

PROF. DR. PETER HILPOLD,
Innsbruck

Gewaltverbot und Selbstverteidigung – Zwei Eckpfeiler des Völkerrechts auf dem Prüfstand

A) DIE GRUNDLAGEN

I. Die Entwicklung des Gewaltverbots

In der Friedensordnung, die 1945 mit der Errichtung der Vereinten Nationen geschaffen worden ist, nimmt das Gewaltverbot – und damit zusammenhängend das Recht auf Selbstverteidigung – mit Sicherheit eine zentrale Rolle ein. Die Einführung des Gewaltverbots ist Ergebnis eines weit in die Vergangenheit zurück reichenden Prozesses. In rechtsphilosophischer Sicht lässt sich die diesbezügliche Diskussion bis zu den Anfängen der modernen Zivilisation zurückverfolgen, wengleich der Einfluss dieser Diskussion auf das positive Recht lange Zeit eher bescheiden war¹. Im positiven Völkerrecht waren die Erfahrungen des Ersten Weltkrieges entscheidend für die Herausbildung der Überzeugung in der Staatengemeinschaft, dass eine Beschränkung des Kriegsführungsrechts ein unaufschiebbares Erfordernis war. Die Einschränkungen, die mit der Völkerbundsatzung eingeführt wurden, waren in mehreren Bestimmungen enthalten, von welchen nachfolgend die beiden zentralen wiedergegeben werden:

Art 12: »The Members of the League agree that, if there should arise between them any dispute likely to lead to a rupture they will submit the matter either to arbitration or judicial settlement or to enquiry by the Council, and they agree in no case to resort to war until three months after the award by the arbitrators or the judicial decision, or the report by the Council. In any case under this Article the award of the arbitrators or the judicial decision shall be made within a reasonable time, and the report of the Council shall be made within six months after the submission of the dispute.«

Art 16: »Should any Member of the League resort to war in disregard of its covenants under Articles 12, 13 or 15, it shall ipso facto be deemed to have committed an act of war against all other Members of the League, which hereby undertake immediately to subject it to severance of all trade or financial relations, the prohibition of all intercourse between their nationals and the national of the covenant-breaking State and the nationals of any other State, whether a Member of the League or not. It shall be the duty of the Council in such case to recommend to the several Governments concerned what effective military, naval or air force the Members of the League shall severally contribute to the armed forces to be used to protect the covenants of the League . . . Any Member of the League which has violated any covenant of the League may be declared to be no longer a Member of the League by a vote of the Council concurred in by the Representatives of all the other Members of the League represented thereon.«

Frage 1: Wie würden Sie diese Einschränkungen im Vergleich zu jener des UN-Systems, das ein absolutes Gewaltverbot beinhaltet, bezeichnen?

Nachdem verschiedene Versuche einer Reform der Völkerbundsatzung zur Einführung eines weiter reichenden Kriegsführungsverbots gescheitert waren, wurde außerhalb des Völkerbundes ein »Pakt über die Ächtung des Krieges« geschlossen, der »Briand-Kellog-Pakt« des Jahres 1928²:

»... in der Überzeugung, dass jede Veränderung in ihren gegenseitigen Beziehungen nur durch friedliche Mittel angestrebt werden und nur das Ergebnis eines friedlichen und geord-

neten Verfahrens sein soll und dass jede Signatarmacht, die in Zukunft danach streben sollte, ihre nationalen Interessen dadurch zu fördern, dass sie zum Krieg schreitet, dadurch der Vorteile, die dieser Vertrag gewährt, verlustig werden soll; . . .

Art I: Die Hohen Vertragsschließenden Teile erklären feierlich im Namen ihrer Völker, dass sie die Inanspruchnahme des Krieges zur Lösung internationaler Streitigkeiten verurteilen und auf ihn als Werkzeug staatlicher Politik in ihren Beziehungen zueinander verzichten.«³

Frage 2: Welche wesentliche Neuerung brachte der Briand-Kellog-Pakt?

II. Das Recht auf Selbstverteidigung

Eine Ausnahme vom Gewaltverbot stellte seit jeher das Recht auf Selbstverteidigung dar. Als Ausnahme von der Regel muss dieses Recht aber eng gefasst sein, wenn die Regel selbst nicht Gefahr laufen soll, außer Kraft gesetzt zu werden. Eine grundlegende Klärung wurde diesbezüglich im Caroline-Fall erzielt. Die in diesem Kontext aufgestellte Regel hatte nicht nur im 19. Jahrhundert Gültigkeit, sondern scheint sogar im 21. Jahrhundert – in einer völlig veränderten völkerverfassungsrechtlichen Situation – aktuell zu sein.

Im Frieden von Versailles war das heutige Kanada als British North America bei Großbritannien verblieben. Die Grenzen zwischen den USA und dieser britischen Kolonie waren aber noch nicht definitiv gezogen und die US-amerikanische Unabhängigkeitsbewegung griff auch fortan immer wieder nach Norden über die USA hinaus. Beide Territorien waren zudem einem intensiven, aber separaten nation-building-Prozess unterworfen⁴. Der 1812 – 1814 unternommene Versuch der USA, Kanada zu erobern, scheiterte, und selbst nach dem Frieden von Gent (1814) blieb das Verhältnis gespannt. Das Wirken der von den USA aus operierenden Freischärlergruppen wurde von der amerikanischen Regierung zumindest geduldet. Die Caroline nun war ein Dampfboot, mit welchem Freischärler und Waffen von der US-amerikanischen Seite des Niagara nach Kanada gebracht wurden. Diese kamen dort im Kampf gegen die britische Kolonialregierung zum Einsatz. Zur Abwehr dieser Aktivitäten kaperten britische Einheiten im Jahr 1837 die Caroline, setzten sie in Brand und ließen sie die Niagara-Fälle hinuntertreiben, wobei auch amerikanische Staatsbürger ums Leben kamen. Großbritannien rechtfertigte sich damit, aus Selbstverteidigung gehandelt zu haben. Die USA akzeptierten grds die Existenz eines solchen Rechts. Der amerikanische Außenminister Daniel Webster verlangte aber in einem Schreiben an den britischen Vertreter in Washington den Nachweis, dass

»[the] necessity of self-defence [was] instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation [and

1 Wehberg, Krieg und Eroberung im Wandel des Völkerrechts, 1953; Nussbaum, Geschichte des Völkerrechts in gedrängter Darstellung, 1960, S 26 ff; Grewe, Epochen der Völkerrechtsgeschichte, 1984, S 131 ff

2 An diesen Pakt waren bis zum Jahr 1938 63 Staaten gebunden – und somit der Großteil der Mitglieder des Völkerbundes. Er ist nach wie vor in Kraft und hat gegenüber dem Art 2 4 SVN eine Bestärkungsfunktion; Fassbender EuGRZ 2004, 246 ÖBGBl 1929 268 zitiert nach Neuhold/Hummer/Schreuer, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, 2004, S 367; zum Briand-Kellog-Pakt vgl auch Roscher Journal of the History of International Law 2002, 293 ff

4 So widersetzten sich insb in den USA verschiedene Indianerstämme ihrer weitgehenden Entrechtung, wobei sie zT auch militärische Unterstützung aus Kanada bezogen. Umgekehrt bot in Kanada das Zusammenleben der französischen und der englischen Sprachgruppe Anlass für Konflikte.

that the British force], even supposing the necessity of the moment authorized them to enter the territories of the United States at all, did nothing unreasonable or excessive; since the act, justified by the necessity of self-defence, must be limited by the necessity, and kept clearly within it.«⁵

Großbritannien antwortete darauf mit der Feststellung, dass diese Voraussetzungen gegeben gewesen wären, entschuldigte sich aber gleichzeitig für den Vorfall. Die USA akzeptierten die Tatsachendarstellung nicht, wohl aber die Entschuldigung, womit der Streitfall beigelegt war.

Frage 3: Wie ist es überhaupt möglich, dass in einer Völkerrechtsordnung, die kein Gewaltverbot kennt, die Zulässigkeit der Selbstverteidigung an Bedingungen geknüpft wird?

B) DAS SYSTEM DER VEREINTEN NATIONEN

I. Die einschlägigen Regelungen

Mit der Errichtung der Vereinten Nationen im Jahr 1945 wurde eine Zäsur gesetzt. Über ein komplexes System von Regelungen sollte die Gefahr des Krieges definitiv gebannt werden.

Zwar ist das gesamte Rechtssystem der Vereinten Nationen der Friedenssicherungsfunktion verpflichtet, die diesbezüglich einschlägigsten Bestimmungen der Satzung sind aber folgende:

Art 2 Ziff 4: »Alle Mitglieder enthalten sich in ihren internationalen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder der Gewaltanwendung, die gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit irgendeines Staates gerichtet oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar ist.«

Art 39: »Der Sicherheitsrat hat jedes Mal festzustellen, dass eine Bedrohung des Friedens, ein Friedensbruch oder eine Angriffshandlung vorliegt, und erstattet Empfehlungen oder beschließt, welche Maßnahmen gem Art 41 und 42 zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu ergreifen sind.«

Art 41: »Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen, bei denen Waffengewalt nicht zur Anwendung kommt, zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen, und er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Diese können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der wirtschaftlichen Beziehungen, der Eisenbahn-, Schiffs-, Luft-, Post-, Telegraphen-, Radio- und sonstigen Verbindungen und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen umfassen.«

Art 42: »Sollte der Sicherheitsrat zur Auffassung gelangen, dass die in Art 41 vorgesehenen Maßnahmen nicht genügen oder sich als ungeeignet erwiesen haben, kann er durch Luft-, See- oder Landstreitkräfte die Operationen durchführen, die zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nötig sind. Solche Maßnahmen können Demonstrationen, Blockaden und andere Operationen von Luft-, See- oder Landstreitkräften von Mitgliedern der Vereinten Nationen umfassen.«

Art 51: »Keine Bestimmung der vorliegenden Satzung beeinträchtigt das Naturrecht individueller oder kollektiver Selbstverteidigung, wenn ein Angriff mit Waffengewalt gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen erfolgt, bis der Sicherheitsrat die zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat. Von den Mitgliedern in Ausübung dieses Rechts der Selbstverteidigung ergriffene Maßnahmen sind dem Sicherheitsrat sofort zu melden und beeinträchtigen in keiner Weise die in der vorliegenden Satzung vorgesehene Befugnis und Verpflichtung des Sicher-

heitsrats, zu jeder Zeit die ihm erforderlich scheinenden Maßnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu ergreifen.«

Daneben wäre noch Art 107 SVN, die sog Feindstaatenklausel, zu erwähnen, die ebenfalls eine Ausnahme vom allgemeinen Gewaltverbot beinhaltet. Diese Bestimmung ist aber nach allgemeiner Auffassung mittlerweile unanwendbar. Es besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass diese Bestimmung im Falle einer Satzungsrevision auch formell aus dem Text der Charta gestrichen werden müsste.

II. Offene Fragestellungen

Dieses auf den ersten Blick vollständige, kohärente System zur Unterbindung der zwischenstaatlichen Gewaltanwendung, der Monopolisierung der Gewaltkompetenz bei einer zentralen Instanz einschließlich einer beschränkten Ausnahmeregelung zur Wahrnehmung der Selbstverteidigungsbefugnis wirft bei näherer Betrachtung zahlreiche Fragestellungen auf, die seit langem intensiv diskutiert werden, ohne dass diesbezüglich eine definitive Lösung gefunden worden wäre. Einige dieser Fragen haben gerade letzthin eine besondere Aktualität erlangt.

1. Die Anwendungsvoraussetzung des Art 51

Ein Recht auf Selbstverteidigung ist gem Art 51 SVN bei Vorliegen eines »bewaffneten Angriffs« gegeben. Art 2 Ziff 4 SVN verbietet dagegen jede Form der Gewaltanwendung in den zwischenstaatlichen Beziehungen. Selbstverständlich ist für die Anwendung von kollektiven Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII keine derart hohe Anwendungsschwelle gegeben wie bei Selbstverteidigungshandlungen. Das System der kollektiven Sicherheit ist aber weit davon entfernt, eine jederzeit aktivierbare Polizeifunktion zu garantieren. Vom Sicherheitsrat bei internationalen Krisensituationen verfügte Interventionen stellen nach wie vor eher die Ausnahme als die Regel dar. Ist damit eine Lücke im System gegeben, eine zu weit reichende Einschränkung des Selbstverteidigungsrechts?

Im »Ölplattformen-Fall«⁶ hat Bruno Simma in seiner »dissenting opinion« versucht, auf diese Frage eine Antwort zu geben⁷, wobei er auf § 51 des Urteils in diesem Fall Bezug nimmt, wo seiner Auffassung nach diese Frage nicht in befriedigender Form beantwortet worden ist:

»12 [...] The text of paragraph 51 of the Judgment might create the impression that, if offensive military actions remain below the – considerable high – threshold of Article 51 of the Charter, the victim of such actions does not have the right to resort to – strictly proportionate – defensive measures equally of a military nature. What the present Judgment follows at this point are some of the less fortunate statements in the Court's Nicaragua Judgment of 1986⁸. In my view, the permissibility of strictly defensive military action taken against attacks of the type involving, for example, the Sea Isle City or the Samuel B. Roberts cannot be denied. What we see in such instances is an unlawful use of force ›short of‹ an armed attack (›agression armée‹) within the meaning of Article 51, as indeed ›the most grave form of the use of force‹⁹. Against such smaller-scale use of force, defensive

⁵ British and Foreign State Paper 1840–1841 1857, 1138 zitiert nach Yoo AJIL 2003, 572
⁶ OIC Platforms, ICJ Reports 2003

⁷ Diese war im Übrigen schon in seinem Lehrbuch Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, 1984, S 290, 472 vorgezeichnet.

⁸ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, ICJ Reports 1986, S 101, § 191; S 103, § 194; S 127, § 294

⁹ ICJ Reports 1986 (Fn 8) S 101, § 194

action – by force also »short of« Article 51 – is to be regarded as lawful¹⁰. In other words, I would suggest a distinction between (full scale) self-defence within the meaning of Article 51 against an »armed attack« within the meaning of the same Charter provision on the one hand and, on the other, the case of hostile action, for instance against individual ships, below the level of Article 51, justifying proportionate defensive measures on the part of the victim, equally short of the quality and quantity of action in self-defence expressly reserved in the United Nations Charter ...«

»13. ... Against such hostile acts, a State may of course defend itself, but only within a more limited range and quality of responses (the main difference being that the possibility of collective self-defence does not arise, cf. Nicaragua) and bound to necessity, proportionality and immediacy in time in a particularly strict way.«

Frage 4: In wie weit kann in diesem Ansatz eine Lösung des oben dargestellten Problems gesehen werden?

2. Selbstverteidigung gegenüber »privater Gewalt«?

Die Frage, ob Selbstverteidigungshandlungen auch gegenüber Akten Privater sinnvoll und zulässig sind, ist insb in Zusammenhang mit den terroristischen Angriffen vom 11. 9. 2001 intensiv diskutiert worden. So hat der Sicherheitsrat der VN in seiner Resolution 1368 (2001) vom 12. 9. 2001 in der Präambel folgendes festgehalten:

»Recognizing the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter.«

In der Resolution 1373 (2001) vom 28. 9. 2001 folgte nochmals folgende Formulierung in der Präambel:

»Reaffirming the inherent right of individual or collective self-defence as recognized by the Charter of the United Nations as reiterated in resolution 1368 (2001).«

Frage 5: Wo sehen Sie ggf ein Problem in diesen Feststellungen?

Im Völkerrecht präsent ist die Problematik der von Privaten ausgehenden potenziellen Gefährdung der staatlichen Souveränität aber schon weit länger. Der IGH hat darauf im Nikaragua-Fall folgende Antwort gefunden:

»195 ... it may be considered to be agreed that an armed attack must be understood as including not merely action by regular armed forces across an international border, but also »the sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another State of such gravity as to amount to« (inter alia) an actual armed attack conducted by regular forces, »or its substantial involvement therein«. ...«

Frage 6: Handelt es sich hierbei eher um eine großzügige oder um eine restriktive Interpretation dessen, was als »private Gewalt« iRd Anspruchs auf Selbstverteidigung qualifiziert werden kann?

Private sind allerdings keine Völkerrechtssubjekte¹¹; ihre Einstufung als mögliche Adressaten von Selbstverteidigungshandlungen würde aber eine solche Subjektivität voraussetzen oder aber nach sich ziehen. Zudem würde die effektive Ausübung des Selbstverteidigungsrechts diffizile praktische und rechtsdogmatische Probleme aufwerfen. Was im Konkreten Maßnahmen gegen Terroristen anbelangt, könnten diese allein in souveränitätsfreien Gebieten (bspw auf den Weltmeeren) gesetzt werden,

ohne dass souveräne Rechte anderer Völkerrechtssubjekte verletzt würden. Eine ähnliche Situation hat sich zwar hinsichtlich der Piraterie herausgebildet¹², im Gegensatz zu Terroristen sind Piraten aber gerade primär in souveränitätsfreien Räumen anzutreffen. Die Existenz solcher Gebiete hat überhaupt erst die Entstehung des Phänomens der Piraterie (bzw des betreffenden Konzepts) ermöglicht. Im Normalfall werden Terroristen also durch den Staat, der sie beherbergt, mediatisiert. Nur wenn das Handeln der Terroristen dem Beherbergungsstaat zuzurechnen ist, sind Selbstverteidigungshandlungen gegen diesen Staat zulässig. Im Falle einer fehlenden oder unzureichend ausgeprägten Zurechenbarkeit, gibt das Völkerrecht dem Schutz der Souveränität den Vorzug gegenüber dem Anspruch des verletzten Staates auf Abwehr von Waffengewalt durch Waffengewalt.

Frage 7: Heißt dies nun, dass diese Terroristen durch den »Souveränitätsspanzer« des Beherbergungsstaates definitiv vor Verfolgung geschützt sind?

III. Das zeitliche Element: Die Frage der präventiven Selbstverteidigung

Gem dem Wortlaut des Art 51 SVN ließe sich argumentieren, dass ein vollendeter bewaffneter Angriff vorliegen muss, damit ein Selbstverteidigungsrecht gegeben ist. Vielfach wird aber betont, dass ein solcher Ansatz nicht mehr geeignet ist, dem Bedrohungspotential gerecht zu werden, das von der modernen Waffentechnik ausgeht. Dabei ist folgende Unterscheidung zu treffen:

■ Selbstverteidigung gegenüber einem unmittelbar bevorstehenden Angriff (»imminent attack«).

■ In einer strengen Auslegung des Art 51 wäre eine solche Maßnahme an und für sich nicht zulässig, da eben noch kein vollendeter Angriff vorliegt. Die Zulässigkeit solcher Maßnahmen ließe sich aber wiederum von der Webster-Formel ableiten, die häufig zur Auslegung des Art 51 herangezogen wird. Auf jeden Fall setzt diese Formel sehr strenge Anwendungsbedingungen.

■ Nach den terroristischen Anschlägen vom 11. 9. 2001 und im Zuge der Maßnahmen gegen Afghanistan sowie der Auseinandersetzung mit dem Irak wurde in den USA die im Folgenden dargestellte Nationale Sicherheitsstrategie entwickelt. Die anstehende grundlegende Neuorientierung wurde von Präsident Bush schon am 1. 6. 2002 anlässlich einer Ansprache vor der US-Militärakademie angekündigt:

»For much of the last century, America's defense relied on the cold war doctrines of deterrence and containment. In some cases, those strategies still apply, but new threats also require new thinking. Deterrence – the promise of massive retaliation against nations – means nothing against shadowy terrorist networks with no nation or citizens to defend. Containment is not

¹⁰ I have not developed this view ad hoc, under the impact of the present case, but as long as 20 years ago; Verdross/Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, 1984, S 240, § 472

¹¹ Allenfalls im Bereich des Völkerstrafrechts lässt sich eine Völkerrechtssubjektivität des Einzelnen – als unmittelbarer Adressat völkerstrafrechtlicher Normen – konstruieren. Es gibt aber auch in diesem Bereich in der Völkerrechtslehre stark divergierende Auffassungen hinsichtlich des genauen Inhalts dieser Völkerrechtssubjektivität. Bruer-Schäfer, *Der internationale Strafgerichtshof – Die internationale Straferichtsbarekeit im Spannungsfeld von Recht und Politik*, 2001

¹² Definition der Seeräuberei nach Art 101 des Seerechtsübereinkommens 1982: »Seeräuberei ist jede der folgenden Handlungen:

a) jede rechtswidrige Gewalttat oder Freiheitsberaubung oder jede Plünderung, welche die Besatzung oder die Fahrgäste eines privaten Schiffes oder Luftfahrzeuges zu privaten Zwecken begehen und die gerichtet ist

i) auf Hoher See gegen ein anderes Schiff oder Luftfahrzeug oder gegen Personen oder Vermögenswerte an Bord dieses Schiffes oder Luftfahrzeuges;

ii) an einem Ort, der keiner staatlichen Hoheitsgewalt untersteht, gegen ein Schiff, ein Luftfahrzeug, Personen oder Vermögenswerte; ...«.

possible when unbalanced dictators with weapons of mass destruction can deliver those weapons on missiles or secretly provide them to terrorist allies [. . .]. If we wait for threats to fully materialize, we will have waited too long. [. . .] We must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threats before they emerge. In the world we have entered, the only path to safety is the path of action, and the Nation will act.«¹³

Weiter ausgeführt wurde diese Strategie im Papier zur sog. Nationalen Sicherheitsstrategie, das vom Weißen Haus am 17. 9. 2002 veröffentlicht worden ist. Die entscheidenden Passagen dieses Papiers sind folgende:

»For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat – most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack.

We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. . . .

To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.«¹⁴

Frage 8: Wie würden Sie diese Verteidigungsstrategie rechtlich qualifizieren? Ist diese Strategie mit Art 51 SVN vereinbar? Wo sehen Sie Gefahren, die möglicherweise mit einer solchen Strategie verbunden sein können?

Die Europäische Union, die sich zunehmend stärker veranlasst sieht, auf internationaler Ebene sicherheitspolitisch aktiv zu werden, hat auf die Nationale Sicherheitsstrategie, die indirekt auch ihre Handlungskompetenz berührt, reagiert. Am 12. 12. 2003 hat der Europäische Rat der EU die vom Hohen Repräsentanten für die GASP, Javier Solana, ausgearbeitete Sicherheitsstrategie der EU verabschiedet¹⁵.

Sicherheit wird hier sehr breit definiert, ebenso die Instrumente, die in den Dienst der internationalen Sicherheit gestellt werden können. Die Europäische Union bringt in diesem Dokument insg. zum Ausdruck, dass zur Verbesserung der internationalen Sicherheitslage eine umfassende Initiative auf diplomatischer und auf wirtschaftlicher Ebene erforderlich ist. Was die Frage von Gewaltverbot und Selbstverteidigung sowie die Entscheidung zwischen einer unilateralen oder einer multilateralen Vorgangsweise anbelangt, sind folgende Passagen dieses Dokuments von besonderer Bedeutung:

»Unser herkömmliches Konzept der Selbstverteidigung, das bis zum Ende des Kalten Krieges galt, ging von der Gefahr einer Invasion aus. Bei den neuen Bedrohungen wird die erste Verteidigungslinie oftmals im Ausland liegen. Die neuen Bedrohungen sind dynamischer Art. Die Proliferationsrisiken nehmen immer mehr zu; ohne Gegenmaßnahmen werden terroristische Netze immer gefährlicher. Staatlicher Zusammenbruch und organisierte Kriminalität breiten sich aus, wenn ihnen nicht entgegengewirkt wird – wie in Westafrika zu sehen war. Daher müssen wir bereit sein, vor Ausbruch einer Krise zu handeln. Konflikte und Bedrohungen kann nicht früh genug vorgebeugt werden.«

»Wir sind der Wahrung und Weiterentwicklung des Völkerrechts verpflichtet. Die Charta der Vereinten Nationen bildet den grundlegenden Rahmen für die internationalen Beziehungen. Dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen obliegt die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Die Stärkung der Vereinten Nationen und

ihre Ausstattung mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben und für ein effizientes Handeln erforderlichen Mitteln ist für Europa ein vorrangiges Ziel.«

»Wir haben ein Interesse daran, bestehende Institutionen wie die Welthandelsorganisation weiter auszubauen und neue Einrichtungen wie den Internationalen Strafgerichtshof zu unterstützen.«

»Aktiver bei der Verfolgung unserer strategischen Ziele . . . Es bedarf einer aktiveren Politik, um den neuen, ständig wechselnden Bedrohungen entgegenzuwirken. Wir müssen eine Strategie-Kultur entwickeln, die ein frühzeitiges, rasches und wenn nötig robustes Eingreifen fördert.«

»Zusammenarbeit mit den Partnern. Es gibt wohl kaum ein Problem, das wir allein bewältigen können . . . Internationale Zusammenarbeit ist eine Notwendigkeit. Wir müssen unsere Ziele sowohl in der multilateralen Zusammenarbeit in den internationalen Organisationen als auch durch Partnerschaften mit wichtigen Akteuren verfolgen.

Die transatlantischen Beziehungen sind unersetzlich. In gemeinsamem Handeln können die Europäische Union und die Vereinigten Staaten eine mächtige Kraft zum Wohl der Welt sein. Unser Ziel sollte eine wirkungsvolle, ausgewogene Partnerschaft mit den USA sein.«

Frage 9: Wie beurteilen Sie die Europäische Sicherheitsstrategie im Vergleich zur US-amerikanischen Nationalen Sicherheitsstrategie?

C) SCHLUSSBEMERKUNGEN

Ein Eckstein des Rechts der Vereinten Nationen, das Gewaltverbot (einschließlich der Ausnahme des Rechts auf Selbstverteidigung), ist gegenwärtig intensiven Diskussionen und auch Versuchen einer Relativierung ausgesetzt. Ohne Zweifel kann festgehalten werden, dass die sicherheitspolitischen Herausforderungen in den letzten Jahren eine starke Veränderung erfahren haben und dass neue Antworten darauf gesucht werden müssen. Es ist aber fraglich, ob diese im Unilateralismus zu finden sind. Das UN-System beruht auf einer grundsätzlichen Ablehnung der einseitigen Gewaltanwendung zur Lösung internationaler Konflikte und auch das Recht auf Selbstverteidigung wurde – auf Grund der erheblichen Missbrauchsgefahr – einschränkend formuliert. Der geltende normative Rahmen bietet nur geringen Spielraum für eine Ausweitung einseitiger Handlungsmöglichkeiten. Darüber hinausgehende Ansätze stellen keine Neuinterpretation des UN-Rechts dar, sondern Versuche, eine Alternative zu schaffen. Die juristische Diskussion ist also von der politischen zu trennen. Auf der politischen Diskussionsebene sind selbstverständlich unzählige alternative Regelungsmodelle denkbar, doch sind auch die negativen Konsequenzen zu bedenken, die die Aufgabe der bisherigen – doch in vielerlei Hinsicht zufrieden stellend wirkenden – Ordnung impliziert. Es ist sehr wahrscheinlich, dass Ergebnis einer solchen Diskussion nicht die Aufgabe dieser Ordnung und die Wahl einer Alternative als »second-best-Lösung« ist, sondern seine Festigung und die Behebung allfälliger Unzulänglichkeiten in der »first-best-Ansatzes«.

¹³ Bush Weekly Comp.Pres.Doc. 2002, 944, 946 zit nach Gardner AJIL 2003, 586, Fn 3, der dafür folgenden Nachweis anführt: White House, Office of the Press Secretary, Transcript: National Security Strategy Seeks to Defend Peace, Prosperity: Press Background Briefing by a Senior Administration Official (Sept. 20, 2002), Manuskript

¹⁴ The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>; abgedruckt auch bei Gardner (Fn 13), 586

¹⁵ http://ue.eu.int/euDocs/cms_Data/docs/pressData/de/misc/78342.pdf

Antworten

Antwort 1: Es handelte sich um ein relatives, prozedurales Kriegsführungsverbot. Es war eine Phase vorzuschalten, in der friedliche Streitbeilegungsbemühungen unternommen werden sollten. Gegen den Staat, der diese Verpflichtung missachtete oder der gegen einen Staat Krieg führte, der sich den Ergebnissen der Streitbeilegungsbemühungen unterworfen hatte, konnten Zwangsmaßnahmen ergriffen werden.

Antwort 2: Erstmals wurde der Krieg als »Werkzeug nationaler Politik« grds geächtet. Zulässig blieben nur mehr der Selbstverteidigungskrieg sowie der international verfügte Sanktionskrieg.

Antwort 3: Diese Situation erscheint tatsächlich auf den ersten Blick paradox: Das Recht, zum Krieg zu schreiten, ist ohnehin das breitere Konzept. Selbstverteidigung ist, wie weit man dieses Institut auch interpretieren mag, stets ein reaktives Phänomen, das auf einen bestimmten Vorfall bezogen bleibt. Es darf aber nicht vergessen werden, dass in der Zeit bis zum Ersten Weltkrieg ein Krieg die Rechtsbeziehungen zwischen den betroffenen Staaten völlig umgestaltete. Mit dem Kriegszustand wurde eine Situation geschaffen, in der die Rechtsverhältnisse zwischen den Beteiligten neu zu bestimmen waren, und zwar nicht nach Maßgabe irgendeines Gerechtigkeitskriteriums, sondern allein nach dem Prinzip des Rechts des Stärkeren. Nur die Kriegsführung selbst, das »ius in bello«, wurde einer einschränkenden Regelung unterworfen¹⁶. Mit der Friedensvertragsregelung wurde dann wiederum eine völlig neue Situation geschaffen: Sie stellte eine neue Rahmenregelung dar, die nun wiederum nach rechtlichen Kriterien auszulegen und anzuwenden war¹⁷. Während also der Krieg eine Periode der weitgehenden Rechtlosigkeit in den Beziehungen zwischen den betroffenen Staaten konstituierte, waren Friedenszeiten zumindest vom Versuch einer peniblen Achtung der wechselseitigen souveränen Rechte gekennzeichnet. Jede Verletzung dieser Rechte verlangte grds nach Wiedergutmachung, außer es lag ein Rechtfertigungsgrund vor¹⁸. Die Anwendung von Waffengewalt stellt naturgemäß eine besonders schwere Beeinträchtigung der zwischenstaatlichen Beziehungen dar. Sie ist dazu geeignet, eine Kriegssituation heraufzubeschwören, mit all den Konsequenzen, die damit verbunden sind. Für eine Rechtfertigung solcher Handlungen müssen damit besonders qualifizierte Voraussetzungen gegeben sein und somit war die anspruchsvolle Formulierung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Anwendung des Selbstverteidigungsrechts durch Daniel Webster durchaus gerechtfertigt. Im Jahr 1837 herrschte zwischen den USA und Großbritannien Frieden, wenn auch zahlreiche Fragen in den wechselseitigen Rechtsbeziehungen noch offen waren und wenn auch auf US-amerikanischer Seite durchaus noch Hoffnungen gehegt wurden, eines Tages den nördlichen Nachbarn dennoch einverleiben zu können¹⁹.

Antwort 4: Tatsächlich scheint die hier aufgezeigte Lücke von nicht unerheblicher Bedeutung zu sein. Wenn die Aktivierung des Selbstverteidigungsrechts mit dem Erfordernis des Vorliegens eines »bewaffneten Angriffs« hoch angesetzt werden sollte, wie soll dann ein Staat auf Gewaltanwendung reagieren, die unterhalb dieser Schwelle liegt? Möglicherweise handelt es sich hierbei aber um ein Scheinproblem. Es dürfte außer Zweifel stehen, dass unmittelbar angegriffene Staatsorgane auf eine Bedrohung ihres persönlichen Lebens mit einer Notwehrreaktion antworten können. Eindringende Spionageflugzeuge können auf der Grundlage der Lufthoheit abgeschossen werden²⁰. Die Einführung einer Kategorie der »kleinen Gewalt« als Sonderfall des

Selbstverteidigungsrechts findet nicht nur keine Grundlage in der SVN, sondern würde auch zu einer gefährlichen Aufweichung des Gewaltverbots führen. Die hohe Anwendungsschranke des »bewaffneten Angriffs«, die absichtlich eingeführt worden ist, um dem Gewaltverbot Effektivität zu verleihen, würde damit weitgehend relativiert.

Antwort 5: Das Selbstverteidigungsrecht ist als ein Recht zur Abwehr eines staatlichen bewaffneten Angriffs konzipiert worden. Es stellt sich die Frage, ob ein Selbstverteidigungsrecht gegenüber terroristischen Angriffen in sinnvoller Weise ausgeübt werden kann bzw ob damit nicht ein Vorwand für eine mögliche Umgehung des Gewaltverbots geschaffen wird.

Antwort 6: Ohne Zweifel wird die »private Gewalt« hier sehr restriktiv interpretiert. Der IGH verlangt für das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs, dass Rebellen (»armed bands, groups, irregulars or mercenaries«) regelrecht »entsandt« werden. Nach den Maßstäben des Rechts der Staatenverantwortlichkeit werden diese Handlungen damit auch unmittelbar dem jeweiligen Entsendestaat zurechenbar. Vgl Art 8 des ILC-Berichts über die Staatenverantwortlichkeit (2001):

»Von einem Staat geleitetes oder kontrolliertes Verhalten: Das Verhalten einer Person oder Personengruppe ist als Handlung eines Staates iSd Völkerrechts zu werten, wenn die Person oder Personengruppe dabei faktisch im Auftrag oder unter der Leitung oder Kontrolle dieses Staates handelt.«

Die Bereitstellung von Stützpunkten sowie die Lieferung von Waffen reichen dagegen nicht aus. Dieser Ansatz ist diskutabel, da von beiden Maßnahmen ein erhebliches Bedrohungspotenzial ausgehen kann. Der IGH hat hier offenkundig im Zuge einer Güterabwägung eine möglichst weit reichende Zurückdrängung des Selbstverteidigungsrechts als prioritäres Anliegen für eine möglichst umfassende Friedenssicherung gesehen²¹.

In der Lit ist sehr verbreitet Kritik an diesem Urteil geübt worden. Pointierte Kritik liefern schon der Richter Shigeru Oda, Stephen Schwebel und Sir Robert Jennings in den »dissenting opinions«:

»It may readily be agreed that the mere provision of arms cannot be said to amount to an armed attack. But the provision of arms may nevertheless be a very important element in what might be thought to amount to armed attack, where it is coupled with other kinds of involvement. Accordingly, it seems to me that to say that the provision of arms, coupled with »logistical or other support« is not armed attack is going much too far. Logistical support may itself be crucial . . . The original scheme of the United Nations Charter, whereby force would be deployed by the United Nations itself . . . has never come into effect. Therefore an essential element in the Charter design is totally missing. In this situation it seems dangerous to define unnecessarily strictly the conditions for lawful self-defence, so as to leave a large area

¹⁶ In diesem Zusammenhang waren die Haager Konventionen von 1899 und 1907 maßgeblich.

¹⁷ IdS war bspw die in der Zwischenkriegszeit geführte Diskussion, ob mit den Pariser Vorortverträgen ein »gerechter Frieden« geschaffen worden sei, vielleicht in politischer Hinsicht gerechtfertigt, in rechtlicher Hinsicht hingegen belanglos. Die Friedensregelung war unmittelbare Konsequenz der völligen militärischen Niederlage der Mittelmächte. Dies verkannte bspw. E. Reut-Nicolussi. Zur Problematik der Heiligkeit der Verträge: eine Studie über die *clausula rebus sic stantibus* im Völkerrecht, 1931. Zu Recht wurde diese Arbeit deshalb von J.L. Kunz in einer in der Zeitschrift für Öffentliches Recht (1932, 462–465) erschienen Rezension massiv kritisiert.

¹⁸ Dinstein, War, Aggression and Self-Defence, 1994, S 176: »The plea of self-defence was relevant to the discussion of State responsibility for forcible measures undertaken in peace-time.«

¹⁹ Vgl auch Kolb ZÖR 2004, 113

²⁰ Partsch, Selbsterhaltungsrecht, in: Strupp/Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, 1962, S 257

²¹ Für eine kritische Auseinandersetzung mit diesem Urteil siehe die Ausführungen in Antwort 6.

where both a forcible response to force is forbidden, and yet the United Nations employment of force, which was intended to fill that gap, is absent.«²²

Antwort 7: Mit Sicherheit nicht. Der Beherbergungsstaat hat die betreffenden Terroristen auszuliefern oder selbst der strafrechtlichen Verantwortung zu unterziehen. Es gilt das Prinzip *aut dedere aut judicare*. Leistet der Beherbergungsstaat dieser Verpflichtung nicht Folge, so tritt Staatenverantwortlichkeit ein. Der Streitfall ist mit friedlichen Mitteln beizulegen und es ist Wiedergutmachung zu leisten. Unterbleibt diese, sind auch Gegenmaßnahmen zulässig, wobei dieses Recht aber laut ILC-Bericht über die Staatenverantwortlichkeit aus dem Jahr 2001 »die in der Satzung der Vereinten Nationen verankerte Verpflichtung [unberührt lässt], die Anwendung oder Androhung von Gewalt zu unterlassen.«²³

Antwort 8: Obwohl die Formulierung dieser Strategie zahlreiche Fragen offen lässt und auf den ersten Blick der Eindruck erweckt werden soll, es handle sich hier nur um eine Neudeutung dessen, was unter einem unmittelbar bevorstehenden Angriff zu verstehen ist, wird in einer Gesamtbetrachtung doch deutlich, dass damit in Hinkunft auch vorbeugende Maßnahmen als zulässig angesehen werden sollen. Von der Formulierung des Art 51 SVN erscheint diese Strategie nicht mehr gedeckt. Das Recht der Vereinten Nationen scheint auch gar nicht die relevante Richtschnur bei der Formulierung dieser Strategie gewesen zu sein; es wird auch mit keinem Wort erwähnt. Vielmehr wird ein weiter geschichtlicher Bogen gespannt (»for centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack«), in welchem die

Schaffung der Vereinten Nationen allenfalls eine Episode ist, die aber offenkundig – nach Ansicht der Urheber dieser Strategie – keine nachhaltigen Wirkungen gezeitigt hat. Diese dem Unilateralismus verpflichtete Strategie vertraut auf die Stärke der USA (und allenfalls noch auf die ihrer engsten Verbündeten), während mit der Satzung der Vereinten Nationen ein grds verschiedener Weg beschritten werden sollte, der multilateral bzw tendenziell universell ausgerichtet sein sollte. Es stellt sich die Frage, ob die Zuwendung zu längst überholt geglaubten Modellen tatsächlich eine überlegene Alternative zu einem sich – trotz aller Unzulänglichkeiten – doch einigermaßen bewährten System darstellt.

Antwort 9: Auch die Europäische Sicherheitsstrategie ist hinsichtlich der hier prioritär zu behandelnden Fragestellungen nicht frei von Widersprüchen. So könnte die Wendung »daher müssen wir bereit sein, vor Ausbruch einer Krise zu handeln, Konflikten und Bedrohungen kann nicht früh genug vorgebeugt werden« als Bekenntnis zu einer präventiv operierenden Verteidigungspolitik sein. Auch hier ist die Wertung der einzelnen Aussagen aber im Gesamtkontext vorzunehmen und dieser ist eindeutig vom Bemühen gekennzeichnet, die multilaterale Rahmenordnung – und insb das System der Vereinten Nationen – zu stärken. Dabei wird auch die besondere Rolle der Vereinigten Staaten nicht außer Auge gelassen, es findet sich eine Bemühenszusage, die transatlantische Partnerschaft weiter zu festigen.

²² ICJ Reports 1986 (Fn 8) S 543, 544
²³ Art 50 Ziff 1 a) des Berichts