



FRIEDENSGUTACHTEN 2002

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)
Bonn International Center for Conversion (BICC)
Institut für Entwicklung und Frieden (INEF)
Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft (FEST)
Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik
an der Universität Hamburg (IFSH)

herausgegeben von
Bruno Schoch, Corinna Hauswedell, Christoph Weller,
Ulrich Ratsch und Reinhard Mutz

LIT

3.2. Ist der Krieg der USA gegen Afghanistan vom Selbstverteidigungsrecht gedeckt?

Selbstverteidigungsrecht und humanitäres Völkerrecht

Die USA berufen sich auf das kollektive Selbstverteidigungsrecht, um den Krieg gegen Afghanistan als eine Reaktion auf die Anschläge vom 11.9.2001 völkerrechtlich zu begründen. Jeder Staat, der Opfer eines bewaffneten Angriffs wird, hat das Recht, sich zu verteidigen, bis der UN-Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat (Art. 51 UN-Charta). Staaten, die nicht angegriffen werden, können den angegriffenen Staat militärisch unterstützen, falls dieser sie darum ersucht hat (kollektive Selbstverteidigung).

Im internationalen Recht wird zwischen dem *ius ad bellum* und dem *ius in bello* unterschieden. Das *ius ad bellum* bezieht sich auf die Frage, ob ein Staat das Recht hat, Gewalt gegen einen anderen Staat anzuwenden. Der einzige im geltenden Völkerrecht anerkannte Grund ist außer der Beteiligung an militärischen Zwangsmaßnahmen, die der UN-Sicherheitsrat beschlossen hat, das Selbstverteidigungsrecht. Das *ius in bello*, auch humanitäres Völkerrecht genannt, legt fest, an welche Regeln die Parteien eines bewaffneten Konflikts bei militärischen Aktionen gebunden sind und wie Personen, die sich nicht oder nicht mehr am Kampf beteiligen (z.B. Zivilpersonen, Kriegsgefangene, Verwundete), behandelt werden müssen.

Im vorliegenden Beitrag soll geprüft werden, ob die USA berechtigt waren, vom Selbstverteidigungsrecht gegenüber Afghanistan Gebrauch zu machen. Die von den USA durchgeführten Bombardierungen, die zu zahlreichen Opfern unter der Zivilbevölkerung geführt haben, sowie die Behandlung der gefangenen Mitglieder Al Qaidas und des Taliban-Regimes bedürfen zwar dringend einer genauen Untersuchung, bilden aber nicht den Gegenstand dieses Beitrages.

Die Reaktionen des UN-Sicherheitsrats auf die Anschläge

Am 12.9.2001 verurteilte der UN-Sicherheitsrat einstimmig die Anschläge und stellte fest, dass sie, wie jeder Akt des internationalen Terrorismus, eine Bedrohung des internationalen Friedens und der Sicherheit bildeten (Res. 1368). Der UN-Sicherheitsrat forderte alle Staaten zur Zusammenarbeit auf, damit die Attentäter und die Personen, von denen die Anschläge organisiert und gefördert wurden, vor Gericht gestellt werden könnten. In der Präambel wird ausdrücklich von der "Anerkennung des naturgegebenen Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung im Einklang mit der Charta" gesprochen.¹

Ein weiteres Mal konstatierte der UN-Sicherheitsrat in Res. 1373 (28.9.2001), dass die Anschläge eine Friedensbedrohung darstellten. Er rief die Staaten zur Kooperation auf und betonte, dass es verboten sei, Gruppen oder Personen aktiv oder passiv zu unterstützen, die in terroristische Akte verwickelt seien. Darüber hinaus forderte er die Staaten auf, tätig zu werden, um solche Handlungen zu verhindern, indem sie z.B. gegen die Finanzierung terroristischer Handlungen einschreiten und Personen, die solche Handlungen durchführen oder unterstützen, strafrechtlich zur Verantwortung ziehen. In der Präambel

¹ Zitiert nach: Blätter für deutsche und internationale Politik, 11/2001, S. 1398.

wurde das Selbstverteidigungsrecht erneut bekräftigt. In Res. 1377 (12.11.2001) stellte der UN-Sicherheitsrat fest, dass Akte des internationalen Terrorismus eine der schwerwiegendsten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im 21. Jahrhundert bildeten, und forderte die Staaten auf, alle Schritte zu unternehmen, um die in Res. 1373 angeordneten Maßnahmen durchzuführen.

In den genannten Resolutionen sprach der UN-Sicherheitsrat das Selbstverteidigungsrecht an, ohne sich ausdrücklich auf die USA oder Afghanistan zu beziehen. Was Res. 1368 betrifft, so ist dies nicht weiter erstaunlich, weil die Regierung der USA seinerzeit noch nicht davon ausging, dass die Aktionen vom Ausland aus gesteuert waren. Aber auch in Res. 1373 nahm der UN-Sicherheitsrat weder auf die USA noch auf Afghanistan Bezug, obwohl die Anschläge zu diesem Zeitpunkt von der US-amerikanischen Regierung Al Qaida zugeschrieben wurden. Einige Völkerrechtler sind gleichwohl der Auffassung, der UN-Sicherheitsrat habe implizit anerkannt, dass die USA berechtigt waren, vom Selbstverteidigungsrecht gegenüber Afghanistan Gebrauch zu machen.

Der UN-Sicherheitsrat hat die Anschläge jedoch nicht ausdrücklich als einen bewaffneten Angriff qualifiziert, sondern lediglich von einer Friedensbedrohung gesprochen. Der Unterschied zwischen einer *Friedensbedrohung* einerseits und einem bewaffneten Angriff sowie einem *Friedensbruch* andererseits ist hier zu beachten. Der UN-Sicherheitsrat ist befugt, eine Friedensbedrohung oder einen Friedensbruch festzustellen (Art. 39 UN-Charta). Ein bewaffneter Angriff, der vorliegen muss, damit ein Staat berechtigt ist, vom Selbstverteidigungsrecht Gebrauch zu machen, führt immer zu einem Friedensbruch, während die Feststellung einer Friedensbedrohung ausschließt, dass ein bewaffneter Angriff vorliegt. Wenn in Res. 1373 konstatiert wird, dass die Anschläge eine *Friedensbedrohung* bildeten, wird damit ausgeschlossen, dass ein bewaffneter Angriff vorlag und die USA das Selbstverteidigungsrecht ausüben durften. Da jedoch zugleich das Selbstverteidigungsrecht anerkannt wird, ist die Resolution in diesem Punkt unklar. Ohnehin ist die Frage, ob die USA vom Recht auf Selbstverteidigung Gebrauch machen durften, unabhängig davon zu beantworten, welche Position der UN-Sicherheitsrat vertritt. Entscheidend ist, ob ein bewaffneter Angriff gegen die USA vorlag.

War Al Qaida in die Anschläge verwickelt?

Unmittelbar nach den Anschlägen äußerte die Regierung der USA den Verdacht, die Organisation Al Qaida sei dafür verantwortlich. Die Öffentlichkeit wurde über angeblich vorhandene Beweismittel jedoch nicht informiert, und zwar mit der Begründung, es sollten keine geheimdienstlichen Informationen publik werden, die auch Al Qaida von Nutzen sein könnten. Nach Gesprächen zwischen Vertretern der USA und den Regierungen der verbündeten Staaten erklärte der Generalsekretär der NATO, George Robertson, die Fakten seien klar und die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen zwingend. Auf dieser Grundlage stellten die Mitgliedsstaaten der NATO am 2.10.2001 den Bündnisfall fest (Art. 5 NATO-Vertrag). Die von den USA erteilten Auskünfte deckten sich nach Mitteilung von NATO-Diplomaten im wesentlichen mit den bereits zuvor publizierten Angaben.² Ein Sprecher der NATO äußerte, das Wort "Beweis" dürfe in diesem Fall nicht

² Neue Zürcher Zeitung, 3.10.2001, S. 1.

zu wörtlich genommen werden, jedenfalls nicht im Sinne der deutschen Strafprozessordnung.³

Die Regierungen wandten sich an die jeweiligen Parlamente. In einem Schreiben der britischen Regierung an das Parlament (4.10.2001) wurde festgestellt, Usama Bin Laden und Al Qaida seien für Planung und Durchführung der Anschläge verantwortlich. Die britische Regierung führte eine Reihe von Indizien an, stellte aber zugleich fest, die in dem Dokument genannten Beweise seien nicht ausreichend, um eine Anklage vor Gericht zu begründen.⁴

Schließlich wurden Videos veröffentlicht, das erste am 13.12.2001, auf denen sich Bin Laden gegenüber Gesinnungsgenossen angeblich zu den Anschlägen äußert und dabei, folgt man der von der US-amerikanischen Regierung verbreiteten Übersetzung ins Englische, zu erkennen gibt, dass er von den Anschlägen nicht nur zuvor im Detail informiert war, sondern dass er es war, der die Attentäter in die USA entsandt hatte. Einige Kenner der arabischen Sprache gelangten zu dem Resultat, dass keine der Stellen, aus denen sich nach dem englischen Wortlaut des ersten Videos die Verantwortlichkeit Bin Ladens ergibt, mit dem arabischen Original übereinstimmt.⁵ Andere Experten bestätigten die Version der USA jedoch.⁶

Angesichts der für die Öffentlichkeit nicht vollständig geklärten Faktenlage muss betont werden, dass ein Verdacht, und sei er auch gut begründet, völkerrechtlich nicht ausreicht, um eine Organisation als Urheberin eines bewaffneten Angriffs zu identifizieren. Es ist vielmehr ein sicherer Nachweis erforderlich. Ein Selbstverteidigungsrecht "auf Verdacht" gibt es auch dann nicht, wenn der Verdacht sich bestätigt, nachdem mit militärischen Gegenmaßnahmen begonnen wurde. Wenn die USA bei Beginn ihres militärischen Vorgehens keinen Nachweis darüber hatten, dass sich Al Qaida an den Anschlägen beteiligt hatte, waren die Maßnahmen zu diesem Zeitpunkt vom Selbstverteidigungsrecht nicht gedeckt. Da nicht bekannt ist, ob die Anschläge von Al Qaida ausgingen, muss die Frage hier offen bleiben. Um das Vorgehen der USA in rechtlicher Hinsicht weiter einschätzen zu können, soll im Folgenden die offizielle Version der USA zu Grunde gelegt werden, wonach Al Qaida an den Anschlägen beteiligt war. Als Erstes ist zu prüfen, ob Al Qaida einen bewaffneten Angriff gegen die USA durchgeführt hat.

War Al Qaida Urheberin der Anschläge?

Um die Anschläge Al Qaida als bewaffneten Angriff zurechnen zu können, genügt es nicht, festzustellen, dass die Organisation an den Anschlägen beteiligt war. Da das Netzwerk Al Qaida, wie Präsident Bush festgestellt hat (20.9.2001), mit zahlreichen anderen Organisationen in Verbindung steht, kommt Al Qaida nicht nur als Urheberin, sondern auch als Unterstützerin der Anschläge in Betracht. Die Attentäter gehörten vielleicht einer anderen Organisation an, der Al Qaida Hilfe geleistet hat. Angenommen, Al Qaida habe die Attentäter unterstützt – genügt dies, um die Aktionen dieser Organisation als bewaffneten Angriff zurechnen zu können?

³ Cornelia Bolesch: Wenige Minuten für den historischen Schritt, in: Süddeutsche Zeitung, 4.10.2001, S. 7.

⁴ "Al-Kaida hat die Attacken ausgeführt", in: Neue Zürcher Zeitung, 6/7.10.2001, S. 3.

⁵ ARD, "monitor", 20.12.2001.

⁶ "Unsere Spieler waren Piloten!", in: tageszeitung, 15./16.12.2001, S. 4.

Falls ein Staat einen anderen Staat im Hinblick auf einen bewaffneten Angriff unterstützt, ohne unmittelbar daran beteiligt zu sein, liegt ein bewaffneter Angriff allein desjenigen Staates vor, der militärisch agiert. Dies entspricht nicht nur dem Wortsinn des Ausdrucks "bewaffneter Angriff", sondern hat seinen Grund auch im Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Ein Staat, der angegriffen wird, ist zwar berechtigt, sich militärisch zu verteidigen. Der Einsatz militärischer Mittel muss aber auf das Notwendige beschränkt bleiben. Die Gewalt darf allein gegen den Staat gerichtet werden, der selbst militärisch handelt. Wenn Gewalt auch gegen einen Staat angewendet wird, der den Aggressor unterstützt, liegt insofern keine Verteidigung, sondern eine bewaffnete Repressalie vor, die mit dem Gewaltverbot (Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta) unvereinbar ist. Geht ein bewaffneter Angriff von einer nicht-staatlichen Organisation aus, die von einer weiteren Organisation unterstützt wird, muss das Gleiche gelten. Falls ein Staat, der von einer Organisation angegriffen wird, die von einer weiteren Gruppe Hilfe empfängt, militärische Gewalt auch gegen die unterstützende Gruppe anwendet, wird das Proportionalitätsprinzip verletzt.

Wenn man davon ausgeht, dass die Attentäter vom 11.9. einer Organisation angehörten, die von Al Qaida unterstützt wurde, waren die Anschläge Al Qaida nicht als bewaffneter Angriff zurechenbar. Die USA hatten dann möglicherweise das Recht, strafrechtlich gegen Mitglieder von Al Qaida (z.B. wegen Beihilfe zu den Anschlägen) vorzugehen. Mit militärischen Mitteln durften die USA aber nur gegen die Organisation einschreiten, die als Urheberin für die Aktionen verantwortlich war. Die USA waren nur befugt, vom Selbstverteidigungsrecht Gebrauch zu machen, wenn sie über einen Nachweis darüber verfügten, dass Al Qaida Urheberin der Anschläge war. Ein solcher Nachweis ist öffentlich nicht erbracht worden. Selbst wenn man unterstellt, dass die Anschläge von Al Qaida ausgingen, ist weiter zu fragen, ob es rechtlich überhaupt möglich ist, dass eine terroristische Organisation einen bewaffneten Angriff durchführt.

Kann eine nicht-staatliche Organisation einen bewaffneten Angriff durchführen?

In der völkerrechtlichen Diskussion waren die meisten Autoren bisher der Ansicht, Art. 51 UN-Charta liege die Vorstellung zu Grunde, dass ein bewaffneter Angriff nur von einem Staat ausgehen könne. In der Debatte zu den Anschlägen vom 11.9. vertreten dagegen mehrere Autoren die Auffassung, der Wortlaut des Art. 51 UN-Charta sei in diesem Punkt nicht eindeutig. Der Zweck des Art. 51 UN-Charta spreche zudem dafür, dass auch nichtstaatliche Organisationen einen derartigen Angriff durchführen können. Das Selbstverteidigungsrecht solle dem betroffenen Staat die Möglichkeit geben, sich gegen organisierte militärische Gewalt zur Wehr zu setzen, die "von außen" gegen ihn angewendet wird. Anschläge wie die vom 11.9. würden zudem eine Wirkung entfalten, die einem von staatlichen Streitkräften durchgeführten Angriff gleichkomme.

Wenn eine nicht-staatliche Organisation einen bewaffneten Angriff durchführt, bildet sie ein völkerrechtliches Rechtssubjekt, das Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt ist. Im geltenden Völkerrecht werden außer Staaten nationale, antikoloniale Befreiungsbewegungen als Parteien eines internationalen bewaffneten Konflikts anerkannt, und zwar im I. Zusatzprotokoll vom 12.12.1977 zu den Genfer Abkommen vom 12.8.1949 (Art. 1 Abs. 4), das bisher von 159 Staaten ratifiziert wurde. Nationale Befrei-

ungsbewegungen werden als Völkerrechtssubjekte und als Parteien eines internationalen bewaffneten Konfliktes eingestuft, weil ihr Kampf als legitim im Sinne des Prinzips der nationalen Selbstbestimmung (Art. 1 Ziff. 2 UN-Charta) gewertet wird. Da Al Qaida keine nationale Befreiungsbewegung ist, kann sie nicht Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt sein und damit auch keinen bewaffneten Angriff durchführen. Im übrigen haben die USA das I. Zusatzprotokoll bisher nicht ratifiziert mit der Begründung, durch den Vertrag werde der Terrorismus gefördert.

Die Anschläge vom 11.9. können zwar zu einer Weiterentwicklung des Völkerrechts Anlass geben. Wenn aber eine Organisation wie Al Qaida als Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt eingestuft und damit nationalen Befreiungsbewegungen gleichgestellt wird, würde dies eine politische Aufwertung Al Qaidas zur Folge haben, die nicht wünschenswert ist. Die Regierung der USA macht jedoch geltend, für die Anschläge sei Afghanistan verantwortlich.

Zur Verantwortlichkeit Afghanistans

Könnten die Anschläge dem Taliban-Regime und damit Afghanistan als bewaffneter Angriff zugerechnet werden? Das Taliban-Regime bildete zwar keine international anerkannte Regierung, sondern ein sog. stabilisiertes *de facto*-Regime. Das Verhalten eines derartigen Regimes kann aber ebenfalls dazu führen, dass der entsprechende Staat völkerrechtlich verantwortlich ist.

Dies wäre z.B. der Fall, wenn Al Qaida als *de facto*-Organ des Taliban-Regimes qualifiziert werden könnte. Unter einem *de facto*-Organ ist eine Person oder eine Gruppe von Personen zu verstehen, die zwar nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht nicht zu den staatlichen Organen zählt, aber im Auftrag derartiger Organe handelt. In dem Entwurf zu einer Kodifikation des Rechts der Staatenverantwortlichkeit (3.8.2001), den die *International Law Commission*, ein Organ der UN-Generalversammlung, ausgearbeitet hat und der insofern das bereits geltende Völkerrecht wiedergibt, heißt es, das Verhalten einer Person oder einer Gruppe (die nicht zu den offiziellen staatlichen Organen gehören) sei einem Staat zurechenbar, falls die Personen auf Grund von Instruktionen oder unter der Leitung oder Kontrolle des Staates agieren (Art. 8). Es liegen keine Anhaltspunkte vor, aus denen geschlossen werden kann, dass Al Qaida bei der Planung und Durchführung der Anschläge im Auftrag oder unter der Kontrolle des Taliban-Regimes handelte. Dies behauptet auch die Regierung der USA nicht. Das Regime wurde vielmehr mit der Begründung verantwortlich gemacht, es habe Al Qaida auf seinem Territorium beherbergt und die Aktivitäten der Organisation geduldet.

Um weitere Kriterien auszumachen, die es erlauben, die Anschläge Afghanistan zuzurechnen, ist es unumgänglich, zunächst einige begriffliche Erläuterungen zu geben. Ein bewaffneter Angriff kann nicht nur direkt, das heißt: durch reguläre staatliche Streitkräfte, vorgenommen werden, sondern auch indirekt. Ein indirekter bewaffneter Angriff ist möglicherweise gegeben, wenn ein Staat in die Aktivitäten nicht-staatlicher Streitkräfte verwickelt ist, die ihrerseits gegen einen anderen Staat vorgehen.

Aufschlussreich ist Res. 3314 (XXIX) der UN-Generalversammlung vom 14.12.1974. Die Resolution hat eine Definition des Begriffs der Aggression zum Inhalt, der mit dem Begriff des bewaffneten Angriffs weitgehend synonym ist. Im Hinblick auf die indirek-

te Aggression heißt es, als Aggressionshandlung gelte auch “das Entsenden bewaffneter Banden, Gruppen, Freischärler oder Söldner durch einen Staat oder für ihn, wenn sie mit Waffengewalt Handlungen gegen einen anderen Staat von so schwerer Art ausführen, dass sie den oben angeführten Handlungen gleichkommen, oder die wesentliche Beteiligung an einer solchen Entsendung”⁷. Die Handlungen, auf die hier verwiesen wird, sind z.B. der Überfall auf fremdes Territorium und die Bombardierung fremden Gebietes (Art. 3 Res. 3314). Wenn nicht-staatliche Streitkräfte derartige Aktionen durchführen, ist ein Staat demnach für solche Handlungen als bewaffneten Angriff verantwortlich, falls der Staat die Streitkräfte entsandt hat oder an deren Aktivitäten wesentlich beteiligt war.

Es gibt keinen Hinweis darauf und wird auch von der Regierung der USA nicht behauptet, dass Vertreter des Taliban-Regimes die Attentäter nach Europa und in die USA geschickt haben. Eine Verantwortlichkeit des Taliban-Regimes kann nur darin begründet sein, dass das Regime an den Aktionen “wesentlich beteiligt” war. Schon vor den Anschlägen vom 11.9. war in der völkerrechtlichen Diskussion umstritten, ob die Beherbergung und Duldung einer nicht-staatlichen Organisation durch einen Staat als “wesentliche Beteiligung” an deren Aktivitäten eingestuft werden kann. Unabhängig davon sollte im vorliegenden Fall jedoch eine Besonderheit berücksichtigt werden, die dafür spricht, dass Afghanistan an den Anschlägen “wesentlich beteiligt” war.

Bereits vor den Anschlägen hatte sich der UN-Sicherheitsrat mehrfach mit dem Bürgerkrieg in Afghanistan befasst, erstmals in Res. 1076 (22.10.1996). In Res. 1193 (28.8.1998) forderte er die Konfliktparteien auf, Terroristen nicht länger in dem von ihnen kontrollierten Gebiet Unterschlupf zu gewähren. In Res. 1214 (8.12.1998) wiederholte er die Aufforderung und betonte, dass insbesondere in den von den Taliban kontrollierten Gebieten Terroristen Unterschlupf gefunden hätten. Der UN-Sicherheitsrat verurteilte erneut in Res. 1267 (15.10.1999) und Res. 1333 (19.12.2000), dass in den von den Taliban kontrollierten Gebieten Terroristen Schutz finden, trainieren und terroristische Aktionen planen könnten, und verlangte von den Taliban, insbesondere Usama Bin Laden auszuliefern. Der genannten Resolution war eine Anklage Bin Ladens durch die US-amerikanische Justiz vorausgegangen, in der dieser u.a. für die Anschläge auf die Botschaften in Nairobi (Kenia) und Daressalam (Tansania) am 13.8.1998 strafrechtlich verantwortlich gemacht worden war. Das Taliban-Regime ist den Aufforderungen des UN-Sicherheitsrats nicht nachgekommen. Das Regime hat Al Qaida über mehrere Jahre hinweg vor der organisierten Staatengemeinschaft in Schutz genommen, was als eine massive Unterstützung zu werten ist, die weit über eine bloße Beherbergung und Duldung hinausgeht.

Al Qaida hielt eine Region Afghanistans unter Kontrolle und bildete dort einen “Staat im Staate”. Al Qaida und das Taliban-Regime waren eng miteinander verflochten. So bestand ein erheblicher Teil der Personen, die dem Regime angehörten, aus Ausländern, die sich zunächst Al Qaida anschlossen und danach in das Regime eingliederten. Diese enge, ja geradezu symbiotische Gemeinschaft⁸ erlaubt den Schluss, dass sich das Regime an den Aktivitäten der Organisation “wesentlich beteiligt” hat, so dass Afghanistan für

⁷ Europa-Archiv, 2/1975, S. 320.

⁸ Vgl. dazu Gunter Schubert: Die USA und die “internationale Allianz gegen Terror”, in: Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V. Jahresbericht 2001 (2002), S. 39 ff..

die Aktionen vom 11.9. verantwortlich war. Da somit ein bewaffneter Angriff vorlag, der Afghanistan zugerechnet werden konnte, durften die USA vom Selbstverteidigungsrecht gegen Afghanistan Gebrauch machen – vorausgesetzt, dass sie über einen Nachweis darüber verfügten, dass Al Qaida als Urheberin für die Anschläge verantwortlich war.

Die Kriegsziele der USA

Das militärische Vorgehen der USA war vom Selbstverteidigungsrecht nur gedeckt, wenn es dem Zweck der Verteidigung der USA diene. Zur Verteidigung gehört nicht nur, dass im Falle einer Invasion die gegnerischen Streitkräfte aus dem Land vertrieben werden, sondern gegebenenfalls auch, Gefahrenquellen auf dem Territorium des Gegners zu beseitigen, was in extremen Ausnahmefällen bedeuten kann, dass das kriegführende Regime zerschlagen wird. Die Verteidigung hat dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen. Die Maßnahmen müssen für den Zweck der Verteidigung geeignet, erforderlich und angemessen sein. Andernfalls liegt keine Verteidigung, sondern Vergeltung, Rache oder eine Bestrafung vor. Die USA und ihre Verbündeten verfolgten von vornherein das Ziel, Al Qaida zu zerschlagen sowie bin Laden und andere der Gruppe angehörende Personen gefangen zu nehmen. Einige Tage nach dem Beginn der militärischen Aktionen erklärte die Regierung der USA zudem, das Taliban-Regime solle beseitigt und eine Übergangsregierung installiert werden.

Die Zerstörung der Basen von Al Qaida und die Gefangennahme von Kämpfern der Organisation ist durch den Verteidigungszweck gedeckt, weil damit das Ziel verfolgt wurde, Gefahrenquellen auf dem Gebiet des Gegners zu beseitigen. Fraglich ist, ob auch die Zerschlagung des Taliban-Regimes erlaubt war. Es fällt auf, dass die Beseitigung des Regimes in der Öffentlichkeit nicht als Verteidigungsmaßnahme begründet wurde, sondern mit dem Argument, das Regime missachte die Menschenrechte. Die Zerschlagung des Regimes wurde wie eine humanitäre Intervention gerechtfertigt. Im Hinblick auf das Selbstverteidigungsrecht ist zu prüfen, ob die Beseitigung des Regimes zum Zweck der Verteidigung geeignet, erforderlich und angemessen war.

In der aktuellen völkerrechtlichen Diskussion wird geltend gemacht, die Beseitigung des Regimes sei kein geeignetes Mittel gewesen, um Al Qaida zu zerstören, da die Organisation ein internationales Netzwerk bilde, das Stützpunkte auch außerhalb Afghanistans unterhalte. Ungeachtet der Zerschlagung des Regimes existiere Al Qaida nach wie vor. Dieses Argument führt aber nicht notwendig zu dem Resultat, dass die Beseitigung des Regimes vom Verteidigungszweck nicht gedeckt war. Die Zerschlagung des Regimes könnte aus dem Grund gerechtfertigt sein, dass es im Hinblick auf weitere Anschläge selbst eine Gefahrenquelle bildete.

Einige Völkerrechtler sind zwar der Auffassung, dass vom Taliban-Regime auch künftig immer wieder Unruhe und Unsicherheit ausgegangen wären, so dass das Regime eine Friedensbedrohung bildete (Art. 39 UN-Charta) und der UN-Sicherheitsrat befugt war, Zwangsmaßnahmen zu verhängen. Präventives Handeln falle aber ausschließlich in den Aufgabenbereich des UN-Sicherheitsrates, während die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts voraussetze, dass sich die Friedensbedrohung zu einem bewaffneten Angriff verdichtet habe. Das Ziel der Beseitigung des Taliban-Regimes sei daher nicht mehr vom Verteidigungszweck gedeckt. Dieses Argument ist jedoch fragwürdig. Es sollte berück-

sichtigt werden, dass im vorliegenden Fall ein bewaffneter Angriff bereits vorlag, so dass die USA zur Selbstverteidigung berechtigt waren. Die Verteidigung kann auch präventive Maßnahmen umfassen, die dem Ziel dienen, eine Gefahrenquelle zu beseitigen.

Eine Gefahr für weitere Anschläge hätte bestanden, wenn zu erwarten war, dass das Taliban-Regime nach der Zerstörung der Basen von Al Qaida andere, außerhalb von Afghanistan wirkende Teile der Organisation einladen würde, sich in Afghanistan niederzulassen. In der völkerrechtlichen Diskussion wird zwar argumentiert, um Aktionen wie die vom 11.9. planen zu können, sei es nicht unbedingt erforderlich, dass eine Organisation Stützpunkte unterhalte, wie sie in Afghanistan unter dem Schutz des Taliban-Regimes zur Verfügung standen. Derartige Aktionen könnten überall geplant werden, zumal die Vorbereitung und Durchführung in anderen Ländern stattfinde. Es ist aber für eine Gruppe wie Al Qaida von großem Nutzen, einen sicheren Aufenthaltsort zu haben, wo Führer der Organisation in einem sozialen Umfeld leben, in dem sie in Ruhe Anschläge planen können. Dies wäre besonders für solche Mitglieder von Al Qaida wichtig gewesen, die nach den Aktionen vom 11.9. international gesucht werden. Entscheidend ist jedoch, dass eine Trennung zwischen Al Qaida und dem Taliban-Regime überhaupt nicht möglich war, da zahlreiche Mitglieder des Regimes, wie bereits erwähnt, ehemalige Kämpfer von Al Qaida waren. So lange das Taliban-Regime existierte, hatte Al Qaida in Afghanistan eine Basis.

Wie hoch musste das Risiko eingeschätzt werden, dass weitere Anschläge geplant werden könnten, um die Zerschlagung des Taliban-Regimes zu rechtfertigen? Genügt es, dass eine solche Möglichkeit nicht auszuschließen war, oder sind konkrete Indizien zu verlangen, aus denen sich ergibt, dass eine hohe Wahrscheinlichkeit bestand? In der Regel dürften konkrete Anzeichen erforderlich sein, aus denen geschlossen werden kann, dass eine gewisse Wahrscheinlichkeit für weitere Aktionen besteht. Andernfalls wäre die Beseitigung eines Regimes nicht angemessen. Im vorliegenden Fall sollte jedoch berücksichtigt werden, dass Aktionen wie die vom 11.9. nicht einen "gewöhnlichen" bewaffneten Angriff bilden, der gegen militärische Ziele gerichtet ist. Derartige Anschläge sind vielmehr, gemessen an den Kriterien des humanitären Völkerrechts, Kriegsverbrechen, weil sie Angriffe auf die Zivilbevölkerung darstellen. Hinzu kommt, dass solche Anschläge, wenn sie erst einmal begonnen wurden, kaum zu stoppen sind. Auch wenn schwer einzuschätzen ist, wie hoch das Risiko war, dass das Taliban-Regime nach dem 11.9. Teile von Al Qaida einladen würde, sich in Afghanistan niederzulassen, oder dass es derartige Aktionen selbst durchführen könnte, lässt sich die Auffassung vertreten, dass angesichts der verbrecherischen Natur möglicher weiterer Aktionen eine vielleicht nur geringe Wahrscheinlichkeit genügen muss. Die Beseitigung des Regimes kann daher im Hinblick auf die Verteidigung der USA noch als angemessen bezeichnet werden.

Die Frage, ob der Krieg gegen Afghanistan vom Selbstverteidigungsrecht der USA gedeckt ist, lässt sich nun folgendermaßen beantworten:

Das militärische Vorgehen der USA war nur gerechtfertigt, falls die USA über einen sicheren Nachweis darüber verfügten, dass Al Qaida die Urheberin der Anschläge war. Der Öffentlichkeit ist ein solcher Nachweis bisher nicht vorgelegt worden.

Wenn die Regierung der USA bei Beginn der militärischen Aktionen über einen derartigen Nachweis verfügt haben sollte, wäre der Krieg gegen Afghanistan vom Selbstverteidigungsrecht gedeckt.

Die Beschlüsse der NATO

Die Mitgliedsstaaten der NATO erklärten am 12.9.2001, "dass dieser Anschlag, falls festgestellt wird, dass er vom Ausland aus gegen die Vereinigten Staaten verübt wurde, als Handlung im Sinne des Artikels 5 des Washingtoner Vertrags angesehen wird, in dem es heißt, dass ein bewaffneter Angriff gegen einen oder mehrere Verbündete in Europa oder Nordamerika als Angriff gegen sie alle angesehen werden wird."⁹ Am 2.10.2001 stellten die NATO-Staaten den Bündnisfall fest mit der Folge, dass sie zum Beistand, wenn auch nicht notwendig zu militärischer Hilfeleistung, verpflichtet waren (Art. 5 NATO-Vertrag). Daraufhin beschlossen die Bündnispartner Maßnahmen, um die USA im Kampf gegen den Terrorismus zu unterstützen, z.B. eine größere Sicherheit für Einrichtungen der USA auf ihrem Territorium zu gewährleisten und den Luftstreitkräften der USA Überflugrechte für militärische Flüge zur Verfügung zu stellen (4.10.2001).

Der NATO-Vertrag hat keine Vorschrift zum Inhalt, die ein militärisches Vorgehen gegen einen anderen Staat zulässt, das über das Selbstverteidigungsrecht (Art. 51 UN-Charta) hinausgeht. Die Feststellung des Bündnisfalles setzt vielmehr voraus, dass die Bedingungen des Art. 51 UN-Charta erfüllt sind (Art. 7 NATO-Vertrag). Indem die NATO-Staaten den Bündnisfall feststellten, brachten sie ihre Position zum Ausdruck, dass die Anschläge einen bewaffneten Angriff gegen die USA darstellten, der die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts erlaubt. Sofern sie über einen Nachweis darüber verfügten, dass Al Qaida die Urheberin der Anschläge bildete, war der Beschluss rechtmäßig.

Rechtspolitische Perspektiven

Anschläge, die von einer terroristischen Organisation durchgeführt werden, sind nicht immer einem Staat zuzurechnen. Dies ist z.B. der Fall, wenn der Staat, auf dessen Gebiet sich die Gruppe befindet, die Attentäter weder entsandt hat noch an den Anschlägen wesentlich beteiligt war. Auch können die Basen einer terroristischen Organisation in einem Gebiet gelegen sein, das staatlicher Kontrolle entzogen ist, weil eine funktionierende Staatsgewalt auf Grund eines Bürgerkrieges nicht mehr in vollem Umfang besteht. In derartigen Fällen ist ausgeschlossen, dass sich der von den Anschlägen betroffene Staat auf das Selbstverteidigungsrecht berufen kann. Falls der UN-Sicherheitsrat keine Zwangsmaßnahmen beschließt, besteht möglicherweise eine Lücke im Völkerrecht.

Ist es sinnvoll, eine Norm zu schaffen, wonach Staaten, die Opfer terroristischer Anschläge werden, berechtigt sind, auch in solchen Fällen militärisch gegen eine terroristische Organisation einzuschreiten, um deren Mitglieder gefangen zu nehmen und vor Gericht zu stellen? Voraussetzung müsste sein, dass der Staat, auf dessen Gebiet sich die Gruppe befindet, seine Kooperation verweigert (sofern es eine funktionierende Staatsgewalt überhaupt gibt). Ein derartiges Vorgehen würde allerdings erhebliche Probleme im Hinblick auf die Souveränität dieses Staates mit sich bringen. Deshalb ist dafür zu plädieren, dass der UN-Sicherheitsrat, der in erster Linie zuständig ist, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen, in solchen Fällen einschreitet.

Hans-Michael Empell

⁹ Blätter für deutsche und internationale Politik, 10/2001, S. 1263.