

Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus¹

Bardo Fassbender

Meine Bemerkungen konzentrieren sich auf den Sicherheitsrat, der unter den Gremien der Vereinten Nationen seit den Geschehnissen des 11. September 2001 im Zusammenhang mit Fragen des internationalen Terrorismus die Hauptaufmerksamkeit der Öffentlichkeit genießt.

I.

1. In seiner Resolution 1377 vom 12. November 2001² erklärte der Sicherheitsrat: „[A]cts of international terrorism constitute one of the most serious threats to international peace and security in the twenty-first century“. Das ist eine Grundsatzerklärung des Rates, seine grundsätzliche Reaktion auf den 11. September, welche terroristische Handlungen mit einer internationalen Dimension zu einer Gefahr für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit im Sinne der UN-Charta erklärt – mit der entsprechenden Verantwortung und Kompetenz des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta. Der Sicherheitsrat ging mit dieser Feststellung über seine bisherige Praxis einen wesentlichen Schritt hinaus. Bisher – seit Beginn der neunziger Jahre – hatte er sich nämlich darauf beschränkt zu erklären, die Verhinderung internationaler terroristischer Handlungen sei „wesentlich für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“.³

Dennoch, so meine These, die ich im folgenden begründen möchte, ist es unwahrscheinlich, daß der Sicherheitsrat bei der Bekämpfung dieser

¹ Vom Verfasser korrigierte und mit Fußnoten versehene Tonbandfassung des Vortrags.

² Text der Resolution im Anhang, Dokument 2. Vgl. zuvor schon Resolutionen 1368 vom 12.9.2001. (Anhang, Dokument 1) und 1373 vom 28.9.2001. In der letzteren heißt es: „*The Security Council ... Reaffirming further that such acts [the terrorist attacks of 11 September 2001], like any act of international terrorism, constitute a threat to international peace and security*“.

³ Vgl. Resolution 748 vom 31.3.1992 (Sanktionen gegen Libyen wegen des Bombenanschlags auf eine Maschine der Fluggesellschaft PanAm über der schottischen Ortschaft Lockerbie): „*The Security Council ... Convinced that the suppression of acts of international terrorism, including those in which States are directly or indirectly involved, is essential for the maintenance of international peace and security, ... Determined to eliminate international terrorism, ... Acting under Chapter VII of the Charter ...*“. Ähnlich Resolutionen 1044 (1996) (Sudan), 1054 (1996) (Sudan), 1189 (1998) (Bombenanschläge in Nairobi und Dar-es-Salaam) und 1269 (1999) (internationaler Terrorismus im allgemeinen).

spezifischen Bedrohung des Weltfriedens eine bedeutende Rolle spielen wird, und zwar weder in der gegenwärtigen Krise noch in möglichen anderen der Zukunft. Die zweite Prognose ist natürlich problematischer als die erste.

2. Daß die Rolle des Sicherheitsrates im Kampf gegen den internationalen Terrorismus eine begrenzte sein wird, beruht nicht auf einem Mangel an rechtlicher Kompetenz. Es besteht heute Einvernehmen in der völkerrechtlichen Literatur wie auch in der politischen Praxis, daß der Sicherheitsrat Akte des internationalen Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens im Sinne von Kapitel VII der Charta behandeln und mit bindenden Resolutionen dagegen vorgehen kann.⁴ Meinungsverschiedenheiten bestehen wohl nur noch in der Frage, welche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit von einer *internationalen* terroristischen Handlung gesprochen werden kann. Die Gründe, warum der Sicherheitsrat keine sehr maßgebliche Rolle spielt oder spielen wird, liegen woanders.

3. Zunächst einmal ist es wichtig, sich die amerikanische Haltung im gegenwärtigen Konflikt vor Augen zu führen. Sie ist ganz von der Ansicht bestimmt, man befinde sich „im Krieg“ mit den Urhebern der Anschläge des 11. September sowie potentiellen Terroristen der Zukunft. Im letzten Heft des *European Journal of International Law* hat sich *Frédéric Mégret*, der am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz arbeitet, in einem Aufsatz eindringlich mit dieser Kriegsrhetorik der Vereinigten Staaten und ihren Konsequenzen für die völkerrechtliche Weltordnung auseinandergesetzt.⁵ Ich zitiere nur wenige Sätze aus einer bedeutenden Rede des amerikanischen Präsidenten, seiner „State of the Union Address“ vom 29. Januar 2002:

„As we gather tonight, our nation is at war, we are winning the war on terror. The men and women of our armed forces have delivered a message now clear to every enemy of the United States. You will not escape the justice of this nation. Our cause is just and it continues. Our war against terror is only beginning. My hope is that all nations will heed our call, but some governments will be timid in the face of terror and, make no mistake about it, if they do not act, America will, and all nations should know America will do what is necessary to ensure our nation's security.“⁶

⁴ Vgl. schon *Bardo Fassbender*, UN Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective, Den Haag u.a. 1998, S. 207 („Future Challenges to World Security and the Responsibilities of the Security Council“).

⁵ Vgl. *Frédéric Mégret*, „War“? Legal Semantics and the Move to Violence, in: *European Journal of International Law* Bd. 13 (2002), S. 361-399.

⁶ Im Internet unter: <http://www.whitehouse.gov/stateoftheunion/>.

Diese Aussagen haben führende amerikanische Politiker in vielen Ansprachen seitdem wiederholt. In der relativ langen Rede des Präsidenten vor dem Kongreß kamen die Vereinten Nationen überhaupt nicht vor. Das Wort „United Nations“ taucht nicht auf.

Wenn wir in die Geschichte zurückblicken und auf die Entstehung auch der UN-Charta sehen, dann ist deutlich, daß in der Meinung der Großmächte, welche die entscheidende Rolle bei dieser Entstehung gespielt haben, ein „major war“ (das heißt eine größere militärische Auseinandersetzung, in die auch nur eine der Großmächte verwickelt sein würde) außerhalb der Kompetenz der UN bleiben sollte. Das Vetorecht des Artikels 27 Abs. 3 der UN-Charta bildete die rechtliche Hauptmethode, um eine unerwünschte Intervention kleinerer Mächte in Auseinandersetzungen der Großmächte auszuschließen.⁷ Das Vetorecht diente am Ende wohl auch den Interessen der Vereinten Nationen selber. Denn – wie *Michael Reisman* einmal sehr deutlich gesagt hat – wäre es zu einer Konfrontation mit einem dieser „major power centres“ gekommen, dann wäre das Opfer wohl sehr schnell die Organisation der Vereinten Nationen selbst gewesen.⁸

Heute betrachten sich die Vereinigten Staaten als im Krieg stehend. Das ist nicht nur eine rhetorische Figur, sondern eine Ansicht mit erheblichen rechtlichen Konsequenzen. Die Gesetzgebung der Vereinigten Staaten im Bereich der inneren Sicherheit geht davon aus, daß ein Kriegszustand besteht.⁹ Auf der Grundlage des Kriegszustandes hat der Präsident zur (militär-) strafrechtlichen Verfolgung von potentiellen Terroristen ausländischer Staatsangehörigkeit sogenannte Militärkommissionen (Military Commissions) eingesetzt, vor denen den Angeklagten die üblichen, von der amerikanischen Verfassung garantierten strafprozessualen Rechte vorenthalten werden.¹⁰ Die betreffende Anordnung des Präsidenten beginnt mit den Sätzen:

„International terrorists, including members of al Qaida, have carried out attacks on United States diplomatic and military personnel and facilities

⁷ Vgl. *Helmut Volger*, Geschichte der Vereinten Nationen, München 1995, S. 20 ff.

⁸ Vgl. *W. Michael Reisman*, The Constitutional Crisis in the United Nations, in: *American Journal of International Law* Bd. 87 (1993), S. 83 (98).

⁹ Vgl. z.B. Declaration of National Emergency by Reason of Certain Terrorist Attacks, Proclamation of the President, 14.9.2001 (Proc. 7463); Presidential Executive Order on Terrorist Financing, 24.9.2001; (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010924-1.html>); USA Patriot Act of 2001, 26.10.2001; Homeland Security Act of 2002 (<http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/bill/index.html>).

¹⁰ Vgl. Military Order, Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism, 66 Fed. Reg. 57, 833, vom 16.11.2002 (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011113-27.html>). Siehe dazu die Beiträge von *Daryl A. Mundis*, *Ruth Wedgwood* u.a. in: *American Journal of International Law* Bd. 96 (2002), S. 320-364.

*abroad and on citizens and property within the United States on a scale that has created a state of armed conflict that requires the use of the United States Armed Forces.*¹¹

Die USA werden diesen von ihnen erklärten Krieg gegen den Terrorismus auch führen, wie sie es für richtig halten, und nicht bereit sein, sich dabei von einer multilateralen Institution irgendwelche Vorschriften machen zu lassen.

4. Die Vereinigten Staaten haben rechtlich die Militäraktionen gegen die Al Qaida Organisation und das Taliban-Regime in Afghanistan auf das Recht auf Selbstverteidigung gestützt. Es gibt ein sehr deutliches Dokument, einen Brief des ständigen Vertreters der Vereinigten Staaten bei den Vereinten Nationen, an den Präsidenten des Sicherheitsrats vom 7. Oktober 2001, in dem dieses Recht auf Selbstverteidigung ausdrücklich geltend gemacht wird. Ich zitiere:

*„In accordance with Article 51 of the Charter of the United Nations, I wish, on behalf of my Government, to report that the United States of America, together with other States, has initiated actions in the exercise of its inherent right of individual and collective self-defence following the armed attacks that were carried out against the United States on 11 September 2001.“*¹²

Der Sicherheitsrat hat im Grundsatz diese amerikanische Position akzeptiert, allerdings – erwartungsgemäß und auch bezeichnenderweise – in einer nicht sehr deutlichen Form. In Resolution 1368 vom 12. September 2001, also dem Tag unmittelbar nach den Anschlägen auf New York und Washington, rief der Rat in der Präambel dieser Resolution das „inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter“ in Erinnerung.¹³ Das alleine wäre nicht sehr viel wert in rechtli-

¹¹ A.a.O., Section 1(a) (meine Hervorhebung). Im Widerspruch zu dieser Feststellung des Bestehens eines Kriegszustandes wird allerdings den auf dem US-Militärstützpunkt Guantanamo auf Kuba inhaftierten Al Quaida- und Taliban-Kämpfern der Kriegsgefangenenstatus verweigert; vgl. U.S. Department of State, Fact Sheet „Status of Detainees at Guantanamo“, 7.2.2002 (<http://www.state.gov/p/sa/rts/fs/7910pf.htm>): „The President has determined that the [Third] Geneva Convention applies to the Taliban detainees, but not to the al-Qaida detainees. Al-Qaida is not a state party to the Geneva Convention; it is a foreign terrorist group. As such, its members are not entitled to POW status. Although we never recognized the Taliban as the legitimate Afghan government, Afghanistan is a party to the Convention, and the President has determined that the Taliban are covered by the Convention. Under the terms of the Geneva Convention, however, the Taliban detainees do not qualify as POWs. Therefore, neither the Taliban nor al-Qaida detainees are entitled to POW status.“

¹² Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council, UN-Dok. S/2001/946 (<http://www.un.int/usa/s-2001-946.htm>).

¹³ „The Security Council ... Recognizing the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter ...“. Vollständiger Text im Anhang, Dokument 1.

cher Hinsicht; es folgt aber im ersten operativen Absatz der Resolution gleich anschließend die Feststellung, daß der Rat die Anschläge des Vortages als eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit ansieht. Es ist das Ergebnis eines interessanten Kompromisses, die zwei Feststellungen in einen unmittelbaren Zusammenhang zu rücken, ohne aber doch klar zu sagen, daß es sich bei den Anschlägen um einen „armed attack“ (bewaffneten Angriff) im Sinne des Artikels 51 der UN-Charta handelt, gegen den der Angegriffene das Recht auf Selbstverteidigung in Anspruch nehmen darf. Diesen klaren Schluß hat der Rat am 12. September noch nicht gezogen. Er hat im fünften operativen Absatz der Resolution vielmehr seine eigene Bereitschaft erklärt, „to take all necessary steps to respond to the terrorist attacks of 11 September ... in accordance with its responsibilities under the Charter of the United Nations“. Am 12. September hielt es der Sicherheitsrat also trotz seines Zugeständnisses an die amerikanische Position (Inanspruchnahme des Selbstverteidigungsrechts) noch für möglich, in der Reaktion auf die Geschehnisse des Vortages eine größere Rolle zu spielen und selbst in Ausübung seiner Verantwortung nach der Charta tätig zu werden, etwa – nach dem Vorbild der berühmten Resolution 678 (1990) zur Befreiung Kuwaits – durch eine Autorisierung der Anwendung militärischer Gewalt durch die Vereinigten Staaten und andere UN-Mitgliedstaaten.

Zu Recht ist diese erste Resolution des Sicherheitsrates nach dem 11. September aus völkerrechtlicher Sicht widersprüchlich und zweideutig genannt worden. Professor *Antonio Cassese* schrieb: „[B]y this resolution the Security Council wavers between the desire to take matters into its own hands and resignation to the use of unilateral action by the US.“¹⁴

Es folgte am 28. September 2001 Resolution 1373; sie beseitigte diese Zweideutigkeit nicht. In der Präambel der Resolution bekräftigte der Sicherheitsrat wiederum erstens die Ansicht, die Anschläge stellten eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar, und zweitens, im folgenden Absatz, das von der UN-Charta anerkannte individuelle und kollektive Selbstverteidigungsrecht.¹⁵ Es fehlt nunmehr allerdings die Erklärung der eigenen Bereitschaft „to take all necessary steps“. Auch wenn dieses Fehlen damit erklärt werden kann, daß der Sicherheitsrat mit der betreffenden Resolution ja bereits erste praktische, gegen die Finanzierung terroristischer Handlungen gerichtete Schritte

¹⁴ Vgl. *Antonio Cassese*, *Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law*, in: *European Journal of International Law* Bd. 12 (2001), S. 993-1001 (996). Vgl. auch *Christian Tomuschat*, *Der 11. September und seine rechtlichen Konsequenzen*, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* Bd. 28 (2001), S. 535 (543).

¹⁵ Vgl. oben Fn. 2. Anschließend an das dortige Zitat heißt es: „*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)“.

unternahm, so entsprach der Verzicht auf die Klausel doch der mittlerweile klaren Erkenntnis, daß die Vereinigten Staaten nicht daran dachten, den Sicherheitsrat in der militärischen Reaktion auf die Anschläge eine aktive Rolle spielen zu lassen.

Indem der Rat mit den beiden Resolutionen im wesentlichen das amerikanische Argument der Selbstverteidigung anerkannte, akzeptierte er implizit auch, daß die Vereinigten Staaten alle von ihnen für erforderlich gehaltenen Mittel, insbesondere also nicht näher qualifizierte militärische Gewalt, benutzen können würden, um die Angriffe von sich abzuwehren oder neue Angriffe zu verhindern.¹⁶

Interessant ist das Protokoll der Sicherheitsratssitzung vom 12. September 2001.¹⁷ Diese Sitzung ist eine der wenigen der vergangenen Jahre, in der öffentlich in einer relativ deutlichen Weise diskutiert worden ist. In dem Protokoll finden sich zwei entgegengesetzte Argumentationsmuster. Auf der einen Seite haben alle fünfzehn Delegationen übereinstimmend gesagt, es handele sich bei den Anschlägen des 11. September nicht alleine um einen Angriff auf die Vereinigten Staaten, sondern auf die Menschheit als Ganze. Der Vertreter des Vereinigten Königreiches etwa sprach von einer „attack not only on the United States, but against humanity itself“, und der Vertreter der Ukraine von einer „direct challenge not only to the United States, but to the entire civilized world“. Der chinesische Vertreter sagte: „Yesterday's terrorist attacks, which stunned the world, took place in the United States, but they also represent an open challenge to the international community as a whole.“ Diese Sichtweise, es gehe hier nicht so sehr um einen Angriff auf einen einzelnen Staat, sondern auf die Weltgemeinschaft als Ganze, hätte nun freilich nahe gelegt, den Sicherheitsrat als das verantwortliche Organ dieser internationalen Gemeinschaft die Reaktion auf die Angriffe koordinieren und autorisieren zu lassen. In diesem Sinne erklärte der norwegische Delegierte: „It is important that a unified Security Council now take appropriate steps.“ Das aber ist gerade nicht geschehen. Vielmehr haben die Erklärungen, es sei die ganze internationale Gemeinschaft berührt, die Redner in dieser Sitzung nicht daran gehindert, den Vereinigten Staaten in Resolution 1368 das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 der UN-Charta zuzubilligen.

Es sind hier zwei entgegengesetzte Pole erkennbar, die auch seitdem die Diskussion bestimmt haben: auf der einen Seite die Einsicht, daß es hier um Gemeinschaftsbelange, Gemeinwohlinteressen der internationa-

¹⁶ So auch *Tomuschat* (Fn. 14), S. 544.

¹⁷ UN-Dok. S/PV.4370.

len Gemeinschaft¹⁸ geht und entsprechend eine gemeinschaftlich organisierte Reaktion angemessen und erforderlich wäre; auf der anderen Seite das Zugeständnis einer besonderen Berührung der Einzelinteressen eines Staates und die entsprechende Zubilligung eigenmächtigen Reagierens.

5. Im Vergleich mit der Praxis des Sicherheitsrates in den frühen neunziger Jahren, nach Ende des Kalten Krieges, die ja zu vielen Hoffnungen Anlaß gab, stellt diese Reaktion auf den 11. September einen weiteren Rückzug des Sicherheitsrates von einer Wahrnehmung seiner Verantwortung nach der UN-Charta da. Es ist gut erinnerlich, daß schon die „Blanko-Ermächtigung“ der Vereinigten Staaten und ihrer Verbündeten zur Befreiung Kuwaits von der irakischen Besetzung in Resolution 678 (1990) („to use all necessary means ... to restore international peace and security in the area“) auf Kritik gestoßen war. Damals hatte man schon dieses „contracting out“ kritisiert, weil es den einzelnen Staaten, die im Namen der internationalen Gemeinschaft zu handeln ermächtigt wurden, einen zu großen Entscheidungsspielraum gebe. Diese Form der Ermächtigung, schrieben *Lobel* und *Ratner* im *American Journal of International Law*, „leaves individual states with wide discretion to use ambiguous, open-textured resolutions to exercise control over the initiation, conduct and termination of hostilities“.¹⁹

In dieser Linie läßt sich nunmehr der Rückzug des Sicherheitsrates zugunsten des Selbstverteidigungsargumentes noch stärker kritisieren. Zwar behält der Sicherheitsrat nach Anerkennung einer „Article 51 situation“ rechtlich gesehen die Möglichkeit, zu einem von ihm gewählten Zeitpunkt in die Ereignisse einzugreifen. Denn Artikel 51 der UN-Charta gewährt das Recht auf Selbstverteidigung ausdrücklich nur für den Zeitraum „bis der Sicherheitsrat die ... erforderlichen Maßnahmen getroffen hat“, das heißt bis zu dem Moment, an dem der Sicherheitsrat in den Ablauf der Geschehnisse eintritt und die Handlung an sich reißt. Praktisch gesehen aber gilt: Je mehr Zeit verstrichen ist, desto unwahrscheinlicher wird ein solcher Eingriff des Sicherheitsrates in den laufenden Konflikt.

¹⁸ Zu ihrem Verständnis im heutigen Völkerrecht neuerdings *Bardo Fassbender*, Zwischen Staatsräson und Gemeinschaftsbindung. Zur Gemeinwohlorientierung des Völkerrechts der Gegenwart, in: Herfried Münkler/Karsten Fischer (Hrsg.), Gemeinwohl und Gemeinsinn im Recht, 2002, S. 231-274.

¹⁹ Vgl. *Jules Lobel/Michael Ratner*, Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime, in: *American Journal of International Law* Bd. 93 (1999), S. 124 (125). S. ferner *John Quigley*, The "Privatization" of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism, in: *Michigan Journal of International Law* Bd. 17 (1996), S. 249; *Burns H. Weston*, Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy, in: *American Journal of International Law* Bd. 85 (1991), S. 516 (525–528).

Und selbst wenn er – spät – erfolgt, wird er auf den Konfliktverlauf kaum entscheidenden Einfluß nehmen.

Nach der Konstruktion des Selbstverteidigungsrechts in Artikel 51 stellt die Ausübung dieses Rechts eine Ausnahme dar. Gedacht war an eine kurzzeitige militärische Reaktion auf einen bewaffneten Angriff, die unmittelbare Abwehr eines solchen Angriffs bis zu dem Zeitpunkt, an dem der Sicherheitsrat handlungsfähig sein würde. Ein angegriffener Staat sollte nicht tatenlos mitansehen müssen, wie etwa fremde Truppen seine Grenzen überschreiten, und darauf warten, daß der Sicherheitsrat in New York zusammentritt und die notwendigen Beschlüsse trifft.

Gemessen an diesem Konzept ist die Reaktion des Sicherheitsrates auf die Terroranschläge des 11. September, seine Selbstbeschränkung, in der Tat problematisch. Der Sicherheitsrat hat das Charta-Institut der Selbstverteidigung sehr weit ausgelegt, indem er es dem angegriffenen Staat überlassen hat selbst zu entscheiden, gegen welches Ziel er seine Verteidigungsmaßnahmen richten will, wann und wie lange er diese Maßnahmen ergreift und welche Mittel er dabei benutzt. In all diesen Fragen hat der Sicherheitsrat den Vereinigten Staaten von Amerika eine „carte blanche“ eingeräumt.²⁰ In einem „klassischen“ zwischenstaatlichen Konflikt hätte immerhin der Gegner festgestanden, und hätte es auch einige Regeln über angemessene und unangemessene Verteidigungsmaßnahmen gegeben. Demgegenüber ist im „unchartered territory“ des „Kriegs gegen den Terrorismus“ fast alles offen, so daß der Rückzug des Sicherheitsrates von seiner Verantwortung besonders schwerwiegend ist.

Die amerikanische Regierung hat wiederholt erklärt, man müsse sich darauf einstellen, daß der Krieg noch Jahre und Jahrzehnte lang andauern werde: „years and decades to come“. Wenn für die Dauer einer solchen Zeit den Vereinigten Staaten sachlich und räumlich praktisch unbegrenzte Freiheit zu militärischer Aktion eingeräumt würde, könnte dies zu einem partiellen Zusammenbruch des ganzen Systems des Gewaltver-

²⁰ Die amerikanische Regierung hat die Situation umgehend genutzt und in einer neuen „nationalen Sicherheitsstrategie“ ein weitgehendes Recht auf präventive Selbstverteidigung beansprucht. Vgl. The National Security Strategy of the United States of America (document issued by the White House, 17 September 2002), Teil III: „The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism— premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents. ... We will disrupt and destroy terrorist organizations by: ... defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of selfdefense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country ...“ (s. auch Teil V). (Text des Dokuments: <http://www.whitehouse.gov/nsc/print/nssall.html>.) Vgl. *Frederic L. Kirgis*, Pre-emptive Action to Forestall Terrorism (ASIL Insight), Juni 2002, <http://www.asil.org/insights/insigh88.htm>.

bots, wie es die UN-Charta errichtet hat, führen – eines Systems, das in den letzten Jahren durch die Praxis der „humanitären Intervention“ (Stichwort „Kosovo“) und die von amerikanischer Seite propagierte Möglichkeit einer vom Sicherheitsrat „implizit erteilten Ermächtigung“ („implied authorization“, Stichwort „gewaltsame Sicherung der Flugverbotszonen im Irak“) ohnehin geschwächt ist.

II.

1. Wird der Sicherheitsrat, von der gegenwärtigen Krise einmal abgesehen, in der Zukunft bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus eine größere Rolle spielen? Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, denn niemand von uns kann in die Zukunft blicken. Viel wird davon abhängen, wie die gegenwärtige Krise bewältigt werden wird. Verschiedene Gesichtspunkte sprechen eher für eine geringe Rolle des Sicherheitsrats bei der Bekämpfung und Unterdrückung zukünftiger terroristischer Aktionen.

2. Zunächst einmal ist es dem Sicherheitsrat ebensowenig wie der Generalversammlung gelungen, sich auf eine allgemeinverbindliche Definition terroristischer Handlungen zu einigen. Die Sicherheitsratsresolution 1373 etwa spricht fast in jedem Absatz von „terrorist acts“, auch von „terrorists“ und „terrorist groups“, ohne die notwendigen Begriffsmerkmale zu benennen. Sie setzt einen allgemein anerkannten Terrorismus-Begriff voraus, den es gerade nicht gibt, weder im Hinblick auf eine völkerrechtliche Strafbarkeit²¹ noch im Zusammenhang mit dem Gewaltverbot der UN-Charta. Es herrscht nämlich große Uneinigkeit in der Frage, welche Form der Ausübung von Gewalt zugunsten bestimmter politischer Ziele man als Terrorismus ansieht und welche nicht. Man erinnere sich nur an die breite Unterstützung des kolonialen Befreiungskampfes durch die Vereinten Nationen,²² die im Zusammenhang bestimmter Situationen angeblich neokolonialer Unterdrückung von Völkern wiederaufgelebt ist.

²¹ Vgl. Resolution E der Diplomatischen Konferenz zur Errichtung eines Internationalen Strafgerichtshofes (im Anhang I der Schlußakte der Konferenz vom 17.7.1998, UN-Dok. A/CONF.183/10*): „*The United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries on the Establishment of an International Criminal Court, ... Recognizing that terrorist acts, by whomever and wherever perpetrated and whatever their forms, methods or motives, are serious crimes of concern to the international community, ... Regretting that no generally acceptable definition of the crime[s] of terrorism ... could be agreed upon for the inclusion, within the jurisdiction of the Court ...*“ (vollständiger Text abgedruckt in: *Christian Rosbaud/Otto Trifflerer* (Hrsg.), *Rome Statute of the International Criminal Court*, 2000, S. 94).

²² Seit dem Jahr 1970 bejahte die UN-Generalversammlung ein Recht kolonialer Völker und der Völker unter Fremdherrschaft, zur Verwirklichung ihres Selbstbestimmungsrechts „alle notwendigen Mittel“, d.h. auch Waffengewalt, einzusetzen. Siehe Resolution 2621 (XXV), Abs. 2, und Resolution 2708 (XXV), Abs. 5 („*The General Assembly ... 5. Reaffirms its recognition of the legitimacy of the struggle of the colonial peoples and peoples under alien domination to exercise their*“).

Im Jahre 1972 hat die Generalversammlung die erste allgemeine Resolution zum Phänomen des internationalen Terrorismus verabschiedet, das war die Resolution 3034 (XXVII) vom 18. Dezember 1972. Der lange Titel dieser Resolution ist bezeichnend: „Measures to prevent international terrorism ... and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes“. Hier wird viel Sympathie zum Ausdruck gebracht mit bestimmten Ursachen des Terrorismus und mit denjenigen, die im Kampf gegen diese Ursachen sogar ihr eigenes Leben zu opfern bereit sind. Auch wenn später der lange Titel zu „Measures to prevent international terrorism“ verkürzt worden ist und man sich gegenwärtig mit Rücksicht auf die Vereinigten Staaten verständlicherweise sehr zurückhält, hat sich an dieser Grundhaltung wenig geändert. Nach wie vor wird je nach Standpunkt ein Unterschied in der Bewertung politisch motivierter Gewaltakte gemacht. Die palästinensischen Anschläge gegen Israel in den besetzten Gebieten und in Israel selbst sind ein Paradebeispiel.

3. Aufgrund seiner Struktur und Arbeitsweise ist der Sicherheitsrat auch kaum in der Lage, ein so komplexes Phänomen wie den Terrorismus adäquat zu bewältigen. Der Rat ist nach wie vor ein diplomatisches Gremium. Auf Einladung des Ratspräsidenten treffen sich die Vertreter der fünfzehn Mitgliedstaaten des Sicherheitsrates in der „Security Council Chamber“ des UN-Gebäudes in New York, um zu beraten und zu beschließen. Das Szenario einer Friedensbedrohung, das die Gründer der UN 1945 vor Augen hatten, war eine zwischenstaatliche Krise wie diejenige zwischen dem Deutschen Reich und Polen vor Beginn des Zweiten Weltkrieges, oder ein Aufmarsch von Truppen jenseits einer internationalen Grenze, eine Situation also, in der einem Gremium wie dem Sicherheitsrat etwas Zeit bleiben würde, um zusammenzutreten und die Friedensbedrohung abzuwenden. Demgegenüber kann ein solches Gremium terroristische Gewalttaten kaum verhindern. Wenn sie geschehen sind, ist es naturgemäß schon zu spät. Es bleibt dem Rat kaum mehr übrig, als die Gewalttaten zu verurteilen, Sympathie mit den Opfern und ihren Angehörigen auszudrücken und die Mitgliedstaaten aufzufordern, die Täter zu verfolgen und zur Verantwortung zu ziehen.²³ Der Sicherheitsrat

right to self-determination and independence by all the necessary means at their disposal [meine Hervorhebung, B.F.] and notes with satisfaction the progress made in the colonial Territories by the national liberation movements, both through their struggle and through reconstruction programmes“). Vgl. dazu *Christian Tomuschat*, The right of resistance and human rights, in: UNESCO (Hrg.), *Violations of human rights: possible rights of recourse and forms of resistance*, Paris 1984, S. 13-33 (18, 21, 26 f.).

²³ Vgl. neuerdings Resolution 1438 vom 14.10.2002 (Anschläge in Bali, Indonesien) und Resolution 1440 vom 24.10.2002 (Geiselnahme in Moskau).

verfügt nicht über eigene Geheimdienste oder polizeiliche Informationen, die ihm präventives Handeln ermöglichen würden. Er ist ganz auf die Informationen angewiesen, welche ihm die Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen. Das versetzt den Sicherheitsrat als Organ in eine schwierige Lage. Während des Kriegs zur Befreiung Kuwaits etwa waren die nicht-amerikanischen Mitglieder des Sicherheitsrates nicht immer völlig davon überzeugt, daß die Erklärungen der amerikanischen Armeeführung und der CIA über den Kriegsverlauf stets vollständig und exakt waren.

III.

Ich möchte nicht mißverstanden werden: Der Sicherheitsrat hat auch bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus eine wichtige Rolle und Aufgabe. Diese liegt aber weniger in der unmittelbaren Reaktion auf ein terroristisches Ereignis, sondern mehr im grundsätzlichen Bereich. Wie stets hängt es von den Mitgliedstaaten ab, ob man den Rat diese Rolle auch spielen läßt.

Zunächst einmal ist es Aufgabe des Sicherheitsrats, die Mitgliedstaaten (einschließlich derer, die von terroristischen Handlungen unmittelbar betroffen oder besonders bedroht sind), an die Grundprinzipien der Charta zu erinnern, an die tragenden Grundsätze der internationalen Gemeinschaft, auf die man sich in der UN-Charta geeinigt hat. Der Rat muß auf Mäßigung und Maßhalten hinwirken.

Zweitens ist es eine Hauptaufgabe des Sicherheitsrats, sich um die Identifikation und Verhinderung internationaler Konflikte zu bemühen, auch von Bürgerkriegen und Situationen schwerer Menschenrechtsverletzungen, die ohne Zweifel – wie die von mir zitierte Resolution der Generalversammlung von 1972 andeutet – Ursachen von Terrorismus sein können. Auch die amerikanische Regierung sieht einen Zusammenhang zwischen den politischen, militärischen und wirtschaftlichen Verhältnissen im Nahen Osten und der Gefahr des internationalen Terrorismus.

Drittens kann sich der Rat auch am Prozeß völkerrechtlicher Normsetzung beteiligen; in der englischen Terminologie ist etwas vage von „norm setting“ oder „standard setting“ die Rede. Die Frage ist, ob und in welchem Umfang der Rat mit seinen Resolutionen auch allgemeine Handlungsanweisungen an die Staaten richten kann, unabhängig von einer bestimmten friedensbedrohenden Situation. In der Völkerrechtslehre wird eine entsprechende Kompetenz des Rates zunehmend bejaht.²⁴ Die Re-

²⁴ Vgl. schon *Christian Tomuschat*, *Obligations Arising for States Without or Against Their Will*, in: *Recueil des Cours* Bd. 241 (1993), S. 195 (344). Weitere Nachweise bei *Fassbender*, *UN Security Council Reform* (Fn. 4), S. 211 Anm. 149.

solution 1373 über die Verhinderung der Finanzierung terroristischer Gewalttaten ist eine solche allgemeine Anweisung; sie hat die einschlägige Konvention der Vereinten Nationen vom 9. Dezember 1999²⁵ unter Berufung auf Kapitel VII der UN-Charta für allgemein verbindlich erklärt und die entsprechenden Verpflichtungen damit auch den Staaten auferlegt, die die Konvention bislang nicht ratifiziert haben. Dieser Weg ist deshalb nicht ganz unproblematisch, weil auch der Sicherheitsrat auf die Kooperation der Staaten und die innerstaatliche Umsetzung seiner Anordnungen angewiesen ist. Wenn ein Staat nicht bereit ist, einen bestimmten völkerrechtlichen Vertrag anzunehmen, weil er starke Gegengründe hat, dann ist auch nicht sehr wahrscheinlich, daß er sich ohne weiteres einer Resolution des Sicherheitsrates beugen wird. Vielleicht wird er sie verbal akzeptieren, jedoch ihre tatsächliche Ausführung mit wenig Elan und Entschiedenheit betreiben. Die Möglichkeiten des Rates, einen solchen Staat zu einer effektiven Befolgung einer Resolution anzuhalten, sind begrenzt; es fällt dem Rat in seiner heutigen Verfassung schon schwer, ein genaues Bild von der innerstaatlichen Umsetzung seiner Resolutionen zu gewinnen. Der Sicherheitsrat darf also seine Autorität nicht überschätzen und nicht mehr verlangen, als er unter den gegebenen Umständen auch an Akzeptanz und praktischer Befolgung erwarten kann. Anderenfalls wird das wertvolle Schwert der Resolution als Rechtsetzungsinstrument rasch stumpf.

Ich komme zum Titel meines Beitrages zurück. Im Augenblick beherrscht unilaterale Aktion das Feld. Das wird auch für eine Weile so bleiben. Aber es sind heute nicht nur ein paar Idealisten und verträumte Pazifisten, die die Vereinigten Staaten an die Bedeutung multilateraler Institutionen und Verfahren erinnern. Die Situation ist heute eine ganz andere, als sie etwa noch in den zwanziger Jahren des letzten Jahrhunderts oder selbst noch 1945 bestand. Im Gegensatz zu dieser Vergangenheit ist heute die Interdependenz der Staaten wirklich etwas, was die Existenz der meisten Länder und ihrer Völker bestimmt, vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht, aber auch in der Garantie ihrer militärischen Sicherheit oder im Bereich der Kommunikation. Der Interdependenz der Staaten in den einzelnen Politikfeldern entspricht auf der Seite des Verfahrens der Multilateralismus, das heißt die Einbindung in multilaterale Institutionen und Entscheidungsmechanismen. In einer solchen Situation, in der die ganze internationale Umgebung, in der sich die Staaten befinden, von multilateralen Notwendigkeiten und Bedingungen gekennzeichnet ist, kann kein einzelner Staat mehr auf Dauer unilateral agieren. So werden

²⁵ International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, von der UN-Generalversammlung angenommen mit Resolution 54/109 vom 9.12.1999, in Kraft getreten am 10.4.2002.

sich auch die Vereinigten Staaten wieder dem Sicherheitsrat zuwenden und in seinen Beschlüssen eine sichere Grundlage der Legalität und Legitimität für ihr Handeln suchen müssen.²⁶ Eine Blankoermächtigung wie die des 12. September 2001 kann den USA auf die Dauer eine solche Grundlage nicht bieten.

Anhang

Dokument 1: Resolution 1368 (2001) des Sicherheitsrates vom 12. September 2001

The Security Council,

Reaffirming the principles and purposes of the Charter of the United Nations,

Determined to combat by all means threats to international peace and security caused by terrorist acts,

Recognizing the inherent right of individual or collective self-defence in accordance with the Charter,

1. *Unequivocally condemns* in the strongest terms the horrifying terrorist attacks which took place on 11 September 2001 in New York, Washington (D.C.) and Pennsylvania and *regards* such acts, like any act of international terrorism, as a threat to international peace and security;
2. *Expresses* its deepest sympathy and condolences to the victims and their families and to the People and Government of the United States of America;
3. *Calls on* all States to work together urgently to bring to justice the perpetrators, organizers and sponsors of these terrorist attacks and *stresses* that those responsible for aiding, supporting or harbouring the perpetrators, organizers and sponsors of these acts will be held accountable;

²⁶ Die Politik zugunsten eines multilateralen Vorgehens im Rahmen des Sicherheitsrates, für welche sich die USA in der Irak-Frage nach einer langen Phase der Propagierung eines unilateralen Vorgehens entschieden haben, und welche zu Resolution 1441 vom 8.11.2002 geführt hat, kann als eine – hoffentlich nicht nur kurzfristig gültige – Bestätigung dieser Prognose angesehen werden.

4. *Calls also* on the international community to redouble their efforts to prevent and suppress terrorist acts including by increased cooperation and full implementation of the relevant international anti-terrorist conventions and Security Council resolutions, in particular resolution 1269 of 19 October 1999;

5. *Expresses* its readiness to take all necessary steps to respond to the terrorist attacks of 11 September 2001, and to combat all forms of terrorism, in accordance with its responsibilities under the Charter of the United Nations;

6. *Decides* to remain seized of the matter.

Dokument 2: Resolution 1377 (2001) des Sicherheitsrates vom 12. November 2001

The Security Council,

Decides to adopt the attached declaration on the global effort to combat terrorism.

Annex

The Security Council,

Meeting at the Ministerial level,

Recalling its resolutions 1269 (1999) of 19 October 1999, 1368 (2001) of 12 September 2001 and 1373 (2001) of 28 September 2001,

Declares that acts of international terrorism constitute one of the most serious threats to international peace and security in the twenty-first century,

Further declares that acts of international terrorism constitute a challenge to all States and to all of humanity,

Reaffirms its unequivocal condemnation of all acts, methods and practices of terrorism as criminal and unjustifiable, regardless of their motivation, in all their forms and manifestations, wherever and by whomever committed,

Stresses that acts of international terrorism are contrary to the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and that the financing, planning and preparation of as well as any other form of support for acts of international terrorism are similarly contrary to the purposes and principles of the Charter of the United Nations,

Underlines that acts of terrorism endanger innocent lives and the dignity and security of human beings everywhere, threaten the social and economic development of all States and undermine global stability and prosperity,

Affirms that a sustained, comprehensive approach involving the active participation and collaboration of all Member States of the United Nations, and in accordance with the Charter of the United Nations and international law, is essential to combat the scourge of international terrorism,

Stresses that continuing international efforts to broaden the understanding among civilizations and to address regional conflicts and the full range of global issues, including development issues, will contribute to international cooperation and collaboration, which themselves are necessary to sustain the broadest possible fight against international terrorism,

Welcomes the commitment expressed by States to fight the scourge of international terrorism, including during the General Assembly plenary debate from 1 to 5 October 2001, *calls on* all States to become parties as soon as possible to the relevant international conventions and protocols relating to terrorism, and encourages Member States to take forward work in this area,

Calls on all States to take urgent steps to implement fully resolution 1373 (2001), and to assist each other in doing so, and *underlines* the obligation on States to deny financial and all other forms of support and safe haven to terrorists and those supporting terrorism,

Expresses its determination to proceed with the implementation of that resolution in full cooperation with the whole membership of the United Nations, and welcomes the progress made so far by the Counter-Terrorism Committee established by paragraph 6 of resolution 1373 (2001) to monitor implementation of that resolution,

Recognizes that many States will require assistance in implementing all the requirements of resolution 1373 (2001), and invites States to inform the Counter-Terrorism Committee of areas in which they require such support,

In that context, invites the Counter-Terrorism Committee to explore ways in which States can be assisted, and in particular to explore with international, regional and subregional organizations:

- the promotion of best-practice in the areas covered by resolution 1373 (2001), including the preparation of model laws as appropriate,
- the availability of existing technical, financial, regulatory, legislative or other assistance programmes which might facilitate the implementation of resolution 1373 (2001),
- the promotion of possible synergies between these assistance programmes,

Calls on all States to intensify their efforts to eliminate the scourge of international terrorism.

Die Vereinten Nationen und der internationale Terrorismus – Diskussionszusammenfassung

Norman Weiß

Zunächst stand die Sicherheitsratsresolution Nr. 1368 vom 12. September 2001 im Mittelpunkt der Diskussion. Ihre Rechtsverbindlichkeit wurde klargestellt (*Stross, Fassbender*). Grundsätzlich sei es wohl nicht vorgesehen, den Sicherheitsrat künftig als völkerrechtlichen Ersatzgesetzgeber fungieren zu lassen; gegen die Resolution 1368 jedoch wurde aus dem Kreis der Staaten kein Widerspruch erhoben (*Fassbender*).

Jedenfalls habe die Resolution das Völkerrecht geschwächt; die Vereinten Nationen stünden heute in der bloßen Heeresfolge der USA. Demgegenüber schreibe die eigene Satzung den Vereinten Nationen eine Weltpolizeifunktion zu, wozu die Organisation ein Gewaltmonopol benötige, das sie angesichts des Hegemons USA aber nicht habe (*Tönnies*).

Ob sich das Völkerrecht tatsächlich mit der Resolution 1368 gewandelt habe, sei eine interessante Frage, die man allerdings erst in der Rückschau beantworten könne. Ein effektives Gewaltmonopol der Vereinten Nationen müsse errichtet werden, damit ein Gewaltmonopol politisch durchsetzbar sei. Richtig sei, daß die USA eine Tendenz zur Hegemonie hätten und weniger für ein Gewaltmonopol der Vereinten Nationen eintreten (*Fassbender*).

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die Europäische Union an einer Terrorismus Definition arbeite (*Grieling*). Dazu könne er nichts sagen, entgegnete *Fassbender*, der jedoch einräumte, daß man sich in diesem Kreis möglicherweise besser auf eine Definition einigen könne.

Einen zweiten Schwerpunkt der Diskussion bildete die Anti-Terrorismus-Konvention. *Fassbender* erläuterte den aktuellen Stand der Ausarbeitungen und wies darauf hin, daß es derzeit vor allem Probleme bei den in Art. 18 niedergelegten Ausschlussklauseln gebe: Neben dem Ausschluß von Aktionen von Armeeingehörigen und von Staaten bei offizieller Amtsausübung wollten einige Staaten auch den Ausschluß von Aktionen von Konfliktparteien.

In diesem Zusammenhang thematisierte eine Konferenzteilnehmerin die künftige Rolle von Befreiungsbewegungen (*Uhlmann*). Gefragt wurde auch, ob im Falle des Zustandekommens der Anti-Terrorismus-Konvention auch noch das humanitäre Völkerrecht gelte (*Stross*). Hinweisen wurde ferner darauf, daß die USA angesichts der ausbleibenden Erfolge im Kampf gegen den Terrorismus wieder verstärkt auf den

Sicherheitsrat zugehen könnten (*Breul*). Klärungsbedarf bestehe weiterhin bei der Bestimmung des Täterbegriffs (Wer begeht Terrorakte?) und der Opfergruppen (Gegen wen richten sich Terrorakte?) (*Horn*).

Fassbender wies abschließend darauf hin, daß es bereits völkerrechtliche Abkommen zum Terrorismus in bestimmten Bereichen gebe, in denen man sich einig war, v.a. im Bereich der Luftfahrt. Die neue Konvention solle vorhandene Lücken schließen. Die bestehenden Konventionen und auch die neue Konvention beruhten auf dem Prinzip der individuellen Verantwortlichkeit. Das Problem des „state-sponsored terrorism“ sei bislang ausgeklammert worden. Er gab zu bedenken, daß die neue Konvention bei zu vielen Ausnahmetatbeständen zu schwach werde.

Die Bedrohung des Weltfriedens durch Terrorismus von privater Seite sei heute ein ernstes und schwieriges Problem für das Völkerrecht.