

Arbeitspapiere

zu Problemen
der Internationalen Politik
und der Entwicklungsländerforschung



Die Vereinten Nationen und der ,Krieg gegen den Terrorismus'

*Neue Herausforderungen für das UN-System
kollektiver Sicherheit*

Martin Kühnemund

FORSCHUNGSSTELLE DRITTE WELT

am Geschwister-Scholl-Institut
für Politische Wissenschaft der
Ludwig-Maximilians-Universität München

Die Vereinten Nationen und der ,Krieg gegen den Terrorismus'

Neue Herausforderungen für das UN-System kollektiver Sicherheit

Martin Kühnemund

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	2
2. Zur Legalität der militärischen Terrorismusbekämpfung in Afghanistan.....	7
2.1. Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht in der Charta der Vereinten Nationen.....	8
2.2. Die Militärschläge gegen Afghanistan in der völkerrechtlichen Analyse	11
2.2.1. Voraussetzungen für das Vorliegen eines Selbstverteidigungsfalls	12
2.2.1.1. Bewaffneter Angriff am 11. September 2001?	12
2.2.1.2. Die Rolle des Sicherheitsrats	22
2.2.2. Schranken der Selbstverteidigung	28
2.3. Zusammenfassung.....	35
3. Mögliche Auswirkungen auf das UN-System kollektiver Sicherheit.....	39
3.1. Die internationalen Reaktionen auf die Operation „Enduring Freedom“	39
3.2. Die Gefahr einer Aushöhlung des Gewaltverbots	42
3.3. Das Autorisierungsregime und die Gefahr einer Marginalisierung der UN	47
3.4. Der Sicherheitsrat als Weltgesetzgeber?.....	52
3.5. Eine alternative Vorgehensweise.....	57
4. Nationale Strategien und Interessen im ,Krieg gegen den Terrorismus'.....	61
4.1. Die USA	61
4.2. Die weiteren ständigen Sicherheitsratsmitglieder: Veränderte Sicherheitslage oder nüchterne Interessenabwägung?	69
4.2.1. Russland	73
4.2.2. China	80
4.3. Synthese: Der Krieg gegen den Terrorismus, die amerikanische Hegemonie und der Sicherheitsrat	88
5. Fazit.....	98
Literatur- und Quellenverzeichnis	104

1. Einleitung

„Der 11. September hat die Welt verändert“, war nach den Terroranschlägen in New York und Washington überall zu hören und zu lesen.¹ Die freie Welt sei in ihren Grundfesten erschüttert; die internationale Sicherheitslage habe sich drastisch gewandelt; nichts sei mehr wie zuvor. Der internationale Terrorismus sei zur größten Herausforderung für die Sicherheit und den Frieden auf der Welt geworden; um dieser Herausforderung zu begegnen, bedürfe es einer globalen Anstrengung. Die Notwendigkeit internationaler Kooperation biete aber auch die große Chance, das Problem gemeinsam anzugehen und dabei zwischenstaatliche Differenzen zu überwinden.

Eine Folge des 11. September 2001 war in der Tat, dass sich die Staaten der Welt nahezu ausnahmslos an die Seite der USA stellten, Mitgefühl, Sympathie und Solidarität ausdrückten und Hilfe im Kampf gegen den internationalen Terrorismus anboten. Zugleich schienen die USA den Multilateralismus als außenpolitisches Prinzip für sich zu entdecken, und verstanden es, eine bemerkenswerte internationale Koalition um sich zu scharen, in der für ehemalige Rivalen wie Russland und China und selbst für „States of concern“ wie Iran, Syrien und Pakistan Platz war. Auf dem internationalen Parkett entstand eine lange nicht mehr gekannte Einigkeit – der Schock über die Anschläge und die offenbar gewordene globale Bedrohung durch den Terrorismus schienen überall auf der Welt zu der Einsicht geführt zu haben, dass nunmehr trotz aller Differenzen ein gemeinsames Vorgehen unerlässlich sei.

Von dieser Stimmung profitierten auch die Vereinten Nationen. Bereits am Tag nach den Anschlägen verabschiedeten sowohl der Sicherheitsrat als auch die Generalversammlung Resolutionen, in denen die Anschläge aufs Schwerste verurteilt und dem internationalen Terrorismus der Kampf angesagt wurde. Nahezu alle Staaten forderten, die UN müssten eine zentrale Rolle bei der Terrorismusbekämpfung in all ihren Dimensionen übernehmen. UN-

¹ Der Spiegel z.B. griff diesen Ausdruck zum Jahrestag der Anschläge wieder auf und titelte: „11. September – Der Tag, der die Welt veränderte“. Vgl. Der Spiegel, Heft 36/2002

Generalsekretär Kofi Annan schloss sich an und ergänzte, die UN seien die einzige Institution, die dem Kampf gegen den Terror globale Legitimität verleihen könne.² Und auch die USA wurden plötzlich nicht müde, die Wichtigkeit der UN im Kampf gegen den Terrorismus zu betonen. Wie um ihre neue Wertschätzung für die Organisation zu dokumentieren, besetzten die USA noch im September den seit Anfang des Jahres vakanten Posten des UN-Botschafters und beglichen einen erheblichen Teil ihrer Beitragsrückstände. Und bevor die militärische Kampagne gegen die Urheber der Attentate und ihre Hintermänner und Förderer begann, wandten sich die USA an den Sicherheitsrat, der das Recht auf Selbstverteidigung bestätigte und alle Staaten der Welt zu konkreten Antiterror-Maßnahmen verpflichtete.

Manche Beobachter sahen in diesen Ereignissen einen Aufbruch der UN zu neuen Ufern. „Schon jetzt gehört die Weltorganisation zu den größten Kollateral-Nutznießern der Angriffe des 11. September“, schrieb der britische Journalist Ian Williams Ende 2001.³ Der amerikanische Professor für Politikwissenschaft Robert Keohane sang in einem Kommentar vom 1. Oktober 2001 geradezu ein Loblied auf die Organisation:

„The United Nations has often been criticized, but events after the terrorist attacks of September 11 show how essential it is to international peace and security. The United Nations Security Council, in particular, has proved its value in the current crisis.“⁴

Und der französische Völkerrechtler und Politologe Pierre-Marie Dupuy konstatierte: „[T]he underlying trend goes in the direction of co-operation and, thus, close international concerted action.“⁵

² In einem Zeitungsartikel schrieb Annan: „The United Nations must have the courage to recognize that just as there are common aims, there are common enemies. To defeat them, all nations must join forces in an effort encompassing every aspect of the open, free global system so wickedly exploited by the perpetrators of last week's atrocities. The United Nations is uniquely positioned to advance this effort. It provides the forum necessary for building a universal coalition and can ensure global legitimacy for the long-term response to terrorism.“ Kofi Annan: Fighting Terrorism On a Global Front. New York Times vom 21.09.2001.

³ Ian Williams: Amerikas Krieg gegen den Terrorismus. Neue Wertschätzung für die Vereinten Nationen in Washington. Vereinte Nationen, Bd. 49 Heft 6 (2001), S. 209.

⁴ Robert O. Keohane: The United Nations: An Essential Instrument against Terror. Duke University Forum: Faculty Viewpoints, 2001. <http://www.duke.edu/web/forums/keohane.html> [Stand: 17.09.2002]

⁵ Pierre-Marie Dupuy: The Law after the Destruction of the Towers. EJIL Discussion Forum, 2001. http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-dupuy.html [Stand: 17.09.2002]

Bereits ein Jahr später war die anfängliche Euphorie jedoch weitgehend verfliegen. An ihre Stelle ist bei den meisten Beobachtern eine gewisse Ernüchterung getreten. Der Krieg in Afghanistan war zwar, nach den meisten Maßstäben gemessen, außerordentlich erfolgreich; die Herrschaft der Taliban ist vorüber, und es gibt erste Schritte in Richtung einer Demokratisierung und Stabilisierung des Landes. Der zunächst wahrgenommene Trend hin zu mehr Multilateralismus und internationaler Kooperation hat sich jedoch nicht unbedingt bestätigt, und die optimistischen Prognosen, die den UN eine erheblich gestiegene Bedeutung zumaßen, waren offenbar verfrüht. Längst ist nicht mehr die Rede davon, die angebliche gemeinsame Mission Terrorismusbekämpfung habe den UN zu einer dauerhaft gestärkten Stellung im internationalen System verholfen. Stattdessen tauchten schon bald Kommentare auf, die den USA vorwarfen, die UN als „Feigenblatt“ für ihren fast ausschließlich unilateral geführten ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ missbraucht zu haben.⁶ Und spätestens anhand der Irak-Krise wird deutlich, dass die Weltorganisation kaum zwei Jahre nach dem 11. September vor einer schweren Belastungsprobe steht.

In der vorliegenden Arbeit soll nun der Versuch unternommen werden, eine möglichst umfassende, objektive Einschätzung der Ereignisse, die auf den 11. September folgten, der Rolle der Vereinten Nationen darin, und der möglichen Auswirkungen auf das UN-System vorzunehmen. Dabei sollen, soweit möglich, völkerrechtliche und politische Aspekte, die in der einschlägigen Literatur meist separat behandelt werden, zusammengeführt werden. Das Hauptaugenmerk der Analyse richtet sich auf die Militärschläge der USA und ihrer Verbündeten gegen Afghanistan als dem zentralen Bestandteil der bisherigen Antiterror-Kampagne. Was war und ist problematisch an dieser Kampagne, wie wurde sie von der internationalen Staatengemeinschaft aufgenommen, und was waren die Gründe für ihr Zustandekommen? Und nicht zuletzt: Was lassen die Geschehnisse und Entwicklungen, die sich im ‚Krieg

⁶ Siehe z.B. Salim Muwakkil: Empowered United Nations: Terrorism's Greatest Foe. Chicago Tribune vom 17.12.2001: „The U.S. uses the UN only to help it spell unilateral.“

gegen den Terrorismus' beobachten lassen, für die Zukunft der kollektiven Friedenssicherung durch die bzw. mit Hilfe der UN erwarten?

Am Anfang der Untersuchung stehen Überlegungen zur Legalität des Krieges in Afghanistan. Viele Aussagen westlicher Politiker und die Berichterstattung in den Medien suggerieren, dass dieser Krieg völkerrechtlich unbedenklich, weil durch das Recht auf Selbstverteidigung gedeckt war. Kapitel 2 zeigt jedoch, dass die Militärschläge gegen Al Qaida und die Taliban keineswegs auf derart sicherem völkerrechtlichen Boden stehen. Dennoch waren die Reaktionen der internationalen Gemeinschaft darauf außerordentlich unkritisch und wohlwollend. Kapitel 3 untersucht, wie sich die Antiterror-Kampagne und die internationale Billigung derselben auf die Arbeit der UN, insbesondere auf die Stellung des Sicherheitsrats, auf das UN-System kollektiver Sicherheit⁷ und auf die völkerrechtlichen Bestimmungen, auf denen dieses System basiert, auswirken könnte.

Kapitel 4 wendet sich den Interessenlagen der wichtigsten staatlichen Akteure zu. Analysiert wird einerseits, welche Rolle multilaterale Diplomatie im Allgemeinen und die UN im Speziellen in der globalen Antiterror-Strategie der USA spielten. Andererseits soll gezeigt werden, welche Motive die internationale Gemeinschaft, in erster Linie die Mitglieder des Sicherheitsrats, und hier insbesondere die ständigen Mitglieder Russland und China, dazu bewegten, das amerikanische Vorgehen so vorbehaltlos zu unterstützen. Im Anschluss daran wird der Versuch unternommen, vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der möglichen Handlungsalternativen das Verhalten des Sicherheitsrats im ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ realistisch zu beurteilen, nicht aus der Perspektive der einzelnen Mitgliedsstaaten, sondern aus der Perspektive der Vereinten Nationen *qua* Organisation. Schließlich sollen einige

⁷ Das Prinzip der „kollektiven Sicherheit“ besagt in erster Linie, dass sich die Staaten zu gemeinschaftlichen, kollektiven Aktionen vereinen, wenn ein Staat gegen die Normen der Friedensordnung verstößt. Es handelt sich also in erster Linie um ein Abschreckungsmodell zur Verhinderung kriegerischer Auseinandersetzungen (Vgl. Günther Unser: Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen. 6. Aufl., München 1997, S. 10, 91 ff.). Wenn im Folgenden vom „UN-System kollektiver Sicherheit“ die Rede ist, so ist damit die Gesamtheit der Normen, Institutionen und Maßnahmen der UN zur Friedensschaffung und -sicherung gemeint, die sich teils aus den Bestimmungen der Charta ergeben, teils aus der Praxis der wichtigsten Organe, v.a. des Sicherheitsrats, entwickelt haben. Für Überlegungen zum Konzept der kollektiven Sicherheit und seine Relevanz im heutigen internationalen System siehe Thomas G. Weiss (Hrsg.): *Collective Security in a Changing World*. Boulder, London 1993.

zusammenfassende Bemerkungen deutlich machen, in welcher Situation sich die UN ein gutes Jahr nach den Terroranschlägen gegen die USA vom 11. September 2001 befinden, und welchen Herausforderungen sich das System kollektiver Sicherheit derzeit vor allem stellen muss.

Die zentralen Erkenntnisse, die diese Arbeit liefert, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Anerkennung der Rechtmäßigkeit der militärischen Terrorismusbekämpfung in Afghanistan bedingt eine Neuinterpretation der Reichweite und Schranken des Rechts auf Selbstverteidigung, die das UN-System kollektiver Sicherheit und dessen völkerrechtliche Grundlagen vor neue Herausforderungen und Gefahren stellt.
2. Die besonderen geopolitischen Umstände erlaubten es den USA trotzdem, die UN im Kampf gegen den Terrorismus ohne nennenswerten Widerstand für die Durchsetzung ihre eigenen Interessen zu instrumentalisieren.
3. Aus der Sicht der UN war das Verhalten des Sicherheitsrats angesichts der politischen Realitäten dennoch insgesamt nicht unangemessen, da es der Organisation für den Moment zumindest eine gewisse Relevanz in sicherheitspolitischen Fragen erhalten hat.
4. Der ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ verdeutlicht das Dilemma, mit dem sich die UN zu Beginn des 21. Jahrhunderts konfrontiert sehen. Es scheint, als bliebe oft nur die Wahl zwischen zwei ‚Übeln‘: dem Mittragen auch völkerrechtlich und politisch fragwürdiger Initiativen der Hegemonialmacht USA oder dem Risiko, bei einer Konfrontation mit Amerika in wichtigen sicherheitspolitischen Fragen weitgehend irrelevant zu werden.

2. Zur Legalität der militärischen Terrorismusbekämpfung in Afghanistan

Bei den verheerenden Terroranschlägen am 11. September 2001 in New York und Washington kamen insgesamt mehr als 3.000 Menschen ums Leben.⁸ Angesichts der dramatischen Konsequenzen, aber auch der eingesetzten Mittel und der Hintergründe, wird seitdem vielfach die Ansicht vertreten, der internationale Terrorismus habe mit diesen Anschlägen eine völlig neue Qualität offenbart. Häufig ist jetzt von einer „dritten Generation“ des Terrorismus die Rede.⁹

Entsprechend dramatisch fiel die Reaktion der USA aus. Am 7. Oktober 2001 begannen die USA und Großbritannien mit Luftangriffen gegen Ziele in Afghanistan. Gleichzeitig machte Präsident George W. Bush deutlich, dass die Operation „Enduring Freedom“ nur der erste Schritt in einer Kampagne sei, die sich möglicherweise auf andere Staaten ausdehnen könne:

„Today we focus on Afghanistan, but the battle is broader. [...] If any government sponsors the outlaws and killers of innocents, they have become outlaws and murderers themselves. And they will take that lonely path at their own peril.“¹⁰

Die Luftangriffe zeitigten schon bald große Erfolge, so dass die US-Streitkräfte innerhalb weniger Tage den Luftraum über Afghanistan kontrollierten und damit beginnen konnten, auch mit am Boden operierenden Spezialkräften gezielte Angriffe auf Stellungen der Taliban und Al Qaida durchzuführen. Nach anfänglichem Zögern begannen die USA und ihre Verbündeten gegen Ende Oktober damit, auch diejenigen Taliban-Kräfte anzugreifen, die sich im Nordosten des Landes im Kampf mit der so genannten Nordallianz befanden. Dies erlaubte es der Nordallianz, die seit Jahren weitestgehend erfolglos

⁸ Vgl. Sean D. Murphy: Contemporary Practice of the United States Relating to International Law: Legal Regulation of Use of Force. American Journal of International Law, Bd. 96 Heft 1 (2002), S. 237 f.

⁹ „Kennzeichnend für diese dritte Generation des internationalen Terrorismus sind seine überregionalen Hintergründe und Zielsetzungen, die weltweite Vernetzung seiner Akteure und Aktionsfelder, der Einsatz brutalster Mittel und die Betroffenheit der Weltgesellschaft als Ganzer.“ Thomas Bruha und Matthias Bortfeld: Terrorismus und Selbstverteidigung. Voraussetzungen und Umfang erlaubter Selbstverteidigungsmaßnahmen nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Vereinte Nationen, Bd. 49 Heft 5 (2001), S. 161.

¹⁰ Ebd.

militärischen Widerstand gegen die Taliban geleistet hatte, diese innerhalb weniger Wochen entscheidend zu schlagen. Am 13. November nahmen die Truppen der Nordallianz die Hauptstadt Kabul ein, und Ende Dezember 2001 kontrollierten die Anti-Taliban-Kräfte nahezu die Gesamtheit Afghanistans.¹¹ Auf welcher rechtlichen Grundlage diese großangelegte Militäraktion steht bzw. stehen kann, soll in diesem Kapitel beleuchtet werden.

2.1. Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht in der Charta der Vereinten Nationen

Eine der zentralen Errungenschaften der Vereinten Nationen ist die Verankerung des allgemeinen Gewaltverbots in ihrer Satzung.¹² Es gehört heute zu den grundlegenden Regeln des modernen Völkerrechts. Anders als noch die Völkerbundsatzung oder der Briand-Kellogg-Pakt verbietet Artikel 2 Zif. 4 der UN-Charta jegliche Anwendung oder Androhung bewaffneter Gewalt zwischen den Mitgliedsstaaten:

„Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.“

Eingeschlossen sind also auch die bewaffnete Gewalt „short of war“ oder so genannte „low intensity conflicts“ sowie allein schon die Drohung mit Gewalt. Das Gewaltverbot gilt ferner nicht nur zwischen UN-Mitgliedsstaaten, sondern zwischen allen Staaten, da ihm im Schrifttum und in der Staatenpraxis überwiegend *ius cogens*-Qualität zugeschrieben wird,¹³ es sich also um eine zwingende Norm handelt, von der die Völkerrechtssubjekte wegen ihrer grundlegenden Bedeutung unabhängig von den von ihnen eingegangenen

¹¹ Detaillierte Informationen über den Verlauf der militärischen Kampagne finden sich bei Philipp Eder und Bruno Günter Hofbauer: *Operation Enduring Freedom*. Österreichische Militärische Zeitschrift, Bd. 40 Heft 1-4 (2002), S. 54-60, 178-185, 318-326, 461-466.

¹² Für eine ausführliche Diskussion des Gewaltverbotes siehe z.B.: Knut Ipsen: *Völkerrecht*. Ein Studienbuch. 4. Aufl., München 1999, S. 929 ff.

¹³ Vgl. Brigitte Reschke: *Gewaltverbot*. In: Helmut Volger (Hrsg.): *Lexikon der Vereinten Nationen*. München, Wien 2000, S. 198.

anderweitigen vertraglichen Verpflichtungen unter keinen Umständen abweichen dürfen.

Es existieren nur zwei Ausnahmen von diesem umfassenden Gewaltverbot: die individuelle oder kollektive Selbstverteidigung auf der Grundlage von Artikel 51, und kollektive Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen gemäß Kapitel VII der Charta.¹⁴ Bei letzteren handelt es sich um Maßnahmen, die der Sicherheitsrat im Falle einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens oder einer Angriffshandlung beschließen kann. Da das damit anvisierte System der kollektiven Sicherheit allerdings aufgrund von Schwierigkeiten bei der Umsetzung, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll, bis zum heutigen Tag nicht die erhoffte praktische Bedeutung erlangt hat, ist es auch nach 1945 bei der vor allem einzelstaatlichen Gewaltausübung geblieben.¹⁵ Dafür bietet das Selbstverteidigungsrecht die einzige grundsätzlich unumstrittene rechtliche Handhabe; als Konsequenz daraus wird heute „bei nahezu jeder militärischen Gewaltanwendung das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung bemüht.“¹⁶ Die Staaten tendieren dazu, sich selbst dann auf das in der Charta verbrieft Selbstverteidigungsrecht zu berufen, „when this seems entirely implausible and to involve the stretching of Article 51 beyond all measure.“¹⁷

Folglich ist das Recht auf Selbstverteidigung zu einem Feld geworden, in dem es fundamentale Meinungsverschiedenheiten sowohl zwischen Staaten als auch zwischen Völkerrechts-Experten gibt.¹⁸ Kontrovers diskutiert wurden und werden unter anderem die Reichweite des Selbstverteidigungsrechts, die Zulässigkeit von präventiver Selbstverteidigung und von Selbstverteidigung zum Schutz eigener Staatsangehöriger, sowie das Recht, gegen koloniale Besatzung oder Terrorismus zu Selbstverteidigungsmaßnahmen zu greifen. Auch die Versuche, in der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu einem Konsens zu kommen, scheiterten weitestgehend, so dass weder die

¹⁴ Die weiteren in der Charta erwähnten Ausnahmen (Übergangsbestimmungen nach Art. 106 sowie die „Feindstaatenklauseln“ in Art. 107 und Art. 53) haben heute keinerlei praktische Relevanz mehr. Vgl. Anthony Clark Arend und Robert J. Beck: *International law and the use of force. Beyond the UN Charter paradigm*. London und New York 1993, S. 32 f.

¹⁵ Zu den wenigen Ausnahmen sind vor allem die Operationen in Korea (1950), Irak (1991), Somalia (1993), Haiti (1994), und Kosovo (1999) zu zählen.

¹⁶ Albrecht Randelzhofer: Art. 51. In: Bruno Simma (Hrsg.): *Charta der Vereinten Nationen. Kommentar*. München 1991, S. 618.

¹⁷ Christine Gray: *International Law and the Use of Force*. Oxford und New York 2000, S. 87.

¹⁸ Ebd., S. 84.

„Declaration on Friendly Relations“ von 1970 noch die Aggressions-Definition von 1974 irgendeine Präzisierung des Rechts auf Selbstverteidigung enthalten.¹⁹

Dennoch lassen sich einige grundlegende Charakteristika zweifelsfrei festhalten. Die Autoren der Charta waren zwar realistisch genug, die Selbstverteidigung nicht völlig ausschließen zu wollen, sie haben sie aber doch ganz erheblich eingeschränkt.²⁰ Artikel 51 legt fest:

„Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs das naturgegebene Recht zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren in keiner Weise dessen auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält.“

Wichtigstes Kriterium ist demnach das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs. Auf die Schwierigkeiten bei der genauen Begriffsbestimmung des „bewaffneten Angriffs“ wird noch einzugehen sein, fest steht jedoch, dass es den Staaten bis zum bewaffneten Angriff zugemutet wird, auf bewaffnete Selbstverteidigung zu verzichten.²¹ Doch selbst, wenn unzweifelhaft ist, dass ein bewaffneter Angriff vorliegt, gilt die Befugnis zur Selbstverteidigung nicht uneingeschränkt. Vielmehr beinhaltet Artikel 51 die Pflicht, Maßnahmen sofort dem Sicherheitsrat anzuzeigen und, wichtiger noch, diese sofort einzustellen, sobald der Rat selbst die zur Aufrechterhaltung des internationalen Friedens nötigen Maßnahmen getroffen hat. Schließlich gelten für die Durchführung der Selbstverteidigungsmaßnahmen die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit – obwohl diese in Artikel 51 nicht ausdrücklich genannt werden. Durch diese Prinzipien soll sichergestellt werden, dass das Selbstverteidigungsrecht auf das Ziel der Abwehr eines bewaffneten Angriffs

¹⁹ Resolutionen der Generalversammlung 2625 (XXV) (Declaration on Friendly Relations) und 3314 (XXIX) (Aggressions-Definition).

²⁰ Zur Entstehung der Charta, insbes. zur Entwicklung von Artikel 51, siehe Nico Krisch: Selbstverteidigung und kollektive Sicherheit. Berlin, Heidelberg, New York 2001, S. 45 ff.

²¹ Vgl. Randelzhofer 1991, S. 619.

beschränkt bleibt und nicht zur Rechtfertigung von Vergeltungs- oder Bestrafungsaktionen missbraucht werden kann.

2.2. Die Militärschläge gegen Afghanistan in der völkerrechtlichen Analyse

Aus zahllosen Aussagen und Dokumenten der Regierungen der USA und ihrer Verbündeten geht unmissverständlich hervor, dass diese ihre Angriffe auf Al Qaida und die Taliban als Selbstverteidigungsmaßnahme begreifen. Die Stichhaltigkeit dieser Argumentation ist allerdings angesichts der eben genannten, jedenfalls dem Grundsatz nach allgemein akzeptierten Einschränkungen dieses Rechts sowie der bisherigen Staatenpraxis keineswegs selbstverständlich. Daher soll im weiteren Verlauf dieses Kapitels die Rechtmäßigkeit der Militärschläge gegen Afghanistan überprüft und, wo angebracht, kritisch hinterfragt werden. Es kann und soll an dieser Stelle jedoch nicht in erster Linie um eine abschließende Kategorisierung der Militärschläge als legal oder illegal gehen; vielmehr soll aufgezeigt werden, welche Aspekte der amerikanischen Vorgehensweise als völkerrechtlich problematisch einzustufen sind, und wie argumentiert wird bzw. werden kann, um sie dennoch mit dem geltenden Recht in Einklang zu bringen.

Mögliche alternative Rechtfertigungsmodelle für das amerikanische Vorgehen abseits des Rechts auf Selbstverteidigung gemäß der UN-Charta, wie sie vereinzelt in der Literatur und in Kommentaren zu finden sind, etwa die Legitimation anhand eines etwaigen, über Artikel 51 hinausgehenden völkergewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrechts, als „Intervention auf Einladung“,²² oder aber anhand des Konzepts des „Just War“,²³ werden bewusst außer Acht gelassen. Da sich die handelnden Akteure zur

²² Siehe z.B. den Beitrag von Ben Goldsmith am 25.02.2002 zum Diskussions-Forum des EJIL: http://www.ejil.org/forum_WTC/messages/36.html [Stand: 22.09.2002]

²³ In der Tradition des „gerechten Krieges“ argumentiert z.B. eine Gruppe namhafter amerikanischer Intellektueller, die im Februar 2002 das vielbeachtete Manifest „What we are fighting for“ veröffentlicht hat. Im Internet unter: http://www.propositionsonline.com/html/fighting_for.html [Stand: 22.09.2002]

Rechtfertigung ihres Vorgehens eindeutig auf das in der UN-Charta verbrieftete Recht auf Selbstverteidigung berufen, soll dies auch in der vorliegenden Arbeit als Analyserahmen genügen.

2.2.1. Voraussetzungen für das Vorliegen eines Selbstverteidigungsfalls

Das Inkrafttreten des Rechts auf Selbstverteidigung ist im geltenden Völkerrecht vor allem an drei Bedingungen geknüpft, deren bei weitem wichtigste das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs ist. Der angegriffene Staat hat dann die Pflicht zur sofortigen Meldung der getroffenen Selbstverteidigungsmaßnahmen an den Sicherheitsrat. Rechtmäßig ist die Selbstverteidigung aber nur solange, wie es der Rat unterlässt, selbst „die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen“ zu treffen. Nur, wenn alle Bedingungen erfüllt sind, darf ein Staat Waffengewalt zur Abwehr des Angriffs einsetzen. Im Folgenden soll untersucht werden, inwieweit dies im Fall der Anschläge des 11. September und der amerikanischen Reaktion darauf der Fall war.

2.2.1.1. Bewaffneter Angriff am 11. September 2001?

Der Begriff des „bewaffneten Angriffs“ ist der Schlüsselbegriff des Selbstverteidigungsrechts nach Artikel 51, denn letztendlich entscheidet vor allem seine Auslegung darüber, inwieweit einzelstaatliche Gewaltausübung zulässig ist.²⁴ Leider wird der Begriff jedoch an keiner Stelle der Charta präzisiert. Auch die 1974 von der Generalversammlung verabschiedete Aggressionsdefinition²⁵ klärt lediglich den Begriff der Angriffshandlung (act of aggression), wie er in Artikel 39 der Charta gebraucht wird; mit dem Begriff des „bewaffneten Angriffs“ ist er nach herkömmlicher Meinung nicht identisch. Als Folge gab es und gibt es immer wieder Meinungsverschiedenheiten darüber,

²⁴ Vgl. Randelzhofer 1991, S. 624.

²⁵ Resolution der Generalversammlung 3314 (XXIX).

welche Art von Aktionen als bewaffnete Angriffe zu werten sind und welche nicht. Klar ist immerhin, dass nicht jede Form der Anwendung von Gewalt automatisch auch als bewaffneter Angriff einzustufen ist.

a) Sind Terroranschläge bewaffnete Angriffe?

Als die UN-Charta 1945 ausgearbeitet und beschlossen wurde, war bei dem Begriff „bewaffneter Angriff“ zweifellos in erster Linie an militärische Operationen gedacht worden, bei denen reguläre Einheiten auf das Gebiet eines anderen Staates vordringen bzw. dieses beschießen. Spätestens seit dem Urteil des Internationalen Gerichtshofs (IGH) im Fall Nicaragua²⁶ ist aber klar, dass ein bewaffneter Angriff auch auf andere Arten entstehen kann. Seitdem wird von niemand mehr ernsthaft bestritten, dass grundsätzlich auch die Aktionen von Irregulären, die nicht den offiziellen Streitkräften eines Staates angehören, einen bewaffneten Angriff darstellen können; als Kriterium gab der IGH an, die Aktivitäten müssten so schwerwiegend sein, dass sie als bewaffneter Angriff gewertet würden, wenn sie von regulären Streitkräften begangen worden wären.²⁷

Ob ein terroristischer Anschlag einem bewaffneten Angriff im Sinne des Artikel 51 gleichgesetzt werden kann, ist zunächst eher fraglich. Frühere Aktionen, in denen Staaten, namentlich Israel und die USA, ein Recht auf Selbstverteidigung gegen Terroristen einforderten, wurden sowohl von einem Großteil der Staatengemeinschaft als auch von Völkerrechts-Experten meist scharf verurteilt.

Im Fall der Anschläge des 11. September 2001 sind die meisten Beobachter jedoch der Meinung, die Situation sei anders zu beurteilen. Es ist wohl vor allem die Art der angegriffenen Ziele und die Zahl der Opfer, die dazu führen, dass kaum ein Kommentator grundsätzlich in Frage stellt, dass ein terroristischer Angriff von solch bislang ungekanntem Ausmaß auch als „bewaffneter Angriff“ bewertet werden kann. So wird argumentiert, dass der Maßstab der Attacken dem eines großangelegten militärischen Angriffs entsprach; dabei spielt keine

²⁶ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Entscheidung des IGH vom 27.06.1986, ICJ Reports 1986, S. 14-150.

²⁷ Vgl. Gray 2000, S. 97 u. 101.

Rolle, dass die Attentäter nicht militärisch organisiert waren und als Waffen im eigentlichen Sinne wohl lediglich Teppichmesser benutzten:

„The destruction wrought was as dramatic as the Japanese attack on Pearl Harbor [...]. Further, the death toll from the incidents was worse than Pearl Harbor [...]. The repercussions from the incident were severe, ranging from intense fear across the United States, to the temporary halt of all civilian air traffic, to the closure of the New York stock exchange for six days.“²⁸

Viele Autoren vertreten darüber hinaus die Auffassung, die Charta müsse als ‚lebendes Instrument‘ interpretiert werden, um modernen Anforderungen gerecht zu werden:

„[T]he hijacking and deliberately planned and simultaneous use of various large passenger aircraft, fully loaded with fuel, as flying bombs to attack New York’s most prestigious buildings, as well as the Pentagon (the nerve center of the American military), may well be viewed as an ‘armed attack’ against the United States, if these words are to retain a relevance to new forms of violence.“²⁹

Im technischen Sinn ist die Klassifizierung der Anschläge als „bewaffneter Angriff“ also relativ wenig umstritten. Aufgrund der Intensität der von ihnen ausgehenden Bedrohung und ihrer schrecklichen Folgen scheint es durchaus vertretbar, sie herkömmlichen zwischenstaatlichen Angriffen materiell gleichzustellen.³⁰

b) Die Erfordernis staatlicher Zurechnung

Schwieriger zu beantworten ist die Frage nach der Notwendigkeit staatlicher Beteiligung bzw. Zurechnung für das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs. Im klassischen Völkerrecht wird davon ausgegangen, dass ein Angriff von einem Staat ausgehen muss (wenn auch, wie zuvor dargelegt, nicht unbedingt von dessen regulären Streitkräften), um als „bewaffneter Angriff“ im Sinne von Artikel 51 in Frage zu kommen. Zwar findet sich dazu in der Charta kein expliziter Hinweis, man geht jedoch in aller Regel davon aus, dass die

²⁸ Sean D. Murphy: Terrorism and the Concept of “Armed Attack” in Article 51 of the U.N. Charter. Harvard International Law Journal, Bd. 43 Heft 1 (2002), S. 47.

²⁹ Nico Schrijver: Responding to International Terrorism: Moving the Frontiers of International Law for ‚Enduring Freedom‘? Netherlands International Law Review, Bd. 48 Heft 3 (2001), S. 285.

³⁰ Vgl. Bruha u. Bortfeld 2001, S. 165.

Notwendigkeit staatlicher Zurechnung implizit angenommen werden kann. Schließlich handelt es sich bei der UN-Charta um Völkerrecht, das die Beziehungen zwischen Subjekten desselben regelt, also vor allem zwischen Staaten. Artikel 51 enthält die wichtigste Ausnahme zum allgemeinen Gewaltverbot, das ausdrücklich zwischen Staaten gilt. Des Weiteren wird allgemein angenommen, dass der „bewaffnete Angriff“ als Unterkategorie der „Aggression“ zu sehen ist,³¹ und eine Aggression kann entsprechend der von der Generalversammlung verabschiedeten Definition eindeutig nur von einem Staat ausgehen.

Die Anschläge vom 11. September 2001 wurden nach allem, was bislang bekannt ist, von Angehörigen der Al Qaida-Organisation Osama bin Ladens geplant und ausgeführt. Dies erscheint als die bei weitem wahrscheinlichste Möglichkeit, auch wenn die Beweise, die die USA und ihre Verbündeten bislang geliefert haben, in den Augen vieler noch nicht alle offenen Fragen abschließend und zufriedenstellend beantwortet haben.³² Dennoch soll für den weiteren Verlauf dieser Arbeit eine Urheberschaft der Al Qaida als gegeben angenommen werden. Eine Verstrickung eines Staates ist somit auf den ersten Blick nicht auszumachen, weshalb man die Ansicht vertreten kann, es könne sich folglich nicht um einen bewaffneten Angriff handeln; militärische Gegenmaßnahmen unter Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht wären damit von vornherein illegal. Der Entkräftung dieses Arguments ist in der Literatur große Aufmerksamkeit geschenkt worden.

Amerikanische Kommentatoren behaupten bisweilen, entgegen der zuvor dargelegten Mehrheitsmeinung sei eine Zurechenbarkeit bewaffneter Angriffe zu einem Staat in Wahrheit nie notwendig gewesen, da Artikel 51 dies nicht explizit fordert.³³ Mit dieser Auffassung befinden sie sich allerdings klar in der

³¹ Vgl. Giorgio Gaja: In What Sense was There an “Armed Attack”? EJIL Discussion Forum, 2001. http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-gaja.html [Stand: 17.9.2002]

Ebenso Randelzhofer 1991: “[D]er Begriff des ‘bewaffneten Angriffs’ [ist] gegenüber dem der ‘Angriffshandlung’ der engere...” (S. 625).

³² Für eine Diskussion möglicher Zweifel an der Stichhaltigkeit der gelieferten Beweise sei beispielhaft verwiesen auf Joachim Wolf: Terrorismusbekämpfung unter Beweisnot – Völkerrechtliche Informationsanforderungen im bewaffneten Konflikt. Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften, Bd. 14 Heft 4 (2001), S. 213.

³³ Vgl. Thomas M. Franck: Terrorism and the Right of Self-Defense (Editorial Comment). American Journal of International Law, Bd. 95 Heft 4 (2001), S. 840; und Murphy 2002 (Terrorism), S. 50.

Minderheit, denn – wie bereits erwähnt – hält eine große Mehrheit der Experten eine solche Aussage für implizit gegeben. Mehr Aufmerksamkeit verdient daher die in eine ähnliche Richtung gehende Argumentation einiger Völkerrechtler, die die Erfordernis staatlicher Verstrickung angesichts der massiven Bedrohung durch private terroristische Organisationen für überholt halten und dafür plädieren, sie zu überdenken:

„Since the events of 11 September showed – if, indeed, the matter were ever in any doubt – that a terrorist organization operating outside the control of any state is capable of causing death and destruction on a scale comparable with that of regular military action by a state, it would be a strange formalism which regarded the right to take military action against those who caused or threatened such consequences as dependent upon whether their acts could somehow be imputed to a state.“³⁴

Diese Argumentation lässt allerdings ein entscheidendes Detail außer Acht: eine bewaffnete Antwort auf einen Angriff, sei es ein Terroranschlag oder ein herkömmlicher militärischer Angriff, muss und wird sich notwendig immer gegen einen Staat richten. Denn selbst dann, wenn sich Gegenschläge auf Basen oder sonstige Einrichtungen der verantwortlichen nicht-staatlichen Organisation beschränken, wird dadurch immer die territoriale Souveränität desjenigen Staates, auf dem sich diese Basen befinden, verletzt.³⁵ Ginge es dagegen nur um den Einsatz gegen Terroristen *ohne* Beeinträchtigung der Souveränität eines anderen Staates – etwa dann, wenn sich die Terroristen in einem rechtsfreien Raum aufhalten, zum Beispiel auf hoher See – so wäre das Gewaltverbot des Artikel 2 Zif. 4 der UN-Charta nicht berührt, der Rückgriff auf Artikel 51 unnötig.³⁶ Soweit es jedoch um Selbstverteidigung geht, scheint es auch weiterhin angebracht, an der Bedingung der staatlichen Zurechenbarkeit bewaffneter Angriffe grundsätzlich festzuhalten – trotz der offensichtlich gestiegenen Bedrohung durch private terroristische Organisationen.

Doch die Anerkennung dieser Argumentation impliziert nicht notwendigerweise, dass es sich bei den Anschlägen auf New York und Washington nicht dennoch

³⁴ Christopher Greenwood: International law and the 'war against terrorism'. International Affairs (London), Bd. 78 Heft 2 (2002), S. 307.

³⁵ Vgl. Frédéric Mégret: 'War'? Legal Semantics and the Move to Violence. EJIL Discussion Forum, 2001. <http://www.ejil.org/journal/Vol13/No2/art1.pdf> [Stand: 17.09.2002], S. 19.

³⁶ Vgl. Matthias Ruffert: Terrorismusbekämpfung zwischen Selbstverteidigung und kollektiver Sicherheit. Zeitschrift für Rechtspolitik, Bd. 35 Heft 6 (2002), S. 247.

um „bewaffnete Angriffe“ handeln kann. Die Mehrzahl der Völkerrechtler, die sich zu diesem Thema geäußert haben, hält eine weitreichende Änderung des etablierten Grundsatzes der staatlichen Zurechenbarkeit gar nicht für nötig, sondern versucht, anhand verschiedener rechtlicher Kriterien eine Zurechenbarkeit der Anschläge der Al Qaida zum Taliban-Regime nachzuweisen, die diese dann als bewaffneten Angriff der Taliban gegen die Vereinigten Staaten erscheinen ließe.

Zuvor sind jedoch einige Vorbemerkungen nötig. Was die Taliban anbelangt, so stellten diese zu keinem Zeitpunkt die allgemein akzeptierte und damit offizielle Regierung Afghanistans. Vielmehr erkannten nur drei Staaten (Pakistan, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate) die Taliban an und unterhielten diplomatische Beziehungen zu ihnen, während der Rest der Staatenwelt, ebenso wie die Vereinten Nationen, die Führer der Nordallianz mit ihrem Präsidenten Rabbani als die rechtmäßige Regierung Afghanistans betrachteten. Aufgrund der Tatsache, dass die Taliban die Kontrolle über ca. 90% des afghanischen Territoriums ausübten, müssen sie jedoch trotz des Fehlens der formalen Anerkennung als *de facto*-Regime angesehen werden, welches faktisch die Voraussetzungen der Staatlichkeit auf dem von ihm beherrschten Gebiet erfüllte.³⁷ Somit besaßen sie die nötige Völkerrechtssubjektivität, um auch für Verstöße gegen internationale Verpflichtungen haftbar gemacht zu werden.

Dass die Taliban sich einer ganzen Reihe von Verstößen gegen das Völkerrecht schuldig gemacht haben, steht außer Frage, spätestens, seitdem sie sich weigerten, Osama bin Laden auszuliefern, so wie es der Sicherheitsrat in Reaktion auf die Anschläge auf die US-Botschaften in Kenia und Tansania im Jahr 1998 gefordert hatte. Als Konsequenz verhängte der Sicherheitsrat Sanktionen, ohne allerdings die Taliban zum Einlenken bewegen zu können.³⁸ Bezüglich der Anschläge des 11. September ist bereits das Gewähren eines „sicheren Hafens“ für die Drahtzieher der Anschläge ein klarer Verstoß gegen geltendes Recht, wie es in der 1970 von der Generalversammlung beschlossenen „Declaration on Principles of International Law Concerning

³⁷ Zur Frage der Völkerrechtssubjektivität von „stabilisierten *de facto*-Regimen“ siehe Ipsen 1999, S. 89 f.

³⁸ Vgl. die Resolutionen des Sicherheitsrats 1214 (1998), 1267 (1999), und 1333 (1999).

Friendly Relations and Cooperation Among States“ unzweideutig zum Ausdruck kommt:

„Every State has a duty to refrain from organizing, instigating, assisting, or participating in [...] terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts.“³⁹

Allerdings erlaubt die bloße Duldung von bin Laden und seiner Organisation auf afghanischem Territorium es nicht, die Taliban auch für deren Anschläge verantwortlich zu machen. Die Verletzung einer internationalen Verpflichtung berechtigt zwar zu Gegenmaßnahmen, wie zum Beispiel zur Verhängung von Sanktionen, aber eben nicht zu Maßnahmen militärischer Art. Dafür ist der Nachweis einer tatsächlichen Zurechenbarkeit der Anschläge zu den Taliban nötig, die diese dann zu einem zwischenstaatlichen „bewaffneten Angriff“ werden ließe. Dies wird in der Literatur auf zwei verschiedene Arten und Weisen versucht: erstens durch den Nachweis von „effective control“ der Taliban über Al Qaida, und zweitens durch die Behandlung von Al Qaida als *de facto*-Organ des Taliban-Regimes.

Das wichtigste völkerrechtliche Kriterium im Zusammenhang mit der Verantwortung von Staaten für die Taten Privater ist das der „effective control“. Die International Law Commission der Vereinten Nationen⁴⁰ definiert es in Artikel 8 ihrer 2001 beschlossenen Draft Articles on State Responsibility folgendermaßen:

„The conduct of a person or group of persons shall be considered an act of a State under international law if the person or group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the direct control of, that State in carrying out the conduct.“⁴¹

Ob die Taliban tatsächlich im Sinne dieser Definition Kontrolle über Al Qaida ausübten, ist äußerst fraglich.⁴² Der Internationale Gerichtshof, der das

³⁹ Resolution der Generalversammlung 2625 (XXV).

⁴⁰ Die ILC, ein subsidiäres Organ der Generalversammlung, hat neben der fortschreitenden Entwicklung des Völkerrechts die Aufgabe, bereits bestehende, in der Staatenpraxis geltende und bisweilen bereits von der internationalen Judikatur bestätigte Regeln auszuformulieren und zu systematisieren (Vgl. Ipsen 1999, S. 197f.). Die von der ILC erarbeiteten draft articles haben den Status eines Vertragsentwurfes, der zu einem späteren Zeitpunkt von der UN-Generalversammlung behandelt werden kann.

⁴¹ Draft Articles on State Responsibility. UN-Dokument A/CN.4/L.602/Rev.1, 26.07.2001.

⁴² Vgl. Gaja 2001: „There would be difficulties in determining that the group responsible for the terrorist acts acted under the instructions, direction or control of a state.“

Kriterium der „effective control“ im Fall Nicaragua v. Vereinigte Staaten entwickelt hat, ging von relativ hohen Anforderungen an die tatsächliche Ausübung von Kontrolle aus. Das Gericht sah es damals als bewiesen an, dass die Vereinigten Staaten Guerilla-Gruppen, die sogenannten Contras, die über einen längeren Zeitraum hinweg Angriffe gegen militärische wie zivile Ziele in Nicaragua durchgeführt hatten, mit Waffen, finanziellen und anderen logistischen Mitteln unterstützt hatten. Dies wertete der IGH jedoch nicht als bewaffneten Angriff durch die USA, weil diese nicht die „effektive Kontrolle“ über die von ihnen unterstützten Gruppen hatten; er sah „no clear evidence of the United States having actually exercised such a degree of control in all fields as to justify treating the contras as acting on its behalf.“⁴³

Zuletzt hat sich das Kriegsverbrecher-Tribunal für Jugoslawien mit dem Problem der Verantwortung von Staaten in einem ähnlichen Zusammenhang befasst. Im Fall Tadic wurde das Verhältnis zwischen den bosnisch-serbischen Milizen und der Regierung Jugoslawiens untersucht; dabei nahm das Tribunal eine etwas niedrigere Schwelle für das Vorliegen effektiver Kontrolle an, nämlich „overall control going beyond the mere financing and equipping of such forces and involving also participation in the planning and supervision of military operations.“⁴⁴

Ausgehend von diesem Standard wäre die amerikanische Unterstützung der Contras möglicherweise als bewaffneter Angriff zu werten gewesen. Auf das Verhältnis der Taliban zu Al Qaida trifft auch diese Formel jedoch nach allem, was bislang bekannt ist, nicht zu, denn es gibt keine Hinweise auf eine Beteiligung der Taliban an der Planung und Durchführung der Terroranschläge. Nach den gültigen Standards lässt sich demzufolge mit der „effective control“-Formel kaum eine Verantwortung der Taliban für die Anschläge auf New York und Washington feststellen.⁴⁵

⁴³ *Nicaragua v. U.S.A.*, Entscheidung des IGH vom 27.06.1986, ICJ Reports 1986, S. 62, Para. 109.

⁴⁴ *Prosecutor v. Dusko Tadic*. Entscheidung des Appeals Chamber des ICTY vom 15.07.1999. Veröffentlicht in: *International Legal Materials*, Bd. 38 Heft 6 (1999), S. 1546, Para. 145.

⁴⁵ Ob der bislang geltende Standard auch nach dem 11. September noch Gültigkeit haben kann, soll an dieser Stelle nicht hinterfragt werden. Derzeit muss von einer fortdauernden Gültigkeit ausgegangen werden. Vgl. dazu Mark A. Drumbl: *Judging Terrorist Crime, Taliban Guilt, Self-Defense, and Western Innocence*. University of Pittsburgh School of Law, 2001. <http://jurist.law.pitt.edu/terrorismdrumbl.htm> [Stand: 17.09.2002]

Auch aus den offiziellen Stellungnahmen der USA selbst lässt sich nicht ablesen, dass diese von einer effektiven Kontrolle der Taliban über Al Qaida ausgingen. Präsident Bush stellte in seiner Ansprache an die Nation vom 7. Oktober 2001 und auch in der Folge wiederholt diejenigen Regierungen, die den Terror fördern, moralisch mit den Terroristen selbst auf eine Stufe;⁴⁶ rechtlich jedoch lässt sich eine solche Gleichstellung nicht durchsetzen, Artikel 51 rechtfertigt keine Verteidigung gegen jeden, der Terroristen Unterschlupf gewährt. Auch in dem offiziellen Brief, mit dem die USA den Sicherheitsrat über ihre Angriffe auf Afghanistan informierten, ist lediglich davon die Rede, die Taliban hätten die Terrororganisation „unterstützt“ und die Anschläge „ermöglicht“, nicht aber Kontrolle über Al Qaida ausgeübt:

„[M]y Government has obtained clear and compelling information that the Al-Qaeda organization, which is supported by the Taliban regime in Afghanistan, had a central role in the attacks. [...] The attacks on 11 September 2001 [...] have been made possible by the decision of the Taliban regime to allow the parts of Afghanistan which it controls to be used by this organization as a base of operation.“⁴⁷

Erfolgversprechender als der Versuch, den Taliban „effective control“ über Al Qaida nachzuweisen, ist daher ein anderer Weg der Herstellung staatlicher Verantwortung. So lässt sich mit einiger Plausibilität argumentieren, die Al Qaida-Organisation, oder zumindest ihre Führer, darunter Osama bin Laden, seien *de facto*-Organe des Taliban-„Staates“ gewesen.⁴⁸ Es geht also nicht darum, zu zeigen, dass die Taliban „effektive Kontrolle“ über Al Qaida und deren Tun ausübten; das spielt in diesem Argumentationsschema keine Rolle. Vielmehr wird behauptet, Al Qaida habe in einem Verhältnis zu den Taliban gestanden, das es erlaubte, ihre Aktionen als Taten von deren *de facto*-Regierung Afghanistans anzusehen. Dafür gibt es gute Argumente. So ist allgemein bekannt, dass die Organisation das Taliban-Regime sowohl finanziell als auch militärisch unterstützt hat.⁴⁹ Darüber hinaus übte das Al Qaida-Netzwerk einen immer größeren Einfluss auf die Taliban-Führung aus, ihre

⁴⁶ Presidential Address to the Nation, 07.10.2001.

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html> [Stand: 22.09.2002]

⁴⁷ Letter from the Permanent Representative of the U.S.A. to the UN. UN-Dokument S/2001/946, 07.10.2001.

⁴⁸ Vgl. Gaja 2001.

⁴⁹ Vgl. Angus Martyn: The Right of Self-Defence under International Law – the Response to the Terrorist Attacks of 11 September. Department of the Parliamentary Library of Australia, 2001. <http://www.aph.gov.au/library/pubs/CIB/2001-02/02cib08.pdf> [Stand: 17.09.2002], S. 7.

Führer waren in alle wichtigen Entscheidungsprozesse eingebunden, nicht nur, was die militärische Kampagne gegen die Nordallianz anbelangte, sondern auch in allgemeinen politischen und sozialen Fragen hinsichtlich der Zukunft Afghanistans. Ein Bericht des UN-Generalsekretärs über die Situation in Afghanistan vom 6. Dezember 2001 bestätigt dies unter Berufung auf Aussagen von „Afghans from all factions“.⁵⁰

Geht man davon aus, dass diese Angaben der Wahrheit entsprechen, so erscheint es durchaus möglich, die Al Qaida-Führung als *de facto*-Organ des Taliban-„Staates“ zu behandeln, für dessen Handeln die Regierung verantwortlich war, selbst dann, wenn sie im Voraus nichts davon gewusst und keine direkte Kontrolle ausgeübt hat. Die bereits angesprochenen Draft Articles der ILC behandeln das Handeln von staatlichen Organen in Artikel 4. In dessen zweitem Absatz heißt es: „An organ includes any person or entity which has that status in accordance with the internal law of the State.“

Diese Bestimmung muss dahingehend interpretiert werden, dass der Status als Organ nach innerstaatlichem Recht der Normalfall, nicht aber ein notwendiges Element ist.⁵¹ Dementsprechend kann auch eine formal unabhängige terroristische Vereinigung Teil der Organisation eines Staates sein, erst recht, wenn ihr wie im Fall von Al Qaida eine beträchtliche Beteiligung an der *de facto*-Regierungsgewalt nachgewiesen werden kann.⁵² In diese Richtung lassen sich auch die Aussagen des amerikanischen UN-Botschafters Negroponte interpretieren, der in einem Vortrag am 28. Februar 2002 sagte:

„The Taliban and al Qaeda had turned the phrase ‘state-sponsored terrorism’ on its head. No longer were we dealing with state-sponsored terrorism but rather with a ‘terrorism-sponsored state’.“⁵³

Diese Aussage scheint sich auf die zuvor erläuterte Argumentation zu stützen: nicht etwa Kontrolle der Taliban über Al Qaida, sondern vielmehr Einflechtung

⁵⁰ The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary General. UN-Dokument A/56/681 - S/2001/1157, 06.12.2001. Vgl. v.a. S. 14, Para. 87 und 88.

⁵¹ Im Kommentar der ILC heißt es dazu: „In some systems the status and functions of various entities are determined not only by law but also by practice, and reference exclusively to internal law would be misleading.“ Report of the International Law Commission Fifty-third session, 2001. UN-Dokument A/56/10, S. 90.

⁵² Vgl. Gaja 2001.

⁵³ Lecture on “The UN Agenda in the Wake of September 11”. USUN Press Release #26 (02), 28.02.2002. http://www.un.int/usa/02_026.htm [Stand: 22.09.2002]

der Terroristen in die Strukturen des Staates. Allerdings muss betont werden, dass die Vereinigten Staaten nie offiziell in diese Richtung argumentiert haben, sondern es offenbar nicht für nötig – oder aber nicht für opportun – gehalten haben, überhaupt eine seriöse Interpretation des Verhältnisses von Al Qaida und den Taliban zu geben, die einer völkerrechtlichen Prüfung standhalten könnte. Auch die Aussage von Negroponte fiel zu einem inoffiziellen Anlass und erst viele Monate nach dem Beginn der US-Angriffe auf Afghanistan.

Vorbehaltlich dessen, dass sich die zuvor genannten Aussagen über die Beziehungen zwischen Al Qaida und den Taliban bestätigen, bietet die Behandlung von Al Qaida als *de facto*-Organ dennoch einen, vielleicht den einzigen, rechtlich gangbaren Weg, um die Anschläge vom 11. September dem Taliban-Regime zurechenbar zu machen und sie somit zu einem bewaffneten Angriff im traditionellen Sinne werden zu lassen, der dann zweifellos die USA zu Selbstverteidigungsmaßnahmen gemäß Artikel 51 der UN-Charta berechtigen würde.

2.2.1.2. Die Rolle des Sicherheitsrats

Dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen kommt im Zusammenhang mit der Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung eine entscheidende Rolle zu, die bei einer Untersuchung der Legalität der Militärschläge gegen Afghanistan nicht übersehen werden darf. Artikel 51 der UN-Charta legt fest, dass der Sicherheitsrat umgehend über jede in Selbstverteidigung getroffene Maßnahme zu informieren ist und dass das Recht auf Selbstverteidigung erlischt, wenn der Rat selbst die erforderlichen Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens getroffen hat. Ferner hat der Sicherheitsrat als das Gremium, das die Hauptverantwortung für die Wahrung der internationalen Sicherheit trägt, die Möglichkeit, durch die Charakterisierung einer Situation, etwa als „bewaffneten Angriff“ oder als „Bedrohung für den Frieden und die Sicherheit“, die Antwort auf die Frage nach der Legalität etwaiger Selbstverteidigungsmaßnahmen vorwegzunehmen, jedenfalls im praktischen, wenn auch nicht im streng legalistischen Sinne.

a) Qualifizierung der Situation durch den Sicherheitsrat

Der Sicherheitsrat trat bereits am 12. September 2001 zu einer Sondersitzung zusammen und verabschiedete einstimmig Resolution 1368, in der er die „horrifying terrorist attacks“ des Vortages unmissverständlich und in den schärfsten Worten verurteilte und den Opfern und ihren Angehörigen sowie der Regierung der Vereinigten Staaten seine Sympathie und sein Mitgefühl ausdrückte. Er brachte außerdem seine Bereitschaft zum Ausdruck, als Antwort auf die Anschläge alle notwendigen Schritte zu unternehmen, und alle Formen des internationalen Terrorismus, den er als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bezeichnete, zu bekämpfen. Die UN-Generalversammlung verurteilte am gleichen Tag ebenfalls einstimmig die „heinous acts of terrorism“, erklärte ihre Solidarität mit den USA, und rief zu internationaler Kooperation auf, um die Täter und ihre Hintermänner ausfindig zu machen und der Gerechtigkeit zuzuführen.⁵⁴

Am 28. September nahm der Sicherheitsrat wiederum einstimmig einen weiteren, von den USA eingebrachten Resolutionsentwurf an. Resolution 1373 bekräftigte in allgemeiner Form das bereits in der Vorgängerresolution anerkannte Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung. Außerdem traf der Rat, gestützt auf Kapitel VII der UN-Charta, eine Reihe von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, die für alle Staaten verbindlich sind. Dazu zählen die Verpflichtung, die Finanzierung, die Unterstützung und die Bereitstellung von „sicheren Häfen“ für Terroristen zu unterlassen. Des weiteren rief die Resolution zu einem intensivierten Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten auf und setzte einen Ausschuss ein, der die Umsetzung dieser Maßnahmen durch die einzelnen Staaten überwachen soll.

Hat der Sicherheitsrat mittels dieser Resolutionstätigkeit eine schlüssige Antwort auf die Frage gegeben, ob die terroristischen Anschläge auf amerikanische Einrichtungen am 11. September 2001 einen bewaffneten Angriff im Sinne des Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen darstellen? Bedeutet die explizite Erwähnung des Rechts auf Selbstverteidigung in den Resolutionen 1368 und 1373 bereits eine Anerkennung dieses Rechts für den konkreten Fall der amerikanischen Angriffe auf Afghanistan? Dies wird von

⁵⁴ Resolution der Generalversammlung 56/1.

vielen, vor allem von US-amerikanischen Politikern und Beobachtern immer wieder behauptet.⁵⁵ Ließe sich eindeutig feststellen, dass der Sicherheitsrat vom Vorliegen eines bewaffneten Angriffes ausgeht, so ließe das die im vorhergehenden Kapitel dieser Arbeit angestellten Untersuchungen in diese Richtung müßig erscheinen.

Bei genauerem Hinsehen erweisen sich die Resolutionen jedoch als äußerst unklar und zweideutig. Im dritten Satz der Präambel der Resolution 1368 erkennt der Sicherheitsrat „the inherent right of individual and collective self-defence in accordance with the Charter“ an. Resolution 1373 nimmt auf diesen Satz Bezug und bekräftigt ihn noch einmal. Auffällig ist dabei aber, dass der Verweis auf das Selbstverteidigungsrecht so allgemein und vage wie möglich gehalten ist: weder wird es einem spezifischen Staat zugestanden, noch ist von einem Urheber der Angriffe die Rede. Gleichzeitig bezeichnet der Sicherheitsrat die Terroranschläge als „terrorist attacks“ und als „threat to international peace and security“, nicht aber als „armed attack“, wie er es konsequenterweise hätte tun müssen, wollte er Selbstverteidigungsmaßnahmen der USA und ihrer Verbündeten gegen die Urheber der Anschläge autorisieren. Manche Autoren behaupten zwar dennoch, der allgemeine Verweis auf das Selbstverteidigungsrecht könne nur als implizite Feststellung des Vorliegens eines bewaffneten Angriffs verstanden werden.⁵⁶ Es ist sicher nicht zu leugnen, dass in dem Verweis auf Artikel 51 ein gewisses Wohlwollen der Mitglieder des Sicherheitsrats hinsichtlich der Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung im Fall der bevorstehenden Reaktion auf die Terroranschläge des 11. September zum Ausdruck kommt. Darüber hinaus gehenden Interpretationsversuchen steht jedoch der Text der Resolutionen entgegen, der eben keine direkte Verbindung zwischen den Terroranschlägen und Artikel 51 herstellt. Folglich muss man zu dem Schluss kommen, dass es kaum Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Resolutionen 1368 und 1373 für sich genommen einen bewaffneten

⁵⁵ Vgl. z.B. Keohane 2001: „In effect, [the Security Council] declared that military action by the United States against those responsible for the attacks would be lawful.“

⁵⁶ Vgl. Greenwood 2002, S. 308; ebenso Frowein, Jochen A.: Terroristische Gewalttaten und Völkerrecht. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.09.2001.

Angriff feststellen und somit das Recht auf Selbstverteidigung im konkret vorliegenden Fall bestätigen.⁵⁷

Zugleich ist wichtig festzuhalten, dass das Fehlen einer expliziten Autorisierung durch den Sicherheitsrat keineswegs bedeutet, dass Selbstverteidigungsmaßnahmen von vornherein illegal sind. Die Legalität der Ausübung des Selbstverteidigungsrechts hängt einzig von den bereits angesprochenen, in der Charta verankerten Bedingungen ab; eine formale Einverständniserklärung des Sicherheitsrats ist nicht nötig. Dass der Sicherheitsrat darauf verzichtet hat, die Anschläge als bewaffneten Angriff zu bezeichnen, bedeutet daher nicht automatisch, dass es sich nicht trotzdem um eben solche handeln kann. Ebenso wenig schließt die Charakterisierung als Bedrohung für den Frieden und die Sicherheit ein gleichzeitiges Vorliegen eines bewaffneten Angriffs aus. Die beiden Kategorien schließen sich nicht gegenseitig aus, wie am Beispiel des irakischen Angriffs auf Kuwait deutlich wird, die der Sicherheitsrat sowohl als Friedensbedrohung bzw. Friedensbruch als auch als bewaffneten Angriff einstufte.⁵⁸

Die Frage, ob die Terroranschläge des 11. September als bewaffneter Angriff zu werten sind, der das Selbstverteidigungsrecht der USA und ihrer Verbündeten auslösen würde, lässt sich also nicht durch einfaches Lesen der Resolutionen des Sicherheitsrats beantworten. Diese nämlich müssen wohl dahingehend verstanden werden, dass sie grundsätzlich alles offen lassen: Sie deuten zwar durch die Bestätigung des Selbstverteidigungsrechts an, dass ein bewaffneter Angriff vorliegen könnte, schrecken aber offensichtlich davor zurück, dies auch explizit festzustellen:

„Die Formulierung lässt somit streng genommen nur den Schluss zu, dass der Sicherheitsrat es für möglich hält, dass im vorliegenden Fall ein bewaffneter Angriff und damit gegebenenfalls eine Selbstverteidigungssituation vorliegt, nicht aber, dass er dies jeweils feststellt oder gar zu Maßnahmen der Selbstverteidigung ermächtigt.“⁵⁹

⁵⁷ Vgl. Carsten Stahn: Security Council Resolutions 1368 (2001) and 1373 (2001): What They Say and What They Do Not Say, EJIL Discussion Forum, 2001. http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-stahn.pdf [Stand: 17.09.2002], S. 8.

⁵⁸ Vgl. die Resolutionen des Sicherheitsrats 660 (1990) und 661 (1990).

⁵⁹ Bruha u. Bortfeld 2001, S. 164.

b) Hat der Sicherheitsrat die „erforderlichen Maßnahmen“ getroffen?

Auch dann, wenn sich das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs konstatieren lässt, erlischt das Selbstverteidigungsrecht, wenn der Sicherheitsrat die erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr des Angriffs getroffen hat. Das Recht auf Selbstverteidigung gilt nur subsidiär gegenüber kollektiven Maßnahmen der Friedenssicherung. Hat der Sicherheitsrat im Fall der Anschläge des 11. September mit dem Erlass der Resolutionen 1368 und 1373 schon die „erforderlichen Maßnahmen“ im Sinne des Artikel 51 getroffen? In Resolution 1368 bringt der Rat seine Bereitschaft zum Ausdruck „to take all necessary steps to respond to the terrorist attacks of 11 September 2001, and to combat all forms of terrorism“. Sind in dem umfassenden und weitreichenden Maßnahmenpaket zur Terrorismusbekämpfung, das in Resolution 1373, gestützt auf Kapitel VII der UN-Charta, vorgelegt wird, bereits die angekündigten „erforderlichen Maßnahmen“ zu sehen?⁶⁰

Wohl kaum. Denn diese Maßnahmen sind präventiver Art und zielen darauf ab, in der Zukunft besser gegen die allgemeinen und besonderen Gefahren des Terrorismus gewappnet zu sein.⁶¹ Zur Abwehr des von der Al Qaida ausgehenden Angriffs dienen diese Schritte nicht. Für eine solche Interpretation spricht auch die allgemeine Bezugnahme auf das Selbstverteidigungsrecht in der gleichen Resolution, die zwar – wie bereits diskutiert – *per se* nicht zu bewaffneten Gegenschlägen autorisiert, andererseits aber auch keinerlei Sinn machen würde, wenn der Sicherheitsrat davon ausginge, die zur Abwehr des Angriffs erforderlichen Maßnahmen bereits selbst getroffen zu haben. Im Gegenteil, der Verweis auf das Recht auf Selbstverteidigung in Resolution 1373 lässt sich vielleicht am plausibelsten dahingehend verstehen, „that it was in fact employed by the Council in order to oppose any (mis)interpretation of Resolution 1373 (2001) regarding the determinations of the Council as incompatible with the subsequent exercise of measures of self-defence.“⁶² Jedenfalls spricht kaum etwas dafür, dass der Sicherheitsrat die angesprochenen Maßnahmen in der Absicht und in dem Bewusstsein erlassen

⁶⁰ Das behauptet z.B. Gerhard Stuby: Internationaler Terrorismus und Völkerrecht. Blätter für deutsche und internationale Politik, Bd. 46 Heft 11 (2001), S. 1333 f.

⁶¹ Vgl. Bruha u. Bortfeld 2001, S. 166.

⁶² Stahn 2001, S. 12.

hat, damit das Recht auf Selbstverteidigung der Vereinigten Staaten zu beenden.

c) Die Meldepflicht an den Sicherheitsrat

Was schließlich die Verpflichtung zum unverzüglichen Anzeigen der getroffenen Maßnahmen durch die beteiligten Staaten anbelangt, so sind die USA und Großbritannien dieser Verpflichtung rechtzeitig und ohne Einschränkungen nachgekommen. Am 7. Oktober 2001, dem Tag, an dem die Militärschläge gegen Afghanistan begannen, legte der amerikanische UN-Botschafter Negroponte dem Sicherheitsrat einen Brief vor, der mit folgenden Worten begann:

„In accordance with Article 51 of the Charter of the United Nations, I wish [...] 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.“⁶³

Großbritannien legte einen Brief ähnlichen Inhalts vor. Damit wurde der Meldepflicht gemäß Artikel 51 Genüge getan. Aus den Aussagen der damaligen irischen Ratspräsidentschaft vor der Presse geht hervor, dass die Mitglieder des Sicherheitsrats die Briefe „verständnisvoll“ zur Kenntnis genommen haben.⁶⁴

Nachdenklich stimmt in diesem Zusammenhang allerdings, dass dem Sicherheitsrat wichtige Informationen vorenthalten wurden. Großbritannien präsentierte zwar ein Dokument, mit dem die Täterschaft Osama bin Ladens nachgewiesen werden sollte.⁶⁵ Doch auch dieses Dokument bleibt relativ allgemein und gibt längst nicht auf alle offenen Fragen eine befriedigende Antwort – so geht es weder auf die Rolle der Taliban ein, noch befasst es sich mit den konkreten Zielen der Militärschläge. Im Brief der USA heißt es lediglich, es gäbe „compelling information that the Al-Qaeda organization, which is

⁶³ Letter from the Permanent Representative of the U.S.A. to the UN. UN-Dokument S/2001/946, 07.10.2001.

⁶⁴ Press Statement On Terrorist Threats by Security Council President. UN-Dokument SC/7167, 08.10.2001.

⁶⁵ Das im Oktober 2001 veröffentlichte Dokument mit dem Titel “Responsibility for the terrorist atrocities in the United States” ist im Internet abrufbar unter: <http://www.pm.gov.uk/output/page3554.asp> [Stand: 22.09.2002]

supported by the Taliban regime in Afghanistan, had a central role in the attacks.” Zugänglich gemacht wurden diese „zwingenden Informationen“ nicht, weder dem Sicherheitsrat noch der Öffentlichkeit. Die amerikanische Führung teilte sie nur mit dem britischen Premier und mit NATO-Generalsekretär Robertson; dem Rest der Welt blieb nichts anderes übrig, als auf die Richtigkeit und Stichhaltigkeit dieser Beweise zu vertrauen. Die USA argumentierten zu ihrer Verteidigung, die Zurückhaltung von Informationen, über die sie angeblich verfügten, sei mit Rücksicht auf die Sicherheit der eigenen Quellen nötig. Für die völkerrechtliche Beurteilung jedoch sind dadurch wesentliche tatsächliche Grundlagen offen geblieben.⁶⁶ Zwar besteht nach der Charta keinerlei Verpflichtung zur Vorlage von Beweisen – wohl auch deshalb, weil zum damaligen Zeitpunkt ausschließlich von der Art von bewaffneten Angriffen ausgegangen wurde, die auch ohne Beweise für jedermann ersichtlich waren. Einige Autoren vertreten dennoch die Auffassung, ein Staat, der sich auf das Selbstverteidigungsrecht beruft, sei verpflichtet, Beweise für die seiner Aktion zugrunde liegenden Fakten liefern.⁶⁷ Dies haben die USA und ihre Verbündeten im Fall der Angriffe auf Afghanistan nur in höchst ungenügender Form getan.

2.2.2. Schranken der Selbstverteidigung

Auch dann, wenn alle Vorbedingungen für eine rechtmäßige Selbstverteidigung erfüllt sind, gilt das Recht auf Selbstverteidigung nicht uneingeschränkt. Ein angegriffener Staat darf nicht jede beliebige Maßnahme zu seiner Selbstverteidigung ergreifen, sondern unterliegt bei der Wahl seiner Mittel den Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit. Zwar ist in Artikel 51

⁶⁶ Vgl. Wolf 2001, S. 207.

⁶⁷ So z.B. Lobel: „I argue that international law cannot allow a nation to attack another based on a self-serving, unilateral characterization of facts not subject to multilateral investigation. Any contrary rule renders the U.N. Charter’s proscription of the non-defensive unilateral use of force a nullity”. Jules Lobel: *The Use of Force to Respond to Terrorist Attacks: The Bombing of Sudan and Afghanistan*. *Yale Journal of International Law*, Bd. 24 Heft 2 (1999), S. 539. Ebenso Mégret 2001, S. 21: “It would be hugely counterintuitive to say that a state could be bombed [...] on the basis of evidence that would be substantially weaker than that required, for example, to engage its international responsibility before an international tribunal.”

von keinerlei Schranken die Rede, diese ergeben sich jedoch aus dem Völkergewohnheitsrecht. Ihren Ursprung haben sie im berühmten Caroline-Fall, der, obwohl bereits mehr als 160 Jahre zurückliegend, vor allem von amerikanischen Völkerrechtlern häufig zitiert und gemeinhin als die klassische Definition der Schranken der Selbstverteidigung angesehen wird. Im Jahr 1837 stießen britische Truppen unter Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht auf US-Territorium vor, um ein amerikanisches Handelsschiff anzugreifen, von dem sie vermuteten, es werde genutzt, um kanadische Rebellen mit Waffen zu versorgen. Damals erklärte der amerikanische Außenminister Webster, ein Land, das behaupte, in Ausübung seines Rechts auf Selbstverteidigung zu handeln, müsse nachweisen „a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment of deliberation... [The act of self-defence must also involve] nothing unreasonable or excessive.“⁶⁸ Die Geltung der Schranken Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit wurde vom IGH im Nicaragua-Fall⁶⁹ und in dem Rechtsgutachten über *The Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*⁷⁰ bestätigt.

Wie diese Prinzipien im Einzelnen auszulegen sind, ist oft umstritten und meist vor allem eine Frage der Faktenlage im konkreten Fall. Einige Grundzüge stehen aber dennoch fest: Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit bedeuten vor allem, dass die Selbstverteidigungsmaßnahmen keine Vergeltung oder Rache sein dürfen; ihr Ziel muss es sein, den Angriff zu stoppen und abzuwehren.⁷¹ Gewisse Facetten der amerikanischen Militärationen in Afghanistan werfen diesbezüglich Zweifel auf. Diese sollen, obwohl teils schwer voneinander zu trennen, aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Folge einzeln untersucht werden.

⁶⁸ zitiert nach: Martyn 2001, S. 14 f. (Fn. 45). Für eine detaillierte Abhandlung des Falls und seiner Implikationen für das Recht auf Selbstverteidigung siehe W. Michael Reisman: International Legal Responses to Terrorism. Houston Journal of International Law, Bd. 22 Heft 1 (1999), S. 42 ff.

⁶⁹ *Nicaragua v. U.S.A.*. Entscheidung des IGH vom 27.06.1986, ICJ Reports 1986, S. 94, Para. 176.

⁷⁰ *Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons*. Rechtsgutachten des IGH vom 08.07.1996, ICJ Reports 1996, S. 226 ff., Para. 41-43.

⁷¹ Vgl. Gray 2000, S. 106.

a) Zeitpunkt der Selbstverteidigungsmaßnahmen

Aus dem Notwendigkeits-Prinzip folgt implizit, dass Verteidigungsmaßnahmen sofort oder zumindest innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne nach dem bewaffneten Angriff erfolgen müssen und nicht erst dann, wenn der sie auslösende Angriff längst vorüber ist. Die USA schritten jedoch erst fast einen Monat nach den Anschlägen des 11. September zu militärischen Gegenmaßnahmen. Aus diesem Grund wurde kritisiert, die US-Aktionen seien dem Anschein nach eher Vergeltungsschläge als Selbstverteidigung, da sie zur Abwehr des Angriffes nicht mehr notwendig gewesen seien.

Dem lässt sich entgegenhalten, dass die Staatenpraxis der letzten Jahre darauf hindeutet, dass eine bis zu einem gewissen Maß verzögerte Selbstverteidigung akzeptabel ist, wenn zunächst Informationen über den Angreifer gesammelt werden und Streitkräfte in Position gebracht werden müssen.⁷² Im Grunde steht hinter der Diskussion um die angemessene bzw. zulässige Reaktionszeit jedoch viel mehr: Denn tatsächlich zielten die US-Aktionen natürlich nicht in erster Linie auf die Abwehr der Angriffe des 11. September, sondern auf die Verhinderung weiterer Anschläge. Daran ließ auch die US-Regierung nie einen Zweifel.⁷³ Nun ist die Zulässigkeit präventiver Selbstverteidigung äußerst umstritten. Diese Diskussion lässt sich jedoch umgehen, wenn man die Auffassung vertritt, der Angriff auf die USA sei mit dem 11. September nicht abgeschlossen gewesen, die Anschläge nur ein Glied in einer Reihe von schon erfolgten und potenziell noch bevorstehenden Angriffen. Demnach wäre es falsch, die Ereignisse jenes Tages isoliert zu betrachten. Sieht man sie dagegen in Verbindung mit früheren Vorfällen, wie etwa den Anschlägen auf die US-Botschaften in Afrika oder den Zerstörer USS Cole, zu denen sich Al Qaida bekannt hat, kann man von einer andauernden Bedrohung ausgehen:

„[A]n imminent threat of armed attack was undeniably in existence after September 11 and the military action taken by the United States and its allies is properly seen as a forward-looking measure to prevent the threat

⁷² Vgl. Martyn 2001, S. 10.

⁷³ Das wird auch im bereits angesprochenen Brief an den Sicherheitsrat deutlich: „In response to these attacks, [...] United States armed forces have initiated actions designed to prevent and deter further attacks on the United States.“ Letter from the Permanent Representative of the U.S.A. to the UN. UN-Dokument S/2001/946, 07.10.2001.

from materializing, rather than as a backward-looking act of retaliation for what had gone before.“⁷⁴

Wenn man in terroristischen Anschlägen bewaffnete Angriffe sieht, die zu Selbstverteidigungsmaßnahmen berechtigen, dann macht es tatsächlich keinen Sinn, diese Maßnahmen auf die Abwehr des Anschlages begrenzen zu wollen, denn ein terroristischer Anschlag ist natürlich immer eine zeitlich eng begrenzte Aktion, deren Abwehr nach der Tat schlichtweg nicht mehr möglich ist. Es kann dann nur um die Vermeidung weiterer Anschläge gehen. Juristisch lässt sich der Rückgriff auf das Recht auf Selbstverteidigung dann nur rechtfertigen, indem man davon ausgeht, dass ein einzelner Anschlag „nur ein Element im Kontext einer fortgesetzten Angriffssituation“⁷⁵ ist. Folgt man dieser Argumentation, dann ist eine sofortige Reaktion nicht zwingend nötig.

b) Mittel der Selbstverteidigung

Auch bei der Wahl der eingesetzten Mittel ist das Prinzip der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Es geht allerdings nicht darum, nach dem Motto „Auge um Auge, Zahn um Zahn“ die Zahl der Toten und die angerichteten Schäden des zugrunde liegenden Angriffs und der darauf folgenden Selbstverteidigungsmaßnahmen gegeneinander aufzurechnen. Auch waffentechnisch muss die Selbstverteidigung nicht auf derselben Stufe wie der Angriff erfolgen.⁷⁶ Der anzusetzende Maßstab ist vielmehr, ob die eingesetzten Mittel in einem vernünftigen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen, also hier zur Abwendung der Bedrohung durch weitere Anschläge. Zweifellos war der Einsatz militärischer Gewalt durch die Vereinigten Staaten massiv. Ob er jedoch exzessiv war, ist eher fraglich. Das wäre der Fall, wenn massive Verletzungen des humanitären Völkerrechts⁷⁷ vorlägen, etwa durch wahllose Angriffe auf zivile und militärische Ziele. Natürlich ist es letztendlich unmöglich, zu entscheiden, bis zu welchem Punkt zivile Opfer akzeptabel sind und in Kauf genommen werden müssen. Im vorliegenden Fall kann jedoch, trotz der

⁷⁴ Greenwood 2002, S. 312.

⁷⁵ Bruha u. Bortfeld 2001, S. 165.

⁷⁶ Vgl. Randelzhofer 1991, S. 634.

⁷⁷ Das sind vor allem die diversen Haager Abkommen von 1899 und 1907 sowie die vier Genfer Konventionen von 1954 und deren Zusatzprotokolle. Siehe z.B. Ipsen 1999, S. 1038 ff.

beträchtlichen Zahl an zivilen Opfern der amerikanischen Kriegsführung⁷⁸ und des mittelbar verursachten menschlichen Leids, davon ausgegangen werden, dass die USA bemüht waren, die Schäden für die Zivilbevölkerung möglichst gering zu halten, schon aus eigenem Interesse und mit Blick auf die öffentliche Meinung. Das geht auch aus dem bereits mehrfach zitierten Rechtfertigungsbrief an den Sicherheitsrat hervor.⁷⁹ Somit erscheinen die Angriffe hinsichtlich der eingesetzten Mittel nach allem, was bisher bekannt ist, nicht als unverhältnismäßig.

c) Gegner der Selbstverteidigung

Nach offiziellen Angaben der Regierung der Vereinigten Staaten richteten sich die Militärschläge gegen „Al-Qaeda terrorist training camps and military installations of the Taliban regime in Afghanistan.“⁸⁰ Der Grund für die Angriffe auf Elemente der Al Qaida-Organisation auf afghanischem Territorium liegt auf der Hand. War es aber darüber hinaus notwendig, auch Stellungen der Taliban anzugreifen, wo doch die direkte Bedrohung für die USA nicht von diesen, sondern von den Al Qaida-Terroristen ausging?

Diese Frage ist eng verknüpft mit der bereits behandelten Frage nach der Verantwortung der Taliban für die Anschläge des 11. September.⁸¹ Doch selbst wenn man davon ausgeht, dass das Taliban-Regime als *de facto*-Regime Afghanistans für die Terrorakte verantwortlich war, heißt das noch nicht unbedingt, dass dessen Militär zu einem legitimen Ziel für Gegenangriffe wird. Während Schläge gegen Ausbildungslager von Terroristen bzw. andere terroristische Einrichtungen eindeutig dem eigentlichen Zweck der Selbstverteidigung dienen, nämlich die künftige Bedrohung durch diese Terroristen auszuschalten, ist nicht direkt ersichtlich, inwiefern die Streitkräfte der Taliban eine direkte Bedrohung für die USA dargestellt haben könnten.

⁷⁸ Vgl. Murphy 2002 (Contemporary Practice), S. 247; außerdem Dexter Filkins: „Flaws in U.S. Air War left Hundreds of Civilian Dead“. New York Times vom 21.07.2002.

⁷⁹ „In carrying out these actions, the United States is committed to minimizing civilian casualties and damage to civilian property.“ Letter from the Permanent Representative of the U.S.A. to the UN. UN-Dokument S/2001/946, 07.10.2001.

⁸⁰ Ebd.

⁸¹ Vgl. Kap. 2.2.1.1., Abschnitt b).

Rechtfertigen ließen sich diese Angriffe mit dem Argument, die Taliban seien eine Bedrohung und ein Hindernis für die US-Streitkräfte beim Kampf gegen Al Qaida gewesen; die Taliban-Streitkräfte, zum Beispiel Luftabwehrstellungen, aber auch zum Schutz von Al Qaida abgestellte Landtruppen, hätten zerstört bzw. geschwächt werden müssen, um die Sicherheit der amerikanischen Soldaten zu erhöhen, die aus der Luft oder am Boden versuchten, die Führer der Al Qaida und deren Kämpfer auszuschalten und ihre Einrichtungen zu zerstören. Die Tatsache, dass die USA massiv Stellungen der Taliban bombardierten, die sich im Kampf mit der Nordallianz befanden, beweist jedoch, dass die Schläge gegen die Taliban in Wahrheit nicht in erster Linie der Erleichterung und Absicherung des Vorgehens gegen Al Qaida dienten.

d) Ziele der Selbstverteidigung

Damit ist der wohl kritischste Punkt für die Beurteilung der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips bei der Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung durch die USA und ihre Verbündeten angesprochen: die Zielsetzung der Aktion. Denn es kann kaum Zweifel daran geben, dass das Kriegsziel der Vereinigten Staaten von Anfang an nicht allein die Eliminierung der von den Al Qaida-Terroristen ausgehenden Gefahr, sondern auch, wenn nicht sogar vor allem anderen, die Liquidierung des Taliban-Regimes war. Das aber ist durch das klassische Recht auf Selbstverteidigung nicht gedeckt. Die Zielsetzung des Militäreinsatzes durfte lediglich die Beseitigung der Bedrohung sein.⁸² Darunter lassen sich gemäß den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit Aktionen subsumieren, die das Ziel verfolgen, die Verantwortlichen für die Anschläge festzunehmen oder auszuschalten, sowie militärische und quasi-militärische Ziele wie Infrastruktur, Trainingslager und ähnliche von den Terroristen benutzte Einrichtungen zu zerstören. Ein militärisch erzwungener Regimewechsel geht über diese Ziele weit hinaus.⁸³

⁸² Vgl. Jochen A. Frowein: Terroristische Gewalttaten und Völkerrecht. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.09.2001.

⁸³ Zum gleichen Ergebnis kommen u.a. Nico Schrijver, Carsten Stahn und Antonio Cassese: "[T]argeting the overthrow of the Taliban regime would be beyond the scope of self-defence and hence unlawful." (Schrijver 2001, S. 290)

Zwar kann man die Meinung vertreten, dass nur die Ausschaltung der Taliban hinreichende Sicherheit gegen weitere terroristische Aktivitäten der Al Qaida garantieren konnte. Im Bericht „Patterns of Global Terrorism 2001“ des State Department heißt es dazu:

„From the outset, the US Government was faced with the need to overcome the Taliban in order to disrupt further al-Qaida activities. The President determined that this called for military action on a grand scale.“⁸⁴

Ob diese Einschätzung aber realistisch ist, darf angesichts der weltweiten Ausweichmöglichkeiten der Organisation bezweifelt werden.⁸⁵ Selbst dann, wenn man davon ausgeht, dass der Sturz der Taliban unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung weiterer Anschläge wünschenswert war, steht außer Frage, dass Aufgaben wie die Beilegung innerstaatlicher militärischer und politischer Konflikte und die Transformation eines politischen Systems nicht idealerweise als Anhängsel der Terrorismusbekämpfung unter Berufung auf das Recht auf Selbstverteidigung zu behandeln sind. Wenn überhaupt, dann wäre die Beseitigung der Taliban Aufgabe des Sicherheitsrats gewesen, denn während mit einiger Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass deren Herrschaft über Afghanistan eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellte, waren die Taliban offensichtlich keine direkte Bedrohung für die USA.⁸⁶ Indem die USA und ihre Verbündeten sich nicht auf die Bekämpfung der Terroristen beschränkt, sondern massiv in den Bürgerkrieg in Afghanistan eingegriffen haben, was schließlich zur Vertreibung der Taliban geführt hat, sind sie weit über das hinaus gegangen, was bis dato unter der notwendigen und verhältnismäßigen Ausübung des Selbstverteidigungsrechts verstanden wurde. Die auf die Liquidierung des Taliban-Regimes gerichteten Maßnahmen lassen sich nur schwer und unter einer Reihe von äußerst

“It is [...] difficult to imagine how measures such as the planned destruction of the Taliban regime by military force [...] could be validated under Article 51 of the Charter.” (Stahn 2001, S. 16)

“Force *may not* be used to wipe out the Afghan leadership or destroy military installations and other military objectives that have nothing to do with the terrorist organizations, unless the Afghan central authorities show by words or deeds that they approve and endorse the action of terrorist organizations.” (Antonio Cassese: Terrorism is also Disrupting some Crucial Legal Categories of International Law. EJIL Discussion Forum, 2001. http://www.ejil.org/forum_WTC/NY-Cassese.pdf [Stand: 17.9.2002], S. 7).

⁸⁴ U.S. Department of Defense: Patterns of Global Terrorism 2001. Mai 2002. <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2001/pdf/> [Stand: 22.09.2002], S. 161.

⁸⁵ So auch Bruha u. Bortfeld 2001, S. 167.

⁸⁶ Vgl. Martyn 2001, S. 11.

unsicheren Annahmen als vom Selbstverteidigungsrecht gedeckt bezeichnen, sondern hätten einer Ermächtigung durch den Sicherheitsrat bedurft.

2.3. Zusammenfassung

Im Verlauf dieses Kapitels dürfte vor allem eines deutlich geworden sein: die Legalität der Selbstverteidigungsmaßnahmen der USA und ihrer Verbündeten liegt keinesfalls so klar auf der Hand, wie man dies vermuten könnte, wenn man den Aussagen vieler, vor allem westlicher Politiker, Journalisten und sonstiger Kommentatoren Glauben schenkt.⁸⁷ Zwar scheint es insgesamt ebenfalls nicht angebracht, die Aktionen als eindeutig illegal zu bezeichnen. Aber: Um den Krieg in Afghanistan mit dem Recht auf Selbstverteidigung, so wie es in Artikel 51 der UN-Charta festgeschrieben ist, in Einklang zu bringen, bedarf es in einigen Bereichen einer nicht unerheblichen Abkehr bzw. einer Aufweichung von etablierten Prinzipien.

Bislang war die rechtliche Situation – trotz der häufigen Kontroversen zwischen Staaten und Völkerrechtsexperten – relativ klar.⁸⁸ Im Fall eines bewaffneten Angriffs eines Staates gegen einen anderen konnte das Opfer das Recht auf Selbstverteidigung geltend machen. Dieses Recht war jedoch an strikte Bedingungen gebunden. Soll es nun für die Terrorismusbekämpfung nutzbar gemacht werden, so bedingt das nicht nur eine Erweiterung des Begriffs des „bewaffneten Angriffs“, eventuell einschließlich der Notwendigkeit, die Bedingung der staatlichen Zurechnung zu überdenken, sondern bringt auch das gesamte Gefüge der Schranken der Selbstverteidigung, die sich aus den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und besonders der Notwendigkeit ergeben, erheblich aus dem Gleichgewicht – erst recht dann, wenn die Bekämpfung des Terrorismus mit weiter gesteckten Zielen Hand in Hand geht, so wie das in Afghanistan mit der Beseitigung der Taliban der Fall war.

⁸⁷ Vgl. Drumbl 2001: „All things considered, there is thus reason to doubt the legality of the strikes, particularly under traditional international legal analysis.”

⁸⁸ Vgl. Cassese 2001, S. 3.

Bezüglich des Auslösers der Selbstverteidigung, des „bewaffneten Angriffs“, wurde dargelegt, dass grundsätzlich auch Aktionen nicht-militärischer Art, also auch Terroranschläge, als „bewaffneter Angriff“ gewertet werden können. Das gilt jedenfalls dann, wenn ihr Ausmaß so gewaltig ist wie das der Anschläge am 11. September. Wo die Schwelle liegt, das heißt wie hoch die Zahl der Opfer oder wie groß die Schäden sein müssen, damit ein terroristischer Akt zum bewaffneten Angriff wird, ist jedoch völlig offen. Unabhängig davon gibt es gute Gründe dafür, in jedem Fall grundsätzlich an der Erfordernis staatlicher Zurechenbarkeit bewaffneter Angriffe festzuhalten. Das Völkerrecht bietet über die Behandlung als *de facto*-Organe durchaus eine Möglichkeit, eine Verantwortung der Taliban für die Aktionen Al Qaidas vertretbar und schlüssig nachzuweisen. Die USA haben sich jedoch nie um den Nachweis einer solchen Verantwortung im rechtlichen Sinne bemüht; sie haben die Zurechnung der Anschläge zum Taliban-Regime nie thematisiert und schienen gleichzeitig zu argumentieren, die bloße Unterstützung der Terroristen, etwa durch das Gewähren eines sicheren Unterschlupfs, mache auch die Taliban zu einem geeigneten Ziel für militärische Gegenmaßnahmen unter Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht. All das macht deutlich, dass hier die Kategorien sowohl des bewaffneten Angriffs als auch der Urheber eines solchen Angriffs Gefahr laufen, verwischt zu werden.

Was die Rolle des Sicherheitsrats anbelangt, ist zunächst festzuhalten, dass die Argumentation, der Rat habe mit Resolution 1373 die „erforderlichen Maßnahmen“ zur Wiederherstellung der internationalen Sicherheit getroffen, womit das Recht auf Selbstverteidigung erloschen wäre, kaum aufrecht zu erhalten ist. Ihrer Informationspflicht gemäß Artikel 51 sind die USA und Großbritannien zwar befriedigend nachgekommen, sie haben es aber versäumt, überzeugende Beweise für die von ihnen getroffenen Annahmen bezüglich der Hintergründe der Anschläge vom 11. September zu liefern. Bei der Einstufung der Situation kann das Verhalten des Sicherheitsrats nur als inkonsequent bezeichnet werden; die Bekräftigung des Rechts auf Selbstverteidigung ohne die Feststellung eines bewaffneten Angriffs ließ im Grunde alles offen und trug jedenfalls nicht zur Klärung der Rechtslage bei.

Die Untersuchung der konkreten Ausgestaltung der Militärmaßnahmen hinsichtlich ihres Zeitpunktes, der eingesetzten Mittel, der Gegner und ihrer eigentlichen Zielsetzung hat ergeben, dass hier die kategorischen Beschränkungen, die sich aus dem Proportionalitätsprinzip und dem Notwendigkeitsprinzip ergeben, nur unter großen Schwierigkeiten angewendet werden können. Der Grund dafür liegt in der in vielerlei Hinsicht unterschiedlichen Natur von klassischen Selbstverteidigungsmaßnahmen und Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung. Will man an dem Verbot der präventiven Selbstverteidigung festhalten, so lassen sich Aktionen, die unter dem der klassischen Selbstverteidigung zugrunde liegenden Gesichtspunkt der Abwehr eines bewaffneten Angriffs kaum zu rechtfertigen sind, nur durch eine sehr weitreichende Interpretation der Situation als eine fortdauernde Angriffssituation durch den Terrorismus auf eine legale Basis stellen. Hier zeigt sich besonders deutlich, dass das Recht auf Selbstverteidigung so, wie es bislang verstanden wurde, seiner Konzeption nach für die Terrorismusbekämpfung eigentlich kaum geeignet ist.

So ergibt sich insgesamt ein unklares Bild. In jedem Fall impliziert die Anerkennung der Legalität der Selbstverteidigungsmaßnahmen der USA und ihrer Verbündeten gegen Al Qaida und die Taliban ein Abrücken von einer ganzen Reihe bislang geltender Bedingungen und Schranken des Rechts auf Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der UN-Charta. Es ist durchaus denkbar, dass sich die internationale Sicherheitslage durch die Anschläge am 11. September so grundlegend verändert hat, dass gewisse etablierte Kriterien ihre Gültigkeit verloren haben, vielleicht sogar verlieren mussten. Manche Völkerrechtler argumentieren, im Zuge einer „spontanen Rechtsfortbildung“ könne sich das Völkerrecht verändern, so dass etwa die Frage, was ein bewaffneter Angriff ist, künftig mehr über die Intensität als über die Akteure zu definieren sein könnte.⁸⁹

Verschiedene Rechtsexperten haben schon lange vor dem 11. September den Standpunkt vertreten, um wirksam gegen Terroristen vorgehen zu können, sei

⁸⁹ Siehe etwa die Aussagen von Bruno Simma in: Stefan Ulrich: Das Recht wird zur Pflicht. Süddeutsche Zeitung vom 14.09.2001.

eine flexiblere, in stärkerem Maße teleologische Auslegung von Artikel 51 vonnöten. Ruth Wedgwood regte bereits 1999 an, im Kampf gegen Terroristen müsse man von der Existenz eines fortdauernden Konfliktes ausgehen, was zu offensiven Aktionen berechtigen und viele der Schranken der klassischen Selbstverteidigung außer Kraft setzen würde.⁹⁰ Andere gingen noch wesentlich weiter. Der frühere Berater für Rechtsfragen des amerikanischen State Department, Abraham Sofaer, argumentierte anlässlich der Militärschläge der USA gegen Ziele in Afghanistan und im Sudan 1998, dass Selbstverteidigung eine verhältnismäßige Reaktion auf jede Gewaltanwendung erlaube, nicht nur gegen bewaffnete Angriffe, sowie dass Selbstverteidigungsmaßnahmen, die nicht in erster Linie der Abwehr, sondern der Abschreckung von Angriffen dienen, gerechtfertigt seien.⁹¹ Michael Reisman glaubte schon 1994 einen „emerging code that implicitly accepts the use of forceful countermeasures“⁹² auszumachen. Diese Ansichten stehen jedoch in deutlichem Kontrast zur völkerrechtlichen Hauptmeinung und fanden bislang kaum nennenswerte Zustimmung, jedenfalls nicht außerhalb der USA. Die jüngsten Entwicklungen scheinen aber dafür zu sprechen, dass eine gewisse Ausweitung des traditionellen Selbstverteidigungsrechts zumindest für den konkreten Fall der Reaktion auf die Anschläge auf die USA am 11. September nunmehr allgemein akzeptiert wird. Das zeigen die internationalen Reaktionen auf den Krieg in Afghanistan, die zu Beginn des folgenden Kapitel kurz zusammengefasst werden.

⁹⁰ Vgl. Ruth Wedgwood: Responding to Terrorism: The Strikes Against bin Laden. *Yale Journal of International Law*, Bd. 24 Heft 2 (1999), S. 575 f.

⁹¹ Vgl. Lobel 1999, S. 542.

⁹² W. Michael Reisman: Self-Defence or Reprisals? The Raid on Baghdad: Some Reflections on Its Lawfulness and Implications. *European Journal of International Law*, Bd. 5 Heft 1 (1994), S. 125.

3. Mögliche Auswirkungen auf das UN-System kollektiver Sicherheit

3.1. Die internationalen Reaktionen auf die Operation „Enduring Freedom“

Anders als bei früheren militärischen Aktionen zur Terrorismusbekämpfung, bei denen sich die ausführenden Staaten auf das Recht auf Selbstverteidigung berufen hatten,⁹³ fiel die Reaktion der internationalen Gemeinschaft auf die Operation „Enduring Freedom“ bemerkenswert unkritisch aus, auch und gerade innerhalb der Vereinten Nationen. Die Resolutionen 1368 und 1373 des Sicherheitsrats wurden einstimmig verabschiedet. Diese Resolutionen autorisierten zwar, wie bereits ausführlich dargelegt, nicht *per se* den Einsatz militärischer Gewalt, sie stellten jedoch durch die Anerkennung des Rechts auf Selbstverteidigung, und sei es in noch so vager Form, dennoch wichtige Weichen für das weitere Vorgehen. Eine Reihe von Staaten, darunter China, Iran und Pakistan, forderten in den Tagen und Wochen nach dem 11. September zwar, ein militärisches Vorgehen Washingtons müsse zuerst formal vom Sicherheitsrat autorisiert werden.⁹⁴ Auch Frankreich und Russland befürworteten eine aktive Rolle des Rates bei der Koordinierung des globalen Antiterror-Kampfes.⁹⁵ Als sich jedoch abzeichnete, dass die USA entschlossen waren, einen Militäreinsatz auf der Basis ihres Rechts auf Selbstverteidigung und ohne eine zusätzliche Legitimierung durch die UN durchzuführen, wurden von keiner Seite Zweifel an der Rechtmäßigkeit eines solchen Vorgehens geäußert. Die früheren Rufe nach einer Autorisierung bzw. Koordinierung der Kampagne durch den Sicherheitsrat verstummten weitestgehend.

Als die Angriffe am 7. Oktober begonnen hatten, stellten sich die engen Verbündeten Amerikas, allen voran die europäischen Staaten,

⁹³ Dazu zählen die israelischen Angriffe auf Beirut (1968) und Tunis (1985) sowie die Aktionen der USA gegen Libyen (1986), Bagdad (1993) und Afghanistan und den Sudan (1998). Zu den internationalen Reaktionen vgl. Gray 2000, S. 117 ff.; und Reisman 1999, S. 30 ff.

⁹⁴ Vgl. Carola Hoyos: Assault on America Politics: Pressure Mounts on US to Go to UN Military Diplomacy. Financial Times vom 19.09.2001.

⁹⁵ Vgl. Nicholas Kravov: UN Seeks Bigger Role in Anti-Terrorism. Washington Times vom 21.09.2001.

unmissverständlich auf die Seite der USA, befürworteten die Operation, und trugen die amerikanische Argumentation hinsichtlich deren Legitimation mit. Der NATO-Beschluss über das Vorliegen des Bündnisfalls vom 2. Oktober hatte die Terroranschläge bereits ausdrücklich als „bewaffneten Angriff“ bezeichnet, der den Rückgriff auf das Selbstverteidigungsrecht ermöglicht.⁹⁶ Großbritannien beteiligte sich von Anfang an an den Luftangriffen; Australien, Deutschland, Kanada, Italien, Japan, die Niederlande, Neuseeland, die Tschechische Republik und die Türkei boten Truppen an. Mittlerweile waren oder sind insgesamt 20 Staaten in der einen oder anderen Form an den Einsätzen beteiligt.⁹⁷ Weitere Staaten wie Georgien, Katar, Oman, Pakistan, die Philippinen, Saudi-Arabien, Tadschikistan, die Türkei und Usbekistan stellten ihren Luftraum oder ihre Basen für die Operationen zur Verfügung. Wichtige Länder wie Ägypten, Indien, Mexiko und Russland machten ihre Unterstützung für die Militärschläge deutlich.⁹⁸ Der russische Präsident Wladimir Putin sagte in einer ersten Stellungnahme am 8. Oktober, die militärische Reaktion sei zu erwarten gewesen, sie sei „angemessen“.⁹⁹

Viele Staaten bzw. Staatengruppierungen, die sich in der Vergangenheit häufig kritisch gegenüber den USA gezeigt hatten, waren auffällig darum bemüht, ihre Unterstützung für den Kampf gegen den Terrorismus im Allgemeinen kundzutun, ohne sich jedoch explizit zu den Militärschlägen gegen Afghanistan zu äußern. Chinas Präsident Jiang Zemin sagte nach seinem Treffen mit US-Präsident George W. Bush im Rahmen des APEC-Treffens in Schanghai am 21. Oktober 2001, man habe einen „Konsens“ bei der Terrorismusbekämpfung erreicht. Auf die direkte Frage, ob er die Militäraktion in Afghanistan befürworte, antwortete er ausweichend:

„In my discussion with President Bush this morning, I've made clear that we are opposed to terrorism of all forms. And what we have done in the past has shown this attitude of ours very clearly. We hope that anti-

⁹⁶ NATO Press Release No. 124. 12.09.2001. <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm> [Stand: 22.09.2002]

⁹⁷ Vgl. U.S. Department of Defense: International Contributions to the War against Terrorism. Juni 2002. <http://www.defenselink.mil/news/Jun2002/d20020607contributions.pdf> [Stand: 22.09.2002]

⁹⁸ Vgl. Murphy 2002, Contemporary Practice, S. 248.

⁹⁹ Speech at Meeting with Government Members, 08.10.2001. <http://www.in.mid.ru/BI.nsf/arh/ECB0ED151970066F43256AE100435BC6?OpenDocument> [Stand: 22.9.2002]

terrorism efforts can have clearly defined targets. And efforts should hit accurately, and also avoid innocent casualties. And what is more, the role of the United Nations should be brought into full play.”¹⁰⁰

In der Erklärung der APEC-Mitglieder zur Terrorbekämpfung vom gleichen Tag findet sich kein Hinweis auf Afghanistan.¹⁰¹ Ähnlich fiel die offizielle Reaktion vieler islamischer Länder aus. Der Generalsekretär der Organisation Islamischer Konferenzen (OIC), Abdelouahed Belkeziz, wiederholte am 11. Oktober die Position der Organisation, wonach die Terroranschläge aufs Schärfste verurteilt wurden. Er drückte seine Befriedigung über die „positive Zusammenarbeit“ der Mitgliedsstaaten in Bezug auf die Kampagne gegen den internationalen Terrorismus aus, nahm jedoch nicht explizit zu den Vorgängen in Afghanistan Stellung.¹⁰² Und auch in den öffentlichen Sitzungen des UN-Sicherheitsrats Mitte November 2001, bei denen die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus und die Situation in Afghanistan behandelt wurden, gab es keinerlei Einwände grundsätzlicher Art gegen die Militärschläge.¹⁰³ Dass die Anschläge vom 11. September den USA das Recht gaben, in Ausübung ihres Rechts auf Selbstverteidigung und ohne eine weitere Autorisierung durch die UN militärisch gegen Al Qaida und die Taliban vorzugehen, wurde von keiner Seite in Zweifel gezogen.

Die Anerkennung der Rechtmäßigkeit der Militärschläge gegen Al Qaida und die Taliban impliziert aber, wie die Untersuchungen im vorangegangenen Kapitel ergeben haben, auch die Anerkennung einer Interpretation der Reichweite und Schranken des Rechts auf Selbstverteidigung, die bislang – nicht ohne Grund – unter Völkerrechtlern, aber auch bei den allermeisten Staaten auf Ablehnung gestoßen war. Ob man darin konsequenterweise bereits eine Weiterentwicklung des Völkerrechts oder nur eine einmalige Ausnahme sehen muss, ist noch offen und sei daher an dieser Stelle dahingestellt. In jedem Fall aber wurde ein Präzedenzfall geschaffen, der nicht ohne

¹⁰⁰ Remarks by President Bush and President Jiang Zemin in Press Availability, 19.10.2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011019-4.html> [Stand: 22.09.2002]

¹⁰¹ APEC Leaders Statement on Counter-terrorism, 21.10.2001. http://www.apecsec.org.sg/virtualib/econlead/AELM_Counter_Terrorism.html [Stand: 22.09.2002]

¹⁰² OIC Press Release, 11.10.2001. <http://www.oic-oci.org/press/english/october2001/terror.htm> [Stand: 22.09.2002]

¹⁰³ Vgl. die „Verbatim Records“ des Sicherheitsrats vom 12.11. (UN-Dokument S/PV.4413) und 13.11.2001 (UN-Dokumente S/PV.4414 und S/PV.4414 (Resumption 1)).

Konsequenzen bleiben kann. Die Frage, die zu stellen ist, ist daher im Moment nicht so sehr die, ob der Krieg in Afghanistan nun legal oder illegal war und ist, sondern vielmehr, was es heißt, ihn als legal anzuerkennen.¹⁰⁴ Eine Neuinterpretation des Rechts auf Selbstverteidigung hin zu einer flexibleren Auslegung, die den Staaten einen weiteren Handlungsspielraum bei der Bekämpfung des Terrorismus einräumt, liegt durchaus im Bereich des Möglichen – ob sie jedoch mit Blick auf die möglichen Folgen begrüßenswert ist, ist zweifelhaft.

3.2. Die Gefahr einer Aushöhlung des Gewaltverbots

Das Recht auf Selbstverteidigung ist neben den kollektiven Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats die einzige legale Ausnahme vom allgemeinen Gewaltverbot in den internationalen Beziehungen. Eine Neuinterpretation dieses Rechts, die die strengen Vorgaben der UN-Charta aufweicht, birgt die offensichtliche Gefahr, dass dadurch neue Möglichkeiten zur legalen Gewaltanwendung geschaffen werden, die in eine schrittweise Aushöhlung des allgemeinen Gewaltverbots münden könnten.¹⁰⁵

Die Dehnung des Rechts auf Selbstverteidigung lässt sich für den vorliegenden Fall und mit Blick auf die Anschläge des 11. September und die Notwendigkeiten der Kampagne in Afghanistan noch einigermaßen plausibel mit politischen wie auch völkerrechtlichen Argumenten begründen. Allerdings werden dabei Grenzen verwischt, Begriffe uminterpretiert und Schranken

¹⁰⁴ In den Worten von Frédéric Mégret: „[E]ven if a right of self-defence can somehow be squeezed out of the Charter in the present circumstances, the question remains – despite the prevailing reductionist view of legality as a black-and-white process – whether this is the most legally opportune way to tackle the problem of terrorism in the multichromatic reality of today’s world. The question, in other words, may be less *whether* self-defence is legal than what it *means* to say that it is legal ...” (Hervorhebung im Original). Mégret 2001, S. 12.

¹⁰⁵ Überaus treffend ist der Vergleich mit Goethes Zauberlehrling, den Kirsten Schmalenbach anstellt: „States will soon find themselves in the role of Goethe’s sorcerer’s apprentice if the fight against terrorism is taken to justify the means and the right of self-defence is degraded to a general authorisation of the use of force.” Kirsten Schmalenbach: The Right of Self-Defence and The “War on Terrorism” One Year after September 11. German Law Journal, Bd. 3 Heft 9 (2002). http://www.germanlawjournal.com/current_issue.php?id=189 [Stand: 20.09.2002]

aufgehoben, ohne dass klare neue Grenzlinien gezogen würden. Es mag einleuchtend sein, dass manche der bislang von der großen Mehrheit der Völkerrechtler für gültig gehaltenen Interpretationsmethoden des Artikel 51 nach dem 11. September nicht mehr ohne Veränderungen aufrechtzuerhalten sind. Dass sich eine Neubewertung der rechtlichen Grundlagen eines derart zentralen Bereichs der internationalen Beziehungen jedoch *en passant*, ohne nennenswerte Debatte und allein unter den Vorzeichen des Bedürfnisses der Vereinigten Staaten nach einer möglichst flexiblen und autonomen Vorgehensweise gegen Terroristen und ihre Förderer vollzieht, erscheint äußerst bedenklich. Es besteht das Risiko, dass sich in Zukunft nicht nur die USA, sondern auch verschiedene andere Staaten auf den Präzedenzfall berufen, der im Gefolge des 11. September geschaffen wurde, auch wenn die Umstände vielleicht ganz andere sind.

So scheint mehr oder weniger einleuchtend, dass die verheerenden Anschläge in New York und Washington als bewaffneter Angriff gewertet werden können. Doch wo liegt die Grenze? Ist in Zukunft jeder terroristische Anschlag als bewaffneter Angriff zu werten? Berechtigt jede Bombenexplosion zu bewaffneten Gegenmaßnahmen in dem Land, aus dem die Terroristen stammen, oder gegen die, die durch ihre Unterstützung oder auch nur durch ihre Untätigkeit die Tat ermöglicht haben? Spielt es noch eine Rolle, ob Terrorakte einem Staat zurechenbar sind, oder hat dieses Kriterium in der Wahrnehmung der Staaten seine Gültigkeit verloren? Nicht zu vergessen ist in diesem Zusammenhang auch die Tatsache, dass es nach wie vor keine einheitliche, international anerkannte Definition davon gibt, was unter Terrorismus zu verstehen ist.¹⁰⁶ Das erlaubt es jedem Land, seine eigenen subjektiven Maßstäbe anzulegen. Hinzu kommt noch, dass das amerikanische Versäumnis, rechtzeitig Beweise für die Schuld Al Qaidas und der Taliban

¹⁰⁶ Über eine Definition des Terrorismus wird seit über einem halben Jahrhundert diskutiert, ohne dass es gelungen wäre, zu einer allgemein anerkannten Einigung zu kommen. Differenzen gibt es v.a. über die Bewertung der von nationalen Befreiungsbewegungen ausgehenden Gewalt sowie über das Problem des Staatsterrorismus. Vgl. Hans-Joachim Heintze: Ächtung des Terrorismus durch das Völkerrecht. In: Hans Frank und Kai Hirschmann (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung. Berlin 2002, S. 70 ff.

vorzulegen, es in Zukunft den Staaten noch einfacher macht, auf Grund von einseitigen Behauptungen zu militärischer Gewalt zu greifen.¹⁰⁷

Auch die Auslegung der Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit bei der Ausübung der Selbstverteidigung ist alles andere als klar. Die amerikanische Rechtfertigung für ihre Gewaltanwendung bringt sowohl die zeitlichen als auch die räumlichen Koordinaten der Selbstverteidigung empfindlich durcheinander. Wenn, wie in Abschnitt 2.2.2. erläutert, die Kriterien der Gegenwärtigkeit eines Angriffs bzw. der Unverzüglichkeit der militärischen Antwort außer Kraft gesetzt werden sollen, indem die terroristische Bedrohung zu einer andauernden Angriffssituation erklärt wird – wie es übrigens auch in der Wahl des Terminus „Krieg“ zum Ausdruck kommt – dann eröffnet das prinzipiell die Möglichkeit, überall, jederzeit und ohne zeitliche Einschränkungen gewaltsam gegen den Terrorismus vorzugehen:

“In seeking to justify the contours of a continuous right to self-defence beyond such specific attacks, there exists a real danger that, in a world of increasingly complex security dilemmas, one can end up justifying a permanent recourse to armed violence that is the precise antithesis of what self-defence was supposed to be.”¹⁰⁸

Gleichzeitig suggeriert das amerikanische Vorgehen gegen die Taliban, dass im Zuge der Selbstverteidigung zur Verbesserung der eigenen Sicherheit selbst tiefgreifende Einschnitte in die Souveränität eines Staates bis hin zum erzwungenen Regimewechsel gerechtfertigt sind.

Um die offensichtliche Gefahr abzuwenden, dass die rechtlichen Grundlagen für militärische Interventionen zunehmend im Chaos versinken, wäre nun einerseits das Völkerrecht gefordert, etwa in Gestalt der ILC, um trotz allem noch so etwas wie Grenzen und Schranken des Selbstverteidigungsrechts aufzuzeigen und möglichst präzise zu definieren. Andererseits aber wäre es an den USA gewesen, deutlich zu machen, dass das jetzige Vorgehen gegen den Terrorismus auf einer klar abgrenzbaren Neubewertung und nicht etwa auf einer gänzlichen Aufhebung bzw. Nichtbeachtung sämtlicher Grenzen des

¹⁰⁷ Vgl. Jonathan I. Charney: The Use of Force against Terrorism and International Law (Editorial Comment). American Journal of International Law, Bd. 95 Heft 4 (2001), S. 836.

¹⁰⁸ Vgl. Mégret 2001, S. 18.

traditionellen Rechts auf Selbstverteidigung beruht. Davon kann jedoch keine Rede sein. Vielmehr ist die amerikanische Führung bei ihrer Rechtfertigung des ‚Kriegs gegen den Terrorismus‘ nie über den allgemeinen Verweis auf Artikel 51 hinausgegangen und hat beispielsweise nie den Versuch unternommen, die Zurechenbarkeit der Anschläge zu den Taliban systematisch nachzuweisen. Im Brief an den Sicherheitsrat heißt es darüber hinaus:

„There is still much we do not know. Our inquiry is in its early stages. We may find that our self-defense requires further actions with respect to other organizations and other States.“¹⁰⁹

Der amerikanische UN-Botschafter Negroponte hat während einer Pressekonferenz sogar ganz offen ausgesprochen, dass sein Land sich bei der Ausübung seines Rechts auf Selbstverteidigung nicht an Schranken gleich welcher Art gebunden fühlt:

„[W]hen you’re talking about the inherent right of self-defense, I don’t think that one should want to limit oneself in any particular way. I think one exercises it, when one thinks that it is justified and necessary.“¹¹⁰

Diese Ansicht findet die Unterstützung vieler amerikanischer Völkerrechtler, die behaupten, nicht nur das Ob, sondern auch das Wann, Wie und Wo der Ausübung des Selbstverteidigung liege allein im Ermessen des angegriffenen Staates.¹¹¹ Eine solch weite Auslegung eröffnet aber nicht nur den USA, sondern auch anderen Staaten die Möglichkeit, fragwürdige Militäroperationen gegen Terroristen in Zukunft unter Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht, den globalen ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ und den Präzedenzfall Afghanistan als rechtmäßig und gerechtfertigt darzustellen. Die Verwischung der traditionellen Grenzen und Einschränkungen der Selbstverteidigung macht es derzeit nahezu unmöglich, eine solche Argumentation systematisch zu entkräften. Es besteht die Gefahr, dass das Selbstverteidigungsrecht in Zukunft noch stärker als bisher zur Rechtfertigung militärischer Gewaltanwendung missbraucht wird, so dass im Extremfall jeder Staat, der angeblich direkt oder

¹⁰⁹ Letter from the Permanent Representative of the U.S.A. to the UN. UN-Dokument S/2001/946, 07.10.2001.

¹¹⁰ Remarks at UN Headquarters concerning Military Action Against Terrorism. USUN Press Release #136 (01), 08.10.2001. http://www.un.int/usa/01_136.htm [Stand: 22.09.2002]

¹¹¹ Vgl. z.B. Franck 2001, S. 840.

indirekt in terroristische Aktivitäten verwickelt ist, zum Ziel von Militärationen werden kann.¹¹² Schon im November 2001 bemerkte Frederic Mégret:

“By the time the self-defence straitjacket (or what is left of it) is pulled and stretched in all directions, it will not shrink back to its original size any time soon. Hawks in Russia, Turkey, Iran, India, or Israel are already looking on with delight. One may favour a strike against Bin Laden’s camps, yet still be chilled by the legal price that may have to be paid – by the rest of the world as much as by the US itself – sooner than one cares to think.”¹¹³

Diese Befürchtungen scheinen sich zumindest im Ansatz zu bewahrheiten. Israel schlug nach dem 11. September eine wesentlich härtere Gangart ein, indem es verstärkt militärisch gegen palästinensische Terroristen und die, die es für schuldig hält, diese zu unterstützen, vorgeht. Die israelische Armee besetzte zeitweise erneut die palästinensischen Autonomiestädte, bei Attentaten auf hochrangige Terrorführer kamen mehrfach auch Zivilisten ums Leben. Obwohl strenggenommen kein internationaler Konflikt vorliegt, verweist Israel zu seiner Rechtfertigung immer wieder auf sein Recht, sich selbst zu verteidigen, und wird darin von der Regierung Bush bestärkt.¹¹⁴ Auch Indien drohte nach dem Anschlag auf das Parlament in Neu Delhi am 13. Dezember 2001, im Notfall von seinem Selbstverteidigungsrecht gegen Pakistan Gebrauch zu machen, das es der Unterstützung terroristischer Gruppen in Kaschmir bezichtigt. Nicht zuletzt verdienen die Vorfälle im georgischen Pankisi-Tal Erwähnung, wo Ende August 2002 mehrfach Kampfflugzeuge Angriffe gegen tschetschenische Rebellen geflogen haben, denen das Tal als Rückzugsgebiet dient. Die georgische Regierung und die dort stationierten Beobachter der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) machten Moskau für die Angriffe verantwortlich, das russische Verteidigungsministerium wies die Vorwürfe jedoch zurück.¹¹⁵ Nichtsdestotrotz deutet alles darauf hin, dass die Schläge von der russischen Luftwaffe durchgeführt wurden, da die georgische Regierung zugegebenermaßen nicht in der Lage war, die Situation im Pankisi-Tal wirksam zu kontrollieren und den tschetschenischen Kämpfern so die Möglichkeit zu nehmen, sich jederzeit bequem über die Grenze

¹¹² Vgl. Schrijver 2001, S. 286.

¹¹³ Mégret 2001, S. 18.

¹¹⁴ Vgl. z.B. Thorsten Schmitz: USA bestärken Israel in Nahost-Politik. Süddeutsche Zeitung vom 12.06.2002.

¹¹⁵ Vgl. Tomas Avenarius: „Staatsterrorismus des Kreml“. Süddeutsche Zeitung vom 28.08.2002.

abzusetzen. Zudem machte Präsident Putin am 13. September 2002 in einem an UN-Generalsekretär adressierten Brief klar, dass Russland sich für den Fall, dass Georgien untätig bleibt, das Recht herausnimmt, „angemessene Maßnahmen zur Beseitigung der terroristischen Bedrohung“ zu ergreifen.¹¹⁶ Doch gibt die Unfähigkeit Georgiens, bestimmten Vorkommnissen auf seinem Territorium Einhalt zu gebieten, Russland das Recht, die Souveränität eines anderen Staates zu verletzen? Die Frage lässt sich angesichts der Definitions-Probleme, in die der ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ der Völkerrecht gestürzt hat, vorläufig kaum einheitlich beantworten. Bisher gibt es von russischer Seite keinen Beruf auf das Recht auf Selbstverteidigung. Aber angesichts der Problemlage wird einmal mehr klar, dass das internationale Recht im Bereich der bewaffneten Interventionen derzeit äußerst unscharf abgesteckt ist und dadurch weitgehend seine Relevanz zu verlieren droht. Egal, ob man im Selbstverteidigungskrieg gegen Afghanistan einen echten, das Recht auf Selbstverteidigung verändernden Präzedenzfall oder nur eine weitere Ausnahmesituation sieht, in der das Gewaltverbot vorübergehend anderen Interessen weichen musste:

„Die US-Politik unter Ausschluss der UN könnte zu einer Verwilderung der Sitten führen, die am Ende auch der Allein-Supermacht USA mehr Nach- als Vorteile bringt. Warum sollte anderswo nicht gelten, was Washington zum Recht erhebt?“¹¹⁷

3.3. Das Autorisierungsregime und die Gefahr einer Marginalisierung der UN

Ein weiterer, eng mit der Frage der Aushöhlung des Gewaltverbots verknüpfter Problemkreis betrifft die Rolle des Sicherheitsrats im ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ und die möglichen Folgen für dessen Stellung im internationalen System. Eine Ausweitung des Selbstverteidigungsrechts geht

¹¹⁶ Vgl. Peter Baker und Susan B. Glasser: Russia says it can target Chechens in Georgia. International Herald Tribune vom 13.9.2002.

¹¹⁷ Tomas Avenarius: Von Amerika lernen. Süddeutsche Zeitung vom 01.08.2002.

notwendigerweise auch zu Lasten von Kollektivmaßnahmen der Vereinten Nationen. So blieben die UN bei der militärischen Kampagne in Afghanistan fast völlig außen vor, trotz der zentralen Rolle beim Kampf gegen den Terror, die für sie so oft gefordert und von Regierungsangehörigen der Vereinigten Staaten auch in unzähligen Reden und Statements zugestanden wurde. Die Rolle des Sicherheitsrats beschränkte sich auf die Anerkennung des Rechts auf Selbstverteidigung im Allgemeinen, was von den USA und ihren Verbündeten als Zustimmung zum Kriegseinsatz in Afghanistan gewertet wurde. Viele Beobachter bedauern, dass der Sicherheitsrat keine aktivere Rolle spielte, und sehen darin ein Anzeichen für eine drohende Marginalisierung der UN, deren Rolle mehr und mehr von Staatenkoalitionen übernommen zu werden scheint,¹¹⁸ eine Gefahr für das UN-System und das allen Staaten gemeinsame Interesse an einer stabilen Weltordnung,¹¹⁹ oder sogar das Ende allen kollektiven Handelns im Namen der UN.¹²⁰ Mancher besorgte Kommentar mag übertrieben sein und die bisherigen Realitäten nicht ausreichend berücksichtigen. Doch hält man sich noch einmal vor Augen, dass gewisse Aspekte des Kriegs in Afghanistan nach traditionellen Maßstäben eher den Charakter einer Beseitigung einer Bedrohung für die internationale Sicherheit als einer Selbstverteidigungsmaßnahme haben, ist klar, dass Sorgen über die fehlende Einbindung der UN nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen sind.

Konkret ergeben sich vor allem Fragen hinsichtlich der Rolle des Rates bei der Eindämmung, aber, wenn nötig, auch bei der Legitimierung der Anwendung militärischer Gewalt. Es muss hier nicht erneut im Detail dargestellt werden, dass der Sicherheitsrat den in ihn gesetzten Erwartungen in den nunmehr fast 60 Jahren seines Bestehens nur in sehr eingeschränktem Maß gerecht werden konnte.¹²¹ Ein effektives Handeln des Rates in internationalen Krisen war während der Blockkonfrontation zwischen Ost und West nur in Ausnahmefällen möglich, und auch nach dem Ende des Kalten Krieges haben sich die optimistischen Prognosen, die dem Sicherheitsrat fortan die entscheidende

¹¹⁸ Vgl. Drumbl 2001.

¹¹⁹ Vgl. Charney 2001, S. 835.

¹²⁰ Vgl. Monique Chemellier-Gendreau: UN: The End of Collective Action. *Le Monde diplomatique*, 2001. <http://www.globalpolicy.org/wtc/un/1115chpt7.htm> [Stand: 17.9.2002]

¹²¹ Siehe dazu z.B. Peter J. Opitz: Das UN-System kollektiver Sicherheit. In: ders. (Koord.): *Die Vereinten Nationen. Geschichte, Struktur und Perspektiven*. 3. Aufl., München 2000, S. 38-61.

Rolle bei der Gewährleistung von Frieden und Sicherheit in Aussicht stellten, nicht vollends bewahrheitet. Dennoch hat sich in etwa seit 1990 eine Praxis herauskristallisiert, mit der der Rat seiner Aufgabe zumindest teilweise gerecht werden konnte. Da er selbst über keine Truppen verfügt, und die Mitgliedsstaaten in der Regel nach wie vor nicht bereit sind, ihre nationalen Streitkräfte einem UN-Kommando zu unterstellen (es sei denn für Blauhelmissionen, die in erster Linie der Friedenserhaltung und -überwachung und nicht der Friedensschaffung dienen), ist der Sicherheitsrat verstärkt dazu übergegangen, Mitgliedsstaaten, und vereinzelt auch regionale Organisationen, mit militärischen Aufgaben in seinem Namen zu betrauen.¹²² Die ersten beiden Fälle einer Autorisierung von Mitgliedsstaaten zur Anwendung militärischer Gewalt im Namen des Sicherheitsrats – in Korea (1950) und in Südrhodesien (1965) – stammen noch aus der Zeit des Kalten Krieges. Doch erst nach 1990 hat sich eine kontinuierliche Praxis entwickelt, so dass heute von einem „Autorisierungsregime“¹²³ gesprochen werden kann. Seitdem hat der Sicherheitsrat Militäreinsätze in Albanien, Bosnien, Haiti, im Irak, im Kosovo,¹²⁴ in Ost-Timor, Ruanda, Somalia, und in der Zentralafrikanischen Republik autorisiert. Nach der Kategorisierung von Sarooshi verfolgten diese Operationen fünf Arten von Zielen: die Beendigung der Gewaltanwendung durch einen Staat oder durch Gruppen innerhalb eines Staates; die Durchführung von Seeblockaden; die Durchsetzung humanitärer Ziele; die Durchsetzung von Flugverbotszonen; und schließlich die Sicherstellung der Umsetzung von Abkommen, die der Rat zur Wahrung oder Wiederherstellung des Friedens für notwendig hielt.¹²⁵

Obwohl einige der genannten Operationen spektakulär fehlschlagen – man denke nur an die Intervention in Somalia – ist die Autorisierung von Mitgliedsstaaten doch zu einem der wichtigsten Instrumente des Sicherheitsrats

¹²² Für eine detaillierte Untersuchung der Praxis des Sicherheitsrats und der rechtlichen Grundlagen siehe Danesh Sarooshi: *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers.* Oxford und New York, 1999.

¹²³ Den Ausdruck „authorization regime“ benutzt u.a. Micaela Frulli: *Is there Still a Chance of Revitalizing the United Nations Security Council?* *German Law Journal*, Bd. 2 Heft 16 (2001). http://www.germanlawjournal.com/past_issues.php?id=92 [Stand: 17.09.2002]

¹²⁴ Natürlich galt die Autorisierung des Sicherheitsrats nicht für den Luftkrieg der NATO gegen Jugoslawien, sondern lediglich für die im Anschluss daran stationierte internationale Schutztruppe im Kosovo.

¹²⁵ Vgl. Sarooshi 1999, S. 167 ff.

geworden. Das System der Autorisierung erlaubt zwar keine direkte Kontrolle über den Verlauf der jeweils mandatierten Aktionen, es hat dem Rat jedoch zumindest eine gewisse Handlungsfähigkeit verschafft, indem es ihm ermöglicht, durch sein Aktivwerden seiner Hauptverantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gerecht zu werden, wenn auch nur selektiv, das heißt nur dann, wenn sich Staaten finden, die gewillt sind, die jeweils anfallenden Aufgaben zu übernehmen. In diesen Fällen erlaubt es die explizite Autorisierung dem Sicherheitsrat immerhin, ein gewisses Maß an Kontrolle über die Operationen auszuüben, da das Mandat in der Regel in mehr oder weniger präziser Form die zeitlichen und operativen Rahmenbedingungen festlegt und die ausführenden Mitgliedsstaaten verpflichtet, dem Rat Bericht zu erstatten.

Zur Zeit jedoch scheint es, als drohe das noch junge Autorisierungsregime zu kollabieren. Zwar basiert auch die International Security Assistance Force (ISAF), die derzeit in und um Kabul für Sicherheit sorgen soll, auf der Autorisierung einer „coalition of the willing“ durch den Sicherheitsrat.¹²⁶ Für die Operation „Enduring Freedom“ aber spielte das Instrument der Autorisierung keine Rolle, weil es die USA vorzogen, ohne explizites Sicherheitsratsmandat und auf der Grundlage des Selbstverteidigungsrechts zu operieren.¹²⁷ Auch in den vergangenen Jahren gab es bereits erkennbare Lücken im System, vor allem bei den NATO-Bombardements Jugoslawiens 1999, die nicht vom Sicherheitsrat autorisiert waren. Damals aber wurde noch weithin die Meinung vertreten, es handle sich aufgrund der humanitären Beweggründe um einen Ausnahmefall, der keinesfalls als Präzedenzfall für weitere unautorisierte Interventionen angesehen werden sollte.¹²⁸ Der ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ jedoch nährt die Befürchtung, dass das System der Autorisierung ernsthaften Schaden genommen hat.¹²⁹ Dass für den Krieg in Afghanistan nicht einmal der

¹²⁶ Ins Leben gerufen wurde die ISAF durch die Sicherheitsrats-Resolution 1386 (2001).

¹²⁷ Eine nachträgliche Autorisierung, etwa durch die Resolutionen 1377, 1378, 1383 und/oder 1386 (alle 2001) kommt ebenfalls nicht in Betracht. Vgl. das Stahn Addendum zum ASIL Insights Forum (Kirgis 2001).

¹²⁸ Vgl. Nicholas J. Wheeler: Humanitarian intervention after Kosovo: emergent norm, moral duty or the coming anarchy? (Review Article). *International Affairs* (London), Bd. 77 Heft 1 (2001), S. 113-128.

¹²⁹ Vgl. Frulli 2001.

ernsthafte Versuch unternommen wurde, ein Mandat des Sicherheitsrats zu erhalten, schafft eine weitere Ausnahme, die das Potenzial hat, dieses System der Autorisierung und mit ihm die Stellung des Sicherheitsrats erheblich zu schwächen.¹³⁰

Dazu trägt ebenfalls bei, dass teilweise der Eindruck erweckt wird, die UN habe die Militärschläge gegen Afghanistan implizit autorisiert. So vertritt Matthias Ruffert die These, nicht aus dem Wortlaut, wohl aber aus dem Kontext der Resolutionen 1368 und 1373 ließe sich eine gewisse legitimierende Kraft für die militärische Intervention in Afghanistan ableiten.¹³¹ Er argumentiert, da kein ständiges Mitglied sein Veto gegen die Resolutionen eingelegt hat, die das Selbstverteidigungsrecht hervorheben und die Bereitschaft des Rates proklamieren, mit allen notwendigen Mitteln gegen den Terrorismus vorzugehen, trage der Sicherheitsrat darauf folgende Militäraktionen implizit mit. Daraus folgert er, dass diejenigen Aspekte dieser Aktionen, die sich nicht mehr oder nur schwer durch das Selbstverteidigungsrecht decken lassen, als durch das Verhalten des Sicherheitsrats legitimiert betrachtet werden können. Darin sieht er einen „nächsten Schritt in der Anpassung der Interpretation des Kapitels VII an die tatsächlichen Verhältnisse“.¹³² Was jedoch wie der Versuch aussieht, die Relevanz der UN bei der Legitimierung militärischer Gewaltanwendung zu erhalten bzw. zu stärken, hätte wohl eher den gegenteiligen Effekt. Anstatt, wie es die Absicht des Autors ist, die Tendenz umzukehren, am Sicherheitsrat vorbei Konflikte militärisch zu lösen, würde ein solcher Ansatz vor allem zusätzliche Unklarheit schaffen und den Staaten die Möglichkeit bieten, sich zur Legitimierung unilateralen militärischen Vorgehens auf eine implizite Autorisierung durch die UN zu berufen, die in Wahrheit gar nicht existiert.

Einerseits stellt also der offensichtliche Bruch in der Praxis der Autorisierung von militärischen Operationen durch den Sicherheitsrat die fortdauernde Relevanz des Autorisierungsregimes in Frage. Andererseits verdeutlicht das Beispiel der Argumentation Rufferts, dass die passive, letztlich inkonsequente

¹³⁰ So auch Mégret 2001, S. 36: “With the multiplication of exceptions to its practice, the Council has entered a zone of turbulence that could precipitate it into decay.”

¹³¹ Ruffert 2002.

¹³² Ebd., S. 251.

Haltung des Sicherheitsrats zum ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ neue Interpretationsspielräume in Richtung einer impliziten Autorisierung schaffen könnte, die ebenfalls drohen, die ohnehin bescheidene Rolle bei der Legitimierung von militärischer Gewaltanwendung, die sich der Rat dank der Entwicklung des Autorisierungssystems im Laufe des letzten Jahrzehnts erworben hat, zu unterminieren. Folglich lässt sich festhalten, dass die Art und Weise, wie der Militäreinsatz in Afghanistan über die Bühne ging, die Stellung des Sicherheitsrats potenziell eher geschwächt und nicht, wie von manchen Optimisten im Vorfeld erwartet, gestärkt hat. Ob sich als Konsequenz daraus ein dauerhafter Trend hin zu einer fortschreitenden Marginalisierung des Rates in Fragen der militärischen Gewaltanwendung ergeben wird, bleibt vorerst abzuwarten. Die Gefahr einer solchen Entwicklung jedoch scheint real.

3.4. Der Sicherheitsrat als Weltgesetzgeber?

Der folgende Punkt unterscheidet sich insofern von den bislang behandelten, dass er nicht mit dem Krieg in Afghanistan und dem Spannungsverhältnis zwischen Selbstverteidigung und kollektiver Sicherheit zu tun hat, sondern mit den nichtmilitärischen Maßnahmen des Sicherheitsrats zur Terrorismusbekämpfung. Er ist im Kontext dieser Arbeit dennoch erwähnenswert und wichtig, da mit der betreffenden Resolution 1373 eine grundlegend neue Form des Handelns des Sicherheitsrats zutage tritt, die, sollte sie sich wiederholen und zu einer Praxis werden, ebenfalls Fragen bezüglich der künftigen Rolle des Rates aufwirft.

Die am 28. September 2001 einstimmig verabschiedete Resolution 1373 enthält, neben dem bereits diskutierten Verweis auf das Selbstverteidigungsrecht in der Präambel, die Feststellung, dass alle terroristischen Akte eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellen. Gestützt auf diese Feststellung hat der Rat, „Acting under Chapter VII of the

Charter of the United Nations“¹³³ eine ganze Reihe von Maßnahmen beschlossen, die für alle Mitgliedsstaaten verpflichtend sind.¹³⁴ Dazu zählt die Verpflichtung, die Finanzierung terroristischer Akte zu unterbinden; zu diesem Zweck müssen die Staaten die Finanzen von Terroristen und deren Förderern und Unterstützern einfrieren und die Beschaffung weiterer Gelder verhindern, und die Bereitstellung oder Sammlung von Mitteln mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, dass sie zur Ausführung terroristischer Handlungen verwendet werden, unter Strafe stellen. Ferner dürfen die Staaten Personen oder Körperschaften, die in terroristische Aktivitäten verwickelt sind, keinerlei aktive oder passive Unterstützung zukommen lassen und ihnen keinen „sicheren Hafen“ gewähren. Alle Staaten werden verpflichtet, terroristische Aktivitäten zu schweren Straftaten nach ihrem innerstaatlichen Recht zu machen und Personen, die einen Beitrag zu solchen Aktivitäten leisten, vor Gericht zu stellen. Die Resolution begründet außerdem die Verpflichtung für die Staaten, einander die größtmögliche Hilfe bei strafrechtlichen Ermittlungen oder Strafverfahren gegen mutmaßliche Terroristen zu leisten, was auch die Beschaffung von Beweismaterial mit einschließt. Um die zügige Umsetzung der Maßnahmen durch die Staaten zu überwachen, wurde ein aus allen Ratsmitgliedern bestehender Ausschuss eingesetzt, dessen Vorsitz Großbritannien übernommen hat. Alle Staaten sind aufgefordert, diesem Ausschuss regelmäßig Bericht über die Schritte zu erstatten, die sie jeweils zur Durchführung der Resolution ergriffen haben.

Diese Resolution ist insofern ein Novum, als dass sie sich erstmalig nicht mehr an bestimmte Adressaten richtet und deren Verhalten in einem festgelegten Konfliktfall betrifft; vielmehr sind die getroffenen Maßnahmen für die gesamte Staatenwelt „abstrakt verpflichtend“.¹³⁵ In der Vergangenheit hat der Sicherheitsrat die Kompetenzen, die ihm nach Kapitel VII übertragen wurden, genutzt, um zum Beispiel Wirtschaftssanktionen zu verhängen, die Anwendung

¹³³ Kapitel VII befasst sich mit Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen. Nach Artikel 39 kann der Sicherheitsrat beschließen, welche Maßnahmen auf Grund der Artikel 41 und 42 zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen.

¹³⁴ Nach Artikel 25 der UN-Charta sind Entscheidungen des Sicherheitsrats für die Mitgliedsstaaten verbindlich.

¹³⁵ Jasper Finke und Christiane Wandscher: Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus. Vereinte Nationen, Bd. 49 Heft 5 (2001), S. 171.

militärischer Gewalt zu autorisieren, oder auch um internationale Tribunale zu schaffen. Mit Resolution 1373 jedoch macht der Sicherheitsrat den Staaten zum ersten Mal Vorschriften darüber, wie sie ihre nationalen Rechtssysteme zu organisieren haben.¹³⁶ Üblicherweise resultieren derartige Verpflichtungen aus internationalen Verträgen, denen die Staaten aus freien Stücken beitreten können. So ähneln auch viele der Bestimmungen der Resolution 1373 Bestimmungen aus verschiedenen der derzeit insgesamt zwölf globalen Antiterror-Konventionen.¹³⁷ Vor allem sind die Ziffern 1.(b) und (c) der Resolution nahezu identisch mit Artikel 2 Zif. 1 und Artikel 8 des 1999 von der Generalversammlung beschlossenen Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.¹³⁸ Damit hat der Sicherheitsrat erstmalig Inhalte einer noch nicht in Kraft getretenen Konvention (sowie weiterer, wegen mangelnder Ratifikationen nicht universell geltender Übereinkommen) mittels verpflichtender Maßnahmen nach Kapitel VII in allgemein verbindliches Recht umgesetzt.

Das ist zweifellos eine überaus effektive Methode, um die Staaten auf Maßnahmen zur effektiven Terrorismusbekämpfung zu verpflichten.¹³⁹ Völkerrechtlich und politisch ist es aber nicht unbedenklich, wenn der Sicherheitsrat als eine Art „Weltgesetzgeber“¹⁴⁰ auftritt, der dem Rest der Welt allgemeine Rechtspflichten auferlegt.

Erstens droht die einseitige Rechtssetzung durch den Sicherheitsrat eines der Grundprinzipien des Völkerrechts, nämlich dessen dezentrale

¹³⁶ Vgl. Nicole Deller, Arjun Makhijani und John Burroughs (Hrsg.): Rule of Power or Rule of Law? An Assessment of U.S. Policies and Actions Regarding Security-Related Treaties. Institute for Energy and Environmental Research and Lawyers' Committee on Nuclear Policy, 2002. <http://www.ieer.org/reports/treaties/> [Stand: 17.09.2002], S. 39.

¹³⁷ Text und Ratifikationsstand aller globalen sowie der regionalen Konventionen und Protokolle, die sich dem Thema Terrorismus widmen, können über die Website der UN abgerufen werden. <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp> [Stand: 22.09.2002]

¹³⁸ Das Übereinkommen war zum Zeitpunkt der Verabschiedung von Resolution 1373 noch nicht in Kraft getreten, da lediglich vier Staaten (Botswana, Großbritannien, Sri Lanka und Usbekistan) es ratifiziert hatten. Es erreichte erst im April 2002 die für ein Inkrafttreten nötigen 22 Ratifizierungen. Anfang September 2002 hatten 42 Staaten ratifiziert, 132 waren Signatarstaaten geworden.

¹³⁹ „[I]t may well be that this instrument remain, in the future, as one of the most striking examples of both the efficiency and the far reaching bearing of 'secondary legislation'...“ Dupuy 2001.

¹⁴⁰ Diesen Ausdruck benutzen u.a. Stefanie Schmahl und Andreas Haratsch: Internationaler Terrorismus als Herausforderung an das Völkerrecht. WeltTrends, Heft 32 (2001), S. 117; und Klaus Dicke: Standpunkt: Weltgesetzgeber Sicherheitsrat. Vereinte Nationen, Bd. 49 Heft 5 (2001), S. 163.

Organisationsstruktur, zu unterwandern. Danach können grundsätzlich nur die Staaten als primäre Völkerrechtssubjekte Verpflichtungen für sich selbst begründen. Mit Resolution 1373 hat der Sicherheitsrat den souveränen Staaten jedoch sehr weitreichende Pflichten auferlegt, ohne dass deren Übernahme, wie sonst üblich, von ihrem eigenen Einverständnis abhängt: „Resolution 1373 in effect was an order from on high to the world’s states, as opposed to a political process in which they participated.“¹⁴¹ Die fehlende Einbeziehung der staatlichen Institutionen, einschließlich der Parlamente, die in den meisten Staaten für die Ratifizierung von Verträgen zuständig sind, kann unter Umständen negative Auswirkungen auf die Bereitschaft zur vollständigen Umsetzung der verordneten Maßnahmen haben. Hinzu kommt, dass wegen des Fehlens eines zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesses, wie er einem Vertragsabschluss vorangeht, potenziell kontroverse Themen, wie beispielsweise Fragen des Datenschutzes bei der Überwachung internationaler Finanztransaktionen, einfach übergangen werden konnten.¹⁴²

Zweitens ist aus völkerrechtlicher Sicht nicht unumstritten, „ob die in Resolution 1373 zum Ausdruck gekommene Praxis des Sicherheitsrats noch von dem seine Befugnisse regelnden Artikel 39 der Charta gedeckt ist oder aber eine unzulässige Erweiterung seiner Aufgaben darstellt.“¹⁴³ Artikel 39 hält fest, dass der Sicherheitsrat zur Wahrung oder Wiederherstellung von Frieden und Sicherheit Empfehlungen abgeben oder aber Maßnahmen gemäß Artikel 41 (nicht-militärische Maßnahmen) und / oder Artikel 42 (militärische Maßnahmen) beschließen kann. Die in Artikel 41 beispielhaft aufgeführten Maßnahmen – wie Wirtschaftssanktionen oder der Abbruch der diplomatischen Beziehungen – sind jedoch allesamt begrenzte, auf eine konkrete Krisensituation anwendbare Schritte. Ob auch der Erlass allgemeiner, abstrakter und in nationales Recht eingreifender Vorschriften mit dem Wortlaut und dem Geist von Artikel 41 vereinbar ist, ist dagegen fraglich und bedürfte einer genaueren Untersuchung.

Drittens, und dies ist der vielleicht wichtigste Punkt, könnte es sich als abträglich für das Ansehen und die Legitimation des Sicherheitsrats erweisen, wenn dieser die Rolle eines internationalen Gesetzgebers übernimmt. Es

¹⁴¹ Deller u.a. 2002, S. 39 f.

¹⁴² Vgl. ebd., S. 40.

¹⁴³ Finke u. Wandscher 2001, S. 172.

besteht die Gefahr, dass der Eindruck entsteht, per Sicherheitsratsdekret würden die Vorstellungen weniger allen aufoktroiert, was zwangsläufig zu Ressentiments führen muss, gerade vor dem Hintergrund der mangelnden Repräsentativität des Rates, der nach wie vor von den Siegermächten des Zweiten Weltkriegs als Vetomächten dominiert wird und andere wichtige Staaten von seinen Entscheidungsprozessen weitestgehend ausschließt. Weil der Sicherheitsrat die Staaten und Völker der Welt nicht in angemessener Weise repräsentiert, ist seine Nutzung zur Schaffung von globalem Recht problematisch.¹⁴⁴ Die Problematik wird auch anschaulich, wenn man sich die Umstände des Zustandekommens von Resolution 1373 vor Augen führt. Der Resolutionsentwurf wurde am 27. September 2001 von den Vereinigten Staaten nach Absprache mit den übrigen ständigen Mitgliedern dem Sicherheitsrat vorgelegt, ohne dass die nichtständigen Mitglieder vorab von seinem Inhalt in Kenntnis gesetzt worden waren, und bereits am folgenden Tag verabschiedet. Selbst den zehn nichtständigen Mitgliedern blieb also nicht einmal die Zeit, die Vorschläge gründlich zu prüfen.¹⁴⁵

Es könnte sein, dass die Resolution 1373 ein Sonderfall bleiben wird, der es nicht erlaubt, von einer neuen Praxis des Sicherheitsrats als einem internationalen Gesetzgeber zu sprechen. Aber es gibt auch Anzeichen dafür, dass vor allem die USA Gefallen an der Möglichkeit gefunden haben, den Rat zur Schaffung bzw. Abänderung internationalen Rechts für sich nutzbar zu machen. So verabschiedete der Rat im Juli 2002 auf massiven amerikanischen Druck hin und nach wochenlangen Auseinandersetzungen Resolution 1422, nach der an UN-Operationen beteiligte Soldaten aus Ländern, die das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) nicht ratifiziert haben, für zunächst ein Jahr Immunität vor dem Tribunal genießen. Kritiker sahen darin eine schwere Verletzung des Gerichtsstatuts, das keine pauschalen Ausnahmeregeln vorsieht, und warfen dem Sicherheitsrat vor, den Vertrag eigenmächtig und völkerrechtswidrig abgeändert zu haben.¹⁴⁶ Die Situation war ohne Frage in vielerlei Hinsicht eine andere als bei Resolution 1373, aber

¹⁴⁴ Vgl. Deller u.a. 2002, S. 40.

¹⁴⁵ Vgl. Stefan Ulrich: UN als scharfe Waffe Washingtons. Süddeutsche Zeitung vom 01.10.2001.

¹⁴⁶ Vgl. Stefan Ulrich: Neuer Rückschlag für das internationale Recht. Süddeutsche Zeitung vom 15.07.2002.

wieder griff der Sicherheitsrat, auf Initiative der USA und gestützt auf seine Kompetenzen aus Kapitel VII,¹⁴⁷ in die Schaffung von international verbindlichem Recht ein. Sollte dieser Trend anhalten, so droht schwerer Schaden nicht nur für die Legitimität dieser Institution, sondern auch für die zukünftige Geltung des Völkerrechts, das doch auf der Unterordnung der Staaten aus freien Stücken basiert.

3.5. Eine alternative Vorgehensweise

Doch damit zurück zum Hauptthema dieser Arbeit, der militärischen Seite des ‚Kriegs gegen den Terrorismus‘. Angesichts der beschriebenen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Selbstverteidigungsmaßnahmen der USA und ihrer Verbündeten und der daraus resultierenden Gefahren stellt sich die Frage: Hätte es alternative Vorgehensweisen gegeben? Es soll hier nicht um die von manchen Beobachtern entworfenen Antiterror-Strategien gehen, die meinten, ohne den Einsatz militärischer Gewalt auszukommen, und stattdessen etwa eine Verschärfung der Sanktionen gegen die Taliban verbunden mit einem formalen Auslieferungsgesuch für die Al Qaida-Spitzen und die Schaffung eines internationalen Tribunals zur Aburteilung der Terroristen forderten.¹⁴⁸ Denn obwohl die amerikanische Regierung dem Impuls widerstand, sofort nach den Anschlägen am 11. September militärisch zurückzuschlagen und sich stattdessen zuerst der militärischen, politischen, diplomatischen und geheimdienstlichen Vorbereitung des Gegenschlages widmete, so war doch in Washington die Notwendigkeit einer militärischen Antwort von Anfang an ein nahezu unbestrittenes Faktum.¹⁴⁹ Das wird auch daran deutlich, dass Präsident

¹⁴⁷ Dass sich der Sicherheitsrat in Resolution 1422 ausdrücklich auf Kapitel VII der UN-Charta berufen hat, erscheint geradezu grotesk. Er hat dies getan, um seine Entscheidung verbindlich zu machen. Doch Kapitel VII beschäftigt sich mit „Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen“; muss man also konsequenterweise folgern, dass der Rat im IStGH eine Friedensbedrohung sieht?

¹⁴⁸ Vgl. z.B. Michael Ratner: An Alternative to the U.S. Employment of Military Force. Z Magazine, 2001. <http://www.zmag.org/ratnercalam.htm> [Stand: 22.09.02]

¹⁴⁹ Siehe dazu Bob Woodward und Dan Balz: How the President Forged Responses to Terror. International Herald Tribune vom 29.1.2002.

Bush bereits am Tag der Anschläge von einem „Krieg“ gegen den Terrorismus sprach.¹⁵⁰ Umfragen zufolge favorisierte auch die überwältigende Mehrheit der amerikanischen Bevölkerung eine militärische Antwort auf die Terroranschläge.¹⁵¹ Da also ein militärisches Vorgehen der USA wohl unvermeidbar war, wäre es müßig, sich an dieser Stelle mit nicht-militärischen Alternativen zu befassen, die in der Praxis nie in Frage gekommen wären.

Doch wie hätte die Militäraktion in Afghanistan durchgeführt werden können, ohne dabei anerkannte völkerrechtliche Normen und damit die fortdauernde Relevanz des Systems kollektiver Sicherheit in Frage zu stellen? Die Antwort liegt auf der Hand: nicht unter Berufung auf das Recht auf Selbstverteidigung, sondern als vom Sicherheitsrat nach Kapitel VII autorisierte Operation zur Wahrung bzw. Wiederherstellung der internationalen Sicherheit. In mancherlei Hinsicht schien die militärische Terrorismusbekämpfung in Afghanistan geradezu prädestiniert für ein entsprechendes Mandat des Sicherheitsrats für die USA und ihre Verbündeten: Dass von Osama bin Laden und seiner Organisation eine Bedrohung für Frieden und Sicherheit ausging, hatte der Rat bereits mehrfach festgestellt. Die 1998 und 1999 verhängten Sanktionen, die die Taliban zu einer Auslieferung bewegen sollten, hatten sich als wirkungslos erwiesen. Und die Ratsmitglieder schienen mehrheitlich, wenn nicht gar einstimmig, der Überzeugung zu sein, dass nach dem 11. September militärische Maßnahmen gegen Al Qaida und die Taliban gerechtfertigt waren. So wäre zum Beispiel denkbar gewesen, dass der Rat – gestützt auf die Feststellung, dass die Terroranschläge, für die Osama bin Laden und Al Qaida verantwortlich sind, eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale

¹⁵⁰ Bush am 11. September in seiner Ansprache an die Nation: “America and our friends and allies join with all those who want peace and security in the world, and we stand together to win the war against terrorism.” Statement by the President in his Address to the Nation, 11.09.2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html> [Stand: 22.09.2002]

Am Tag darauf definierte Bush außerdem erstmals die Anschläge als Kriegsakte: „The deliberate and deadly attacks which were carried out yesterday against our country were more than acts of terror. They were acts of war. This will require our country to unite in steadfast determination and resolve. Freedom and democracy are under attack.” Remarks by the President in Photo Opportunity with the National Security Team, 12.09.2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010912-4.html> [Stand: 22.09.2002]

¹⁵¹ Das Program on International Policy Attitudes bestätigt dies: “Overwhelming support for strong military action has been in place since September 11 through to the present. Questions that have asked about taking action against the responsible parties show support ranging from 85 to 92%.” Nachzulesen unter: http://www.americans-world.org/digest/global_issues/terrorism/terrorism_milAct.cfm [Stand: 22.09.2002]

Sicherheit darstellen, und dass die Taliban den bisherigen Anordnungen des Sicherheitsrats nicht nachgekommen sind – die Mitgliedsstaaten autorisiert hätte, alle nötigen Maßnahmen zu ergreifen, um den Beschlüssen des Rates Geltung zu verschaffen und das Sicherheitsrisiko, das von der Nutzung Afghanistans als Basis für terroristische Aktivitäten ausging, zu beseitigen. Ein so oder ähnlich formuliertes Mandat hätte wohl sogar ohne allzu große Schwierigkeiten auch als Legitimationsgrundlage für eine Beseitigung des Taliban-Regimes interpretiert werden können, falls diese sich weiter unkooperativ gezeigt und bin Laden weiter unter ihren Schutz genommen hätten.

Hätte der Sicherheitsrat den USA und weiteren Staaten, die gewillt waren, sich zu beteiligen, ein klares Mandat für einen Einsatz in Afghanistan erteilt, so hätten die geschilderten Konsequenzen, die potenziell sowohl die universale Geltung des Gewaltverbots im Völkerrecht als auch die Stellung der UN gefährden, verhindert werden können. Der Sicherheitsrat wäre als die wichtigste Institution zur Bekämpfung von Bedrohungen und Brüchen des Friedens und zur Legitimierung militärischer Gewalt in einer Weise bestätigt worden, wie das seit dem Golfkrieg 1991 nicht mehr der Fall war. Das Autorisierungsregime hätte eine wichtige Stärkung erfahren. Das Chaos, das nun die Reichweite und Schranken des Selbstverteidigungsrechts umgibt, wäre vermieden worden.

Aber wie realistisch ist es, anzunehmen, der Sicherheitsrat hätte einen Einsatz in Afghanistan autorisiert? Immerhin hätte ein solcher Beschluss einen tiefen Eingriff in die staatliche Souveränität eines UN-Mitgliedsstaates mit sich gebracht, ein Umstand, der angesichts der Bedenken vieler Staaten noch 1999 jeden Versuch, ein Mandat für eine humanitäre Intervention im Kosovo zu erlangen, hätte scheitern lassen. Die überaus wohlwollenden Reaktionen der Staatenwelt nach dem 11. September und die unkritische Haltung sogar zu der Selbstverteidigungs-Argumentation der USA lassen jedoch vermuten, dass ein explizites UN-Mandat für Afghanistan durchaus im Bereich des Möglichen gelegen wäre. Mit Sicherheit wären intensive Konsultationen und Verhandlungen vor allem mit den ständigen Sicherheitsratsmitgliedern China und Russland vonnöten gewesen, um eine Autorisierung zu erreichen, die

weitreichend genug gewesen wäre, um nicht nur die Ergreifung oder Unschädlichmachung bin Ladens und anderer Al Qaida-Führer, sondern auch größere Operationen gegen die Terroristen und die Taliban abzudecken. Die allgemeine Stimmungslage nach dem 11. September, vor allem aber das zentrale Interesse beider Staaten an einem verbesserten Verhältnis zu den USA¹⁵² lassen es höchst unwahrscheinlich erscheinen, dass sie sich einem amerikanischen Ansinnen nach einem Mandat grundsätzlich verschlossen hätten,¹⁵³ zumal beide Staaten in den Tagen nach den Anschlägen zunächst genau dies forderten.¹⁵⁴ Hätten die USA also ein Interesse an einer Autorisierung durch den Sicherheitsrat gehabt, dann deutet vieles darauf hin, dass es möglich gewesen wäre, eine solche auch zu bekommen. Warum dieser Weg dennoch nicht in Frage kam, ja nicht einmal ernsthaft debattiert wurde, geht aus der Analyse der Strategien und Interessen der USA sowie der in diesem Zusammenhang wichtigsten weiteren Mitglieder des Sicherheitsrats im nächsten Kapitel hervor.

¹⁵² Siehe dazu Kapitel 4.2.1. und 4.2.2.

¹⁵³ So auch Mégret 2001, S. 35; Charney 2001, S. 837 f.; und Morton H. Halperin: Collective Security. The American Prospect Online, 2001. <http://www.prospect.org/print/V12/18/halperin-m.html> [Stand: 22.09.2002]

¹⁵⁴ Carola Hoyos: Assault on America Politics: Pressure Mounts on US to Go to UN Military Diplomacy. Financial Times vom 19.09.2001; Nicholas Kralev: UN Seeks Bigger Role in Anti-Terrorism. Washington Times vom 21.09.2001.

4. Nationale Strategien und Interessen im ‚Krieg gegen den Terrorismus‘

4.1. Die USA

Auf der einen Seite kam es nach dem 11. September oberflächlich gesehen zu einer seit langem nicht mehr gekannten Hinwendung der USA zu den Vereinten Nationen. Gleichzeitig war die Bereitschaft Washingtons, der Organisation – in Gestalt des Sicherheitsrats – echten, substanziellen Einfluss auf das amerikanische Vorgehen im ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ zuzugestehen, äußerst gering. Das findet seine Entsprechung in der außenpolitischen Gesamtstrategie, die die amerikanische Regierung als Konsequenz aus den Terroranschlägen in New York und Washington entwickelte.

Präsident George W. Bush und sein Kabinett hatten sich in den Monaten nach dem Amtsantritt nicht viele Freunde in der Welt gemacht. Diejenigen, die befürchteten, die USA würden unter Bush auf einen konfrontativeren, stärker unilateralen, im Extremfall sogar isolationistischen Kurs einschwenken, sahen sich zunächst bestätigt. Die kompromisslos ablehnende Haltung der Regierung zum Kyoto-Protokoll und zum Internationalen Strafgerichtshof sorgte vor allem in Europa für Verstimmung. Die Volksrepublik China, die Clinton noch als strategischen Partner bezeichnet hatte, erklärte Bush kurzerhand zum „strategischen Konkurrenten“. Bushs offensive Verfechtung der Pläne zum Aufbau eines Raketenabwehrsystems und der NATO-Osterweiterung, inklusive des Angebots, auch die baltischen Staaten, Georgien und die Ukraine in die Allianz aufzunehmen, irritierten Russland. Die passive Haltung der neuen Regierung im Nahost-Konflikt wurde nicht nur von arabischer, sondern auch von europäischer Seite kritisiert.

Mit dem 11. September jedoch änderte sich die amerikanische Außenpolitik schlagartig. Prioritäten wurden neu gesetzt, die bilateralen Beziehungen zu verschiedenen wichtigen Staaten wurden neu überdacht, der Tonfall der Regierung gegenüber multilateraler Diplomatie wurde sehr viel freundlicher.

Plötzlich betonte die Regierung bei nahezu jeder Gelegenheit die Notwendigkeit internationaler Kooperation. Präsident Bush wurde von der New York Times am 19. September 2001 mit den Worten zitiert:

„Just as Pearl Harbor awakened this country from the notion that we could somehow avoid the call of duty and defend freedom in Europe and Asia in World War II, so, too, should this most recent surprise attack erase the concept in some quarters that America can somehow go it alone in the fight against terrorism or in anything else for that matter.“¹⁵⁵

Diese zumindest rhetorische außenpolitische Kehrtwende basierte auf der Einsicht, dass der Kampf gegen den Terrorismus tatsächlich nur mit internationaler Unterstützung erfolgreich sein konnte. Sowohl für ihr militärisches Vorgehen als auch für politische, geheimdienstliche, wirtschaftliche und finanzpolitische Maßnahmen zur Terrorbekämpfung waren und sind die USA auf die Hilfe weiterer Staaten angewiesen. Der Krieg gegen Al Qaida und die Taliban in Afghanistan wäre ohne Basen in Nachbarländern und in anderen Staaten der Region, ohne Überflugrechte und ohne logistische Unterstützung diverser Nationen kaum denkbar gewesen. Folglich begann die Regierung Bush innerhalb kürzester Zeit nach den Anschlägen mit dem Aufbau einer internationalen „Antiterror-Koalition“. Den Kern dieser Koalition bildete neben den USA Großbritannien als engster militärischer Kooperationspartner. Zum weiteren Kern gehörten außerdem die NATO-Partner sowie Japan und Australien. Neben diesen traditionellen Verbündeten legten die USA viel Wert darauf, einen möglichst großen Kreis weiterer Staaten für die Koalition zu gewinnen, aus praktischen Überlegungen, aber auch, um den Eindruck einer Konfrontation „West against the Rest“¹⁵⁶ zu vermeiden. Dies erforderte die Einbeziehung arabischer und muslimischer Staaten, aber auch Chinas und Russland, die aufgrund ihrer ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ohnehin eine herausgehobene Stellung genossen. Differenzen wurden zurückgestellt, Kritik verstummte und wurde durch versöhnlichere Töne ersetzt, so dass es gelang, beide Staaten als Partner für die Terrorismusbekämpfung zu gewinnen. Die Abstimmung mit Russland war

¹⁵⁵ Zitiert nach Joseph S. Nye: Seven Tests. Between Concert and Unilateralism. The National Interest, Heft 66 (2001/2002), S. 5.

¹⁵⁶ Christian Hacke: Die amerikanische Außenpolitik nach dem 11. September. In: Hans Frank und Kai Hirschmann (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung. Berlin 2002, S. 334.

aus militärischen Überlegungen besonders wichtig, denn mit Zustimmung Moskaus konnten Usbekistan und Tadschikistan in die Antiterror-Koalition eingereiht werden. Diese Staaten bildeten zusammen mit anderen wie Pakistan, der Türkei, Saudi-Arabien, Kuwait, Bahrain und Katar einen zweiten Kreis der Koalition, der durch die Öffnung ihres Luftraums, durch logistische Unterstützung, durch Geheimdienstinformationen oder durch die Stationierung fremder, vor allem amerikanischer Truppen das militärische Vorgehen gegen die Terroristen und deren Helfer in Afghanistan erleichterten. Eine Reihe weiterer Staaten, wie z.B. Indien, unterstützten die USA auf unterschiedliche Weise diplomatisch und politisch, leisteten wirtschaftliche oder humanitäre Hilfe oder gaben Geheimdienstinformationen über den internationalen Terrorismus weiter. Der Aufbau dieser weltweiten Koalition gegen den Terror kann als großer diplomatischer Triumph gewertet werden. In den Worten von Josef Joffe: „Never in the history of diplomacy have so many been harnessed by so few in so short a time.“¹⁵⁷

Aber anhand dieser Beschreibung, nämlich, dass in der Antiterror-Koalition viele von wenigen „angeschirrt“, „nutzbar gemacht“ wurden, wird auch klar, dass es sich bei dieser Koalition nicht um eine Partnerschaft unter Gleichberechtigten handelte. Trotz der amerikanischen Beteuerungen, die Koalition zeichne sich durch Gemeinsamkeit und Gleichberechtigung aus, war sie „im Kern Instrument der USA und Ausdruck von Amerikas Unilateralismus“.¹⁵⁸ Die Teilnehmer leisteten Beistand, hatten aber nur wenig bis gar kein Mitspracherecht bei wichtigen Entscheidungen über die Koalitionsstrategie und die Kriegsführung. Die USA führten, die sonstigen Staaten waren eher Juniorpartner:

„When others extended a helping hand on matters of immediate need, the United States graciously accepted. [...] The Bush administration was nonetheless determined to set the pace and level of cooperation. ‘Either you are with us or you are with the terrorists’, President Bush declared,

¹⁵⁷ zitiert nach Michael Armacost: Coalition Management. A Preliminary Report Card. The Brookings Review, 2002. <http://www.brook.edu/press/REVIEW/summer2002/armacost.htm> [Stand: 22.9.2002]

¹⁵⁸ Hacke 2002, S. 334.

making clear that Washington, not other capitals, would determine which was which.”¹⁵⁹

Wo ausländische Hilfe nicht nötig war, scheute sich die US-Regierung auch nicht vor Alleingängen. So kam dem Bekenntnis der NATO-Partner zur kollektiven Selbstverteidigung nur eine politisch-symbolische Funktion zu, da Washington militärisch nicht auf europäische Hilfe angewiesen war und es daher vorzog, weitgehend darauf zu verzichten. Die Politik der Regierung Bush seit dem 11. September lässt sich am besten bezeichnen als „a new mixture of unilateralism and multilateralism – defined and pursued almost entirely on America’s terms.”¹⁶⁰ Der Führungsanspruch der USA klang auch durch, als Präsident Bush am 10. November 2001 vor die UN-Generalversammlung trat. In seiner Rede ging er wiederholt auf die Pflichten und Erwartungen an die einzelnen Mitgliedsstaaten ein:

„[E]very nation in our coalition has duties. [...] The leaders of all nations must now carefully consider their responsibilities and their future. [...] We’re asking for a comprehensive commitment to this fight.”¹⁶¹

Über Kooperation, Konsultationen und Abstimmung der Vorgehensweise verlor Bush kein Wort; stattdessen forderte er die Gefolgschaft der Welt im ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ ein, der ganz nach amerikanischen Vorstellungen geführt werden sollte.

Unbestritten ist dennoch, dass auch die Vereinten Nationen im Zuge des Kampfes gegen den weltweiten Terrorismus erheblich an Bedeutung für Washington gewannen. In den ersten Monaten der Amtszeit von George W. Bush spielte die Weltorganisation in dessen Überlegungen keine wichtige Rolle, die neue Regierung begegnete der UN kühl bis abweisend.¹⁶² Die neuerliche Distanzierung der USA von den Vereinten Nationen, die bereits unter Clinton

¹⁵⁹ Ivo H. Daalder und James M. Lindsay: Unilateralism is Alive and Well in Washington. International Herald Tribune vom 21.12.2001.

¹⁶⁰ John Dumbrell: Unilateralism and ‘America First’? President George W. Bush’s Foreign Policy. Political Quarterly, Bd. 73 Heft 3 (2002), S. 285.

¹⁶¹ President Bush Speaks to United Nations, 10.11.2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011110-3.html> [Stand: 22.09.2002]

¹⁶² Vgl. Friederike Bauer: Getrübte Stimmung. Die Vereinigten Staaten und die Vereinten Nationen sind voneinander enttäuscht. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.05.2001.

erkennbar gewesen war,¹⁶³ trat unter Bush noch deutlicher zu Tage. So ließ sich dieser auch viel Zeit mit der Ernennung eines neuen UN-Botschafters, was zur Folge hatte, dass der Posten mehr als acht Monate vakant blieb.

Mit dem 11. September wurde die UN jedoch quasi über Nacht wieder zu einem wichtigen Instrument amerikanischer Außenpolitik. Seit jeher hing die Einschätzung der Verantwortlichen in den USA, welchen Stellenwert die UN im eigenen außenpolitischen Instrumentarium haben, entscheidend von den Veränderungen in den internationalen Rahmenbedingungen ab.¹⁶⁴ Nach dem 11. September setzte sich in Washington schnell die Auffassung durch, die UN seien angesichts der Bedrohung durch den internationalen Terror nützlich, einerseits, um für Amerikas Sicherheit Dienste zu tun, andererseits, um dem amerikanischen Vorgehen gegen die Terroristen und ihre Förderer in den Augen der Öffentlichkeit Legitimität zu verleihen. Innerhalb weniger Tage veränderte Bush seine UN-Politik „um 180 Grad“.¹⁶⁵ Schon am 19. September wurde John Negroponte als neuer UN-Botschafter bestätigt. Hatte der US-Kongress zuvor noch durch die Zurückhaltung von Beitragszahlungen bewusst den drohenden Verlust der Handlungsfähigkeit der UN in Kauf genommen und die Begleichung der Schulden an immer neue Bedingungen geknüpft, billigte er nun innerhalb kürzester Zeit die Überweisung einer erheblichen Tranche in Höhe von 583 Millionen US-Dollar. In zahllosen Äußerungen betonten amerikanische Regierungsmitglieder und Diplomaten die wichtige Rolle, die die UN im Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu spielen hätten.

Welche Art von Rolle die USA für die UN in erster Linie vorgesehen hatten, offenbarte die Aussage von Außenminister Powell bei seinem Treffen mit dem irischen Außenminister Brian Cowen am 26. September 2001:

„At the moment, notwithstanding all of the coalition building we have been doing, President Bush retains the authority to take whatever actions he believes are appropriate in accordance with the needs for self-defense of the United States and of the American people. We will be going to the UN for additional expressions of support through UN resolutions but, at the moment, should the President decide that there are more actions he has to take, he will make a judgment as to whether he needs UN authority or

¹⁶³ Vgl. Frank Zitka: USA, UN-Politik. In: Helmut Volger (Hrsg.): Lexikon der Vereinten Nationen. München, Wien 2000, S. 606.

¹⁶⁴ Vgl. ebd., S. 605.

¹⁶⁵ Hacke 2002, S. 335.

whether he can just act on the authority inherent in the right of self defense and consistent with our own laws and regulations and constitutional powers.”¹⁶⁶

Diese Sätze fielen nur einen Tag bevor die USA offiziell den Entwurf für die Sicherheitsrats-Resolution 1373 vorlegten. Powell war sich also schon im Klaren darüber, was die USA von den UN erwarteten und was nicht, vor allem aber, dass für den militärischen Aspekt der Terrorbekämpfung keine Rolle für die UN vorgesehen war. Die Resolution 1373 ist aus amerikanischer Sicht eindeutig der wichtigste Beitrag der Vereinten Nationen im ‚Krieg gegen den Terror‘.¹⁶⁷ Sie schreibt allen Staaten verbindliche Antiterror-Maßnahmen vor.¹⁶⁸ Mit dem militärischen Vorgehen gegen Terroristen befasst sie sich dagegen nicht, sie bestätigt lediglich das bereits in Resolution 1368 bekräftigte Recht auf Selbstverteidigung in allgemeiner Form.

Damit war Washington bestens gedient: Einerseits ermöglichte es die Kooperation mit den UN, den von den USA geforderten Schritten zur nicht-militärischen Terrorbekämpfung durch eine Resolution des Sicherheitsrats eine multilaterale Basis zu geben, die sie überdies für alle Staaten der Welt verbindlich machte und es in der Zukunft erlauben könnte, die Nichtbefolgung zu sanktionieren. Andererseits genügte die erneute Bestätigung des Selbstverteidigungsrechts den USA als Legitimierungsgrundlage für ein militärisches Vorgehen gegen die Drahtzieher der Anschläge des 11. September. Sie erlaubte es den Verantwortlichen, immer wieder darauf hinzuweisen, der Krieg stehe in Einklang mit dem in der UN-Charta verbrieften und vom Sicherheitsrat bestätigten Recht auf Selbstverteidigung, was sicherlich für den größten Teil der Öffentlichkeit gleichbedeutend mit einer Autorisierung war. Ein ausdrückliches Mandat des Sicherheitsrats für ihre Militäraktionen gegen Afghanistan wünschten die USA dagegen nicht, wie

¹⁶⁶ Remarks with His Excellency Brian Cowen, Minister of Foreign Affairs of Ireland. 26.09.2001. <http://www.state.gov/secretary/rm/2001/5061.htm> [Stand: 22.09.2002]

¹⁶⁷ UN-Botschafter Negroponte antwortete in einem Interview der Zeitschrift Newsweek auf die Frage nach der Rolle der Vereinten Nationen im Krieg gegen den Terror: „The main thing is Resolution 1373. That really lays out a work plan for the international community. [...] It's quite an incredible accomplishment – a generic global standard setting a resolution with teeth.“ Newsweek: The U.N.'s Role In Afghanistan. An interview with U.S. Ambassador John Negroponte. Newsweek Special Edition "Issues 2001", S. 33.

¹⁶⁸ Siehe dazu Kapitel 4.3.

Verteidigungsminister Rumsfeld unmissverständlich klarmachte.¹⁶⁹ Einen entsprechenden Vorstoß von UN-Generalsekretär Kofi Annan lehnte Washington rundweg ab.¹⁷⁰ Denn einerseits hätte zwar die Autorisierung einer Militäraktion, die dann als Rechtfertigungsgrundlage nicht primär das Recht auf Selbstverteidigung, sondern die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit gehabt hätte, auch den Interessen der USA dienlich sein können, indem sie der internationalen Antiterror-Koalition eine Entscheidung des in Sicherheitsfragen wichtigsten UN-Organs als rechtliche Grundlage an die Hand gegeben und sie so wohl noch fester zusammengeschmiedet hätte:

„By taking military action without the Security Council’s authorization and without legally binding other states to support such actions through Council decisions, the United States has given states freer rein to oppose long-term efforts to suppress international terrorism and military actions outside Afghanistan, especially since all the commitments of support were solely political and made only to the United States, sometimes secretly.“¹⁷¹

Hätte sich Washington aktiv um ein Sicherheitsratsmandat bemüht, hätte das ein sehr deutliches Zeichen gesetzt, dass die USA bereit waren, sich an die ‚Spielregeln‘ der UN zu halten, und hätte sicher die Bereitschaft zur Kooperation bei vielen Staaten erhöht, auch auf längere Sicht.

Aber, und das scheint der entscheidende Grund gewesen zu sein, der in den Augen der amerikanischen Regierung gegen ein Sicherheitsratsmandat sprach: Eine stärkere Involvierung des Sicherheitsrats hätte unausweichlich auch den Handlungsspielraum der USA eingeschränkt.¹⁷² Denn eine ausdrückliche Ermächtigung hätte zumindest in grober Form die Ziele und Grenzen für einen Einsatz in Afghanistan festgelegt. Ein Mandat hätte die Amerikaner außerdem politisch auch für den weiteren Verlauf des ‚Kriegs gegen den Terrorismus‘ an künftige Entscheidungen des Sicherheitsrats gebunden, was die Rechtfertigung eventuell noch bevorstehender Interventionen in anderen Staaten erschwert hätte. Dagegen belässt das Selbstverteidigungsrecht nach amerikanischem Verständnis die gesamte Entscheidungskompetenz in den Händen des

¹⁶⁹ Vgl. Hacke 2002, S. 335.

¹⁷⁰ Elaine Sciolino und Steven Lee Myers: A Nation Challenged: Coalition; Bush Says ‘Time is Running Out’; U.S. Plans to Act Largely Alone. New York Times vom 07.10.2001.

¹⁷¹ Charney 2001, S. 837.

¹⁷² Vgl. Schmalenbach 2002.

angegriffenen Staates, sowohl was Umfang, Dauer und Art, als auch was die Gegner der militärischen Maßnahmen anbelangt. Es ist daher extrem unwahrscheinlich, dass die USA zu einer auf einer Autorisierung durch den Sicherheitsrat basierenden Militäraktion in Afghanistan bereit gewesen wären. Im Gegenteil konzentrierte sich die Rhetorik der Regierung Bush schon in den Tagen nach den Anschlägen auf Begriffe, die einem Krieg zur Selbstverteidigung den Weg ebneten: „Kriegsakt gegen die Vereinigten Staaten“, „bewaffneter Angriff“ und „Krieg gegen den Terrorismus“. Für Alternativen wie etwa „kollektive Sicherheit“ blieb in diesem Argumentationsschema kein Platz.¹⁷³

So lässt sich festhalten, dass das amerikanische Bekenntnis zu einer zentralen Rolle der Vereinten Nationen nicht uneingeschränkt galt. In Bereichen, in denen die UN den USA die Möglichkeit boten, ohne Einschränkungen ihrer Handlungsfreiheit eigene Vorhaben durchzusetzen, machte Washington von dieser Möglichkeit Gebrauch. Im militärischen Bereich aber beschränkte sich die der Organisation zugedachte Rolle darauf, Washingtons Vorgehen in den Augen der Welt legitim erscheinen zu lassen, da ein offen unilaterales Vorgehen unter völliger Umgehung der UN die Unterstützung vieler Staaten für die Kampagne gefährdet hätte.¹⁷⁴ Dieses Ziel war nach Auffassung der US-Regierung mit den Resolutionen 1368 und 1373 zufriedenstellend erreicht; bei der Durchführung des Kriegs in Afghanistan war für die UN keine Rolle mehr vorgesehen. Zur Lieferung humanitärer Hilfe und zur Koordinierung des politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbaus des Landes war die Weltorganisation allerdings wieder nützlich. In den Worten des Journalisten Stefan Ulrich: „Die Weltmacht Amerika hat das UN-System zwar wiederentdeckt in diesen Tagen, sie folgt dabei aber der Rosinen-Theorie. Washington pickt sich heraus, was ihm schmeckt, und wischt den großen Rest beiseite.“¹⁷⁵

Die USA verstanden es mithin, die Vereinten Nationen geschickt für ihren Kampf gegen den Terrorismus zu instrumentalisieren – nicht als Forum für

¹⁷³ Zur Bedeutung der Kriegsrhetorik im Gefolge des 11. September siehe Mégret 2001.

¹⁷⁴ So auch Keohane: „The campaign against terrorism needed to be rendered legitimate in the eyes of the world. [...] Unilateral American action could have too easily been portrayed as lashing-out by the powerful “hegemon” at the expense of the poor and the weak. [...] If the United Nations Security Council did not exist, it would have to be invented.” Vgl. Keohane 2001.

¹⁷⁵ Stefan Ulrich: UN als scharfe Waffe Washingtons. Süddeutsche Zeitung vom 01.10.2001.

echte multilaterale Diplomatie, sondern in erster Linie als zusätzliche „scharfe Waffe“.¹⁷⁶ Nun ist das Bestreben insbesondere der einflussreichsten Staaten, die UN unter dem Deckmantel des Bekenntnisses zu ihrer Wichtigkeit als Vehikel für die Durchsetzung eigener Interessen zu gebrauchen, natürlich alles andere als ungewöhnlich – für Washington kann man dies vielleicht sogar als den Normalfall bezeichnen.¹⁷⁷ Selten zuvor war es jedoch gelungen, die eigenen Interessen in ihrer Gesamtheit so widerstandslos und sogar mit der weitgehenden Unterstützung des Rests der Staatenwelt durchzusetzen, wie das den USA im Gefolge des 11. September geglückt ist.

4.2. Die weiteren ständigen Sicherheitsratsmitglieder: Veränderte Sicherheitslage oder nüchterne Interessenabwägung?

Wie lässt sich diese nahezu rückhaltlose Unterstützung für die USA bei ihrem Vorgehen gegen den Terrorismus erklären? Woher kam es, dass der Sicherheitsrat mit seinem Aktivwerden, aber auch mit seiner Inaktivität angesichts des Kriegs in Afghanistan, genau den Wünschen der Amerikaner entsprach? Was veranlasste die Mitglieder des Sicherheitsrats dazu, nicht nur ihre lange gehegten Vorbehalte gegen eine Nutzbarmachung des Selbstverteidigungsrechts zur Terrorismusbekämpfung aufzugeben, sondern dies auch noch durch die Bekräftigung dieses Rechts in den Resolutionen 1368 und 1373 zu dokumentieren?

Zunächst einmal sind die jüngsten Anschläge auf New York und Washington sicher nicht ohne weiteres mit früheren Terrorakten gleichsetzbar. Im Vergleich zum 11. September waren die Schäden an Menschenleben und Sachwerten aus früheren Anschlägen in Berlin, Nairobi, Daressalam und anderswo relativ gering. Außerdem dürfte eine Rolle spielen, dass die Anschläge diesmal auf amerikanischem Territorium stattfanden und sich in viel stärkerem und offensichtlicherem Maße als bisher direkt gegen den amerikanischen Staat

¹⁷⁶ Ebd.

¹⁷⁷ Vgl. Zitka 2000, S. 602 ff.

richteten, was aus der Auswahl wichtiger wirtschaftlicher und militärischer Schaltzentralen als Ziele deutlich wird. Dies lässt die Ereignisse des 11. September viel eher als bewaffneten Angriff gegen die USA erscheinen als etwa den Bombenanschlag auf eine Berliner Diskothek oder den Attentatsversuch auf George Bush senior. Auch die psychologischen Folgen, der Schock und die Betroffenheit in weiten Teilen der Welt sind Indizien dafür, dass sich mit den Anschlägen des 11. September eine neue Dimension des Terrorismus offenbart hat. Ob es richtig ist, von einem Angriff auf die gesamte freie Welt, oder, noch drastischer, gegen die Zivilisation zu sprechen, so wie es verschiedene Politiker und in der Folge auch Medienvertreter getan haben, mag dahingestellt bleiben.¹⁷⁸ Unzweifelhaft ist aber, dass der 11. September viele der bisherigen sicherheitspolitischen Konstanten in Frage gestellt hat.

Vor allem wurde die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus der Welt auf eine Weise vor Augen geführt, wie sie dramatischer und erschreckender kaum hätte sein können. Ein „lange bekanntes, aber von den möglichen Auswirkungen bislang nicht mit hoher Priorität versehenes Risiko“¹⁷⁹ ist zu einer realen Bedrohung geworden. Amerika ist zum ersten Mal seit 1812 unterhalb einer nuklearen Bedrohung auf dem eigenen Kontinent angreifbar, für eine Reihe von weiteren Staaten besteht unter Umständen ein ähnliches Risiko. Das Spektrum der Sicherheitsrisiken ist damit breiter und zugleich diffuser geworden, die Bedrohung hat eine grundsätzlich andere Qualität als bei „klassischen“ Konflikten:

„Verschiedene, mehr oder minder eng zusammenarbeitende Gruppen, zusammengesetzt aus Angehörigen unterschiedlicher Nationalitäten, ohne klare Zuordnung zu einem Staat oder einer Regierung oder einer politischen Kraft, führen offene Schläge gegen einen Staat. Nicht um damit ein bestimmtes Verhalten zu erzwingen, nicht um zu erpressen, sondern als ‚Krieg‘.“¹⁸⁰

¹⁷⁸ So z.B. Bundeskanzler Schröder, der am 12. September von einer „Kriegserklärung an die zivilisierte Völkergemeinschaft“ sprach. Regierungserklärung zum Terrorakt in den USA, 12.09.2001. <http://www.bundeskanzler.de/Regierungserklaerung-.8561.46353/Regierungserklaerung-von-Bundeskanzler-Schroeder...htm> [Stand: 22.09.2002]

¹⁷⁹ Hans Frank: Internationaler Terrorismus: Verändern sich die sicherheitspolitischen Konstanten? In: Hans Frank und Kai Hirschmann (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung. Berlin 2002, S. 297.

¹⁸⁰ Ebd., S. 298.

Für diese Art von asymmetrischer Gewaltanwendung, so wird oft argumentiert, können viele der bislang auf Kriege zwischen Staaten oder jedenfalls mit staatlicher Beteiligung eingestellten sicherheitspolitischen Instrumente wenig greifen.

Auch die Regierungen waren sich mit Sicherheit dieser Problematik bewusst, als sie abzuwägen hatten, wie auf die Anschläge und auf die darauffolgenden einschneidenden Ereignisse zu reagieren sei. Aber reichen die veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen für sich genommen aus, um die alles in allem sehr wohlwollende Resonanz der allermeisten Staaten auf die militärischen Gegenmaßnahmen durch die USA und ihre Verbündeten zu erklären? Liegt dieser Reaktion allein oder vor allem die Überzeugung zugrunde, angesichts der Schwere der Anschläge und der sich daraus ergebenden Sicherheitsrisiken sei eine Art des Vorgehens, die einst für völkerrechtswidrig und unverantwortlich gehalten wurde, nun gerechtfertigt, sei der Wunsch der USA, in Selbstverteidigung und möglichst ohne Vorgaben und Einschränkungen durch die internationale Gemeinschaft militärisch zurückzuschlagen, verständlich? Wohl kaum. Seit jeher spielten geopolitische und ideologische Faktoren bei der Beurteilung einer Aktion durch die internationale Gemeinschaft eine mindestens ebenso wichtige Rolle wie streng juristische und moralische Überlegungen.¹⁸¹ Anders lässt sich kaum erklären, warum beispielsweise Russland bzw. die Sowjetunion die Bombardierung von Tripolis 1986 scharf verurteilte, die Angriffe auf Bagdad 1993 ausdrücklich guthieß, aber 1998 wieder schwere Vorbehalte gegen die Schläge gegen Afghanistan und den Sudan hatte. Der Schluss liegt nahe, dass es nicht in erster Linie die Auffassung von Recht und Unrecht war, die sich in Moskau zwischen 1986 und 1993 gewandelt und bis 1998 erneut verändert hatte, sondern die Interessenkonstellationen, die jeweils einen mehr oder weniger kritischen Kurs nahe legten.

Was also waren die politischen Überlegungen der Regierenden der wichtigsten Staaten nach dem 11. September? Dass sich die Verbündeten der USA, darunter die NATO-Staaten einschließlich der ständigen Mitglieder des

¹⁸¹ Vgl. Arend u. Beck 1993, S. 157.

Sicherheitsrats Frankreich und Großbritannien, hinter die USA stellten und den Feldzug in Afghanistan inklusive seiner Legitimationsgrundlage unterstützten, ist kaum verwunderlich. Nach dem 11. September schwappte eine Welle der Sympathie durch Europa, die überall, selbst in Frankreich, sonst oft Amerikas deutlichster Kritiker, sowohl breite Bevölkerungsschichten als auch die Regierenden ergriff.¹⁸² Der Schock über die verheerenden Anschläge saß tief und wurde noch verstärkt durch die Ahnung, in Zukunft vielleicht selbst Opfer ähnlicher Anschläge werden zu können. Angesichts dieser Bedrohung gab es breite Zustimmung zu einer militärischen Antwort. Die „uneingeschränkte Solidarität“ spiegelte sich in dem NATO-Beschluss vom 2. Oktober wieder, in dem die Allianz die amerikanische Argumentation vom „bewaffneten Angriff“ übernimmt und damit die Perspektive eines Selbstverteidigungskrieges bejaht. Dabei mag auch eine Rolle gespielt haben, dass viele in Europa erleichtert waren, dass die USA zunächst nicht unilateral losgeschlagen hatten, sondern sich dem Aufbau einer internationalen Koalition unter Einschluss der UN gewidmet hatten. Von einer Teilnahme erhoffte man sich auch ein gewisses Maß an Einfluss auf die nächsten Schritte der USA.

Warum aber reagierten Staaten, die nicht zu den engen Verbündeten der USA zu zählen sind, die nicht unbedingt zur nach dem 11. September so oft beschworenen „westlichen Wertegemeinschaft“ gehören, so anders, als man es aufgrund der bisherigen Praxis in ähnlichen Fällen vielleicht im Vorhinein hätte vermuten können? Welche konkreten Interessenkonstellationen führten dazu, dass gerade von Russland und China ein derart kooperativer, konzilianter Kurs eingeschlagen wurde? Welche Motive könnten diesem Kurs zugrunde gelegen haben, und wie wurden diese durch die konkrete Ausgestaltung der jeweiligen Politik verfolgt? Das soll im weiteren Verlauf dieses Kapitels untersucht werden. Die Analyse konzentriert sich auf Russland und China, weil diese beiden Staaten über das letzte Jahrzehnt gesehen unter den Machtzentren der Welt die schärfsten Kritiker von völkerrechtlich zweifelhaftem Verhalten der USA waren, erst recht, wenn dies Eingriffe in die Souveränität dritter Staaten mit sich

¹⁸² Die Zeitung Le Monde titelte am 13. September 2001 „Wir sind alle Amerikaner“. 73% der Franzosen sprachen sich in Umfragen für eine Teilnahme ihres Landes an einer militärischen Reaktion aus. Vgl. Philip H. Gordon: France, the United States and the “War on Terrorism”. The Brookings Institution, 2001. <http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/cusf/analysis/terrorism.htm> [Stand: 17.09.2002]

brachte. Ihr Einverständnis zu den Militärschlägen gegen Afghanistan war daher keinesfalls von vornherein selbstverständlich. Beide hätten dank ihrer ständigen Mitgliedschaft im Sicherheitsrat die Möglichkeit gehabt, die Vorgänge in diesem Gremium entscheidend zu beeinflussen und in eine völlig andere Richtung zu lenken. Vom Verhalten Russlands und Chinas geht außerdem aufgrund ihrer internationalen Bedeutung nach wie vor eine gewisse Signalwirkung für viele weitere Staaten aus, vor allem in der so genannten Dritten Welt. Die Einigkeit der Antiterror-Koalition hing also entscheidend von der Mitwirkung dieser beiden Staaten ab, ohne die es den USA nicht hätte gelingen können, den UN-Sicherheitsrat für ihren Kampf gegen den Terror zu gewinnen.

4.2.1. Russland

Die russisch-amerikanischen Beziehungen waren zu Beginn der Amtszeit von Präsident Bush äußerst problematisch: Die USA beschuldigten Russland, Atomtechnologie an „Schurkenstaaten“ zu verkaufen, wiesen russische Diplomaten wegen des Verdachts der Spionage aus und kritisierten die russische Kriegsführung in Tschetschenien. Moskau seinerseits drohte, man sei gezwungen, wieder aufzurüsten, wenn Washington sein Raketenabwehrprogramm weiter entwickle.¹⁸³ Nach den Anschlägen vom 11. September jedoch stellte sich Russland eindeutig auf die Seite der USA. Bereits in den Tagen nach den Anschlägen telefonierte Präsident Wladimir Putin mehrmals mit George W. Bush, bot konkrete russische Hilfe im Kampf gegen den Terror an und sagte, beide Länder müssten nun „näher zusammenrücken“.¹⁸⁴ Der Feldzug in Afghanistan fand nicht nur Putins rhetorische Unterstützung, sondern wurde erst ermöglicht durch die russische Bereitschaft, die Stationierung von US-Truppen in den an Afghanistan grenzenden ehemaligen sowjetischen Republiken zuzulassen. Außerdem unterstützte Russland die

¹⁸³ Vgl. Markus Wehner: Putins Erfolg und Wandel. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.11.2001.

¹⁸⁴ Vgl. Daniel Brössler: Hilfe mit Hintergedanken. Süddeutsche Zeitung vom 17.09.2001.

Operation „Enduring Freedom“, indem es Waffen an die Nordallianz lieferte, Hilfszusagen für die Rettung von amerikanischen Kampffliegern gab und geheimdienstlich mit den USA zusammenarbeitete.¹⁸⁵ In einer gemeinsamen Erklärung vom 21. Oktober 2001 bekräftigten Bush und Putin noch einmal ihre Entschlossenheit, die Verursacher der Anschläge zur Rechenschaft zu ziehen, und riefen alle Staaten dazu auf, der globalen Antiterror-Koalition beizutreten und den Terror mit allen nötigen Mitteln, einschließlich militärischen, zu bekämpfen.¹⁸⁶ Außenminister Igor Iwanow machte überdies vor der Generalversammlung klar, dass Russland die Militäraktionen gegen Afghanistan als völkerrechtlich gedeckt betrachtete: „If necessary, the use of most decisive means against terrorists may be permissible, including the use of military force. Such a right is granted by the UN Charter.“¹⁸⁷

Diese kompromisslose Zustimmung erscheint einigermaßen verwunderlich, wenn man sich die bisherige Politik Moskaus vor Augen hält. Russland stand den USA meist skeptisch gegenüber, da aus russischer Sicht

„nahezu jedes größere Projekt, das die USA in den letzten zehn Jahren verfolgt haben – NATO-Erweiterung, die Intervention in Kosovo, Raketenabwehr – darauf ausgerichtet zu sein schien, Russland zu demütigen und Moskaus Macht und Einfluss weiter zu schmälern“.¹⁸⁸

Militärische Aktionen der USA in Drittstaaten ohne ausdrückliches Mandat des Sicherheitsrats waren von Russland in den vorangegangenen Jahren stets heftig kritisiert worden – so auch die bereits angesprochenen Schläge gegen Ziele in Afghanistan und im Sudan 1998. Die amerikanisch-britischen Luftangriffe gegen den Irak Ende 1998 in Reaktion auf den Abzug der UN-Kommission für Abrüstung (UNSCOM) wurden ebenso scharf verurteilt wie die NATO-Operation gegen Jugoslawien im Frühjahr 1999. Damals argumentierte Russland, die sich verstärkende Führungsrolle der USA in der Weltpolitik erfordere „spezielle Aufmerksamkeit“, den daraus entstehenden politischen

¹⁸⁵ Vgl. FAZ: Besuch beim neuen Partner. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.11.2001.

¹⁸⁶ Joint Statement on Counterterrorism by the President of the United States and the President of Russia, 21.10.2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011022-11.html> [Stand: 22.09.2002]

¹⁸⁷ Statement during the general debate at the 56th session of the UN General Assembly, 16.11.2001. http://www.un.int/russia/statemnt/ga/56th/plenary/01_11_17.htm#english [Stand: 22.09.2002]

¹⁸⁸ Jeffrey Gedmin: Amerika führt. Eine amerikanische Selbsteinschätzung. Internationale Politik, Bd. 57 Heft 4 (2002), S. 7.

Herausforderungen müssten die Vereinten Nationen eine „kollektive Antwort“ erteilen. Einseitige Gewaltanwendung zöge letztendlich zerstörerische Konsequenzen nach sich, die Schaffung solch gefährlicher Präzedenzfälle führe zu einer dramatischen Destabilisierung und zu Chaos auf regionaler wie globaler Ebene.¹⁸⁹ Die Ablehnung unilateralen, insbesondere aber militärischen Vorgehens, stand auch im Mittelpunkt der Initiative „Ein Weltkonzept für das 21. Jahrhundert“, die Präsident Jelzin 1998 anstieß.¹⁹⁰ Die Skizze dieses Weltkonzepts wurde in einem fünfseitigen Dokument von der russischen UN-Vertretung in New York veröffentlicht. Zu den Grundprinzipien des Konzepts zählten die Multipolarität des internationalen Systems, das Primat des Völkerrechts in den internationalen Beziehungen, und die Bekräftigung der Hauptverantwortung des Sicherheitsrats für die Friedenserhaltung. An dem in der Charta festgelegten Grundsatz des „Gegengewaltmonopols“ des Sicherheitsrats – nur der Rat darf den Einsatz militärischer Gegengewalt in einem Konflikt rechtsverbindlich beschließen – hielt das Dokument ohne Abstriche fest. Dem Entwurf lagen Überlegungen Moskaus zugrunde, dass nur durch eine Stärkung der UN der unübersehbaren weltpolitischen Dominanz der USA begegnet werden könne. Russland setzte zum Schutz seiner Interessen auf eine multilaterale und multipolare Weltordnung auf der Grundlage der UN-Charta und prangerte Militäraktionen der USA ohne ausdrückliches Mandat des Sicherheitsrats konsequent als illegal an.

Vor diesem Hintergrund wäre es nur konsequent erschienen, wenn Russland sich gegen die amerikanische Kampagne gegen Al Qaida und die Taliban gestellt oder sich zumindest davon distanziert hätte, wie dies im übrigen auch viele Mitglieder des russischen Sicherheits-Establishment forderten.¹⁹¹ Präsident Putin jedoch erkannte, dass Russland von einer Beteiligung an der Antiterror-Koalition in großem Umfang profitieren konnte.¹⁹² Denn erstens hat

¹⁸⁹ Vgl. Günther Unser: Rußland und die Vereinten Nationen. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Nr. 8-2000., S. 33 f.

¹⁹⁰ Siehe dazu ebd., S. 15 ff.

¹⁹¹ Vgl. Anatol Lieven: The Secret Policemen's Ball: the United States, Russia and the international order after 11 September. International Affairs, Bd. 78 Heft 2 (2002), S. 252.

¹⁹² Vgl. James Hughes: Russia and the 'Counter-Terrorism' Campaign. German Law Journal, Bd. 2 Heft 16 (2001). http://www.germanlawjournal.com/past_issues.php?id=94 [Stand: 17.09.2002]. Hughes bemerkte noch im September 2001: „The Russian government is currently

Russland seine eigenen Probleme mit islamischem Terrorismus. Seit Jahren führt Russland einen erbitterten Feldzug gegen Separatisten in der Teilrepublik Tschetschenien, die sich wiederholt terroristischer Methoden bedient haben. Das Taliban-Regime war der einzige ‚Staat‘, der die tschetschenische Unabhängigkeit anerkannt hatte. Mitglieder des Al Qaida-Netzwerks sollen eine wichtige Rolle im tschetschenischen Widerstand gespielt haben und mitverantwortlich für die Invasion Dagestans 1999 und für eine Reihe von Terroranschlägen in Russland gewesen sein.¹⁹³ Nach dem 11. September gab es in der Presse Berichte über Tschetschenen in den Reihen der in Afghanistan getöteten oder gefangen genommenen Al Qaida-Kämpfer, auch wenn diese Berichte nicht offiziell bestätigt wurden.¹⁹⁴ Neben der Gefahr, die von den Terroristen selbst ausgeht, betrachtet Russland die Ausbreitung des militanten Islamismus in Zentralasien seit langem als Gefahr für die regionale Stabilität, für die pro-russischen Regierungen und den russischen Einfluss in der Region, und in letzter Konsequenz durch die potenzielle Radikalisierung der muslimischen Bevölkerung in Russland selbst auch als Gefahr für die Integrität des russischen Staates.¹⁹⁵ Daher lag die Ausschaltung von Al Qaida und die Beendigung der Taliban-Herrschaft in Afghanistan zweifellos auch im russischen Interesse. Der ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ bot Russland außerdem die Gelegenheit, auch den eigenen, teils mit brutalsten Methoden geführten Feldzug in Tschetschenien in den Kontext des weltweiten Antiterror-Kampfes zu stellen – was dazu geführt hat, dass die Kritik am russischen Vorgehen weitgehend verstummt ist. Hätte sich Russland abseits der Antiterror-Koalition gestellt, wäre zumindest dieser Effekt wohl kaum eingetreten. Möglicherweise erkannte die russische Regierung auch bereits, dass die Selbstverteidigungsargumentation der Amerikaner in der Zukunft eine willkommene Legitimationsgrundlage für eigene militärische Interventionen zur Bekämpfung tschetschenischer Separatisten im Ausland, etwa in Georgien, bieten würde.

balancing the potential gains against the very heavy costs that close co-operation with the United States would entail.“

¹⁹³ Vgl. Lieven 2002, S. 252.

¹⁹⁴ Vgl. Fiona Hill: Putin and Bush in Common Cause? Russia's View of the Terrorist Threat After September 11. The Brookings Review, 2002. <http://www.brook.edu/press/REVIEW/summer2002/hill.htm> [Stand: 17.09.2002]

¹⁹⁵ Vgl. Lieven 2002, S. 252.

Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, Russlands Handeln nach dem 11. September allein mit dem gemeinsamen Interesse an der Bekämpfung von Terrorismus und Extremismus in Zentralasien erklären zu wollen. Die Unterstützung der USA und ihrer Verbündeten ist vielmehr Ausdruck einer grundsätzlich sich wandelnden Außenpolitik gegenüber Amerika und dem Westen, die viele der Grundprinzipien von Jelzins „Weltkonzept für das 21. Jahrhundert“ *de facto* in den Hintergrund treten lässt. Laut Lilija Schewtsowa vom Moskauer Carnegie-Zentrum hat Boris Jelzin „Außenpolitik noch als Instrument missverstanden, die verlorene Supermacht-Rolle zu imitieren.“ Putin dagegen wolle „Russland ins westliche System integrieren und dabei schrittweise imperialistische Ambitionen fallen lassen.“¹⁹⁶ Anstatt weiter mit den USA zu konkurrieren und sich gegen deren dominante Stellung in der Welt zu stemmen, ist Russland unter Putin dazu übergegangen, durch eine engere Anlehnung an den Westen, und das heißt in erster Linie an Amerika, seinen politischen und wirtschaftlichen Gewinn zu maximieren zu suchen. Erste Anzeichen dafür gab es bereits vor dem 11. September:

„Die amerikanisch-russischen Beziehungen hatten sich seit dem ersten Gipfeltreffen der Präsidenten Bush und Putin in der slowenischen Hauptstadt Laibach [im Juni 2001] kontinuierlich verbessert. Als Putin sich dann mit seinem diplomatischen Gewicht hinter den amerikanischen Feldzug gegen den Terrorismus stellte, war dies keine dramatische Richtungsänderung: es war eine Beschleunigung dessen, worauf er sich ohnehin bereits eingelassen hatte. Die Tatsache, dass er so weit ging, die Stationierung amerikanischer Streitkräfte in den ehemaligen Sowjetrepubliken in Zentralasien zu gestatten, ließ dies jedoch als Aufbruch zu neuen Ufern erscheinen.“¹⁹⁷

Der 11. September bot eine einmalige Gelegenheit, den Annäherungskurs an den Westen entschieden voranzutreiben, weil die USA Russland nun brauchten. Noch zu Beginn der Amtszeit Bushs hatte Washington verkündet, Moskau sei als Partner für die Vereinigten Staaten kaum noch interessant.¹⁹⁸ Doch während Russland den USA zuvor in der Tat wenig an Kooperationsanreizen zu bieten gehabt hatte, waren diese nach dem

¹⁹⁶ Zitiert nach: Daniel Brössler: Kalkül der Freundschaft. Süddeutsche Zeitung vom 31.08.2002.

¹⁹⁷ Quentin Peel: Skepsis der Alten Welt. Ein europäischer Blick auf die amerikanische Außenpolitik. Internationale Politik, Bd. 57 Heft 4 (2002), S. 13.

¹⁹⁸ Vgl. Markus Wehner: Putins Erfolg und Wandel. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.11.2001.

11. September plötzlich auf russische Hilfe im Kampf gegen den Terrorismus angewiesen.

Für Putins pro-westlichen Kurs und für die vorbehaltlose Unterstützung des Antiterror-Kriegs gibt es laut Anatol Lieven neben der gemeinsamen Verwundbarkeit durch den Terrorismus mehrere Gründe, darunter die russische Schwäche im Vergleich zur amerikanischen Stärke und die Abhängigkeit der russischen Wirtschaft von westlichen Investitionen.¹⁹⁹ Die russische Schwäche ist im militärischen Bereich besonders deutlich:

„Russia is hopelessly outspent, and technologically outmatched, by the United States. If present trends continue, by 2003 the annual US military budget will exceed Russia's annual GDP [...] The fighting forces have been wrecked by the cumulative effects of social and cultural modernization, Soviet demoralization and, most of all, Soviet and post-Soviet collapse.“²⁰⁰

Zusammen mit der Schwäche der russischen Wirtschaft führte dies zu der Einsicht, dass eine Fortsetzung der Konkurrenz mit den USA und ein Festhalten an dem Anspruch, nach wie vor eine Weltmacht zu sein, die in der Lage ist, unilateralem amerikanischen Vorgehen Einhalt zu gebieten, für Russland unrealistisch, wenig gewinnbringend und zu kostspielig wäre. Putin hat daher die Grundlinien der russischen Außenpolitik verändert, nach denen „Russland sich nur dann als Großmacht fühlen konnte, wenn es den Amerikanern die Stirn bot.“²⁰¹ Seine neue Politik basiert auf einer ehrlichen Einschätzung von Russlands Stärke, oder besser gesagt, von seiner Schwäche. An die Stelle des Aufbegehrens gegen die Dominanz der USA trat das Angebot verstärkter Kooperation und Unterstützung, in der Hoffnung, im Gegenzug von verbesserten Beziehungen zum Westen und insbesondere von einer wohlwollenderen Haltung der US-Führung profitieren zu können. So äußerte Putin im Vorfeld seines Besuchs in Washington im November 2001, er hoffe, dass die neue Allianz seines Landes mit Amerika nun langfristig und auf

¹⁹⁹ Die weiteren Gründe, die Lieven nennt, sind die „Klasseninteressen“ der russischen wirtschaftlichen Eliten, und das in vielen Teilen der russischen Gesellschaft tief verwurzelte Streben, als „europäisches“ Land anerkannt zu werden. Eine nähere Betrachtung dieser inner-russischen gesellschaftlichen Faktoren würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Vgl. Lieven 2002, S. 253 f.

²⁰⁰ Ebd., S. 254.

²⁰¹ Markus Wehner: Putins Erfolg und Wandel. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.11.2001.

verschiedenen Gebieten auf ein „qualitativ neues Niveau“ des Vertrauens gehoben werden könne.²⁰²

Anders als noch vor wenigen Jahren hat Russland nach dem 11. September seine Vorbehalte gegen einseitiges amerikanisches Vorgehen, wie es im Grunde in Afghanistan stattgefunden hat und noch stattfindet, aufgegeben und verstärkt auf eine Annäherung an den Westen gesetzt. Diese Politik orientiert sich nicht mehr in erster Linie an dem Interesse der Aufrechterhaltung des Großmachtstatus Russlands, sondern mehr an pragmatischen, auch und gerade wirtschaftlichen Interessen. Robert Jervis hat die Entwicklung der amerikanisch-russischen Beziehungen nach dem 11. September so zusammengefasst: „Putin has taken September 11 as an opportunity to retreat from positions that Russian weakness made untenable and to try to maximize gains in terms of American support.“²⁰³ Dass dies zumindest in gewissen Kreisen in Russland ähnlich gesehen wird, beweist der Kommentar des russischen Herausgebers Vitalii Tretiakov: „Some experts insist that since we cannot compete with the Americans everywhere we should abandon the rivalry as hopeless.“²⁰⁴ Da der Krieg in Afghanistan nebenbei auch das russische Interesse an einer Eindämmung islamistischer Tendenzen befriedigte, machte es Präsident Putin leichter, mehr oder weniger offen von lange eisen verteidigten Prinzipien wie der Multipolarität des internationalen Systems und der Betonung staatlicher Souveränität, des Gewaltmonopols des Sicherheitsrats und des absoluten Primats des Völkerrechts abzurücken.

Dass Russland nicht nur bei der Terrorismusbekämpfung, sondern auch in anderen Bereichen der Außenpolitik auf einen Ausgleich mit dem Westen bedacht ist, zeigt unter anderem die äußerst gelassene Reaktion Russlands auf die einseitige Aufkündigung des ABM-Vertrags durch die USA im Dezember 2001. Putin bezeichnete die Entscheidung zwar als Fehler, machte aber auch klar, dass er darin keine Bedrohung für die nationale Sicherheit Russlands und keine Infragestellung der guten Beziehungen zwischen Moskau und

²⁰² Zitiert nach: FAZ: Besuch beim neuen Partner. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.11.2001.

²⁰³ Robert Jervis: An Interim Assessment of September 11: What Has Changed and What Has Not. *Political Science Quarterly*, Bd. 117 Heft 1 (2002), S. 53.

²⁰⁴ Vitalii Tretiakov: Putin's Pragmatic Foreign Policy. *International Affairs* (Moskau), Bd. 48 Heft 3 (2002), S. 19.

Washington sehe.²⁰⁵ Der neue pro-westliche Kurs ist in Russland nicht unumstritten; Hardliner, vor allem aus den Reihen des Militärs, haben Putin vorgeworfen, wichtige russische Interessen preisgegeben, ohne dafür entsprechende Gegenleistungen des Westens zu erhalten.²⁰⁶ Kritische Kommentare in russischen Fachzeitschriften zielen in die gleiche Richtung.²⁰⁷ Der Erfolg scheint Putin jedoch einstweilen Recht zu geben – Russland hat sich dank seiner Politik im Westen wieder mehr Gewicht verschafft. Die stärkere Einbindung Russlands in die Entscheidungsstrukturen der NATO durch die Schaffung des neuen NATO-Russland-Rats im Mai 2002 dokumentiert dies. Die geplante russisch-amerikanische Kooperation bei der Erschließung und Ausbeutung der russischen Öl- und Gasvorräte wäre für beide Seiten gewinnbringend und könnte die Kooperation auf wirtschaftlicher wie strategischer Ebene weiter voranbringen.²⁰⁸ Doch auch wenn die Langzeitfolgen der neuen russischen Außenpolitik noch nicht absehbar sind, so dürfte doch klar geworden sein, dass die russische Unterstützung für Amerikas ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ vor allem Ausdruck einer grundsätzlichen Neuorientierung Russlands im Verhältnis zum Westen war.

4.2.2. China

Vieles des für Russland gesagten trifft auch auf die Volksrepublik China zu. Ebenso wie in Russland war eine Konstante der chinesischen Außenpolitik in den letzten Jahren der Widerstand gegen allzu eigenmächtiges Vorgehen der

²⁰⁵ Vgl. FAZ: Bush kündigt den ABM-Vertrag und bietet Putin „neue Beziehungen“ an. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.12.2001.

²⁰⁶ Vgl. Daniel Williams: Putin Unsettles Military. Overtures to U.S. on Arms and Terror Questioned. International Herald Tribune vom 26.11.2001.

²⁰⁷ Vgl. z.B. Sergei Kortunov: Russian-American Partnership: A Chance to Open a New Page. International Affairs (Moskau), Bd. 48 Heft 3 (2002), S. 23-39.

²⁰⁸ Bush und Putin unterzeichneten im Mai 2002 in Moskau ein Energie-Kooperations-Abkommen, dem im Oktober eine zweitägige Öl- und Gaskonferenz in Houston folgen wird. Sollte es zu einer Einigung kommen, dann könnte das die bilateralen Beziehungen auf eine neue Ebene heben: „For the first time, Russia would provide significant economic goods to the United States, no longer playing the role of financial supplicant as it had since the demise of the Soviet Union. Closer energy ties would also further diminish U.S. dependence on oil from the Middle East and give Bush flexibility in confronting Iraq.“ Peter Baker: Russian oil for America: step toward a new world order? International Herald Tribune vom 09.09.2002.

USA und gegen deren dominante Rolle in der Welt. Ebenso wie die russische betonte die chinesische Führung stets die Wichtigkeit völkerrechtlicher Prinzipien wie der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten, der Achtung der staatlichen Souveränität und Integrität, und der alleinigen Verantwortung des UN-Sicherheitsrats bei der Legitimierung militärischer Gewaltanwendung. Amerikanische Aktionen, die in den Augen Chinas mit diesen Prinzipien in Widerspruch standen, wurden konsequent verurteilt. Diese Politik stützte sich auch auf einen in der Bevölkerung weit verbreiteten, von der staatlichen Führung in der Vergangenheit oft mitgetragenen Antiamerikanismus, der zum Beispiel im Gefolge der Kosovo-Intervention der NATO, bei der auch die chinesische Botschaft in Belgrad von amerikanischen Bomben getroffen wurde, zutage trat.²⁰⁹ China lehnte die Aktion als illegal ab, stimmte im Sicherheitsrat für einen Resolutionsentwurf, der die Bombardements verurteilte und argumentierte, diese Art von Interventionen ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat sei eine Gefahr für die gesamte internationale Ordnung.²¹⁰ Unter der Regierung George W. Bushs kühlten die Beziehungen zwischen beiden Ländern noch einmal merklich ab, auch weil China verstimmt war über Bushs Aussage, er betrachte die Volksrepublik nicht als „strategischen Partner“, sondern als „strategischen Konkurrenten“. Die Affäre um die Kollision eines amerikanischen Aufklärungsflugzeugs (EP-3) mit einem chinesischen Abfangjäger im April 2001 offenbarte, in welchem angespannten Zustand sich das bilaterale Verhältnis befand.

Die Reaktion der chinesischen Führung auf die Ereignisse des 11. September jedoch steht in deutlichem Kontrast zu dem stets mehr oder weniger Amerika-kritischen Verhalten Pekings in ähnlichen Situationen in der Vergangenheit. Der Großteil der chinesischen Bevölkerung, einschließlich vieler Offizieller und Intellektueller, brachte nach den Anschlägen wenig Sympathie für die Vereinigten Staaten auf;²¹¹ die Regierung jedoch verhinderte die Verbreitung

²⁰⁹ Vgl. Heike Holbig: Wende im internationalen Verhalten Chinas? Nationale Interessen in der globalen Antiterrorallianz. Internationale Politik, Bd. 57 Heft 2 (2002), S. 1.

²¹⁰ Vgl. Wheeler 2001, S. 114.

²¹¹ „Eine stark nationalistische Haltung kam vor allem im Internet zum Ausdruck... Einzelnen Diskussionsbeiträgen war eine deutlich anti-amerikanische Stoßrichtung zu entnehmen, die sich in einer mehr oder weniger offenen Schadenfreude über die ‚gute Nachricht‘ ausdrückte...“ Heike Holbig: Chinas Reaktionen auf die Anschläge vom 11. September. China aktuell, Bd. 30 Heft 9 (2001), S. 977.

hämischer antiamerikanischer Äußerungen in der Presse und im Internet so weit wie möglich mit den traditionellen Instrumenten der Medienkontrolle. Präsident Jiang Zemin brachte gegenüber Bush unmittelbar nach dem Anschlag sein Mitgefühl zum Ausdruck und ging dabei über die üblichen Beileidsformulierungen hinaus, indem er der amerikanischen Regierung versicherte, dass China bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus an der Seite der USA stehe.²¹² Die Schnelligkeit und Bestimmtheit dieser ersten chinesischen Reaktionen dürften viele in der amerikanischen Führung überrascht haben. Und China ließ den anfänglichen Sympathiebekundungen bald konkrete Schritte folgen: unter anderem stimmte es im Sicherheitsrat für die Antiterrorismus-Resolutionen 1368 und 1373, machte seinen Einfluss geltend, um Pakistan in die internationale Koalition einzubinden, und stellte den USA Geheimdienstinformationen über terroristische Netzwerke zur Verfügung.²¹³ Am 25. September schickte Peking sogar eine Gruppe von Antiterror-Experten nach Washington, die angeblich angewiesen worden waren, der amerikanischen Regierung Informationen zu liefern, die dieser bei der bevorstehenden Militäraktion in Afghanistan nützlich sein könnten.²¹⁴ So lobte Präsident Bush China bei einer Pressekonferenz auf dem APEC-Gipfel in Schanghai am 19. Oktober dann auch in den höchsten Tönen:

„The President and the government of China responded immediately to the attacks of September 11th. There was no hesitation, there was no doubt that they would stand with the United States and our people during this terrible time. [...] President Jiang and the government stand side by side with the American people as we fight this evil force.“²¹⁵

Entgegen vereinzelter anderslautender Berichte hat die Volksrepublik jedoch zu keinem Zeitpunkt ausdrücklich und öffentlich ihre Unterstützung für den Krieg in Afghanistan zum Ausdruck gebracht. Diesbezüglich zeigte sich China von den

“A typical comment was ‘you have bombed wantonly around the world, and now it’s your turn to suffer!’” Song Xinning: Constructive and Cooperative Relationship or Strategic Competition? Changing Paradigms in Sino-American Relations. Konferenzpapier, Centrum für angewandte Politikforschung, 2002. <http://www.cap.uni-muenchen.de/transatlantic/download/Song.doc> [Stand: 17.09.2002], S.4.

²¹² Vgl. Xuewu Gu: China und die USA. Eine Partnerschaft sucht ein strategisches Fundament. Internationale Politik, Bd. 57 Heft 2 (2002), S. 13.

²¹³ Vgl. Song 2002, S. 4.

²¹⁴ Vgl. Xuewu Gu 2002, S. 13.

²¹⁵ Remarks by President Bush and President Jiang Zemin in Press Availability, 19.10.2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011019-4.html> [Stand: 22.09.2002]

relevanten Machtzentren der Welt am reserviertesten.²¹⁶ Andererseits gab es nicht den Ansatz von Kritik an den Aktionen; China betonte lediglich in allgemeiner Form, die militärische Terrorbekämpfung müsse mit den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen vereinbar sein und dürfe kein unnötiges Leid für Unschuldige mit sich bringen. Ob diese Bedingungen jedoch im Fall Afghanistan erfüllt wurden, dazu lassen sich keine Äußerungen finden. Von der anfänglichen Forderung, für einen Militärschlag gegen die Urheber der Anschläge des 11. September bedürfe es einer ausdrücklichen Ermächtigung durch den Sicherheitsrat, rückte China stillschweigend ab, und auch der Ruf nach der Vorlage eindeutiger Beweise verstummte bald. Chien-peng Chung vertritt sogar die These, im Endeffekt dürfte China froh gewesen sein, dass Washington sich nicht um ein Sicherheitsratsmandat für seinen Krieg in Afghanistan bemühte, denn die Abstimmung über eine solche Resolution hätte die chinesische Führung vor ein schwieriges Dilemma gestellt:

„A vote against such a resolution would have been seen by Washington as an unfriendly gesture, but a vote for could have set a precedent legitimizing the sort of intrusive foreign military interventions that China has generally opposed. And abstaining would have made the Chinese government look weak and indecisive in the fight against global terrorism.“²¹⁷

Das auffällige Schweigen der chinesischen Machthaber zu wichtigen Aspekten des Afghanistan-Feldzugs ist ein deutliches Zeichen für den Balanceakt, zu dem der 11. September China gezwungen hat. Auf der einen Seite war und ist man besorgt über die rechtlichen und diplomatischen Konsequenzen der Aktion. Die Weigerung, zu Fragen der Legalität des amerikanischen Vorgehens Stellung zu beziehen, zeigt das Unbehagen Chinas, Afghanistan zu einem Präzedenzfall werden zu lassen und so die Anwendung von militärischer Gewalt ohne ausdrückliches Mandat des Sicherheitsrats und auf einer letztlich nicht scharf umrissenen völkerrechtlichen Grundlage zu legitimieren. Auch der Aufbau einer militärischen Präsenz der USA in Zentralasien ist vielen Chinesen ein Dorn im Auge, hatte man sich doch lange bemüht, die USA aus dieser

²¹⁶ Vgl. Robert Sutter: American-Chinese Relations After September 11. Konferenzpapier, Centrum für angewandte Politikforschung, 2002. http://www.cap.uni-muenchen.de/transatlantic/download/sutter_sep11.doc [Stand: 17.09.2002], S. 8.

²¹⁷ Chieng-peng Chung: China's "War on Terror". September 11 and Uighur Separatism. Foreign Affairs, Bd. 81 Heft 4 (2002), S. 10.

Region fernzuhalten. Zu diesem Zweck hatte China seit 1995, seit 2001 institutionalisiert im Rahmen der „Shanghai Six“, kooperative Beziehungen mit den zentralasiatischen Republiken und Russland aufgebaut, die sich vor allem auf die Bereiche Grenzdemarkation, vertrauensbildende Maßnahmen, und Terrorismusbekämpfung erstreckten.²¹⁸

Andererseits sprachen politische Erwägungen auf unterschiedlichen Ebenen für eine wohlwollende Haltung gegenüber den Operationen der USA und ihrer Verbündeten. Diese Überlegungen gewannen die Oberhand und bestimmten nach dem 11. September den chinesischen Kurs.

Erstens hat China, ebenso wie Russland, selbst Probleme mit islamischem Terrorismus – jedenfalls definiert die Volksrepublik die separatistischen Bestrebungen in Xinjiang als solchen. In der Tat sind von den dort lebenden Uiguren, denen die in der Verfassung garantierte Autonomie faktisch weitgehend vorenthalten wird, wiederholt Bombenattentate und andere gewaltsame Übergriffe auf chinesische Beamte und Zivilisten ausgegangen.²¹⁹ Und es gibt von westlichen Geheimdiensten bestätigte Hinweise darauf, dass mindestens seit 1998 Kontakte zwischen uighurischen Nationalisten und den Netzwerken von Osama bin Laden und den Taliban bestanden haben. Eine nicht unerhebliche Anzahl von Uiguren soll in Pakistan und Afghanistan ausgebildet worden sein, und auch unter den Taliban-Kämpfern in Afghanistan befanden sich mehrere chinesische Uiguren.²²⁰ Vom ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ der USA erhoffte sich Peking aber nicht nur eine Schwächung des Einflusses radikal-islamischer Kräfte in der Region und damit eine Schwächung der separatistischen Bewegung in Xinjiang, sondern vor allem die internationale Legitimierung der Terrorismusbekämpfung im eigenen Land. Durch den neuen weltweiten Fokus auf den Terrorismus und indem China das Vorgehen gegen den uighurischen Separatismus in den Kontext des Kampfes gegen den

²¹⁸ Vgl. Kenneth Lieberthal: The United States and Asia in 2001. Changing Agendas. Asian Survey, Bd. 42 Heft 1 (2002), S. 9.

²¹⁹ Für genauere Angaben zum uighurischen ‚Terrorismus‘ siehe Chien-peng Chung 2002.

²²⁰ Vgl. Holbig 2002, S. 5.

internationalen Terror stellte, würde auch die internationale Kritik am chinesischen Vorgehen nachlassen, so das Kalkül Pekings.²²¹

Vielleicht noch wichtiger war die Sorge der chinesischen Führung, angesichts der breiten Unterstützung, die die USA aus fast allen Teilen der Welt erfuhren, bei einem Fernbleiben von der Antiterror-Allianz ins internationale Abseits zu geraten. Die Partei- und Staatsführung, die sich die politische wie wirtschaftliche „Öffnung nach außen“ auf ihre Fahnen geschrieben hat, war nicht bereit, sich in dieser Frage zu isolieren und damit außen- wie innenpolitisches Prestige aufs Spiel zu setzen,²²² erst recht nicht zu einem Zeitpunkt, als die Entscheidung über Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) unmittelbar bevor stand. Und da Russland, Indien, Pakistan, und alle Nachbarstaaten Afghanistans (mit Ausnahme des Iran) die US-Kampagne ausdrücklich unterstützten, wäre Widerstand Chinas wohl nicht nur zwecklos gewesen, sondern wäre Peking auch politisch teuer zu stehen gekommen.

Vor allem aber scheint auch die chinesische Regierung den 11. September als Chance begriffen zu haben, das Verhältnis zu den USA und zum Westen insgesamt zu verbessern. Als Konsequenz aus den Anschlägen änderte sich die Wahrnehmung der amerikanischen Regierung: Plötzlich ging die größte Bedrohung für die Sicherheit der USA nicht mehr von rivalisierenden Großmächten aus, allen voran China, sondern vom internationalen Terrorismus. Die Süddeutsche Zeitung zitierte ein Mitglied der chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften mit den Worten: „Der Terror hat den Amerikanern die Augen geöffnet, wer ihre Feinde sind und dass das nicht China ist.“²²³ Und China nahm diese glückliche Fügung dankbar an, wohl wissend, dass Opposition gegen Washingtons Antiterror-Krieg in dieser Situation jegliche

²²¹ „Wie bereits dargestellt, vermuten zahlreiche westliche Kommentatoren, dass China sich mit seiner Kooperationsbereitschaft [...] die westliche Unterstützung bzw. Tolerierung des Kampfes gegen den ‚Terrorismus‘ im eigenen Land gewissermaßen ‚erkaufen‘ wolle. Tatsächlich finden sich in den offiziellen Stellungnahmen verschiedene Hinweise, dass die chinesische Führung sich internationale Rückendeckung bei der Bekämpfung des [...] islamischen Fundamentalismus erhofft. Daraus möglicherweise erwachsende westliche Kritik an Menschenrechtsverletzungen in China wies ein Regierungssprecher im Vorhinein zurück, indem er mahnte, dass bei der internationalen Terrorismusbekämpfung ‚keine doppelten Standards‘ angelegt werden dürften.“ Holbig 2001, S. 981.

²²² Vgl. Holbig 2002, S. 2.

²²³ Henrik Bork: Pragmatismus in Peking. Chinas nüchterne Außenpolitik. Süddeutsche Zeitung vom 18.2.2002.

Chance auf Annäherung sofort wieder zunichte gemacht hätte. So aber ergab sich die Gelegenheit, die Kooperation zu intensivieren, zu einem gewissen Grad von Verständigung auf strategischer Ebene zurückzufinden und gleichzeitig den politischen und militärischen Druck der USA auf China zu verringern:

„Die staatliche Führung [sah] nun eine Chance, China aus der negativen Rolle zu befreien, die dem Land durch die amerikanische Projektion einer gewissermaßen schicksalhaften Gegnerschaft der Supermächte aufgezwungen wurde.“²²⁴

Nicht zuletzt ist auch die volksrepublikanische Wirtschaft bei ihrem Modernisierungskurs entscheidend auf gute Beziehungen mit dem Westen angewiesen, denn gerade die amerikanischen Absatzmärkte sind von entscheidender Bedeutung für die chinesische Exportwirtschaft. Peking erwartete außerdem, dass die Notwendigkeiten der internationalen Koordinierung bei der Terrorbekämpfung Amerika dazu bewegen würden, insgesamt weniger unilateral vorzugehen, und versprach sich davon auch Fortschritte bei der Lösung von Streitfragen wie etwa der amerikanischen Raketenabwehr oder der Taiwanfrage.²²⁵

Die chinesische Führung war daher bereit, von lange gehegten Grundsätzen wie dem Nichtinterventionsprinzip und der Ablehnung von Militäraktionen ohne ausdrückliches Sicherheitsratsmandat abzuweichen und sogar ein amerikanisches Vordringen in Zentralasien, was bei manchen Ängste vor einer Einkreisung Chinas durch die USA und ihre Verbündeten weckte, zu akzeptieren, um im Gegenzug die Vorteile einer Entspannung der Beziehungen zu den USA genießen zu können. Dahinter erkennt der Pekinger Professor Song Xinning eine neue langfristige strategische Ausrichtung Chinas, die in erster Linie auf der Anerkennung der machtpolitischen Realitäten basiert:

„The first assumption [on which Beijing bases its strategy] is that the global strategic structure is seriously unbalanced in favor of the United States. If in the first few post-Cold War years it could be argued that America's rise to global primacy was debatable, there is little doubt today that a unipolar world is increasingly the reality for China to cope with [...]. Chinese policy analysts [...] have few illusions about the feasibility of formulating a lasting

²²⁴ Holbig 2001, S. 981.

²²⁵ Vgl. Song 2002, S. 5.

international coalition that could serve as a counterforce to US power. China has neither the capability nor the desire to take the lead to formulate such a coalition, let alone to confront the American hegemony by itself.²²⁶

Der „erstaunlichen Kehrtwendung der chinesischen Amerika-Politik“²²⁷ liegt also vor allem Pragmatismus zugrunde, basierend auf der Einsicht, dass sich eine Fortsetzung des Konfrontationskurses mit Washington nicht lohnt, weil China dafür schlicht zu schwach ist: „Beijing’s moderation is based on the realization of the gulf of strength between the United States and China ...“.²²⁸ Eine realistische Abwägung der eigenen Interessen bewog die chinesische Führung dazu, die Antiterror-Koalition politisch zu unterstützen und die Militärkampagne in Afghanistan hinzunehmen, wobei die Vorbehalte gegen Amerikas Rolle in der Welt einstweilen hintangestellt wurden. Dies geschah wohl auch aus der Einsicht heraus, dass angesichts der amerikanischen Entschlossenheit, wirkungsvoll auf die Anschläge zu reagieren, auch der Widerstand Chinas nichts am Vorgehen der USA zu ändern vermocht hätte – wo schon in für Amerika weit weniger dramatischen Situationen 1998 und 1999 die weltweiten Proteste die Regierung Clinton nicht von der Bombardierung des Sudan, Afghanistans und Jugoslawiens abgehalten hatten. Die Führung fügte sich daher in das scheinbar Unabwendbare und suchte ihr Heil nicht mehr in einer Konfrontation, die das Land sich auf Dauer schlecht leisten konnte, sondern in der Kooperation mit Amerika. Zwar fiel die Unterstützung für die Operation „Enduring Freedom“ im Vergleich etwa zu der unzweideutigen Position Russlands eher vorsichtig aus – aber das vollständige Vermeiden jeglicher Kritik sprach eine Sprache, die deutlich genug war. Durch sein Verhalten im UN-Sicherheitsrat trug China außerdem entscheidend dazu bei, dass die USA dort genau die Art von Unterstützung bekamen, die sie sich wünschten.

Auch Chinas Interesse an einer Verbesserung der Beziehungen zu den USA ist nicht erst am 11. September entstanden. So war beispielsweise bereits Mitte 2001 deutlich der Wille zur Entspannung zu erkennen gewesen, als die chinesische Führung nach den Verstimmungen in der EP-3-Affäre alles daran setzte, einen möglichst reibungslosen Verlauf des Besuchs von Außenminister

²²⁶ Ebd., S. 7.

²²⁷ Henrik Bork: Pragmatismus in Peking. Chinas nüchterne Außenpolitik. Süddeutsche Zeitung vom 18.2.2002.

²²⁸ Song 2002, S. 8.

Powell in Peking im Juli sicherzustellen.²²⁹ Der 11. September führte dann zu einer Beschleunigung und Klarstellung dieser Politik. Der ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ bot China die Gelegenheit, den Entspannungskurs zu forcieren, allerdings um den Preis einer Akzeptanz des für Chinas Interessen nicht unproblematischen amerikanischen Vorgehens in Afghanistan. Mit der angeblichen ‚moralischen Verpflichtung‘ zur gemeinsamen Terrorbekämpfung lieferte er aber auch einen jedenfalls auf den ersten Blick einleuchtenden Grund für die engere Anlehnung an den Westen.

Ob sich die chinesischen Erwartungen an diese Anlehnung, die vor allem den Versuch der Verbesserung der Beziehungen zu den USA beinhaltet, letztlich erfüllen, ist immer noch unklar. Immerhin hat die Verschiebung der Prioritäten in der amerikanischen Sicherheitspolitik China eine Art Atempause verschafft, die es dem Land erlaubt, sich unter geringerem Druck von außen den bevorstehenden internen Umwälzungen zu widmen. Der gesunkene Druck spiegelt sich in den Formulierungen der Regierung Bush wider, wenn diese Chinas Beitrag zum globalen Kampf gegen den Terrorismus lobt und die Beziehungen zu China inzwischen nicht mehr als Konkurrenz, sondern als „konstruktive und kooperative Partnerschaft“ bezeichnet. Es muss zum Beispiel auch bezweifelt werden, ob der Beitritt der Volksrepublik zur WTO im Dezember 2001 so rasch und reibungslos über die Bühne gegangen wäre, wenn China sich gegen den ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ gestellt hätte. Dagegen zeichnet sich bei anderen Themen, die das Verhältnis belasten, allen voran Taiwan, nach wie vor keine Annäherung beider Seiten ab, und die chinesischen Hoffnungen auf ein insgesamt fortan weniger unilaterales Vorgehen Washingtons wurden bislang weitgehend enttäuscht.

4.3. Synthese: Der Krieg gegen den Terrorismus, die amerikanische Hegemonie und der Sicherheitsrat

²²⁹ Vgl. Sutter 2002, S. 8.

Fasst man die internationale Dimension der Terrorbekämpfung unmittelbar nach dem 11. September zusammen, so ergibt sich das Bild einer Weltmacht USA, die den Kampf gegen den Terrorismus streng nach ihren eigenen Vorstellungen anführte, und eines Rests der Welt, der diesen Kampf aus unterschiedlichen Gründen nahezu kritiklos mitführte, mitrug oder zumindest akzeptierte. Für Amerika nahm der ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ nach dem 11. September den ersten Platz auf der außenpolitischen Prioritätenliste ein. Dabei verfolgte Washington eine Doppelstrategie: Einerseits brauchte Amerika die konkrete Unterstützung anderer Staaten im militärischen, geheimdienstlichen, und politischen Bereich, und hatte ein großes Interesse daran, seiner Antiterror-Kampagne in den Augen der eigenen, aber auch der Weltöffentlichkeit Legitimität zu verschaffen. Andererseits war den USA daran gelegen, sich für ihr militärisches Vorgehen möglichst großen Handlungsspielraum zu erhalten und die Entscheidungshoheit über die konkret zu ergreifenden Schritte nach Möglichkeit in Washington zu belassen. Daher scharten die USA eine internationale Koalition gegen der Terror um sich, eine lose Ansammlung von Staaten, die auf unterschiedliche Weise Hilfe bei der Bekämpfung des globalen Terrorismus leisteten. Um die Legitimität dieses Unternehmens zu stärken, wandten sich die USA auch an die Vereinten Nationen. Deren Rolle blieb jedoch im Wesentlichen auf verbale Unterstützung und auf die Koordinierung der nicht-militärischen Antiterror-Maßnahmen beschränkt. Für ihre militärische Antwort auf die Terroranschläge zogen die USA es vor, sich als Rechtfertigungsgrundlage auf das Recht auf Selbstverteidigung zu berufen, da dies, im Gegensatz zu einem Mandat des Sicherheitsrats, das Entscheidungsmonopol über die Art, den Umfang, den Zeitpunkt und die Ziele der Gegenschläge in Washington beließ.

Dass diese Art von Vorgehen trotz ihres wenig multilateralen Charakters, trotz der rechtlich unsicheren Legitimationsgrundlage und trotz der völkerrechtlich wie politisch problematischen Situation, die durch den Krieg in Afghanistan entstanden ist, so breite Zustimmung fand, erklärt sich aus einer ganzen Reihe von zusammenwirkenden Faktoren. Sicherlich war mitentscheidend, dass die furchtbaren Anschläge des 11. September in vielen Teilen der Welt echte Sympathie für die USA und Verständnis für deren Wunsch, darauf auch

militärisch zu reagieren, auslösten. Vor allem die europäischen Verbündeten sahen als Konsequenz aus dem 11. September auch eine Bedrohung für die eigene Sicherheit, die es zu beseitigen galt. Das Bemühen Washingtons um internationale Unterstützung und die anfängliche Hinwendung zu den UN weckten Hoffnungen auf einen neuen Multilateralismus in der Außenpolitik der USA und schürten gleichzeitig bei einigen Regierungen die Angst, bei einem Fernbleiben von der Antiterror-Koalition ins politische Abseits zu geraten. Hinzu kam ohne Zweifel die Tatsache, dass mit Ausnahme einiger islamischer Extremisten kaum jemand auf der Welt große Sympathien für das Taliban-Regime hegte, das mit seiner Version des „Steinzeit-Islam“ zu großen Teilen dafür verantwortlich war, dass Afghanistan zu einem klassischen Fall eines „failed state“ geworden war.

Doch während die Staaten Europas sich bei ihrer vorbehaltlosen Unterstützung Amerikas wohl vor allem von echt empfundener Bündnissolidarität und einem Gefühl der weitgehenden Interessenidentität leiten ließen, waren es im Fall Russlands und Chinas sehr konkrete strategische Überlegungen, die diese Länder dazu bewegten, sich der von Amerika geführten Koalition gegen den Terror anzuschließen und dem Krieg in Afghanistan wohlwollend, oder, wie im Fall Chinas, zumindest neutral gegenüber zu stehen. Angesichts der eigenen Probleme beider Staaten mit islamischen Separatisten, die sich auch terroristischer Methoden bedienen, versprachen sich die Verantwortlichen von der globalen Kampagne gegen den Terrorismus nicht nur eine Schwächung der islamisch-extremistischen Bewegungen in Zentralasien, sondern auch eine freiere Hand beim Vorgehen gegen die Separatistengruppen in Tschetschenien und Xinjiang, die kurzerhand auf eine Stufe mit Al Qaida und anderen internationalen Terrorgruppen gestellt wurden.

Doch daneben lässt sich an den Reaktionen auf den 11. September eine grundsätzliche Wende im internationalen Verhalten sowohl Russlands als auch Chinas hin zu einer pragmatischeren, die eigenen Möglichkeiten und Interessen realistischer beurteilenden Politik gegenüber den USA festmachen. Beide Staaten hatten bald nach Ende des Kalten Krieges damit begonnen, gegen die dominante Stellung Amerikas in der Welt, die sie als schädlich für ihre eigenen Interessen einstufen, zu opponieren. Dabei begriffen sie das Völkerrecht und

die Vereinten Nationen, insbesondere ihren sie formal nach wie vor als Großmächte ausweisenden ständigen Sitz und das damit verbundene Vetorecht im Sicherheitsrat, als wichtige Instrumente zur Eindämmung der amerikanischen Machtprojektion in der Welt. Alleingänge der USA bzw. der NATO lehnten Russland und China strikt ab und beriefen sich dabei auf die Prinzipien des Gewaltverbots, der Nichteinmischung und der Achtung der Souveränität der Staaten und der alleinigen Verantwortung des Sicherheitsrats für die Legitimierung militärischer Gewaltanwendung. Die Haltung zur Kampagne gegen den Terrorismus, und insbesondere zu dessen militärischem Teil, steht dazu in deutlichem Kontrast, was den Schluss nahe legt, dass sowohl in Russland als auch in China eine weitreichende Neubewertung der Interessen und Strategien stattgefunden hat. Die Regierungen beider Staaten gelangten offenbar zu der Einsicht, dass Widerstand gegen das Vorgehen der USA wegen des eklatanten Machtungleichgewichts zwischen Amerika und dem Rest der Welt nicht nur zwecklos, sondern auch wegen der Belastung der Verhältnisse zu den USA politisch und wirtschaftlich kostspielig gewesen wäre. Daher schienen sich beide Nationen entschlossen zu haben, ihre Vorbehalte und Sorgen über die Konsequenzen des amerikanischen Vorgehens jedenfalls nicht offen vorzutragen. Indem sie sich stattdessen Amerika als nützliche Partner anboten, hofften beide auf die mit einer Verbesserung der Beziehungen einhergehenden Vorteile, wie eine Verringerung des politischen und militärischen Drucks, ein insgesamt kooperativeres Verhalten der US-Regierung bei der Klärung bilateraler Streitfragen, und nicht zuletzt wirtschaftliche Impulse durch besseren Zugang zu US-Märkten und Investitionen. Der Versuch der Bildung eines Gegengewichts zu Amerikas Macht, wie er noch zum Beispiel im Abschluss des chinesisch-russischen Freundschaftsvertrags im Juli 2001 zum Ausdruck kam, scheint seit dem 11. September einem neuen Pragmatismus und einem gewissen Grad an „bandwaggoning“ gewichen zu sein, das durch Kooperation mit der dominanten Macht Amerika den politischen wie wirtschaftlichen Gewinn zu maximieren sucht. Was Anatol Lieven über China schreibt, gilt mindestens im gleichen Maße auch für Russland:

„[T]he position taken by China since 11 September tends to suggest that even states with major grievances against the United States, if spared

from US pressure and abuse, will resign themselves contentedly enough to US global hegemony.”²³⁰

Die besagte Hegemonie der USA ist nie deutlicher zu Tage getreten als in den Monaten seit dem 11. September 2001. Mehr denn je ist Washington aufgrund seiner politischen, militärischen und wirtschaftlichen Stärke in der Lage, weltweiten Einfluss auszuüben. Der amerikanische Verteidigungshaushalt ist Prognosen zufolge im Jahr 2003 so groß wie die der nächsten 15 bis 20 Staaten zusammengenommen.²³¹ Amerika dominiert die Weltwirtschaft unangefochtener als je eine andere Großmacht in der neueren Geschichte. Kein anderer Staat und kein Staatenbündnis hat dem etwas entgegenzusetzen. Dieser Trend spiegelt sich in der Debatte um die Unipolarität des internationalen Systems wieder, die zuletzt in den Jahren nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion intensiv geführt wurde²³² und derzeit eine Renaissance zu erleben scheint. Die große Mehrzahl der Sozialwissenschaftler²³³ und Journalisten²³⁴ kommt dabei zu dem Ergebnis, dass die amerikanische Vormachtstellung in der Welt zu Anfang des 21. Jahrhunderts unausweichlicher Fakt geworden ist – ob man sie nun als Hegemonie, Dominanz oder als Unipolarität des internationalen Systems bezeichnet: „If today’s American primacy does not constitute unipolarity, then nothing ever will. The only things left for dispute are how long it will last and what the implications are for American foreign policy.“²³⁵

Wenn die Unipolarität des internationalen Systems heute Fakt ist, dann lässt die Haltung der bislang größten Verfechter des Konzepts der Multipolarität zum amerikanischen Antiterror-Krieg erkennen, dass sich Russland und China für

²³⁰ Lieven 2002, S. 258.

²³¹ Vgl. Stephen G. Brooks und William C. Wohlforth: American Primacy in Perspective. Foreign Affairs, Bd. 81 Heft 4 (2002), S. 21 ff.

²³² Siehe z.B. David P. Rapkin (Hrsg.): World Leadership and Hegemony. Boulder, 1990; Charles Krauthammer: The Unipolar Moment. Foreign Affairs, Bd. 70 Heft 1 (1991), S. 23-33; Robert O. Keohane: The United States and the Postwar Order: Empire or Hegemony? Journal of Peace Research, Bd. 28 Heft 4 (1991), S. 435-439; und Joseph R. Nye: American Strategy after Bipolarity. International Affairs (London), Bd. 66 Heft 3 (1990), S. 513-521.

²³³ Siehe neben dem Aufsatz von Brooks und Wohlforth z.B. Michael Mandelbaum: The Inadequacy of American Power. Foreign Affairs, Bd. 81 Heft 5 (2002), S. 61-73. Die Gegenmeinung wird vertreten von Immanuel Wallerstein: The Eagle Has Crash Landed. Foreign Policy, July/August 2002, S. 60-68.

²³⁴ Siehe z.B. Stefan Kornelius: Epoche 9/11, Süddeutsche Zeitung vom 07.09.2002.

²³⁵ Brooks u. Wohlforth 2002, S. 21.

den Moment aus wohlverstandener Eigeninteresse *de facto* mit der US-Hegemonie abgefunden und arrangiert zu haben scheinen. Der 11. September war mit Sicherheit nicht der alleinige Auslöser dieser Entwicklung, denn erste Anzeichen für eine Neuorientierung Russlands und Chinas waren schon vorher erkennbar. Aber er war sowohl ein Katalysator als auch ein Kristallisationspunkt. Erstens zwangen die dramatischen Ereignisse des 11. September und der darauf folgenden Tage, Wochen und Monate die Vertreter der Staatenwelt, deutlich Stellung zu beziehen, wodurch Trends, die schon zuvor bestanden haben mögen, beschleunigt und zum Teil erst weithin sichtbar gemacht wurden. Zweitens eröffneten sich nach dem 11. September für Russland und China neue Chancen für eine stärkere Anlehnung an den Westen, da sich auch für die USA, die für den Erfolg ihrer Kampagne gegen den Terrorismus auf die teils aktive, teils passive Mithilfe Russlands und Chinas angewiesen waren, plötzlich viel größere Anreize zur Kooperation mit diesen Staaten ergaben. Und drittens bot der Kampf gegen den Terror mit dem gemeinsamen Feindbild „internationaler Terrorismus“ bzw. „islamischer Fundamentalismus“ den Führungsriege beider Staaten innenpolitisch eine günstige Gelegenheit, ihren pragmatischeren, bescheideneren außenpolitischen Kurs gegenüber den USA ihrer eigenen, zu nicht unerheblichen Teilen antiamerikanisch eingestellten Öffentlichkeit plausibel zu machen und gegen die Teile der politischen Eliten, die nach wie vor an der Illusion vom Großmachtstatus Russlands bzw. Chinas festhalten, durchzusetzen.

Die bemerkenswerte, von manchen als historisch bezeichnete Einigkeit der internationalen Gemeinschaft nach dem 11. September in Sachen Terrorismusbekämpfung war folglich sicher nicht allein, wohl nicht einmal in erster Linie, einer weltweiten Einsicht von der Notwendigkeit gemeinsamen Vorgehens gegen die terroristische Bedrohung zu verdanken, wie es manche Politiker glauben machen wollen. Dass die USA beim Aufbau ihrer Koalition so großen Erfolg hatten und dass auch die Militärschläge gegen Afghanistan derart unkritisch aufgenommen wurden, war vielmehr zu einem nicht geringen Teil Resultat eines bemerkenswerten außenpolitischen Kurswechsels der ständigen Sicherheitsratsmitglieder Russland und China. Es ist nicht unwahrscheinlich,

dass weitere Staaten ebenfalls weitaus kritischer gewesen wären, wenn Russland und China sich, entsprechend ihrer vor dem 11. September 2001 meist befolgten Maxime von der Multipolarität der internationalen Beziehungen und dem absoluten Primat des Völkerrechts, gegen den Afghanistan-Feldzug gestellt hätten. Erst die Tatsache, dass die ständigen Sicherheitsratsmitglieder Russland und China sich diesmal so anders verhalten haben, hat es den USA ermöglicht, fast die gesamte Welt im Kampf gegen den Terrorismus um sich zu scharen und dabei auch die UN ganz in ihrem Interesse zu instrumentalisieren.

Die Mitglieder der UN machten die Organisation nach dem 11. September damit selbst zu einem Werkzeug der Hegemonialmacht Amerika. Anstatt seiner Hauptverantwortung für Frieden und Sicherheit mittels der in der Charta verankerten Instrumente selbst gerecht zu werden, überließ der Sicherheitsrat diese Verantwortung fast vollständig den USA. Das in den einschlägigen Resolutionen nur angedeutete, danach stillschweigende Einverständnis des Rates mit der Operation „Enduring Freedom“ ist jedoch weniger Ausdruck der Überzeugung der internationalen Gemeinschaft insgesamt von der Rechtmäßigkeit des militärischen Vorgehens gegen Afghanistan, sondern eher der fehlenden Bereitschaft wichtiger Ratsmitglieder, gegen die Vereinigten Staaten aufzubegehren. So erzeugte die wohlwollende Haltung des Sicherheitsrats den Eindruck, der Krieg sei gerecht und stehe im Einklang mit internationalem Recht, obwohl gerade an letzterem ernste Zweifel angebracht sind.

Aus Sicht der Vereinten Nationen und mit Blick auf die zentrale Aufgabe des UN-Systems, einzelstaatliche Gewaltausübung so weit wie möglich einzudämmen, ist es zweifellos bedauerlich, dass der Sicherheitsrat keine aktivere Rolle gespielt hat. Von manchen wurde das zum Anlass genommen, heftige Kritik zu üben. So schrieb Monique Chemellier-Gendreau in *Le Monde diplomatique*:

„[The Security Council] has abandoned any idea of collective action in the name of the UN. By adopting the US's mistaken analysis, the UN is

encouraging a vicious circle where the response to violence and murder is a war of vengeance that may be extended to other lands."²³⁶

Doch ist es gerechtfertigt, dem Rat auf derart drastische Weise Versagen vorzuwerfen? Versucht man, die Aktivität bzw. Inaktivität des Sicherheitsrats aus der Perspektive des Rates als Institution zu beurteilen, also jenseits der konkreten Interessenlagen der darin vertretenen Staaten, so darf man nicht außer Acht lassen, dass sich der Sicherheitsrat zwei unabänderlichen Prämissen für sein Handeln gegenüber sah: Eine militärische Reaktion auf die Anschläge des 11. September seitens der USA war letztlich unvermeidlich, und die amerikanische Führung war keinesfalls bereit, sich in ihrer Handlungsfreiheit durch ein konkretes UN-Mandat einschränken zu lassen. Eine rein nicht-militärische Handlungsalternative war demnach von vornherein ausgeschlossen, ebenso wie ein Wirksamwerden des kollektiven Sicherheitssystem in Gestalt einer Autorisierung der US-Militäroperation. Mit diesen Tatsachen konfrontiert, blieben dem Sicherheitsrat im Grunde nur zwei Möglichkeiten: Entweder, er entsprach dem amerikanischen Wunsch nach einer vagen Äußerung seines Wohlwollens und hielt sich ansonsten zurück, oder er widersetzte sich diesem Wunsch und bestand auf seinem Legitimierungsmonopol. Konkret hätte das bedeuten können: Weigerung, die Selbstverteidigungsargumentation der USA anzuerkennen; Beharren darauf, dass ein militärisches Vorgehen gegen Al Qaida und die Taliban nur mit einem ausdrücklichen Mandat des Sicherheitsrats gerechtfertigt ist; und konsequenterweise Distanzierung vom Krieg in Afghanistan.

Dass ein solches konfrontatives Verhalten aufgrund der Interessenlagen der wichtigsten Staaten im Sicherheitsrat in dieser Situation undenkbar gewesen wäre, wurde bereits ausführlich dargelegt, soll aber an dieser Stelle keine Rolle spielen. Wichtig für die Bewertung der Rolle der UN ist aber, dass eine Verweigerungshaltung auch aus der abstrakten Perspektive des Sicherheitsrats kaum wünschenswert gewesen wäre, weil sie die Stellung des Rates im internationalen System erheblich geschädigt hätte.

Kritik von Seiten des Sicherheitsrats hätte mit Sicherheit den Krieg in Afghanistan nicht verhindern können. Aber sie hätte mit ebenso großer

²³⁶ Chemelier 2001.

Sicherheit zu einer erneuten Abwendung der USA geführt und hätte der in konservativen Kreisen in Amerika weitverbreiteten Ansicht, der Sicherheitsrat sei antiamerikanisch eingestellt, zudem schwerfällig, nicht handlungsfähig und daher irrelevant, neuen Auftrieb verschafft. Nach den Terroranschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon waren die Amerikaner fest davon überzeugt, dass es ihr gutes Recht war, sich in eigener Verantwortung militärisch gegen die Urheber des Terrorismus zur Wehr zu setzen. Hätten sich die UN als Bremsklotz für dieses Ansinnen erwiesen, wäre Unverständnis, Wut, und letztendlich wohl eine völlige Distanzierung der USA von den UN die Folge gewesen. Das aber hätte die Weltorganisation in ihren Grundfesten erschüttert, und zwar in einem dramatischeren Ausmaß, als es die aufgezeigten Probleme und Gefahren, die aus der wohlwollenden Passivität gegenüber dem Krieg in Afghanistan resultieren, jemals vermögen. Denn Amerika ist für die UN unentbehrlich, und zwar nicht nur, weil es mit 22 Prozent des regulären Haushalts der größte Beitragszahler ist. Die UN können ihren Aufgaben in keinem Bereich ohne die Mitwirkung der einzig verbliebenen Supermacht sinnvoll gerecht werden.²³⁷ Insofern ist Frédéric Mégret zuzustimmen, wenn er schreibt: „The Security Council was not so much bypassed, as it scuttled itself in the midst of a wave that could easily have made it capsize had it resisted it.“²³⁸ Der Sicherheitsrat wurde nicht umgangen, sondern er tauchte sozusagen als handelnde Instanz unter, indem er voll und ganz den Wünschen der USA nach einer nur oberflächlichen und daher mit keinerlei Verpflichtungen oder Einschränkungen verbundenen Legitimierung der Kampagne gegen die Urheber der Terroranschläge entsprach.

Als ‚Überlebensstrategie‘ war das nicht ungeeignet. Die Folgen einer Verweigerungshaltung des Sicherheitsrats wären für das gesamte UN-System kurz- und mittelfristig wahrscheinlich verheerender gewesen als die Unsicherheiten und Probleme, die die weitgehend kritiklose Billigung der amerikanischen Selbstverteidigungsschläge nach sich zieht. Außerdem knüpften sich an die Kooperationsbereitschaft des Sicherheitsrats Hoffnungen,

²³⁷ Vgl. Williams 2001, S. 213 f.

Ebenso Zitka 2000, S. 606: „Seit dem Wegfall des sowjetischen Rivalen sind die Vereinten Nationen in immer größere Abhängigkeit von den UN-politischen Entscheidungen Washingtons geraten.“

²³⁸ Mégret 2001, S. 36.

die USA würden die Nützlichkeit der Vereinten Nationen in dieser Situation anerkennen und entsprechend durch eine größere Kooperationsbereitschaft ihrerseits belohnen.²³⁹ Das Verhalten der Mitglieder des Sicherheitsrats war also, obwohl es ohne Frage weit hinter den idealistischsten Erwartungen an die Vereinten Nationen zurückblieb und eine Reihe von Problemen rechtlicher und politischer Art für die Zukunft aufwirft, durchaus im Sinne der UN *qua* Organisation. Angesichts der Ausgangssituation und der zu erwartenden Konsequenzen der Handlungsalternativen kann man sagen, der Sicherheitsrat entschied sich für die eindeutig am wenigsten schlechte Vorgehensweise.

²³⁹ Diese Hoffnungen haben sich bislang allerdings kaum erfüllt. Trotz der rückhaltlosen Unterstützung, die sie durch den Sicherheitsrat erfuhren, waren die USA ihrerseits kaum zu mehr Entgegenkommen gegenüber den UN bereit. Die Entscheidung, sich ihre Handlungs- und Entscheidungsfreiheit beim Vorgehen gegen Al Qaida und die Taliban nicht durch ein striktes Mandat des Sicherheitsrats einschränken lassen zu wollen, mag man bedauern, sie ist aber durchaus nachvollziehbar. Doch schon verhältnismäßig kleine Zugeständnisse im Zusammenhang mit der militärischen Kampagne hätten dazu beitragen können, die potenziell negativen Nachwirkungen zu begrenzen und die Stellung des Sicherheitsrats zu stärken. Die Vorlage schlüssiger Beweise für die Urheberschaft Osama bin Ladens und seines Al Qaida-Netzwerks zum Beispiel hätte nicht nur die Rechtfertigungsgrundlage der Militärschläge gestärkt, sondern auch die Missbrauchsmöglichkeiten des Rechts auf Selbstverteidigung in Zukunft begrenzt. Es hätte außerdem den Eindruck erweckt, dass die USA den Sicherheitsrat ernst nehmen. Der Aufbau einer schlüssigen, detaillierten Argumentationskette zur völkerrechtlichen Zurechenbarkeit der Anschläge zu den Taliban hätte das Chaos, das nun die Interpretation des Rechts auf Selbstverteidigung umgibt, jedenfalls etwas abmildern können, und hätte ein wichtiges Zeichen gesandt, dass die USA völkerrechtliche Prinzipien grundsätzlich respektieren.

5. Fazit

Mittlerweile zeigt sich eindeutig, dass die Kommentare, die die Vereinten Nationen als einen der größten Profiteure der Ereignisse des 11. September sahen, zu optimistisch waren. Weder befinden wir uns in einer neuen Ära verstärkter Kooperation und wirklich gemeinsamen Vorgehens gegen Terroristen, noch scheint es, als habe die UN als Organisation als Folge aus einem verstärkten Bedarf an internationaler Abstimmung an Gewicht auf der weltpolitischen Bühne gewonnen. Als etwa die Süddeutsche Zeitung anlässlich des ersten Jahrestages der Terroranschläge gegen die USA die größten Nutznießer des 11. September aufzählte, wurden Russland, China, Pakistan und Indien genannt, die sich nun allesamt der gesteigerten Aufmerksamkeit der USA erfreuen.²⁴⁰ Für die Vereinten Nationen dagegen war in dieser Liste kein Platz. Im Gegenteil muss man hoffen, dass für das UN-System aus dem ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ kein allzu großer Schaden entsteht.

Diese Arbeit hat gezeigt, dass der im Grunde unilateral von den USA beschlossene und geführte Krieg in Afghanistan auf einer Auslegung des Rechts auf Selbstverteidigung basierte, die bislang von den allermeisten Völkerrechtlern und Staatenvertretern wegen der ihr inhärenten Gefahr einer weitreichenden Aushöhlung des Gewaltverbots in den internationalen Beziehungen abgelehnt worden war. Dass diese sehr weite Auslegung trotzdem zur Anwendung kam und dabei die teils ausdrückliche, teils stillschweigende Zustimmung der Staatengemeinschaft fand, hinterlässt eine Grauzone im Völkerrecht, die unter anderem zu einem Ansteigen militärischer Interventionen in souveränen Staaten und zu einer fortschreitenden Marginalisierung der UN in Fragen der militärischen Gewaltanwendung führen könnte. Hinzu kommen Entwicklungen wie die Instrumentalisierung des Sicherheitsrats als eine Art Weltgesetzgeber, die ebenfalls das Potenzial haben, der Legitimität der Organisation zu schaden. Und obwohl es für eine abschließende Bewertung noch zu früh ist, gibt es bereits jetzt einige konkrete Anhaltspunkte, die verdeutlichen, dass die aufgezeigten Problemfelder nicht als

²⁴⁰ Vgl. Stefan Kornelius: Pakt schlägt sich, Pakt verträgt sich. Süddeutsche Zeitung vom 11.09.2002.

reine Spekulation abgetan werden können.²⁴¹ Somit lässt sich konstatieren, dass die Ereignisse seit dem 11. September das UN-System kollektiver Sicherheit in stärkerem Maß vor neue Probleme gestellt haben und wohl noch stellen werden, als dass sie ihm neue Chancen und Möglichkeiten eröffnet haben.

Man sollte daraus jedoch nicht den Schluss ziehen, die UN, und mit ihr das System der völkerrechtlichen Normen zur Eindämmung und Regulierung bewaffneter Interventionen, seien ungeeignet, um mit der terroristischen Herausforderung fertig zu werden, und daher von Grund auf reformbedürftig.²⁴² Es ist ohne Zweifel richtig, dass das Selbstverteidigungsrecht auf Fälle nicht-staatlicher Aggression nur unter Schwierigkeiten anwendbar ist. Hier wäre eine Klärung der Reichweite und Grenzen dieses Rechts, die wegen des nun gesetzten Präzedenzfalls unklar sind, wünschenswert, wenn auch für die nähere Zukunft kaum wahrscheinlich. Aber es gibt neben dem Recht auf Selbstverteidigung noch einen anderen, geeigneteren, weil weniger für Missbrauch anfälligen Weg, auf Bedrohungen der internationalen Sicherheit, wie sie von Terroristen vom Schlage eines Osama bin Laden ausgehen, auch militärisch zu begegnen: die Autorisierung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Dazu meinte Gerhard Stuby: „Das Völkerrecht macht ein Angebot, das nicht erst erfunden zu werden braucht, nämlich die UN als kollektives Sicherheitssystem – mehr nicht.“²⁴³ Dass dieses Angebot nicht angenommen wurde, sollte aber nicht das gesamte System in Frage stellen.

Die USA entschieden sich statt dessen dafür, ihre militärische Reaktion auf der Grundlage des Rechts auf Selbstverteidigung durchzuführen, was völkerrechtlich nicht unproblematisch, aber auch nicht von vorneherein unmöglich ist. Die Wahl dieser Vorgehensweise entsprach der amerikanischen Gesamtstrategie nach dem 11. September, die sich treffend mit die Formel „größtmögliche Handlungsfreiheit, Entscheidungshoheit und Gefolgschaft“

²⁴¹ Man denke nur an die russischen Drohungen gegenüber Georgien. Siehe dazu Kapitel 4.2.

²⁴² Das scheint z.B. Pellet im Sinn zu haben: „The horror of the attacks on New York and Washington [...] could and should, above all, persuade us all to reflect on a reform of the system of collective security that was inherited from the two world wars and which only recognises conflicts between States.“ Alain Pellet: No, This is not War! EJIL Discussion Forum, 2001. http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-pellet.html [Stand: 17.09.2002]

²⁴³ Stuby 2001, S. 1341.

umschreiben lässt.²⁴⁴ Das rhetorische und symbolische Bekenntnis zu den UN, zu Kooperation, Konsultationen und Multilateralismus kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass Washington nach dem 11. September für sich in Anspruch nahm, selbst den Kurs für das Vorgehen gegen den internationalen Terrorismus zu bestimmen. Trotzdem gelang es den USA, sich die Unterstützung der Welt zu sichern, nicht nur für die Antiterror-Kampagne im Allgemeinen, sondern auch und gerade für den Krieg in Afghanistan. Die Resolutionen, in denen das Recht auf Selbstverteidigung bekräftigt wird, zeigen, dass kein Mitglied des Sicherheitsrats den USA das Recht absprechen wollte, militärisch und in Selbstverteidigung gegen die Urheber der Anschläge vorzugehen. Auch Staaten, die nicht zu den engen Verbündeten der USA zählen, zeigten sich mit den Aktionen einverstanden.

Sie taten dies selbstverständlich nicht, ohne ihre eigenen Interessen gebührend zu berücksichtigen. Auffällig ist vor allem das Verhalten Russlands und Chinas, die in der Vergangenheit amerikanischen Militäraktionen in Drittstaaten ohne ausdrückliches Mandat des Sicherheitsrats sehr kritisch gegenüberstanden, das amerikanische Vorgehen gegen Afghanistan aber unterstützten, weil ihre erste Priorität offenbar verbesserte Beziehungen zu den USA waren. Darin zeigt sich ein klarer Wandel in der Politik dieser Staaten gegenüber den USA – beide scheinen sich einstweilen mit der dominanten Stellung Amerikas in der Welt abgefunden zu haben. Die Prinzipien des kollektiven Handelns durch die UN und der strikten Einhaltung der internationalen Rechtsnormen, die gerade Russland und China oft für den Versuch gedient hatten, unilateralem amerikanischen Vorgehen einen Riegel vorzuschieben, haben zumindest in diesem Fall offenbar an Bedeutung verloren. Das Ergebnis war, dass die USA in der Lage waren, den Sicherheitsrat ganz nach ihren Vorstellungen zu instrumentalisieren, trotz all der dargestellten Gefahren für die Zukunft der UN, die dieses Vorgehen mit sich bringt.

Dennoch ist die Kritik, der Sicherheitsrat habe versagt, fehlgeleitet. Wer den Wunsch hegt, den UN eine gewisse Relevanz zu erhalten, muss im Gegenteil erleichtert sein über das wohlwollende Verhalten der Ratsmitglieder gegenüber den USA. Denn wären diese stattdessen auf Konfrontationskurs gegangen, so

²⁴⁴ Stefan Kornelius: Epoche 9/11, Süddeutsche Zeitung vom 07.09.2002.

wäre die wahrscheinliche Konsequenz eine weitreichende Abwendung der USA von den UN gewesen, was für die Organisation in jeder Hinsicht verheerend gewesen wäre. Insofern stellte die Tatsache, dass die völkerrechtlichen Schranken des Selbstverteidigungsrechts nicht in ihrer Gänze beachtet und das System der Autorisierung von Militäraktionen durch den Sicherheitsrat nicht genutzt wurden, zumindest kurz- und mittelfristig gesehen wohl das kleinere Übel dar.

Hierin offenbart sich aber das grundsätzliche Dilemma, vor dem die Vereinten Nationen zu Beginn des 21. Jahrhunderts stehen, und das im Zusammenhang mit dem Ringen um die Legitimierung für eine militärische Intervention im Irak erneut deutlich zu Tage trat. Die Dominanz der USA ist unbestritten, die Unipolarität des internationalen Systems mehr denn je unausweichliches Faktum. Sollen die UN sich die fortgesetzte Mitwirkung des Hegemons sichern, indem sie ihm zu Diensten sind, auch dann, wenn dies politisch oder völkerrechtlich bedenklich ist und das UN-System kollektiver Sicherheit ernstlich in Mitleidenschaft zu ziehen droht? Oder sollen die Mitglieder der Organisation auf der strikten Befolgung der Rechtsnormen und auf den Prinzipien des kollektiven Handelns bestehen und dabei riskieren, dass sich die einzig verbliebene Weltmacht zunehmend von den UN abwendet und unverhohlen unilateral gegen von ihr wahrgenommene Bedrohungen der eigenen Sicherheit vorgeht?

Das Problem ist keineswegs gänzlich neu; es hat sich aber seit dem 11. September 2001 merklich verschärft. Einerseits, weil die amerikanische Dominanz jetzt noch deutlicher zu Tage tritt als zuvor. Andererseits, weil die Regierung Bush den UN gegenüber viel offensiver zu Werke geht als die seines Vorgängers Bill Clinton. Dessen Reden vor den UN „zeigten meist Sympathie für die Ziele der Vereinten Nationen, enthielten aber selten konkrete Zusagen. Getrieben von einem UN-feindlichen Kongress, waren sie versöhnlich im Ton und unverbindlich in der Sache.“²⁴⁵ Bush dagegen bezieht die UN seit dem 11. September in stärkerem Maße in seine außenpolitische Strategie ein, aber er stellt auch klare Forderungen und scheut sich nicht davor, offen den

²⁴⁵ Friederike Bauer: Multilateralismus à la carte? Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.11.2001.

Standpunkt zu vertreten, die UN würden „irrelevant“, wenn sie nicht in der Lage seien, im amerikanischen Sinne aktiv zu werden.

Der Untertitel dieser Arbeit lautet „Neue Herausforderungen für das UN-System kollektiver Sicherheit“. Grob gesagt lassen sich zwei Arten von Herausforderungen konstatieren. Erstens hat der amerikanische Selbstverteidigungs-Krieg in Afghanistan und die internationale Billigung desselben einen Präzedenzfall geschaffen, der gewisse völkerrechtliche Grundlagen des Systems kollektiver Sicherheit und damit sein effektives Funktionieren in der Zukunft in Frage stellen könnte. Zweitens ergeben sich Herausforderungen aus der unangefochtenen weltpolitischen Dominanz der USA und aus deren Ansprüchen an die UN. Dadurch sehen sich die Mitgliedsstaaten zunehmend vor die Wahl gestellt, entweder zuzulassen, dass die USA die UN zur Legitimierung ihres eigenen Handelns instrumentalisieren, oder aber zu riskieren, dass die USA sich von der Organisation abwenden, was diese *de facto* handlungsunfähig machen würde. Im Fall des ‚Kriegs gegen den Terrorismus‘ in Afghanistan haben sich die Mitgliedsstaaten, allen voran Russland und China, aus wohlverstandenen Eigeninteresse und im Bewusstsein ihrer eigenen Schwäche für erstere Variante entschieden. Kurzfristig war damit die Handlungsfähigkeit der UN gesichert..²⁴⁶

In der Irak-Krise schien es zunächst, als würde sich das russische und chinesische Verhalten aus dem ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ in Afghanistan in ähnlicher Form wiederholen. Beide Staaten verhielten sich in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 zumeist auffällig zurückhaltend, wenn es um das Thema einer

²⁴⁶ Ob sich allerdings ein Sicherheitsrat auf Dauer seine moralische Autorität und Legitimität bewahren könnte, der in entscheidenden Fragen stets den Interessen der Weltmacht USA gehorcht, darf bezweifelt werden. Tom Farer wies schon Ende 2001 auf die Gefahren einer möglicherweise sich andeutenden „NATO-plus-two coalition“ hin: „A process of decision making constitutes a normative system only when those affected believe that in general they have an obligation to obey its results; in other words, compliance with outputs of the process results at least in part from perceptions that it is legitimate. If fear alone secured compliance, I would not call the decision-making process normative, although it might be effective for a time. It seems to me likely that a coalition limited to NATO members plus China and Russia might be able episodically to find the four additional votes needed to authorize intervention and other sorts of coercive activity. But the NATO-plus-two coalition might well prove too narrow to maintain the Council's legitimating authority. The Charter frame would then crack and finally shatter.“ Tom J. Farer: Beyond the Charter Frame: Unilateralism or Condominium? (Editorial Comment). American Journal of International Law, Bd. 96 Heft 2 (2002), S. 361.

eventuell vom UN-Sicherheitsrat legitimierten Intervention gegen das Regime von Saddam Hussein ging. Allerdings fehlte in diesem Fall das verbindende Element des Kampfes gegen den islamischen Terrorismus, und darüber hinaus handelte es sich natürlich beim Irak nicht wie beim Afghanistan der Taliban um einen „failed state“, sondern um einen jedenfalls oberflächlich betrachtet stabilen Staat, in dem zudem gerade Russland handfeste wirtschaftliche Interessen hat. Und so bezogen sowohl Russland als auch China zunehmend deutlicher Stellung gegen einen Irak-Krieg, als mehr und mehr klar wurde, dass sie mit ihrer Ablehnung nicht allein dastehen würden, da auch der Westen aufgrund der kritischen Haltung wichtiger NATO-Bündnispartner in dieser Frage tief gespalten war. Russland drohte sogar, gemeinsam mit Frankreich, offen mit einem Veto einer einen Krieg legitimierenden Resolution.

Ob es sich also bei der großen Einigkeit der Mitglieder des Sicherheitsrats im ‚Krieg gegen den Terrorismus‘ nur um eine kurzfristige Ausnahmeerscheinung gehandelt hat, oder ob die Ratsmitglieder in anderen Fragen wieder zu einem Kurs zurückkehren, der den USA stärker entgegen kommt, wird sich noch zeigen müssen. Auch die zukünftige amerikanische Haltung gegenüber der UN bleibt abzuwarten. In jedem Fall aber ist davon auszugehen, dass das eklatante Machtungleichgewicht im internationalen System die Weltorganisation auch in Zukunft immer wieder vor ernste Probleme und Herausforderungen stellen wird.

Literatur- und Quellenverzeichnis

1. Sekundärliteratur

- Arend, Anthony Clark und Robert J. Beck: International law and the use of force. Beyond the UN Charter paradigm. London und New York 1993.
- Armacost, Michael: Coalition Management. A Preliminary Report Card. The Brookings Review, 2002. <http://www.brook.edu/press/REVIEW/summer2002/armacost.htm> [Stand: 22.09.2002]
- Binder, Claus: A Lack of Language – Waging War or Combating Crime? The Blurred Rule of International Law in the Face of the Attacks of Sept. 11, 2001. German Law Journal, Bd. 2 Heft 17 (2001). http://www.germanlawjournal.com/past_issues.php?id=108 [Stand: 17.09.2002]
- Brooks, Stephen G. und William C. Wohlforth: American Primacy in Perspective. Foreign Affairs, Bd. 81 Heft 4 (2002), S. 20-33.
- Bruha, Thomas und Matthias Bortfeld: Terrorismus und Selbstverteidigung. Voraussetzungen und Umfang erlaubter Selbstverteidigungsmaßnahmen nach den Anschlägen vom 11. September 2001. Vereinte Nationen, Bd. 49 Heft 5 (2001), S. 161-167.
- Cassese, Antonio: Terrorism is also Disrupting some Crucial Legal Categories of International Law. EJIL Discussion Forum, 2001. http://www.ejil.org/forum_WTC/NY-Cassese.pdf [Stand: 17.9.2002]
- Charney, Jonathan I.: The Use of Force against Terrorism and International Law (Editorial Comment). American Journal of International Law, Bd. 95 Heft 4 (2001), S. 835-839.
- Chemellier-Gendreau, Monique: UN: The End of Collective Action. Le Monde diplomatique, 2001. <http://www.globalpolicy.org/wtc/un/1115chpt7.htm> [Stand: 17.09.2002]
- Chieng-peng Chung: China's "War on Terror". September 11 and Uighur Separatism. Foreign Affairs, Bd. 81 Heft 4 (2002), S. 8-12.
- Deller, Nicole, Arjun Makhijani und John Burroughs (Hrsg.): Rule of Power or Rule of Law? An Assessment of U.S. Policies and Actions Regarding Security-Related Treaties. Institute for Energy and Environmental Research and Lawyers' Committee on Nuclear Policy, 2002. <http://www.ieer.org/reports/treaties/> [Stand: 17.09.2002]
- Dicke, Klaus: Standpunkt: Weltgesetzgeber Sicherheitsrat. Vereinte Nationen, Bd. 49 Heft 5 (2001), S. 163.
- Drumbl, Mark A.: Judging Terrorist Crime, Taliban Guilt, Self-Defense, and Western Innocence. University of Pittsburgh School of Law, 2001. <http://jurist.law.pitt.edu/terrorismdrumbl.htm> [Stand: 17.09.2002]
- Dumbrell, John: Unilateralism and 'America First'? President George W. Bush's Foreign Policy. Political Quarterly, Bd. 73 Heft 3 (2002), S. 279-287.
- Dupuy, Pierre-Marie: The Law after the Destruction of the Towers. EJIL Discussion Forum, 2001. http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-dupuy.html [Stand: 17.09.2002]

- Eder, Philipp und Bruno Günter Hofbauer: Operation *Enduring Freedom*. Österreichische Militärische Zeitschrift, Bd. 40 Heft 1-4 (2002), S. 54-60, 178-185, 318-326, 461-466.
- Farer, Tom J.: Beyond the Charter Frame: Unilateralism or Condominium? (Editorial Comment). American Journal of International Law, Bd. 96 Heft 2 (2002), S. 359-364.
- Fielden, Matthew und Jonathan Goodhand: Beyond the Taliban? The Afghan conflict and United Nations peacemaking. CSD – Conflict Security Development, Bd. 1 Heft 3 (2001), S. 5-32.
- Finke, Jasper und Christiane Wandscher: Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt. Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus. Vereinte Nationen, Bd. 49 Heft 5 (2001), S. 168-173.
- Franck, Thomas M.: Terrorism and the Right of Self-Defense (Editorial Comment). American Journal of International Law, Bd. 95 Heft 4 (2001), S. 839-843.
- Frank, Hans: Internationaler Terrorismus: Verändern sich die sicherheitspolitischen Konstanten? In: Hans Frank und Kai Hirschmann (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung. Berlin 2002, S. 295-310.
- Frulli, Micaela: Is there Still a Chance of Revitalizing the United Nations Security Council? German Law Journal, Bd. 2 Heft 16 (2001). http://www.germanlawjournal.com/past_issues.php?id=92 [Stand: 17.09.2002]
- Gaja, Giorgio: In What Sense was There an “Armed Attack”? EJIL Discussion Forum, 2001. http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-gaja.html [Stand: 17.09.2002]
- Gedmin, Jeffrey: Amerika führt. Eine amerikanische Selbsteinschätzung. Internationale Politik, Bd. 57 Heft 4 (2002), S. 3-10.
- Gordon, Philip H.: France, the United States and the “War on Terrorism”. The Brookings Institution, 2001. <http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/cusf/analysis/terrorism.htm> [Stand: 17.09.2002]
- Gray, Christine: International Law and the Use of Force. Oxford und New York 2000.
- Greenwood, Christopher : International law and the ‘war against terrorism’. International Affairs (London), Bd. 78 Heft 2 (2002), S. 301-319.
- Hacke, Christian: Die amerikanische Außenpolitik nach dem 11. September. In: Hans Frank und Kai Hirschmann (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung. Berlin 2002, S. 327-358.
- Halperin, Morton H.: Collective Security. The American Prospect Online, 2001. <http://www.prospect.org/print/V12/18/halperin-m.html> [Stand: 22.09.2002]
- Häußler, Ulf: Der Schutz der Rechtsidee. Zur Notwendigkeit effektiver Terrorismusbekämpfung nach geltendem Völkerrecht. Zeitschrift für Rechtspolitik, Bd. 34 Heft 12 (2001), S. 537-541.
- Heintze, Hans-Joachim: Ächtung des Terrorismus durch das Völkerrecht. In: Hans Frank und Kai Hirschmann (Hrsg.): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung. Berlin 2002, S. 67-102.
- Hill, Fiona: Putin and Bush in Common Cause? Russia’s View of the Terrorist Threat After September 11. The Brookings Review, 2002.

- <http://www.brook.edu/press/REVIEW/summer2002/hill.htm> [Stand: 17.09.2002]
- Holbig, Heike: Chinas Reaktionen auf die Anschläge vom 11. September. *China aktuell*, Bd. 30 Heft 9 (2001), S. 976-982.
- Holbig, Heike: Wende im internationalen Verhalten Chinas? Nationale Interessen in der globalen Antiterrorallianz. *Internationale Politik*, Bd. 57 Heft 2 (2002), S. 1-6.
- Hüfner, Klaus: UNESCO – Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur. In: Helmut Volger (Hrsg.): *Lexikon der Vereinten Nationen*. München, Wien 2000, S. 553-556.
- Hughes, James: Russia and the 'Counter-Terrorism' Campaign. *German Law Journal*, Bd. 2 Heft 16 (2001). http://www.germanlawjournal.com/past_issues.php?id=94 [Stand: 17.09.2002]
- Ipsen, Knut: *Völkerrecht. Ein Studienbuch*. 4. Aufl., München 1999.
- Jervis, Robert: An Interim Assessment of September 11: What Has Changed and What Has Not. *Political Science Quarterly*, Bd. 117 Heft 1 (2002), S. 37-54.
- Keohane, Robert O.: The United States and the Postwar Order: Empire or Hegemony? *Journal of Peace Research*, Bd. 28 Heft 4 (1991), S. 435-439.
- Keohane, Robert O.: The United Nations: An Essential Instrument against Terror. *Duke University Forum: Faculty Viewpoints*, 2001. <http://www.duke.edu/web/forums/keohane.html> [Stand: 17.09.2002]
- Kirgis, Frederic L.: Terrorist Attacks on the World Trade Center and the Pentagon (including addenda). *ASIL Insights*, 2001. <http://www.asil.org/insights/insigh77.htm> [Stand: 17.09.2002]
- Kortunov, Sergei: Russian-American Partnership: A Chance to Open a New Page. *International Affairs (Moskau)*, Bd. 48 Heft 3 (2002), S. 23-39.
- Krauthammer, Charles: The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, Bd. 70 Heft 1 (1991), S. 23-33.
- Krisch, Nico: *Selbstverteidigung und kollektive Sicherheit*. Berlin, Heidelberg, New York 2001.
- Lieberthal, Kenneth: The United States and Asia in 2001. *Changing Agendas. Asian Survey*, Bd. 42 Heft 1 (2002), S. 1-13.
- Lieven, Anatol: The Secret Policemen's Ball: the United States, Russia and the international order after 11 September. *International Affairs*, Bd. 78 Heft 2 (2002), S. 245-260.
- Lobel, Jules: The Use of Force to Respond to Terrorist Attacks: The Bombing of Sudan and Afghanistan. *Yale Journal of International Law*, Bd. 24 Heft 2 (1999), S. 537-557.
- Mandelbaum, Michael: The Inadequacy of American Power. *Foreign Affairs*, Bd. 81 Heft 5 (2002), S. 61-73.
- Martyn, Angus: The Right of Self-Defence under International Law – the Response to the Terrorist Attacks of 11 September. *Department of the Parliamentary Library of Australia*, 2001. <http://www.aph.gov.au/library/pubs/CIB/2001-02/02cib08.pdf> [Stand: 17.09.2002]
- Mégret, Frédéric: 'War'? Legal Semantics and the Move to Violence. *EJIL Discussion Forum*, 2001. <http://www.ejil.org/journal/Vol13/No2/art1.pdf> [Stand: 17.09.2002]

- Murphy, Sean D.: Terrorism and the Concept of "Armed Attack" in Article 51 of the U.N. Charter. *Harvard International Law Journal*, Bd. 43 Heft 1 (2002), S. 41-51.
- Murphy, Sean D.: Contemporary Practice of the United States Relating to International Law: Legal Regulation of Use of Force. *American Journal of International Law*, Bd. 96 Heft 1 (2002), S. 237-255.
- Naidu, M.V.: Anti-American Islamic Terrorism and War of Self-Defence. *Peace Research*, Bd. 33, Heft 2 (2001), S. 1-33.
- Newsweek: The U.N.'s Role In Afghanistan. An interview with U.S. Ambassador John Negroponte. *Newsweek Special Edition "Issues 2001"*, S. 33.
- Nye, Joseph R.: American Strategy after Bipolarity. *International Affairs (London)*, Bd. 66 Heft 3 (1990), S. 513-521.
- Nye, Joseph S.: Seven Tests. Between Concert and Unilateralism. *The National Interest*, Heft 66 (2001/2002), S. 5-13.
- Opitz, Peter J.: Das UN-System kollektiver Sicherheit. In: ders. (Koord.): *Die Vereinten Nationen. Geschichte, Struktur und Perspektiven*. 3. Aufl., München 2000, S. 38-61.
- Peel, Quentin: Skepsis der Alten Welt. Ein europäischer Blick auf die amerikanische Außenpolitik. *Internationale Politik*, Bd. 57 Heft 4 (2002), S. 11-18.
- Pellet, Alain: No, This is not War! *EJIL Discussion Forum*, 2001. http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-pellet.html [Stand: 17.09.2002]
- Pradetto, August: Internationaler Terror, forciertes Regimewechsel und die UNO: Der Fall Afghanistan. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Heft B 51/2001 (14. Dezember 2001), S. 24-35.
- Randelzhofer, Albrecht: Art. 51. In: Bruno Simma (Hrsg.): *Charta der Vereinten Nationen. Kommentar*. München 1991, S. 617-635.
- Rapkin, David P. (Hrsg.): *World Leadership and Hegemony*. Boulder, 1990.
- Ratner, Michael: An Alternative to the U.S. Employment of Military Force. *Z Magazine*, 2001. <http://www.zmag.org/ratnercalam.htm> [Stand: 22.09.2002]
- Reisman, W. Michael: Self-Defence or Reprisals? The Raid on Baghdad: Some Reflections on Its Lawfulness and Implications. *European Journal of International Law*, Bd. 5 Heft 1 (1994), S. 120-133.
- Reisman, W. Michael: International Legal Responses to Terrorism. *Houston Journal of International Law*, Bd. 22 Heft 1 (1999), S. 3-61.
- Reisman, W. Michael: In Defense of World Public Order (Editorial Comment). *American Journal of International Law*, Bd. 95 Heft 4 (2001), S. 833-835.
- Reschke, Brigitte: Gewaltverbot. In: Helmut Volger (Hrsg.): *Lexikon der Vereinten Nationen*. München, Wien 2000, S. 197-199.
- Ruffert, Matthias: Terrorismusbekämpfung zwischen Selbstverteidigung und kollektiver Sicherheit. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Bd. 35 Heft 6 (2002), S. 247-252.
- Sarooshi, Danesh: *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*. Oxford und New York, 1999.
- Schmahl, Stefanie und Andreas Haratsch: Internationaler Terrorismus als Herausforderung an das Völkerrecht. *WeltTrends*, Heft 32 (2001), S. 111-117.
- Schmalenbach, Kirsten: The Right of Self-Defence and The "War on Terrorism" One Year after September 11. *German Law Journal*, Bd. 3 Heft 9 (2002).

- http://www.germanlawjournal.com/current_issue.php?id=189 [Stand: 20.09.2002]
- Schrijver, Nico: Responding to International Terrorism: Moving the Frontiers of International Law for ‚Enduring Freedom‘? *Netherlands International Law Review*, Bd. 48 Heft 3 (2001), S. 271-291.
- Song Xinning: Constructive and Cooperative Relationship or Strategic Competition? Changing Paradigms in Sino-American Relations. Konferenzpapier, Centrum für angewandte Politikforschung, 2002. <http://www.cap.uni-muenchen.de/transatlantic/download/Song.doc> [Stand: 17.09.2002]
- Stahn, Carsten: Security Council Resolutions 1368 (2001) and 1373 (2001): What They Say and What They Do Not Say. *EJIL Discussion Forum*, 2001. http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-stahn.pdf [Stand: 17.09.2002]
- Stuby, Gerhard: Internationaler Terrorismus und Völkerrecht. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bd. 46 Heft 11 (2001), S. 1330-1341.
- Sutter, Robert: American-Chinese Relations After September 11. Konferenzpapier, Centrum für angewandte Politikforschung, 2002. http://www.cap.uni-muenchen.de/transatlantic/download/sutter_sep11.doc [Stand: 17.09.2002]
- Tretiakov, Vitalii: Putin’s Pragmatic Foreign Policy. *International Affairs (Moskau)*, Bd. 48 Heft 3 (2002), S. 17-22.
- Unser, Günther: *Die UNO. Aufgaben und Strukturen der Vereinten Nationen*. 6. Aufl., München 1997
- Unser, Günther: *Rußland und die Vereinten Nationen. Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, Nr. 8-2000.
- Wallerstein, Immanuel: The Eagle Has Crash Landed. *Foreign Policy*, July/August 2002, S. 60-68.
- Wedgwood, Ruth: Responding to Terrorism: The Strikes Against bin Laden. *Yale Journal of International Law*, Bd. 24 Heft 2 (1999), S. 559-576.
- Weiss, Thomas G. (Hrsg.): *Collective Security in a Changing World*. Boulder, London 1993.
- Wheeler, Nicholas J.: Humanitarian intervention after Kosovo: emergent norm, moral duty or the coming anarchy? (Review Article). *International Affairs (London)*, Bd. 77 Heft 1 (2001), S. 113-128.
- Williams, Ian: Amerikas Krieg gegen den Terrorismus. Neue Wertschätzung für die Vereinten Nationen in Washington. *Vereinte Nationen*, Bd. 49 Heft 6 (2001), S. 209-214.
- Wolf, Joachim: Terrorismusbekämpfung unter Beweisnot – Völkerrechtliche Informationsanforderungen im bewaffneten Konflikt. *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften*, Bd. 14 Heft 4 (2001), S. 204-215.
- Xuewu Gu: China und die USA. Eine Partnerschaft sucht ein strategisches Fundament. *Internationale Politik*, Bd. 57 Heft 2 (2002), S. 7-16.
- Zitka, Frank: USA, UN-Politik. In: Helmut Volger (Hrsg.): *Lexikon der Vereinten Nationen*. München, Wien 2000, S. 602-606.

2. Zeitungsartikel

- Annan, Kofi: Fighting Terrorism On a Global Front. New York Times vom 21.09.2001.
- Avenarius, Tomas: Von Amerika lernen. Süddeutsche Zeitung vom 01.08.2002.
- Avenarius, Tomas: „Staatsterrorismus des Kreml“. Süddeutsche Zeitung vom 28.08.2002.
- Baker, Peter: Russian oil for America: step toward a new world order? International Herald Tribune vom 09.09.2002.
- Baker, Peter und Susan B. Glasser: Russia says it can target Chechens in Georgia. International Herald Tribune vom 13.09.2002.
- Bauer, Friederike: Getrübte Stimmung. Die Vereinigten Staaten und die Vereinten Nationen sind voneinander enttäuscht. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.05.2001.
- Bauer, Friederike: Multilateralismus à la carte? Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 12.11.2001.
- Bork, Henrik: Pragmatismus in Peking. Chinas nüchterne Außenpolitik. Süddeutsche Zeitung vom 18.2.2002.
- Brössler, Daniel: Hilfe mit Hintergedanken. Süddeutsche Zeitung vom 17.09.2001.
- Brössler, Daniel: Kalkül der Freundschaft. Süddeutsche Zeitung vom 31.08.2002.
- Daalder, Ivo H. und James M. Lindsay: Unilateralism is Alive and Well in Washington. International Herald Tribune vom 21.12.2001.
- FAZ: Besuch beim neuen Partner. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.11.2001.
- FAZ: Bush kündigt den ABM-Vertrag und bietet Putin „neue Beziehungen“ an. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.12.2001.
- Filikins, Dexter: “Flaws in U.S. Air War left Hundreds of Civilian Dead”. New York Times vom 21.07.2002.
- Frowein, Jochen A.: Terroristische Gewalttaten und Völkerrecht. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.09.2001.
- Hoyos, Carola: Assault on America Politics: Pressure Mounts on US to Go to UN Military Diplomacy. Financial Times vom 19.09.2001.
- Knowlton, Brian: More countries warn U.S.. International Herald Tribune vom 03.09.2002.
- Kornelius, Stefan: Epoche 9/11, Süddeutsche Zeitung vom 07.09.2002.
- Kornelius, Stefan: Pakt schlägt sich, Pakt verträgt sich. Süddeutsche Zeitung vom 11.09.2002.
- Kralev, Nicholas: UN Seeks Bigger Role in Anti-Terrorism. Washington Times vom 21.09.2001.
- Muwakkil, Salim: Empowered United Nations: Terrorism’s Greatest Foe. Chicago Tribune vom 17.12.2001.
- SZ: „Angriff wäre Selbstverteidigung“. Süddeutsche Zeitung vom 24.07.2002.
- SZ: Bagdad gibt sich unbeugsam. Süddeutsche Zeitung vom 23.09.2002.
- Schmitz, Thorsten: USA bestärken Israel in Nahost-Politik. Süddeutsche Zeitung vom 12.06.2002.
- Sciolino, Elaine und Steven Lee Myers: A Nation Challenged: Coalition; Bush Says ‘Time is Running Out’; U.S. Plans to Act Largely Alone. New York Times vom 07.10.2001.
- Strittmatter, Kai: USA erwarten Neutralität Chinas. Süddeutsche Zeitung vom 07.09.2002.

- Ulrich, Stefan: Das Recht wird zur Pflicht. Süddeutsche Zeitung vom 14.09.2001.
- Ulrich, Stefan: UN als scharfe Waffe Washingtons. Süddeutsche Zeitung vom 01.10.2001.
- Ulrich, Stefan: Neuer Rückschlag für das internationale Recht. Süddeutsche Zeitung vom 15.07.2002.
- Ulrich, Stefan: Washington will Lizenz zum Losschlagen. Süddeutsche Zeitung vom 14.09.2002.
- Wehner, Markus: Putins Erfolg und Wandel. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14.11.2001.
- Williams, Daniel: Putin Unsettles Military. Overtures to U.S. on Arms and Terror Questioned. International Herald Tribune vom 26.11.2001.
- Woodward, Bob und Dan Balz: How the President Forged Responses to Terror. International Herald Tribune vom 29.1.2002.

3. Dokumente, Reden und Presseerklärungen

a) Vereinte Nationen

- Charta der Vereinten Nationen (Amtliche Fassung der Bundesrepublik Deutschland, BGBl. 1973 II S. 431)
- Resolutionen des UN-Sicherheitsrats 262 (1968), 573 (1985), 660 (1990), 661 (1990), 1214 (1998), 1267 (1999), 1333 (1999), 1368 (2001), 1373 (2001), 1377 (2001), 1378 (2001), 1386 (2001), 1413 (2002), 1422 (2002).
- Resolutionen der UN-Generalversammlung 2625 (XXV), 3314 (XXIX), 41/38, 56/1.
- Letter from the Permanent Representative of the U.S.A. to the UN. UN-Dokument S/1998/780, 20.08.1998.
- Report of the International Law Commission Fifty-third session, 2001. UN-Dokument A/56/10
- Draft Articles on State Responsibility. UN-Dokument A/CN.4/L.602/Rev.1, 26.07.2001.
- Letter from the Permanent Representative of the U.S.A. to the UN. UN-Dokument S/2001/946, 07.10.2001.
- Press Statement On Terrorist Threats by Security Council President. UN-Dokument SC/7167, 08.10.2001.
- Statement by Kofi Annan on military strikes in Afghanistan. UN-Dokument SG/SM/7985, 08.10.2001.
- Verbatim Records of the Security Council. UN-Dokument S/PV.4413, 12.11.2001
- Verbatim Records of the Security Council. UN-Dokumente S/PV.4414 und S/PV.4414 (Resumption 1), 13.11.2001.
- The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary General. UN-Dokument A/56/681 - S/2001/1157, 06.12.2001.

b) USA

- George W. Bush: Statement by the President in his Address to the Nation, 11.09.2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010911-16.html> [Stand: 22.09.2002]
- George W. Bush: Remarks by the President in Photo Opportunity with the National Security Team, 12.09.2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010912-4.html> [Stand: 22.09.2002]
- George W. Bush: Address to a Joint Session of Congress and the American People, 20.09.2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html> [Stand: 22.09.2002]
- George W. Bush: Presidential Address to the Nation, 07.10.2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html> [Stand: 22.09.2002]
- George W. Bush: Remarks by President Bush and President Jiang Zemin in Press Availability, 19.10.2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011019-4.html> [Stand: 22.09.2002]
- George W. Bush: Joint Statement on Counterterrorism by the President of the United States and the President of Russia, 21.10.2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011022-11.html> [Stand: 22.09.2002]
- George W. Bush: President Bush Speaks to United Nations, 10.11.2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/11/20011110-3.html> [Stand: 22.09.2002]
- George W. Bush: President's Remarks at the United Nations General Assembly, 12.09.2002. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020912-1.html> [Stand: 22.09.2002]
- George W. Bush: Remarks by the President at Lamar Alexander for Senate Luncheon, 17.09.2002. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020917-5.html> [Stand: 22.09.2002]
- Colin Powell: Remarks with His Excellency Brian Cowen, Minister of Foreign Affairs of Ireland. 26.09.2001. <http://www.state.gov/secretary/rm/2001/5061.htm> [Stand: 22.09.2002]
- Colin Powell: Testimony before the House Committee on International Relations, 19.09.2002. <http://www.state.gov/secretary/rm/2002/13581.htm> [Stand: 22.9.2002]
- John Negroponte: Remarks at UN Headquarters concerning Military Action Against Terrorism. USUN Press Release #136 (01), 08.10.2001. http://www.un.int/usa/01_136.htm [Stand: 22.09.2002]
- John Negroponte: Lecture on "The UN Agenda in the Wake of September 11". USUN Press Release #26 (02), 28.02.2002. http://www.un.int/usa/02_026.htm [Stand: 22.09.2002]
- U.S. Department of State: Patterns of Global Terrorism 2001. Mai 2002. <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2001/pdf/> [Stand: 22.09.2002]
- U.S. Department of Defense: International Contributions to the War against Terrorism. Juni 2002. <http://www.defenselink.mil/news/Jun2002/d20020607contributions.pdf> [Stand: 22.09.2002]

The White House: National Security Strategy of the United States. September 2002. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html> [Stand: 22.9.2002]

c) Sonstige

IGH: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Entscheidung vom 27.06.1986, ICJ Reports 1986, S. 14-150. Im Internet unter: http://www.icj-cij.org/icjwww/lcases/iNus/inus_ijudgment/inus_ijudgment_19860627.pdf [Stand: 22.09.2002]

IGH: *Legality of the Threat of Use of Nuclear Weapons*. Rechtsgutachten vom 08.07.1996, ICJ Reports 1996, S. 226 ff. Im Internet unter: http://www.icj-cij.org/icjwww/icasess/iunan/iunan_judgment_advisory%20opinion_19960708/iunan_ijudgment_19960708_Advisory%20Opinion.htm [Stand: 22.09.2002]

International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia: *Prosecutor v. Dusko Tadic*. Entscheidung des Appeals Chamber des ICTY vom 15.07.1999. Veröffentlicht in: *International Legal Materials*, Bd. 38 Heft 6 (1999), S. 1518-1623.

NATO: Press Release No. 124. 12.09.2001. <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm> [Stand: 22.09.2002]

Gerhard Schröder: Regierungserklärung zum Terrorakt in den USA, 12.09.2001. <http://www.bundestkanzler.de/Regierungserklaerung-8561.46353/Regierungserklaerung-von-Bundestkanzler-Schroeder...htm> [Stand: 22.09.2002]

OAS: Press Release E-194/01, 21.09.2001. <http://www.oas.org/OASpage/press2002/en/press2001/sept01/194.htm> [Stand: 22.09.2002]

UK Foreign and Commonwealth Office: Responsibility for the terrorist atrocities in the United States. Oktober 2001. <http://www.pm.gov.uk/output/page3554.asp> [Stand: 22.09.2002]

Wladimir Putin: Speech at Meeting with Government Members, 08.10.2001. <http://www.ln.mid.ru/Bl.nsf/arh/ECB0ED151970066F43256AE100435BC6?OpenDocument> [Stand: 22.09.2002]

OIC: Press Release. 11.10.2001. <http://www.oic-oci.org/press/english/october2001/terror.htm> [Stand: 22.09.2002]

APEC: APEC Leaders Statement on Counter-terrorism, 21.10.2001. http://www.apecsec.org.sg/virtualib/econlead/AELM_Counter_Terrorism.html [Stand: 22.09.2002]

Igor Iwanow: Statement during the general debate at the 56th session of the UN General Assembly, 16.11.2001. http://www.un.int/russia/statemnt/ga/56th/plenary/01_11_17.htm#english [Stand: 22.09.2002]