

Terrorismusbekämpfung auf der Basis von Art. 39 ChVN

Das Phänomen des Terrorismus ist eine komplexe und vielschichtige Herausforderung der Staatenwelt. Die Bekämpfung dieser Gefahr muss auf verschiedenen Wegen angegangen werden. Das Handeln des Sicherheitsrates im Rahmen von Kapitel VII ChVN ist nur einer dieser Lösungsbeiträge, der zudem in seinen Möglichkeiten begrenzt ist. Folgende Aussage bringt den eingeschränkten Handlungsspielraum des Sicherheitsrates auf den Punkt: *„Because the Security Council deals only with international „peace and security“ threats (...),the (...) focus is necessarily confined to a limited set of terrorist acts (those that threaten international peace and security).“*

Im Folgenden fokussiert sich die Arbeit darauf, diesen limitierten Spielraum des Sicherheitsrates im Rahmen von Kapitel VII rechtlich auszuleuchten. In einem ersten Teil wird die Praxis des Sicherheitsrates untersucht, um sie im zweiten Teil unter einem teleologischen Blickwinkel einer rechtlichen Prüfung zu unterziehen.

Praxis zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus im Rahmen von Art. 39 ChVN

Der Sicherheitsrat hat bereits seit den 70er Jahren in vielen Resolutionen spezifische Begehensweisen terroristischer Aktivitäten verurteilt und sich besorgt über deren Zunahme gezeigt, ohne dass er eine konkrete Entscheidung über das Vorliegen einer Bedrohung des Weltfriedens oder Massnahmen nach Kapitel VII ChVN getroffen hat. Mit der Qualifizierung der Anschläge vom 11. September 2001 als eine *„Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“* hat der Sicherheitsrat seine bisherige Praxis ein Stück weiterentwickelt. Bislang hat er Akte des internationalen Terrorismus nur in genereller Weise als friedensgefährdend, nicht aber als friedensbedrohend bezeichnet. In den Fällen der Terroranschläge gegen die US-Botschaften in Nairobi und Daressalam im Jahre 1998 sprach der Sicherheitsrat sogar nur davon, dass diese sich *„schädlich auf die internationalen Beziehungen auswirken und die Sicherheit der Staaten gefährden“*. Die Feststellung einer Friedensbedrohung im Einzelfall durch konkrete Akte des Terrorismus hat er nur dann getroffen, wenn eine hinreichende Verwicklung eines staatlichen Akteurs oder zumindest einer de-facto-Regierung nachgewiesen werden konnte.

Jedoch auch bei terroristischen Aktionen, in die Staaten oder De-facto-Regime verwickelt waren, hat der Sicherheitsrat streng genommen nicht die Aktionen als solche, sondern erst deren Ermöglichung oder Erleichterung durch Verbindungen zu Staaten oder De-facto-Regimen als Friedensbedrohung qualifiziert und entsprechend Massnahmen nach Kapitel VII ChVN getroffen. Der Fall „Lybien“ stellt diesbezüglich ein typisches Beispiel dar:

Zwei lybische Geheimagenten standen im Verdacht, den Absturz einer Boeing 747 am 21. Dezember 1988 über Lockerbie herbeigeführt zu haben. Trotz der Vehemenz der Aufforderung seitens Grossbritanniens und der Vereinigten Staaten von Amerika, die beiden Beschuldigten auszuliefern, Zugang zu Zeugen und Beweismaterial zu gestatten und eine angemessene Entschädigung zu zahlen, weigerte sich Lybien standhaft, darauf einzugehen. Auf das Untätigbleiben reagierte der Sicherheitsrat mit der Verabschiedung der Resolution S/RES/748 vom 31. März 1992, worin er eine Friedensbedrohung feststellte.

Dieser Aktivismus wurde in der Literatur scharf kritisiert. MOHR beispielsweise brachte vor, dass die Verweigerung der Auslieferung mutmasslicher Straftäter, zumal wenn es sich um eigene Staatsangehörige handelt, niemals eine Friedensbedrohung darstellen könne. Dieser Auffassung ist insofern zuzustimmen, dass die Verweigerung der Auslieferung an sich kaum eine so erhebliche Verwerfung innerhalb der internationalen Beziehungen hervorruft, so dass ein Tätigwerden im Rahmen von Kapitel VII ChVN gerechtfertigt ist. Man muss jedoch bedenken, dass es dem Sicherheitsrat vermutlich nicht primär um die Verweigerung als solche ging, sondern vielmehr die darin zum Ausdruck gebrachte Überzeugung, den internationalen Terrorismus zu fördern. Diese Auffassung wird durch DINSTEIN, HERDEGEN und OTUNNU bestätigt. Sie sind der Meinung, dass nicht etwa die Weigerung eines Staates, Staatsangehörige auszuliefern oder Zeugen und Beweismaterial zugänglich zu machen, die Friedensbedrohung ausmachen könne, sondern vielmehr eine fortdauernde Unterstützung terroristischer Organisationen durch solche Staaten notwendig sei.

Ähnlich wie die Situation in Lybien sind die zwei Fälle in den Jahren 1999 und 2000 gegenüber dem Taliban-Regime gelagert. Weil dieses Usama bin Ladin und seinen Mithelfern Aufenthalt gewährt hat und dem Verlangen des Rates nach Auslieferung dieser Personen nicht nachgekommen ist, reagierte der Sicherheitsrat auch hier mit der Feststellung einer Friedensbedrohung.

Die Fälle „Lybien“ und „Afghanistan“ sind in zweifacher Sicht bemerkenswert. Zum einen hat der Sicherheitsrat zum ersten Mal ein Problem des internationalen Terrorismus zum Gegenstand der Feststellung einer Friedensbedrohung gemacht. Zum anderen hat der Sicherheitsrat darüber hinaus auch das Ausbleiben konkreter Massnahmen seitens der betroffenen Staaten in die Friedensbedrohung miteinbezogen.

Diese Praxis hat er in jüngster Zeit gefestigt und womöglich sogar ausgebaut, denn auf das Erfordernis der Verwicklung eines Staates oder eines De-facto-Regimes in terroristische Aktionen hat der Sicherheitsrat im Fall der Terroranschläge vom 11. September 2001 nun ausdrücklich verzichtet.

Die in Resolution S/RES/1373 vom 28. September 2001 niedergelegten Massnahmen wirken demnach abstrakt verpflichtend für alle Staaten der Welt. Daraus lässt sich schliessen, dass für Fälle, die in ihrem globalen Gefährdungspotential den Anschlägen vom 11. September vergleichbar sind, es auf eine irgendwie geartete Verwicklung von Staaten oder De-facto-Regierungen nicht mehr ankommt.

Im Zusammenhang der Arbeit interessiert nun die Frage, ob sich in dieser neuesten Entwicklung erkennen lässt, dass der Sicherheitsrat seine Kriterien für eine Annahme einer Friedensbedrohung anders gewichtet und somit viel früher (als beispielsweise im Fall „Lybien“) dazu bereit ist, unabhängig von der (aktiven) Beteiligung eines Staates an einem Terroranschlag, im Rahmen von Kap. VII ChCN einzugreifen. Diese Schlüsse können gezogen werden einerseits aus der Tatsache, dass der Sicherheitsrat in den Resolutionen S/RES/1368 (2001) und S/RES/1373 (2001) die *„das naturgegebenen Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung im Einklang mit der Charta“* erwähnt. Wird somit das Selbstverteidigungsrecht anerkannt, kann auch eine Friedensbedrohung festgestellt werden, da die Inanspruchnahme des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 ChVN gegenüber den Zwangsmassnahmen des Kapitels VII CHVN subsidiären Charakter hat. Andererseits wurde in der Resolution S/RES/1373 (2001) ein detaillierter Pflichten Katalog für *„all States“* aufgestellt. Dies ist wohl im Sinne einer vorbeugenden Massnahme zur Verhinderung künftiger Terroristischer Anschläge zu verstehen. Somit liegt die Annahme nicht all zu fern, dass der Sicherheitsrat bei einem Verstoss eines Staates gegen die in Resolution S/RES/1373 (2001) niedergelegten Pflichten dazu bereit ist, Zwangsmassnahmen gegen diesen Staat zu ergreifen, wenn dies im Einzelfall notwendig ist. Es ist nicht etwa die konkrete Möglichkeit eines terroristischen Anschlags, die ihn dazu veranlassen könnte, gegen einen das Pflichtenheft verletzenden Staat vorzugehen; es ist vielmehr die begründete Furcht, dass eine Regierung, die sich dagegen wehrt, im Antiterrorkampf mitzumachen, durchaus im Stande ist, den Terrorismus auch gezielt zu fördern.

Es besteht zudem die Möglichkeit, dass der Sicherheitsrat die Abwesenheit des internationalen Terrorismus als Bestandteil des Begriffs des Weltfriedens im Sinne von Art. 24 i.V.m. Art. 39 ChVN versteht und jedes Handeln, das *fortdauernd* gegen bestimmte „Pflichten“ im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung verstösst als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit auffasst. Eine solche Form der „passiven“

Unterstützung birgt die Gefahr in sich, kurz- oder mittel- oder möglicherweise sogar langfristig einen terroristischen Anschlag zu fördern.

Er kann aber auch den Friedensbegriff enger fassen und nur konkrete terroristische Akte oder Planung beziehungsweise (aktive) staatliche Unterstützung solcher Akte als Spannungslage betrachten, die die Gefahr in sich bergen, einen internationalen bewaffneten Konflikt auszulösen.

Es ist noch unklar welchen Weg der Sicherheitsrat eingeschlagen hat. Da sich auch die gesamte Staatenwelt unsicher ist, wie sie bei der Terrorismusbekämpfung vorzugehen hat, ist es noch nicht ratsam, eine abschliessende Beurteilung der Friedensbedrohung in Resolution S/RES/1373 (2001) vorzunehmen. Die fortführende Untersuchung beschränkt sich somit auf eine überblickartige Darlegung einzelner theoretischer Gedanken.