

Schriften zum Völkerrecht

Band 215

**Die Auswirkung der Bekämpfung
des internationalen Terrorismus
auf die staatliche Souveränität**

Von

Katja Weigelt



Duncker & Humblot · Berlin

KATJA WEIGELT

Die Auswirkung der Bekämpfung des internationalen
Terrorismus auf die staatliche Souveränität

Schriften zum Völkerrecht

Band 215

Die Auswirkung der Bekämpfung des internationalen Terrorismus auf die staatliche Souveränität

Von

Katja Weigelt



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Technischen Universität Dresden
hat diese Arbeit im Jahre 2014 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2016 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany
ISSN 0582-0251
ISBN 978-3-428-14528-7 (Print)
ISBN 978-3-428-54528-5 (E-Book)
ISBN 978-3-428-84528-6 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde am 6. August 2014 an der Juristischen Fakultät der TU Dresden verteidigt. Für die Veröffentlichung nahm ich geringfügige Änderungen vor, um Literatur bis April 2015 zu berücksichtigen und die Staatenpraxis um die Intervention der USA und ihrer Verbündeten gegen ISIL/Daesh zu erweitern.

Viele Menschen trugen zum Gelingen meines Promotionsvorhabens bei. Einige möchte ich hier nennen.

Herzlicher Dank gebührt zunächst meinem Doktorvater Prof. Dr. Ulrich Fastenrath, der meinen akademischen Werdegang von Beginn an begleitet und mich ermutigt hat in Völkerrecht zu promovieren. Prof. Fastenrath stand stets für inspirierende Diskussionen sowohl zum Thema der Dissertation als auch zu anderen aktuellen völkerrechtlichen und politischen Fragestellungen zur Verfügung. Für die Bereitschaft zur Übernahme und zügige Erstellung des Zweitgutachtens sowie wertvolle Hinweise danke ich Prof. Dr. Thilo Rensmann. Prof. Dr. Michael Byers und Prof. Dr. Dr. von Schorlemer verdanke ich hilfreiche Denkanstöße und Impulse zu Beginn meiner Arbeit.

Für den konstruktiven Austausch und die kritischen Anmerkungen zu Entwürfen der vorliegenden Arbeit bin ich Dr. Constantin Köster, Dr. Tina Röder, Kristin Haußner und Dr. Franz Schneckenburg sehr dankbar. Großer Dank gebührt aber auch Dr. Annika Weigelt, Stefan Rouenhoff, Dr. Thomas Groh und Dr. Normund Jabs, die immer an mich glaubten und mich fortwährend motivierten.

Ohne Beispiel steht aber vor allem die Unterstützung, die ich von meinen Eltern und Großeltern erfahren habe. Ihr Vertrauen in mich und meine Arbeit sowie die Offenheit, mit der sie stets meinen Werdegang begleitet haben, sind von unschätzbarem Wert. Ihnen möchte ich hiermit besonders danken.

Brüssel, im Oktober 2015

Katja Weigelt

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	15
B. Einordnung der Problematik in das Völkerrecht	17
I. Abgrenzung zu anderen nichtstaatlichen Gewaltanwendungen	20
1. Abgrenzung zum legitimen Freiheitskämpfer	20
2. Abgrenzung zu Kriminellen	24
II. Zurechnung	25
1. Friendly Relations Declaration	25
2. Aggressionsdefinition	25
3. Rechtsprechung	27
4. Artikel zur Staatenverantwortlichkeit	29
5. Ergebnis der Untersuchung der Zurechnungskriterien	30
C. Militärische Terrorismusbekämpfung auf fremdem Staatsgebiet	32
I. Staatenpraxis	32
1. Israel – Libanon 1968	32
2. Israel – Libanon 1981	34
3. Israel – Libanon 1982	35
4. Israel – Tunesien 1985 und 1988	36
5. Türkei – Irak 1995–1997	37
6. Iran – Irak 1996	40
7. Iran – Irak 1997	40
8. USA – Sudan/Afghanistan 1998	41
9. Iran – Irak 1999	44
10. USA – Afghanistan 2001	45
a) Sicherheitsratsresolutionen nach dem 11. September 2001	45
b) Generalversammlung	46
c) Intervention der USA in Afghanistan 2001	46
d) Internationale Reaktion auf die US-amerikanische Militäraktion in Afghanistan	48
11. Aussagen weiterer Staaten zur internationalen Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September 2001	51
12. Israel – Syrien 2003	51
13. Israel – Libanon 2006	54
14. Türkei – Nordirak 2008	58
15. Militärischer Einsatz der USA und Afghanistans in Pakistan 2008 ...	60

16. Militärischer Einsatz der USA in Pakistan 2011 (Tötung von Osama bin Laden)	62
17. Militärischer Einsatz der USA und anderer Staaten gegen ISIL im Irak und Syrien 2014	65
18. Schlussfolgerung	70
II. Selbstverteidigung gegen Angriffe durch Private nach Art. 51 UN-Charta ..	72
1. Geltung des Selbstverteidigungsrechts aus Art. 51 UN-Charta	72
2. Textauslegung des Begriffs „bewaffneter Angriff“ hinsichtlich eines Staatlichkeitserfordernisses	73
a) Grammatikalische Auslegung	74
b) Systematische Auslegung	75
c) Teleologische Auslegung	79
d) Historische Auslegung und Genese bezüglich der Staatlichkeit	81
aa) Ausgewählte Fälle aus der frühen Staatenpraxis	81
(1) Konflikt zwischen den USA und Mexiko	81
(2) Konflikt zwischen Großbritannien und den USA – der sog. Caroline-Fall	82
(3) Schlussfolgerung	83
bb) Der Briand-Kellogg-Pakt von 1928	83
cc) Die Vorarbeiten zur UN-Charta	85
dd) Schlussfolgerung	88
e) Zusammenfassung hinsichtlich des Staatlichkeitserfordernisses	88
3. Auslegung des Merkmals „bewaffnet“ im Zusammenhang mit terroristischen Angriffen	88
4. Prüfung hinsichtlich des Intensitätserfordernisses	90
a) Grammatikalische Auslegung	90
b) Systematische Auslegung	91
c) Teleologische Auslegung	91
d) Historische Auslegung	95
e) Zusammenfassung zur Intensität des bewaffneten Angriffs	96
III. Das Ziel der Verteidigungsmaßnahmen (Rechtsfolge)	96
1. Verteidigung gegen private Akteure unter gleichzeitiger Beeinträchtigung der territorialen Integrität des Aufenthaltsstaates	97
a) Diskussion eines allgemeinen Abwägungsgebots	98
b) Abwägung unter Zuhilfenahme des Neutralitätsrechts	99
c) Abwägung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung	102
aa) Abgrenzung von Verhältnismäßigkeit im ius ad bellum von Verhältnismäßigkeit im ius in bello	104
bb) Prüfung der Verhältnismäßigkeit bei Selbstverteidigungsmaßnahmen gegen nichtstaatliche bewaffnete Angriffe	105
(1) Geeignetheit	105

(2) Erforderlichkeit	106
(a) Selbstverteidigungsmaßnahmen als ultima ratio	106
(aa) Wirksamkeit der Terrorismusbekämpfung durch den Aufenthaltsstaat	107
(bb) Ausschöpfen friedlicher Mittel	110
(b) Erfordernis des zeitlichen Zusammenhangs	110
(3) Angemessenheit	112
(a) Intensität	113
(b) Geographische Reichweite	114
(c) Dauer	115
(d) Ziele	115
(aa) Materielle Ziele	116
(bb) Menschliche Ziele	117
2. Tätigwerden des Sicherheitsrats	117
3. Ergebnis	118
IV. Begründungsmodelle neben dem Selbstverteidigungsrecht zum Eingriff in die territoriale Integrität des Aufenthaltsstaates	119
1. Notstandsrecht neben dem Selbstverteidigungsrecht	119
2. Duldungspflichten analog zur Geschäftsführung ohne Auftrag	122
3. Duldungspflichten bei einer Konstruktion einer Ersatzvornahme	124
4. Duldungspflichten bei der Konstruktion einer Verwirkung des Schut- zes durch das Gewaltverbot	125
5. Zusammenfassung und kritische Würdigung der oben diskutierten Be- gründungsmodelle	126
V. Bedeutung für die staatliche Souveränität	127
1. Einschränkung der territorialen Integrität	128
2. Einschränkung des domaine réservé	129
3. Souveränität als Verantwortung	132
D. Zusammenfassung	135
Literaturverzeichnis	139
Stichwortverzeichnis	153

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ADF	Allied Democratic Forces (Rebellengruppe in Uganda)
AJIL	American Journal of International Law
AQAH	Al Qaida auf der Arabischen Halbinsel
Art.	Artikel
AVR	Archiv des Völkerrechts
Bd.	Band
BDGV	Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
CTC	Counter-Terrorism Committee
DRC	Democratic Republic of Congo
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Europa-Archiv
EJIL	European Journal of International Law
EPIL	Encyclopedia of Public International Law
EU	Europäische Union
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
f./ff.	folgende Seite bzw. folgende Seiten
Fn.	Fußnote
Fordham Int'l L. J.	Fordham International Law Journal
FRJ	Föderative Republik Jugoslawien
FS	Festschrift
GA	General Assembly
GK	Genfer Konventionen
GYIL	German Yearbook of International Law
Harv. Int'l L. J.	Harvard International Law Journal
HLKO	Haager Landkriegsordnung
h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HuV-I	Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften
i. S. v.	im Sinne von
ICCPR	International Covenant on Civic and Political Rights
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly

ICTY	International Criminal Tribunal for Yugoslavia
IDF	Israel Defense Forces
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
ISIL	Islamischer Staat im Irak und al-Sham/Großsyrien
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
IYHR	Israel Yearbook on Human Rights
JA	Juristische Arbeitsblätter
JZ	Juristenzeitung
Leiden J. Int'l L	Leiden Journal of International Law
lit.	litera
m.w.N.	mit weiteren Nennungen
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NZWehrr	Neue Zeitschrift für Wehrrecht
OAS	Organization of American States
OAU	Organization of African Unity
OIC	Organization of Islamic Cooperation/Conference
Para	Paragraph
PKK	Partiya Karkerên Kurdistan (Kurdische Arbeiterpartei)
PLO	Palestinian Liberation Organization
RdC	Recueil des Cours
RGDIP	Revue Générale de Droit International Public
Rn.	Randnummer
SC	Security Council
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN	United Nations
UNTS	United Nations Treaty Series
USA	United States of America
VN	Vereinte Nationen
Vol.	Volume
VRS	Republik Srpska
WRV	Weltraumvertrag
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
Yale J Int'l L	Yale Journal of International Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
Ziff.	Ziffer
ZP	Zusatzprotokoll zu den Genfer Konventionen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

A. Einführung

Auch über zehn Jahre nach dem folgenschweren Anschlag von Al Qaida auf das World Trade Center in New York und das Pentagon in Washington D.C. am 11. September 2001 hält die grenzüberschreitende Bedrohung durch den internationalen Terrorismus an.¹ Laut UN-Generalsekretär Ban Ki Moon ist die Welt Zeuge einer dramatisch zunehmenden terroristischen Bedrohung, die sich durch die rasche Ausbreitung der Gruppe „Islamischer Staat im Irak und al-Sham/Großsyrien“ (ISIL) wie auch der andauernden terroristischen Aktivitäten von Afghanistan bis nach Jemen, Libyen und Nigeria ergibt.²

Terroristen scheinen sich nach wie vor mühelos von Staat zu Staat zu bewegen. Staaten haben hingegen im Rahmen ihrer traditionellen, an ihre Souveränitätsrechte gebundenen Handlungsmöglichkeiten keinen Zugriff auf diese Netzwerke und Individuen, sobald sich diese auf dem Territorium eines anderen Staates befinden. Insofern müssen sie sich darauf verlassen, dass der jeweils andere Staat von seinem Territorium ausgehende Gefahren verhindert. Nicht immer scheint jedoch der Aufenthaltsstaat der Bedrohungslage in dem Maße Einhalt gebieten zu können oder zu wollen, wie dies der angegriffene Staat für erforderlich hält oder für die Aufrechterhaltung der internationalen Sicherheit nötig wäre. Terroristen gelingt es durch grenzüberschreitende Anschläge immer wieder, Staaten in Bedrohungssituationen zu bringen, die bis zu bewaffneten Auseinandersetzungen eskalieren können. So wurden zwei der beiden großen internationalen Kriege zu Beginn des 21. Jahrhunderts als Reaktion auf private Aggressionen geführt. Die USA intervenierten in Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 gegen Al Qaida und die Taliban in Afghanistan. Israel führte im Sommer 2006 einen Krieg gegen die Hisbollah im Südlibanon, nachdem es mehrmals über die Grenze hinweg angegriffen worden war. Zudem griffen die Türkei im Nordirak und die USA in Pakistan und Jemen verschiedene terroristische Zellen an und eine internationale Koalition unter der Führung der USA versucht seit 2014 den Vormarsch von ISIL im Irak und in Syrien zu stoppen. Der jeweilige Aufenthalts-

¹ Scheen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21. August 2012, Nr. 194, S. 1; Frankenberger, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26. April 2013, Nr. 97, S. 1.

² Secretary-General Ban Ki-moon, Remarks to Security Council High-Level Summit on Foreign Terrorist Fighters, Security Council, 24. September 2014 http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments_full.asp?statID=2364#.VGiWOijWZ50; ähnlich auch bei Sitzung des Advisory Board des UN Counter-Terrorism Center (CTC) am 7. November 2014, <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8175> (letzter Download am 17. März 2015).

staat musste dabei die militärischen Maßnahmen und damit die Verletzung seiner territorialen Integrität dulden. Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus stellt insofern eine Herausforderung für das ursprünglich als zwischenstaatliches Recht konzipierte Völkerrecht und den Kern des Staatensystems, das Prinzip der Souveränität, dar. Daher widmet sich die vorliegende Arbeit der Frage, ob und wie die Bekämpfung des internationalen Terrorismus eine Veränderung des Souveränitätsprinzips bewirkt. Im Vordergrund stehen dabei die rechtlichen Befugnisse der Staaten, sich militärisch grenzüberschreitend gegen die Angriffe nichtstaatlicher Akteure zur Wehr zu setzen und damit verbunden die Pflichten der Staaten, Terrorismus innerstaatlich zu bekämpfen oder andernfalls dessen Bekämpfung durch andere Staaten dulden zu müssen. Dadurch soll eruiert werden, ob eine „responsibility to counter terrorism“ am Entstehen ist.

Die Untersuchung gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil beschäftigt sich mit der völkerrechtlichen Einordnung der Problematik. Hierbei wird das Phänomen des internationalen Terrorismus für die vorliegende Arbeit von anderen Formen der Gewalt abgegrenzt und anschließend die Zurechnungskonstellationen dieser nichtstaatlichen Gewalt zum Staat analysiert. Da nicht jede grenzüberschreitende private Gewalt staatlich zurechenbar ist, wird im zweiten Teil analysiert, inwiefern sich der angegriffene Staat trotzdem militärisch zur Wehr setzen darf, da dies eine Begrenzung der territorialen Integrität des Aufenthaltsstaates zur Folge hätte. Ausgangspunkt dieser Analyse ist die Frage, ob das Selbstverteidigungsrecht auf der Tatbestandsseite einem Staatlichkeitserfordernis unterliegt. Daran anschließend wird diskutiert, in welchem Maße der Anspruch auf Selbstverteidigungsmaßnahmen des angegriffenen Staates gegenüber dem Anspruch des Aufenthaltsstaates auf Wahrung seiner territorialen Integrität erfüllt werden kann. Aus dieser Diskussion wird gefolgert, inwieweit sich Umfang und Inhalt der Souveränität durch die Bekämpfung des Terrorismus verändert haben und inwieweit in diesem Zusammenhang von einer Verantwortung zur Terrorismusbekämpfung gesprochen werden kann.

B. Einordnung der Problematik in das Völkerrecht

Bis heute existiert weder im Völkerrecht noch in der Politikwissenschaft eine allgemein gültige Definition des Begriffes „internationaler Terrorismus“,³ obwohl das Phänomen des internationalen Terrorismus bereits seit langem existiert und spätestens seit dem 11. September 2001 in aller Munde ist. Allerdings wurde eine Vielzahl von Abkommen ausgearbeitet,⁴ die sich gegen spezifische Auswirkungen terroristischer Akte richten. Diese Konventionen und Resolutionen⁵ knüpfen ihre Rechtsfolgen jedoch an den Tatbestand bestimmter Delikte (z. B. Flugzeugentführung; Geiselnahme) oder an die Schädigung bestimmter Personkreise (z. B. Diplomaten).⁶

In der Wissenschaft wie auch in der Politik wird des Öfteren die Frage nach dem Sinn einer solchen allgemeinen Definition aufgeworfen⁷ und ihr sogar teil-

³ Laqueur hatte bereits Mitte der 1990er Jahre die Existenz von mehr als 109 unterschiedlichen Definitionen des Begriffes „Terrorismus“ aufgezeigt. *Laqueur*, *Foreign Affairs* 75 (1996), S. 24 f.

⁴ Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen (Den Haag, 16. Dezember 1970) (Haager Übereinkommen); Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt (Montreal, 23. September 1971) (Montrealer Übereinkommen); Übereinkommen über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten, verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14. Dezember 1973; Internationales Übereinkommen gegen Geiselnahme, verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 17. Dezember 1979; Übereinkommen über den physischen Schutz von Kernmaterial (Wien, 3. März 1980); Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher gewalttätiger Handlungen auf Flughäfen, die der internationalen Zivilluftfahrt dienen, in Ergänzung des Übereinkommens zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt (Montreal, 24. Februar 1988); Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt (Rom, 10. März 1988); Protokoll zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen feste Plattformen, die sich auf dem Festlandssockel befinden (Rom, 10. März 1988); Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge, verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 15. Dezember 1997; Internationales Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus, verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 9. Dezember 1999.

⁵ Siehe z. B. UN Doc. S/RES/1566 vom 08. Oktober 2004; UN Doc. A/RES/59/46 vom 16.12.2004.

⁶ *Schmalenbach*, *NZWehrr* (2000), S. 16.

⁷ 1986 fragte Levitt in seinem Aufsatz „Is Terrorism Worth Defining It?“ und kam zu dem Schluss, dass eine deduktive juristische Definition nicht wirklich notwendig sei.