

Das Selbstverteidigungsrecht von Staaten gegen nichtstaatliche Akteure

-

Eine Systematisierung und Auswertung der Staatenpraxis zur unwilling or unable-Doktrin

Zusammenfassung

Als Ausnahme zum staatszentrierten Gewaltverbot wurde das Selbstverteidigungsrecht über viele Jahrzehnte exklusiv als eine Verteidigung zwischen Staaten verstanden, ausgelegt und praktiziert. Dementsprechend hing die Zulässigkeit von Selbstverteidigungsmaßnahmen von einer eng konstruierten Zurechnung des bewaffneten Angriffs zu einem Staat ab. Kernanliegen des ersten Kapitels war es, die Herausforderungen und Konsequenzen für das Selbstverteidigungs-Regime durch die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure zu erfassen. Der Analyse liegt dabei die in Art. 51 UN-Charta enthaltene Voraussetzung zugrunde, dass der Adressat der Selbstverteidigungsmaßnahme auch zugleich der Auslöser des bewaffneten Angriffs sein muss. Die vorrangige Fokussierung auf die Frage, ob ein nichtstaatlicher Akteur einen bewaffneten Angriff überhaupt ausüben kann, darf jedoch darüber nicht hinwegtäuschen, dass der Verlust des Schutzes des Gewaltverbots eine zentrale Frage der Verantwortlichkeit ist. Durch die zunehmende Akzeptanz dahingehend, dass nicht nur staatliche Angriffe, sondern auch (terroristische) Angriffe nichtstaatlicher Akteure das Selbstverteidigungsrecht auslösen können, wird die Frage der Verantwortlichkeit des Aufenthaltsstaates nicht zugleich beantwortet, sondern neu aufgeworfen. Auf Grundlage der von Staaten angeführten und von der Völkerrechtswissenschaft analysierten Rechtfertigungsansätze, die sich im Rahmen eines Selbstverteidigungsrechts gegen nichtstaatliche Akteure seit Inkrafttreten der UN-Charta vorfinden lassen, hat diese Arbeit drei Kategorien des Selbstverteidigungsrechts gegen nichtstaatliche Akteure herausgearbeitet, anhand derer sich die Abstufungen der Verantwortlichkeit im Rahmen des Art. 51 UN-Charta abbilden lassen und die als dogmatisches Fundament für die Auswertung der Staatenpraxis dienen.

Im zweiten Kapitel wurde die unwilling or unable-Doktrin untersucht. Die Doktrin basiert auf der Prämisse, dass Staaten die völkerrechtliche Pflicht haben, terroristische Aktivitäten in ihrem Territorium zu bekämpfen. Diese Pflicht ergibt sich insbesondere aus der Friendly-Relations-Declaration der UN-Generalversammlung, sie wurde vom Internationalen Gerichtshof zu Völkergewohnheitsrecht erklärt und insbesondere mit der Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrats untermauert und präzisiert. Auf Basis dieser UN-Akte hat diese Arbeit unterschiedliche Elemente der unwilling or unable-Doktrin beleuchtet und die damit einhergehenden praktischen Konsequenzen und strukturellen Risiken herausgearbeitet.

Im dritten Kapitel wurden die methodischen Rahmenbedingungen für eine Veränderung des Selbstverteidigungsrechts gegen nichtstaatliche Akteure untersucht. Die methodischen Parameter geben Aufschluss darüber, über welche Prozesse und Mittel

eine Völkerrechtsnorm völkerrechtliche Geltung erlangt. Es wurde herausgearbeitet, dass die gewohnheitsrechtliche Rechtsbildung im Kern induktiv bleibt und ein hinreichendes Maß an Staatenpraxis verlangt, das von Rechtsüberzeugung getragen ist. Die Anforderungen für einen Normwandel des Gewohnheitsrechts und des Vertragsrechts sind im Wesentlichen dieselben; die Voraussetzungen für einen Wandel des Selbstverteidigungsrechts lassen sich anhand der Diskussionen über die einzelnen Elemente des Gewohnheitsrechts zutreffend abbilden. Entscheidend ist jedoch, dass eine extensive Ansicht, die für eine Rechtsentwicklung höheres Gewicht auf Handlungen einzelner, militärisch potenter Staaten legt, abzulehnen ist. Das die Völkerrechtsordnung begründende Konsensprinzip erstreckt sich nämlich insbesondere auf das Rechtserzeugungsverfahren. Nur die Ausrichtung an dem – wenn nicht aller, so doch möglichst vieler – Willen der Staaten, schafft eine hinreichende Grundlage für neue verbindliche Normen.

Im letzten Kapitel wurden jene Fälle untersucht, in denen Staaten nichtstaatliche Akteure auf dem Territorium eines anderen Staates (das sind überwiegend, aber nicht ausschließlich terroristische Gruppen) angegriffen haben. Nach der Auswertung der Fallstudien bekennen sich lediglich die USA, Israel, Kanada, Australien und die Türkei ausdrücklich zur unwilling or unable-Doktrin. Vertretbar, aber nicht mit letzter Gewissheit, können sich auch die Niederlande, Großbritannien und der Iran die Rechtsansicht, die der unwilling or unable-Doktrin zugrunde liegt, zuschreiben lassen. Zudem stießen die entsprechenden Präzedenzfälle auf erheblichen Widerspruch der ganz überwiegenden Staatengemeinschaft und vor allem die Staatenpraxis der USA weist erhebliche Inkonsistenzen auf. Damit ist die Doktrin nicht zu Völkergewohnheitsrecht erstarkt. Selbst wenn die Doktrin in Zukunft mehr positive Resonanz in der Praxis und Rechtsüberzeugung der Staaten finden würde, sprechen die im Rahmen dieser Arbeit herausgearbeiteten Argumente gegen ein Erstarken zu positivem Recht. Wegen alledem ist ernsthaft zu bezweifeln, dass die unwilling or unable-Doktrin jemals eine gewohnheitsrechtliche Geltung erhalten könnte. Freilich haben die Staaten diesbezüglich das letzte Wort.

Anders sieht es in der Kategorie der direkten Verantwortlichkeit aus: Der Internationale Gerichtshof hat in seiner Nicaragua-Entscheidung 1986 für eine Zurechnung des bewaffneten Angriffs zu einem Staat noch an dem Entsenden oder der effektiven Kontrolle als Zurechnungskriterium festgehalten. Hier hat sich durch eine von Rechtsüberzeugung getragene Staatenpraxis der letzten Jahrzehnte eine graduelle Lockerung ergeben. Der Zurechnungsstandard der substantiellen Verwicklung stellt das geltende Recht im Rahmen des Art. 51 UN-Charta dar. Dennoch lässt sich eine faktische Tendenz in Richtung einer Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche Akteure erkennen, bei dem der Aufenthaltsstaat nur indirekt Unterstützung leistet. Diese Tendenz hat die Schwelle des Gewohnheitsrechts aber nicht passiert.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass das Selbstverteidigungsrecht gegen nichtstaatliche Akteure von der Zurechnung des bewaffneten Angriffs zu einem Staat abhängt. Nur wenn

ein Staat direkt für den bewaffneten Angriff verantwortlich gewesen ist, ist eine Selbstverteidigungsmaßnahme gegen den Staat erlaubt. Dieses Ergebnis bestärkt die normative Kraft des Friedenssicherungsrechts indem die ursprüngliche Tektonik zwischen dem umfassenden Gewaltverbot und seinen restriktiven Ausnahmen aufrechterhalten bleibt.

Hamburg, im Januar 2021

Shpetim Bajrami