

IALANA - Kurzmemorandum

Beteiligung am US-Krieg gegen Afghanistan? -

Völker- und verfassungsrechtliche Schwachstellen

I. Art. 51 UN-Charta stellt (jedenfalls bislang) keine hinreichende völkerrechtliche Grundlage ("ius ad bellum") für den gegenwärtigen Krieg der USA in Afghanistan und für eine deutsche Beteiligung daran dar.

1. Liegt ein "bewaffneter Angriff" im Sinne des Art. 51 UN-Charta vor?

Wichtigste Voraussetzung dafür, dass sich die USA und ihre Verbündeten bei ihren Bombenangriffen und militärischen Aktionen gegen Afghanistan auf das Notwehrrecht des Art. 51 UN-Charta stützen können, ist, dass zuvor ein "bewaffneter Angriff" auf die USA durch Afghanistan selbst erfolgt oder dass Afghanistan für einen solchen "bewaffneten Angriff" auf die USA durch Dritte völkerrechtlich verantwortlich ist.

a) Von Seiten der US-Regierung wird zwar in der Öffentlichkeit immer wieder behauptet, Usama Bin Ladin und die von ihm gesteuerte Organisation Al Quaida seien für die Anschläge vom 11.9.2001 in New York und Washington verantwortlich. Überzeugende Beweise sind dafür bislang aber nicht vorgelegt worden.

- Im Antrag der Bundesregierung wird lediglich geltend gemacht, die US-Regierung habe am 2.10.2001 "im NATO-Rat dargelegt, dass die Angriffe tatsächlich von außen gegen die USA gerichtet waren". Konkrete Beweise hinsichtlich bestimmter Tatverdächtiger hat die US-Regierung dem NATO-Rat jedoch offenbar nicht präsentiert.
- In der am 11.10.2001 vom amerikanischen FBI präsentierten Fahndungsliste werden zwar 22 Personen als gesuchte Terroristen (mit Foto) aufgeführt, darunter u.a. auch Usama Bin Ladin; keiner der 22 vom FBI gesuchten Terroristen wird jedoch "in der Fahndungsausschreibung für die Selbstmordattentate auf das World Trade Center und das Pentagon verantwortlich gemacht" (vgl. dazu die "Frankfurter Allgemeine Zeitung" vom 12.10.2001, S. 6).
- Bislang ist wegen der in der Öffentlichkeit immer wieder angeführten Beteiligung von Usama Bin Ladin oder anderer Tatverdächtiger an den Terrorakten von New York und Washington auch kein Haftbefehl bei einem US-amerikanischen oder anderen Gericht beantragt worden.
- Auch hatte bislang keine sonstige unabhängige Instanz Gelegenheit, die von der US-Regierung angeführten Beweise für eine Verantwortlichkeit Bin Ladens oder anderer Tatverdächtiger zu prüfen.

Angesichts der vorliegenden Erfahrungen mit öffentlichen Behauptungen insbesondere auch von US-Politikern (z.B. Täuschung der Öffentlichkeit und des US-Senats durch die Regierung Lyndon B. Johnson 1964 während des Vietnam-Krieges im Zusammenhang mit der sog. Tonkin-Resolution; unwahre Behauptungen von Präsident Richard Nixon im Watergate-Skandal oder von Präsident Bill Clinton in der Monica-Affäre) ist deshalb insoweit höchste Vorsicht und Skepsis angebracht.

b) Aber selbst wenn der US-Regierung tatsächlich hinreichende Beweise für eine Verantwortlichkeit Bin Ladins und der von ihm gesteuerten Organisation(en) Al Quaida

vorlägen, stünde damit nicht fest, dass Afghanistan und/oder das in ihm herrschende Taliban-Regime mit den am 11.9.2001 erfolgten Terroranschlägen einen "bewaffneten Angriff" im Sinne des Art. 51 UN-Charta auf die USA verübt haben.

Wären die Täter der terroristischen Anschläge in New York und Washington vom 11.9.2001 tatsächlich von Organen Afghanistans entsandt oder kontrolliert worden oder gäbe es eine wesentliche und zurechenbare Beteiligung afghanischer Stellen an diesen Terrorakten, läge zweifellos ein "bewaffneter Angriff" Afghanistans auf die USA im Sinne des Art. 51 UN-Charta vor. Denn Aktionen militärisch organisierter nichtstaatlicher Verbände und privater Banden können nach geltendem Völkerrecht dann als "bewaffneter Angriff" im Sinne des Art. 51 UN-Charta gewertet und einem Staat zugerechnet werden, wenn diese von dem betreffenden Staat entsandt oder in dessen Auftrag oder unter dessen wesentlicher Beteiligung tätig wurden. Das ergibt sich insbesondere aus der ständigen Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes (IGH)¹ und ist im Fachschrifttum und in der Staatenpraxis weithin anerkannt.

Der IGH hat freilich zugleich ausdrücklich entschieden, dass die durch einen Staat erfolgende Unterstützung nichtstaatlicher Angreifer (privater Banden) durch Waffenlieferungen oder durch logistische Hilfen zwar eine völkerrechtliche Pflichtverletzung darstellt, für die Annahme eines "bewaffneten Angriffs" im Sinne des Art. 51 UN-Charta aber nicht ausreicht.

Wir fragen deshalb: Wo sind bisher die Beweise dafür, dass die Terroranschläge vom 11.9.2001 im Auftrag der afghanischen Regierung bzw. des Taliban-Regimes oder unter dessen wesentlicher Beteiligung stattfanden?

In dem Antrag der Bundesregierung wird argumentiert, das Regime der Taliban in Afghanistan habe sich (auch) nach dem 11.9.2001 "schützend vor diese Strukturen, die zusammenfassend als ‚Al Quaida‘ bezeichnet werden", gestellt und mache sich "mit der Beherbergung und dem Schutz für eine solche Gruppierung ... zum Mittäter geschehener und möglicher weiterer Terrorangriffe".

Diese Argumentation ist zweifelhaft.

Der frühere CDU-Politiker Jürgen Todenhöfer hat vor kurzem zu Recht in einem in der FAZ erschienenen Artikel darauf hingewiesen, dass sich der afghanische Rat der Mullahs, der Schura Ulema, bereits Ende September d.J. "zur Überraschung der gesamten Weltöffentlichkeit klar und deutlich dafür ausgesprochen hat, Bin Ladin aufzufordern, das Land zu verlassen" und dass das Taliban-Regime im Oktober d.J. "noch einmal offiziell angeboten" hat, "Bin Ladin an ein neutrales Land auszuliefern" (FAZ vom 29.10.2001).

Warum wurden diese Angebote bislang nicht beim Wort genommen?

2. Subsidiarität des Rechts zur militärischen Selbstverteidigung

Nach Art. 51 UN-Charta sind Maßnahmen der Selbstverteidigung des angegriffenen Staates und seiner Verbündeten nur solange zulässig, "bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat." Das Recht zur Selbstverteidigung gilt nur subsidiär gegenüber kollektiven Maßnahmen der Friedenssicherung durch den UN-Sicherheitsrat nach Kapitel VII der UN-Charta. Trifft der UN-Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit "erforderlichen" Maßnahmen, so "erlischt" das Selbstverteidigungsrecht des angegriffenen Staates und seiner

¹ Vgl. IGH, Nicaragua-Urteil von 1986, in: ICJ-Reports 1986, S. 14 ff

Verbündeten im konkreten Konfliktfall.

In seinen bisher nach dem 11.9.2001 getroffenen Entscheidungen und gefassten Resolutionen hat der UN-Sicherheitsrat "alle Staaten dringend zur Zusammenarbeit aufgefordert, um die Täter, Organisationen und Förderer dieser Terroranschläge vor Gericht zu stellen" sowie mit der Resolution 1373 vom 28.9.2001 ein umfangreiches Maßnahmenpaket zur Bekämpfung des Terrorismus beschlossen, das für alle Mitgliedsstaaten nach Art. 25 UN-Charta verbindlich ist.

Dieses Handeln des UN-Sicherheitsrates kann durchaus als das Ergreifen von "erforderlichen Maßnahmen" in dem in Art. 51 UN-Charta angesprochenen Sinne verstanden werden. Denn der Sicherheitsrat hat den Staaten den Weg zu wichtigen Maßnahmen gewiesen, den sie im Kampf gegen internationalen Terrorismus zu beschreiten haben. Er hat die Umsetzung dieses Maßnahmenpaketes zur völkerrechtlichen Pflicht seiner Mitgliedsstaaten gemacht (Art. 25 UN-Charta).

Freilich bleiben insoweit Zweifel, ob er damit *alle* in der gegenwärtigen Situation "erforderlichen Maßnahmen" selbst treffen wollte und in seinem Verständnis auch getroffen hat oder ob er damit den USA und ihren Verbündeten den Rückgriff auf Art. 51 UN-Charta verbindlich abgeschlossen hat. Hätte er dies offen getan, hätten jedenfalls die USA mit Sicherheit von ihrem Vetorecht Gebrauch gemacht.

Ob die Sperrwirkung der Sicherheitsratsbeschlüsse mithin eingreift, lässt sich nicht mit hinreichender Sicherheit klären. Hier besteht eine rechtliche Grauzone.

II. Die vom UN-Sicherheitsrat bislang beschlossenen Resolutionen selbst stellen keine hinreichende völkerrechtliche Grundlage für den gegenwärtigen Krieg der USA in Afghanistan sowie für eine deutsche Beteiligung daran dar. Sie ermächtigen auch nicht zu einem solchen Krieg.

1. Resolution 1368 (2001) vom 12.9.2001

In dem von der Bundesregierung am 7.11.2001 dem Deutschen Bundestag vorgelegten Antrag wird zur völkerrechtlichen Rechtfertigung der geplanten Beteiligung der Bundeswehr an der Seite der USA am Krieg gegen Afghanistan argumentiert, der UN-Sicherheitsrat habe in seiner Resolution 1368 (2001) vom 12.9.2001 darauf hingewiesen, dass Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen "das Recht auf individuelle oder kollektive Selbstverteidigung *gegen die terroristischen Angriffe vom 11. September 2001 auch mit militärischen Mitteln*" gebe.

Diese Behauptung ist unpräzise und letztlich irreführend.

Richtig ist vielmehr:

Die UN-Resolution 1368 (2001) besteht aus drei Eingangserwägungen ("reaffirming", "determined", "recognizing") und sechs operativen Aussagen (1. "unequivocally condemns ... the horrifying terrorist attacks", 2. "expresses its deepest sympathy and condolences ...", 3. "calls on all States to work together", 4. "Calls also on the international community ...", 5. "expresses its readiness...", 6. "Decides to remain seized of the matter").

In der dritten Eingangserwägung der Resolution 1368 (2001) formuliert der UN-Sicherheitsrat zwar, dass seine in den nachfolgenden sechs Ziffern zum Ausdruck gebrachten operativen Aussagen und Entscheidungen "unter Anerkennung des inhärenten Rechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung im Einklang mit der Charta" ergehen. Diese Erwähnung von Art. 51 UN-Charta bedeutet jedoch gerade nicht, dass er damit das Vorliegen der Voraussetzungen von Art. 51 UN-Charta und damit des Rechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung mit militärischen

Mitteln im konkreten Fall festgestellt hat.

Dies ergibt sich aus Folgendem:

(a) Der UN-Sicherheitsrat hat in dieser Resolution 1368 (2001) erklärt, er betrachte die Terroranschläge vom 11.9.2001, wie alle internationalen terroristischen Handlungen, "als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit". Damit hat er "lediglich" die in Art. 39 UN-Charta normierten Voraussetzungen für *sein* Tätigwerden nach Kapitel VII der UN-Charta, also nach Art. 40 bis 50 der UN-Charta festgestellt.

Mit dieser Feststellung nach Art. 39-UN-Charta hat der UN-Sicherheitsrat aber gerade nicht die Voraussetzungen des Art. 51 UN-Charta festgestellt oder sonst bejaht. Denn Art. 51 UN-Charta gehört - anders als Art. 39 ff - nicht zum Kapitel VII der UN-Charta. Maßnahmen nach Art. 51 UN-Charta stellen eben keine Maßnahmen des UN-Sicherheitsrates im Rahmen des kollektiven Sicherheitssystems der UNO dar, sondern sind eigenständige Aktionen des (angegriffenen) Einzelstaates und ggf. seiner Verbündeten.

(b) Alle sechs vom Sicherheitsrat in der Resolution 1368 formulierten operativen Aussagen enthalten bezeichnenderweise keine Forderung, Billigung oder auch nur Erwähnung der Anwendung militärischer Gewalt durch die USA oder andere Staaten. Vielmehr werden in den vor allem einschlägigen Ziffern 3 und 4 die Staaten mit der gemäß Art. 25 UN-Charta einem solchen Beschluss zukommenden bindenden Wirkung gerade zu nicht-kriegerischen Maßnahmen aufgefordert. Im Einzelnen fordert der UN-Sicherheitsrat

- in Ziff. 3 alle Staaten "zur Zusammenarbeit auf, um die Täter, Organisationen und Förderer dieser Terroranschläge vor Gericht zu stellen" und "betont, dass diejenigen, die den Tätern, Organisationen und Förderern dieser Handlungen geholfen, sie unterstützt oder ihnen Unterschlupf gewährt haben, zur Verantwortung gezogen werden" und
- in Ziff. 4 "die internationale Gemeinschaft auf, ihre Anstrengungen zu verdoppeln, um terroristische Akte zu verhindern und zu bekämpfen, was verstärkte Kooperation und vollständige Umsetzung der relevanten internationalen Abkommen und Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zur Terrorismusbekämpfung ... einschließt".

(c) Der UN-Sicherheitsrat hat in Ziff. 5 dieser Resolution 1368 bezeichnenderweise gerade *seine* Bereitschaft ("its readiness") zum Ausdruck gebracht, selbst "alle notwendigen Schritte" zu unternehmen, um die terroristischen Angriffe vom 11. September 2001 zu beantworten und alle Formen des Terrorismus im Einklang mit seinen Verantwortlichkeiten nach der UN-Charta zu bekämpfen. Er hat niemanden zu Maßnahmen der militärischen Selbsthilfe oder gar zur Selbst- oder Lynchjustiz ermächtigt oder auch nur ermuntert.

2. Resolution 1373 (2001) vom 28.9.2001

Auch mit der am 28.9.2001 von ihm gefassten weiteren Resolution 1373 (2001) hat der UN-Sicherheitsrat weder das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 51 UN-Charta im konkreten Fall der terroristischen Angriffe vom 11.9.2001 auf Ziele in New York und Washington festgestellt noch gar zu militärischen Aktionen gegen Ziele in Afghanistan oder gar zum Sturz des Taliban-Regimes ermächtigt.

Vielmehr hat er

(a) unter Ziffer 1 alle Staaten aufgefordert,

- die Finanzierung terroristischer Handlungen zu verhüten und zu bekämpfen,

- die “vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern ... durch ihre Staatsangehörigen oder in ihrem Hoheitsgebiet mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, dass diese Gelder zur Ausführung terroristischer Handlungen verwendet werden, unter Strafe” zu stellen,
- unverzüglich “Gelder oder sonstige finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen von Personen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern” einzufrieren,
- ihren Staatsangehörigen und allen Personen und Institutionen in ihrem Hoheitsgebiet zu untersagen, Gelder, finanzielle Ressourcen oder Finanz- oder damit zusammenhängende Dienstleistungen unmittelbar oder mittelbar “zum Nutzen von Personen zur Verfügung zu stellen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich daran zu beteiligen”.

(b) Auch unter Ziff. 2 der Resolution 1373 hat der UN-Sicherheitsrat weder das Vorliegen der Voraussetzungen des Art.51 UN-Charta festgestellt noch zu militärischen Maßnahmen aufgefordert oder ermächtigt.

Vielmehr hat er alle Staaten des Weiteren aufgefordert,

- es zu unterlassen, Institutionen oder Personen, die an terroristischen Handlungen beteiligt sind, in irgendeiner Form aktiv oder passiv zu unterstützen,
- “die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Begehung terroristischer Handlungen zu verhüten”; damit wird allerdings kein Blankoscheck für Maßnahmen jeder Art erteilt; stattdessen wird die Art der in Betracht kommenden “Verhütungsmaßnahmen” dadurch konkretisiert, dass eine der gemeinten Aktionsformen herausgehoben werden: “namentlich ... die frühzeitige Warnung anderer Staaten im Wege des Informationsaustausches”; militärische Kriegs- und Gewaltmaßnahmen können nicht mit den vom Sicherheitsrat geforderten “Verhütungsmaßnahmen” gemeint sein; sie haben gegenüber dem herausgehobenen “Informationsaustausch” eine völlig andere Qualität, da sie nur bei Vorliegen einer ausdrücklichen Ermächtigung des UN-Sicherheitsrates oder sonst nur unter den Voraussetzungen des Art. 51 UN-Charta vorgenommen werden dürfen;

Ferner hat der Sicherheitsrat (ebenfalls noch in Ziff. 2 der Resolution 1373) alle Staaten aufgefordert,

- “denjenigen, die terroristische Handlungen finanzieren, planen, erleichtern oder begehen, daran zu hindern, ihr Hoheitsgebiet für diese Zwecke gegen andere Staaten oder deren Angehörige zu nutzen”,
- sicherzustellen, dass “alle Personen, die an der Finanzierung, Planung, Vorbereitung oder Begehung terroristischer Handlungen oder an deren Unterstützung mitwirken, vor Gericht zu stellen, dass diese terroristischen Handlungen zusätzlich zu allen sonstigen Gegenmaßnahmen als schwere Straftaten nach ihrem innerstaatlichen Recht umschrieben werden und dass die Strafe der Schwere dieser terroristischen Handlungen gebührend Rechnung trägt”,
- einander größtmögliche Hilfe bei strafrechtlichen Ermittlungen oder Strafverfahren im Zusammenhang mit der Finanzierung oder Unterstützung terroristischer Handlungen zu gewähren, einschließlich Hilfe bei der Beschaffung des für die Verfahren notwendigen Beweismaterials, das sich in ihrem Besitz befindet,
- die Bewegung von Terroristen oder terroristischen Gruppen durch wirksame Grenzkontrollen, die Ausgabe von fälschungssicheren Identitätspapieren und Ausweisen zu verhindern.

(c) Auch in Ziff. 3 der Resolution 1373 (2001) wird vom UN-Sicherheitsrat weder das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 51 UN-Charta im konkreten Fall festgestellt noch gar zu militärischen Gewaltmaßnahmen aufgefordert oder ermächtigt. Stattdessen hat der UN-Sicherheitsrat alle Staaten aufgefordert,

- “Wege zur Intensivierung und Beschleunigung des Austauschs operationaler Informationen zu finden”,
- im Einklang mit dem Völkerrecht und dem jeweiligen innerstaatlichen Recht Informationen auszutauschen und in Verwaltungs- und Justizfragen zusammenzuarbeiten, um die Begehung terroristischer Handlungen zu verhüten,
- im Rahmen bilateraler und multilateraler Regelungen und Vereinbarungen zusammenzuarbeiten, um Terroranschläge zu verhüten und zu bekämpfen und Maßnahmen gegen die Täter zu ergreifen,
- so bald wie möglich Vertragsparteien der einschlägigen internationalen Übereinkommen und Protokolle zur Bekämpfung des Terrorismus zu werden,
- geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sich zu vergewissern, dass Asylsuchende keine terroristischen Handlungen geplant oder erleichtert oder sich daran beteiligt haben,
- sicherzustellen, dass angebliche politische Beweggründe nicht als Grund anerkannt werden, Anträge auf Auslieferung mutmaßlicher Terroristen abzuweisen.

(d) Auch die Ziff. 4 bis 9 der Resolution 1373 (2001) enthalten keine Aufforderung oder Ermächtigung zur Vornahme militärischer Maßnahmen oder auch nur die Feststellung, dass die Voraussetzungen des Art. 51 UN-Charta im konkreten Falle gegeben sind.

- In Ziff. 4 wird die enge Verbindung zwischen dem internationalen Terrorismus und der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, unerlaubten Drogen, der Geldwäsche, dem unerlaubten Waffenhandel und der unerlaubten Verbringung nuklearer, chemischer, biologischer und anderer potenziell tödlicher Materialien mit Besorgnis zur Kenntnis genommen; es wird betont, dass die Anstrengungen auf einzelstaatlicher, subregionaler und internationaler Ebene “besser koordiniert werden müssen, um die weltweite Reaktion auf diese ernste Herausforderung und Bedrohung der internationalen Sicherheit zu verstärken”.
- In Ziff. 5 erklärt der Sicherheitsrat, dass die Handlungen, Methoden und Praktiken des Terrorismus im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen stehen und dass Letzteres auch für die Finanzierung und Planung von terroristischen Handlungen und die Anstiftung dazu gilt.
- In den Ziff. 6 und Ziff. 7 hat der Sicherheitsrat einen speziellen Ausschuss aus dem Kreis seiner ständigen Mitglieder eingesetzt, der die Durchführung und Umsetzung dieser Resolution überwachen soll, und diesem Ausschuss bestimmte Aufgaben zugewiesen. Ferner werden alle Staaten aufgerufen, binnen 90 Tagen darüber zu berichten, welche Schritten sie zur Implementierung dieser Resolution unternommen haben.
- In den Ziff. 8 und 9 hat der Sicherheitsrat schließlich seine Entschlossenheit bekräftigt, alle notwendigen Schritte zur vollen Implementierung dieser Resolution in Übereinstimmung mit seinen Verantwortlichkeiten nach der UN-Charta zu unternehmen sowie weiterhin mit der Angelegenheit befasst zu bleiben.

3. Erklärung des Präsidenten des UN-Sicherheitsrates vom 8.10.2001

In seiner nicht-öffentlichen Sitzung vom 8.10.2001 hat der UN-Sicherheitsrat keinen förmlichen Beschluss gefasst. Nach Sitzungsende hat sein amtierender Präsident² in

² Amtierender Präsident des UN-Sicherheitsrates war der irische Politiker Richard Ryan

einer Pressemitteilung (AFG/152/SC/7167) berichtet, der Sicherheitsrat sei auf Verlangen der Vertreter der USA und des Vereinigten Königreichs zusammengetreten, um von diesen in Anwesenheit des UN-Generalsekretärs über die militärischen Aktionen informiert zu werden, die beide Staaten gegen Afghanistan begonnen hätten. Die Sicherheitsratsmitglieder hätten die öffentliche Erklärung des UN-Generalsekretärs vom heutigen Tage begrüßt. Ferner hätten sie von den Briefen des amerikanischen und des britischen Vertreters Kenntnis genommen ("took note ..."), in denen diese dargelegt hätten, dass ihre militärische Aktion gegen Afghanistan in Übereinstimmung mit dem Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung nach den terroristischen Angriffen in den USA vom 11.9.2001 erfolgt sei. Die amerikanischen und britischen Repräsentanten hätten ausgeführt, dass die Militäraktion, die am 7.10.01 begonnen habe, zur Selbstverteidigung erfolge und gegen Terroristen und diejenigen gerichtet sei, die sie beherbergten. Sie hätten unterstrichen, dass jede Anstrengung unternommen werde, Zivilopfer zu vermeiden und dass die Aktion in keiner Weise als ein Schlag gegen das Volk von Afghanistan, den Islam oder die muslimische Welt verstanden werden könne. Weiter teilte der amtierende Präsident des UN-Sicherheitsrates mit, die Mitglieder des Rates hätten ihre Anerkennung bzw. ihr Verständnis für die Mitteilung durch die USA und das Vereinigte Königreich zum Ausdruck gebracht ("were appreciative of the presentation made by ...").

Der UN-Sicherheitsrat hat damit auch am 8.10.2001 weder eine ausdrückliche Billigung der militärischen Maßnahmen der USA und des Vereinigten Königreichs noch eine Ermächtigung zur Durchführung derselben erklärt. Ebenso wenig hat der Sicherheitsrat in dieser Sitzung eine eigene Verantwortung für die von den USA und vom Vereinigten Königreich am Tag zuvor begonnenen militärischen Handlungen übernommen oder das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 51 UN-Charta eigenständig festgestellt.

Er hat freilich auch *nicht* die Argumentation der USA und Großbritanniens zurückgewiesen, die sich bei ihrem Bericht im Sicherheitsrat ausdrücklich auf Art. 51 UN-Charta berufen haben. Der Sicherheitsrat hat insoweit - angesichts des sonst drohenden Vetos der USA - keine Position bezogen und keinen Beschluss gefasst.

Die Interpretation dieses Verhaltens des Sicherheitsrates ist diffizil.

Die genaue Lektüre des Wortlauts dieser Erklärung seines amtierenden Präsidenten macht deutlich, dass die Mitglieder des UN-Sicherheitsrates ihre Anerkennung für die von den USA und vom Vereinigten Königreich gegen Afghanistan am Tag zuvor begonnenen militärischen Maßnahmen, sondern für die Unterrichtung durch beide Staaten ("presentation") im Sicherheitsrat zum Ausdruck gebracht haben. Insoweit heisst es im Antrag der Bundesregierung vom 7.11.01 an den Deutschen Bundestag durchaus korrekt, dass der amtierende Präsident des Sicherheitsrates "die Unterrichtung durch diese beiden Staaten" und (im übrigen) die Entschlossenheit des Rates gewürdigt habe, die Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) vollständig umzusetzen.

In der Konsequenz heisst dies: Der Sicherheitsrat hat in seiner Sitzung vom 8.10.2001 keinen Beschluss gefasst; er hat in der von seinem amtierenden Präsidenten berichteten Diskussion die kriegführenden Staaten weder zur Kriegsführung ermächtigt noch dafür kritisiert, sondern sie als Faktum zur Kenntnis genommen

III. Der von der Bundesregierung dem Deutschen Bundestag vorgelegte Antrag zur Billigung einer deutschen Beteiligung am Krieg der USA und des Vereinigten Königreichs gegen das Taliban-Regime Afghanistans und "gegen den internationalen Terrorismus" wirft schwerwiegende Zweifel daran auf, ob er die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Grundgesetzes erfüllt.

1. Artikel 25 GG

Soweit – wie oben dargelegt – die Voraussetzungen des Art. 51 UN-Charta für die militärischen Aktionen der USA und des Vereinigten Königreichs gegen Afghanistan jedenfalls bislang nicht vorliegen, gilt dies auch für eine militärische Beteiligung Deutschlands an diesem Krieg. Würde Deutschland sich ungeachtet dessen in dieser Situation an diesem Krieg beteiligen, würde es gegen das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 der UN-Charta verstoßen. Dies wäre nicht nur völkerrechtswidrig, sondern würde auch Art. 25 GG verletzen, da das Gewaltverbot des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta zu den “allgemeinen Regeln des Völkerrechts” im Sinne des Art. 25 GG zählt, die “Bestandteil des Bundesrechts” sind, “den Gesetzen vorgehen” sowie “Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes” erzeugen.

2. Teilnahme an einem “System gegenseitiger kollektiver Sicherheit” im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG?

Das Bundesverfassungsgericht (2. Senat) hat in seinem Urteil vom 12.7.1994 die Auffassung vertreten, die NATO sei nicht nur ein “kollektives Verteidigungssystem”, sondern sei auch “durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer Organisation gekennzeichnet, die es zulassen, sie als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne des Art. 24 Abs. 2 GG zu bewerten”.

Diese Auffassung des BVerfG ist im Fachschrifttum zu Recht auf starke Kritik gestoßen, da sie die Entstehungsgeschichte der Norm missachtet und die grundlegenden Unterschiede zwischen einem Verteidigungsbündnis und einem System kollektiver Sicherheit verkennt. An dieser Kritik halten wir fest.

Aber selbst wenn man sich der Qualifizierung der NATO als “System gegenseitiger kollektiver Sicherheit” anschließt, ist ein Einsatz der Bundeswehr auf der Grundlage dieser vom BVerfG vorgenommenen Auslegung des Art. 24 Abs. 2 GG nur dann zulässig, wenn er “im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems” stattfinden würde. Das ist indes nicht der Fall.

Nach dem Antrag der Bundesregierung geht es bei dem anstehenden Einsatz der Bundeswehr um eine Beteiligung “an der Operation ENDURING FREEDOM”. Dies ist keine militärische Operation der NATO, sondern der USA (und des Vereinigten Königreichs). Nicht die NATO-Stäbe und –Führungsstellen planen und leiten die militärischen Operationen und entscheiden über die Kriegsziele sowie Fragen der Strategie und Taktik. Die NATO-Staaten werden allenfalls – soweit dies der US-Regierung tunlich und nützlich erscheint – im NATO-Rat oder in bilateralen Kontakten informiert. Deshalb läuft der Krieg der USA in Afghanistan jedenfalls bislang nicht nach NATO-Regeln und NATO-Weisungen und damit nicht – wie vom BVerfG gefordert – “im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems” (nämlich der NATO) ab. Angesichts dessen ist sehr zweifelhaft, ob Art. 24 Abs. 2 GG als Rechtsgrundlage für eine deutsche Beteiligung an diesem US-Krieg überhaupt in Betracht kommt.

3. Parlamentsvorbehalt

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12.7.1994 bedarf “im Falle eines Angriffs auf einen Bündnispartner” die militärische Verwendung deutscher Streitkräfte “der – regelmäßig vorhergehenden – parlamentarischen Entscheidung über den *konkreten* Einsatz nach Maßgabe der bestehenden Bündnisverpflichtung”.

Es ist sehr zweifelhaft, ob der vorgelegte Antrag der Bundesregierung diesem sogenannten Parlamentsvorbehalt gerecht wird.

Der Antrag der Bundesregierung umschreibt den der Bundeswehr zu erteilenden Auftrag dahingehend, die "Operation" habe "zum Ziel, Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten, Terroristen zu bekämpfen, gefangen zu nehmen und vor Gericht zu stellen sowie Dritte dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten"; deutsche Streitkräfte trügen "dazu mit ihren Fähigkeiten bei", wobei der Beitrag auch "Leistungen zum Zweck humanitärer Hilfe" einschlieÙe. Auch wenn die Zahl und die Art der einzusetzenden Bundeswehrsoldaten (in der Obergrenze maximal 3.900) näher fixiert werden, bleibt dabei völlig im Ungewissen, um welche Art von Einsatz es sich handeln soll:

a) Das gilt zunächst für das Einsatzgebiet, das geographisch wie folgt umschrieben wird: "Gebiet gemäß Art. 6 des NATO-Vertrages, die arabische Halbinsel, Mittel- und Zentralasien und Nord-Ost-Afrika sowie die angrenzenden Seegebiete". Von einem "konkreten" Einsatz kann angesichts der riesigen Weite der potenziellen Einsatzgebiete außerhalb Afghanistans kaum die Rede sein. Wird der Bundestag nochmals um Zustimmung gebeten, wenn es um militärische Einsätze außerhalb Afghanistans geht? Soll ein Einsatz der Bundeswehr auch in Ländern zulässig sein, die über keine handlungsfähige Regierung verfügen (z.B. Somalia)?

b) Auch die Festlegung, dass es um eine Beteiligung der Bundeswehr "an der Operation ENDURING FREEDOM" geht, lässt einen konkreten und letztlich überschaubaren Einsatz nicht erkennen. Bei "ENDURING FREEDOM" handelt es sich um Operationen, die ausschließlich von den Führungsstellen und -stäben der US-Streitkräfte (ggf. unter Beteiligung der britischen Stellen) ausgearbeitet und in Gang gesetzt wurden. Es ist bislang nicht erkennbar, dass NATO-Stellen an der konkreten Planung, Ausarbeitung und Umsetzung der Militäroperationen entscheidungsrelevant beteiligt waren. Ebenso wenig ist ersichtlich, inwiefern sich dies in naher Zukunft ändern sollte, da es sich eben nicht um einen von NATO-Stäben konzipierten und geleiteten Kriegseinsatz handelt, sondern um einen Krieg der USA.

Darf eine wesentliche Veränderung der deutschen Streitkräfte (z.B. Erhöhung des Anteils der "Spezialkräfte") unterhalb der Obergrenze von 3.900 Soldaten künftig ohne Zustimmung des Bundestages vorgenommen werden?

Angesichts dessen ist nicht ersichtlich, wie der Deutsche Bundestag auf dieser undurchsichtigen Entscheidungsgrundlage eine verantwortliche Entscheidung über den "konkreten Einsatz" sollte treffen können.

c) Auch die Dauer der vorgesehenen Ermächtigung zum Militäreinsatz von bis zu 12 Monaten macht es völlig unkalkulierbar, um welche "konkreten" Einsätze es dann letztlich geht, für die der Deutsche Bundestag – quasi ins Blaue hinein – seine Vorabzustimmung geben soll. Soll die Bundeswehr Unterstützung leisten bei der (so US-Pressestimmen) vom US-Präsidenten den US-Streitkräften und der CIA erteilten Aufgabe, bestimmte Tatverdächtige zu liquidieren? Soll die Bundeswehr das (weitere) Kriegsziel der USA durchsetzen helfen, das Taliban-Regime zu stürzen und eine neue afghanische Regierung zu etablieren?

Ein Parlament, das unter solchen Kautelen sein Ja-Wort zum Krieg erteilt, stellt einen Blankoscheck aus mit letztlich unkalkulierbaren Folgen.