

10.01.2018 ▾

Frankfurter Allgemeine
Einspruch Magazin

Alles was Recht ist

HERAUSGEGEBEN VON WERNER D'INKA, JÜRGEN KAUBE, BERTHOLD KOHLER, HOLGER STELTZNER

VÖLKERRECHT

Ohne Angriff keine Verteidigung

Der „Islamische Staat“ ist besiegt, doch die deutschen Militäreinsätze in Syrien dauern an. Damit verletzt die Regierung das völkerrechtliche Gewaltverbot. / Von Stefan Talmon

Seit zwei Jahren beteiligt sich Deutschland mit Aufklärungstornados und Tankflugzeugen am Kampf der Militärkoalition gegen die Terrormiliz „Islamischer Staat“ (IS) in Syrien. Im vergangenen Dezember hat der Deutsche Bundestag das Mandat für den Einsatz um drei weitere Monate verlängert. Völkerrechtlich ist er nicht unbedenklich, denn grundsätzlich stellt jeder militärische Einsatz der Streitkräfte im Gebiet eines anderen Staates ohne dessen Zustimmung einen Verstoß gegen das völkerrechtliche Gewaltverbot dar.

Zulässig sind solche Einsätze nur, wenn sie mit einem Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen nach Kapitel VII der UN-Charta oder in Ausübung des individuellen oder kollektiven Rechts auf Selbstverteidigung nach Artikel 51 der UN-Charta erfolgen. Ein Mandat des Sicherheitsrats nach Kapitel VII liegt für den Einsatz in Syrien aufgrund der ablehnenden Haltung Russlands nicht vor. Deutschland hat sich deshalb von Anfang an auf das Recht zur kollektiven Selbstverteidigung berufen. In einem Schreiben an den UN-Sicherheitsrat vom 10. Dezember 2015 erklärte die Bundesregierung, dass sie „in Ausübung des Rechts auf kollektive Selbstverteidigung militärische Maßnahmen gegen die Terrororganisation Islamischer Staat im Irak und in der Levante (ISIL) eingeleitet hat“.

Als der Bundestag am 12. Dezember die Mandate für mehrere Auslandsmissionen der Bundeswehr verlängerte, war das Mandat zum Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte in Syrien bei weitem das umstrittenste. Nur 436 Abgeordnete stimmten für den Antrag, 226 – darunter auch Mitglieder der geschäftsführenden Regierungsfractionen – stimmten dagegen, und zehn enthielten sich. Wie zuvor stützte die Bundesregierung ihren Antrag auf Mandatsverlängerung völkerrechtlich auf das Recht zur kollektiven Selbstverteidigung.

Die Rechtsgrundlage der kollektiven Selbstverteidigung für den Einsatz deutscher Aufklärungs- und Tankflugzeuge über Syrien war völkerrechtlich jedoch von Beginn an höchst problematisch. Seit der irakische Premierminister die vollständige Befreiung des Iraks und den Sieg über den IS erklärt und dessen Vertreibung aus Syrien angekündigt hat, ist sie kaum noch haltbar. Russland, das die syrische Regierung im Kampf gegen den „Islamischen Staat“ unterstützt, hatte bereits fünf Tage vor der Entscheidung zur Verlängerung des deutschen Einsatzes erklärt, dass es kein einziges Dorf oder Gebiet in Syrien unter der Kontrolle des IS mehr gebe.

Die Bundesregierung begründete den Militäreinsatz in Syrien ursprünglich damit, dass Deutschland „Frankreich, Irak und die internationale Allianz in ihrem Kampf gegen den Islamischen Staat auf der Grundlage des Rechts der kollektiven Selbstverteidigung“ unterstützt, doch das Selbstverteidigungsrecht steht nur Staaten zu. Die Bildung einer internationalen Allianz ist insofern unerheblich.

Im Hinblick auf Frankreich waren die Voraussetzungen der kollektiven Selbstverteidigung nie gegeben. Ganz abgesehen von der Frage, ob nichtstaatliche Terrororganisationen überhaupt als Angreifer im Sinne von Artikel 51 der UN-Charta in Frage kommen – eine Frage, die der Internationale Gerichtshof im Jahr 2004 noch ausdrücklich verneint hat –, erreichten die terroristischen Anschläge von Paris im November 2015 mit 130 Toten und mehreren hundert Verletzten nie Art, Umfang, Dauer und Intensität eines „bewaffneten Angriffs“. Ein solcher Angriff ist aber die Bedingung für das Recht auf Selbstverteidigung, das seinerseits eine Ausnahme vom Gewaltverbot darstellt. Entsprechend restriktiv sind die Voraussetzungen des „bewaffneten Angriffs“ auszulegen.

Nach Ansicht des Internationalen Gerichtshofs fallen darunter „nur die schwerwiegendsten Formen der Gewaltanwendung“. Terroristische Anschläge oder bloße Grenzscharmützel zwischen regulären Streitkräften reichen in der Regel nicht aus. Eine Ausnahme stellt die Entführung von Großflugzeugen dar, die – wie die Terroranschläge vom 11. September 2001 gezeigt haben – dieselben Auswirkungen haben kann wie ein schwerer Bomben- oder Raketenangriff.

Selbst wenn man von einem bewaffneten Angriff des „Islamischen Staats“ auf Frankreich ausginge, wäre zu fragen, ob dieser Angriff mehr als zwei Jahre nach den ursprünglichen Anschlägen noch immer andauert. Je länger die eigentlichen Terroranschläge zurückliegen, ohne dass weitere Anschläge folgen, desto schwieriger ist es, von einem „gegenwärtigen“ Angriff auszugehen – eine weitere Voraussetzung des Selbstverteidigungsrechts.

Dass kein bewaffneter Angriff auf Frankreich im Sinne von Artikel 51 der UN-Charta vorlag, wird auch daran deutlich, dass Deutschland das einzige Land war, das sich in seinem Schreiben an den UN-Sicherheitsrat auf einen „bewaffneten Angriff“ auf Frankreich berief. Die anderen Staaten der internationalen Allianz, die den IS in Syrien bekämpften – darunter mehrere Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Australien, Kanada, Norwegen und die Vereinigten Staaten, beriefen sich auf das Recht zur kollektiven Selbstverteidigung des Iraks. Ein bewaffneter Angriff des IS auf den Irak steht schließlich außer Zweifel. Dies zeigt sich bereits daran, dass es der Terrororganisation gelang, mit militärischen Mitteln weite Teile des Irak unter ihre Kontrolle zu bringen. Bereits in seiner Resolution 2233 (2015) vom 29. Juli 2015 hatte der UN-Sicherheitsrat festgestellt, dass der Irak sich „einer großangelegten Offensive“ des „Islamischen Staates“ gegenüber sieht, verbunden mit zahlreichen zivilen Opfern und der Vertreibung von mehr als drei Millionen irakischen Zivilisten.

Am 9. Dezember 2017 erklärte der irakische Premierminister den Sieg über den „Islamischen Staat“ und die vollständige Befreiung des Iraks von der IS-Herrschaft. Noch am gleichen Tag gratulierte der deutsche Botschafter in Bagdad der irakischen Regierung und dem irakischen Volk zu ihrem Sieg. Wenige Tage später dankte der irakische Außenminister den Mitgliedern der internationalen Allianz, darunter namentlich Deutschland, für ihre Hilfe im Kampf gegen die Terrorgruppe und rief alle Staaten zur Hilfe beim Wiederaufbau der befreiten Gebiete auf.

Spätestens am 9. Dezember 2017, also drei Tage vor der Mandatsverlängerung durch den Bundestag, fiel damit die völkerrechtliche Rechtsgrundlage für den Einsatz der Bundeswehr in Syrien weg. Mit dem Sieg über den „Islamischen Staat“ im Irak und seiner Vertreibung aus Syrien war der Angriff zu einem Ende gekommen. Ohne andauernden bewaffneten Angriff gibt es aber kein Recht zur kollektiven Selbstverteidigung. Australien war das erste Land, das daraus die Konsequenzen zog und am 22. Dezember 2017 seinen Einsatz gegen den IS in Syrien für beendet erklärte und begann, seine Kampfflugzeuge abzuziehen.

Auf die Haltung der Bundesregierung hat die veränderte Lage im Irak und in Syrien dagegen bislang keine Auswirkungen. Deutsche Aufklärungs- und Tankflugzeuge nehmen nach wie vor an Einsätzen in Syrien teil. Dabei beruft sich die Bundesregierung weiterhin auf das kollektive Selbstverteidigungsrecht. Bereits zur Begründung des ursprünglichen Mandats für den Kampf gegen den „Islamischen Staat“ im Dezember 2015 hatte die Bundesregierung erklärt: „Wir leisten Unterstützung für diejenigen, die angegriffen sind und sich angegriffen fühlen.“ Völkerrechtlich kommt es auf ein Gefühl jedoch nicht an.

Zudem kann das Recht auf kollektive Selbstverteidigung nur dann und nur so lange in Anspruch genommen werden, wie der angegriffene Staat selbst von einem Angriff ausgeht. Und selbst wenn noch einzelne IS-Zellen in Syrien bestehen sollten und die irakische Regierung weiterhin militärische Unterstützung suchte, wäre fraglich, ob in dieser Situation Selbstverteidigungsmaßnahmen noch zulässig wären. Auch das Recht der kollektiven Selbstverteidigung unterliegt schließlich dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Bereits in der Debatte über das ursprüngliche „Anti-IS-Mandat“ im Dezember 2015 wick der damalige Außenminister Steinmeier Fragen nach der kollektiven Selbstverteidigung mit der Bemerkung aus, man sei „hier nicht in einem Seminar, sondern in einem Parlament, dem Deutschen Bundestag“. Gerade im Deutschen Bundestag, der über den Kampfeinsatz und damit das Leben deutscher Soldaten entscheidet, sollte man jedoch erwarten, dass die Bundesregierung – wie in einem juristischen Seminar – objektiv und fachkundig über die völkerrechtlichen Rechtsgrundlagen des Einsatzes informiert. Ohne völkerrechtliche Rechtsgrundlage stellen die täglichen Verletzungen des syrischen Luftraums durch deutsche Aufklärungsflugzeuge zur Unterstützung amerikanischer und

andere Kampfflugzeuge nicht nur einen Verstoß gegen das Gewaltverbot dar. Sie sind ein Akt der Aggression.

Professor Dr. Stefan Talmon lehrt Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Universität Bonn.