

PROF. DR. IUR. HANS-DETLEF HORN

Am Heier 22
35096 Weimar (Lahn)-Roth
Tel. priv.: 06426-967141
Tel. mobil: 0173-3020828
E-mail: hans-detlef.horn@jura.uni-marburg.de

Fachbereich Rechtswissenschaften
Institut für Öffentliches Recht
Philipps-Universität Marburg
Universitätsstr. 6
35037 Marburg
Tel. dienstl.: 06421-2823126 / 23810
Fax dienstl.: 06421-28 23839

29. April 2018

Steht der amerikanisch-britisch-französische Militärschlag gegen syrische Chemiewaffeneinrichtungen vom 14. April 2018 im Einklang mit dem Völkerrecht?

Eine völkerrechtliche Stellungnahme

im Auftrag der Abgeordneten der EKR-Fraktion im Europäischen Parlament

...

I. Das Überschreiten der „roten Linie“

1 In den frühen Morgenstunden (MESZ) des 14. April 2018 flogen die Luftstreitkräfte der USA, Großbritanniens und Frankreichs Angriffe gegen syrische Chemiewaffeneinrichtungen und militärische Infrastruktur. Betroffen waren laut Medieninformationen der Militärflughafen in Ad-Dumair, das Forschungszentrum in Barsah und eine Chemiewaffenlagerstätte in Schien. Nach Angaben der französischen Regierung sei dabei das syrische Chemiewaffenarsenal „zu einem großen Teil“ zerstört worden.

2 Der alliierte Militäreinsatz war mehrere Tage zuvor angekündigt worden. Noch am Nachmittag des 14. April 2018 drohte der französische Außenminister Jean-Yves Le Drian mit „einer weiteren Intervention“, sollte es in Syrien erneut einen Chemiewaffenangriff geben. „Hinsichtlich der chemischen Waffen gibt es eine rote Linie, die nicht überschritten werden darf“, sagte Le Drian. „Wenn sie überschritten wird, gibt es eine weitere Intervention.“¹

3 Die Metapher von der "roten Linie" und ihrer Überschreitung reicht zurück bis ins Jahr 2012. Unter dem Eindruck der mehrfachen Weigerung Russlands (und Chinas), Resolutionen des UN-Sicherheitsrats gegen die seit 17 Monaten andauernde Gewalt in Syrien zuzustimmen, erklärte der damalige US-Präsident Obama, mit einer Verlegung oder dem Einsatz von Chemie- und Biowaffen würde die syrische Führung aus Sicht der USA eine "rote Linie" überschreiten, die eine (einseitige) Militärreaktion nach sich ziehen könne. Damit gaben die USA und ihre Verbündeten zu erkennen, ihre bisherige Zurückhaltung, in den Konflikt direkt einzutreten, unter Umständen aufzugeben.

4 Es folgten zahlreiche weitere derartige Warnungen, so in der Reaktion auf die Giftgasattacke in Duma am 21. August 2013, bei der über 800 (nach anderen Angaben über 1400) Menschen zu Tode kamen. Die Warnungen blieben aber einstweilen ohne tatsächliche Konsequenzen.

5 Stattdessen (wohl aber auch unter dem Eindruck einer drohenden US-Intervention) beschloss der UN-Sicherheitsrat (auf Vorschlag und mit der Stimme Russlands) die Resolution S/Res/2118 vom 27. September 2013, mit der Syrien (auf Grundlage des Art. 40 UN-Charta) zur Einhaltung seiner Verpflichtungen aus der Chemiewaffenkonvention² und zur Vernichtung seines Chemiewaffenprogramms im Ausland (mit bindender Wirkung, Art. 25 UN-Charta) aufgefordert wird.³

¹ Siehe Zeit-online v. 14.4.2018, abrufbar unter <http://www.zeit.de/politik/ausland/2018-04/frankreich-syrien-krieg-einsatz-chemiewaffen-zerstoerung-angriff>. – Alle Abrufe von Internetseiten zuletzt am 29.4.2018.

² Abrufbar unter <https://www.opcw.org/chemical-weapons-convention/>. – Syrien ist dem Abkommen am 14.9.2013 mit Wirkung zum 14.10.2013 beigetreten.

³ Siehe http://www.un.org/depts/german/sr/sr_13/sr2118.pdf.

6 Nach Berichten der Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW) von 2015 und 2016 kam das syrische Regime diesen Verpflichtungen indessen nicht vollumfänglich nach; insbesondere wurde es für mehrere Chlorgasangriffe in der Provinz Idlib verantwortlich gemacht.

7 Nachdem am 4. April 2017 bei einem Einsatz des Nervengases Sarin in der Kleinstadt Chan Scheichun in der Provinz Idlib nach UN-Angaben 83 Menschen getötet und Hunderte verletzt wurden, sah US-Präsident Trump zum ersten Mal die „rote Linie“ überschritten. Er machte die syrische Regierung für den Gaseinsatz verantwortlich und ließ zur Vergeltung im Alleingang die syrische Militärbasis Al-Schairat mit (58) Raketen beschießen (die nach eigenen Angaben 20 Prozent der syrischen Luftstreitkräfte zerstörten).

8 Seitdem vertrat auch der (im Mai 2017 gewählte) Staatspräsident Frankreichs, Macron, mit Nachdruck die Politik der „roten Linie“ und drohte Syrien wiederholt („aus eigenständiger Fähigkeit“) mit einem Militärangriff, sollte der Führung des Landes der Einsatz von Chemiewaffen nachgewiesen werden.⁴

9 Der jüngste, in amerikanisch-britisch-französischer Allianz unternommene Militärschlag vom 14. April 2018 reagierte schließlich unmittelbar auf den Chemiewaffeneinsatz (mutmaßlich) des syrischen Regimes in Duma am 7. April 2018, durch den (nach divergierenden Angaben) zwischen 40 und 75 Menschen umgekommen sind.

II. Verlautbarungen zur Rechtfertigung und Unterstützung

10 Die alliierten Luftangriffe stießen und stoßen, wie schon der US-Raketenschlag von 2017, in der großen Mehrheit der Staatengemeinschaft auf Zustimmung.⁵ Hingegen werden sie von Syrien und seinen Verbündeten, wie namentlich von Russland, auch vom Iran, deutlich verurteilt, allerdings nicht nur politisch, sondern auch mit dem rechtlichen Einwand, dass die Militärope-

⁴ Vgl. z.B. <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/emmanuel-macron-droht-mit-vergeltung-bei-chemiewaffen-in-syrien-15038169.html>.

⁵ Vgl. J. Ku, <http://opiniojuris.org/2017/04/07/almost-everyone-agrees-that-the-u-s-strikes-against-syria-are-illegal-under-international-law-except-for-most-governments/>.

ration eine staatliche Aggressionshandlung („act of aggression“)⁶ und damit einen klaren Völkerrechtsverstoß darstelle.⁷

11 Die Haltung Russlands war politisch nicht anders zu erwarten. Ebenso nicht anders zu erwarten war, dass eine von Russland noch am 14. April 2018 beantragte Resolution des UN-Sicherheitsrats (SC/13296), den Militärschlag entsprechend zu verurteilen, nicht zustande gekommen ist.⁸

12 Dennoch legt die Berufung auf das Völkerrecht nahe, sich die (offiziellen) Erklärungen anzusehen, die die den Luftangriff tragenden NATO-Staaten zur Begründung oder Rechtfertigung gegeben haben.

13 Hier fällt auf, dass sich lediglich Großbritannien näher auf die Frage der völkerrechtlichen Legalität einlässt, während die USA und Frankreich die politisch-moralische Legitimität des Einsatzes betonen und unter Hinweis auf die „rote Linie“ lediglich auf ihre „righteous power“ verweisen, gegen das mörderische Assad-Regime (Trump: „crimes of a monster“) einzuschreiten; die schwerwiegende Verletzung des Völkerrechts und der UN-Resolution durch den Einsatz von Chemiewaffen gegen die eigene Bevölkerung dürfe nicht weiter toleriert und dadurch trivialisiert werden.⁹

14 Großbritannien hat hingegen seine Position in einem eigens unter dem 14. April 2018 veröffentlichten „Policy Paper“ dargelegt.¹⁰ Darin wird gesagt,

⁶ Im Sinne der Resolution der UN-Generalversammlung A/Res/3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974, abrufbar unter http://www.un.org/depts/german/gv-early/ar3314_neu.pdf.

⁷ Vgl. <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/14/insulting-russia-furious-over-syria-attacks-as-politician-likens-trump-to-hitler>.

⁸ Vgl. <https://www.un.org/press/en/2018/sc13296.doc.htm>.

⁹ Vgl. zur Begründung der USA die Erklärung von Präsident Trump <https://www.nytimes.com/2018/04/13/world/middleeast/trump-syria-airstrikes-full-transcript.html>; zur Position Frankreichs und Großbritanniens <https://www.nytimes.com/2018/04/13/world/europe/theresa-mays-statement-on-the-syria-strike.html>.

¹⁰ Siehe <https://www.gov.uk/government/publications/syria-action-uk-government-legal-position/syria-action-uk-government-legal-position>:

“3. The UK is permitted under international law, on an exceptional basis, to take measures in order to alleviate overwhelming humanitarian suffering. The legal basis for the use of force is humanitarian intervention, which requires three conditions to be met:

(i) there is convincing evidence, generally accepted by the international community as a whole, of extreme humanitarian distress on a large scale, requiring immediate and urgent relief;

das Völkerrecht erlaube es, in Ausnahmefällen militärische Maßnahmen zu ergreifen, um überwältigendem menschlichen Leiden entgegenzuwirken. Die Rechtsgrundlage dafür sei die Doktrin der humanitären Intervention, für die drei Tatbestandsvoraussetzungen zu erfüllen seien:

15 Erstens müsse es überzeugende, von der internationalen Gemeinschaft insgesamt akzeptierte Beweise für eine extreme humanitäre Notlage großen Ausmaßes geben, die sofortige und dringende Hilfe erfordere. Zweitens müsse objektiv klar sein, dass es keine praktikable Alternative zum Einsatz von Gewalt gibt, wenn Leben gerettet werden solle. Und drittens müsse die Gewaltanwendung notwendig und angemessen sowie zeitlich und umfänglich streng auf das Ziel der Linderung des humanitären Leids begrenzt sein.

16 Trotz der entgegenstehenden Positionen Russlands und Syriens sieht die britische Regierung diese Voraussetzungen als erfüllt an. Der Einsatz von Chemiewaffen durch das syrische Regime habe das menschliche Leid in dem nunmehr sieben Jahre andauernden Bürgerkrieg mit mehr als 400.000 Toten, in der großen Mehrzahl Zivilisten, noch verschärft. Dabei handele es sich um ein schweres Verbrechen von internationaler Tragweite, das gegen das gewohnheitsrechtliche Verbot des Einsatzes chemischer Waffen verstoße und ein Kriegsverbrechen und ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstelle. Durch die vielfache Verweigerung Russlands im UN-Sicherheitsrat, Resolutionen gegen Syrien mit einem robusten Mandat (nach Art. 42 UN-Charta) mitzutragen, sei das Gremium blockiert. Daher gebe es zum Schutz der syrischen Bevölkerung und zur Linderung ihres Leids keine andere Abhilfemöglichkeit. Die gezielten Angriffe auf die Infrastruktur des syrischen Chemiewaffenarsenals seien auch als erforderlich und verhältnismäßig zu erachten.

17 Demgegenüber fällt die Reaktion Deutschlands vergleichsweise knapp aus. In der Presseerklärung der Bundesregierung vom 14. April 2018 heißt es: „Wir unterstützen es, dass unsere amerikanischen, britischen und französischen

(ii) it must be objectively clear that there is no practicable alternative to the use of force if lives are to be saved; and

(iii) the proposed use of force must be necessary and proportionate to the aim of relief of humanitarian suffering and must be strictly limited in time and in scope to this aim (i.e. the minimum necessary to achieve that end and for no other purpose).“

Verbündeten als ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats in dieser Weise Verantwortung übernommen haben. Der Militäreinsatz war erforderlich und angemessen, um die Wirksamkeit der internationalen Ächtung des Chemiewaffeneinsatzes zu wahren und das syrische Regime vor weiteren Verstößen zu warnen.“¹¹

18 In ähnlicher Weise äußert sich am gleichen Tage das Auswärtige Amt: „Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen ist in der Syrienfrage, auch im Hinblick auf die Frage von Chemiewaffeneinsätzen, durch das Agieren Russlands schon seit Monaten blockiert und war auch im vorliegenden Fall nicht in der Lage, seine Aufgaben zu erfüllen. In dieser Situation war der begrenzte Angriff auf militärische Strukturen des syrischen Regimes durch Frankreich, Großbritannien und den USA als ständigen Mitgliedern des Sicherheitsrats ein angemessenes und erforderliches Signal.“¹²

19 Auch die Zustimmung, die die Militäroperation weithin in der übrigen Staatenwelt erfahren hat, weist cum grano salis den gleichen Tenor auf.¹³

III. Implizite Haltungen und explizite Kritik

20 Augenscheinlich stellen sich solche Verlautbarungen als recht vage dar. Jedenfalls vermeiden sie, anders als die britische Erklärung, eine explizite völkerrechtliche Bewertung. Doch darf dies nicht zu Fehlschlüssen verleiten. Allemal sind die Staaten unter dem Völkerrecht nicht verpflichtet, sich zur Legalität völkerrechtlich relevanter Handlungen zu erklären oder gar festzulegen, auch nicht diejenigen, die den Militärschlag tatsächlich ausgeführt haben.

21 Zum zweiten sind solche Verhaltensweisen von Staaten keineswegs ohne völkerrechtliche Bedeutung. Das liegt an oder folgt aus der Eigenart des Völkerrechts. Dieses kennt keine zentrale Rechtssetzungsinstanz, sondern entsteht aus dem Verkehr und im Umgang der Staaten miteinander. So kann sich

¹¹ Abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2018/04/2018-04-14-syrien.html>.

¹² Abrufbar unter <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/bm-zu-syrien/1991100>.

¹³ Beispiele bei *J. Ku*, <http://opiniojuris.org/2017/04/07/almost-everyone-agrees-that-the-u-s-strikes-against-syria-are-illegal-under-international-law-except-for-most-governments/>.

auch aus dem (expliziten oder impliziten) Austausch von Rechtshaltungen das Völkerrecht weiterentwickeln. Das gilt insbesondere dann, wenn es in Anbetracht eines konkreten Praxisfalles um das „richtige“ Verständnis „geltender“ Völkerrechtssätze des Vertrags- oder Gewohnheitsrechts geht. Kurz: Politik und Recht bilden hier keine derartige Systemdifferenz, wie es die verfassungsstaatliche Ordnung des nationalen Binnenraums kennzeichnet.

22 Das Gesagte wird zumal deutlich, wenn man die Reaktion der Staaten auf den amerikanisch-britisch-französischen Militärschlag einer Lesart zuführt, die darauf abstellt, welche alternative Position sie damit gerade nicht einnehmen. Denn indem die allermeisten Staaten erklären, der Einsatz sei gerechtfertigt und fände ihre Unterstützung, scheinen sie implizit dessen Völkerrechtswidrigkeit zu verneinen, zumindest halten sie dessen völkerrechtliche Akzeptanz gegenüber der Alternative, im gegebenen Fall (Syrien) untätig zu bleiben, für vorzugswürdig – und zwar in einem Maße, dass sie sich nicht mit der Reaktion begnügen, die ihnen auch möglich gewesen wäre, das Geschehene schlicht mit Schweigen hinzunehmen.

23 Auch im UN-Sicherheitsrat, in der noch am Tage des Einsatzes einberufenen Sitzung,¹⁴ stimmten acht Staaten ausdrücklich gegen den Resolutionsvorschlag Russlands, die Luftangriffe als Verletzung des Völkerrechts zu verurteilen: Elfenbeinküste, Frankreich, Kuwait, Niederlande, Polen, Schweden, Großbritannien und USA. Andere Staaten (Äquatorial Guinea, Äthiopien, Kasachstan, Peru) verhielten sich zumindest indifferent, indem sie sich der Stimme enthielten, somit die Militäraktion gegen Syrien zwar nicht unterstützten, aber auch nicht verurteilten. Somit waren es lediglich drei Staaten, neben Russland noch China und Bolivien, die mit ihrer Stimmabgabe den Einsatz ausdrücklich als völkerrechtswidrig kennzeichneten.¹⁵

24 In Anbetracht dieser Lage wird die Frage durchaus erheblich, ob die Staaten hier nicht eine Rechtsauffassung des Inhalts etabliert haben, dass der Militärschlag vom 14. April 2018 dem Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta

¹⁴ SC/13296, abrufbar unter <https://www.un.org/press/en/2018/sc13296.doc.htm>.

¹⁵ Beschlüsse des Sicherheitsrats bedürfen der Zustimmung von neun (von 15) Mitgliedern, einschließlich der fünf ständigen Mitglieder, Art. 27 (3) UN-Charta.

nicht widerspreche – zumal schon der vergleichbare US-Raketenangriff auf Syrien vom 4. April 2017 von der überwiegenden Staatengemeinschaft befürwortet worden war.¹⁶

25 Bemerkenswert erscheint allerdings auch, dass, soweit ersichtlich, bislang kein Staat so weit gegangen ist, die beständige Veto-Position Russlands (auch Chinas) im UN-Sicherheitsrat, durch die eine Ermächtigung zu kollektiven Militärmaßnahmen (nach Art. 42 UN-Charta) gegen Syrien verhindert wird, ihrerseits als völkerrechtswidrig zu qualifizieren. Das würde vorliegend eine völkerrechtliche Pflicht zum Einschreiten (nach dem Konzept der „responsibility to protect“) implizieren, an die auch die Mitglieder des Sicherheitsrats gebunden wären, mit der Folge, dass deren Nichtbeachtung ebenso geeignet sein könnte, das unilaterale Vorgehen der USA, Großbritanniens und Frankreichs zu rechtfertigen. Doch dass diese Rechtsauffassung nirgends geltend gemacht wird, gehört auch zum Lagebild des internationalen Umgangs mit einseitigen Militärschlägen wie dem vorliegenden.

26 Unbeschadet dessen stößt der alliierte Luftangriff vom 14. April 2018 in ersten Stellungnahmen der völkerrechtlichen Fachliteratur auf harsche Kritik. Vielfach bekräftigen sie die Auffassungen, die in gleicher Weise schon den US-Raketenschlag vom 4. April 2017 verurteilt haben. Rechtfertigende Positionen sind kaum zu finden.¹⁷ Die Überzeugung von der Völkerrechtswidrigkeit ist derart verbreitet, dass ein Beitrag auf „Opinio Iuris“ drastisch titelt: „Almost Everyone Agrees that the U.S. Strikes Against Syria are Illegal, Except for Most Governments“.¹⁸

¹⁶ Siehe den Bericht über die Sitzung des UN-Sicherheitsrats (SC/12777) am 5. April 2017 <https://www.un.org/press/en/2017/sc12777.doc.htm>, sowie auf Spiegel-online, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/syrien-resolution-zu-mutmasslichem-giftgasanschlag-scheitert-im-uno-sicherheitsrat-a-1142057.html>.

¹⁷ Siehe aber die vorsichtigen und differenzierenden Überlegungen von *M. Hakimi*, *The Attack on Syria and the Contemporary Jus ad Bellum*, EJIL Talk v. 15.4.2018, unter <https://www.ejiltalk.org/the-attack-on-syria-and-the-contemporary-jus-ad-bellum/>.

¹⁸ So *J. Ku*, <http://opiniojuris.org/2017/04/07/almost-everyone-agrees-that-the-u-s-strikes-against-syria-are-illegal-under-international-law-except-for-most-governments/>; m.w.N. aus der US-amerikanischen Literatur. – Siehe ferner *A. Kulick*, *Syria and the Humanitarian Reprisal - President Trump's Poisonous Gift to International Law?*, VerfBlog v. 14.4.2018, unter <https://verfassungsblog.de/syria-and-the-humanitarian-reprisal-president-trumpspoisounous-gift-to-international-law/>; *M. Milanovic*, *The Syria Strikes: Still Clearly Illegal*, EJIL Talk v.

27 Auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags teilt in seinem Gutachten vom 18. April 2018 diese Ansicht:¹⁹ Die alliierten Luftangriffe würden sich im Ergebnis eher als unverhohlene Rückkehr zu einer Form der – völkerrechtlich überwunden geglaubten – „bewaffneten Repressalie im ‚humanitären Gewand‘“ darstellen.

28 In der deutschen Presse wird dem alliierten Vorgehen ebenfalls die völkerrechtliche Legalität abgesprochen.²⁰

IV. Zur völkerrechtlichen Beurteilung im Einzelnen

1. Ausgangspunkt: Das Gewaltverbot und seine Ausnahmen

29 Die Klärung der völkerrechtlichen Lage im Einzelnen muss ihren Ausgangspunkt finden in den Prinzipien der UN-Charta, auf deren Basis die Vereinten Nationen nach dem Zweiten Weltkrieg (in der Verfolgung ihrer in Art. 1 UN-Charta niedergelegten Zielsetzungen) das System der kollektiven Sicherheit gegründet haben. Die Charta legt die souveräne Gleichheit der Staaten fest, Art. 2 (1); die Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung, Art. 2 (3); das Gewaltverbot, Art. 2 (4); und den Grundsatz der Nichteinmischung der Vereinten Nationen in die innerstaatliche Gerichtsbarkeit der Staaten, Art. 2 (7). Diese Prinzipien wurden in der Friendly Relations Declaration von 1970²¹ – die zwar als Resolution der UN-Generalversammlung formell unverbindlich ist, aber

15.4.2018, unter <https://www.ejiltalk.org/the-syria-strikes-still-clearly-illegal/>; H. P. Aust, Völkerrechtswidrigkeit benennen: Warum die Bundesregierung ihre Verbündeten für den Syrien-Luftangriff kritisieren sollte, Verfblog v.16.4.2018, unter <https://verfassungsblog.de/voelkerrechtswidrigkeit-benennen-warum-die-bundesregierung-ihre-verbuendeten-fuer-den-syrien-luftangriff-kritisieren-sollte/>; auch A. de Zayas, Trump's Attack on Syria Violates International Law, Interview, unter <http://therealnews.com/t2/story:21561:Trump's-Attack-on-Syria-Violates-International-Law>.

¹⁹ Völkerrechtliche Implikationen des amerikanisch-britisch-französischen Militärschlags vom 14. April 2018 gegen Chemiewaffeneinrichtungen in Syrien, Az.: WD 2 - 3000 - 048/18, dort auch vorgenannte Fundstellen, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/blob/551344/f8055ab0bba0ced333ebcd8478e74e4e/wd-2-048-18-pdf-data.pdf>.

²⁰ Vgl. R. Müller, Ohne Ermächtigung, in: FAZ v. 17.4.2018, S. 8; vorsichtiger *ders.*, Das Völkerrecht wahren, FAZ v. 24.4.2018, S. 1; Tagesspiegel-online v. 14.4.2018, Vergeltung verstößt gegen das Völkerrecht, <https://www.tagesspiegel.de/politik/militaerintervention-in-syrienvergeltung-verstoest-gegen-das-voelkerrecht/21173364.html>; Taz vom 15.4.2018, US-Angriff war illegal, <http://www.taz.de/!5498624/>.

²¹ A/RES/25/2625, abrufbar unter <http://www.un-documents.net/a25r2625.htm>.

materiell weitgehend verbindliches Völkergewohnheitsrecht enthält – wiederholt und weiterentwickelt.

30 Da die Anwendung von Gewalt gegen einen Staat, wie hier der alliierte Militärschlag gegen Syrien, sei dieser auch erklärtermaßen aus humanitären Gründen erfolgt, prima facie gegen das Gewaltverbot in Art. 2 (4) UN-Charta verstößt, bedarf es des Nachweises, dass eine solche Gewaltanwendung entweder nicht gegen das Verbot verstößt oder dass sie unter eine der beiden in der UN-Charta festgelegten Ausnahmen fällt: das Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta oder eine Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat nach Kap. VII (Art. 39 ff.) UN-Charta. Gelingt dies nicht, so muss das Argument für die Rechtmäßigkeit der Intervention auf dem Nachweis beruhen, dass sie entweder auf einer Einladung des angegriffenen Staates oder auf einem Satz des Völkergewohnheitsrechts beruht, der sich als eine weitere Ausnahme vom Gewaltverbot herausgebildet hat.²²

31 Dieses Rechtsregime – das Gewaltverbot mit seinen Ausnahmeverhalten – firmiert auch unter dem Begriff des *ius ad bellum*.

2. Keine Relativierung des Gewaltverbots

32 Art. 2 (4) UN-Charta verbietet allen Staaten jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt („threat or use of force“). Im Ersten Prinzip der Friendly Relations Declaration wird dieses Verbot weiter aufgefächert. Unstreitig handelt es sich dabei um zwingendes Völkerrecht (*ius cogens*), das nicht disponibel ist, also von den Staaten nicht abbedungen werden kann, weder durch Vertragsrecht noch – vorbehaltlich vorgenannter Fortentwicklungen – durch Völkergewohnheitsrecht, und absolute (*erga omnes*-)Wirkung hat.

²² Siehe auch V. Lowe, A. Tzanakopoulos, Humanitarian Intervention, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL], Stand: 2011, Abs.-Nr. 11, abrufbar unter <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e306?rskey=JxbOSM&result=1&prd=EPIL>.

33 In Anbetracht der Zielsetzung der Militärschläge vom April 2018, im syrischen Bürgerkrieg den Einsatz von Chemiewaffen zu unterbinden und damit die Einhaltung einer zentralen Norm der internationalen Rechts durchzusetzen, könnte die Argumentation aufkommen, dies widerspräche nicht, sondern entspräche gerade den Zielen der Vereinten Nationen.

34 Eine dementsprechend enge Lesart des Art. 2 (4) UN-Charta hatte Großbritannien im Korfu Kanal-Fall²³ vertreten: Eine gewaltsame Intervention, die nur zu dem Zweck geführt werde und operativ wie zeitlich darauf begrenzt sei, massiven Völker- und Menschenrechtsverletzungen entgegenzutreten, richte sich nicht gegen und untergrabe auch nicht die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit des angegriffenen Staates.

35 Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat jedoch diese Auffassung, infolge derer die in Art. 2 (4) UN-Charta genannten Ziele der Vereinten Nationen den Geltungsbereich des Gewaltverbots qualifizieren und einschränken würden, schon im Korfu Kanal-Fall mit aller Deutlichkeit zurückgewiesen²⁴ und dies auch späterhin, im Nicaragua-Fall,²⁵ bekräftigt.²⁶ Die Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen, aus welchen Gründen auch immer, ist – gerade auch zum Schutz kleinerer und schwacher Staaten – absolut verboten.

36 Somit muss die alliierte Gewaltanwendung vom April 2018 durch eine der völkerrechtlich etablierten Ausnahmen gerechtfertigt sein.

3. Kein Fall des Selbstverteidigungsrechts

37 Unzweifelhaft entfällt eine Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht des Art. 51 UN-Charta.

38 Der Tatbestand, demzufolge die Luftschläge gegen Syrien auf das Recht auf Selbstverteidigung gestützt werden könnten, ist offenkundig nicht

²³ ICJ v. 9.4.1949, abrufbar unter <http://www.icj-cij.org/en/case/1>.

²⁴ ICJ v. 9.4.1949, ICJ Rep., S. 35, abrufbar unter <http://www.icj-cij.org/en/case/1>.

²⁵ ICJ v. 27.6.1986, ICJ Rep., Abs.-Nr. 268, abrufbar unter <http://www.icj-cij.org/en/case/70>.

²⁶ Vgl. dazu *V. Lowe, A. Tzanakopoulos, Humanitarian Intervention* (Fn. 22), Abs.-Nr. 13.

gegeben. Weder sind die alliierten Staaten Adressaten eines von Syrien geführten bewaffneten Angriffs gewesen noch befanden oder befinden sie sich sonst mit Syrien in einem direkten bewaffneten Konflikt.

39 Soweit die Alliierten bislang in Syrien militärisch engagiert waren, galt dies ausschließlich der Bekämpfung des sog. „Islamischen Staates“ in Syrien. Und nur insoweit wird, mangels vorliegender Zustimmung der syrischen Regierung, das Selbstverteidigungsrecht als Grundlage herangezogen, nämlich im Nachgang zu den „IS“-Attentaten von Paris vom November 2015 (Anti-IS-Operation „Inherent Resolve“).²⁷

40 Vorschläge aus der NATO, das Recht auf Selbstverteidigung auf die Verteidigung von “common interests and values, including when the latter are threatened by humanitarian catastrophes, crimes against humanity, and war crimes“ auszudehnen, haben im internationalen Recht keinen Rückhalt gefunden. Eine derart erweitertes Verständnis überdehnt die Deutungsgrenzen des Art. 51 UN-Charta und hat keinerlei Grundlage in der Praxis und opinio iuris der Staaten.²⁸

4. Fehlendes Mandat des UN-Sicherheitsrats

41 Das UN-Charta-System der kollektiven Sicherheit verbindet das Verbot der unilateralen Gewaltanwendung mit der Ermächtigung, wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Bedrohungen des Friedens zu verhüten und zu beseitigen und Angriffshandlungen oder sonstige Friedensbrüche zu unterdrücken.

42 Das Mandat dafür (a) festzustellen, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt, und (b), ob und welche Maßnahmen zu treffen sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen, legt die Charta exklusiv in die Hände des Sicherheitsrats (Art. 39 UN-Charta).

²⁷ Vgl. WD des Deutschen Bundestages (Fn. 19), S. 8.

²⁸ V. Lowe, A. Tzanakopoulos, Humanitarian Intervention (Fn. 22), Abs.-Nr. 24, mit Verweis auf North Atlantic Assembly Resolution 283 “Recasting Euro-Atlantic Security: Towards the Washington Summit” (November 1998), NATO Doc AR 295 SA (1998).

43 Unter der Voraussetzung der genannten Feststellungsentscheidung (nach Art. 39 UN-Charta) und der Einschätzung, dass nicht-militärische Maßnahmen (nach Art. 41 UN-Charta) unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, schließt diese (Letzt-)Verantwortung des Sicherheitsrats für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit als ultima ratio auch den Beschluss zur Durchführung von militärischen Maßnahmen bzw. deren Übertragung an einzelne Mitglieder der Vereinten Nationen ein (Art. 42 UN-Charta). Der Vorbehalt der Nichteinmischung in innere Angelegenheiten nach Art. 2 (7) UN-Charta findet dann keine Anwendung.

44 Der Schlüsselbegriff in diesem Kapitel VII-Mechanismus ist der Begriff der Bedrohung bzw. des Bruchs des Friedens. Hierzu hat die Praxis des Sicherheitsrats seit den 1990er Jahren über den engeren, „negativen“ Friedensbegriff (Abwesenheit von gewaltsamer militärischer Auseinandersetzung zwischen Staaten) hinaus zu einem erweiterten, „positiven“ Friedensbegriff im Sinne hinreichender Bedingungen für ein friedliches Zusammenleben gefunden. Infolge dieser Ausdehnung werden heute unter anderem auch schwerwiegende und andauernde Menschenrechtsverletzungen oder eine breite humanitäre Krise innerhalb eines Staates, zumal einhergehend mit internen bewaffneten Konflikten (Bürgerkrieg, bürgerkriegsähnliche Verhältnisse), als eine „Bedrohung für den Frieden“ erachtet. Dafür ist es mittlerweile auch nicht mehr erheblich, ob von solchen internen Situation destabilisierende Auswirkungen auf die Region ausgehen oder sonstige schwerwiegende grenzüberschreitende Folgen, wie bewaffnete Reaktionen von Nachbarstaaten oder eine Flüchtlingswelle, zu befürchten sind.

45 So kann der Sicherheitsrat auch unter derart erweiterten, humanitären Zwecksetzungen die Staaten ermächtigen, gewaltsame Gegenmaßnahmen zu ergreifen. Solches Eingreifen stellt sich dann als „humanitäre Intervention“ dar, aber als eine kollektive, durchgeführt von den Staaten, die – die internationale Gemeinschaft repräsentierend – den Auftrag des Sicherheitsrat ausführen. Dafür gibt es in der UN-Praxis auch zahlreiche Beispiele;²⁹ üblicherweise lautet die Ermächtigung in diesen Fällen, alle erforderlichen Maßnahmen („all neces-

²⁹ Auflistung bei V. Lowe, A. Tzanakopoulos, *Humanitarian Intervention* (Fn. 22), Abs.-Nr. 16, 17.

sary means“) zu ergreifen, um in der gegebenen Lage der humanitären Bedrohung abzuhelfen.

46 In Anbetracht der Syrienkrise hat der Sicherheitsrat indessen – nach insgesamt 113 Sitzungen, zu denen er seit Beginn der Krise bis zu den Luftschlägen vom 14. April 2018 zusammengetreten war³⁰ – bislang keine Resolution beschlossen, die in derartiger Weise ein ausdrückliches Eingriffsmandat enthält. Nachdem Russland (mit China und Bolivien) schon zuvor wenigstens zehn Initiativen, die Zwangsmittel der Vereinten Nationen gegen Syrien robuster zu gestalten, scheitern ließ,³¹ stand und steht dem bis auf Weiteres die russische Veto-Position entgegen.

47 Im Jahre 2013 konnte zwar – erstmals seit Beginn des syrischen Bürgerkriegs im Frühjahr 2011 – eine gemeinsame Haltung erreicht werden. Mit Zustimmung Russlands und Chinas hatte der Sicherheitsrat beschlossen, dass der Einsatz chemischer Waffen in Syrien (wie überall) eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle und gegen geltendes Völkerrecht verstoße, Syrien daher keine chemischen Waffen einsetzen, herstellen, erwerben oder weitergeben dürfe und verpflichtet sei, auf rascheste und sicherste Weise sein vorhandenes Chemiewaffenarsenal unter Befolgung des vom Exekutivrat der OPCW vorgegebenen Verfahrens vollständig der Vernichtung zuzuführen (Resolution S/Res/2118).³²

48 Damit war der Sicherheitsrat in Kapitel VII der UN-Charta „eingestiegen“. Die Resolution enthält die Feststellung nach Art 39 UN-Charta und bereitet damit den Weg zu weiteren Maßnahmen, sollte Syrien den darin aufgegebenen Pflichten nicht nachkommen.

49 Doch bietet die Resolution keine Grundlage für einen dahingehenden Automatismus. Vielmehr heißt es in Ziffer 21 wörtlich: Der Sicherheitsrat „beschließt, im Falle der Nichtbefolgung dieser Resolution, einschließlich eines

³⁰ So der britische Botschafter bei den Vereinten Nationen in der Sicherheitsratssitzung vom 14.4.2018, <https://www.un.org/press/en/2018/sc13296.doc.htm>.

³¹ Vgl. <http://faktenfinder.tagesschau.de/ausland/veto-russland-un-sicherheitsrat-101.html>, mit einer Liste der gescheiterten Resolutionen.

³² Siehe http://www.un.org/depts/german/sr/sr_13/sr2118.pdf, und im Text Abs.-Nr. 5.

unerlaubten Transfers chemischer Waffen oder jedes Einsatzes chemischer Waffen in der Arabischen Republik Syrien, gleichviel durch wen, Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen zu verhängen“.

50 Vor dem Hintergrund der zur Syrienfrage seit Jahren nicht nur kontroversen, sondern konfrontativen Lage im Sicherheitsrat, mit Russland und China auf der einen und den NATO-Staaten auf der anderen Seite, kann dieser Beschluss nicht anders verstanden werden als die ausdrückliche Erklärung eines höchst voraussetzungsvollen Vorbehalts: Die Verhängung von Folgemaßnahmen, namentlich der Einsatz von militärischen Mitteln nach Art. 42 UN-Charta, wird, erstens, formell von einem weiteren Beschluss des Sicherheitsrats abhängig gemacht und, zweitens, materiell von der Tatsache bzw. dem Nachweis, dass Syrien die Resolution nicht befolgt. In beiden Hinsichten behalten so Russland und China ihre Veto-Macht in der Hand.

51 So erweist sich der Ziffer 21-Beschluss der Resolution zwar einerseits – an Syrien gerichtet – als unmissverständliche Androhung von Sanktionsmaßnahmen. Andererseits aber enthält er auch ein deutliches Signal an interventionbereite Drittstaaten wie die USA: Die Sicherheitsrats-Resolution 2118 enthält – bezogen auf den Fall Syrien – die völkerrechtliche Entscheidung gegen die Zulässigkeit unilateraler (humanitärer) Interventionen.

52 Demgegenüber muss man eine Ausdeutung für ausgeschlossen halten, die Ziffer 21 biete aber doch eine implizite Ermächtigung, indem ihr Wortlaut durchaus die Bekundung eines bereits beschlossenen Sanktionswillens zu erkennen gibt.

53 Die Möglichkeit einer impliziten Ermächtigung ist nicht per se ausgeschlossen; die Rechtsfigur wurde durchaus schon einer Reihe von Fällen herangezogen, um eine staatenübergreifende Gewaltanwendung zu humanitären Zwecken als durch den Sicherheitsrat autorisiert aufzuweisen.³³

³³ Vgl. Nachweise bei V. Lowe, A. Tzanakopoulos, *Humanitarian Intervention* (Fn. 22), Abs.-Nr. 18.

54 Der Grund, der dies auch im vorliegenden Zusammenhang erwägen lässt, rührt aus der Ähnlichkeit der Ziffer 21 der Resolution 2118 mit der Ziffer 16 der Sicherheitsrats-Resolution 1199 vom 23. September 1998³⁴. Unter Berufung auf diese hatte die NATO, insbesondere Frankreich, ihr Bombardement im Frühjahr 1999 gegen die damalige Bundesrepublik Jugoslawien im Rahmen des Kosovo-Krieges zu rechtfertigen gesucht.

55 Doch schon im Kosovo-Fall war die Argumentation einer impliziten Ermächtigung in Anbetracht der damals divergierenden Positionierungen der Staaten auf verbreiteten Widerstand gestoßen.³⁵ Was jedenfalls die gegenwärtige Debatten- und Konfrontationslage zur Syrienfrage anbelangt, so bietet diese ganz offenbar keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür anzunehmen, der Sicherheitsrat habe in der Resolution 2118 einer humanitären Intervention implizit zugestimmt. Dem entspricht es, dass sich, soweit zu sehen, noch kein Staat auf eine solche Argumentation verlegt hat.

56 Schließlich scheidet – zum gegenwärtigen Zeitpunkt – auch eine retrospektive oder ex post facto Autorisation durch den Sicherheitsrat aus.

57 Auch diese Möglichkeit wird zwar völkerrechtlich für grundsätzlich denkbar gehalten.³⁶ Doch weder gibt es bislang eine derart nachlaufende Resolution, die die Militäroperation vom 14. April 2018 ausdrücklich genehmigt, noch kann der Sicherheitsrats-Beschluss von jenem Tage, mit dem der von Russland eingebrachte Resolutionsentwurf zur Verurteilung der Militäroperation mehrheitlich abgelehnt wurde, dahingehend gedeutet werden, er enthalte implizit eine positive Autorisierung des alliierten Vorgehens.

³⁴ Abrufbar unter https://www.un.org/depts/german/sr/sr_98/sr1199.pdf. Besagte Ziffer 16 der Resolution lautet: Der Sicherheitsrat „beschließt, weitere Schritte und zusätzliche Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung des Friedens und der Stabilität in der Region zu prüfen, falls die in dieser Resolution sowie in Resolution 1160 (1998) geforderten konkreten Maßnahmen nicht getroffen werden“.

³⁵ Vgl. V. Lowe, A. Tzanakopoulos, *Humanitarian Intervention* (Fn. 22), Abs.-Nr. 19.

³⁶ Vgl. V. Lowe, A. Tzanakopoulos, *Humanitarian Intervention* (Fn. 22), Abs.-Nr. 20, 21.

5. Keine Einladung

58 Die Militärschläge vom April 2018 könnten gleichwohl gerechtfertigt sein, wenn sie sich auf eine Einladung oder Zustimmung des syrischen Regimes berufen könnten.

59 In der Staatenpraxis wird eine (auch) militärische Operation eines Staates auf dem Gebiet eines anderen Staates, die von diesem erlaubt oder erbeten wird, wenngleich nur unter engen Voraussetzungen und Bedingungen, akzeptiert (Intervention by Invitation).³⁷

60 Doch liegt eine solche Einladung oder Zustimmung des syrischen Regimes ersichtlich nicht vor. Das einzige Land, das gegenwärtig auf vermeintliche Einladung der Assad-Regierung mit militärischen Kräften vor Ort in Syrien agiert, ist Russland.

6. Verbot gewaltsamer Repressalien

61 Könnten die alliierten Luftschläge vom April 2018 aber als zulässige Repressalie gelten?

62 Auch das völkerrechtliche Repressalienrecht unterliegt allerdings dem Charta-Regime des Gewaltverbots und seinen Ausnahmeverhalten. Gegenmaßnahmen, die – unilateral – in Form von militärischen Vergeltungsschlägen unternommen werden, sind daher grundsätzlich illegal.

63 Das ist richtigerweise auch dann anzunehmen, wenn die Gegenmaßnahme als Reaktion auf Völkerrechtsverletzungen, auch auf schwerwiegende Völkerrechtsverletzungen, eines anderen Staates mit dem Ziel erfolgt, diesen von weiteren derartigen Handlungen abzuhalten, wie hier also³⁸ vor der Verlet-

³⁷ Dazu G. Nolte, Intervention by Invitation, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL], Stand: 2011, abrufbar unter <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1702>.

³⁸ Siehe die Erklärung der Botschafterin der USA bei den Vereinten Nationen, N. Haley, in der Sitzung des UN-Sicherheitsrats am 14.4.2018, SC/13296: „... had acted, not in revenge, punishment or a symbolic show of force, but to deter the future use of chemical weapons by holding the Syrian regime accountable“.

zung der Chemiewaffenkonvention, mehrerer Sicherheitsresolutionen (wie S/Res/2118 u.a.) sowie des Völkerstrafrechts (Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, Art. 7, Art. 8 IStGH-Statut) durch (mutmaßlich) Kräfte der syrischen Staatsgewalt.

64 Dass auch für diesen Fall die Grundsätze des *ius ad bellum* uneingeschränkt gelten, folgt aus den dem Völkergewohnheitsrecht zuzurechnenden Rechtssätzen, die im Anschluss an die Friendly Relations Declaration, mehrere Sicherheitsrats-Resolutionen sowie Judikate des IGH in den Artikeln der Völkerrechtskommission (ILC) der UN-Generalversammlung über die Staatenverantwortlichkeit von 2001³⁹ Aufnahme gefunden haben.⁴⁰

65 Danach wird ein Staat zwar ermächtigt, unter bestimmten materiellen und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen gegen einen anderen Staat, der für die Nichteinhaltung völkerrechtlicher Pflichten verantwortlich ist, Gegenmaßnahmen zu greifen. Doch umfasst dieses Repressalienrecht unter keinen Umständen den Einsatz militärischer Gewalt. Art. 50 (1) (a) der ILC-Artikel bestimmt ebenso wie schon die Friendly Relation Declaration (Erstes Prinzip) ebenso eindeutig wie unbedingt die Pflicht „to refrain from the threat or use of force“ nach Maßgabe der UN-Charta, namentlich „to refrain from acts of reprisal involving the use of force“.

66 Mithin: Ganz abgesehen von der Frage, ob die alliierten Luftschläge vom April 2018 überhaupt die Voraussetzungen für Gegenmaßnahmen nach Art. 49 ff. der ILC-Artikel erfüllten, müssen sie als gewaltsame Repressalie für völkerrechtlich illegal erachtet werden.

67 Mögliche Ausnahmen, die das humanitäre (Kriegs-)Völkerrecht (*ius in bellum*) hergibt, kommen vorliegend nicht Betracht, weil sich die Alliierten nicht in einem andauernden internationalen Konflikt mit Syrien befinden (s. schon Abs.-Nr. 38, 39).

³⁹ International Law Commission – ILC, Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, A/56/10, A/56/589, abrufbar unter http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

⁴⁰ Vgl. auch WD des Deutschen Bundestages (Fn. 19), S. 6 f.; A. Kulick, Syria and the Humanitarian Reprisal (Fn. 18).

7. Doktrin der humanitären Intervention

a)

68 Obgleich demnach die Gewaltanwendung gegen Syrien in keinem der bis hierher erörterten Rechtstitel eine tragfähige Grundlage finden kann, hält das Vereinigte Königreich den Militärschlag ausdrücklich für völkerrechtlich gerechtfertigt. Dafür beruft es sich, wie bereits aufgewiesen (Abs.-Nr. 14 ff.), auf die Doktrin der humanitären Intervention: “The UK is permitted under international law, on an exceptional basis, to take measures in order to alleviate overwhelming humanitarian suffering. The legal basis for the use of force is humanitarian intervention”.⁴¹

69 Begrifflich steht „humanitäre Intervention“ für den Einsatz von Streitkräften eines oder mehrerer Staaten in einem anderen Staat, um dort Menschen vor schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen zu schützen, oder allgemeiner, um eine humanitäre Katastrophe abzuwenden, wenn der Zielstaat nicht gewillt oder nicht handlungsfähig ist.

70 Zum Begriff in seinem spezifischen Sinne zählt zudem, dass sich die Gewaltanwendung nicht (als „kollektive humanitäre Intervention“, s. Abs.-Nr. 45) auf eine Mandatierung durch den UN-Sicherheitsrat stützen kann und sich auch im Übrigen von anderen rechtlichen Begründungen unterscheidet, sondern dass er eine eigenständige völkerrechtliche Rechtfertigung des Gewalteinsatzes behauptet („unilaterale humanitäre Intervention“, einschließlich der Fälle in multilateraler Trägerschaft).

71 Bei der vorstehenden Begriffsbildung handelt es sich allerdings um keine Definition im eigentlichen Sinne, auch nicht um die Wiedergabe eines völkerrechtlichen Rechtsbegriffs; „humanitäre Intervention“ erscheint in keinem internationalen Rechtstext. Vielmehr steht der Begriff für ein normatives Konzept (Doktrin), um eine grenzüberschreitende militärische Gewaltanwendung, der humanitäre Ziele oder Erwägungen zugrunde liegen, vor der Völkerrechtsgemeinschaft zu rechtfertigen.

⁴¹ Siehe <https://www.gov.uk/government/publications/syria-action-uk-government-legal-position/syria-action-uk-government-legal-position>.

72 Um den funktionalen Anspruch, dem Einsatz von Militärgewalt als Ausnahme vom Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta eine eigenständige Rechtsgrundlage zu bieten, erfüllen zu können, muss die Doktrin der humanitären Intervention allerdings als ein Rechtssatz des Völkergewohnheitsrechts nachgewiesen werden können, der zudem den gleichen (Rang-)Status wie das Gewaltverbot einnimmt, also zum zwingenden Völkerrecht („ius cogens“) gehört.

73 Völkergewohnheitsrecht entsteht durch die allgemeine Übung oder Praxis und die gemeinsame Rechtsüberzeugung („*opinio iuris*“) der Staaten, wobei die Übung von der Überzeugung rechtlicher Verbindlichkeit getragen sein muss. (Soweit logisch und rechtlich möglich, müssten an sich an die Entstehung von *ius cogens* noch höhere Ansprüche gestellt werden als an die Entstehung einer gewöhnlichen Regel des Völkergewohnheitsrechts.)

74 Dabei lässt sich aus der Praxis kollektiver, durch den Sicherheitsrat autorisierter humanitärer Interventionen selbstredend gerade kein Argument dafür herleiten, dass auch unilaterale humanitäre Interventionen rechtliche Akzeptanz finden.

b)

75 Unter diesen Maßgaben besteht in der völkerrechtlichen Literatur weitestgehende Einigkeit darüber, dass ein Ausnahmegewohnheitsrecht der humanitären Intervention bis heute nicht existiert.⁴²

76 Soweit – von Autoren oder von Staaten – einzelne Interventionsfälle in der Vergangenheit als Zeugnisse einer beständigen Übung und generellen Akzeptanz der unilateralen humanitären Intervention als Rechtssatz behauptet werden, so zeigen sich diese Fälle bei näherer Betrachtung – so sie nicht doch auf einer impliziten Sicherheitsrats-Ermächtigung beruhen – regelmäßig entweder auf andere Rechtsgründe gestützt, etwa auf das Selbstverteidigungsrecht (Art. 51 UN-Charta) oder auf das damit verbundene Recht zum Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland, oder aber sie werden – ungeachtet der von den

⁴² Vgl. zum Folgenden stellv. für die mittlerweile unüberschaubare Literatur V. Lowe, A. Tzanakopoulos, *Humanitarian Intervention* (Fn. 22), Abs.-Nr. 26 ff.

involvierten Staaten offiziell reklamierten Rechtsbegründung – im Nachhinein schlicht mit den humanitären Zielen begründet, die die Aktionen verfolgt hätten bzw. haben.

77 Politisch-moralische Motive sind indessen keine rechtlichen Gründe. Nur auf letztere bezieht sich aber das Erfordernis der *opinio iuris*; nur in Bezug auf diese kann sie entstehen und der Entstehung einer neuen Regel des Völkergewohnheitsrechts den Weg bereiten.

78 In der – äußerst vielstimmigen und andauernden – Debatte, ob das *ius ad bellum* einen weiteren Ausnahmetatbestand für humanitäre Interventionen enthält, wird allerdings immer wieder und ganz besonders die NATO-Intervention im Kosovo-Krieg 1999 in Bezug genommen (unbeschadet der untauglichen, s. Abs.-Nr. 55, Berufung auf eine implizite Ermächtigung durch den Sicherheitsrat). In Anbetracht dieser, so wird gesagt, könne zumindest ein erster Schritt in Richtung der Anerkennung einer gewohnheitsrechtlichen Ausnahme vom Gewaltverbot aus humanitären Gründen ausgemacht werden.

79 Weit überwiegend wird dies jedoch abgelehnt⁴³ und dazu u.a. darauf verwiesen, dass mehrere Staaten, so auch Deutschland (anders aber Großbritannien, s. Abs.-Nr. 86), damals mehr oder weniger deutlich gemacht hatten, die Kosovo-Intervention dürfe nicht als ein Präzedenzfall angesehen werden. Auch die sonst weltweit vornehmlich negative Haltung zur völkerrechtlichen Legalität des NATO-Bombardements gegen Jugoslawien bezeugt, dass die Doktrin der humanitären Intervention schwerlich zu einer Regel des Völkergewohnheitsrechts erwachsen ist – zumal auch die USA es damals vermieden hatten, sich auf diese zu berufen.

80 Ebenso wenig bietet die nachfolgende Staatenpraxis ein taugliches Beispiel für eine solche *opinio iuris*. Vielmehr gibt es Fälle, wie die Libyen-Krise 2011, die gerade umgekehrt deutlich aufzeigen, wie die Staaten auf der Not-

⁴³ Vgl. V. Lowe, A. Tzanakopoulos, *Humanitarian Intervention* (Fn. 22), Abs.-Nr. 32 f.; im vorliegenden Kontext A. Kulick, *Syria and the Humanitarian Reprisal* (Fn. 18); H. P. Aust, *Völkerrechtswidrigkeit benennen* (Fn. 18); WD des Deutschen Bundestages (Fn. 19), S. 9.

wendigkeit eines Sicherheitsrats-Mandats für Befreiungen vom Gewaltverbot aus humanitären Gründen beharren.

81 Gleiches trifft im Blick auf den Bürgerkrieg in Syrien und die dortigen schwersten Menschenrechtsverletzungen einschließlich der Giftgaseinsätze gegen Zivilpersonen zu, jedenfalls bis Ende 2013: Wie aufgezeigt (Abs.-Nr. 47 ff.), betont die Resolution 2118 in Ziffer 21 den Vorbehalt der Staatengemeinschaft, dass abschreckende Militäroperationen gegen Syrien der kollektiven Ermächtigung durch den Sicherheitsrat bedürften.

c)

82 Vermag sich demnach der alliierte Militärschlag vom 18. April 2018 nicht auf ein zuvor bereits entstandenes Ausnahmegewohnheitsrecht der humanitären Intervention zu gründen, so bleibt die Möglichkeit zu erwägen, ob es sich dabei um einen gewohnheitsrechtsbildenden Präzedenzfall handelt.

83 Die Frage erhob sich auch schon mit Blick auf den US-amerikanischen Raketenschlag gegen Syrien vom 4. April 2017 (der mithin bejahendenfalls der Operation von 2018 als erster Fall vorausliegen würde).

84 Die Annahme eines Präzedenzfalles würde zur Folge haben, dass die Staaten diesen in Zukunft im Prozess des Werdens einer *opinio iuris* als Bezugsfall – in welchem Ausmaß, wäre dann allerdings noch zu prüfen – anführen könnten, um nachfolgende unilaterale Militärinterventionen zu humanitären Zwecken zu rechtfertigen.

85 Doch der Blick auf die bisherige völkerrechtliche Debatte zu dieser Frage ergibt ein ziemlich einhelliges Bild: Weder der Raketenbeschuss von 2017 noch die Luftschläge von 2018 werden für tauglich gehalten, eine Rechtsqualität der unilateralen humanitären Intervention herbeizuführen.

86 Dem steht insbesondere nicht entgegen, dass das Vereinigte Königreich – wie schon 1999 zur NATO-Intervention im Kosovo⁴⁴ und 2013 zur Lage

⁴⁴ Vgl. UK Foreign and Commonwealth Office – Note v. 7.10.1998, verteilt an alle NATO-Staaten, “FRY/Kosovo: The Way Ahead: UK View on Legal Base for Use of Force”, zit. nach A.

gegenüber Syrien⁴⁵ – für die jüngste Operation in Syrien ausdrücklich (und nahezu wortidentisch) die „humanitäre Intervention“ als „legal basis“ behauptet.

87 Die einseitige Behauptung einer Rechtslage begründet keine *opinio iuris*, sofern sie nicht von der Staatengemeinschaft erkennbar geteilt wird. Doch weder schlichtes Schweigen noch eine erklärte Unterstützung der tatsächlichen Operation durch andere Staaten kann zur Bildung einer gemeinsamen Rechtsüberzeugung beitragen. Die Staaten müssen schon eigens behaupten, dass ein Fall der Gewaltanwendung aufgrund der Doktrin der humanitären Intervention rechtmäßig war, um dieser als einer neuen Regel des Völkergewohnheitsrechts den Weg zu bereiten. Niemand hat die Befugnis, den Staaten Rechtsauffassungen zuzuschreiben, die sie nicht selbst vorbringen – wie der IGH im Nicaragua-Fall unzweideutig festgestellt hat.⁴⁶

88 Gewendet auf die Reaktion der Staaten auf die Syrien-Operationen 2017/2018 bedeutet das, dass die britische Behauptung der „humanitären Intervention“ als „legal basis“ eine Rechtsüberzeugung reklamiert, die in der Staatengemeinschaft offenbar nicht als eine gemeinsame geteilt wird. Eine große Mehrheit von Staaten hat die Aktionen zwar befürwortet, hält sie auch für „erforderlich und angemessen“ (s. Abs.-Nr. 10 ff.). Doch keiner dieser Staaten bemüht dazu ausdrücklich die Doktrin der humanitären Intervention.

89 So gesehen erscheint es nicht ohne Berechtigung, die britische Behauptung einer existierenden Rechtsgrundlage als „fake law“ zu disqualifizieren.⁴⁷

90 Überdies kommt hinzu, dass der humanitäre Charakter oder Anteil, den sowohl die Militärschläge selbst auch als die dazu verlautbarten Begründungen

Roberts, NATO's "Humanitarian War" over Kosovo, in: *Institute for International Strategic Studies – IISS, Survival* vol. 41 (1999), S. 102 ff. (106), abrufbar unter <http://www.columbia.akadns.net/itc/sipa/S6800/courseworks/NATOhumanitarian.pdf>.

⁴⁵ Vgl. <https://www.lawfareblog.com/uk-legal-position-humanitarian-intervention-syria>, und <http://i2.cdn.turner.com/cnn/2013/images/08/29/chemical-weapon-use-by-syrian-regime-uk-government-legal-position.pdf>.

⁴⁶ ICJ v. 27.6.1986, ICJ Rep., Abs.-Nr. 207, abrufbar unter <http://www.icj-cij.org/en/case/70>; siehe dazu auch *M. Milanovic*, *The Syria Strikes* (Fn. 18), sowie WD des Deutschen Bundestages (Fn. 19), S. 10.

⁴⁷ So *A. de Zayas* in einer E-mail-Kommunikation mit dem Verfasser.

aufweisen, nur schwerlich identifizierbar ist, diese vielmehr augenscheinlich auf die Durchsetzung des Verbots des Einsatzes von Chemiewaffen fokussiert sind. Insbesondere die Erklärung der britischen Regierung nimmt sich insofern bei näherer Analyse erheblich inkonsistent aus und bleibt jede Erörterung der Frage schuldig, worin exakt die humanitäre Katastrophe in Syrien besteht, der durch den Militäreinsatz abgeholfen werden soll, wenn nicht zugleich das Töten von tausenden Zivilisten im syrischen Bürgerkrieg mit konventionellen Waffen als unter humanitären Gesichtspunkten hinnehmbar erscheinen soll.⁴⁸

91 Schließlich: Sollte es dem Militärschlag allein um eine Reaktion auf den Chemiewaffeneinsatz in Duma am 7. April 2018 gegangen sein und sollten dementsprechend die Begründungen allein bezogen auf diese konkrete Situation verstanden sein, stünde einer Annahme, diesen könnte eine völkerrechtliche Vorbildwirkung zukommen, zudem gravierend entgegen, dass zu dem Zeitpunkt der Operation, am 14. April 2018, der Sachverhalt des 7. April und die Frage der Verantwortlichkeit noch nicht abschließend ermittelt war, namentlich ein Bericht der OPCW noch nicht vorgelegen hatte.

92 Nach alledem wird man daher aus strikt normativer Sicht zu dem Ergebnis kommen müssen, dass die amerikanisch-britisch-französische Militäroperation gegen syrische Chemiewaffeneinrichtungen am 14. April 2018 als ein Verstoß gegen das geltende Völkerrecht des Gewaltverbots aus Art. 2 (4) UN-Charta zu erkennen ist.

V. Bleibende Fragen und Erwägungen

a)

93 Gleichwohl bleiben weitere Fragen und Erwägungen zu bedenken. Denn offensichtlich reibt sich die vorstehend dargelegte normative Lage hart an der praktischen Haltung, die eine große Mehrheit der Staaten zur gewaltsamen Intervention im Fall Syrien – wie schon 2017, so jetzt auch 2018 – eingenommen hat.

⁴⁸ So dezidiert *M. Milanovic*, *The Syria Strikes* (Fn. 18); auch WD des Deutschen Bundestages (Fn. 19), S. 10, sowie *H. P. Aust*, *Völkerrechtswidrigkeit benennen* (Fn. 18).

94 Darin liegt keine geringe Herausforderung an das Völkerrecht.⁴⁹ Hat dieses stets die aus der Dynamik des Staatenverkehrs rührenden Wandlungsimpulse zu verarbeiten, so gilt das insbesondere für den Änderungsdruck, denen das *ius ad bellum*, also die Regelungen zum Gewaltverbot und seinen Ausnahmen ausgesetzt sind. So stellen sich Fragen wie diese:

95 Wie ist es – in völkerrechtlicher Hinsicht – zu bewerten, dass die große Mehrheit der Staaten gerade in Kenntnis der normativen Lage davon abgesehen hat, den Sicherheitsrat anzurufen? Was hat es zu bedeuten, dass sie die Militärschläge statt dessen nicht einfach ohne Kommentar hingenommen, sondern ausdrücklich befürwortet und damit die Missachtung des Völkerrechts öffentlich gebilligt hat? Wie ist es zu bewerten, dass demgegenüber nur wenige Staaten die Militärschläge als Verletzung des Völkerrechts bezeichnet haben und nur ein Staat einen entsprechenden Antrag an den Sicherheitsrat gestellt hat? Welche Bedeutung fällt der Tatsache zu, dass der Sicherheitsrat beschlussförmlich eine völkerrechtliche Verurteilung der Militärschläge abgelehnt hat?

96 Und weiter: Welche Wirkung hat es auf das Völkerrecht, dass die Mehrheit der Staaten in Kenntnis der britischen Rechtsauffassung davon abgesehen hat, ihre Befürwortung der Militärschläge ebenfalls auf das Argument der „humanitären Intervention“ als Rechtsgrundlage zu stützen? Kann dies als Ausdruck einer Rechtsposition verstanden werden, die der gewohnheitsrechtlichen Entstehung einer derartigen Ausnahme vom Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta widerspricht? Oder ist es demgegenüber von – mehr oder weniger – Bedeutung, dass die Staaten ihren Erklärungen nicht ausdrücklich hinzugefügt haben, ihr unterstützendes Votum dürfe nicht als Präzedenzfall und nicht als rechtliche Akzeptanz eines unilateralen Rechts auf humanitäre Intervention verstanden werden?

97 Lässt sich vertreten, dass diese befürwortenden Verlautbarungen, auch in ihrer großen Zahl, allein fallspezifisch, bezogen auf die Operation vom 14. April 2018 gemeint waren, so dass ihnen per se keine generell rechtsbildende Wirkung zufallen kann? Liegt es aber nicht auch nahe anzunehmen, dass schon die Billigung des Militärschlags vom April 2017 durch die große Staatenmehr-

⁴⁹ Vgl. die Überlegungen von *M. Hakim*, *The Attack on Syria* (Fn. 17).

heit eine normative Präcedenzwirkung für die nachfolgende Operation der Alliierten vom April 2018 und die Haltung der Staaten dazu entfaltet hat?

98 Welche Bedeutung kommt der Beobachtung zu, dass die Staatengemeinschaft der unilateralen humanitären Intervention zwar die Anerkennung als Rechtssatz verweigert, andererseits aber offenbar weitgehende, der Anerkennung einer Rechtsbindung nahe kommende Übereinstimmung darüber besteht, welchen Voraussetzungen oder Bedingungen der unilaterale Einsatz von Streitkräften zu humanitären Zwecken unterliegt?

99 Und schließlich: Inwiefern ist es nicht nur eine politische Tatsache, sondern möglicherweise auch von normativem Belang, dass die unilateralen Militäraktionen gegen das syrische Regime und deren positive Aufnahme in der Staatenwelt als Reaktion auf vielfache vergebliche Versuche, den Sicherheitsrat für ein kollektives Mandat zu gewinnen, angesehen und damit als Antwort der Staaten auf eine institutionelle Blockade des UN-Systems gelesen werden können?

100 Unter dem Eindruck solcher „Nachfragen“ und eingedenk dessen, dass sich das Völkerrecht niemals im Zustand statischer Ruhe befindet, kann daher gegenwärtig noch nicht abschließend bzw. nicht mit Gewissheit gesagt werden, ob und ggf. welchen normativen Einfluss die Reaktion der Staaten auf die Syrien-Operation vom April 2018 letztendlich auf die Entwicklung des *ius ad bellum* nehmen wird – und dabei namentlich auf die Akzeptanz einer weiteren ungeschriebenen Ausnahme vom Gewaltverbot des Art. 2 (4) UN-Charta für den Fall humanitärer Notwendigkeit, jedenfalls dann, wenn es um die effektive Durchsetzung der völkerrechtlichen Ächtung von Chemiewaffen geht.

101 Andererseits gehört das Gewaltverbot in der „regelbasierten internationalen Ordnung“, für die die deutsche Bundesregierung immer wieder wirbt, zu jenem *ius cogens*, auf das sich die Staatengemeinschaft unter dem Eindruck der Verwüstungen des Zweiten Weltkriegs verständigt hat und das wie keine andere Regel des Völkerrechts die friedliche Ordnung der Staatenwelt konstituiert und stabilisiert.

102 Schon jede Tendenz hin zur gewohnheitsrechtlichen Bildung einer neuen Ausnahme, die jenseits des Selbstverteidigungsrechts und der Autorisation durch den Sicherheitsrat einem Recht auf unilaterale staatenübergreifende Gewaltanwendung den Weg bereitet, muss daher den Einwand konfrontieren, die Tür in einen Raum zu öffnen, in dem das Gewaltverbot nicht mehr absolut, sondern nurmehr relativ gilt, und zwar in Abhängigkeit von einem Tatbestand – der humanitären Katastrophe –, dessen Vorliegen im Einzelfall zweifelsfrei festzustellen schon objektiv schwierig ist, in Anbetracht der Notwendigkeit aber, im gegebenen Fall schnell einzuschreiten, noch in besonderer Weise irrationalen, machtpolitischen und sonst willkürlichen Anfälligkeiten ausgesetzt ist, was zu neuen Gefahren für Frieden und menschliches Leid führen kann.

b)

103 Was unzweifelhaft nicht in Betracht kommen kann, das ist eine Legitimation unilateraler Interventionen aus der Doktrin der Responsibility to Protect. Dem entspricht es, dass keine der in die Militäraktion vom April 2018 involvierten oder diese befürwortenden Staaten auch nur annäherungsweise auf diese Doktrin Bezug genommen hat.

104 Die „Responsibility to Protect“ (im Netzjargon: „R2P“ oder „RtoP“) unterscheidet sich von derjenigen der „humanitären Intervention“ dadurch, dass sie nicht nur ein Recht, sondern eine internationalrechtliche Pflicht zum Einschreiten behauptet, wenn anders schwersten Menschenrechtsverletzungen oder völkerrechtlichen Verbrechen durch einen Staat nicht entgegengetreten werden kann. Grundlage ist ein Verständnis der staatlichen Souveränität als Verantwortung für den Schutz seiner Bevölkerung mit der Folge, dass ein Staat seinen Interventionsschutz aus der UN-Charta verliert, wenn er gegen seine humanitäre Schutzverantwortung verstößt.

105 Die Doktrin geht zurück auf einen Vorschlag der Internationalen Kommission zu Intervention und Staatensouveränität (ICISS) von 2001, die auf Initiative Kanadas im Anschluss an die Kosovo-Krise und in der Reaktion auf die Nichtanerkennung des Rechts auf humanitären Intervention eingerichtet worden war. Der Vorschlag verfolgt das Ziel, dem Wunsch, auf schwerste humanitäre Verwerfungen (Völkermord, Kriegsverbrechen, ethnische Säuberung

und Verbrechen gegen die Menschlichkeit) wirksam zu reagieren, einen soliden rechtlichen Rahmen zur Verfügung zu stellen.

106 Die UN-Generalversammlung hat die Idee der Schutzverantwortung zwar als ein Ergebnis seines Weltgipfels 2005 in der Resolution 60/1 angenommen,⁵⁰ darin zugleich aber das traditionelle *ius ad bellum* bekräftigt und jegliche Maßnahmen zur Durchsetzung der Schutzverantwortung der Entscheidungsgewalt des Sicherheitsrats gemäß Kapitel VII der UN-Charta unterworfen, mithin jeder Vorstellung eines Rechts auf humanitäre Hilfe durch einseitigen Militäreinsatz unter Umgehung des kollektiven Charta-Systems eine Absage erteilt.⁵¹ Deshalb kann es als unbestreitbar gelten, dass auch diese Doktrin keine völkergewohnheitsrechtliche Anerkennung als Grundlage für unilaterale Militäraktionen gegen Drittstaaten genießt.

c)

107 Hat nach all dem das Völkerrecht des *ius ad bellum* im aktuellen Syrien-Fall zur Folge, dass sich die große Mehrheit der Staaten in einem offenen Dissens befindet zu der Haltung des UN-Sicherheitsrats, der die Autorisation jeder humanitären Intervention andauernd verwehrt, so wirft das zuletzt den Blick auf ein Verfahren, das die Generalversammlung der Vereinten Nationen schon vor bald 70 Jahren entwickelt hat, um auf Friedensbedrohungen zu reagieren, wenn der Sicherheitsrat aufgrund eines Vetos blockiert ist.

108 Angesprochen ist das sog. *Uniting for Peace*-Verfahren nach der Resolution Res 377 [V] vom 3. November 1950.⁵² Die Resolution hebt hervor, dass Sicherheitsrat zwar die primäre, aber nicht die alleinige Verantwortung für die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des internationalen Friedens und der Sicherheit trage, die durch humanitäre Katastrophen bedroht sein können. Deswegen wird den Staaten, die in einem gegebenen Fall eine humanitäre In-

⁵⁰ A/Res/60/1, abrufbar unter http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf; <http://www.un.org/depts/german/gv-60/band1/ar60001.pdf>.

⁵¹ A/Res/60/1, Ziffer 139.

⁵² A/Res/377(V), abrufbar unter [http://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A\(v\).pdf](http://www.un.org/en/sc/repertoire/otherdocs/GAres377A(v).pdf). Näher dazu C. Binder, *United Nations for Peace Resolution (1950)*, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL], Stand: 2017, sowie V. Lowe, A. Tzanakopoulos, *Humanitarian Intervention* (Fn. 22), Abs.-Nr. 36 f.

tervention befürworten, aber der Sicherheitsrat wegen eines Vetos an einer kollektiven Ermächtigung gehindert ist, empfohlen, die Frage der Generalversammlung vorzulegen – und dies vorzugshalber zu einem Zeitpunkt, bevor sie einseitige Maßnahmen in Betracht ziehen.

109 Abgesehen davon, dass ein nach einem solchen Antrag zustimmendes (Mehrheits-)Votum der Generalversammlung ebenfalls keine völkerrechtliche Verbindlichkeit hätte, der den Kapitel VII-Mechanismus verdrängen würde, erscheint dieser Weg auch in politischer Hinsicht ambivalent: Ein solcher Beschluss mag den Druck auf das Veto-führende Mitglied im Sicherheitsrat erhöhen, seine Blockadehaltung aufzugeben. Aber ebenso könnte er geeignet sein, den Veto-Staat vor der Weltöffentlichkeit in weitere Isolation zu treiben und damit die Konfrontation statt die Kooperation der Staaten zu befördern, auf die hin das moderne Völkerrecht angelegt ist.

110 Auf der Linie der Kooperation liegt die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. März 2018,⁵³ mit der in der Syrien-Frage in Anbetracht der „beschämenden“ Veto-Haltung Russlands im Sicherheitsrat und der „abscheulichen Verbrechen“ des Assad-Regimes und seiner Verbündeten "nachdrücklich eine erneuerte und intensive weltweite Zusammenarbeit zur Herbeiführung einer friedlichen und tragfähigen Lösung des Konflikts" gefordert wird.

gez. Prof. Dr. Hans-Detlef Horn

⁵³ 2018/2626(RSP), abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0090+0+DOC+XML+V0//DE>.