

ABHANDLUNGEN

Die israelische Befreiungsaktion von Entebbe in völkerrechtlicher Sicht

*Ulrich Beyerlin *)*

I

Am 27. Juni 1976 hatten vier pro-palästinensische Terroristen (zwei Deutsche, zwei Iraker) einen französischen Airbus mit 248 Passagieren und zwölf Besatzungsmitgliedern an Bord kurz nach dem Start von Athen in ihre Gewalt gebracht und nach einer Zwischenlandung in Benghazi nach Entebbe in Uganda entführt. Dort waren fünf weitere Terroristen zu den Entführern gestoßen. Die Geiseln waren dann zusammen mit der Besatzung in das Flughafengebäude von Entebbe gebracht und der Flughafen von ugandischem Militär hermetisch abgeriegelt worden.

Bereits bei ihrer Zwischenlandung in Benghazi hatten die Terroristen ihre Forderung bekanntgegeben, wonach von Israel 40, der Bundesrepublik Deutschland sechs, von Kenia fünf sowie von der Schweiz und Frankreich je ein »Freiheitskämpfer« freigelassen werden sollten.

Während der darauffolgenden Tage wurden insbesondere durch Vermittlung des französischen Botschafters in Uganda Verhandlungen zwischen den von der Forderung der Entführer betroffenen Regierungen (einschließlich der israelischen) und den Terroristen geführt. Diese gaben dann auch zunächst 47 und dann weitere 100 Geiseln frei und verlängerten ihr Ultimatum wiederholt, drohten dann aber unmißverständlich mit der Sprengung des Flughafengebäudes und damit mit der Ermordung der restlichen etwa hundert – ausschließlich israelischen – Geiseln und der französischen Besatzung, falls ihren Forderungen nicht vor Ablauf ihres letzten, auf 4. Juli, 12 Uhr mittags, datierten Ultimatums nachgegeben werde.

*) Dr. iur., Referent am Institut.

Entsprechend einem vom israelischen Generalstab ausgearbeiteten Plan landeten am frühen Morgen des 4. Juli zwei israelische Transportmaschinen mit etwa 150 Soldaten an Bord unter Zuhilfenahme eines im einzelnen nicht ganz geklärten Täuschungsmanövers unbehelligt auf dem Flugplatz in Entebbe. Mit Jeeps und schweren MGs ausgerüstet, stürmten israelische Einheiten das Flughafengebäude, töteten sieben Terroristen und befreiten die Geiseln; bei diesem Gefecht wurden aber auch drei Geiseln, ein israelischer Offizier und etwa zwanzig ugandische Soldaten erschossen. Zur gleichen Zeit zerstörten israelische Stoßtrupps zur Sicherung des eigenen Rückfluges elf am Boden befindliche ugandische Jagdbomber. Eine dritte mittlerweile gelandete israelische Transportmaschine brachte sämtliche befreite Geiseln zum Flughafen Nairobi, wo eine vierte als fliegendes Lazarett ausgestattete Maschine die Verwundeten und Versorgungsbedürftigen übernahm. Die Landung und das Auftanken der israelischen Maschinen in Nairobi hatte die Regierung Kenias »aus humanitären Gründen« gestattet¹⁾.

Obwohl sich der ugandische Präsident Idi Amin Dada entschieden gegen den israelischen Vorwurf verwarnte, er habe von der geplanten Entführung der französischen Maschine im voraus gewußt und die Terroristen nach ihrer Landung in Entebbe durch sein Militär sogar gedeckt, deuten die vom israelischen UN-Botschafter Herzog dem Sicherheitsrat vorgelegten Beweise²⁾, deren Richtigkeit unterstellt, darauf hin, daß der ugandische Präsident sich zumindest insofern zum Komplizen der Terroristen gemacht hatte, als diese die entführte Maschine mit seinem Einverständnis nach

¹⁾ Siehe die Berichte in Archiv der Gegenwart (AdG) 1976, S. 20355 f.; Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 5. 7. 1976, S. 1; Neue Zürcher Zeitung (NZZ) vom 6. 7. 1976, S. 1, vom 7. 7. 1976, S. 1, und vom 11./12. 7. 1976, S. 3, sowie den Brief des israelischen UN-Botschafters Herzog an den UN-Generalsekretär vom 4. 7. 1976 (UN-Doc. S/12123); vgl. auch Vereinte Nationen, Jg. 24 (1976), S. 120, sowie den Tatsachenbericht von W. Stevenson, 90 Minuten in Entebbe (1976).

²⁾ Nach Aussagen des Flugkapitäns der entführten Maschine war der Flughafen von Entebbe von vornherein Landeziel der Terroristen; freundschaftliche Begrüßung der Entführer in Entebbe durch den ugandischen Präsidenten und fünf weitere arabische Terroristen, die sich ersteren anschlossen; umfangreiche Vorkehrungen der ugandischen Behörden zur Versorgung der Geiseln noch vor deren Eintreffen; volle Bewegungsfreiheit der Entführer auf dem Flughafengelände; zeitweise alleinige Bewachung der Geiseln durch ugandische Soldaten anstelle der sich ausruhenden Terroristen; Beisetzung der sieben getöteten Terroristen »mit vollen militärischen Ehren« unter Teilnahme des ugandischen Staatschefs (siehe hierzu die Berichte in UN Monthly Chronicle, Bd. 13 [1976] Nr. 8, S. 18; AdG 1976, S. 20357; NZZ vom 7. 7. 1976, S. 1, und vom 13. 7. 1976, S. 3; vgl. auch Vereinte Nationen, a.a.O.).

Entebbe einfliegen konnten und dort von vornherein kein Eingreifen der ugandischen Behörden zu befürchten brauchten, wie die tatsächlichen Ereignisse dann auch bestätigt haben³⁾.

Auf der von den afro-arabischen Staaten beantragten Sondersitzung des UN-Sicherheitsrates legten Benin, Libyen und Tansania stellvertretend für den gesamten afro-arabischen Block und mit Unterstützung des sozialistischen Lagers einen Resolutionsentwurf vor, in dem Israels flagrante Verletzung der Souveränität und territorialen Integrität Ugandas verurteilt und die israelische Regierung aufgefordert wird, der berechtigten Forderung der ugandischen Regierung nach voller Entschädigung für alle in Uganda angerichteten Schäden nachzukommen⁴⁾. Demgegenüber brachten die Vereinigten Staaten und Großbritannien einen Resolutionstext ein, in dem Flugzeugentführungen verurteilt werden und die Staatengemeinschaft zur Zusammenarbeit bei der Verhinderung und Bekämpfung solcher Akte aufgefordert wird, ohne hierbei Israel im Text auch nur zu erwähnen⁵⁾. Beide Resolutionsentwürfe fanden im Sicherheitsrat jedoch keine Mehrheit⁶⁾.

Das trotz des Verlustes zahlreicher Menschenleben insgesamt erfolgreiche israelische Kommandounternehmen zur Befreiung der Geiseln in Uganda ist in der westlichen Welt vielfach als militärisches Kabinettstück und als Erfolg im Kampf gegen den internationalen Terrorismus gefeiert, von den afro-arabischen und sozialistischen Staaten hingegen einmütig als Aggression und flagrante Verletzung der Souveränität Ugandas verurteilt worden⁷⁾. Da diese Aktion auch in den Sicherheitsratsdebatten eine höchst kontroverse Bewertung gefunden hat, besteht für den Völkerrechtler genügend Anlaß, sich mit der Frage der völkerrechtlichen Vereinbarkeit solcher militärischen Schutzmaßnahmen eines Staates zugunsten seiner im Ausland angegriffenen Bürger, die letztmals anläßlich der belgisch-amerikanischen Fallschirmjäger-Aktion zur Befreiung belgischer Geiseln aus der Hand kongolesischer Rebellen im Jahre 1964 praktisch geworden war⁸⁾, von neuem zu befassen. Dabei erscheint der Versuch einer nüch-

³⁾ Von diesem Sachverhalt wird im folgenden ausgegangen.

⁴⁾ UN-Doc. S/12139 vom 12. 7. 1976; vgl. die deutsche Übersetzung dieses Entwurfs in Vereinte Nationen, Jg. 24, S. 127.

⁵⁾ UN-Doc. S/12138 vom 12. 7. 1976; vgl. dessen deutsche Übersetzung wiederum in Vereinte Nationen, Jg. 24, S. 126 f.

⁶⁾ Vgl. hierzu im einzelnen weiter unten S. 237.

⁷⁾ Vgl. z. B. FAZ vom 5. 7. 1976, S. 1, und NZZ vom 7. 7. 1976, S. 1 f.

⁸⁾ Vgl. zu dieser Aktion und zur völkerrechtlichen Problematik solcher Schutzaktionen allgemein zuletzt U. Beyerlin, Die humanitäre Aktion zur Gewährleistung des Mindeststandards in nicht-internationalen Konflikten (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 45) (1975), S. 36 ff.

ternen, juristischen Behandlung dieses Problems um so dringlicher, als gerade die Diskussion über diese jüngste Befreiungsaktion allzu sehr durch politische und moralische Argumente bestimmt worden ist. Während die eine Seite aus einer klaren Frontstellung gegenüber Israel allzu parteiisch geurteilt hat, dürfte auch die andere Seite – getragen von der Bewunderung für das kühne Unternehmen, der Erleichterung über sein Gelingen, der Anteilnahme für die bedrohten Geiseln und der entsprechenden Sympathie für deren Befreier und dem gleichzeitigen Abscheu vor den Terroristen und deren mutmaßlichen Helfer Idi Amin – die israelische Aktion vornehmlich mit den Maßstäben der Moral und Ethik gemessen und dabei den Normgeboten des heutigen Völkerrechts nicht immer ausreichend Rechnung getragen haben.

Bei der Prüfung der völkerrechtlichen Vereinbarkeit der israelischen Geiselbefreiungsaktion stellt sich zunächst die Frage, ob diese den Tatbestand des Gewaltverbots in Art. 2 (4) UN-Charta erfüllt. Falls dies zu bejahen sein sollte, ist weiter zu fragen, ob die Aktion nach heutigem Völkerrecht vom Gewaltverbot ausgenommen sein könnte. Dabei kommt als Rechtfertigungsgrund innerhalb der UN-Charta nur das Selbstverteidigungsrecht der Staaten in Art. 51 in Betracht. Sollte diese Norm hier nicht eingreifen, wird zu untersuchen sein, ob sich außerhalb der Charta, also insbesondere im Völkergewohnheitsrecht, ein heute allgemein anerkannter Rechtfertigungsgrund für das israelische Unternehmen finden läßt⁹⁾.

II

Ein Verstoß Israels gegen das Gewaltverbot in Art. 2 (4) UN-Charta läge tatbestandsmäßig vor, wenn sein militärisches Luftlandeunternehmen in Entebbe einen "threat or use of force against the territorial integrity or

⁹⁾ Den folgenden Überlegungen liegt die Annahme zugrunde, daß zwischen Art. 2 (4) UN-Charta einerseits und Art. 51 UN-Charta sowie eventuellen Rechtfertigungsgründen außerhalb der Charta andererseits ein Regel-Ausnahme-Verhältnis besteht (ebenso z. B. W. Kewenig, Gewaltverbot und noch zulässige Machteinwirkung und Interventionsmittel, in: W. Schaumann, Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung [1971], S. 178 Anm. 7; G. Dahm, Das Verbot der Gewaltanwendung nach Art. 2 (4) UNO-Charta und die Selbsthilfe gegenüber Völkerrechtsverletzungen, die keinen bewaffneten Angriff enthalten, Festschrift für R. Laun, Jahrbuch für Internationales Recht [JIR], Bd. 11 [1962], S. 51; F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 2 [2. Aufl. 1969], S. 48; L. Oppenheim/H. Lauterpacht, International Law, Bd. 2 [7. Aufl. 1952], S. 154; I. Brownlie, International Law and the Use of Force by States [1963], S. 298). Soweit mit dem Begriff »Rechtfertigungsgrund« ein strafrechtlicher Terminus gebraucht wird, ist dieser untechnisch zu verstehen.

political independence" Ugandas dargestellt hätte oder "in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations" gewesen wäre.

Da die politische Unabhängigkeit Ugandas durch die Geiselnbefreiung mit Sicherheit nicht tangiert worden sein kann¹⁰⁾, ist sogleich zur Frage überzugehen, ob diese Aktion die *territorial integrity* Ugandas beeinträchtigt hat.

Über die Auslegung dieses Begriffes gibt es in der heutigen Völkerrechtsliteratur immer noch widerstreitende Auffassungen. Nach der einen Meinung schützt Art. 2 (4) UN-Charta nur die territoriale Unversehrtheit, nicht dagegen die territoriale Unverletzlichkeit der Staaten, so daß nicht schon bloße Besitzstörungen, also vorübergehende Besetzungen fremden Staatsgebiets ohne Aneignungsabsicht, vom Gewaltverbot erfaßt sein sollen, sondern nur solche Eingriffe, die zu einem tatsächlichen Substanzverlust an Staatsgebiet (z. B. durch vollständige oder teilweise Annexion) führen¹¹⁾. Demgegenüber ist nach der wohl herrschenden Ansicht »territoriale Integrität« gleichbedeutend mit »territorialer Unverletzlichkeit gegen jede faktische Beeinträchtigung der Staatsgrenzen«¹²⁾.

Die letztere Auffassung, die »Integrität« und »Unverletzlichkeit« nicht als Kontrast-, sondern als synonyme Begriffe versteht, ist der ersteren vorzuziehen; sie wird nicht nur durch die Entstehungsgeschichte des Art. 2 (4) gestützt¹³⁾, sondern bietet auch den für die Praxis wichtigen Vorteil, eine militärische Aktion auf fremdem Staatsgebiet nicht nach ihrem oft nur schwer berechenbaren Ziel und Zweck, sondern allein nach ihrem faktischen Gewicht zu beurteilen, wenn es um ihre Vereinbarkeit mit dem Gewaltverbot geht.

¹⁰⁾ Vgl. insoweit Beyerlin, a.a.O. (Anm. 8), S. 43 f.

¹¹⁾ Siehe hierfür z. B. H.-G. Franzke, Die militärische Abwehr von Angriffen auf Staatsangehörige im Ausland – insbesondere ihre Zulässigkeit nach der Satzung der Vereinten Nationen, Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht (ÖZöR), Bd. 16 (N.F.) (1966), S. 148; D. W. Bowett, Self-Defence in International Law (1958), S. 31, 152; ders., The Use of Force in the Protection of Nationals, The Grotius Society, Bd. 43 (1957), S. 113; J. Stone, Aggression and World Order (1958), S. 43.

¹²⁾ R. M. Derpa, Das Gewaltverbot der Satzung der Vereinten Nationen und die Anwendung nichtmilitärischer Gewalt, in: Völkerrecht und Außenpolitik, Bd. 8 (1970), S. 31. In diesem Sinne z. B. auch Berber, a.a.O. (Anm. 9), S. 42 f.; Dahm, a.a.O. (Anm. 9), S. 50; H. Wehberg, Krieg und Eroberung im Wandel des Völkerrechts, in: Völkerrecht und Politik, Bd. 1 (1953), S. 77 f.; Kewenig, a.a.O. (Anm. 9), S. 183 f.; Brownlie, a.a.O. (Anm. 9), S. 267 f.; Oppenheim/Lauterpacht, a.a.O. (Anm. 9), S. 154; C. H. M. Waldock, The Control of the Use of Force by States in International Law, Recueil des Cours (RdC) Bd. 81 (1952 II), S. 493.

¹³⁾ Ausführlich hierzu Brownlie, a.a.O. (Anm. 9), S. 266 ff.

Zwar dürfte nicht schon jede unwesentliche Gebietsverletzung (z. B. bei kleineren Grenzzwischenfällen) dem Gewaltverbot unterliegen, sondern nur eine »Gewaltanwendung größeren Stils«¹⁴), also militärische Aktionen eines Staates, die nach Umfang und Art ihrer Durchführung fremdes Staatsgebiet erheblich verletzen. Wenn ein solcher Beeinträchtigungsgrad beispielsweise durch die kampflose Besetzung fremden Staatsgebiets, die militärische Unterstützung von Aufständischen in einem fremden Staat z. B. durch die Entsendung von Söldnern oder bewaffneten Banden, aber auch schon durch die Mobilisierung oder Zusammenziehung von Truppen an der Staatsgrenze, durch die Verhängung einer Blockade und unerlaubtes Überfliegen fremden Territoriums durch Militärflugzeuge erreicht sein soll¹⁵), dann muß dies auch für das israelische Kommandounternehmen in Uganda gelten: Das unerlaubte¹⁶) Einfliegen schwerbewaffneter Einheiten, der unterschiedslose Angriff auf die Terroristen und ugandischen Soldaten, der auch unter den letzteren Verluste gefordert hat, und die Zerstörung mehrerer ugandischer Kampfflugzeuge sind zweifellos Gewaltakte gegen das Territorium Ugandas von solcher Erheblichkeit gewesen, daß Israel mit dieser Aktion die *territorial integrity* Ugandas verletzt und damit den Tatbestand der ersten Klausel des Gewaltverbots in Art. 2 (4) UN-Charta erfüllt hat, auch wenn das Aktionsziel ausschließlich in der Befreiung der israelischen Geiseln bestanden hat¹⁷).

Die hier befürwortete weite Auslegung des Gewaltverbots entspricht auch der sich insbesondere in der heutigen Praxis der Vereinten Nationen widerspiegelnden Rechtswirklichkeit. Als Beleg hierfür mag genügen, daß die "Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations" von 1970¹⁸) und vor allem die "Definition of

¹⁴) Dahm, a.a.O. (Anm. 9), S. 50; vgl. auch Kewenig, a.a.O. (Anm. 9), S. 184, und L. Wildhaber, Gewaltverbot und Selbstverteidigung, in: Schaumann, a.a.O. (Anm. 9), S. 156.

¹⁵) Siehe Dahm, Völkerrecht, Bd. 1 (1958), S. 199.

¹⁶) Ob die ugandischen Behörden von der Landung der israelischen Transportmaschinen völlig überrascht wurden oder diesen Landerlaubnis erteilt hatten, weil sie auf Grund einer Täuschung Israels glaubten, an Bord der Maschinen befänden sich die von den Luftpiraten geforderten Gefangenen zum Austausch mit den Geiseln, ist nicht eindeutig geklärt; vgl. NZZ vom 6. 7.1976, S. 1.

¹⁷) So im Ergebnis auch Dahm, Verbot der Gewaltanwendung, a.a.O. (Anm. 9), S. 55; W. Wengler, Das völkerrechtliche Gewaltverbot (1967), S. 14, 15 Anm. 24. Vgl. hierfür auch Beyerlin, a.a.O. (Anm. 8), S. 45 f.; dort wird auch die Vereinbarkeit einer solchen Schutzaktion mit der zweiten Klausel in Art. 2 (4) geprüft und im Ergebnis verneint (a.a.O., S. 46 f.).

¹⁸) Resolution 2625 (XXV) vom 24. 10. 1970.

Aggression" von 1974¹⁹⁾ aus ihrem von der UN-Generalversammlung angenommenen Text und ihren Vorarbeiten²⁰⁾ die eindeutige Tendenz erkennen lassen, daß dem Gewaltverbot umfassende Geltung verschafft werden soll²¹⁾.

Ob der Forderung, das Gewaltverbot angesichts des bislang kaum wirksam gewordenen kollektiven Sicherheitssystems im VII. Kapitel der UN-Charta nachgiebiger zu handhaben²²⁾, wenn schon nicht bei der Auslegung der Norm des Art. 2 (4) selbst, so doch wenigstens bei der Bestimmung der Ausnahmen vom Gewaltverbot Rechnung getragen werden muß, wird bei der anschließenden Suche nach einem Rechtfertigungsgrund für die israelische Rettungsaktion zu bedenken sein.

III

Nach Art. 51 UN-Charta, dem einzigen hier in Frage kommenden Rechtfertigungsgrund innerhalb der Charta, wäre die israelische Befreiungsaktion vom Gewaltverbot ausgenommen gewesen, wenn in dem Verhalten der ugandischen Staatsorgane gegenüber den von ausländischen Terroristen auf ugandischem Territorium als Geiseln festgehaltenen israelischen Staatsbürgern ein *armed attack* gegen den Staat Israel selbst erblickt werden könnte, der diesem die gewaltsame Befreiung seiner bedrohten Bürger auf Grund seines "inherent right of individual . . . self-defense" gestattet hätte.

Uganda hat durch seine Unterstützung der Terroristen, die jedenfalls darin bestand, daß der ugandische Präsident den Terroristen schon vor dem Entführungsakt die Landung der entführten Maschine in Entebbe gestat-

¹⁹⁾ Resolution 3314 (XXIX) vom 14. 12. 1974. Vgl. insbesondere die in Art. 3 dieser Definition beispielhaft genannten Aggressionstatbestände.

²⁰⁾ Siehe hierfür B. Graf zu Dohna, Die Grundprinzipien des Völkerrechts über die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten (Schriften zum Völkerrecht, Bd. 30) (1973), S. 50 ff., und P. Wittig, Der Aggressionsbegriff im internationalen Sprachgebrauch, in: Schaumann, a.a.O. (Anm. 9), S. 33 ff.

²¹⁾ In diesem Sinne würdigen auch Kewenig (a.a.O. [Anm. 9], S. 202), M. Bothe (Die Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Definition der Aggression, JIR Bd. 18 [1975], S. 129) und J.-P. L. Fonteyne (Forcible Self-Help by States to Protect Human Rights: Recent Views from the United Nations, in: R. B. Lillich, Humanitarian Intervention and the United Nations [1973], S. 214 ff.), die UN-Praxis.

²²⁾ Siehe hierfür z. B. G. Schwarzenberger, The Fundamental Principles of International Law, RdC Bd. 87 (1955 I), S. 339.

tet hatte und nach deren Landung in Entebbe keinen Versuch zur Befreiung der Geiseln unternahm, sondern im Gegenteil deren Gefangenhaltung durch die Terroristen durch die Präsenz ugandischer Soldaten zumindest in der Form von Unterlassen begünstigte, zunächst einmal seine völkervertragliche Verpflichtung aus dem Haager ICAO-Übereinkommen zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen vom 16. Dezember 1970 verletzt, im Falle der Landung einer entführten Maschine auf seinem Territorium solche Maßnahmen zu ergreifen, „... as may be necessary to establish its jurisdiction over the offence...“, also insbesondere jeden auf seinem Gebiet angetroffenen Entführer in Gewahrsam zu nehmen und – im Falle seiner Nichtauslieferung – den zuständigen Rechtsverfolgungsbehörden zu übergeben²³⁾.

Darüber hinaus hat Uganda die jedem Staat auf Grund Völkergewohnheitsrechts obliegende Verpflichtung mißachtet, alle im Staatsgebiet befindlichen Ausländer entsprechend dem internationalen Mindeststandard zu behandeln, d. h. mindestens deren Leben und Freiheit zu schützen²⁴⁾.

Das Verhalten Ugandas ist somit völkerrechtswidrig gewesen. Es stellt aber, gleichgültig ob es die ugandischen Staatsorgane bewußt unterlassen haben, die gewaltsame Gefangenhaltung der Geiseln durch die Terroristen zu beenden oder dies wenigstens zu versuchen, oder ob sich diese sogar aktiv an der Geiselhaltung beteiligt haben, keinen »bewaffneten Angriff« gegen die Heimatstaaten der betroffenen Ausländer dar. Das jedem Staat in Art. 51 zugestandene militärische Selbstverteidigungsrecht darf nämlich nur in den Fällen ausgeübt werden, in denen der »Angreifer« seine militärischen Gewaltakte über die Grenze des »angegriffenen« Staates hinweg auf dessen Territorium erstreckt²⁵⁾.

Somit bleibt festzuhalten, daß die israelische Aktion von Entebbe nicht in Reaktion auf einen »bewaffneten Angriff« Ugandas erfolgt ist und damit

²³⁾ Siehe Art. 4 Abs. 1 (b), 6 und 7 dieser Konvention (BGBl. 1972 II, S. 1505), die bisher von 75 Staaten, einschließlich Uganda und Israel, ratifiziert worden ist (vgl. die Liste der Ratifikationen in UN-Doc. S/12134 vom 9. 7. 1976, Annex I).

²⁴⁾ Siehe hierzu K. Doehring, Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts und das deutsche Verfassungsrecht (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Bd. 39) (1963), S. 70 ff., und Franke, a.a.O. (Anm. 11), S. 129 ff. mit weiteren Nachweisen.

²⁵⁾ Diese Auffassung wird von der Völkerrechtsliteratur ganz überwiegend geteilt; siehe statt vieler Dahm, Verbot der Gewaltanwendung, a.a.O. (Anm. 9), S. 51; Wengler, a.a.O. (Anm. 17), S. 7; J. E. S. Fawcett, Intervention in International Law, RdC Bd. 103 (1961 II), S. 404. Anderer Ansicht sind Franke, a.a.O. (Anm. 11), S. 146, und H. Kipp, Zum Problem der gewaltsamen Intervention in der derzeitigen Entwicklungsphase des Völkerrechts, in: Gedächtnisschrift Hans Peters (1967), S. 428.

nicht mit Art. 51 UN-Charta gerechtfertigt werden kann; ob Israel sich für diese Aktion auf ein über Art. 51 hinausreichendes völkergewohnheitsrechtliches Selbstverteidigungsrecht hat berufen können, wird noch zu prüfen sein²⁶⁾.

Das Verhalten Ugandas dürfte nicht einmal als »Aggression«²⁷⁾ gegenüber Israel im Sinne der Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung von 1974 zu qualifizieren sein. Zum einen kommt die Duldung oder Unterstützung einer gegen Ausländer gerichteten terroristischen Aktion im eigenen Lande den in Art. 3 (f) und (g) dieser Definition aufgeführten »indirekten« Aggressionshandlungen mit grenzüberschreitender Wirkung qualitativ nicht gleich. Zum anderen bezieht Art. 3 (d) der Definition mit den See- und Luftflotten sowie den Militärbasen im Ausland zwar bestimmte »quasi-territoriale Außenpositionen« der Staaten in den Schutzbereich des Aggressionsverbotes ein; bei den im Ausland befindlichen Bürgern handelt es sich aber um keine diesen vergleichbare »Außenpositionen«, sondern lediglich um personale Repräsentierungen des betreffenden Staates im Ausland, die kaum als gleichermaßen geschützt gelten können²⁸⁾.

IV

Nachdem sich in der UN-Charta kein Rechtfertigungsgrund für die israelische Aktion hat finden lassen, ist nunmehr zu prüfen, ob ein solcher heute völkergewohnheitsrechtlich anerkannt wird.

Eine verbreitete Literaturmeinung glaubt, die militärischen Schutzmaßnahmen eines Staates zugunsten seiner im Ausland angegriffenen Bürger auch nach Inkrafttreten der UN-Charta noch mit dem völkergewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrecht der Staaten rechtfertigen zu können²⁹⁾, das schon in der klassischen Völkerrechtsepoche und unter der Geltung der Völkerbundsatzung und des Kellogg-Paktes neben der *necessity*³⁰⁾, *self-preservation*³¹⁾ und *self-protection*³²⁾ als Grundlage für die

²⁶⁾ Siehe sogleich unter IV.

²⁷⁾ Der Begriff der Aggression ist wohl weiter als der des *armed attack*; davon geht auch *Bothe* (JIR Bd. 18, S. 137) unter Bezugnahme auf *Brownlie* (a.a.O. [Anm. 9], S. 365) aus.

²⁸⁾ Vgl. den Text des Art. 3 der Aggressionsdefinition in GAOR, 29th Session, Vol. I, Suppl. No. 31 (A/9631), S. 143.

²⁹⁾ So z. B. *Bowett*, *Self-Defence*, a.a.O. (Anm. 11), S. 91 ff.; *Franzke*, a.a.O. (Anm. 11), S. 138; ebenso bereits *J. Westlake*, *International Law*, Teil I (1910), S. 173.

³⁰⁾ Siehe etwa *B. C. Rodick*, *The Doctrine of Necessity in International Law* (1928), S. 49 f.

³¹⁾ Siehe etwa *W. E. Hall/A. P. Higgins*, *A Treatise on International Law* (8. Aufl. 1924), S. 331.

³²⁾ Siehe etwa *L. Strisower*, *Der Krieg und die Völkerrechtsordnung* (1919), S. 93 ff.

Zuerkennung eines militärischen Schutzrechts an den Heimatstaat gedient hatte, dessen Ausübung damals allgemein als völkerrechtlich zulässig galt³³).

Problematisch und dementsprechend umstritten ist jedoch zunächst schon, ob das völkergewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht heute überhaupt noch neben dem in Art. 51 UN-Charta normierten Selbstverteidigungsrecht in den Fällen Geltung haben kann, in denen ein Staat Gewaltakten eines anderen Staates, denen die Angriffsqualität fehlt, militärisch begegnet.

Nach der heute wohl überwiegenden Literaturauffassung³⁴) will Art. 51 das völkergewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht einengen und es nur noch im Falle eines grenzüberschreitenden »bewaffneten Angriffs« zulassen. Obwohl das Selbstverteidigungsrecht in Art. 51 als *inherent* bezeichnet wird, geht diese strikte Auslegung — gestützt auf den Grundsatz des *effet utile* — davon aus, daß es gegen Gewaltakte unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Angriffs kein Selbstverteidigungsrecht mehr gebe. Wenn jede nichtgrenzüberschreitende militärische Gewaltanwendung eines Staates gegen einen anderen diesen seinerseits zu einem grenzüberschreitenden Gegenschlag berechtigen würde, liefe das Gewaltverbot Gefahr, ausgehöhlt zu werden.

Demgegenüber ist nach den Befürwortern³⁵) einer weiten Auslegung des Art. 51 das gewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht als Naturrecht (*inherent right*) von der Charta nicht angetastet worden; wenn Art. 51 auf bewaffnete Angriffe abhebe, so könne das nicht bedeuten, daß Selbstverteidigung heute nur noch, in solchen Fällen erlaubt sei.

Wer — wie hier — das Gewaltverbot des Art. 2 (4) als umfassende Regelnorm und Art. 51 als Ausnahmenorm hierzu begriff, wird konsequenter-

³³) Vgl. hierzu unten S. 225 f.

³⁴) Siehe z. B. Dahm, Verbot der Gewaltanwendung, a.a.O. (Anm. 9), S. 52 f.; Wengler, a.a.O. (Anm. 17), S. 7, 13 f., 17 f.; I. Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht (2. Aufl. 1969), Rdnr. 1296; Oppenheim/Lauterpacht, a.a.O. (Anm. 9), S. 156; H. Kelsen, The Law of the United Nations (1951), S. 269, 791 f.; Brownlie, a.a.O. (Anm. 9), S. 269 ff., 298 ff.; Q. Wright, Legal Aspects of the Viet-nam Situation, AJIL Bd. 60 (1966), S. 764 f.; J. Žourek, L'interdiction de l'emploi de la force en droit international (1974), S. 96 ff., bes. S. 103 f.; ebenso auch Wildhaber, a.a.O. (Anm. 14), S. 153, mit weiteren Nachweisen für diese Auffassung (S. 150 Anm. 11).

³⁵) Siehe z. B. Franzke, a.a.O. (Anm. 11), S. 145 ff.; Bowett, Self-Defence, a.a.O. (Anm. 11), S. 188; ders., Use of Force, a.a.O. (Anm. 11), S. 115 f.; Stone, Legal Controls of International Conflict (1959), S. 244; Waldock, a.a.O. (Anm. 12), S. 496 f.; G. Fitzmaurice, The General Principles of International Law, RdC Bd. 92 (1957 II), S. 171.

weise dazu neigen, Art. 51 im Einklang mit der überwiegenden Literaturauffassung strikt auszulegen. Da aber andererseits Art. 51 seinem Wortlaut nach die Annahme eines weiter fortbestehenden völkergewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrechtes auch nicht gänzlich ausschließt, wird derjenigen Auffassung der Vorzug gebühren, die der heutigen Rechtswirklichkeit am ehesten gerecht wird.

G. Schwarzenberger³⁶⁾ fordert beispielsweise angesichts des Versagens des kollektiven Sicherheitssystems im VII. Kapitel der UN-Charta, das nach dem Willen der Satzungsgeber der Absage an die individuelle Gewaltanwendung in Art. 2 (4) korrespondieren sollte, die Fortgeltung des traditionellen Selbstverteidigungsrechtes der Staaten neben dem in Art. 51 normierten Recht. Zu diesem Ergebnis käme man, wenn man entsprechend dem Gedanken der *clausula rebus sic stantibus* die Tragweite des Gewaltverbotes durch eine extensive Auslegung der Ausnahmenorm des Art. 51 an die Rechtswirklichkeit anpassen könnte; dafür fehlt es aber insofern an den Voraussetzungen, als die Schwächen des kollektiven UN-Sicherheitssystems nicht auf eine wesentliche Veränderung der Umstände seit Inkrafttreten der Charta zurückgeführt werden können, sondern diesem System wohl von vornherein immanent gewesen sind. Wie G. Dahm³⁷⁾ mit Recht feststellt, dürfte nämlich schon bei der Verabschiedung der UN-Charta kaum jemand der Illusion erlegen sein, daß man mit dem VII. Kapitel der Charta ein Sicherheitsinstrumentarium geschaffen habe, das in Zukunft reibungslos funktionieren und individuelle Selbstverteidigungsmaßnahmen der Staaten in allen Fällen erübrigen werde. Wenn dennoch auf der Konferenz von San Francisco das Selbstverteidigungsrecht der Staaten durch Art. 51 auf »bewaffnete Angriffe« beschränkt worden sei, so habe man damit dem bisherigen Gewohnheitsrecht insoweit bewußt ein Ende gesetzt und eine Interventionslücke in Kauf genommen.

Auch I. Brownlie³⁸⁾ sieht keine Anzeichen für zwischenzeitliche wesentliche Veränderungen im Bereich der internationalen Sicherheit, die eine Lockerung des Gewaltverbotes gebieten könnten; er hat Recht, wenn er in diesem Zusammenhang darauf hinweist, daß das Instrument des Veto, Hauptursache für die Funktionsunfähigkeit des Sicherheitsapparates im VII. Kapitel der Charta, „ . . . was a part of the Charter and not a subsequent fault in performance“³⁹⁾. Selbst wenn man jedoch dieser Argumentation

³⁶⁾ A.a.O. (Anm. 22), S. 339.

³⁷⁾ Verbot der Gewaltanwendung, a.a.O. (Anm. 9), S. 52 f.

³⁸⁾ Thoughts on Kind-Hearted Gunmen, in: R. B. Lillich, *op. cit.* (Anm. 21), S. 145 f.

³⁹⁾ A.a.O., S. 145.

nicht folgen wollte und die Voraussetzungen für eine Anwendung der *clausula rebus sic stantibus* hier für gegeben hielt⁴⁰), so gäbe die *clausula* dem einzelnen UN-Mitglied nicht das Recht, sich einseitig von der vertraglichen Bindung loszusagen, sondern allenfalls einen Anspruch auf einvernehmliche Revision der UN-Charta⁴¹). Eine Lockerung des Gewaltverbotes durch die generelle Ausdehnung der Selbstverteidigungsbefugnis über die durch Art. 51 gesteckten Grenzen hinaus wird derzeit aber von keinem Staat angestrebt; die Praxis der Vereinten Nationen tendiert vielmehr unabhängig von der Effektivität des Sanktionsapparates im VII. Kapitel der Charta dahin, Ausnahmen vom Gewaltverbot grundsätzlich nur in den von der Charta vorgesehenen Fällen zuzulassen⁴²).

Gegen eine generelle Anerkennung des gewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrechtes der Staaten im heutigen Völkerrecht sprechen auch gewichtige rechtspolitische Bedenken. Durch die Übernahme dieses in seiner Tragweite nur schwer bestimmbaren Rechtfertigungsgrundes in das moderne Völkerrecht würde in den Geltungsbereich des Gewaltverbotes eine gefährliche Rechtsunsicherheit hineingetragen, die dazu führen könnte, daß — wie W. Wengler zu Recht befürchtet⁴³ — das Rad der Völkerrechtsgeschichte wieder zurückgedreht und der unheilvolle Rechtszustand der Zeit vor dem Inkrafttreten der UN-Charta wiederhergestellt würde, als es den Staaten praktisch unbenommen blieb, unterhalb der Schwelle eines regelrechten Krieges ihre Rechtsinteressen notfalls auch mit militärischer Gewalt durchzusetzen⁴⁴).

Nach allem steht fest, daß das gewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht der Staaten heute jedenfalls nicht in seiner Abstraktheit und Komplexität neben dem auf »bewaffnete Angriffe« begrenzten Selbstverteidigungsrecht des Art. 51 UN-Charta gelten kann.

Die weitere Untersuchung soll sich deshalb auf die Frage beschränken, ob sich im heutigen Völkergewohnheitsrecht gleichsam als konkrete Einzelausprägung des staatlichen Selbstverteidigungsrechtes ein Rechtfertigungsgrund des Inhalts nachweisen läßt, daß der Heimatstaat zur Abwehr

⁴⁰) So z. B. Wengler, a.a.O. (Anm. 17), S. 26.

⁴¹) Wie hier auch Dahm, Verbot der Gewaltanwendung, a.a.O. (Anm. 9), S. 53, und Bothe, Das Gewaltverbot im allgemeinen, in: Schaumann, a.a.O. (Anm. 9), S. 25.

⁴²) In diesem Sinne würdigen auch R. Higgins (The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations [1963], S. 197 ff.), Fonteyne (a.a.O. [Anm. 21], S. 211 ff.), Dahm (Verbot der Gewaltanwendung, a.a.O. [Anm. 9], S. 53), Wildhaber (a.a.O. [Anm. 14], S. 151 ff.) und Bothe (Gewaltverbot, a.a.O., S. 23, 25) die Praxis der Vereinten Nationen zum Gewaltverbot und seinen Ausnahmen.

⁴³) A.a.O. (Anm. 17), S. 26.

⁴⁴) Näheres hierzu unten S. 225 f.

eines anderweitig nicht abwendbaren Angriffs auf das Leben und die Freiheit seiner Bürger im Ausland notfalls auch militärische Maßnahmen gegen den Aufenthaltsstaat ergreifen darf.

Dem Vorschlag Kewenigs⁴⁵⁾ entsprechend ist somit »unter bewußtem Verzicht auf verallgemeinernde Schlußfolgerungen die Praxis nach 1945 daraufhin durchzusehen, auf welche vor diesem Zeitpunkt mehr oder minder als Rechtfertigungsgründe anerkannte konkrete Ausnahmeregeln sich die Staaten bei einem gegen das Gewaltverbot verstoßenden Vorgehen berufen haben, und ob die Reaktion der übrigen Staatenwelt – vor allem innerhalb der Vereinten Nationen – den Schluß zuläßt, daß diese Regeln auch heute noch als ausreichende Rechtfertigung empfunden werden«.

Sowohl in der klassischen Völkerrechtsepoche als auch in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen finden sich unzählige Beispiele dafür, daß ein Staat seine militärische Aktion gegen einen anderen Staat mit dem Schutz seiner dort befindlichen Bürger gegen völkerrechtswidrige Angriffe auf deren Leben, Freiheit oder Eigentum gerechtfertigt hat⁴⁶⁾.

Bereits im klassischen Völkerrecht wurde die Pflicht des Aufenthaltsstaates zur Beachtung des sog. internationalen Mindeststandards gegenüber den auf seinem Territorium befindlichen Ausländern allgemein anerkannt⁴⁷⁾. Da zu jener Zeit die Führung eines Krieges und Maßnahmen *short of war* völkerrechtlich nicht verboten waren⁴⁸⁾, sah sich der Heimatstaat im Falle der Nichteinhaltung des Mindeststandards durch den Aufenthaltsstaat rechtlich nicht gehindert, seinen Bürgern durch Anwendung militärischer Gewalt beizustehen; diese war allerdings damals schon nur als *ultimum remedium*, das heißt im Falle einer "necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment of deliberation"⁴⁹⁾, zulässig und mußte sich im Rahmen der Verhältnismäßigkeit und des unbedingt Erforderlichen halten⁵⁰⁾.

⁴⁵⁾ A.a.O. (Anm. 9), S. 203 f.

⁴⁶⁾ Vgl. etwa die Beispiele bei A. Verdross, *Völkerrecht* (5. Aufl. 1964), S. 430, und Franzke, *Schutzaktionen zugunsten der Staatsangehörigen im Ausland als Ausfluß des Rechts auf Selbstverteidigung der Staaten* (1965), S. 33 ff., 83 ff.

⁴⁷⁾ Nachweise aus der damaligen Staatenpraxis und Literatur finden sich bei Franzke, *Militärische Abwehr*, a.a.O. (Anm. 11), S. 129 ff.; ders., *Schutzaktionen*, a.a.O. (Anm. 46), S. 67 ff.

⁴⁸⁾ Hierüber besteht in der Literatur Einigkeit; vgl. z. B. Bothe, *Gewaltverbot*, a.a.O. (Anm. 41), S. 12 f., und Franzke, *Schutzaktionen*, a.a.O. (Anm. 46), S. 186 f. Anm. 82.

⁴⁹⁾ So der amerikanische Außenminister Webster im Briefwechsel mit dem britischen Diplomaten Ashburton anlässlich des *Caroline*-Falles; siehe *British and Foreign State Papers*, Bd. 30, S. 193.

⁵⁰⁾ Einzelheiten hierzu siehe wiederum bei Franzke, *Militärische Abwehr*, a.a.O. (Anm. 11), S. 140 f.

Unter diesen Voraussetzungen entsprachen die militärischen Schutzmaßnahmen des Heimatstaats im klassischen Völkerrecht der allgemeinen Übung und Rechtsüberzeugung der Staaten und hatten damit völkergewohnheitsrechtliche Anerkennung gefunden⁵¹).

An diesem Rechtszustand hat sich auch zwischen den beiden Weltkriegen nichts geändert: Weder durch das in Art. 11 (1), 12 (1), 13 (4), 15 (6) und 16 der Völkerbundsatzung von 1919 statuierte beschränkte Kriegsverbot⁵²) noch durch die Ächtung des Krieges als Mittel nationaler Politik, also des Angriffs-, nicht aber des Selbstverteidigungskrieges, durch Art. I des Kellogg-Paktes von 1928⁵³) ist die völkergewohnheitsrechtliche Zulässigkeit solcher militärischen Schutzaktionen berührt worden⁵⁴).

Auch in der Zeit von 1945 bis heute haben Staaten in einer Reihe von Fällen ihre militärischen Aktionen auf fremdem Territorium mit dem Schutz ihrer dort bedrohten Bürger zu rechtfertigen versucht, so z. B. Großbritannien während der Suez-Krise von 1956⁵⁵), die Vereinigten Staaten im Verlaufe des libanesischen Bürgerkrieges im Jahre 1958⁵⁶), Belgien bei den Unruhen im Kongo unmittelbar nach dessen Unabhängigkeitserklärung im Jahre 1960⁵⁷), wiederum Belgien im Verein mit den Vereinigten Staaten im kongolesischen Bürgerkrieg Ende 1964⁵⁸), die Vereinigten Staaten anlässlich des Umsturzversuches in der Dominikanischen

⁵¹) So im Ergebnis auch Bowett, *Self-Defence*, a.a.O. (Anm. 11), S. 87 ff., und Franzke, *Schutzaktionen*, a.a.O. (Anm. 46), S. 33 ff., 83 ff. mit Nachweisen aus der damaligen Staatenpraxis.

⁵²) Siehe Wehberg, *Kriegsverbot*, in: Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch*, Bd. 2 (1961), S. 371; H. Steinberger, *Gewaltverbot*, in: *Staatslexikon*, Bd. 10, 2. Erg. Bd. (6. Aufl. 1970), S. 145; Bothe, *Gewaltverbot*, a.a.O. (Anm. 41), S. 13 f.

⁵³) Siehe wiederum Wehberg, *Kriegsverbot*, a.a.O., S. 371; Steinberger, a.a.O., sowie J. L. Kunz, *Kriegsbegriff*, in: Strupp/Schlochauer, a.a.O., S. 331.

⁵⁴) So im Ergebnis auch Franzke, *Militärische Abwehr*, a.a.O. (Anm. 11), S. 143.

⁵⁵) Siehe AdG 1956, S. 6072 ff., 6083 ff.; vgl. auch die Nachweise bei Bowett, *Use of Force*, a.a.O. (Anm. 11), S. 123 f., und Brownlie, *International Law*, a.a.O. (Anm. 9), S. 272, 299.

⁵⁶) Siehe AdG 1958, S. 7063, 7182 ff.; vgl. hierzu Q. Wright, *United States Intervention in the Lebanon*, *AJIL* Bd. 53 (1959), S. 112 ff.

⁵⁷) Siehe AdG 1960, S. 8514 ff.; *Yearbook of the United Nations (YUN) 1960*, S. 52 ff.; vgl. hierzu auch die Ausführungen des belgischen Delegierten vor dem UN-Sicherheitsrat in UN/SCOR 1960, 877th meeting, §§ 68 ff.

⁵⁸) Siehe AdG 1964, S. 11552 ff.; YUN 1964, S. 95; vgl. auch die Darstellung des belgischen Außenministers Spaak in der Sicherheitsratsdebatte, UN/SCOR 1964, 1173 rd meeting, §§ 3 ff.

Republik von 1965⁵⁹⁾ und zuletzt Israel mit seiner Aktion von Entebbe, die den Anlaß für diese Untersuchung bildet⁶⁰⁾.

Diese Beispiele dürften bereits hinreichend zeigen, daß die Berufung des Heimatstaates auf sein militärisches Schutzrecht zugunsten seiner Bürger im Ausland auch heute noch einer verbreiteten Staatenübung entspricht. Hingegen läßt sich die für die Annahme einer völkergewohnheitsrechtlichen Geltung dieses Schutzrechtes ebenfalls nachweisbedürftige allgemeine Rechtsüberzeugung der Staaten mit Sicherheit nicht schon allein aus der Summe der jeweiligen Rechtfertigungsversuche der betreffenden Intervenienten herleiten, da die Berufung auf einen Rechtfertigungsgrund nicht ohne weiteres schon dessen Existenz beweist. Deshalb kommt es entscheidend darauf an, ob die genannten »Schutzaktionen« auch von den übrigen unbeteiligten Staaten allgemein als gerechtfertigt empfunden worden sind. Daraufhin sollen nunmehr die beiden Kongo-Aktionen von 1960 und 1964 und das Unternehmen von Entebbe überprüft werden, deren Charakter als »echte« humanitäre Schutzmaßnahmen nach den bekanntgewordenen Fakten am wenigsten anfechtbar erscheint und deren völkerrechtliche Zulässigkeit im UN-Sicherheitsrat besonders ausgiebig diskutiert worden ist⁶¹⁾.

Kurz nachdem Belgien seine Kolonie im Jahre 1960 in die Unabhängigkeit entlassen hatte, meuterten kongolesische Soldaten der sog. Force Publique an verschiedenen Orten gegen ihre noch im Lande verbliebenen belgischen Offiziere. Die Meuterer, denen sich Teile der kongolesischen Polizei anschlossen, verübten nach Angaben der belgischen Regierung⁶²⁾ Grausamkeiten gegen die noch im Kongo befindlichen Belgier und andere Europäer. Daraufhin griffen an verschiedenen Orten belgische Fallschirmjäger zum Schutze der Bedrohten ein und blieben trotz des Protestes der kongolesischen Zentralregierung gegen die belgische Intervention zur Gewährleistung von Ruhe und Ordnung dort so lange stationiert, bis sie von UN-Truppen abgelöst wurden, um deren Entsendung die kongolesische Zentralregierung gebeten hatte⁶³⁾.

⁵⁹⁾ Siehe AdG 1965, S. 11875 ff.; YUN 1965, S. 140 ff. Vgl. hierzu Y. H. Ferguson, *The Dominican Intervention of 1965: Recent Interpretations*, International Organization, Bd. 27 (1973), S. 517 ff.

⁶⁰⁾ Weitere Beispiele aus der Staatenpraxis seit 1945 siehe bei Franzke, *Militärische Abwehr*, a.a.O. (Anm. 11), S. 157 ff.

⁶¹⁾ Eine erschöpfende Analyse der gesamten mehr oder minder einschlägigen Staatenpraxis seit 1945 kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht vorgenommen werden.

⁶²⁾ Vgl. die Ausführungen des belgischen Delegierten vor dem UN-Sicherheitsrat in UN/SCOR 1960, 877th meeting, §§ 75 ff.

⁶³⁾ YUN 1960, S. 52.

Die belgischen Schutzmaßnahmen im Kongo von 1960 sind in den mehrwöchigen Debatten des UN-Sicherheitsrates hinsichtlich ihrer völkerrechtlichen Zulässigkeit unterschiedlich beurteilt worden.

Neben dem belgischen Vertreter haben auch die Delegierten der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs, Italiens, Argentiniens, Chinas und Ceylons⁶⁴) das militärische Eingreifen Belgiens im Kongo im Ergebnis für völkerrechtsgemäß erklärt.

Dabei bringen die Aussagen des französischen und ceylonesischen Vertreters am klarsten die juristische Rechtfertigung dieser Maßnahmen zum Ausdruck, wenn dort festgestellt wird:

“Their mission of protecting lives and property is the direct result of the failure of the Congolese authorities and is in accord with a recognized principle of international law, namely, intervention on humanitarian grounds”⁶⁵);

“I do not . . . in any way question . . . the right of Belgium to utilize its own military forces to protect and give security to its own nationals”⁶⁶).

Einige dieser positiven Stellungnahmen enthalten ihrer Diktion nach eher eine politisch-moralische als eine rechtliche Bewertung; besonders kennzeichnend hierfür sind die Feststellungen des britischen und argentinischen Vertreters:

“. . . these Belgian troops have performed a humanitarian task for which my Government is grateful, and for which, we believe, the international community should be grateful”⁶⁷).

“We are convinced that the protection of the life and honour of individuals is a sacred duty to which all other considerations must yield. We cannot reproach the Belgian Government for having assumed this duty when Belgian nationals were in danger. Any other State would have done the same . . . At the same

⁶⁴) Belgien (UN/SCOR 1960, 873rd meeting, § 192: “The Intervention is thus justified, first, by the total inability of the Congolese national authorities to ensure respect for fundamental rules which must be observed in any civilized community and by the Belgian Government’s sacred duty to take the measures required by morality and by public international law”. Vgl. auch *ibid.*, 886th meeting, § 239);

Vereinigte Staaten (*ibid.*, 873rd meeting, § 95: “no aggression”. Vgl. auch § 111);

Italien (*ibid.*, 873rd meeting, § 121: “. . . we are not facing . . . something which pertains to the realm of intervention, but rather a temporary security action which . . . cannot be the basis for the restoration of the order but which has become necessary for lack of something else”);

China (*ibid.*, 879th meeting, § 31: “I do not believe that Belgium, in sending troops to the Congo, was guided by any design of aggression against the Republic of the Congo”).

⁶⁵) Frankreich (*ibid.*, 873rd meeting, § 144; vgl. auch 879th meeting, § 55).

⁶⁶) Ceylon (*ibid.*, 886th meeting, § 18).

⁶⁷) Großbritannien (*ibid.*, 873rd meeting, § 130).

time, we are convinced that this intervention, however understandable and reasonable the causes underlying it, must cease as rapidly as possible”⁶⁸).

Demgegenüber haben die Vertreter des von der Aktion betroffenen Kongo, der Sowjetunion, Polens, Jugoslawiens, Marokkos und Tunesiens das belgische Vorgehen im Ergebnis »Aggression« und damit als völkerrechtswidrig qualifiziert, wobei auch hier die vorgetragenen Argumente von unterschiedlicher rechtlicher Substanz sind⁶⁹); am prägnantesten sind vielleicht die polnische und insbesondere die tunesische Erklärung:

“We always defended strongly the principle that danger to life or property of foreign residents – even if it was real – cannot constitute any justification for military aggression from outside”⁷⁰);

“The danger to which the Belgian population in the Congo was exposed cannot serve to justify the intervention . . .

We fully understood the feelings expressed . . . by the Belgian Minister for Foreign Affairs which, as he said, motivated the troop’s intervention. But between understanding and considering them to be sufficient legal justification for that intervention, there is a dividing line which we cannot, in all honesty and reason, cross . . .

We hope also that it will be understood that there are times when it is necessary to stifle one’s feelings . . . in the interests of something more important: the strengthening of peace and the maintenance of international security”⁷¹).

Bezeichnend für die Zwiespältigkeit der möglichen Argumente für und wider diese Schutzmaßnahmen ist die Äußerung des Vertreters von Ecuador, der zwar Belgiens tiefen Schmerz über den Verlust von Menschenleben teilte, sich aber gleichzeitig auf den Standpunkt berief, “. . . that

⁶⁸) Argentinien (*ibid.*, 878th meeting, §§ 118, 125; vgl. auch noch § 127).

⁶⁹) Kongo (*ibid.*, 877th meeting, § 126: “aggressive action of Belgian forces”);

Sowjetunion (*ibid.*, 873rd meeting, § 103: “By using its armed forces for military operations in Congolese territory and by continuing, despite the protests of the Congolese Government, to send fresh troops into the Republic of the Congo, Belgium is flagrantly violating both the territorial integrity and the political independence of the Republic of the Congo, i. e. it is committing actions which have long been defined under international law as acts of aggression”. Vgl. auch den dortigen § 105);

Jugoslawien (*ibid.*, 896th meeting, § 114: “organized attack upon the territorial integrity, sovereignty and independence of the Republic of the Congo”. Vgl. auch § 124);

Marokko (*ibid.*, 906th meeting, § 29: “open or camouflaged aggressive presence of Belgian forces”).

⁷⁰) Polen (*ibid.*, 878th meeting, § 89).

⁷¹) Tunesien (*ibid.*, 873rd meeting, § 80; 878th meeting, § 4; 886th meeting, § 260).

foreign troops should not be in a State's territory without the active consent of that State's Government" 72).

Die gegensätzliche rechtliche Bewertung der belgischen Maßnahmen in den Debatten hat dazu geführt, daß sich die Mitglieder des Sicherheitsrats in ihrer Resolution vom 13. Juli 1960 schließlich auf den Kompromiß einigten, unter Verzicht auf eine Verurteilung Belgiens zum Abzug seiner Truppen aus dem Gebiet der kongolesischen Republik aufzufordern 73).

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß zwar die Mehrzahl der Staatenvertreter die belgischen Schutzmaßnahmen im Kongo (wenn auch in teilweise sehr unscharfer juristischer Diktion) solange für völkerrechtsgemäß erachtet hat, als der Schutz der bedrohten Ausländer nicht anderweitig (z. B. durch UN-Truppen) gewährleistet war, daß aber andererseits eine nicht unbeträchtliche Minderzahl der Delegierten die von Belgien vorgetragenen humanitären Beweggründe nicht als Rechtfertigung für das militärische Eingreifen Belgiens akzeptiert hat.

Die zweite hier zu untersuchende Kongo-Aktion hat sich im einzelnen wie folgt zugetragen:

Im Verlaufe der seit Ende 1963 gegen die kongolesische Regierung unternommenen Rebellion vertrieben die Aufständischen im Sommer 1964 die Regierungstruppen aus Stanleyville, wobei ihnen etwa 1600 Ausländer, darunter etwa 900 Belgier und 80 US-Bürger, in die Hände fielen. Als die kongolesischen Regierungstruppen im Herbst 1964 in Richtung Stanleyville vorrückten, benutzten die Rebellen die gefangenen Belgier und Amerikaner als Geiseln und drohten für den Fall eines Angriffes auf Stanleyville mit ihrer Liquidierung. Als nach Einschätzung der belgischen Regierung die Lage der Geiseln wegen der unmittelbar bevorstehenden Einnahme von Stanleyville äußerst bedrohlich geworden war, landeten Ende November 1964 nach vorheriger Genehmigung des kongolesischen Ministerpräsidenten belgische Fallschirmjäger, die mit amerikanischen Transportmaschinen herangeflogen worden waren, auf dem Flugplatz von Stanleyville und befreiten insgesamt etwa 1300 Personen. Unmittelbar nach Abschluß einer weiteren Befreiungsaktion in Paulis verließen die belgischen Truppen wieder den Kongo 74).

Auch die belgisch-amerikanische Rettungsaktion von Stanleyville und Paulis hat in den Sicherheitsratsdebatten eine höchst kontroverse rechtliche Bewertung erfahren.

72) Ecuador (*ibid.*, 879th meeting, § 80; vgl. auch § 81).

73) S/4387; vgl. auch die weiteren Resolutionen S/4405 vom 22. 7. 1960 und S/4426 vom 9. 8. 1960 (Texte in YUN 1960, S. 97 f.).

74) AdG 1964, S. 11552 ff.

Außer den Delegierten der an diesem Unternehmen beteiligten Staaten Belgien, Vereinigte Staaten und Großbritannien⁷⁵⁾ haben auch die Vertreter Frankreichs, Brasiliens, Chinas, Boliviens, des Sudan und Nigerias die Fallschirmjägeraktion im Ergebnis für völkerrechtlich zulässig gehalten, wobei aber beinahe alle den tragenden Rechtfertigungsgrund für diese Aktion entweder ausschließlich oder zumindest doch schwerpunktmäßig in dem vorherigen Interventionsersuchen der kongolesischen Regierung erblickt haben⁷⁶⁾.

Besonders deutlich kommt dies zum Ausdruck in der bolivianischen Erklärung:

“Bolivia thinks that this was clearly a rescue operation, regrettable from the political point of view of sovereignty, but essential morally and duly authorized by the legally responsible Government of the Congo”⁷⁷⁾;

in den Feststellungen des brasilianischen Vertreters:

“The operation liberating the hostages held by the rebels of Stanleyville was requested by the constitutional Government of the Democratic Republic of the Congo . . . Consequently, from the formal juridical point of view, the live-saving operation was completely legitimate, solicited as it was by the Congolese Government itself, in the use of its powers . . . Such an operation finds its justification in the very objective which inspired it . . . Therefore, the humanitarian action . . . seems legitimate to the delegation of Brazil, both in regard to its means and to its motivations”⁷⁸⁾;

in der Äußerung des französischen Repräsentanten:

“The Stanleyville action — and this is the legal side of it — was duly authorized by the Government which is, whether we like it or not, the legal Government of the Democratic Republic of the Congo”⁷⁹⁾;

und schließlich in der chinesischen Stellungnahme, wenn es dort heißt:

“My delegation is fully satisfied with the statements made in this Council . . . that the operation was necessary to save the lives of the hostages, and that it was an humanitarian mission, and nothing more. Inasmuch as the operation was

⁷⁵⁾ Belgien (UN/SCOR 1964, 1173rd meeting, §§ 3 ff.); Vereinigte Staaten (*ibid.*, 1174th meeting, §§ 57, 61, 63); Großbritannien (*ibid.*, 1175th meeting, § 14: “It was a dangerous operation, but it was an honorable one. To have refused the request made to us would have been an act . . . not of caution but of cowardice, an act of callous inhumanity”). — Der Beitrag Großbritanniens zu dieser Kongo-Aktion erschöpfte sich darin, daß es den Luftlandtruppen seine Insel Ascensión als Operationsbasis zur Verfügung stellte; vgl. AdG 1964, S. 11552.

⁷⁶⁾ Sudan (*ibid.*, 1170th meeting, § 156: “In normal circumstances, it would be difficult to oppose a rescue mission undertaken for humanitarian purposes”).

⁷⁷⁾ *Ibid.*, 1183rd meeting, § 71; vgl. auch § 69.

⁷⁸⁾ *Ibid.*, 1177th meeting, §§ 88–91.

⁷⁹⁾ *Ibid.*, 1176th meeting, § 55.

expressly authorized by the Government of the Democratic Republic of the Congo, . . ., it is difficult to see how the charges of neo-colonialism and neo-imperialism, of violating the Charter of the United Nations and of threatening the peace and security of the African Continent can be substantiated”⁸⁰).

Dagegen haben sich die Vertreter der Tschechoslowakei, Algeriens, der Vereinigten Arabischen Republik, Ghanas, Malis, Kenias und (für den Fall, daß die kongolesische Regierung der Aktion nicht zugestimmt hätte) auch Nigerias⁸¹) mit mehr oder minder eindeutigen Formulierungen dagegen gewandt, daß Staaten militärische Aktionen auf fremdem Territorium mit dem Schutz ihrer dort angegriffenen Landsleute rechtfertigen können.

So hat beispielsweise der tschechoslowakische Delegierte unter Hinweis auf den Einmarsch deutscher Truppen in die Tschechoslowakei von 1938/39, der damals mit dem Schutz der dort lebenden Deutschen begründet worden war, seine Sympathie mit denen bekundet, “. . . who definitely reject any return to those forms of diplomacy which belong to the age of the gunboat and big stick policy. Those days have gone forever; our age is the age of the principles of the Charter”⁸²). Auch die Feststellung der Delegation der Vereinigten Arabischen Republik umreißt diesen Standpunkt unmißverständlich:

⁸⁰) *Ibid.*, 1177th meeting, §§ 122, 123.

⁸¹) Algerien (*ibid.*, 1183rd meeting, § 38: “Beyond the tragedy of the loss of human life, what troubles African leaders most of all is a renewed challenge of the fundamental principle that no one, in a third country, can claim the right of intervention. We say now that no one has the right to assume the role of international policeman”);

Ghana (*ibid.*, 1170th meeting, § 131: “In international law the United States is no more entitled to intervention than would, say, Ghana be entitled to intervention in the southern states of the United States of America to protect lives of Afro-American inhabitants”);

Mali (*ibid.*, 1171st meeting, §§ 55, 62: “We ask that the Security Council should condemn military intervention by foreign Powers in other countries, on any pretext whatsoever . . . Your council . . . should oppose any operation of this kind and prevent a recurrence of such acts of violence, which are contrary to every provision of our Charter . . .”);

Kenia (*ibid.*, 1175th meeting, § 63: “. . . we do not want to see another act of self-assumed international policemanhip by one State against another”);

Nigeria (*ibid.*, 1176th meeting, § 13: “. . . if Belgium, the United States and the United Kingdom had gone to the Congo, under any kind of pretext, without being invited by the Democratic Republic of the Congo, I would be the first to condemn them here and everywhere else . . .”).

⁸²) *Ibid.*, 1181st meeting, § 18; vgl. auch §§ 16 f.

“. . . we consider that this military action constitutes a flagrant violation of the Charter of the United Nations and is in complete defiance of the very purposes of the world Organization itself. It is no longer permissible in present international relations to implement a policy based on the use of force regardless of the justification of such a policy”⁸³).

Die Vertreter der Sowjetunion und einer Reihe schwarzafrikanischer Staaten⁸⁴) haben die Rettungsaktion von Stanleyville deshalb für völkerrechtswidrig erklärt, weil die von den Intervenienten vorgebrachten humanitären Beweggründe als reiner *pretext* für die in Wirklichkeit auf ganz andere Ziele gerichtete Militäraktion zu werten seien.

Schließlich ist noch zu erwähnen, daß sich die Sprecher Norwegens⁸⁵) und der Elfenbeinküste⁸⁶) bewußt jeglicher rechtlicher Bewertung des Geiselfreiungsunternehmens enthalten haben.

Angesichts dieser unvereinbaren Rechtsstandpunkte kann es nicht verwundern, daß sich die Ratsmitglieder am Ende auch hier nur auf einen Resolutionstext einigen konnten, in dem – wiederum unter Vermeidung einer ausdrücklichen Benennung oder gar Verurteilung der Intervenienten – alle Staaten aufgefordert worden sind, “. . . to refrain or desist from intervening in the domestic affairs of the Congo”⁸⁷).

Im vorliegenden Fall fällt eine Eingruppierung der Staaten nach den jeweiligen Stellungnahmen ihrer Vertreter im Sicherheitsrat in Befürworter und Gegner einer völkerrechtlichen Anerkennung des militärischen Schutzrechts der Heimatstaaten zugunsten ihrer Bürger im Ausland deshalb schwer, weil sowohl die Stimmen, die in der Zustimmung der kongolesischen Regierung mehr oder minder den entscheidenden Rechtfertigungsgrund für die militärische Geiselfreiung sehen, als auch diejenigen, die die Berufung der intervenierenden Staaten auf humanitäre Gründe als bloßen Vorwand betrachten, nicht aussagekräftig genug sind, um sie mit Sicherheit der einen oder der anderen Gruppe zuordnen zu können. Wenn H. L. W e i s b e r g⁸⁸) glaubt, die letzteren Stimmen pauschal dem Lager der Befürworter eines solchen militärischen Schutzrechtes mit der Begründung

⁸³) *Ibid.*, 1174th meeting, § 3.

⁸⁴) Sowjetunion (*ibid.*, 1178th meeting, §§ 94, 96, 101); Kongo Brazzaville (1170th meeting, §§ 90 ff.); Guinea (1171st meeting, § 8); Zentralafrikanische Republik (1175th meeting, § 82); Burundi (1177th meeting, § 21: “fascist justification”); Uganda (1177th meeting, § 109).

⁸⁵) *Ibid.*, 1183rd meeting, §§ 50 ff.

⁸⁶) *Ibid.*, 1177th meeting, §§ 53 ff.

⁸⁷) Resolution 199 vom 30. 12. 1964 (S/6129); Text in YUN 1964, S. 100 f.

⁸⁸) The Congo Crisis 1964: A Case Study in Humanitarian Intervention, Virginia Journal of Int. Law, Bd. 12 (1972), S. 269 f., 273.

zuschlagen zu können, wer die Berufung eines Staates auf einen Rechtfertigungsgrund als reinen Vorwand bezeichne, anerkenne damit inzidenter die Existenz dieses Rechtfertigungsgrunds, so mag dies bei der einen oder anderen Stellungnahme dem stillschweigenden Willen des Erklärenden vielleicht entsprechen; ebenso gut könnte den *pretext*-Behauptungen aber auch die juristische Argumentationstechnik der Berufung auf das stichhaltigste Argument (*pretext*) unter Verzicht auf die Beantwortung einer zwar vorrangigen, aber streitigen Frage (existiert der behauptete Rechtfertigungsgrund überhaupt?) zugrunde liegen. Will man willkürliche Wertungen vermeiden, so müssen die *pretext*-Aussagen daher außer Betracht bleiben.

Selbst wenn man alle die Befreiungsaktion im Ergebnis gutheißen den Stellungnahmen ungeachtet ihrer unterschiedlichen Begründung einheitlich als Befürwortung des militärischen Schutzrechtes der Heimatstaaten werten würde, so stehen diesen doch so viele ein solches Schutzrecht eindeutig ablehnende Erklärungen gegenüber, daß sich jedenfalls nicht annehmen läßt, die Staatenvertreter hätten die belgisch-amerikanische Rettungsaktion ganz überwiegend oder gar allgemein wegen ihres humanitären Zwecks für gerechtfertigt halten⁸⁹⁾.

Die Analyse der beiden Kongo-Debatten im Sicherheitsrat dürfte, ohne damit zu weitreichende Schlüsse zu ziehen, gezeigt haben, daß die für die Zeit vor 1945 nachweisbare völkergewohnheitsrechtliche Regel, die dem Heimatstaat in Notfällen militärische Schutzmaßnahmen zugunsten seiner Bürger im Ausland gestattet hatte, in der heutigen Staatenpraxis nicht mehr unangefochten ist.

Wie umstritten die völkerrechtliche Bewertung solcher Schutzpraktiken durch die Staaten heute ist, beweist besonders augenfällig gerade der Verlauf der jüngsten Sicherheitsratsdebatten über die Entebbe-Aktion⁹⁰⁾:

⁸⁹⁾ Weisberg kommt in seiner Analyse zum entgegengesetzten Ergebnis, indem er (ohne überzeugenden Grund) sowohl die Staaten "voicing the 'pretext' argument" als auch diejenigen "speaking from a colonial reactionary posture" allesamt zu den rechtlichen Befürwortern der Befreiungsaktion von Stanleyville rechnet (a. a. O., S. 273). Im Ergebnis wie Weisberg auch R. B. Lillich, *Forcible Self-Help by States to Protect Human Rights*, Iowa Law Review, Bd. 53 (1967/68), S. 338 ff.

⁹⁰⁾ Die "Official Records" zu den Sicherheitsratsdebatten über die Entebbe-Aktion mit den Stellungnahmen der Staatenvertreter im Wortlaut haben bei Abschluß des Manuskripts noch nicht vorgelegen. Die folgende Darstellung stützt sich daher im wesentlichen auf den Bericht im UN Monthly Chronicle, Bd. 13 (1976) Nr. 8, S. 15 ff., 67 ff.

Neben Israel⁹¹⁾, dem Akteur des Befreiungsunternehmens, hat sich nur der UN-Delegierte der Vereinigten Staaten Scranton mit folgender unzweideutiger Erklärung für die Rechtmäßigkeit des israelischen Vorgehens ausgesprochen:

“Israel’s action in rescuing the hostages necessarily involved a temporary breach of the territorial integrity of Uganda. Normally such a breach would be impermissible under the Charter of the United Nations. However, there is a well-established right to use limited force for the protection of one’s own nationals from an imminent threat of injury or death in a situation where the state in whose territory they are located either is unwilling or unable to protect them⁹²⁾”.

Gleichzeitig hat der US-Delegierte Bennett in einem späteren Abschnitt der Ratsdebatte betont, daß die Vereinigten Staaten die Entebbe-Aktion nicht betrachteten “. . . as a precedent which would justify any future unauthorized entry into another state’s territory that is not similarly justified by exceptional circumstances”⁹³⁾.

Einige andere westlichen Staaten haben es demgegenüber sorgsam vermieden, sich bei der rechtlichen Bewertung des Geschehens in Entebbe festzulegen: Während sich der UN-Botschafter der Bundesrepublik Deutschland auf die politisch-moralische Feststellung beschränkt hat, sein Land habe »mit großer Erleichterung . . . die Rettung der Geiseln in letzter Minute vor der angekündigten Tötung der Geiseln zur Kenntnis genommen«⁹⁴⁾, haben die Vertreter Großbritanniens⁹⁵⁾, Frankreichs⁹⁶⁾, Italiens⁹⁷⁾ und Schwedens⁹⁸⁾ bewußt die Rechtsfrage offengelassen, wie die Schutzpflicht des Heimatstaates gegenüber seinen Bürgern im Ausland mit dem völkerrechtlichen Gebot, die Souveränität und territoriale Integrität eines jeden Staats zu respektieren, in Einklang gebracht werden kann.

⁹¹⁾ Siehe UN Chronicle, S. 17 ff.

⁹²⁾ Dept. of State Bull., Bd. 75 (1976) Nr. 1936, S. 181.

⁹³⁾ *Ibid.*, S. 185.

⁹⁴⁾ Bull. des Presse- und Inf. Amtes der Bundesregierung (1976), S. 802 f.

⁹⁵⁾ Siehe UN Chronicle, Bd. 13, S. 67, 76.

⁹⁶⁾ *Ibid.*, S. 20, 74.

⁹⁷⁾ Der italienische Delegierte hat in seinem Debattenbeitrag vorgeschlagen, die International Law Commission mit der rechtlichen Problematik solcher Schutzaktionen der Heimatstaaten zu befassen; siehe *ibid.*, S. 74.

⁹⁸⁾ Der schwedische Vertreter hat erklärt, sein Land halte zwar die israelische Aktion mit den strikten Regeln der UN-Charta für nicht vereinbar, lehne es aber trotzdem ab, sich in einem solchen Fall einer Verurteilung Israels anzuschließen; siehe *ibid.*, S. 68.

Die große Mehrheit der an den Debatten teilnehmenden Staaten hat das Eingreifen Israels in Uganda für völkerrechtswidrig erklärt: Die elf zu Wort gekommenen Vertreter der afro-arabischen Staaten⁹⁹⁾ haben Israel einhellig in scharfer Form als Aggressor verurteilt, was angesichts deren politischer Frontstellung gegenüber Israel kaum überrascht. Mit ebenso klaren Worten haben sich auch die Delegierten der beiden Weltmächte China¹⁰⁰⁾ und Sowjetunion¹⁰¹⁾ gegen die Zulässigkeit des israelischen Unternehmens ausgesprochen, desgleichen die Sprecher Rumäniens¹⁰²⁾ und Jugoslawiens¹⁰³⁾, Indiens¹⁰⁴⁾ und Pakistans¹⁰⁵⁾ sowie der mittelamerikanischen Staaten Guayana¹⁰⁶⁾, Kuba¹⁰⁷⁾ und Panama¹⁰⁸⁾. Hervorzuheben ist, daß die Vertreter Rumäniens, Indiens und Panamas in rechtlich substantiierten Erklärungen betont haben, Israel könne sich zur Rechtfertigung seiner Aktion nicht auf sein Selbstverteidigungsrecht berufen, da dieses Recht durch Art. 51 UN-Charta auf »bewaffnete Angriffe« beschränkt worden sei. Bemerkenswert erscheint ferner, daß in einigen Stellungnahmen der Delegierten kleiner Staaten Afrikas und Mittelamerikas aus Anlaß der israelischen Intervention deutlich die Angst vor einer neuen *gun-boat policy* der militärisch überlegenen Staaten zum Ausdruck gebracht worden ist¹⁰⁹⁾. Zu der Gruppe der die israelische Aktion mißbilligenden Staaten hat sich schließlich als einziger westlich orientierter Staat noch Japan gesellt, dessen Vertreter im Verhalten Israels *prima facie* eine Verletzung der

⁹⁹⁾ Uganda (*ibid.*, S. 16 f., 21); Kenia (S. 19); Mauritius (S. 21 f., 72); Kamerun (S. 20); Guinea (S. 21); Somalia (S. 68); Tansania (S. 69, 72 f.); Benin (S. 68); Mauretanien (S. 17); Libyen (S. 20 f., 73); Katar (S. 19 f.).

¹⁰⁰⁾ *Ibid.*, S. 20.

¹⁰¹⁾ *Ibid.*, S. 70.

¹⁰²⁾ *Ibid.*, S. 70 f.

¹⁰³⁾ *Ibid.*, S. 73.

¹⁰⁴⁾ *Ibid.*, S. 72.

¹⁰⁵⁾ *Ibid.*, S. 69 f.

¹⁰⁶⁾ *Ibid.*, S. 67.

¹⁰⁷⁾ *Ibid.*, S. 74.

¹⁰⁸⁾ *Ibid.*, S. 70. — In einem Schreiben an den Präsidenten des Sicherheitsrats bekundete auch die mexikanische Delegation ". . . its firm rejection of the use of armed force by any State as a means of trying to solve conflicts, because such acts are a flagrant violation both of the Charter of the United Nations and of universally accepted principles of international law, and create precedents of incalculable danger for all civilized coexistence" (UN-Doc. S/12135 vom 9. 7. 1976).

¹⁰⁹⁾ Siehe insbesondere die für Guayana, Panama, Tansania und Benin abgegebenen Erklärungen.

Souveränität Ugandas erblickte, die von seinem Lande sehr bedauert werde¹¹⁰).

Die im Verlauf der Debatten zu Tage getretene breite Frontstellung gegenüber dem israelischen Kommandounternehmen hat naturgemäß auch bei der Behandlung der beiden gegensätzlichen Entschließungsentwürfe ihren Niederschlag gefunden: Der von Benin, Libyen und Tansania vorgelegte Entwurf, der Israels "flagrant violation of Uganda's sovereignty and territorial integrity" verurteilte und Israel zur "full compensation for the damage and destruction inflicted on Uganda" aufforderte¹¹¹), wurde zwar vor der Abstimmung zurückgezogen, weil er die zu seiner Annahme erforderlichen neun Stimmen nicht erhalten hätte und die Vereinigten Staaten vorsorglich bereits ihr Veto angekündigt hatten; immerhin hatten zuvor aber acht Staaten (Benin, China, Guayana, Libyen, Pakistan, Rumänien, Tansania und die Sowjetunion) ihre Bereitschaft zur Zustimmung gezeigt¹¹²). Andererseits fand der von Großbritannien und den Vereinigten Staaten eingebrachte Gegenentwurf, der jede rechtliche Bewertung der israelischen Aktion vermied und lediglich die Notwendigkeit bekräftigte, die Souveränität und territoriale Integrität aller Staaten zu respektieren¹¹³), auch nur bei sechs Ratsmitgliedern (Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Schweden und Vereinigte Staaten) Zustimmung¹¹⁴).

Ob aus der Feststellung, daß die Staatenpraxis in der Frage der völkerrechtlichen Zulässigkeit der militärischen Schutzmaßnahmen des Heimatstaates zugunsten seiner Bürger im Ausland nach 1945 widersprüchlich geworden ist, bereits ohne weiteres folgt, daß für das israelische Befreiungsunternehmen kein völkergewohnheitsrechtlicher Rechtfertigungsgrund mehr eingreift und diese Aktion deshalb völkerrechtswidrig gewesen ist,

¹¹⁰) Siehe UN Chronicle, Bd. 13, S. 71, 76. — UN-Generalsekretär Waldheim bestätigte zu Beginn der Ratsdebatten seine unmittelbar nach den Ereignissen in Entebbe abgegebene Erklärung, in der er das israelische Vorgehen in Uganda als ernste Verletzung der Souveränität Ugandas bezeichnet, gleichzeitig aber auch betont hatte, daß dies »nicht das einzige Element« dieses Falles sei (vgl. die Berichte in NZZ vom 13. 7. 1976, S. 3, und vom 17. 7. 1976, S. 4); siehe UN Chronicle, Bd. 13, S. 15.

¹¹¹) UN-Doc. S/12139.

¹¹²) Vgl. AdG 1976, S. 20358; Vereinte Nationen 1976, S. 120; UN Chronicle, Bd. 13, S. 15.

¹¹³) UN-Doc. S/121138.

¹¹⁴) Panama und Rumänien enthielten sich der Stimme; die restlichen Staaten, die den ersteren Entwurf befürwortet hatten, nahmen an der Abstimmung nicht teil (vgl. AdG 1976, a. a. O.; Vereinte Nationen 1976, S. 120 f.; UN Chronicle, a. a. O.).

könnte fraglich sein, weil ein ursprünglich allgemein anerkannter Völkergewohnheitsrechtssatz grundsätzlich nicht schon dadurch beseitigt wird, daß die Staatenpraxis hierzu ab einem bestimmten Zeitpunkt widersprüchlich geworden ist. Dieser wird vielmehr erst dann als aufgehoben gelten können, wenn »man von einem bestimmten Zeitpunkt an einheitlich von der Nichtgeltung des alten Rechtssatzes ausging und sich so auf Grund der einheitlichen Praxis ein entgegenstehender Grundsatz des Völkerrechts . . . gebildet hat«¹¹⁵⁾. Da die militärischen Schutzmaßnahmen des Heimatstaates in der Staatenpraxis vor 1945 allgemein für zulässig gehalten worden sind, die Staatenpraxis hierzu nach 1945 zwar widersprüchlich geworden ist, aber sich nicht einheitlich gegen solche Maßnahmen gewandt hat, würde dies bedeuten, daß diese nach wie vor als völkergewohnheitsrechtlich gerechtfertigt gelten müßten. Gegen die Richtigkeit dieser Betrachtungsweise spricht jedoch speziell in der Frage der Schutzmaßnahmen folgende Überlegung:

Zum Zwecke des Nachweises eines gewohnheitsrechtlichen Abwehrrechts der Heimatstaaten wird die Staatenpraxis der klassischen Völkerrechtsepoche, der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen und derjenigen von 1945 bis heute einer einheitlichen Betrachtung unterzogen, obwohl mit dem Inkrafttreten der UN-Charta ein entscheidender Umschwung der für die völkerrechtliche Beurteilung der militärischen Schutzmaßnahmen der Heimatstaaten wesentlichen normativen Grundlagen zu verzeichnen war. Daß die Staaten in der Zeit vor 1945, die jedenfalls für militärische Maßnahmen *short of war* kein Gewaltverbot kannte, weit weniger rechtliche Bedenken gegen solche Schutzaktionen entwickelt haben als unter der Geltung des rigiden Gewaltverbotes in Art. 2 (4) UN-Charta, liegt auf der Hand. Der 1945 vollzogene einschneidende Normwandel hat den völkergewohnheitsrechtlichen Fortbestand dieses militärischen Schutzrechtes zumindest so sehr in Frage gestellt, daß die heutige Staatenpraxis *gesondert* daraufhin überprüft werden muß, ob sie ein solches Recht heute noch als existent betrachtet. Dabei dürfen gerade im vorliegenden Fall an den Nachweis der gemeinsamen *opinio iuris* der Staaten keine allzu strengen Anforderungen gestellt werden, da nicht die Entstehung eines neuen Gewohnheitsrechtssatzes in Frage steht, sondern lediglich die Bestätigung der Fortgeltung einer vor 1945 anerkannten gewohnheitsrechtlichen Gestattung als Ausnahme zum durch die UN-Charta neu statuierten

¹¹⁵⁾ A. Bleckmann, Völkergewohnheitsrecht trotz widersprüchlicher Praxis?, ZaöRV Bd. 36 (1976), S. 378. Ebenso auch R. Bernhardt, Ungeschriebenes Völkerrecht, *ibid.*, S. 67 f.

Gewaltverbot¹¹⁶). Darf somit wohl zwar keine allgemeine, d. h. ohne nennenswerten Widerspruch gebliebene Rechtsüberzeugung der Staaten verlangt werden, so wird aber andererseits ein völkergewohnheitsrechtliches Schutzrecht der Heimatstaaten doch nur dann als ausreichend nachgewiesen gelten können, wenn dieses von der Staatengemeinschaft heute ganz überwiegend anerkannt würde. Da dies, wie die Analyse der einschlägigen Sicherheitsratsdebatten gezeigt hat, nicht der Fall ist, steht fest, daß Aktionen wie diejenige von Entebbe heute auch völkergewohnheitsrechtlich nicht mehr gerechtfertigt sein können¹¹⁷,¹¹⁸).

V

Dieses Ergebnis mag zwar aus moralischer Sicht zunächst unbefriedigend erscheinen, wird damit doch einem Staat rechtswidriges Verhalten vorgeworfen, der mangels anderweitig erreichbarer rechtzeitiger Schutzmaßnahmen für seine Bürger gläubt, diesen nur noch durch eine militärische Aktion gegen den Aufenthaltsstaat beistehen zu können. Es führt aber nichts an der Tatsache vorbei, daß eine solche Handlungsweise des Heimatstaates weder durch die UN-Charta noch durch das Völkergewohnheitsrecht gestattet wird. Vermeidbar wäre dieses Ergebnis nur, wenn man die rechtspolitisch gefährliche These vertreten wollte, angesichts des Versagens des kollektiven Sicherheitssystems der Charta sei das individuelle Gewaltverbot heute obsolet geworden, oder in Abrede stellen wollte, daß die einschlägigen Stellungnahmen der Staatenvertreter im Sicherheitsrat, auch

¹¹⁶) Die vertragliche Gewaltverbotsnorm des Art. 2 (4) ist mittlerweile auch Völkergewohnheitsrechtssatz und wohl auch *ius cogens*; siehe hierfür z. B. Bothe, Gewaltverbot, a. a. O. (Anm. 41), S. 16, 26; Kewenig, a. a. O. (Anm. 9), S. 176 f.; Wildhaber, a. a. O. (Anm. 14), S. 147.

¹¹⁷) Im Ergebnis wie hier zuletzt auch wieder Brownlie, Humanitarian Intervention, in: J. N. Moore (Hrsg.), *Law and Civil War in the Modern World* (1974), S. 217 ff.; den gegenteiligen Standpunkt vertreten erneut Bowett, *The Interrelation of Theories of Intervention and Self-Defense*, *ibid.*, S. 38 ff. (44), und Lillich, *Humanitarian Intervention: A Reply to Ian Brownlie and a Plea for Constructive Alternatives*, *ibid.*, S. 229 ff. — Am vorliegenden Ergebnis änderte sich auch dann nichts, wenn man die israelische Aktion als bewaffnete Repressalie gegenüber Uganda qualifizieren wollte; abgesehen davon, daß eine solche Sicht der eigentlichen Zielrichtung dieser Aktion kaum gerecht würde, besteht gerade über das Verbot dieser Erscheinungsform der militärischen Gewaltanwendung in Literatur und Praxis Einhelligkeit. Vgl. hierzu nur z. B. Kewenig (a. a. O. [Anm. 9], S. 183 f., 210 f.) und die Feststellung in der "Friendly Relations"-Deklaration von 1970: "States have a duty to refrain from acts of reprisal involving the use of force" (siehe den Text dieser Res. 2625 in GAOR, 25th Session, Vol. I. No. 28, S. 121).

¹¹⁸) Die Frage einer möglichen völkerrechtlichen Haftung Israels für die von Uganda geltend gemachten Schäden bedürfte einer eingehenden Prüfung, die hier nicht vorgenommen werden soll.

wenn sie wegen der teils starken Verquickung von rechtlichen, moralischen und politisch-ideologischen Argumenten nur schwer deutbar sein mögen, als Quellen zum Nachweis der jeweiligen Rechtsüberzeugung der Staaten herangezogen werden müssen, weil tauglichere Erkenntnisquellen nicht greifbar sind.

Erträglich erscheint das gefundene Ergebnis insofern, als die Sicherheitsratsdebatten über die beiden Kongo-Aktionen und das israelische Befreiungsunternehmen in Uganda gezeigt haben, daß ein Staat, der eine solche Schutzaktion unternommen hat, heute zwar nicht mehr damit rechnen kann, daß sein Verhalten von der Staatengemeinschaft rechtlich allgemein gebilligt wird, er aber andererseits deswegen auch nicht unbedingt seine einhellige Verurteilung als Aggressor oder gar Sanktionen durch den Sicherheitsrat zu befürchten braucht, sofern sich die Aktion selbst im Rahmen des zur Erreichung ihres humanitären Zweckes unbedingt Erforderlichen gehalten hat und von anderer Seite keine rechtzeitige und wirksame Hilfe für seine Bürger zu erwarten war.

Die im Sicherheitsrat vertretenen Staaten trifft eine schwere Verantwortung, wenn sie über die Verurteilung eines Staates als Aggressor zu befinden haben, der sich zuvor vergeblich mit der Bitte an sie gewandt hatte, geeignete Schutzmaßnahmen der Vereinten Nationen zugunsten seiner Bürger zu beschließen. Schon um den Ratsmitgliedern diese Bürde nicht abzunehmen, muß von dem betreffenden Heimatstaat erwartet werden, daß er, bevor er zu militärischen Selbstschutzmaßnahmen schreitet, tatsächlich ein entsprechendes Hilfesuch an den Sicherheitsrat oder an andere UN-Organen richtet, selbst wenn ihm dies wenig aussichtsreich erscheinen mag. Unterbleibt dies (wie im Falle der Entebbe-Aktion), so muß sich der Heimatstaat den Vorwurf gefallen lassen, daß er zur satzungswidrigen Selbsthilfe gegriffen hat, ohne die ihm von der Satzung angebotenen Mittel vorher ausgeschöpft zu haben.

Daß die Staaten heute von der Völkerrechtswidrigkeit militärischer Schutzmaßnahmen ausgehen müssen, dürfte auch in rechtspolitischer Hinsicht nicht unerwünscht sein. Ein Staat, der solche Maßnahmen ins Auge faßt, wird angesichts des drohenden Rechtswidrigkeitsurteils und der möglichen für ihn nachteiligen Folge sehr gewissenhaft prüfen, ob die Schutzmaßnahmen tatsächlich das *ultimum remedium* darstellen und, falls er dies glaubt, überlegen müssen, wie er deren Umfang, Dauer und beeinträchtigende Wirkung auf die territoriale Integrität des Aufenthaltsstaates möglichst gering halten kann. Ob er diese Überlegungen mit der gleichen Sorgfalt anstellen würde, wenn er grundsätzlich von der Völkerrechtskonformität seines beabsichtigten Tuns ausgehen könnte, erscheint immerhin fraglich.

Käme man mit den Argumenten, die hier abgelehnt worden sind, zu dem Ergebnis, daß militärische Schutzmaßnahmen zugunsten eigener Bürger im Ausland auch heute noch grundsätzlich völkerrechtlich erlaubt sind, so hätte dies gefährliche rechtspolitische Konsequenzen. Mit der Zuerkennung eines solchen Rechtes würden nämlich die politisch und militärisch potenten Staaten gegenüber den schwächeren Staaten privilegiert, da — wie die bisherige Praxis lehrt — in der Regel nur die letzteren entsprechende Aktionen fremder Staaten auf ihrem Territorium zu fürchten haben. Nimmt man hinzu, daß gerade dieses Recht in der Vergangenheit allzu oft rechtsmißbräuchlich ausgeübt wurde¹¹⁹⁾, so wird unübersehbar deutlich, daß mit der Anerkennung eines solchen Rechtfertigungsgrundes in bedenklicher Weise die strikte Geltung des Gewaltverbotes unterlaufen würde, die auch und gerade heute im überragenden Interesse der Staatengemeinschaft liegt.

Solange die Organe der Vereinten Nationen, die aus ihrer satzungsmäßigen Verantwortung für die Wahrung der internationalen Sicherheit und des Weltfriedens nicht entlassen werden sollten, nicht anstelle der Heimatstaaten für einen wirksamen Schutz für deren im Ausland bedrohten Bürger zu sorgen vermögen, können auch künftig individuelle Schutzaktionen nicht ausgeschlossen werden. Trotz dieser Erwartung dürfte es nach allem aber rechtspolitisch eher zu vertreten sein, daß die Staatengemeinschaft solche rechtswidrigen Schutzpraktiken im Einzelfall wegen der besonderen Notlagesituation des betreffenden Heimatstaates toleriert, indem sie auf seine ausdrückliche Verurteilung und auf Sanktionen gegen ihn verzichtet, als daß die Anforderungen eines fundamentalen Völkerrechtsgebots generell abgesenkt werden, nur um auch extremen Härtefällen noch gerecht zu werden¹²⁰⁾.

Schließlich vermag auch die Tatsache, daß die Notlagesituation Israels im vorliegenden Fall durch einen verbrecherischen Akt ausländischer Terroristen unter Mithilfe Ugandas ausgelöst worden ist, an der völkerrechtlichen Bewertung der israelischen Aktion von Entebbe im Ergebnis nichts zu ändern. *De lege lata* kann nämlich nicht davon gesprochen werden, daß ein Staat, der terroristische Flugzeugentführer und Geiselnnehmer auf seinem Territorium gewähren läßt oder diese gar unterstützt,

¹¹⁹⁾ Vgl. hierzu die Beispiele bei Francke, Schutzaktionen, a. a. O. (Anm. 46), S. 79 ff.

¹²⁰⁾ Ähnliche Überlegungen stellen auch Brownlie (Thoughts, a. a. O. [Anm. 38], S. 146) und T. M. Franck (in: Lillich, a. a. O. [Anm. 117], S. 89) an.

eine militärische Intervention des Heimatstaats der bedrohten Geiseln dulden müßte, obwohl die allgemeinen Regeln der UN-Charta ein solches Vorgehen nicht zulassen. Das Geschehen von Entebbe hat der Staatenwelt vielmehr drastisch vor Augen geführt, wie unabdingbar und dringlich es ist, die militärische Selbstwehr eines einzelnen Staates gegen Terrorakte an seinen Bürgern im Ausland künftig durch wirksame Instrumentarien der Staatengemeinschaft zur gemeinsamen, solidarischen Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu ersetzen.

Abgeschlossen am 15. November 1976

Summary

The Israeli Military Action at Entebbe as a Problem of International Law

This article deals with the landing of Israeli military forces at Uganda's Entebbe Airport on the night of 3-4 July liberating some hundred Israeli hostages hijacked on board of an Air France plane several days before and held as hostages at Entebbe by foreign pro-palestinian terrorists. As a result of this rescue operation some hostages, terrorists and Ugandan soldiers were killed and a number of Ugandan aircrafts were destroyed.

There were many indications that the Ugandan authorities had been in collusion with the terrorists from the very beginning of the hijacking coup.

The Israeli rescue operation at Entebbe constituted an infringement of Uganda's territorial integrity violating Art. 2 (4) of the Charter of the United Nations. The right of self-defence according to Art. 51 of the Charter might have been invoked by Israel as a justification for its action if the taking of Israeli hostages and their holding at Entebbe had been an "armed attack" against Israel by Uganda. Acting in complicity with the hijackers Uganda violated its obligation resulting from the 1970 Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft and also its obligation to protect foreigners located on its territory according to the minimum standard guaranteed by international law. But neither the conditions of "armed attack" nor those of "aggression" against Israel were met by Uganda whose support of the hijackers did not involve an impairment of Israel's territorial sovereignty.

Art. 51, interpreted in a strict sense, confines the customary right of self-defence to the event of an "armed attack". However, a minority of writers is pleading for a different reading of Art. 51 according to which this provision does not affect the "inherent" right of self-defence in customary law. Relying on this category of self-defence those writers support the legality of intervention to protect the lives of nationals threatened on foreign territory.

The amorphous customary right of self-defence ought to be regarded as no longer viable, at least in its generality. But notwithstanding this controversy, the State practice must be examined whether it proves that the protection of nationals abroad is commonly agreed by States today as a legal justification for military intervention.

The pre-1914 period of international law reveals many cases where forcible interventions occurred for the protection of nationals; therefore, such interventions are admitted to be justified by customary law at that time. The League of Nations period did not abolish this traditional doctrine since the attempts in the League of Nations Covenant and in the Kellogg-Briand Pact to regulate resort to war did not affect forcible measures short of war. In the period of the United Nations Charter many instances can be found where States invoked the protection of its nationals as justification for military actions on foreign territory: Great Britain in the course of the Suez Crisis (1956), the United States in the Lebanon (1958), Belgium in the Congo (1960), Belgium, joined by the United States, in the Congo again (1964), the United States in the Dominican Republic (1965) and, most recently, Israel in Uganda.

A detailed analysis of the debates in the United Nations Security Council on the two Congo interventions and on the Entebbe action, the three most striking examples of recent rescue operations, results in the finding that the admissibility of such interventions in present international law is highly disputed among States not interested in the case concerned. Therefore, armed interventions to protect nationals abroad are no longer agreed today as justified by customary law. The fact that in the pre-1945 State practice such interventions had been approved by the State community does in no way modify this result since the establishment of the general prohibition of the use of force in Art. 2 (4) of the Charter constituted such a fundamental change in the normative structure of international law that the post-Charter State practice had to be considered separately.

At first view, the conclusion of this study may appear morally intolerable. However, the Congo and Entebbe debates show that an intervening State will escape from condemnation and sanctions by the Security Council in a case where its intervention proves inevitable, proportionate and limited to the necessities of extricating the nationals from danger. The toleration of such an intervention in an extreme situation by the State community is politically preferable to a solution which generally permits this forcible intervention practice, risking thereby its misuse especially by powerful States and undermining the strict regime of the prohibition of the use of force.

U. Beyerlin