

Massenvernichtungswaffen und Präventivkrieg – Möglichkeiten der Rechtfertigung einer militärischen Intervention im Irak aus völkerrechtlicher Sicht

*Christian Schaller**

I. Einleitung

Obwohl seit dem Krieg am Persischen Golf im Zusammenhang mit der Besetzung Kuwaits fast zwölf Jahre vergangen sind, bestehen noch immer deutliche Spannungen zwischen der irakischen Führung und den Vereinten Nationen. Im Vordergrund dieser Spannungen steht das Problem der Massenvernichtungswaffen, das den Sicherheitsrat bereits seit 1991 beschäftigt. Offizielles Ziel der internationalen Staatengemeinschaft ist die Wiederaufnahme effektiver Rüstungskontrollen im Hinblick auf mögliche atomare, biologische und chemische Waffen im Irak. Die Notwendigkeit, dieses Ziel zeitnah umzusetzen, ergibt sich nicht nur aus einer Bedrohungslage für die Stabilität im Nahen Osten, sondern auch aus der Gefahr, dass derartige Waffen zu terroristischen Zwecken weltweit eingesetzt werden können. Die Ereignisse vom 11. September 2001 haben insoweit zu einer besonderen Sensibilisierung beigetragen. Vor allem in den Vereinigten Staaten von Amerika wird nicht erst seit dem Beginn des "Krieges" gegen den Terrorismus auf eine umfassende Lösung der Rüstungsproblematik im Irak gedrängt. Diskutiert wird dabei auch über eine mögliche zwangsweise Absetzung der Regierung unter Saddam Hussein.

Bereits in seiner Rede zur Lage der Nation vom 29. Januar 2002 hatte Präsident George W. Bush Nordkorea, den Iran und den Irak als "Achse des Bösen" bezeichnet und auf die Gefahr für den Weltfrieden hingewiesen, die im Streben nach Massenvernichtungswaffen von solchen Staaten ausgehe.¹ Am 1. Juni dieses Jahres stellte Präsident Bush erstmals eine neue strategische Doktrin vor, die deutlich von der bisher verfolgten Doktrin der Eindämmung und Abschreckung abweicht und im wesentlichen auf ein präventives Vorgehen abzielt.² Ihren Niederschlag hat diese Doktrin nunmehr in einer offiziellen Nationalen Sicherheitsstrategie gefun-

* Wissenschaftlicher Referent am Institut. Das Manuskript für diesen Beitrag wurde am 1.10.2002 fertiggestellt. Der Verfasser dankt den Mitgliedern des Gesprächskreises "Internationale Sicherheit" des Instituts für die zahlreichen Anregungen.

¹ "[...] States like these, and their terrorist allies, constitute an axis of evil, arming to threaten the peace of the world. By seeking weapons of mass destruction, these regimes pose a grave and growing danger. They could provide these arms to terrorists, giving them the means to match their hatred. They could attack our allies or attempt to blackmail the United States. [...]" (George W. Bush, The President's State of the Union Address, 29.1.2002). Sämtliche nachfolgend zitierten Reden und Dokumente der amerikanischen Regierung sind im Internet veröffentlicht unter <http://www.whitehouse.gov/>.

den, die vom Weißen Haus am 20. September vorgelegt worden ist und die die Richtlinien der amerikanischen Außen- und Sicherheitspolitik für die kommenden Jahre festlegt.³ Ein wesentlicher Bestandteil des Strategiepapiers beschäftigt sich mit der Frage präventiver Militärschläge gegen sogenannte "Schurken-Staaten" und der aktiven Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen.⁴ In der Strategie wird zwar das ständige Bemühen der Vereinigten Staaten um eine Unterstützung durch die internationale Staatengemeinschaft betont, gleichzeitig wird aber ausdrücklich klargestellt, dass man nicht zögere, notfalls auch in alleiniger Verantwortung unter Ausübung des Selbstverteidigungsrechts vorbeugend gegen derartige Bedrohungen vorzugehen.⁵ Nach der aktuellen Entwicklung deutet vieles darauf hin, dass diese neue Doktrin im Fall Irak erstmals praktische Bedeutung erlangt. Die grundsätzliche Bereitschaft zu einem unilateralen Handeln hatte Präsident Bush zuvor bereits in einer Ansprache vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 12. September geäußert. Inhaltlich zielte diese Rede zwar nicht auf die Rechtfertigung eines möglichen präventiven Verteidigungsschlages ab, sondern warb für ein entschiedeneres Einschreiten zur Durchsetzung der vom Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen, die seit April 1991 die Durchführung entsprechender Rüstungskontrollen im Irak vorsehen.⁶ Entlang dieser beiden Argumentationsstränge – Durchsetzung von Sicherheitsratsresolutionen einerseits und Ausübung eines präventiven Selbstverteidigungsrechts auf der anderen Seite – könnte sich eine mögliche Rechtfertigung für eine militärische Intervention im Irak bewegen.⁷

Ausgangspunkt der nachfolgenden Untersuchung ist das in Art. 2 (4) UN-Charta verankerte Gewaltverbot, das Verbot der gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichteten oder sonst mit den

² "[...] For much of the last century, America's defense relied on the Cold War doctrines of deterrence and containment. In some cases, those strategies still apply. But new threats also require new thinking. [...] Yet the war on terror will not be won on the defensive. We must take the battle to the enemy, disrupt his plans, and confront the worst threats before they emerge. [...] And our security will require all Americans to be forward-looking and resolute, to be ready for preemptive action when necessary to defend our liberty and to defend our lives. [...]" (George W. Bush, Remarks by the President at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy, 1.6.2002).

³ The National Security Strategy of the United States of America, September 2002 (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>).

⁴ Vgl. insbesondere Kapitel V. der Nationalen Sicherheitsstrategie.

⁵ S. 6 der Nationalen Sicherheitsstrategie.

⁶ "[...] My nation will work with the U.N. Security Council to meet our common challenge. If Iraq's regime defies us again, the world must move deliberately, decisively to hold Iraq to account. We will work with the U.N. Security Council for the necessary resolutions. But the purposes of the United States should not be doubted. The Security Council resolutions will be enforced – the just demands of peace and security will be met – or action will be unavoidable. And a regime that has lost its legitimacy will also lose its power. [...]" (George W. Bush, Remarks by the President in Address to the United Nations General Assembly, 12.9.2002).

⁷ Anhaltspunkte für eine solche doppelte Rechtfertigung finden sich auch im Vorwort von Präsident Bush zur Nationalen Sicherheitsstrategie. Dort heißt es unter anderem: "And, as a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threats before they are fully formed."

Zielen der Vereinten Nationen unvereinbaren Androhung oder Anwendung von Gewalt. Das Gewaltverbot, das auch völkergewohnheitsrechtlich anerkannt ist, stellt eine zwingende Norm des Völkerrechts dar.⁸ Die UN-Charta sieht bekanntlich nur zwei Tatbestände vor, die eine Androhung oder Anwendung von Gewalt im zwischenstaatlichen Verhältnis rechtfertigen.⁹ Hierbei handelt es sich einmal um militärische Maßnahmen, die im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit unter Kapitel VII UN-Charta vom Sicherheitsrat beschlossen worden sind, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren oder wiederherzustellen. Den zweiten Tatbestand bildet das ebenfalls im Völkergewohnheitsrecht anerkannte und in Art. 51 UN-Charta verbrieft Selbstverteidigungsrecht. Danach hat ein Staat im Falle eines bewaffneten Angriffs das Recht, allein oder zusammen mit anderen Staaten unter Anwendung militärischer Gewalt gegen den Angriff vorzugehen, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen trifft.

Mittlerweile ist deutlich geworden, dass zwischen den Regierungen der Vereinigten Staaten von Amerika und Großbritanniens Einigkeit zumindest darin besteht, dass der Irak entwaffnet werden müsse. Über das Ziel eines möglichen Regimewechsels im Irak scheint dagegen bislang kein Konsens zu bestehen.¹⁰ Sofern eine militärische Intervention im Irak in erster Linie das Ziel eines Regimesturzes verfolgen würde, scheint eine völkerrechtliche Rechtfertigung deutlich problematischer als für den Fall eines militärischen Einschreitens mit der alleinigen Zielsetzung einer zwangsweisen Abrüstung des Irak im Hinblick auf dessen mögliche Massenvernichtungswaffen. Die nachfolgende Untersuchung beschäftigt sich ausschließlich mit der Frage, ob ein Präventivschlag gegen den Irak zur Lösung der Rüstungsproblematik – ohne das unmittelbare Ziel eines Regimesturzes – aus völkerrechtlicher Sicht zum gegenwärtigen Zeitpunkt zu rechtfertigen ist. Auch bereits eine solche militärische Intervention würde die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit des Irak berühren und müsste sich daher am Gewaltverbot und am System kollektiver Sicherheit sowie an den Voraussetzungen des Selbstverteidigungsrechts messen lassen.

⁸ International Court of Justice, Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua, Merits, 27.6.1986, ICJ Reports 1986, 100; vgl. auch T. Bruha, Prohibition of Use of Force, in: R. Wolfrum, United Nations: Law, Policies and Practice, Bd. 2 (1995), 1387; Y. Dinstein, War, Aggression and Self-Defence (3. Aufl. 2001), 93 ff.

⁹ Der dritte in der UN-Charta enthaltene Tatbestand betrifft Maßnahmen gegen ehemalige Feindstaaten. Beide Feindstaatenklauseln in Art. 53 und Art. 107 UN-Charta sind mit der Aufnahme der ehemaligen Feindstaaten in die Vereinten Nationen obsolet geworden.

¹⁰ Vgl. etwa die Rede des britischen Premierministers Tony Blair in einer Sondersitzung des Unterhauses am 24.9.2002: "[...] So the ending of regime would be the cause of regret for no-one other than Saddam. But our purpose is disarmament. No-one wants military conflict. The whole purpose of putting this before the UN is to demonstrate the united determination of the international community to resolve this in the way it should have been resolved years ago: through a proper process of disarmament under the UN. Disarmament of all WMD is the demand. One way or another it must be acceded to. [...]" (Tony Blair, Prime Minister's statement to Parliament, 24.9.2002, <http://www.pm.gov.uk/output/page31.asp>).

II. Möglichkeiten einer Rechtfertigung über Kapitel VII UN-Charta

Der Rede von Präsident Bush vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen ist zu entnehmen, dass sich die Vereinigten Staaten in einem ersten Argumentationsstrang auf die zwingende Notwendigkeit der Durchsetzung bestehender Sicherheitsratsresolutionen berufen. Während der letzten zwölf Jahre habe sich die irakische Führung dem Willen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen konstant widersetzt und die internationale Staatengemeinschaft über ihre wahren Absichten getäuscht. In einem Hintergrundpapier zur Ansprache vor der Generalversammlung sind zahlreiche Beispiele aufgeführt, die das Fehlverhalten der irakischen Führung belegen sollen.¹¹ Im Grundsatz dürften kaum Zweifel daran bestehen, dass der Irak in der Vergangenheit insbesondere die Tätigkeit der Rüstungsinspektoren in erheblichem Umfang behindert und damit zahlreiche Resolutionen des Sicherheitsrats verletzt hat. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass selbst bei gravierenden Verstößen nur ein ausdrücklicher Beschluss des Sicherheitsrats auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta zur gewaltsamen Durchsetzung bestehender Sicherheitsratsresolutionen ermächtigen kann.

In Ermangelung eines hierauf gerichteten aktuellen Mandats bleibt derzeit nur die Möglichkeit, eine militärische Intervention im Irak mittelbar auf eine Ermächtigung aus dem Jahre 1990 zu stützen. Damals war eine internationale Koalition unter der Führung der Vereinigten Staaten und mit ausdrücklicher Autorisierung durch den Sicherheitsrat in Reaktion auf die Besetzung Kuwaits mit militärischen Mitteln gegen den Irak vorgegangen. Die Ermächtigung für ein solches Vorgehen hatte der Sicherheitsrat unter Berufung auf Kapitel VII UN-Charta mit Resolution 678 (1990) vom 29. November 1990 erteilt. So heißt es in Paragraph 2 der Resolution 678 (1990): "Authorizes Member States co-operating with the Government of Kuwait, unless Iraq on or before 15 January 1991 fully implements, as set forth in paragraph 1 above, the above-mentioned resolutions, to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area;".

Nach Einstellung der Kampfhandlungen, die mit der vollständigen Befreiung Kuwaits geendet hatten, verabschiedete der Sicherheitsrat ebenfalls unter Berufung auf Kapitel VII UN-Charta am 3. April 1991 die sogenannte "Waffenstillstands-Resolution" 687 (1991), die die Voraussetzungen für einen formalen Waffenstillstand festlegt. Bestandteil dieser Resolution ist unter anderem ein gesonderter Ab-

¹¹ "For more than a decade, Saddam Hussein has deceived and defied the will and resolutions of the United Nations Security Council by, among other things: continuing to seek and develop chemical, biological, and nuclear weapons, and prohibited long-range missiles; brutalizing the Iraqi people, including committing gross human rights violations and crimes against humanity; supporting international terrorism; refusing to release or account for prisoners of war and other missing individuals from the Gulf War era; refusing to return stolen Kuwaiti property; and working to circumvent the UN's economic sanctions" (A Decade of Deception and Defiance – Saddam Hussein's Defiance of the United Nations, 12.9.2002).

schnitt, der die bedingungslose atomare, biologische und chemische Abrüstung des Irak unter internationaler Aufsicht und die fortdauernde Kontrolle seiner Rüstungsaktivitäten vorsieht. Mit Annahme der Bedingungen dieser Resolution durch die irakische Regierung trat der Waffenstillstand am 11. April 1991 formal in Kraft.¹² Innerhalb des Rahmens dieser beiden Resolutionen bewegt sich die Argumentation, die eine militärische Intervention im Irak auch ohne ein neues Mandat des Sicherheitsrats unter dem Gesichtspunkt der kollektiven Sicherheit auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta zu rechtfertigen versucht.

1. Resolution 678 (1990) und die Befreiung Kuwaits

Noch am Tage der irakischen Invasion in Kuwait verurteilte der Sicherheitsrat in Resolution 660 (1990) vom 2. August 1990 die Invasion als Bruch des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und verlangte vom Irak unter Berufung auf Art. 39 und 40 UN-Charta, dass dieser seine Truppen mit sofortiger Wirkung und bedingungslos abziehe. Nachdem die irakische Führung dieser Forderung nicht nachgekommen war, verhängte der Sicherheitsrat vier Tage später mit Resolution 661 (1990) vom 6. August 1990 auf der Grundlage von Art. 41 UN-Charta erste nicht-militärische Sanktionen gegen den Irak, um die Einhaltung der Resolutionsbestimmungen vom 2. August durchzusetzen. Allerdings zeigten weder die folgenden Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Beilegung des Konflikts noch die Sanktionsmaßnahmen die gewünschte Wirkung. Statt dessen setzte der Irak in der Zwischenzeit sogar eine vorübergehende Regierung ein und erklärte die Eingliederung Kuwaits als 19. Provinz unter irakischer Hoheit. Angesichts der Verschärfung der Situation forderte der Sicherheitsrat den Irak mit Resolution 678 (1990) letztmalig auf, die vorangegangenen Resolutionen bis zum 15. Januar 1991 vollständig zu erfüllen. Gleichzeitig ermächtigte er die Mitgliedstaaten, die Einhaltung dieser Resolutionen nach Ablauf der Frist mit allen erforderlichen Mitteln durchzusetzen.

Gemäß der Autorisierung begann nach erfolglosem Ablauf des Ultimatums am 17. Januar 1991 die sogenannte Operation "Desert Storm" zur Befreiung Kuwaits, die am 28. Februar 1991 mit einer Niederlage des Irak und dem vollständigen Abzug der irakischen Streitkräfte aus Kuwait endete. Die eigentliche rechtliche Grundlage für das Vorgehen der internationalen Staatenkoalition und damit letztlich auch der Charakter der in Resolution 678 (1990) enthaltenen Autorisierung werden in der völkerrechtswissenschaftlichen Diskussion kontrovers beurteilt. Teilweise wird die Auffassung vertreten, das militärische Vorgehen gegen den Irak sei als Akt kollektiver Selbstverteidigung bereits auf der Grundlage von Art. 51 UN-Charta gerechtfertigt gewesen. Durch die Autorisierung in Resolution 678 (1990) habe der Sicherheitsrat lediglich vorab seine Billigung für ein solches Vorgehen zum Ausdruck gebracht, ohne dadurch rechtliche Befugnisse auf die Mitglied-

¹² Vgl. den Briefwechsel zwischen den Vereinten Nationen und dem Irak (UN Doc. S/22456; UN Doc. S/22480; UN Doc. S/22485).

staaten zu übertragen.¹³ Die wohl überwiegende und auch der vorliegenden Untersuchung zugrundeliegende Auffassung versteht das militärische Einschreiten jedoch als Maßnahme im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta.¹⁴ Erst mit der Erteilung des Mandats in Resolution 678 (1990) ermächtigte der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten zur Ausübung militärischer Gewalt gegen den Irak.

Damit stellt sich vorrangig die Frage nach der inhaltlichen und zeitlichen Reichweite des am 29. November 1990 erteilten Mandats. Rückschlüsse lassen sich insoweit vor allem aus der Zweckbestimmung ziehen, die der Sicherheitsrat ausdrücklich in der Resolution verankert hat. Der erste Teil der Zweckbestimmung betrifft die Vorgabe, "to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions". Der Inhalt dieser Formulierung erschließt sich eindeutig aus der Präambel von Resolution 678 (1990). Denn im ersten Absatz der Präambel hat der Sicherheitsrat ausdrücklich sämtliche Resolutionen aufgelistet, die zum damaligen Zeitpunkt die irakische Invasion in Kuwait betrafen. Es handelt sich hierbei um insgesamt elf Resolutionen aus dem Zeitraum zwischen dem 2. August und dem 28. November 1990.¹⁵ Angesichts der ausdrücklichen Bezugnahme auf diese Resolutionen in der Präambel¹⁶ und in Paragraph 1 des operativen Teils¹⁷ sowie angesichts der Setzung einer Frist zur Erfüllung der Resolutionen besteht kein Zweifel daran, dass sich das Mandat in Paragraph 2 der Resolution nicht pauschal auf die Durchsetzung sämtlicher folgender Resolutionen erstrecken sollte, sondern nur auf die Durchsetzung jener elf Resolutionen, die im ersten Absatz der Präambel aufgelistet sind. Keinesfalls wollte der Sicherheitsrat zum damaligen Zeitpunkt zu einem militärischen Vorgehen ermächtigen, das den Zweck verfolgt, die Einhaltung zukünftiger Resolutionen zu erzwingen.

¹³ Dinstein (Anm. 8), 244 f.

¹⁴ M. Weller, *The Kuwait Crisis: A Survey of Some Legal Issues*, *African Journal of International and Comparative Law* 3 (1991), 1, 23 ff.; C. Greenwood, *New World Order or Old? The Invasion of Kuwait and the Rule of Law*, *The Modern Law Review* 55 (1992), 2, 153, 167 ff.; H. Freundschaft, *Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the UN Security Council*, *European Journal of International Law* 5 (1994), 492, 496 ff.; D. Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security* (1999), 175 ff.; J.A. Frowein/N. Krisch, in: B. Simma, *The Charter of the United Nations*, Bd. 1 (2. Aufl. 2002), Art. 42, Rdnr. 22.

¹⁵ "Recalling and reaffirming its resolutions 660 (1990) of 2 August 1990, 661 (1990) of 6 August 1990, 662 (1990) of 9 August 1990, 664 (1990) of 18 August 1990, 665 (1990) of 25 August 1990, 666 (1990) of 13 September 1990, 667 (1990) of 16 September 1990, 669 (1990) of 24 September 1990, 670 (1990) of 25 September 1990, 674 (1990) of 29 October 1990 and 677 (1990) of 28 November 1990, [...]".

¹⁶ Im zweiten Absatz der Präambel hat der Sicherheitsrat erstmals mit folgender Formulierung auf diese Resolutionen Bezug genommen: "Noting that, despite all efforts by the United Nations, Iraq refuses to comply with its obligation to implement resolution 660 (1990) and the above-mentioned subsequent relevant resolutions, in flagrant contempt of the Security Council, [...]".

¹⁷ In Paragraph 1 des operativen Teils der Resolution heißt es dementsprechend: "Demands that Iraq comply fully with resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions, and decides, while maintaining all its decisions, to allow Iraq one final opportunity, as a pause of goodwill, to do so; [...]".

Der zweite Teil der Zweckbestimmung beinhaltet die Vorgabe "to restore international peace and security in the area". Bereits unmittelbar nach Verabschiedung der Resolution 678 (1991) wurde zum Teil die Auffassung vertreten, der Sicherheitsrat habe die Mitgliedstaaten aufgrund dieser Formulierung dazu ermächtigt, bis nach Bagdad vorzurücken und die irakische Regierung gewaltsam abzusetzen.¹⁸ Darüber hinaus wird vereinzelt sogar davon ausgegangen, dass der Sicherheitsrat den Mitgliedstaaten zusätzlich die Befugnis übertragen habe, in eigener Verantwortung darüber zu entscheiden, wann der Weltfrieden und die internationale Sicherheit in der Region wiederhergestellt sind.¹⁹ Eine derart weite Ermächtigung wäre jedoch mit Art. 39 UN-Charta nicht vereinbar. Denn nach Art. 39 UN-Charta stellt der Sicherheitsrat fest, ob eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt. Diese Befugnis gehört zum Kernbereich der Kompetenzen des Sicherheitsrats unter Kapitel VII UN-Charta und kann unter keinen Umständen auf die Mitgliedstaaten übertragen werden. Gleiches gilt für die Feststellung, wann ein solcher Zustand endet. Die Feststellung nach Art. 39 UN-Charta bildet die Grundlage für jedes militärische Vorgehen innerhalb des Systems kollektiver Sicherheit. Im Rahmen dieses Systems darf allein der Sicherheitsrat über den Einsatz militärischer Gewalt und über dessen Beendigung entscheiden. Art. 27 UN-Charta sieht für derartige Entscheidungen ein Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats vor. Jede Übertragung der Befugnis aus Art. 39 UN-Charta würde zu einer Umgehung dieser institutionellen Garantie führen und einem Missbrauch zu Gunsten einzelner nationaler Interessen und zu Lasten der internationalen Staatengemeinschaft Vorschub leisten. Daher gelangt die eingangs genannte Ansicht konsequenterweise zu dem Ergebnis, dass zumindest der zweite Teil der Zweckbestimmung in Paragraph 2 der Resolution 678 (1990) gegen geltendes Völkerrecht verstoße. Das Mandat im übrigen werde dadurch jedoch nicht berührt.²⁰

Auch im übrigen wird in der völkerrechtlichen Literatur überwiegend eine enge Auslegung des in Resolution 678 (1991) enthaltenen Mandats befürwortet, wonach ein militärisches Vorrücken bis in die irakische Hauptstadt und ein gewaltsam herbeigeführter Regimewechsel bereits zum damaligen Zeitpunkt nicht von der Ermächtigung gedeckt gewesen seien.²¹ Für diese Auffassung sprechen vor allem die Äußerungen der damals im Sicherheitsrat vertretenen Mitglieder, die mehrheitlich

¹⁸ Greenwood (Anm. 14), 169 ff.; vgl. auch die Darstellung verschiedener Standpunkte bei L. Freedman, *The Theory of Limited War*, in: A. Danchev/D. Keohane, *International Perspectives on the Gulf Conflict 1990-91* (1994), 201, 211 ff.

¹⁹ Sarooshi (Anm. 14), 179; kritisch zur Offenheit der Autorisierung B.H. Weston, *Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy*, *American Journal of International Law* 85 (1991), 516, 525 ff.

²⁰ Sarooshi, *ibid.*, 179, 184 f.

²¹ Weller (Anm. 14), 28 ff.; G. den Decker/R.A. Wessel, *Military Enforcement of Arms Control in Iraq*, *Leiden Journal of International Law* 11 (1998), 497, 502 ff.; J.A. Frowein, *Unilateral Interpretation of Security Council Resolutions – a Threat to Collective Security?*, in: V. Götz/P. Selmer/R. Wolfrum, *Liber amicorum Günther Jaenicke – Zum 85. Geburtstag* (1998), 97, 101 f.

weder vor noch nach Verabschiedung der Resolution 678 (1991) von einer derart weiten Ermächtigung ausgingen.²²

Die darüber hinausgehende Annahme, der Sicherheitsrat habe die Mitgliedstaaten damals sogar mit Blick auf die fernere Zukunft zu weiteren friedenserhaltenden Maßnahmen ermächtigt, so dass sich aus dem in Resolution 678 (1991) enthaltenen Mandat auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch unmittelbar die Befugnis für ein militärisches Einschreiten gegen den Irak ableiten ließe, erscheint nicht nur vor dem Hintergrund der Debatten im Sicherheitsrat aus den Jahren 1990 und 1991 unhaltbar. Ein solch weites, in die fernere Zukunft reichendes Mandat würde zu einer erheblichen rechtlichen Unsicherheit führen. Der Sicherheitsrat muss Umfang und Reichweite einer Ermächtigung zur Anwendung militärischer Gewalt so exakt wie möglich bestimmen.²³ Selbst eine unklare oder scheinbar unbegrenzte Autorisierung in einer Sicherheitsratsresolution darf nicht in einer Weise interpretiert werden, als habe der Sicherheitsrat dadurch gleichsam eine Blankoermächtigung zur Ausübung militärischer Gewalt erteilt.²⁴

Schon bei Betrachtung des Adressatenkreises der Ermächtigung in Resolution 678 (1991) fällt auf, dass der Sicherheitsrat diejenigen Mitgliedstaaten, die zum damaligen Zeitpunkt mit der Regierung von Kuwait zusammengearbeitet hatten, zur Anwendung militärischer Gewalt gegen den Irak ermächtigte. Diese Formulierung lässt erkennen, dass die Autorisierung auf eine bestimmte Situation zugeschnitten war, nämlich auf den irakischen Angriff und auf die Besetzung und Annexion Kuwaits durch den Irak. Gegen eine erweiternde zukunftsorientierte Auslegung des Mandats spricht auch die Wortwahl "to restore", die sich stets auf einen bereits erfolgten Friedensbruch – im konkreten Fall auf die irakische Invasion in Kuwait – bezieht. Hätte der Sicherheitsrat die Absicht gehabt, die Staaten zu einem militärischen Vorgehen im Hinblick auf zukünftige Friedensbedrohungen gleichsam zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region zu er-

²² In der 2963. Sitzung vom 29.11.1990 wurde im Sicherheitsrat über den Entwurf der Resolution 678 (1991) debattiert (UN Doc. S/PV.2963). Dabei wurde von keinem der anwesenden Außenminister der im Sicherheitsrat vertretenen Mitglieder – auch nicht von den Außenministern der Vereinigten Staaten von Amerika und Großbritanniens – ein möglicher zwangsweiser Regimewechsel im Irak in Betracht gezogen. In der 2977. Sitzung vom 13.2. bis zum 2.3.1991, unmittelbar vor und nach Beendigung der Kampfhandlungen, wurde auch von amerikanischer und britischer Seite klargestellt, dass ein Sturz der irakischen Regierung auf der Grundlage von Resolution 678 (1991) nicht bezweckt sei. Vgl. etwa die Äußerung des Vertreters der Vereinigten Staaten vom 13.2.1991: "The objectives of the United States and the coalition effort are clear and limited and are set out in the Security Council resolutions. [...] Our aims are no broader than to compel Iraq's compliance with the resolutions" (UN Doc. S/PV.2977, Part I, 43) und ähnliche Äußerungen in UN Doc. S/PV.2977, Part II, closed-resumption 2, 267.

²³ Ausführlich zu den Voraussetzungen einer Autorisierung zur Gewaltanwendung durch den Sicherheitsrat J. Lobel/M. Ratner, *Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime*, *American Journal of International Law* 93 (1999), 124; Frowein/Krisch (Anm. 14), Art. 42, Rdnr. 25.

²⁴ Ausführlich zur Interpretation von Sicherheitsratsresolutionen Frowein (Anm. 21), 97; M.C. Wood, *The Interpretation of Security Council Resolutions*, in: J.A. Frowein/R. Wolfrum, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Bd. 2 (1998), 73; Frowein/Krisch (Anm. 14), Art. 42, Rdnr. 27.

mächtigen, so hätte er entsprechend dem Wortlaut in Art. 39 UN-Charta korrekterweise zusätzlich die Formulierung "to maintain" verwenden müssen. Allerdings war zum damaligen Zeitpunkt in keiner Weise abzusehen, wie sich die politische und militärische Situation in der Golfregion entwickeln würde.

Zudem lässt auch der systematische Zusammenhang zwischen Resolution 678 (1991) und den vorangegangenen Resolutionen keine andere Auslegung zu. Zum einen erfolgte die Feststellung eines Friedensbruchs in Resolution 660 (1990) unter direkter Bezugnahme auf die irakische Invasion.²⁵ Zum anderen betonte der Sicherheitsrat in den darauf folgenden Resolutionen mehrfach die Zielsetzung, die Besetzung Kuwaits zu beenden und die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität Kuwaits sowie die Autorität der legitimen kuwaitischen Regierung wiederherzustellen.²⁶ Insoweit muss auch der zweite Teil der Zweckbestimmung – sofern er überhaupt als völkerrechtsgemäß angesehen wird – in Übereinstimmung mit dem ersten Teil der Zweckbestimmung und vor dem Hintergrund der in der Präambel bezeichneten Resolutionen ausgelegt werden. Angesichts der deutlichen Äußerungen des Sicherheitsrats kann kein Zweifel daran bestehen, dass dessen zentrales Anliegen am 29. November 1990, dem Tag der Verabschiedung von Resolution 678 (1990), allein darin bestand, die als Friedensbruch bezeichnete irakische Invasion rückgängig zu machen und den ursprünglichen Zustand in Kuwait wiederherzustellen.

2. Resolution 678 (1990) nach Inkrafttreten des formalen Waffenstillstands

Mit der vollständigen Befreiung Kuwaits durch die internationale Staatengemeinschaft wurde der in Resolution 678 (1990) unmittelbar vorgegebene Zweck erreicht. Die irakische Invasion wurde effektiv beendet, die Souveränität, Unabhängigkeit und territoriale Integrität Kuwaits sowie die Autorität der legitimen kuwaitischen Regierung wurden wiederhergestellt. Dementsprechend verabschiedete der Sicherheitsrat am 3. April 1991 die Resolution 687 (1991), die die Voraussetzungen für einen formalen Waffenstillstand festlegt. Die in der Resolution enthaltenen Bedingungen wurden von der irakischen Regierung offiziell akzeptiert, so dass der Waffenstillstand am 11. April 1991 in Kraft treten konnte. Spätestens dieser Zeitpunkt bildet eine deutliche Zäsur im Hinblick auf das etwaige Fortbestehen der Ermächtigung aus Resolution 678 (1990). Obwohl der Sicherheitsrat das am 29. November 1990 erteilte Mandat zu keinem Zeitpunkt ausdrücklich aufgehoben oder suspendiert hat, muss das Mandat jedenfalls im Zeitpunkt des Inkrafttretens des formalen Waffenstillstands als beendet angesehen werden.²⁷ Mit Verabschiedung

²⁵ Absatz 2 der Präambel: "Determining that there exists a breach of international peace and security as regards the Iraqi invasion of Kuwait, [...]".

²⁶ UN SC Resolution 661 (1990) vom 6.8.1990; UN SC Resolution 662 (1990) vom 9.8.1990; UN SC Resolution 665 (1990) vom 25.8.1990.

der Waffenstillstands-Resolution hat der Sicherheitsrat unter Berufung auf Kapitel VII UN-Charta deutlich zum Ausdruck gebracht, dass das konkrete militärische Vorgehen gegen den Irak – wenn auch unter bestimmten Bedingungen – eingestellt wird.

Ein Indiz für die begrenzte zeitliche Reichweite der Autorisierung in Resolution 678 (1990) findet sich in Resolution 686 (1991) vom 2. März 1991. In dieser Resolution, die in der Phase zwischen Einstellung der Kampfhandlungen und Vereinbarung eines formalen Waffenstillstands verabschiedet wurde, verlangte der Sicherheitsrat in Paragraph 2 vom Irak nochmals die Einhaltung aller vorangegangenen zwölf Resolutionen und stellte in Paragraph 3 eine Reihe zusätzlicher Forderungen auf, die insgesamt auf eine Beendigung der Feindseligkeiten abzielten. In Paragraph 4 dieser Resolution heißt es wörtlich: “Recognizes that during the period required for Iraq to comply with paragraphs 2 and 3 above, the provisions of paragraph 2 of resolution 678 (1990) remain valid”. Dies zeigt, dass der Sicherheitsrat grundsätzlich von der zeitlich begrenzten Geltung der Autorisierung ausging und es deshalb im konkreten Fall für notwendig erachtete, ausdrücklich zu betonen, dass die Ermächtigung auch während der genannten Übergangsphase weiterhin in Kraft bleiben sollte. Durch die umfassenden Waffenstillstandsregelungen in Resolution 687 (1991) wurde schließlich auch die Mandatsverlängerung in Resolution 686 (1991) obsolet.²⁸ Dies ergibt sich unmittelbar aus Paragraph 1 der Resolution 687 (1991).²⁹ Darin bekräftigte der Sicherheitsrat nochmals die vorangegangenen Resolutionen – allerdings nur insoweit, als diese mit den Zielen der Waffenstillstands-Resolution vereinbar und nicht durch deren Regelungen geändert worden seien. In Paragraph 33 der Waffenstillstands-Resolution hat der Sicherheitsrat ausdrücklich die Einstellung der Kampfhandlungen angeordnet, so dass für eine Weitergeltung der Ermächtigung zu militärischer Gewaltanwendung gegen den Irak kein Raum bleibt. Ein erneuter Beschluss über die Weitergeltung des Mandats aus Resolution 678 (1990) über den Waffenstillstand hinaus findet sich in keiner weiteren Resolution des Sicherheitsrats. Daher bleibt festzuhalten, dass das in Resolution 678 (1990) enthaltene – auf die Befreiung Kuwaits und die Wiederherstellung der Souveränität, Unabhängigkeit und territorialen Integrität Kuwaits und der Autorität der legitimen kuwaitischen Regierung gerichtete – Mandat spätestens mit Inkrafttreten des formalen Waffenstillstands vom 11. April 1991 beendet wurde.

²⁷ C. Gray, *After the Ceasefire: Iraq, the Security Council and the Use of Force*, *The British Year Book of International Law* 65 (1994), 135, 143; Lobel/Ratner (Anm. 23), 144 ff.; Sarooshi (Anm. 14), 182.

²⁸ Gray (Anm. 27), 139.

²⁹ Paragraph 1 der Resolution hat folgenden Wortlaut: “Affirms all thirteen resolutions noted above, except as expressly changed below to achieve the goals of the present resolution, including a formal cease-fire; [...]”.

3. Resolution 678 (1990) und die Problematik der Massenvernichtungswaffen

Im Rahmen der Waffenstillstands-Resolution 687 (1991) vom 3. April 1991 setzte sich der Sicherheitsrat erstmals öffentlich und unter Berufung auf Kapitel VII UN-Charta mit der Problematik der Massenvernichtungswaffen im Irak auseinander. Abschnitt C der Resolution verpflichtet den Irak, sich einer bedingungslosen atomaren, biologischen und chemischen Abrüstung unter internationaler Aufsicht und der fortdauernden Kontrolle seiner Rüstungsaktivitäten zu unterziehen. Diese Verpflichtung hat der Irak bislang nicht erfüllt. Bereits unmittelbar nach Verabschiedung der Waffenstillstands-Resolution war die ablehnende Haltung des Irak gegenüber dem Rüstungskontrollkonzept des Sicherheitsrats deutlich geworden. In den darauf folgenden Jahren verweigerte die irakische Führung immer häufiger die Zusammenarbeit mit den Rüstungsinspektoren. Zudem waren die meisten vom Irak übermittelten Informationen unvollständig oder irreführend. In einer Vielzahl von Fällen kam es zu gezielten Behinderungen seitens der irakischen Behörden, die die Kontrollaktivitäten erheblich erschwerten und teilweise sogar unmöglich machten.³⁰ Im Oktober 1998 stellte die irakische Führung erstmals offiziell die Zusammenarbeit mit den Rüstungsinspektoren ein.³¹ Erst nach weiteren Vermittlungen und Zugeständnissen von Seiten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen erklärte sich der Irak vorübergehend kooperationsbereit. Als sich im Dezember 1998 erneut die Bedeutungslosigkeit der irakischen Versicherung abzeichnete, zogen die Vereinten Nationen und die Internationale Atomenergie-Organisation ihr gesamtes Personal aus dem Irak ab. Seit dieser Zeit haben keine Rüstungskontrollen auf der Grundlage von Resolution 687 (1991) mehr im Irak stattgefunden. Daran konnten auch die wirtschaftlichen Sanktionen gegen den Irak nichts ändern.

Dass mit der möglichen Herstellung von Massenvernichtungswaffen durch den Irak und mit dessen Weigerung, sich internationalen Rüstungskontrollen zu unterwerfen, eine neuartige Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit entstanden ist, steht außer Zweifel. Dies brachte der Sicherheitsrat mit Resolution 1137 (1997) vom 12. November 1997 auch zum Ausdruck, indem er in dieser Resolution im Zusammenhang mit den Behinderungen der Rüstungsinspektoren durch die irakischen Behörden und mit der Verhängung zusätzlicher Reisesanktionen gegen die verantwortlichen Personen zum ersten Mal seit der Besetzung Kuwaits am 2. August 1990 und bislang auch zum letzten Mal im Fall Irak eine ausdrückliche Feststellung nach Art. 39 UN-Charta traf. Darin heißt es, dass die Si-

³⁰ Vgl. die betreffenden Berichte des Generalsekretärs und der United Nations Special Commission (UN Doc. S/24985; UN Doc. S/25620; UN Doc. S/25960, weitere relevante Berichte der Special Commission sind veröffentlicht unter <http://www.un.org/Depts/unscom/unscomdoc.htm>). Vgl. auch die umfassende Darstellung bei G. S. P e a r s o n, *The UNSCOM Saga* (1999), 9 ff.

³¹ Vgl. die betreffenden Berichte der United Nations Special Commission (UN Doc. S/1998/1023; UN Doc. S/1998/1032) und der Internationalen Atomenergie-Organisation (UN Doc. S/1998/1033).

tuation noch immer eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle. Gleichwohl darf diese Art von Bedrohung nicht mit dem Friedensbruch vom 2. August 1990 vermischt werden. Insbesondere kann die in der Resolution 678 (1990) enthaltene Ermächtigung zur Anwendung militärischer Gewalt nicht ohne weiteres auf diese neuerliche Bedrohung ausgedehnt werden. Denn das Mandat war inhaltlich auf die Befreiung Kuwaits ausgerichtet und muss mit Inkrafttreten des formalen Waffenstillstands als beendet angesehen werden – so das Zwischenergebnis der bisherigen Untersuchung.

Dennoch stellt sich die Frage, ob eine militärische Intervention angesichts der dargestellten Entwicklung zumindest mittelbar auf Resolution 678 (1990) in Verbindung mit verschiedenen anderen Resolutionen gestützt werden kann, die der Sicherheitsrat seit 1991 in Reaktion auf die zahlreichen Verstöße des Irak gegen das Waffenstillstandsregime verabschiedet hat. Vor allem von Seiten der Vereinigten Staaten von Amerika und Großbritanniens wird argumentiert, der Sicherheitsrat habe die Staaten wegen dieser Verstöße implizit zur Anwendung militärischer Gewalt gegen den Irak autorisiert, indem er wiederholt das irakische Verhalten als schwerwiegenden Bruch der Verpflichtungen aus der Waffenstillstands-Resolution verurteilt und ernsthafte Konsequenzen angedroht habe.³² Dadurch lebe das Mandat vom 29. November 1990 im aktuellen Kontext und mit veränderter Zielsetzung wieder auf. Bereits in der Vergangenheit wurde von amerikanischer und britischer Seite immer wieder versucht, einzelne militärische Operationen gegen den Irak in Ermangelung eines ausdrücklichen Mandats unter Berufung auf eine implizite Ermächtigung durch den Sicherheitsrat zu rechtfertigen.³³ In Kombination mit der

³² Vgl. zur amerikanischen Argumentation S.D. Murphy, *Contemporary Practice of the United States Relating to International Law*, *American Journal of International Law* 93 (1999), 470, 471 ff. m. w. N.; zur britischen Argumentation G. Marston, *United Kingdom Materials on International Law* 1998, *The British Year Book of International Law* 69 (1998), 433, 586 ff. m. w. N.

³³ Die Doktrin der impliziten Autorisierung wurde im Fall Irak vor allem im Zusammenhang mit der sogenannten "Operation Provide Comfort" im April 1991 herangezogen, um die Einrichtung einer Schutzzone im Norden des Irak und die gewaltsame Durchsetzung der Flugverbotszonen zu legitimieren, die die Vereinigten Staaten, Großbritannien und Frankreich zum Schutz der kurdischen Bevölkerungsteile im Norden und der schiitischen Bevölkerungsteile im Süden des Irak eingerichtet hatten. Seit dieser Zeit finden in regelmäßigen Abständen amerikanische und britische Luftangriffe gegen irakische Stellungen zur Durchsetzung der Flugverbotszonen statt. Als rechtliche Basis für diese Operationen – wie auch für die Einrichtung der Schutzzone – wird vor allem von den Vereinigten Staaten Resolution 688 (1991) angeführt, obwohl diese Resolution nicht auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta beruht und kein entsprechendes Mandat beinhaltet. Angesichts internationaler Kritik gegen diese Vorgehensweise beruft sich zumindest Großbritannien seitdem in erster Linie auf eine humanitäre Notwendigkeit zum Schutz der betroffenen Bevölkerungsteile vor Übergriffen durch irakische Streitkräfte. Gleichwohl übertrugen die Vereinigten Staaten und Großbritannien das Argumentationskonzept der impliziten Ermächtigung auch auf die sogenannte "Operation Desert Fox", die im Dezember 1998 nach dem Abzug der Rüstungsinspektoren von beiden Staaten in Reaktion auf die zahlreichen Verletzungen der Waffenstillstands-Resolution durchgeführt wurde. Zur Rechtfertigung dieser viertägigen massiven militärischen Operation beriefen sich die Vereinigten Staaten und Großbritannien auf Resolution 1154 (1998) vom 2.3.1998 und Resolution 1205 (1998) vom 5.11.1998, die ebenfalls keine ausdrückliche Ermächtigung enthalten. Ausführlich zur Interpretation der genannten Resolutionen Frowein (Anm. 21), 103 ff.

sogenannten *Material Breach*-Doktrin, die sich speziell auf die zahlreichen schwerwiegenden Verletzungen des Waffenstillstands-Regimes als Legitimation für ein militärisches Vorgehen stützt,³⁴ bildet die Annahme einer impliziten Autorisierung zur Gewaltanwendung aus heutiger Sicht die einzige mögliche Grundlage für die Rechtfertigung einer militärischen Intervention im Irak unter dem Gesichtspunkt kollektiver Sicherheit.

Zuzugeben ist, dass der Sicherheitsrat bereits in Resolution 707 (1991) vom 15. August 1991 zunächst in der Präambel und dann auch im operativen Teil unter Bezugnahme auf Kapitel VII UN-Charta feststellte, dass das irakische Verhalten in Bezug auf die Behinderung der Rüstungskontrollen einen schwerwiegenden Bruch der Verpflichtungen aus Resolution 687 (1991) darstelle.³⁵ Auch in späteren Jahren verurteilte der Sicherheitsrat das Verhalten des Irak immer wieder deutlich und forderte die irakische Führung zur Zusammenarbeit mit den Rüstungsinspektoren auf.³⁶ Nachdem der Irak am 23. Februar 1998 seine Kooperationsbereitschaft in einem Memorandum of Understanding mit den Vereinten Nationen offiziell bekräftigt hatte,³⁷ kam es gleichwohl in der Folgezeit zu erneuten schwerwiegenden Verletzungen des Rüstungskontrollregimes. Wiederum verurteilte der Sicherheitsrat das irakische Verhalten als klare Verletzung der Waffenstillstands-Resolution.³⁸ Bei seinen Äußerungen stützte sich der Sicherheitsrat stets auf Berichte und Mitteilungen der United Nations Special Commission und der Internationalen Atomenergie-Organisation, deren Rüstungsinspektoren vor Ort von den irakischen Behörden mehrfach bei der Ausübung ihrer Kontrolltätigkeit behindert worden waren.³⁹

Um aus diesen Äußerungen des Sicherheitsrats ein Wiederaufleben der ursprünglichen Ermächtigung zur Gewaltanwendung herleiten zu können, muss eine Vielzahl rechtlicher Bedenken ausgeräumt werden. Zunächst steht entgegen, dass der Sicherheitsrat nicht nur in Resolution 687 (1991), sondern auch in zahlreichen späteren Resolutionen immer wieder das Eintreten aller Mitgliedstaaten für die Souveränität und territoriale Integrität des Irak bekräftigt hat.⁴⁰ Aus dieser Formu-

³⁴ Ausführlich zum Hintergrund der *Material Breach*-Doktrin M. Byers, *The Shifting Foundations of International Law: A Decade of Forceful Measures against Iraq*, *European Journal of International Law* 13 (2002), 21, 23 ff. m. w. N.

³⁵ So heißt es in Paragraph 1 der Resolution: "Condemns Iraq's serious violation of a number of its obligations under section C of resolution 687 (1991) and of its undertakings to cooperate with the Special Commission and the International Atomic Energy Agency, which constitutes a material breach of the relevant provisions of that resolution which established a cease-fire and provided the conditions essential to the restoration of peace and security in the region; [...]".

³⁶ So finden sich in den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats, die im übrigen alle auf Kapitel VII UN-Charta gestützt sind, wiederholt Formulierungen wie "clear violation" (UN SC Resolution 1060 (1996) vom 12.6.1996), "clear and flagrant violation" (UN SC Resolution 1115 (1997) vom 21.6.1997), "flagrant violation" (UN SC Resolution 1134 (1997) vom 23.10.1997; UN SC Resolution 1205 (1998) vom 5.11.1998) oder "totally unacceptable contravention of its obligations" (UN SC Resolution 1194 (1998) vom 9.9.1998). Vgl. auch UN Doc. S/23609; UN Doc. S/PV.3058; UN Doc. S/25081; UN Doc. S/25970.

³⁷ UN Doc. S/1998/166.

³⁸ UN SC Resolution 1194 (1998) vom 9.9.1998; UN SC Resolution 1205 (1998) vom 5.11.1998.

³⁹ Vgl. Anm. 30.

lierung lässt sich ableiten, dass es den Mitgliedstaaten verwehrt sein soll, die territoriale Integrität des Irak durch den unilateralen Einsatz militärischer Mittel zu verletzen.⁴¹ Außerdem ist der Sicherheitsrat selbst in keiner Resolution auch nur andeutungsweise von einer Aufhebung oder Aussetzung des formalen Waffenstillstands ausgegangen. Im Gegenteil – der Sicherheitsrat hat durch seine zahlreichen Aufforderungen an den Irak, die Bestimmungen aus Resolution 687 (1991) zu erfüllen, gerade zum Ausdruck gebracht, dass das Waffenstillstandsregime weiterhin in Kraft ist und vom Irak befolgt werden muss. So bekräftigte der Sicherheitsrat etwa in seiner Resolution 1194 (1998) vom 9. September 1998 deutlich seine Absicht, auch in Zukunft nach Maßgabe der in Resolution 687 (1991) enthaltenen Bestimmungen zu verfahren.⁴²

Gegen die Annahme einer impliziten Autorisierung durch den Sicherheitsrat sprechen darüber hinaus grundsätzliche rechtliche Bedenken.⁴³ Soweit der Sicherheitsrat die Anwendung militärischer Gewalt gegen einen Mitgliedstaat autorisiert und dadurch die Souveränität und Integrität dieses Staates betroffen sind, ist stets ein Höchstmaß an rechtlicher Sicherheit zu fordern.⁴⁴ Die Annahme einer impliziten Ermächtigung würde aber bedeuten, dass es den einzelnen Staaten überlassen bliebe, unklare oder auch nur scheinbar unklare Formulierungen in den Resolutionen des Sicherheitsrats in einer Weise zu interpretieren, die es ihnen gestattet, unilaterale Interessen zu Lasten anderer Staaten unter Berufung auf den Sicherheitsrat durchzusetzen und zu legitimieren. Im Zuge zunehmender Rechtsunsicherheit würde zwangsläufig auch die Zahl von Missbrauchsfällen zunehmen. Eine Unterminierung der Autorität des Sicherheitsrats sowie eine Aushöhlung des Gewaltverbots wären die Folgen. Bereits aus diesen Gründen ist die Doktrin einer impliziten Autorisierung abzulehnen. Allein der Sicherheitsrat kann über den Einsatz militärischer Gewalt entscheiden, und zwar nur in ausdrücklicher Form. Sofern sich der Sicherheitsrat zu einer solchen Vorgehensweise entschließt, bringt er dies deutlich in seinen Resolutionen zum Ausdruck, wie zahlreiche andere Beispiele aus der Vergangenheit belegen.⁴⁵

⁴⁰ Vgl. beispielsweise UN SC Resolution 986 (1995) vom 14.4.1995, Absatz 5 der Präambel: "Reaffirming the commitment of all Member States to the sovereignty and territorial integrity of Iraq, [...]". Diese Formulierung findet sich spätestens seit dieser Zeit in ähnlicher Form durchgängig in allen Resolutionen des Sicherheitsrats, die den Irak betreffen. Vgl. zuletzt UN SC Resolution 1409 (2002) vom 14.5.2002.

⁴¹ Frowein (Anm. 21), 108.

⁴² Paragraph 6: "Reaffirms its intention to act in accordance with the relevant provisions of resolution 687 (1991) on the duration of the prohibitions referred to in that resolution and notes that by its failure so far to comply with its relevant obligations Iraq has delayed the moment when the Council can do so; [...]". Ähnliche Formulierungen finden sich unter anderem auch in Resolution 1205 (1998) vom 5.11.1998 und Resolution 1284 (1999) vom 17.12.1999.

⁴³ Ausführlich Lobel/Ratner (Anm. 23), 130 ff.

⁴⁴ Frowein (Anm. 21), 98.

⁴⁵ Vgl. die Darstellung verschiedener Beispiele – etwa Somalia, Jugoslawien, Ruanda und Haiti – bei Frowein (Anm. 21), 108 ff. Weitere Beispiele finden sich bei C. Gray, *From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq*, *European Journal of International Law* 13 (2002), 1, 3 ff.

Daher kann auch die in Resolution 1154 (1998) vom 2. März 1998 enthaltene Drohung nicht in einer Weise interpretiert werden, als habe der Sicherheitsrat die Mitgliedstaaten hierdurch bereits zur Gewaltanwendung gegen den Irak ermächtigt.⁴⁶ Damals hatte der Sicherheitsrat dem Irak für den Fall weiterer Verletzungen des Waffenstillstandsregimes mit ernsthaftesten Konsequenzen gedroht.⁴⁷ Diese Drohung ist inhaltlich offen gehalten und lässt keine Rückschlüsse auf die Art und Weise eventuell beabsichtigter Repressalien zu. Bislang ist es in keinem Fall zur Umsetzung der Drohung durch den Sicherheitsrat gekommen.

Auch über eine Aufhebung oder Aussetzung des Waffenstillstands und die möglichen Folgen kann nur der Sicherheitsrat selbst entscheiden. Es liegt nicht in der Entscheidungsgewalt einzelner Staaten, darüber zu befinden, ob der Waffenstillstand vom 11. April 1991 aktuell noch immer in Kraft ist. Dies gilt auch für diejenigen Staaten, die wie die Vereinigten Staaten von Amerika oder Großbritannien 1991 als Teil der internationalen Koalition zur Befreiung Kuwaits in die militärischen Auseinandersetzungen mit dem Irak verwickelt waren. Denn der Waffenstillstand wurde nicht von den an den Auseinandersetzungen beteiligten Staaten ausgehandelt und vereinbart, sondern vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta als friedenswahrende Maßnahme beschlossen. Entsprechend hat der Sicherheitsrat in Resolution 687 (1991) unmissverständlich klargestellt, dass er die weiteren notwendigen Schritte zur Durchführung dieser Resolution und zur Wahrung des Friedens und der Sicherheit in der Region treffen werde.⁴⁸ Ebenso wie der Sicherheitsrat die Befugnis zur Feststellung des Vorliegens einer Friedensbedrohung oder eines Friedensbruchs sowie die Entscheidung über das "Ob" und das "Wann" eines militärischen Einsatzes innerhalb des Systems kollektiver Sicherheit nicht auf die Mitgliedstaaten übertragen darf, ist es ihm auch verwehrt, die Entscheidung über das Fortbestehen eines von ihm auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta beschlossenen Waffenstillstands an die Mitgliedstaaten zu delegieren, zumal dann, wenn sich dieser Waffenstillstand auf einen zuvor vom Sicherheitsrat autorisierten militärischen Einsatz erstreckt.

Demzufolge ist die Annahme, das Mandat aus Resolution 678 (1990) vom 29. November 1990 lebe angesichts der zahlreichen schwerwiegenden Verstöße des Irak gegen die Bestimmungen der Waffenstillstands-Resolution im aktuellen Kontext – zwölf Jahre nach Verabschiedung der Resolution – zum Zwecke der Durchsetzung der Rüstungskontrollen wieder auf, völkerrechtlich nicht haltbar.⁴⁹ Damit

⁴⁶ Frowein (Anm. 21), 110.

⁴⁷ So heißt es in Paragraph 3: "[...], but that any violation would have severest consequences for Iraq; [...]".

⁴⁸ Paragraph 34: "Decides to remain seized of the matter and to take such further steps as may be required for the implementation of the present resolution and to secure peace and security in the region."

⁴⁹ Gray (Anm. 27), 155; dies. (Anm. 45), 1, 12 ff.; R. Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (1994), 259; Lobel/Ratner (Anm. 23), 130 ff.; M. Weller, *The Legality of the Threat or Use of Force Against Iraq*, *The Journal of Humanitarian Assistance*, <http://www.jha.ac/articles/a031.htm>.

kann im Ergebnis eine militärische Intervention im Irak in Ermangelung eines aktuellen Mandats unter keinem denkbaren Gesichtspunkt auf frühere Resolutionen des Sicherheitsrats gestützt werden.

III. Möglichkeiten einer Rechtfertigung unter dem Gesichtspunkt präventiver Selbstverteidigung

Die Ereignisse vom 11. September 2001 haben in der Völkerrechtswissenschaft weitreichende Diskussionen über die Voraussetzungen des Selbstverteidigungsrechts ausgelöst.⁵⁰ Im Rahmen dieser Diskussionen wurde deutlich, dass kein Zweifel daran bestehen kann, dass die Anschläge auf das World Trade Center in New York und auf das Pentagon in Washington die Voraussetzungen eines bewaffneten Angriffs im Sinne von Art. 51 UN-Charta erfüllen. Darüber hinaus besteht im Ergebnis Einigkeit darin, dass die Anschläge dem Terrornetzwerk Al Qaida um Usama bin Laden und letztlich auch dem ehemaligen Taliban-Regime in Afghanistan zuzurechnen sind. Allerdings lässt sich nach der offiziellen Beweislage zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Beteiligung der irakischen Führung unter Saddam Hussein an den Anschlägen vom 11. September nicht nachweisen.⁵¹

Daher bleibt nur der Versuch, ein militärisches Vorgehen gegen den Irak als Akt der präventiven Selbstverteidigung zu rechtfertigen. Dieser zweite Argumentationsstrang kommt vor allem in der bereits zitierten Nationalen Sicherheitsstrategie zum Ausdruck, die das Weiße Haus am 20. September offiziell vorgestellt hat. Darin wird die Ausübung eines Rechts auf präventive Selbstverteidigung gegen sogenannte "Schurken-Staaten" und Terroristen, die möglicherweise über Massenvernichtungswaffen verfügen, als legitime Handlungsoption bezeichnet.⁵² Ein Präven-

⁵⁰ Vgl. etwa A. Cassese, *Terrorism is also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law*; G. Gaja, *In What Sense was There an "Armed Attack"?*; F. Mégret, *"War"? Legal Semantics and the Move to Violence*, alle in: *European Journal of International Law Discussion Forum "The Attack on the World Trade Center: Legal Responses"* (2001); T.M. Franck, *Terrorism and the Right of Self-Defense*, *American Journal of International Law* 95 (2001), 839; C. Tomuschat, *Der 11. September 2001 und seine rechtlichen Konsequenzen*, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 28 (2001), 535; C. Stahn, *Collective Security and Self-Defence after the September 11 Attacks*, *Tilburg Foreign Law Review – Special Issue* 10 (2002), 10; C. Tietje/K. Nowrot, *Völkerrechtliche Aspekte militärischer Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus*, *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* 44 (2002), 1.

⁵¹ P. Rudolf, *"Präventivkrieg" als Ausweg? – Die USA und der Irak*, *SWP-Studie*, Juni 2002, 23; W. Pincus, *No Link Between Hijacker, Iraq Found, U.S. Says*, *The Washington Post*, 1.5.2002, A9.

⁵² "For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat [...] We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction [...] The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to

tivkrieg gegen den Irak ohne eine entsprechende Ermächtigung durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und damit unter bloßer Berufung auf ein Recht zur präventiven Selbstverteidigung erscheint im Hinblick auf das Gewaltverbot aus Art. 2 (4) UN-Charta zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus völkerrechtlicher Sicht allerdings als sehr problematisch.

1. Das Recht auf Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff gemäß Art. 51 UN-Charta

Grundvoraussetzung für ein Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 UN-Charta ist das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs. In Anlehnung an den Wortlaut des Art. 51 UN-Charta⁵³ wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass eine bloße Bedrohung nicht ausreicht, um einen Akt der Selbstverteidigung zu rechtfertigen.⁵⁴ Der Sinn und Zweck von Art. 51 UN-Charta besteht darin, die Gewaltanwendung zwischen Staaten auf ein Mindestmaß zu beschränken. Nur wenn ein Staat tatsächlich einem bewaffneten Angriff ausgesetzt ist, soll er das Recht haben, sich unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit mit militärischer Gewalt gegen den Angreifer zu verteidigen. Wann ein bewaffneter Angriff vorliegt, lässt sich in der Regel anhand objektiver Kriterien feststellen. Dehnt man jedoch das Selbstverteidigungsrecht entgegen dem Wortlaut von Art. 51 UN-Charta auf bestimmte Bedrohungslagen aus, so stellt sich das Problem, dass die Frage, wann eine Bedrohungslage gegeben ist, die die Anwendung militärischer Gewalt gegen einen potentiellen Angreifer rechtfertigen würde, in den meisten Fällen nicht anhand objektiver Kriterien beantwortet werden kann. Blicke die Entscheidung in einem solchen Fall den einzelnen Staaten überlassen, so würde dies zwangsläufig zu einer Zunahme zwischenstaatlicher Gewaltanwendung führen. In Zweifelsfällen würde nämlich die Aussicht auf eine völkerrechtliche Legitimierung den Anreiz für einen präventiven Einsatz militärischer Gewalt deutlich erhöhen. Darüber hinaus steigt mit einer solchen Ausweitung des Selbstverteidigungsrechts die Gefahr eines Rechtsmissbrauchs zur Durchsetzung einzelstaatlicher Interessen, die über eine bloße Verteidigung hinausgehen. In Anbetracht der überragenden Bedeutung des Gewaltverbots aus Art. 2 (4) UN-Charta ist daher grundsätzlich eine enge Auslegung von Art. 51 UN-Charta in dem Sinne geboten, dass das Vorliegen eines bewaffne-

defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively." (S. 15 der Nationalen Sicherheitsstrategie).

⁵³ So heißt es in der englischen Fassung: "if an armed attack occurs against a Member of the United Nations"; die französische Fassung lautet: "dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée"; und die spanische Fassung enthält folgende Formulierung: "en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas".

⁵⁴ I. Brownlie, *International Law and the Use of Force by States* (1963), 275 ff.; H. Kelsen, *Principles of International Law* (2. Aufl. 1967), 66 ff.; L. Henkin, *How Nations Behave* (2. Aufl. 1979), 141 ff.; A. Randelzhofer, in: Simma (Anm. 14), Art. 51, Rdnrn. 39 f.; Dinstein (Anm. 8), 165 ff.

ten Angriffs eine unabwiesbare Voraussetzung für die Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung darstellt.

Um einem Missbrauch des Selbstverteidigungsrechts selbst in Fällen, in denen ein bewaffneter Angriff vorliegt, entgegen zu wirken, findet sich in Art. 51 S. 2 UN-Charta die Verpflichtung, Maßnahmen in Ausübung des Selbstverteidigungsrechts sofort dem Sicherheitsrat anzuzeigen. Dieser kann jederzeit im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit nach Kapitel VII UN-Charta die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen treffen, die gegebenenfalls das Recht auf Selbstverteidigung im konkreten Fall verdrängen. Das Entscheidungsmonopol des Sicherheitsrats besteht erst recht in Fällen, in denen ein bewaffneter Angriff noch gar nicht begonnen hat. Sofern sich ein Staat etwa durch die Mobilisierung von Truppen im Nachbarstaat oder durch ein sonstiges feindseliges Verhalten unterhalb der Schwelle eines bewaffneten Angriffs bedroht fühlt, bleibt ihm zunächst nur die Möglichkeit, sich durch die notwendigen militärischen Vorkehrungen auf einen möglichen Angriff vorzubereiten und den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen umgehend mit der Angelegenheit zu befassen, der dann seinerseits unter Berufung auf Kapitel VII UN-Charta weitere Maßnahmen treffen kann. Ein eigenmächtiges präventives Vorgehen in Antizipation eines bewaffneten Angriffs kann nach dieser Sichtweise grundsätzlich nicht auf Art. 51 UN-Charta gestützt werden.

2. Ansätze zur Ausweitung des Selbstverteidigungsrechts

Völkergewohnheitsrechtlich hat sich seit dem 19. Jahrhundert jedoch ein Recht herausgebildet, das es den Staaten unter anderem erlaubt, antizipatorisch mit Waffengewalt auf bestimmte Bedrohungen zu reagieren.⁵⁵ Das Verhältnis zwischen dem gewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrecht und dem Recht aus Art. 51 UN-Charta wird in der Völkerrechtslehre kontrovers diskutiert.⁵⁶ Einiges spricht allerdings dafür, dass das gewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht im Verhältnis der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen untereinander durch die vertragliche Regelung in Art. 51 UN-Charta überlagert und verdrängt worden ist.⁵⁷ Selbst wenn man jedoch davon ausgeht, dass das gewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht neben Art. 51 UN-Charta zur Anwendung gelangen kann, sind der Berufung auf ein solches präventives Selbstverteidigungsrecht dennoch deutli-

⁵⁵ Brownlie (Anm. 54), 257 ff.; Dinstein (Anm. 8), 165 ff.

⁵⁶ Vgl. D.W. Bowett, *Self-Defence in International Law* (1958), 182 ff.; Brownlie (Anm. 54), 269 ff.; M.S. McDougal/F.P. Feliciano, *The International Law of War* (1994), 232 ff.; Randelzhofer (Anm. 54), Art. 51, Rdnrn. 43 ff.; K.C. Kenny, *Self-Defence*, in: R. Wolfrum, *United Nations: Law, Policies and Practice*, Bd. 2 (1995), 1162 ff.; J. Delbrück, *The Fight against Global Terrorism: Self-Defense or Collective Security as International Police Action? Some Comments on the International Legal Implications of the "War Against Terrorism"*, *German Yearbook of International Law* 44 (2001), 9.

⁵⁷ Randelzhofer (Anm. 54), Art. 51, Rdnr. 45.

che Grenzen gesetzt. Bereits im Jahre 1841 formulierte der amerikanische Außenminister Daniel Webster im Zusammenhang mit dem bekannten *Caroline*-Fall Maßstäbe, die auch heute noch für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Selbstverteidigungsmaßnahmen herangezogen werden.⁵⁸ In seiner diplomatischen Note vom 24. April 1841 heißt es: "It will be for that Government to show a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation."⁵⁹

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts scheint sich angesichts der Entwicklung neuer Waffentechnologien die Auffassung herausgebildet zu haben, dass im Falle einer existenziellen Bedrohung geringere Anforderungen an das zeitliche Moment der Selbstverteidigungslage zu stellen seien als dies die Webster-Formel ursprünglich vorsehe. So wird häufig darauf hingewiesen, dass es keinem Staat zugemutet werden könne, einen vernichtenden Angriff abzuwarten, der jede weitere Selbstverteidigung unmöglich machen würde. Von Bedeutung ist dieses Argument vor allem im Hinblick auf die Unmittelbarkeit und Zerstörungskraft nuklearer Waffen. Daher müsse – auch wenn Art. 51 UN-Charta grundsätzlich im Lichte von Art. 2 (4) UN-Charta eng auszulegen sei – in derart extremen Ausnahmefällen jeder Staat das Recht haben, bereits vor Ausführung des Angriffs wirksame Gegenmaßnahmen zu seiner Verteidigung einzuleiten.⁶⁰ Zur Unterstützung dieser These wird teilweise auch das Atomwaffengutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 8. Juli 1996 angeführt, wonach in Extremsituationen, in denen die Existenz eines Staates bedroht sei, die Anwendung atomarer Waffen zur Selbstverteidigung – obwohl grundsätzlich völkerrechtswidrig – nicht mit Bestimmtheit als rechtmäßig oder rechtswidrig eingeordnet werden könne.⁶¹

⁵⁸ O. Schachter, *International Law in Theory and Practice* (1991), 151.

⁵⁹ Die Note vom 24.4.1841 ist abgedruckt in: *The Avalon Project at Yale Law School, Webster-Ashburton Treaty – The Caroline Case*, <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/britian/br-1842d.htm>.

⁶⁰ Teilweise mit unterschiedlicher Argumentation im Hinblick auf die zeitliche Nähe eines drohenden Angriffs C.H.M. Waldock, *The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law*, *Académie de Droit International, Recueil des cours* 81 (1952) II, 496 ff.; Bowett (Anm. 56), 182 ff.; Schachter (Anm. 58), 151; R. Jennings/A. Watts, *Oppenheim's International Law* (9. Aufl. 1992), Bd. I, 421 ff.; McDougal/Feliciano (Anm. 56), 232 ff.; T.M. Franck, *Fairness in International Law and Institutions* (1995), 266 ff.; F.L. Kirgis, *Pre-emptive Action to Forestall Terrorism*, *ASIL INSIGHT*, July/September 2002, 5. Vgl. auch Dinstein (Anm. 8), 172, der zwischen "anticipatory self-defence" und "interceptive self-defence" unterscheidet und letztere unter engen Voraussetzungen für zulässig erachtet.

⁶¹ In seinem Rechtsgutachten zur Zulässigkeit der Drohung mit und des Einsatzes von Atomwaffen hat der Gerichtshof folgende Aussage getroffen: "It follows from the above-mentioned requirements that the threat or use of nuclear weapons would generally be contrary to the rules of international law applicable in armed conflict, and in particular the principles and rules of humanitarian law; however, in view of the current state of international law, and of the elements of fact at its disposal, the Court cannot conclude definitively whether the threat or use of nuclear weapons would be lawful or unlawful in an extreme circumstance of self-defence, in which the very survival of a State would be at stake [...]" (*International Court of Justice, Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 8.7.1996, ICJ Reports 1996, 226, 266). Daraus folgert beispielsweise T.M. Franck, dass es Staaten in derart existenzbedrohenden Extremsituationen möglich sein müsse, auch

So unterschiedlich die verschiedenen Argumentationsansätze zur Begründung eines präventiven Selbstverteidigungsrechts sind, Einigkeit besteht jedenfalls darin, dass ein Missbrauch dieses Rechts unter allen Umständen vermieden werden muss. Aus diesem Grund sind – sofern man ein Recht auf präventive Selbstverteidigung überhaupt anerkennen mag – strenge Anforderungen an die Begründung der Inanspruchnahme dieses Rechts zu stellen. Derjenige Staat, der sich auf ein präventives Selbstverteidigungsrecht beruft und damit eine Ausnahme vom Gewaltverbot geltend macht, muss die von ihm getroffenen Maßnahmen dem Sicherheitsrat anzeigen und die seiner Einschätzung der Lage zugrunde liegenden maßgeblichen Tatsachen nachvollziehbar darlegen. Dies gilt sowohl für die zeitliche Nähe als auch für das Ausmaß und die Intensität des befürchteten Angriffs. Im Rahmen seiner Befugnisse und Pflichten aus Art. 51 S. 2 UN-Charta muss es dem Sicherheitsrat möglich sein, den Vorgang anhand der dargelegten Fakten und unter Berücksichtigung der vorgetragenen Begründung zu überprüfen. Nur so kann einem Missbrauch zu Gunsten einzelstaatlicher Interessen entgegengewirkt werden.⁶²

Eine in diesem Sinne beispielhafte Darlegung von Fakten findet sich in der Begründung, die Israel im Juni 1981 im Zusammenhang der Zerstörung des sogenannten Osiraq-Reaktors dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorlegte.⁶³ Am 7. Juni 1981 hatten israelische Kampfflugzeuge den Osiraq-Reaktor im Irak noch vor dessen Inbetriebnahme zerstört. Die israelische Führung berief sich damals auf ein Recht zur präventiven Selbstverteidigung. Zur Begründung präsentierte Israel im Rahmen einer mehrtägigen Debatte im Sicherheitsrat in beeindruckend detaillierter Weise zahlreiche Indizien, die nach dessen Auffassung auf einen geplanten irakischen Nuklearschlag gegen Israel hindeuteten. Um diese Einschätzung zu untermauern, berief sich Israel unter anderem auf technische Sachverständigengutachten und Analysen ausländischer Wissenschaftler. Auch wenn die israelische Aktion von zahlreichen Staaten und im Ergebnis auch vom Sicherheitsrat offiziell als Verletzung der UN-Charta verurteilt wurde,⁶⁴ so kann die Art und Weise, wie Israel sein Handeln im Sicherheitsrat begründet hat, doch als Maßstab für Fälle gelten, in denen sich Staaten auf ein Recht zur präventiven Selbstverteidigung berufen.⁶⁵

mit grundsätzlich verbotenen Mitteln – und insofern auch mit Präventivmaßnahmen – gegen derartige Bedrohungen vorzugehen (T.M. Franck, *When, if Ever, May States Deploy Military Force without Prior Security Council Authorisation?*, *Singapore Journal of International & Comparative Law* 4 [2000], 362, 369).

⁶² Vgl. Franck (Anm. 60), 267, 271 ff.; ders. (Anm. 61), 370.

⁶³ UN Doc. S/PV.2280 bis S/PV.2288. Die gesamte Debatte ist in Auszügen abgedruckt in: *International Legal Materials* 22 (1981), 963 ff.

⁶⁴ UN SC Resolution 487 (1981) vom 19.6.1981. In Paragraph 1 der Resolution heißt es: "Strongly condemns the military attack by Israel in clear violation of the Charter of the United Nations and the norms of international conduct; [...]" Auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen verurteilte schließlich den israelischen Angriff (UN GA Resolution 36/27 vom 13.11.1981).

⁶⁵ J.A. Frowein, *Der Terrorismus als Herausforderung für das Völkerrecht*, Vortrag vor der Carl Friedrich von Siemens-Stiftung, 3.7.2002 (die schriftliche Fassung wird in *ZaöRV* 62/4 erscheinen).

3. Darlegung und Begründung der Selbstverteidigungslage im aktuellen Fall

Sollten sich die Vereinigten Staaten von Amerika im Falle einer militärischen Intervention im Irak auf ein Recht zur präventiven Selbstverteidigung berufen wollen, so müssten sie substantiiert darlegen und begründen, dass vom Irak zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine existenzielle Bedrohung ausgeht, die nur durch sofortige Verteidigungsmaßnahmen abgewendet werden kann und die Wahl anderer Mittel ausschließt. Dazu müssten sie glaubhaft vortragen, dass sich der Irak erstens im Besitz einsatzfähiger Massenvernichtungswaffen befindet und zweitens beabsichtigt, diese Waffen in allernächster Zeit gegen einen anderen Staat⁶⁶ einzusetzen oder im Rahmen konkreter Planungen für einen Anschlag an terroristische Organisationen weiterzugeben.

Was die Existenz von Massenvernichtungswaffen im Irak betrifft, so dürfte sich angesichts der Tatsache, dass dort seit Dezember 1998 keine Rüstungskontrollen mehr stattgefunden haben, eine stichhaltige Darlegung und Begründung äußerst schwierig gestalten. Am 24. September 2002 hat die britische Regierung nun allerdings ein Dossier vorgelegt, das sich mit der Frage möglicher Massenvernichtungswaffen im Irak intensiv auseinandersetzt.⁶⁷ Dieses Dossier, das offenbar hauptsächlich auf nachrichtendienstlichen Informationen beruht, schildert in ausführlicher und detaillierter Form die Entwicklung der irakischen Programme zur Herstellung und zum Erwerb atomarer, biologischer und chemischer Waffen sowie ballistischer Raketen im Zeitraum zwischen 1971 und 2002. Der Irak betreibe noch immer verdeckte Programme zur Produktion biologischer und chemischer Waffen und sei insoweit auch im Besitz einsatzfähiger Kampfstoffe. Außerdem arbeite der Irak weiterhin verdeckt an der Entwicklung atomarer Waffen, könne aber derzeit angesichts der UN-Sanktionen aus eigener Kraft nicht in ausreichendem Maße spaltbares Material für Kernwaffen herstellen. Nach Aufhebung der Sanktionen benötige der Irak noch mindestens fünf Jahre für die eigene Produktion spaltbaren Materials. Sollte es ihm gelingen, spaltbares Material und anderes Zubehör aus dem Ausland zu beziehen, so sei er nach Einschätzung britischer Fachleute in der Lage, innerhalb von ein bis zwei Jahren nukleare Waffen zu produzieren. Was die notwendigen Trägersysteme anbelange, so verfüge der Irak über rund 20 Raketen mit

⁶⁶ Für den Fall der präventiven individuellen Selbstverteidigung müssten die Vereinigten Staaten darlegen, dass sie selbst Ziel des geplanten Einsatzes irakischer Massenvernichtungswaffen sind. Denkbar ist darüber hinaus der Fall der präventiven kollektiven Selbstverteidigung. Sofern man das präventive Selbstverteidigungsrecht auch auf diese Konstellation erstreckt, müsste sich derjenige Staat, der sich einer existenziellen Bedrohung durch den Irak ausgesetzt sieht, dies erklären und die Vereinigten Staaten um Unterstützung ersuchen. Ein eigenmächtiges und gleichsam aufgezwungenes präventives Einschreiten von Seiten der Vereinigten Staaten ohne Zustimmung des bedrohten oder vermeintlich bedrohten Staates wäre dagegen unzulässig. Vgl. allgemein zu den Voraussetzungen der kollektiven Selbstverteidigung die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs im *Nicaragua-Fall* (International Court of Justice [Anm. 8], 104 f.).

⁶⁷ Iraq's Weapons of Mass Destruction – The Assessment of the British Government (<http://www.pm.gov.uk/files/pdf/iraqdossier.pdf>).

einer Reichweite von bis zu 650 km, die mit konventionellen, chemischen oder biologischen Sprengköpfen bestückt werden könnten. Außerdem habe der Irak damit begonnen, ballistische Raketen mit einer Reichweite von über 1.000 km zu entwickeln. Allerdings sei mit der Produktion solcher Raketen nicht vor 2007 zu rechnen.⁶⁸ Das Dossier enthält zum Beleg dieser Einschätzungen zahlreiche Hintergrundinformationen und insbesondere eine Reihe von Luftbildern. Zudem stützt sich das Dossier auf weitere geheime Quellen im Irak.

Zwei weitere unabhängige Studien, die das Center for Strategic and International Studies (CSIS) in Washington, D.C.⁶⁹ und das International Institute for Strategic Studies (IISS) in London⁷⁰ durchgeführt haben und die ebenfalls Mitte September veröffentlicht worden sind, gelangen zu ähnlichen Ergebnissen wie das zitierte britische Dossier, auch wenn sie in einzelnen Fragen zurückhaltendere Einschätzungen treffen. Obwohl sich alle drei Studien zu einem gewissen Grade auf Prognosen stützen und daher zwangsläufig mit gewissen Unsicherheiten belastet sind, scheint zumindest nach diesen Studien eine große Wahrscheinlichkeit für das Vorhandensein von biologischen und chemischen Massenvernichtungswaffen im Irak zu sprechen. Dagegen erscheint die Existenz von Kernwaffen nach übereinstimmender Analyse derzeit als unwahrscheinlich. Genauere Rückschlüsse auf die Existenz irakischer Massenvernichtungswaffen lassen auch die abschließenden Berichte der United Nations Special Commission⁷¹ und der Internationalen Atomenergie-Organisation⁷² nicht zu. Diese Berichte belegen aber, dass bis zum Abzug der Rüstungsinspektoren im Dezember 1998 bereits große Teile der Waffenbestände vernichtet wurden.⁷³ Dementsprechend äußerte sich auch der Generaldirektor der Internationalen Atomenergie-Organisation in einer Ansprache vom 16. September 2002 vor der IAEA-Generalversammlung zurückhaltend zur Frage einer möglichen Produktion kernwaffenfähigen Materials im Irak.⁷⁴

⁶⁸ Zu einem ähnlichen Ergebnis war bereits 1998 eine Kommission unter der Leitung des heutigen Verteidigungsministers der Vereinigten Staaten, Donald Rumsfeld, gekommen. Damals war man davon ausgegangen, dass der Irak nach einer Aufhebung der Sanktionen etwa zehn Jahre benötige, um ein entsprechendes Raketenprogramm zu entwickeln (Executive Summary of the Report of the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United Nations, 15.7.1998, <http://www.fas.org/irp/threat/bm-threat.htm>).

⁶⁹ A.H. Cordesman, *Iraq's Military Capabilities in 2002 – A Dynamic Net Assessment*, CSIS Report, September 2002.

⁷⁰ The International Institute for Strategic Studies, *Iraq's Weapons of Mass Destruction – A Net Assessment*, IISS Strategic Dossier, 9.9.2002.

⁷¹ UN Doc. S/1999/94.

⁷² UN Doc. S/1997/779; UN Doc. S/1998/927; UN Doc. S/1999/127.

⁷³ Vgl. auch die zusammenfassende Beurteilung im sogenannten Amorim-Report (UN Doc. S/1999/356).

⁷⁴ “[...] At the time of our last inspection in December 1998, we reported to the Security Council that – based on our inspections over a period of more than seven years – there was no indication of Iraq having achieved its goal of producing a nuclear weapon, nor were there any indications that there remained in Iraq any physical capability for the production of amounts of weapon usable material of any practical significance. Since that time, however, the Agency has been unable to draw any conclusion or provide any assurance regarding Iraq's compliance with its obligations under the Security Council resolutions. [...] Currently we have no additional information that can be directly linked

Ob die vermuteten Waffen heute tatsächlich schon einsatzfähig sind und damit zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine existenzielle Bedrohung für andere Staaten darstellen, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Sowohl die CSIS-Studie als auch die IISS-Studie sehen jedoch das größte Problem für den Irak im Fehlen geeigneter Trägersysteme.⁷⁵ Die Gefahr eines Einsatzes biologischer und chemischer Kampfstoffe könnte sich nach Einschätzung der CSIS-Studie vor allem dann realisieren, wenn etwa im Zuge einer militärischen Intervention ausländische Bodentruppen auf irakisches Territorium vorrücken würden. Aber auch in einem solchen Fall seien die militärischen Erfolgsaussichten des Einsatzes derartiger Waffen äußerst umstritten.⁷⁶

Selbst wenn man im Extremfall davon ausgehen müsste, dass die im Irak wohl existierenden biologischen und chemischen Waffen tatsächlich bereits mit vernichtender Wirkung gegen Ziele außerhalb des Irak eingesetzt werden könnten, ist zu bedenken, dass die abstrakte Möglichkeit des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen einen Präventivkrieg grundsätzlich nicht rechtfertigen kann. So hat J.A. Frowein in einem Vortrag vor der Carl Friedrich von Siemens-Stiftung am 3. Juli 2002 die Auffassung vertreten, dass der Erwerb von Massenvernichtungswaffen nach dem System der UN-Charta allein keine Rechtfertigung für die Anwendung von Verteidigungsmaßnahmen geben könne, da sonst das Gewaltverbot in weiten Teilen der Welt wirkungslos bliebe.⁷⁷

Sicherlich spricht angesichts der negativen Erfahrungen in der jüngeren Vergangenheit vieles dafür, dass der Irak im Vergleich zu anderen Staaten heute schon eine deutlich erhöhte Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellt. Denn das Verhalten der irakischen Regierung unter der Führung von Saddam Hussein fällt seit einiger Zeit sowohl durch extreme Repression gegenüber der eigenen Zivilbevölkerung als auch durch erhebliche Aggression gegenüber anderen Staaten in der Golfregion auf.⁷⁸ Bereits im Ersten Golfkrieg zwischen dem Irak und dem Iran in den Jahren zwischen 1980 und 1988 setzte der Irak in großem Umfang chemische Waffen ein.⁷⁹ Damals begann der Irak auch damit, Giftgas gegen die eigene kurdische Zivilbevölkerung zu richten.⁸⁰ Aber auch die schiitischen

without inspection to Iraq's nuclear activities. Resumption of inspections is therefore a crucial step towards providing assurance to the international community that Iraq's nuclear weapons programme has been neutralized and is not being revived. [...]" (Mohamed ElBaradei, Statement to the Forty-sixth Regular Session of the IAEA General Conference 2002, 16.9.2002, <http://www.iaea.org/worldatom/Press/Statements/2002/ebsp2002n004.shtml>).

⁷⁵ Eine wesentliche Schwierigkeit bestehe darin, möglicherweise vorhandene Raketen mit den betreffenden Kampfstoffen zu bestücken, da die vom Irak zu früheren Zeiten produzierten Sprengköpfe kaum geeignet seien, um biologische und chemische Kampfstoffe zu transportieren. Die größere Gefahr liege in der Bestückung bemannter und unbemannter Flugzeuge, die entsprechende Kampfstoffe unmittelbar zu feindlichen Zielen transportieren könnten. Allerdings erscheine insoweit die Frage der Reichweite problematisch.

⁷⁶ CSIS Report (Anm. 69), 39 ff.

⁷⁷ Frowein (Anm. 65).

⁷⁸ Sowohl das Dossier der britischen Regierung (Anm. 67) als auch das Hintergrundpapier zur Ansprache von Präsident Bush vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen (Anm. 11) enthalten insoweit zahlreiche Beispiele.

Bevölkerungsteile im Süden des Irak sind seit einiger Zeit einer intensiven Unterdrückung ausgesetzt. Für eine erhöhte Bedrohung von Seiten des Irak spricht schließlich dessen gesamtes Verhalten im Zusammenhang mit der Besetzung Kuwaits im August 1990. Hieraus lässt sich jedoch nicht automatisch eine rechtliche Vermutung für die Zukunft ableiten, die ausreichen würde, um einen Präventivschlag zu legitimieren. Ein wesentliches Motiv für das Streben nach Massenvernichtungswaffen besteht für den Irak sicherlich darin, eine militärische Dominanz in der Golfregion aufzubauen, um dadurch langfristig seine Machtposition nach außen zu stärken. Ob der Irak darüber hinaus tatsächlich beabsichtigt, in nächster Zeit biologische oder chemische Waffen gegen einen anderen Staat einzusetzen, bleibt jedenfalls nach den drei zitierten Studien offen. Auch unter Berücksichtigung der sonst öffentlich zugänglichen Informationen kann eine konkrete Einsatzabsicht des Irak derzeit wohl nur schwer begründet werden, so dass ein präventiver Verteidigungsschlag zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht gerechtfertigt wäre.⁸¹

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Eine militärische Intervention im Irak lässt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus völkerrechtlicher Sicht nicht rechtfertigen. Eine solche Intervention würde das System kollektiver Sicherheit unterlaufen und mangels Legitimation durch ein Recht auf Selbstverteidigung das Gewaltverbot nach Art 2 (4) UN-Charta verletzen. Es liegt nämlich weder ein entsprechendes Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vor, das den Einsatz militärischer Gewalt gegen den Irak autorisiert, noch sind derzeit die Voraussetzungen des Selbstverteidigungsrechts gegenüber dem Irak gegeben. Das Mandat aus Resolution 678 (1990) vom 29. November 1990, das die internationale Staatenkoalition zur Befreiung Kuwaits ermächtigte, ist spätestens mit Inkrafttreten des formalen Waffenstillstands vom 11. April 1991 als beendet anzusehen und kann nicht mehr für ein militärisches Vorgehen herangezogen werden. Der Berufung auf ein Recht zur präventiven Selbstverteidigung im Fall Irak stehen sowohl grundsätzliche rechtliche als auch konkrete tatsächliche Bedenken entgegen. So ist es in der Völkerrechtswissenschaft höchst umstritten, ob ein Recht zur präventiven Selbstverteidigung überhaupt besteht. Selbst wenn man ein solches Recht trotz der Regelung in Art. 51 UN-Charta anerkennen mag, sind

⁷⁹ Vgl. UN Doc. S/17911; UN Doc. S/18852; UN Doc. S/19823; UN Doc. S/20060; UN Doc. S/20063; UN Doc. S/20134; J.P. Perry Robinson, *Chemical and Biological Warfare: Developments in 1985*, in: SIPRI Yearbook 1986, 159, 162 f.; ders., *Chemical and Biological Warfare: Developments in 1986*, in: SIPRI Yearbook 1987, 97 f.; S.J. Lundin/J.P. Perry Robinson/R. Trapp, *Chemical and Biological Warfare: Developments in 1987*, in: SIPRI Yearbook 1988, 101, 113 ff.; S.J. Lundin, *Chemical and Biological Warfare: Developments in 1988*, in: SIPRI Yearbook 1989, 99, 100 ff.

⁸⁰ A.H. Cordesman, *Iraq and the War of Sanctions (1999)*, 534 f.; Lundin/Robinson/Trapp (Anm. 79), 114; Lundin (Anm. 79), 100 f.

⁸¹ P.-M. Dupuy/C. Tomuschat, *Warten auf den Schlag gegen Bagdad*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31.7.2002, 10.

der Ausübung dieses Rechts vor dem Hintergrund der überragenden Bedeutung des Gewaltverbots enge Grenzen zu setzen. Insbesondere muss derjenige, der sich auf ein solches Recht beruft, die Inanspruchnahme dieses Rechts nachvollziehbar begründen und die seiner Beurteilung der Situation zugrunde liegenden maßgeblichen Tatsachen substantiiert darlegen.

Selbst wenn zahlreiche Indizien für die Existenz einsatzfähiger biologischer und chemischer Massenvernichtungswaffen im Irak sprechen, konnte bislang nicht substantiiert und glaubhaft dargelegt werden, dass der Irak die konkrete Absicht hat, diese Waffen in allernächster Zeit einzusetzen. Eine solche unmittelbare Bedrohung, die die Wahl anderer Mittel qualitativ ausschließen würde und die einen Akt präventiver Selbstverteidigung unter Umständen als *ultima ratio* rechtfertigen könnte, lässt sich jedenfalls in der aktuellen Situation nicht erkennen. Dass zur Zeit sehr wohl noch Raum für andere Mittel und Wege bleibt, zeigen die intensiven Verhandlungen zwischen den Vereinten Nationen und dem Irak.⁸² Erst am 16. September 2002 erklärte die irakische Regierung, dass sie die Rückkehr der UN-Rüstungsinspektoren ohne Bedingungen erlaube.⁸³ Aktuell sprechen deutliche Anzeichen dafür, dass die Vereinten Nationen und die Internationale Atomenergie-Organisation in absehbarer Zeit wieder Rüstungsinspektoren in den Irak entsenden werden. Insofern scheinen die diplomatischen Möglichkeiten für eine friedliche Lösung des Konflikts derzeit noch nicht erschöpft zu sein. Dies schließt es allerdings nicht aus, dass sich die Sachlage und damit auch die rechtliche Beurteilung innerhalb kürzester Zeit entscheidend verändern können, etwa wenn neue Informationen über einen bevorstehenden Militärschlag von Seiten des Irak bekannt würden.

Trotzdem ist nochmals herauszuheben: Der Umstand, dass der Irak bereits seit mehr als zwanzig Jahren in intensiver Weise nach Massenvernichtungswaffen strebt und nach Einschätzung von Experten mit hoher Wahrscheinlichkeit die Verfügungsgewalt über biologische und chemische Waffen sowie das Potential zur Entwicklung atomarer Waffen besitzt, stellt zweifellos schon jetzt eine Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit dar, auch ohne dass konkrete Angriffspläne bekannt sind. Dies kommt auch in den Resolutionen des Sicherheitsrats zum Ausdruck, die, soweit sie den Irak betreffen, regelmäßig auf Kapitel VII UN-Charta gestützt sind. Die Bekämpfung solcher Friedensbedrohungen ist jedoch nicht Sache einzelner Staaten, sondern der Staatengemeinschaft insgesamt. Das Recht auf Selbstverteidigung, wie es in Art. 51 UN-Charta niedergelegt ist, darf nicht als allgemeines Gefahrenabwehrrecht missbraucht werden. Der derzeit einzige mögliche Weg für eine militärische Lösung der Irak-Frage muss dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vorbehalten bleiben. Nur dieser kann unter Berufung auf

⁸² Im März und im Mai 2002 fanden Verhandlungen zwischen dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und Vertretern der irakischen Regierung in New York statt, die im Juli in Wien und zuletzt im September erneut in New York fortgesetzt wurden. Die jüngsten Gespräche fanden am 30.9. und 1.10.2002 wiederum in Wien statt und betrafen die Modalitäten erneuter Rüstungskontrollen im Irak.

⁸³ Vgl. UN Doc. S/2002/1034.

Kapitel VII UN-Charta militärische Zwangsmaßnahmen gegen den Irak autorisieren.

Sofern der Sicherheitsrat in dieser Frage nicht mit der Erteilung eines entsprechenden Mandats reagiert, etwa weil er durch die Ausübung des Vetorechts durch ein ständiges Mitglied daran gehindert ist, bedeutet dies nicht, dass sich dadurch einzelne Staaten berufen fühlen dürfen, auf unilateraler Ebene gegen den Irak einzuschreiten, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren. Keinesfalls kann ein unilaterales militärisches Vorgehen damit begründet werden, das System kollektiver Sicherheit könne nicht zur Entfaltung gelangen, weil der Sicherheitsrat in dieser Sache handlungsunfähig sei.⁸⁴ Denn das in Art. 27 UN-Charta vorgegebene Verfahren soll gerade verhindern, dass auf Betreiben einzelner einflussreicher Staaten vorschnelle Entscheidungen getroffen werden. Dies gilt umso mehr für Fragen des Einsatzes bewaffneter Gewalt. Unterlässt es der Sicherheitsrat, eine Resolution zu verabschieden, die eine militärische Gewaltanwendung vorsieht, so liegt darin die bewusste Entscheidung gegen den Einsatz militärischer Gewalt im konkreten Fall. Diese Entscheidung muss von allen Staaten ebenso respektiert werden wie eine Entscheidung, die auf der Grundlage von Kapitel VII militärische Zwangsmaßnahmen anordnen würde.⁸⁵ Dies ergibt sich bereits aus dem Gewaltverbot aus Art. 2 (4) UN-Charta. Ein unilaterales militärisches Vorgehen unter Missachtung dieser Grundsätze würde die Autorität des Sicherheitsrats unterminieren und das System der Vereinten Nationen insgesamt in Frage stellen. Zudem wäre zu befürchten, dass sich in Zukunft auch andere Staaten auf einen solchen Präzedenzfall berufen, was zwangsläufig zu einer starken Aushöhlung des Gewaltverbots führen würde.⁸⁶ Die dadurch entstehende globale Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit stünde in keinem Verhältnis zu der Bedrohung, die derzeit nach Einschätzung von Fachleuten offenbar vom Irak ausgeht.

Summary⁸⁷

Weapons of Mass Destruction and Preventive War – Options for the Justification of a Military Intervention in Iraq from an International Law Perspective

Almost twelve years after the Persian Gulf War and the liberation of Kuwait there are still glaring tensions between Iraq and the United Nations. A major cause for concern since 1991 is the problem of Iraqi weapons of mass destruction. Broad consensus exists among the members of the international community on the necessity for a resumption of arms control in Iraq relating to nuclear, biological and chemical weapons. Above all the United States of America

⁸⁴ Franck (Anm. 60), 273 f.

⁸⁵ Lobel/Ratner (Anm. 23), 130 ff.

⁸⁶ Dupuy/Tomuschat (Anm. 81).

⁸⁷ Summary by the author.

is pushing for a comprehensive solution of that problem. On 20 September 2002 the White House in Washington presented a new national security strategy which, apart from the traditional concepts of containment and deterrence, *inter alia* focuses on ways of striking at “rogue states” and terrorists by preemptive action before they would be able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and their allies. The strategy paper clearly indicates that the United States, while striving to enlist the support of the international community, would not hesitate to act alone, if necessary, to exercise the right of self-defense by acting preemptively. Regarding the present development, it seems more and more likely that Iraq will be the first to be confronted with this new doctrine. In his address to the General Assembly of the United Nations on 12 September 2002 President George W. Bush had already called for a strict enforcement of existing Security Council resolutions, dealing with the weapons inspections crisis in Iraq. Along these lines – enforcement of Security Council resolutions on the one hand and anticipatory self-defense on the other – a possible justification of a military intervention in Iraq might be sought. However, at the present time such a military intervention in Iraq is not justifiable under international law. It would undermine the system of collective security and cannot be legitimized by the right of self-defense. Therefore, a military intervention would violate the prohibition of use of inter-State force according to Art. 2 (4) of the UN Charter.

Owing to the absence of a current mandate by the Security Council authorizing the use of force the only way to justify military action under chapter VII of the UN Charter seems to be to revive resolution 678 (1991) of 29 November 1990. This resolution authorized UN Member States “co-operating with the Government of Kuwait [...] to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area”. The scope of application of this resolution was limited to the liberation of Kuwait and cannot be extended to enforce the disarmament of Iraq and the implementation of weapons-inspections. The only purpose pursued by the Security Council at the time of the adoption of the resolution was to bring the occupation of Kuwait to an end and to restore the sovereignty, independence and territorial integrity of Kuwait as well as to restore the authority of the legitimate government of Kuwait. By no means did the Security Council intend to issue a blank check for future use of force against Iraq. With the liberation of Kuwait by the international coalition the purpose of resolution 678 (1991) was completely achieved. The coming-into-force of a formal cease-fire according to resolution 687 (1991) of 3 April 1991 marked the termination of the mandate contained in resolution 678 (1991). Since that time Iraq constantly violated its obligations under the cease-fire-resolution and its undertakings to co-operate with the United Nations Special Commission and the International Atomic Energy Agency. Although the Security Council repeatedly condemned Iraq’s violations as a “material breach” of the relevant provisions of this resolution and even warned Iraq in 1998 that any violation of a memorandum of understanding between the United Nations and Iraq would have “severest consequences”, these statements of the Security Council must not be interpreted as an implicit authorization of the use of force. In spite of Iraq’s failure to comply with its obligations the cease-fire is still in existence. The assumption of an implicit authorization would run counter to the wording of a number of resolutions in which the Security Council expressed its intention to proceed further according to the cease-fire provisions. It would also run counter to major legal constraints such as the basic principle of legal certainty and the pre-eminent impact of the prohibition of the use of

inter-State force pursuant to Art. 2 (4) of the UN Charter. The same applies to the ending of the cease-fire. The only authority to declare a suspension or a termination of the cease-fire lies within the Security Council and not within the member states. Therefore, the assumption that the mandate contained in resolution 678 (1990) could be revived because of the numerous violations of the cease-fire-regime is not consistent with international law. A military intervention in Iraq cannot be founded on any existing Security Council resolution.

The right of self-defense in Art. 51 of the UN Charter is limited to situations where an armed attack occurs. With respect to the wording of this provision it is generally assumed that mere threats are not sufficient to justify an act of self-defense. Only customary international law seems to provide a right of anticipatory self-defense. The relationship between this right and Art. 51 of the UN Charter is still contended. Even if the right of anticipatory self-defense according to customary law is held applicable beside Art. 51, this right is not granted without restrictions. In particular the state founding its actions on such a right is obliged to substantiate its assessment and to expose the facts underlying its assessment. In the present case the United States would have to substantiate that Iraq is in possession of weapons of mass destruction and that it has the intention to use such weapons in the nearest future or to hand them over to a terrorist organization planning an attack. Even under the assumption that Iraq already has control over biological and chemical weapons it is hardly possible at the present time to satisfactorily show an Iraqi intention of use. The mere existence of weapons of mass destruction, however, provides no justification for recourse to anticipatory self-defense. Otherwise the prohibition of the use of inter-State force would be ineffective in large parts of the world. This leads to the result that a preventive military strike against Iraq would also not be justifiable under the aspect of self-defense.

However, there is no doubt that the Iraqi failure to comply with the relevant Security Council resolutions and its seeking of weapons of mass destruction constitutes a threat to international peace and security, but the only competent authority to maintain or restore international peace and security is the Security Council. A possible military solution of the Iraq conflict lies exclusively within the responsibility of the Security Council under chapter VII of the UN Charter. If the Security Council does not authorize the use of force against Iraq, this does not mean that states are entitled to act unilaterally. The decision for not authorizing the use of force has to be respected in the same way as a mandate for military action. Any unilateral use of force against Iraq would undermine the authority of the Security Council and would call into question the system of the United Nations as such. Moreover, there would be a great danger of other states invoking the Iraq precedent for the justification of military action to pursue national interests. This would inevitably lead to an impairment of the prohibition of use of inter-State force. The threat for international peace and security emanating from this evolution would definitely exceed the threat which seems to be caused by Iraq at the present time.