Lars Olberg
Gubener Str. 5/6
15230 Frankfurt (Oder)
6. Fachsemester
Matr.Nr.: 5717

Europa - Universität Viadrina
Frankfurt (Oder), 28.11.2002

„Internationaler Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit - wie kann die UNO reagieren?"

Seminararbeit im Rahmen des Wahlfachgruppenseminars

„Terroristen und andere „Feinde der Menschheit""

bei

Professor Dr. Heintschel von Heinegg

SS 2002

Gliederung

GLIEDERUNG ____ II

LITERATURVERZEICHNIS ____ IV

A. PROBLEMAUFRISS ____ 1

B. DEFINITION DES BEGRIFFES „TERRORISMUS“ UND ABGRENZUNG VOM „TERROR“ ____ 1

I. Historische Definitionsversuche ____ 2

II. Definitionsversuche im Rahmen der Vereinten Nationen ____ 2

III. Comprehensive Convention on Terrorism ____ 4

IV. Resolutionsentwurf „Maßnahmen zur Auslöschung des Terrorismus“ ____ 5

C. DEFINITION DES BEGRIFFES „INTERNATIONALER TERRORISMUS“ ____ 6

D. REAKTIONSMÖGLICHKEITEN DES SICHERHEITSRATES NACH KAPITEL VII UN-CHARTA ____ 7

I. Terroristische Handlungen als Bedrohung des Friedens oder Angriffshandlung im Sinne des Art. 39 UN-Charta ____ 7

II. Aktive Unterstützung durch einen Staat ____ 9

III. Passives Verhalten eines Staates ____ 11

IV. Private als Zurechnungssubjekte ____ 13

V. Ergebnis ____ 14

E. SELBSTVERTEIDIGUNGSRECHT NACH ART. 51 UN-CHARTA 15

F. SICHERHEITSRAT ALS INTERNATIONALER (ERSATZ-) GESETZGEBER 17

G. „UNITING FOR PEACE“-MAßNAHMEN DER GENERALVERSAMMLUNG 21

H. INTERNATIONALER STRAFGERICHTSHOF 24

I. KÜNFTIGE REAKTIONSMÖGLICHKEITEN 25

J. BERICHT DES COUNTER TERRORISM COMMITTEES 26

K. SCHLUSSBETRACHTUNG 27

Literaturverzeichnis

Alexander, Yonath / Brenner, Edgar	Terrorism and the law, New York 2001 (Zitiert: Alexander/Brenner, Terrorism and the law, S.).
Blumenwitz, Dieter	„Das universelle Gewaltanwendungsverbot und die Bekämpfung des grenzüberschreitenden Terrorismus“ in: BayVBl 1986, S. 737ff. (Zitiert: Blumenwitz, BayVBl 1986, S.).
Bruha, Thomas / Bortfeld, Matthias	„Terrorismus und Selbstverteidigung“ in: Vereinte Nationen 2001, S. 161ff. (Zitiert: Bruha/Bortfeld, Terrorismus und Selbstverteidigung, VN 2001, S.).
Cassese, Antonio	„Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law“ in: EJIL 2001, S. 993ff. (Zitiert: Cassese, EJIL 2001, S.).
Dinstein, Yoram	War, Aggression and Self Defence, Cambridge 2001 (Zitiert: Dinstein, War, S.).
Finke, Jasper / Wandscher, Christiane	„Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt – Ansätze der Vereinten Nationen zur Verhütung und Beseitigung des internationalen Terrorismus“ in: Vereinte Nationen 2001, S. 168ff. (Zitiert: Finke/Wandscher, VN 2001, S.).
Häußler, Ulf	„Der Schutz der Rechtsidee – Zur Notwendigkeit effektiver

Terrorismusbekämpfung nach geltendem Völkerrecht“ in: ZRP 2001, S. 537ff. (Zitiert: Häußler, Rechtsidee, ZRP 2001, S.)

Heintze, Hans-Joachim „Völkerrecht und Terrorismus“ in: „Terrorismus als weltweites Phänomen“, Kai Hirschmann/Peter Gerhard (Hrsg.), Berlin 2000, S. 217ff. (Zitiert: Heintze, Völkerrecht und Terrorismus, S.).

Higgins, Rosalyn / Flory, Maurice Terrorism and International Law, New York 1997 (Zitiert: Higgins/Flory, Terrorism and International Law S.).

Lambert, Joseph Terrorism and Hostages in International Law – a commentary on the Hostages Convention 1979, Cambridge 1990 (Zitiert: Lambert, Terrorism and Hostages, S.).

Murphy, Sean „Terrorism and the Concept of ‚Armed Attack’“ in: Havard International Law Journal 2002, S. 41ff. (Zitiert: Murphy, HILJ 2002, S.).

Opperman, Thomas „Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ in: „Staatsrecht – Völkerrecht – Europarecht“ Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin, New York 1981, S. 495ff. (Zitiert: Oppermann, Bekämpfung, S.).

Owtschinnikowa, Swetlana Viktorowna Terrorismus, Sankt Petersburg 1998 (Zitiert: Owtschinnikowa, S.).

Rumpf, Helmut „Völkerrechtliche Probleme des Terrorismus“ in: Außenpolitik 1985, S. 383ff. (Zitiert: Rumpf, Außenpolitik 1985, S.)

Schindler, Dietrich „Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots“ in: Die Grenzen des völkerrechtlichen Gewaltverbots, Schindler, Dietrich / Hailbronner, Kay (Hrsg.), Heidelberg 1986 (Zitiert: Schindler, Grenzen, S.).

Schmalenbach, Kirsten „Der internationale Terrorismus – Ein Definitionsversuch“ in: NZWehrr 2000 S. 15ff. (Zitiert: Schmalenbach, Definitionsversuch, NZWehrr 2000, S.).

Schmalenbach, Kirsten „Die Beurteilung von grenzüberschreitenden Militäreinsätzen gegen den internationalen Terrorismus aus völkerrechtlicher Sicht“ in: NZWehrr 2000, S. 177ff. (Zitiert: Schmalenbach, Militäreinsätze, NZWehrr 2000, S.).

Sohm, Stefan „Die Instrumentalisierung des Völkerrechts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften, 1994 S. 164ff. (Zitiert: Sohm, HuV-I, S.).

Stahn, Carsten „Security Council Resolutions 1368 (2001) and 1373 (2001): What They Say and What They Do Not Say“; Homepage des European Journal of International Law,

http://www.ejil.org/forum_WTC/ny-stahn.pdf (Zitiert: Stahn, EJIL online, S.).

Tomuschat, Christian „Der 11. September und seine rechtlichen Konsequenzen“ in: EuGRZ 2001, S. 535ff. (Zitiert: Tomuschat, EuGRZ 2001, S.).

Waldmann, Peter „Terrorismus als weltweites Phänomen: Ein Einführung“ in: Die weltweite Gefahr, Hans Frank / Kai Hirschmann (Hrsg.), Berlin 2002 (Zitiert: Waldmann, Weltweite Gefahr, S.).

Waldmann, Peter Terrorismus – Provokation der Macht, München 1998 (Zitiert: Waldmann, Provokation, S.)

Weber, Herrmann „Gewalt, Gegengewalt, Gewaltverbot“ in: Vereinte Nationen 1987, S. 50ff. (Zitiert: Weber, VN 1987, S.).

Wiesbrock, Katja „Wer ist Terrorist“ in: Vereinte Nationen 2002, S. 72f. (Zitiert: Wiesbrock, VN 2002, S.).

A. Problemaufriss

Die Vereinten Nationen sind „entschlossen, die durch terroristische Handlungen verursachten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit allen Mitteln zu bekämpfen“[1]. Mit dieser Bekundung des politischen Willens leitet der UN-Sicherheitsrat die Resolution 1368 ein, die er am 12. September 2001 beschlossen hat. Das war genau einen Tag nach den einschneidenden Ereignissen in New York und Washington, die das Problem des internationalen Terrorismus schlagartig in das Bewusstsein der Weltöffentlichkeit gebracht haben.

Die Vereinten Nationen beschäftigen sich schon seit langer Zeit mit diesem Phänomen. Im Folgenden soll dargelegt werden, welche Möglichkeiten den ihnen zustehen, um den in der oben erwähnten Resolution proklamierten Kampf gegen den internationalen Terrorismus zu führen.

B. Definition des Begriffes „Terrorismus“ und Abgrenzung vom „Terror“

Die Charta der Vereinten Nationen nennt den Terrorismus nicht ausdrücklich und so kommt es, dass die Definition des Terrorismus überaus strittig ist und die Ansichten darüber, was man unter Terrorismus zu verstehen hat, sehr weit auseinander gehen. Daher wird in mehreren Anti-Terrorismus-Abkommen gar nicht erst der Versuch einer Definition des Begriffes „Terrorismus“ unternommen, sondern es wird auf einzelne Delikte, so beispielsweise die Flugzeugentführung[2], oder aber auf die Schädigung bestimmter Personengruppen[3] abgestellt. Dennoch muss, um die Terrorismusbekämpfung auf internationaler Ebene effektiver zu gestalten, der Zustand des „begrifflichen Niemandslandes“

---

[1] SC Resolution 1368 vom 12.09.2001, 2. Präambelklausel.

[2] vgl. beispielsweise Art. 1 des Übereinkommens zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen, Den Haag, 16.12.1970.

[3] vgl. beispielsweise Art. 2 des Übereinkommens über die Verhütung, Verfolgung und Bestrafung von Straftaten gegen völkerrechtlich geschützte Personen einschließlich Diplomaten, verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 14.12.1973.

beseitigt und die Auslegung des Tatbestandes „Terrorismus“ nicht den jeweiligen Staaten überlassen werden[4].

Somit ist es vor der Beschäftigung mit der eigentlichen Fragestellung, nämlich der nach den den Vereinten Nationen gegebenen Möglichkeiten, auf die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch den internationalen Terrorismus zu reagieren, notwendig, die Definitionsprobleme bei der Bestimmung des Begriffes „Terrorismus“ zu betrachten.

I. Historische Definitionsversuche

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich im Anschluss an das Marseiller Attentat auf den französischen Außenminister Barthou und auf König Alexander von Jugoslawien 1934 zu ersten Mal mit dem Phänomen des Terrorismus beschäftigt. Im Jahre 1937 kam es zum Abschluss der im Rahmen des Völkerbundes ausgearbeiteten „Genfer Konvention zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus“. Diese Konvention wurde zwar von 24 Staaten unterzeichnet, jedoch nur von Indien ratifiziert, so dass sie nie in Kraft getreten ist.[5] Ein Grund dafür, dass die Konvention nicht ratifiziert wurde ist darin zu sehen, dass die relativ weit gefassten, für strafwürdig erachteten „terroristischen Tatbestände“ keine Einigkeit bei der Staatengemeinschaft erzielen konnten.[6]

II. Definitionsversuche im Rahmen der Vereinten Nationen

Auch die Vereinten Nationen haben sich nach ihrer Gründung dem Problem der Definition des Begriffes „Terrorismus“ angenommen. Jedoch erwiesen sich ihre Organe bedingt durch den Kalten Krieg und die Konfrontation der beiden Supermächte als gelähmt. Die Generalvollversammlung war von Entwicklungsländern dominiert und der Sicherheitsrat war in zwei Blöcke geteilt, so dass keine Entscheidung darüber getroffen werden konnte, wie das Problem am besten zu lösen sei. Während die Staaten der westlichen Welt bestimmte Delikte grundsätzlich für unzulässig und als Terrorismus einstufen wollten, bestanden die Staaten des Ostblocks und vor allem die Entwicklungsländer auf

---

[4] Schmalenbach, Definitionsversuch, NZWehrr 2000, S. 16.
[5] Oppermann; Bekämpfung, S. 496; Weber, VN 1987, S. 51.
[6] Sohm, HuV-I 1994, S. 165.

eine Einzelabwägung unter Einbeziehung der Motivation für die Tat[7]. Diese Haltung ist darin begründet, dass viele Entwicklungsländer als ehemalige Kolonien ihre Unabhängigkeit erst im Wege der Auflehnung erlangt haben und somit Selbstbestimmung und nationalen Befreiungskampf begrüßten und ihn nicht als Terrorismus qualifizieren wollten.

Besonders deutlich wurde der Gegensatz und das damit verbundene Problem der Unfähigkeit zur Definition im Jahre 1972, als auf Anfrage des Generalsekretärs der Vereinten Nationen ein neues Thema auf die Agenda der Generalsversammlung gesetzt wurde[8], dessen Titel ein Ausdruck dieser Problematik war:

> *Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms, and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes.*

Ein auf diese Resolution folgender Bericht leitet die Errichtung eines ad-hoc Komitees ein[9], um sich mit der Problematik des Terrorismus zu befassen und an einer Definition zu arbeiten. Jedoch war auch die Tätigkeit dieses Komitees nicht von Erfolg gekrönt. So konnte als Arbeitsergebnis nur festgehalten werden, dass „ein freier und intensiver Gedankenaustausch“ erfolgt ist[10].

Ein solcher Gedankenaustausch ist zum Großteil hinsichtlich der Frage erfolgt, ob unter dem Begriff „Terrorismus“ auch der Terrorismus fallen soll, der nicht von Individuen bzw. privaten Gruppen ausgeht, sondern von staatlicher Seite.

Bei dieser Fragestellung muss berücksichtigt werden, dass in den verschiedenen Sprachen semantische Unterschiede bestehen, die gerade bei der Einbeziehung des „Staatsterrorismus“ in den Terrorismusbegriff Schwierigkeiten aufwerfen können. So versteht man im Russischen „Terror“ als Einschüchterung eines Gegners mittels physischer Gewalt, bis hin zur Tötung; der „Terrorismus“

---

[7] Lambert, Terrorism and Hostages, S. 30.
[8] Vgl. GA Resolution 27/3034 vom 18.12.1972.
[9] Higgins/Flory, Terrorism and International Law, S. 32.
[10] Lambert, Terrorism and Hostages, S. 39.

hingegen ist die Ausübung des Terrors[11]. Im angelsächsischen Sprachgebrauch hat es sich eingebürgert, vom Staatsterrorismus („state sponsored terrorism“) und vom aufständischen oder individuellen Terrorismus („individual terrorism“) zu sprechen[12]. Demgegenüber stellt der Begriff „terror“ bei angelsächsischen Gewaltforschern primär auf den durch terroristische Anschläge erzeugten sozialpsychologischen Effekt allgemeiner Furcht und Panik ab.[13] Auch im deutschen Sprachgebrauch ist der „Terrorismus“ vom „Terror“ zu unterscheiden. Unter „Terrorismus“ ist eine bestimmt Form des Angriffs gegen den Staat und die staatliche Ordnung zu verstehen, wohingegen „Terror“ als staatliche Schreckensherrschaft aufzufassen ist[14].

Die Abgrenzung des Terrorismus vom Terror ist nicht immer einfach, da sich die beiden häufig überschneiden[15].

Aufgrund der gegensätzlichen Interessen innerhalb der Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen war es trotz aller bisher unternommener Versuche nicht möglich, eine allseits anerkannte Definition des Begriffes Terrorismus zu erarbeiten.

III. Comprehensive Convention on Terrorism

Ein Dokument, das zur Zeit im sechsten Komitee der Generalversammlung bearbeitet wird, ist das „Umfassende Übereinkommen zum Terrorismus“. Den Verhandlungsführern dieses Übereinkommens ist es gelungen, in Artikel 2 Absatz 1 des überarbeiteten Entwurfes den Tatbestand terroristischer Handlungen zu definieren. Danach gilt eine Person im Sinne des Übereinkommens als Terrorist, wenn sie

> *vorsätzlich und rechtswidrig jemanden tötet oder schwer verletzt, öffentliches oder privates Eigentum oder die Umwelt schwerwiegend schädigt oder wenn die einfache Schädigung dieser Sachgüter durch die Person gravierende ökonomische Verluste zur Folge hat* [16].

---

[11] Owtschinnikowa, Terrorismus, S. 6.
[12] Lambert, Terrorism and Hostages, S. 14ff..
[13] Waldmann, Provokation, S. 15.
[14] Waldmann, Weltweite Gefahr, S. 15.
[15] E law: Defining International Terrorism, Rz. 12, http://www.murdoch.edu.au/elaw/issues/v6n1/obote-odora61_text.html#unt
[16] Wiesbrock, VN 2002, S. 72.

Diese Handlung muss aufgrund ihre Natur oder des Umstandes darauf abzielen, die Bevölkerung einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen[17].

Obwohl mit einer Formulierung des Tatbestandes terroristischer Handlungen das Problem der Definition des Terrorismus selbst vermieden wurden, so wurde damit das Grundproblem dennoch nicht gelöst[18]. Es kam lediglich zu einer Verlagerung des Problems weg von der Definition des Begriffes der terroristischen Handlungen hin zu der Problematik, wie weit der Ausnahmetatbestand zu fassen ist und ob beispielsweise Freiheitskämpfer von ihm erfasst sind oder nicht. Über den Tatbestand selbst herrscht Einigkeit, aber die Frage nach der Legitimität von Freiheitskämpfen ist weiterhin so stark umstritten, dass auch der jüngste Bericht des ad hoc Komitees keine endgültige Fassung des für die Ausnahmetatbestände vorgesehenen Art. 18 enthielt, sondern noch über zwei Arbeitspapiere diskutiert wird[19]. Eine Lösung konnte auch während der 57. Sitzung der Generalversammlung bzw. ihres sechsten Komitees nicht gefunden werden. Es drängt sich somit leider die Vermutung auf, dass auch dieser Versuch einer Definitionsfindung nicht erfolgreich sein wird.

IV. Resolutionsentwurf „Maßnahmen zur Auslöschung des Terrorismus“

Das „Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus“ (Finanzierungsabkommen), das am 02.04.2002 in Kraft getreten ist, ist das jüngste Anti-Terrorismus-Übereinkommen, das auf einem Entwurf der Generalversammlung basiert. Bei den Arbeiten zu diesem Übereinkommen wurde eine umfassende Beschreibung des Terrorismus erarbeitet[20], die sowohl indifferent gegenüber dem Motiv als auch gegenüber dem Täter ist. Sie umfasst demnach sowohl die terroristischen Taten der Freiheitskämpfer als auch die Taten, die von einem Staat ausgehen, also als Terror qualifiziert werden können. Diese in dem Entwurf enthaltene Definition ist jedoch nicht in das

---

[17] Vgl. Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, Sixth session, A/57/37, Annex II, Article 2 par. 1.
[18] Wiesbrock, VN 2002, S. 72.
[19] Vgl. Report of the Ad Hoc Committee established by General Assembly resolution 51/210 of 17 December 1996, Sixth session, A/57/37, Annex IV.

Übereinkommen selbst eingeflossen. Allerdings wurde sie nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 von dem sechsten Unterkomitee der Generalvollversammlung wieder aufgegriffen und ist in dem Entwurf der Resolution „Maßnahmen zur Auslöschung des Terrorismus“[21] enthalten. Demnach sind terroristische Taten

> *criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes [and they] are in any circumstances unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other nature that may be invoked to justify them.*

Es bleibt abzuwarten, ob der Resolutionsentwurf, der diese weitreichende Definition enthält, von der Generalvollversammlung angenommen wird und der Terrorismus das „begriffliche Niemandsland“[22] verlassen kann. Durch eine Festlegung dessen, was als Terrorismus aufzufassen ist, wäre es auch möglich, die Terrorismusbekämpfung auf internationaler Ebene zu effektivieren.

Eine Definition des Begriffes „Terrorismus“ könnte somit dazu beitragen, der den terroristischen Handlungen, Methoden und Praktiken impliziten Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit[23] entgegenzutreten.

C. Definition des Begriffes „Internationaler Terrorismus“

Der internationale Terrorismus ist von dem innerstaatlichen Terrorismus abzugrenzen. Der innerstaatliche Terrorismus betrifft, wie die Bezeichnung bereits nahe legt, die Bürger und das Hoheitsgebiet eines Staates und ist gegen eben diesen Staat gerichtet[24].

Demgegenüber wird der Terrorismus von dem US State Department[25] dann als „international“ bezeichnet, wenn die Bürger oder das Hoheitsgebiet von mehr als

---

[20] Alexander/Brenner, Terrorism and law, S. 6.
[21] Vgl. A/C.6/56/L.22 vom 19.11.2001, Operativklausel 2.
[22] Schmalenbach, Definitionsversuch, NZWehrr 2000, S. 16.
[23] Vgl. GA Resolution 49/60 vom 9.12.1994, Operativklausel 2.
[24] Lambert, Terrorism and Hostages, S. 22.
[25] Title 22 United States Code, Section 2656f(d).

einem Staat einbezogen sind. Diese Definition ist von zahlreichen Staaten pauschal übernommen worden[26].

In der Literatur werden unterschiedliche Auffassungen vertreten, unter anderem, dass Terrorismus international sei, wenn er gegen ausländische Ziele gerichtet ist oder aber wenn er die Interessen von mehr als einem State betrifft[27].

Umfassender ist der Artikel 3 des internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung terroristischer Bombenanschläge, verabschiedet von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 15.12.1997. Diese Norm schließt den innerstaatlichen Terrorismus aus dem Anwendungsbereich des Übereinkommens aus. Demzufolge kann auf dem Wege eines Umkehrschlusses immer dann von „internationalem Terrorismus" gesprochen werden, wenn der Tatort, die Staatsangehörigkeiten von Tätern und/oder Opfern bzw. die Staatszugehörigkeit von Einrichtungen sowie der Aufenthaltsort der Täter vor, während oder nach dem Attentat die internationalen Beziehungen berührt.

Sobald der Terrorismus eine dieser eben erwähnten Komponenten aufweist, handelt es sich um internationalen Terrorismus, der damit der rein innerstaatlichen Rechtsordnung entzogen ist und unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten zu betrachten ist[28].

D. Reaktionsmöglichkeiten des Sicherheitsrates nach Kapitel VII UN-Charta

I. Terroristische Handlungen als Bedrohung des Friedens oder Angriffshandlung im Sinne des Art. 39 UN-Charta

Das Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen sieht Maßnahmen vor, die bei einer Bedrohung oder einem Bruch des Friedens und bei Vorliegen einer Angriffshandlungen ergriffen werden können. Das Ergreifen dieser Maßnahmen setzt, wenn man von den vorläufigen Maßnahmen des Art. 40 UN-Charta absieht, die Feststellung der Gefahrensituation gemäß Art. 39 UN-Charta durch den

---

[26] Weber, VN 1987 S. 51.
[27] Lambert, Terrorism and Hostages, S. 22f.; Oppermann, Bekämpfung, S. 501f.; Rumpf, Außenpolitik 1985, S. 385.
[28] Weber, VN 1987 S. 51.

Sicherheitsrat voraus[29]. Das bedeutet, dass der internationale Terrorismus die Qualität einer Bedrohung oder eines Bruchs des Friedens oder einer Angriffshandlung im Sinne des Artikels 39 UN-Charta haben muss, damit die Vereinten Nationen Maßnahmen des Kapitels VII der Charta ergreifen können.

Der Sicherheitsrat hat nicht erst als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 festgestellt[30], dass terroristische Handlungen Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit verursachen, sondern einen ähnlichen Hinweis enthält schon eine neun Jahre früher verfasste Resolution[31]. Diese Wertung ist allgemein gehalten, sie trifft somit sowohl auf den von Individuen bzw. Gruppen als auch auf den von Staatsseite verursachten bzw. unterstützen Terrorismus zu.

Bei dem Recht der Vereinten Nationen handelt es sich um eine Rechtsordnung, die grundsätzlich nur zwischen Staaten wirkt und primär auch nur diese als Rechtssubjekte anerkennt. Demnach könnte man Art. 39 UN-Charta dahingehend zu verstehen, dass eine Gefahrensituation im Sinne dieses Artikels nur von einem Staat hervorgerufen werden kann. Diesen Schluss legen auch die Regelungen der Art. 1 und 3 der *Friendly Relations Declaration* nahe, die den Staat in seiner Eigenschaft als Institution als eigentlichen Akteur erachten. Allerdings handelt es sich bei der Feststellung der Gefahrensituation erst eine Eröffnung des Kapitels VII der UN-Charta. An die Feststellung selbst sind noch keine Folgen oder Maßnahmen geknüpft. Auch die Satzsyntax des Art. 39 UN-Charta macht deutlich, dass Maßnahmen getrennt von der Feststellung der Gefahrensituation zu beschließen sind. Demzufolge spricht nichts dagegen, dass der Sicherheitsrat in einer Resolution festzustellen kann, dass Handlungen des internationalen Terrorismus auch dann eine Bedrohung des Friedens oder der internationalen Sicherheit darstellen, wenn es nicht möglich ist, sie einem Staat zuzurechnen, sondern sie vielmehr ausschließlich von Privaten ausgehen.

Gemäß des ersten Grundsatzes der *Friendly Relations Declaration*, neunter Unterabsatz, ist jeder Staat verpflichtet, die Organisierung, Anstiftung oder Unterstützung terroristischer Handlungen in einem anderen Staat oder die

---

[29] Sohm, HuV-I 1994, S. 173.

[30] Vgl. SC Resolution 1368 vom 12.09.2001, 2. Präambel-Klausel.

[31] Vgl. SC Resolution 731 vom 21.01.1992, 2. Präambel-Klausel.

Teilnehme daran oder die Duldung organisierter Aktivitäten, die auf die Begehung solcher Akte gerichtet sind, in seinem Hoheitsgebiet zu unterlassen. Dieser Grundsatz wurde vom Sicherheitsrat mehrfach bestätigt[32]. Zudem wurde von dem Internationalen Gerichtshof festgestellt[33], dass es sich bei diesem Grundsatz um Ausdruck einer staatlichen Rechtsüberzeugung im Hinblick auf das völkergewohnheitsrechtliche Gewaltverbot handelt. Es kommt dem Grundsatz somit eine völkerrechtlich bindende Wirkung zu. Sofern das Handeln der Terroristen den Staaten aufgrund einer Nichtbeachtung des soeben angeführten Grundsatzes zurechenbar ist, liegt Verletzung des Gewaltverbotes vor, so dass der Sicherheitsrat Schritte gemäß Art. 39 UN-Charta unternehmen kann.

Somit ist bei einer terroristischen Handlung, die eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens oder aber eine Angriffshandlung im Sinne des Art. 39 UN—Charta darstellt, das Ergreifen von Maßnahmen des Kapitels VII der UN Charta grundsätzlich möglich. Es fragt sich jedoch, wem gegenüber diese Maßnahmen ergriffen werden können.

II. Aktive Unterstützung durch einen Staat

Eine aktive Unterstützung des Terrorismus durch einen Staat liegt im Falle des staatlich gelenkten internationalem Terrorismus vor. Hierbei schleust der „Entsende-Staat“ gezielt private Personen in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates ein, damit sie auf dessen Gebiet gewaltsame Aktionen durchführen. Grundsätzlich ist ein Staat stets nur für die Handlungen seiner Organe unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten verantwortlich. Da im Fall des staatlich gelenkten Terrorismus die handelnden Personen gerade keine Organe des „Entsende-Staates“ sind, kann dessen völkerrechtliche Verantwortlichkeit für das Handeln der Terroristen nicht ohne weiteres angenommen werden.[34] Wäre jedoch das Verhalten der handelnden Privaten dem Staat nicht zurechenbar, so könnte das völkerrechtliche Gewaltverbot dadurch unterlaufen werden, dass Staaten nicht ihre eigenen Organe wie beispielsweise das Militär agieren lassen, sondern Personengruppen für ihre Zwecke einsetzen, die ihnen nahe stehen und dieselben

---

[32] Vgl. SC Resolution 1189 vom 13.08.1998, 5. Präambel-Klausel;
SC Resolution 1373 vom 28.09.2001, 9. Präambel-Klausel.
[33] IGH Nicaragua vs. United States of America, Merits, S. 101, Rz. 191.
[34] Blumenwitz, BayVBl. 1986, S. 739.

Ziele verfolgen, jedoch keine Organe des Staates sind, In diese Kategorie können beispielsweise Terroristen fallen. Auf diese Weise wäre es einem Staat möglich, sich seiner Haftung zu entziehen.

Gemäß Art. 8 des Entwurfes der International Law Commission zur völkerrechtlichen Verantwortlichkeit[35] ist das Verhalten einer Person oder Personengruppe unter anderem dann einem Staat zurechenbar, wenn feststeht, dass die Person oder Personengruppe faktisch im Namen des Staates gehandelt hat. Die davon erfasste Duldung der Wahrnehmung öffentlicher Funktionen liegt vor, wenn ein Staat Gruppen der in Art. 3g der Aggressionsdefinition genannten Art zur Vornahme bewaffneter Aktionen entsendet oder daran wesentlich beteiligt ist[36]. Demzufolge ist ein Staat, der Gruppen i.S.d. Art 3g der Aggressionsdefinition anstelle eigener Organe aktiv unterstützt oder sie in einen anderen Staat entsendet, damit diese dort bewaffnete Aktionen ausführen, für ihr Handeln verantwortlich. Das gilt auch für Terroristen, die von einem Staat entsandt werden. Auch sie sind keine regulären Organe des Staates, handeln aber oft mit Unterstützung und faktisch im Namen eines Staates, da der Entsendestaat sie an Stelle seiner Organe, bspw. des Militärs einsetzt, dessen öffentliche Funktion sie dann faktisch ausüben.

Aus diesen Gründen und um Wirksamkeit des Gewaltverbotes nicht zu schmälern ist ein Staat auch für das Handeln der von ihm gelenkten Terroristen verantwortlich.

In seinem Nicaragua-Urteil[37] hat der Internationale Gerichtshof entschieden, dass sich das Gewaltverbot der UN-Charta im Einklang mit der *Friendly Relations Declaration* auch auf die „Aufstellung oder die Unterstützung der Aufstellung [...] bewaffneter Banden [...], die für Einfälle in das Hoheitsgebiet eines anderen Staates bestimmt sind“, erstreckt, wenn solche deren Operationen solchen regulärer Streitkräfte des entsendenden Staates gleichstehen[38]. Das kann

---

[35] Res. A/56/10.
[36] Blumenwitz, BayVBl 1986, S. 739.
[37] IGH Nicaragua vs. United States of America, Merits, S. 101, Rz. 228.
[38] Häußler, Rechtsidee, ZRP 2001, S. 541.

jedenfalls bei einem einzigen, eng begrenzten Anschlag nicht angenommen werden.[39]

Problematisch bei Fällen des staatsgelenkten Terrorismus ist insbesondere die Frage, ob die Summierung kleinerer bewaffneter Überfälle, von denen jeder einzelne nicht den Operationen regulärer Streitkräfte gleichstehen, in ihrer Gesamtheit als ausreichend angesehen werden[40]. Weil die staatlich gelenkten Terroristen relativ gefahrlos weitere Anschläge durchführen könnten, solange ihr Handeln unterhalb der Schwelle dessen bleibt, was einer militärischen Operation gleichkäme, muss eine Aufeinanderfolge von kleineren Anschlägen dem Kriterium der Gleichwertigkeit genügen[41].

Unterstützt ein Staat terroristische Bewegungen und Banden aktiv in ihrem Kampf gegen einen anderen Staat, so ist darin, wie soeben gezeigt, eine Verletzung des Völkerrechts in Form der Verletzung des Gewaltverbotes durch den Staat selbst zu sehen.

Wie bereits angeführt besitzt die Entsendung bzw. wesentliche Beteiligung daran die Qualität eines bewaffneten Angriffes i.S.d. Art. 51 UN-Charta. Ein bewaffneter Angriff ist weitergehender als die Bedrohung des Friedens im Sinne des Art. 39 UN-Charta, so dass regelmäßig auch ein solcher festgestellt werden kann. Zudem besitzt der Sicherheitsrat ein weites Ermessen bei der Feststellung der Friedensbedrohung gemäß Art. 39 UN-Charta. Daher kann er im Falle der aktiven Unterstützung von Terroristen durch einen Staat gemäß Art. 39 UN-Charta die Bedrohung des Friedens feststellen und Maßnahmen des Kapitels VII der UN-Charta ergreifen. Diese richten sich dann gegen Staaten, die Terroristen lenken bzw. aktiv unterstützen, deren Aktionen gleichwertig gegenüber denen regulärer Streitkräfte sind.

III. Passives Verhalten eines Staates

Früher galt etwas anderes in den Fällen, in denen es zu keiner aktiven Unterstützung der Terroristen durch den Staat kommt, sondern die Staatsorgane sich lediglich passiv verhalten. Nach den damaligen Grundsätzen der Staatenverantwortlichkeit reichte die bloße Duldung privater terroristischer

---

[39] Blumenwitz, BayVBl. 1986, S. 739.
[40] Schindler, Grenzen, S. 35.

Stützpunkte und Aktivitäten auf dem Hoheitsgebiet nicht aus, um die Gewaltakte dieser Gruppen dem betreffenden Staat als eigene Handlung zuzurechnen.[42] Doch in jüngster Zeit hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Änderung herbeigeführt und die Zurechnung terroristischen Handelns beruht nunmehr vornehmlich auf Kriterien, die vom Rat in zwei Resolutionen[43] aufgestellt wurden. Danach sind alle Staaten – inklusive den *De facto*-Regimen in UNO-Mitgliedsstaaten – verpflichtet, Täter, Organisationen und Förderer terroristischer Handlungen der Strafverfolgung zu unterwerfen oder sie an einen verfolgungswilligen Staat auszuliefern.[44] Es gilt somit das schon in mehreren völkerrechtlichen Verträgen[45] festgehaltene Prinzip *aut dedere aut judicare*. Beide Sicherheitsratsresolutionen legen gemäß Art. 25 UN-Charta rechtlich verbindliche Handlungspflichten der UNO-Mitgliedsstaaten fest. Gemäß Art. 2 lit b i.V.m. Art. 1 des Entwurfes der International Law Commission zur Staatenverantwortlichkeit kann ein Unterlassen auch die Verantwortlichkeit eines Staates begründen. Demzufolge ist nicht nur eine positive Förderung des Terrorismus, sondern auch jedes Unterlassen der gebotenen Maßnahmen[46], zu deren Ergreifung die Staaten auch in den einschlägigen Resolutionen verpflichtet wurden, dazu geeignet, die völkerrechtliche Verantwortlichkeit des betreffenden Staates zu begründen.[47]

Das völkerrechtliche Gewaltverbot hat die Annahme zur Grundlage, dass jeder Staat innerhalb seiner Grenzen für Recht und Ordnung sorgt.[48] Zieht er sich bewusst von der Erfüllung dieser Aufgabe zurück und lässt er innerhalb eines bestimmten Raumes eine kriminelle Organisation frei agieren, so steigt die Gefahr, dass diese terroristische Handlungen planen und diese letztlich auch erfolgreich durchführen können, um ein Vielfaches. Die Terroristen können in dem Gebiet, in dem sie vor der Strafverfolgung durch den Staat sicher sind, ungestört ihre ganzen Ressourcen der Planung terroristischer Handlungen

---

[41] Blumenwitz, BayVBl. 1986, S. 739.
[42] Schmalenbach, Militäreinsätze, NZWehrr 2000, S. 186.
[43] Vgl. SC Resolution 1368 vom 12.09.2001; SC Resolution 1269 vom 19.10.1999.
[44] Häußler, Rechtsidee, ZRP 2001, S. 540.
[45] Vgl. beispielsweise Art. 7 des Übereinkommens zur Bekämpfung der widerrechtlichen Inbesitznahme von Luftfahrzeugen, Den Haag, 16.12.1970.
[46] Vgl. SC Resolution 1368 vom 12.09.2001; SC Resolution 1269 vom 19.10.1999.
[47] Häußler, Rechtsidee, ZRP 2001, S. 540f.
[48] Tomuschat, EuGRZ 2001, S. 541.

widmen. Diese Planung kann als Vorbereitung einer Handlung, die eine Bedrohung des Friedens sein kann, aufgefasst werden, wobei sich die Bedrohung gegen einen anderen als den Staat richtet, in dem die Terroristen Unterschlupf finden. Wäre der beherbergende Staat selbst potentielles Opfer der Terroristen, so würde er Schritte unternehmen, um die terroristischen Handlungen zu vereiteln. Weil der Staat aber gerade weiß, dass er kein Ziel ist, lässt er die Terroristen gewähren. Dadurch sorgt er nicht mehr innerhalb seiner Landesgrenzen für Recht und Ordnung und lässt es zu, dass die Gefahr eines terroristischen Angriffes auf andere Länder zunimmt. Da es der Staatengemeinschaft nicht zuzumuten ist, dass sie abwarten muss, bis sich die Gefahr eines terroristischen Anschlages realisiert, ohne das der beherbergende Staat alles ihm Mögliche unternimmt, um diese Realisierung zu verhindern, sondern gerade bewusst nicht handelt, muss der Staatengemeinschaft das Recht zugesprochen werden, die territoriale Unversehrtheit und die politische Unabhängigkeit der potentiellen Opferstaaten zu wahren. Zur Wahrung der Interessen können alle notwendigen Mittel eingesetzt werden, gegebenenfalls auch militärische Gewalt, die sich gegen den beherbergenden Staat richtet. Somit ist davon auszugehen, dass der beherbergende Staat durch sein Nicht-Handeln den Schutz des in Artikel 2 Ziff. 4 UN-Charta normierten Gewaltverbotes verliert[49].

Folgen Staaten dem eben erwähnten *aut dedere aut judicare* Prinzip nicht, so kann der Sicherheitsrat nach Kapitel VII tätig werden, wie er es im Jahre 1999 im Fall von Afghanistan getan hat[50]. Dort haben die Taliban in den von ihnen beherrschten Gebieten Terroristen Unterschlupf und die Möglichkeit zur Ausbildung gewährt und zudem jede Kooperation im Hinblick auf die Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen bei der Auslieferung gesuchter Terroristen abgelehnt, was die besagte Reaktion der Vereinten Nationen gemäß Kapitel VII der UN-Charta hervorrief.

IV. Private als Zurechnungssubjekte

Der terroristische Einzeltäter oder die terroristische Gruppe sind im Gegensatz zu den Handlungsträgern des Staatsterrorismus Rechtssubjekte, die in der Regel

---

[49] Tomuschat, EuGRZ 2001, S. 541.
[50] Vgl. SC Resolution 1267 vom 15.10.1999, 10. Präambel-Klausel.

zunächst innerhalb nationaler Rechtsordnungen in Erscheinung treten und demgemäß in deren Rahmen mit den Mitteln des innerstaatlichen Rechts bekämpft werden müssen.[51] Eine Zuständigkeit der Vereinten Nationen entsteht wie soeben gezeigt erst, wenn die Staaten, in deren Hoheitsgebiet sich die Terroristen aufhalten, diese entweder aktiv unterstützen oder aber nicht alle Maßnahmen ergreifen, um sie – gemäß dem *aut dedere aut judicare* Prinzip – auszuliefern oder sie den nationalen Gerichten zu übergeben.

Staaten, gegenüber denen terroristische Personen bzw. Gruppen einen bewaffneten Angriff im Sinne des Artikels 51 UN-Charta vorgenommen haben, sind ermächtigt, bewaffnete Selbstverteidigungsmaßnahmen gegenüber diesen privaten Personen oder Gruppen vorzunehmen, was die Bekämpfung in hoheitsfreien Räumen einschließt[52]. Die Vereinten Nationen hingegen können durch ihren Sicherheitsrat nur Maßnahmen gegenüber Staaten ergreifen, da es den eigentlich Agierenden, nämlich den Terroristen, an der Völkerrechtssubjekt-Qualität mangelt. Zwar gibt es Tendenzen, terroristische Gruppen als Völkerrechtssubjekt anzusehen[53], jedoch ist das noch sehr umstritten[54] und auch der Sicherheitsrat hat sich in seiner zweiten Resolution nach den Anschlägen vom 11. September 2001 nicht eine bestimmte terroristische Gruppe verurteilt, sondern den Terrorismus als Phänomen[55]. Daraus lässt sich entnehmen, dass auch der Sicherheitsrat Terroristen (noch) nicht als Völkerrechtssubjekte ansieht und somit Maßnahmen des Kapitels VII UN-Charta gegen Terroristen selbst nicht zulässig sind. Aus dem gleichen Grund können auch keine Maßnahmen des Kapitels VI UN-Charta ergriffen werden.

V. Ergebnis

Obwohl die terroristischen Taten von Individuen bzw. Gruppen begangen wurden, kann der Sicherheitsrat nach Kapitel VII UN-Charta gegen die Staaten vorgehen, die die Terroristen aktiv oder passiv unterstützen. Da diese Staaten durch ihr Verhalten den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden,

---

[51] Oppermann, Bekämpfung, S. 503.
[52] Bruha/Bortfeld, Terrorismus und Selbstverteidigung, VN 2001, S. 166.
[53] Finke/Wandscher, VN 2001, S. 172.
[54] Vgl. beispielsweise Oppermann, Bekämpfung, S. 504.
[55] Vgl. SC Resolution 1373 vom 28.09.2001, 3. Präambelklausel.

muss ihre durch Artikel 2 Ziff. 4 UN-Charta geschützte Souveränität zurücktreten.

Eine Mögliche Maßnahme des Sicherheitsrates im Rahmen seiner Handlungsmöglichkeiten nach Kapitel VII kann eine militärische Intervention nach Maßgabe des Artikel 42 Abs. 1 UN-Charta sein[56]. Das Ergreifen dieser Maßnahme jedoch faktisch nicht möglich, da es an der Existenz von UN-Streitkräften mangelt. Der Sicherheitsrat kann jedoch noch den Staat bzw. die Staaten, die Opfer eines terroristischen Anschlages wurden, ebenso wie andere UN-Mitgliedsstaaten, autorisieren,

to use all necessary means to restore international peace and security.

Eine solche Beauftragung ist beispielsweise 1990 nach dem Überfall des Iraks auf Kuwait erfolgt[57].

E. Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta

Der Sicherheitsrat hat in zwei auf die Anschläge vom 11. September 2001 folgenden Resolutionen das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung, das im Einklang mit der Charta stehe, anerkannt[58]. Allerdings erfolgt diese Nennung nur in den Präambeln, die Operativ-Teile enthalten keinen Hinweis auf Artikel 51 UN-Charta. Zusätzlich zu den Hinweisen auf das Recht zur Selbstverteidigung nehmen die Resolutionen auf die „durch terroristische Handlungen verursachten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ Bezug[59]. Die Geltendmachung eines Selbstverteidigungsrecht setzt gemäß Artikel 51 UN-Charta einen bewaffneten Angriff voraus, der in der Resolution 1368 jedoch nicht erwähnt wird. Der Wortlaut dieses Abschnittes der Resolution deutet vielmehr auf eine Friedensbedrohung hin, die gemäß Artikel 39 UN-Charta Maßnahmen des Kapitels VII auslösen kann. Eine eindeutige Bezugnahme auf einen bewaffneten Angriff fehlt in dieser Resolution.

---

[56] Cassese, EJIL 2001, S. 995.
[57] Vgl. SC Resolution 678 vom 29.11.1990, 2. Operativklausel.
[58] Vgl. SC Resolution 1368 vom 12.09.2001, 3. Präambelklausel; Vgl. SC Resolution 1373 vom 28.09.2001, 4. Präambelklausel.

In vergangenen Fällen hat der Sicherheitsrat hingegen deutlich ein Selbstverteidigungsrecht konstatiert[60]. So beispielsweise im Fall des Korea Krieges:

> *The Security Council: [...] 3. Recommends that all Members providing military forces and other assistance pursuant to the aforesaid Security Council Resolutions make such forces and other assistance available to a unified command under United States of America [....].*

Noch deutlicher wird der Sicherheitsrat nach dem Überfall des Iraks auf Kuwait:

> *The Security Council [...] 2. Authorizes Member States [...] to use all necessary means [...].*

Anders ist das Verhalten des Sicherheitsrates beim Erlass der Resolution 1373. Hier hat der Sicherheitsrat weder explizit das Vorliegen eines Selbstverteidigungsfalls festgestellt, noch die USA und andere Staaten zu bewaffneten Gegenmaßnahmen ermächtigt, noch hat er solche nach Kapitel VII der UN-Charta angeordnet.[61] In der Präambel wird lediglich die Notwendigkeit zur Bekämpfung des Terrorismus mit allen Mitteln angeführt[62].

Es fragt sich also, ob der Sicherheitsrat durch dieses Verhalten den Mitgliedsstaaten, insbesondere den Vereinigten Staaten von Amerika, das Recht zur Selbstverteidigung nach Artikel 51 UN-Charta abgesprochen und bzw. oder sich alleinige Reaktionsmöglichkeiten in Übereinstimmung mit Kapitel VII der Charta vorbehalten hat.

Die Tatsache, dass der Sicherheitsrat nicht explizit das Selbstverteidigungsrecht der Vereinigten Staaten anerkannt hat oder aber eine Staatengruppe zur Anwendung von (militärischer) Gewalt ermächtigt hat, schließt in keiner Weise die Geltendmachung des Selbstverteidigungsrechts aus, da dieses unabhängig von einer formalen Bestätigung des Sicherheitsrates gegeben ist[63]. Ein Selbstverteidigungsrecht kann nach erfolgter Ermächtigung durch eine Sicherheitsratsresolution ausgeübt werden, jedoch ist das keine konstitutive Voraussetzung für ein solches Recht, da Artikel 51 Satz 2 UN-Charta lediglich

---

[59] Vgl. SC Resolution 1368 vom 12.09.2001, 2. Präambelklausel, 1. Operativklausel 1; Vgl. SC Resolution 1373 vom 28.09.2001, 3. Präambelklausel

[60] Vgl. SC Resolution 84 vom 31.07.1950; SC Resolution 678 vom 29.11.1990.

[61] Bruha/Bortfeld, Terrorismus und Selbstverteidigung, VN 2001, S. 162.

[62] Vgl. SC Resolution 1373 vom 28.09.2001, 5. Präambelklausel.

[63] Stahn, EJIL Online, S. 11.

die Erfordernis der Benachrichtigung aufstellt, ohne auf die Existenz des Selbstverteidigungsrechts einzuwirken[64].

Sowohl die Erwähnung des Selbstverteidigungsrechts eines Staates in einer Sicherheitsratsresolution als auch dessen bewusste Nichtnennung haben, wie soeben gezeigt, keinen Einfluss auf die Existenz des besagten Rechts gemäß Artikel 51 UN-Charta. Sie sind damit keine geeigneten Maßnahmen, mittels derer der Sicherheitsrat bzw. der Vereinten Nationen auf die Bedrohung durch den internationalen Terrorismus reagieren kann.

F. Sicherheitsrat als internationaler (Ersatz-) Gesetzgeber

In der als Reaktion auf die Anschläge vom 11. September 2001 verabschiedeten Resolution 1373 des Sicherheitsrates ist eine Praxis, die sich in den letzten Jahren schon angedeutet hat, offen zu Tage getreten. Hierbei handelt es sich um das Bestreben des Sicherheitsrates, Verpflichtungen aus noch nicht in Kraft getretenen Übereinkommen in Bezug auf bestimmte Personen oder Staaten dadurch verbindlich werden lassen, dass sie Bestandteil einer nach Kapitel VII der UN-Charta erfolgten Maßnahme des Sicherheitsrates sind, die gemäß Art. 25 UN-Charta für alle Staaten verpflichtenden Charakter hat[65].

Der Sicherheitsrat hatte bereits in den siebziger Jahren in mehreren Fällen terroristische Aktivitäten verurteilt, ohne jedoch konkrete Entscheidungen über das Vorliegen einer Bedrohung des Weltfriedens oder aber Maßnahmen gemäß Kapitel VII UN-Charta getroffen zu haben[66].

Mit dem Lockerbie-Fall trat eine Änderung im Verhalten des Sicherheitsrates ein. Zuerst erfolgte eine Verurteilung des Verhaltens der libyschen Regierung durch den Sicherheitsrat, der dazu aufgefordert hat,

> *immediately to provide a full an effective response to those requests [addressed by the United Kingdom and the United States of America] as to contribute to the elimination of international terrorism*[67].

---

[64] Dinstein, War, S. 185; Stahn, EJIL Online, S. 11.
[65] Finke/Wandscher, VN 2001 S. 171.
[66] Finke/Wandscher, VN 2001 S. 170.
[67] Vgl. SC Resolution 731 vom 21.01.1992, 3. Operativklausel.

Zwei Monate später kam es dann zu der Feststellung durch den Sicherheitsrat[68], dass Libyen der Resolution 731 nicht nachgekommen. Dieses war für den Rat Grund genug, Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII UN-Charta zu erlassen („*acting under Chapter VII of the Charter*“) Das war das erste Mal, dass der Sicherheitsrat wegen des Verhaltens eines Mitgliedsstaats im Zusammenhang mit der Nichtumsetzung von Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus dieses Verhalten als eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wertete und Kapitel VII UN-Charta zur Durchsetzung seiner Forderungen in Anspruch nahm[69].

Im Fall von Afghanistan hat der Sicherheitsrat ein Luftverkehrs[70]- und ein Finanzembargo[71] verhängt, da das Land den zuvor erfolgten Aufforderungen, es zu unterlassen, den internationalen Terroristen und ihren Organisationen Zuflucht und Ausbildung zu gewähren[72], nicht nachgekommen ist und zudem angeklagte Terroristen nicht wie verlangt vor Gericht gestellt hat[73].

Auffällig ist, dass die Sicherheitsrats-Resolution 1333 Vorschriften des zu dem Zeitpunkt ihres Erlasses noch nicht in Kraft getretenen Finanzierungsabkommens umsetzt. Insbesondere gilt das für die Operativklausel 8c der Resolution, die die Pflicht zum Einfrieren und Sicherstellen terroristischer Finanzmittel beinhaltet, die auch in Finanzierungsübereinkommen normiert ist[74]. Durch das Vorgehen des Sicherheitsrates in diesem Fall wurde ein Teil des Finanzierungseinkommens vor seinem Inkrafttreten aufgrund der Bindungswirkung des Artikels 25 UN-Charta für alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen verbindlich. Es handelte sich jedoch um eine zweifach begrenzte Vorwegnahme des Finanzierungsabkommen. Zum einen liegt eine Begrenzung hinsichtlich der den Mitgliedstaaten übertragenen Verpflichtungen. Ferner ist eine Begrenzung derart gegeben, dass die Resolution 1333 gemäß Operativklausel 8 c nur im Hinblick auf die Person

---

[68] Vgl. SC Resolution 748 vom 31.03.1992.
[69] Finke/Wandscher, VN 2001 S. 171.
[70] Vgl. SC Resolution 1267 vom 15.10.1999, Operativklausel 4a; SC Resolution 1333 vom 19.12.2000, Operativklauseln 8b, 11.
[71] Vgl. SC Resolution 1267 vom 15.10.1999, Operativklausel 4b; SC Resolution 1333 vom 19.12.2000, Operativklausel 8c.
[72] Vgl. SC Resolution 1214 vom 8.12.1998, 13. Operativklausel.
[73] Vgl. SC Resolution 1267 vom 15.10.1999, 2. Operativklausel.
[74] Vgl. Art. 8 Abs. 1 Finanzierungsübereinkommen.

des Usama bin Laden und die Organisation Al Qaida gilt, während das Finanzierungsabkommen derartige Begrenzung nicht enthält.

Einen Schritt weiter ging der Sicherheitsrat beim Erlass seiner Resolution 1373. Diese Resolution enthält Klauseln, die für die Mitgliedstaaten ebenso abstrakt verpflichtend sind, wie das Finanzierungsabkommen selbst. Es wird nicht mehr auf die Handlungen einzelner terroristischer Gruppen oder abgestellt, sondern auf terroristische Handlungen generell. Der Wortlaut der Resolution 1373 ist stellenweise fast identisch mit dem des Finanzierungsabkommens. So verpflichtet sie alle Staaten,

> *die vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern, gleichviel durch welche Mittel und ob mittelbar oder unmittelbar, durch ihre Staatsangehörigen oder in ihrem Hoheitsgebiet mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, dass diese Gelder zur Ausführung terroristischer Handlungen verwendet werden, unter Strafe [zu stellen]*[75].

Bei fast gleichem Wortlaut legt das Finanzierungsabkommen fest, dass eine Straftat begeht,

> *wer gleichviel durch welches Mittel, unmittelbar oder mittelbar, widerrechtlich und vorsätzlich finanzielle Mitte bereitstellt oder sammelt mit er Absicht oder in Kenntnis dessen, dass sie ganz oder teilweise dazu verwendet werden, um [terroristische Handlungen zu begehen]*[76]

Auf diese Weise hat der Sicherheitsrat einem noch nicht in Kraft getretenes Übereinkommen bzw. einem Teil dessen mittels verbindlicher Maßnahmen nach Kapitel VII UN-Charta universelle Geltung verliehen. Er war somit als internationaler (Ersatz-)Gesetzgeber tätig, wobei diese Praxis sicherlich eine der effektivsten Methoden ist, internationales Recht zu setzen[77]. Auf Grund der dezentralen Organisationsstruktur des Völkerrecht, nach der grundsätzlich erst einmal nur die Staaten als primäre Völkerrechtssubjekte Verpflichtungen für sich begründen können, und der Aufgabenverteilung innerhalb der Vereinten Nationen stellt sich die Frage, ob die in Resolution 1373 zum Ausdruck gekommene Praxis des Sicherheitsrates noch von dem seine Befugnisse regelnden Art. 39 UN-Charta gedeckt ist oder aber eine unzulässige Erweiterung der Aufgaben des

---

[75] Vgl. SC Resolution 1373 vom 28.09.2001, Operativklausel 1b.
[76] Vgl. Finanzierungsabkommen, Artikel 2 Ziff. 1.

Sicherheitsrates darstellt.[78] Gemäß Art. 24 UN-Charta obliegt dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Als politisches Organ besitzt der Sicherheitsrat hierbei ein großen Handlungsspielraum. Er kann auch Maßnahmen treffen, die sich gegen die Interessen eines einzelnen oder mehrerer Staaten richten, wenn dieses zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendig ist. Im Falle der Resolution 1373 hat der Sicherheitsrat seine Rolle als Ersatz-Gesetzgeber dahingehend ausgeübt, dass er Element eines Vertrags-Entwurfes in eine Resolution überführt hat. So beschleunigt er lediglich den Prozess des Inkrafttretens des Abkommens, auf dessen Grundlage er die Resolution erlässt. Bei ungehindertem Fortgang und entsprechender Zeit würden sich ausreichend Staaten zusammenfinden und das Abkommen ratifizieren, so dass es in Kraft treten würde. Die Tatsache, dass das Abkommen so weit ausgearbeitet und zur Unterschrift ausgelegt wurde lässt schon den weitgehenden Konsens der Staatengemeinschaft über den Inhalt des Abkommens erkennen. Ein Abkommen, das keine Aussicht darauf hätte, von ausreichend Staaten ratifiziert zu werden, würde gar nicht erst ausgelegt. Insofern lässt sich sagen, dass der Sicherheitsrat im Falle der Ersatzgesetzgebung gerade nicht gegen den Willen der Staaten handelt, sondern in Übereinstimmung mit diesem.

Als politischem Organ steht es dem Sicherheitsrat auch zu, im Rahmen seiner Befugnisse Bereiche zu regeln, die bisher noch nicht von einem Vertragsentwurf erfasst sind. In diesen, den Großteil aller Resolutionen betreffenden Fällen, ist es für den Sicherheitsrat nicht vorab erkennbar, wie die Staatengemeinschaft der Fäl und somit noch kein Wille der Staaten erkennbar geworden ist, auf welche Weise sie es regeln wollen.

Daher ist es als zulässig zu erachten, dass der Sicherheitsrat die Rolle des Ersatzgesetzgebers ausübt.

---

[77] Finke/Wandscher, VN 2001 S. 171.
[78] Finke/Wandscher, VN 2001 S. 172.

G. „Uniting for Peace“-Maßnahmen der Generalversammlung

Artikel 11 Abs. 1 UN-Charta räumt der Generalversammlung die Befugnis ein, sich mit den allgemeinen Grundsätzen der Zusammenarbeit zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu befassen. Artikel 11 Abs. 2 S. 2 UN-Charta hingegen spricht davon, dass derartige Fragen, die Maßnahmen erforderlich machen, an den Sicherheitsrat zu überweisen sind. Entgegen der Auffassung einiger vornehmlich kommunistischer Staaten, die durch diese Norm das Monopol der Behandlung dieser Fragen beim Sicherheitsrat gesehen haben, hat der Internationale Gerichtshof hat in seinem *Expenses*-Urteil festgestellt, dass Artikel 11 Abs. 2 UN-Charta nicht derart auszulegen ist, dass der Generalversammlung lediglich ein Recht zur Befassung mit generellen Fragen hat[79]. Vielmehr umfasst das Wort „Maßnahmen“ des Artikels 11 Abs. 2 S.2 UN-Charta nur die Maßnahmen im Sinne des Art. 39 UN-Charta, also Maßnahmen zur (militärischen) Durchsetzung der so dass sich die Generalversammlung auch mit Einzelfällen beschäftigen kann und nicht jedes Thema, das die internationale Sicherheit betrifft, an den Sicherheitsrat weiterleiten muss.

Weiter gestützt wird diese Ansicht dadurch, dass der Internationale Gerichtshof festgestellt hat, dass Artikel 24 UN-Charta dem Sicherheitsrat zwar die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens zuspricht, jedoch nicht die alleinige Verantwortung[80]. Artikel 24 UN-Charta schließt somit nicht aus, dass die Generalversammlung eine subsidiäre Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit besitzt, vielmehr kann sie Behörden und Programme einzurichten, damit diese ihre Empfehlungen umsetzen[81].

Diese Verantwortung für den Weltfrieden ist jedoch gemäß Artikel 12 UN-Charta vorbehaltlich der Beschäftigung des Sicherheitsrates mit diesem Thema gegeben. In den vorherigen Abschnitten wurde gezeigt, wie der Sicherheitsrat auf die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch den internationalen Terrorismus reagieren kann. Doch fraglich ist, welche

---

[79] IGH Certain Expenses of the United Nations, Advising Opinion of 20 July 1962.
[80] IGH Certain Expenses of the United Nations, Advising Opinion of 20 July 1962.
[81] Universität Utrecht, http://www.law.uu.nl/english/isep/rio/courses/rio4/papergr6.asp

Reaktionsmöglichkeiten den Vereinten Nationen in den Fällen zustehen, in denen der Sicherheitsrat durch ein Veto blockiert ist oder aufgrund von anderen Gründen sich auf kein Vorgehen einigen kann. Zumal die Beschlüsse des Sicherheitsrates gemäß Art. 25 UN-Charta die einzigen im rechtlichen Rahmen der UN-Charta sind, die mit Bindungswirkung für die Mitgliedsstaaten ausgestattet sind, könnte man meinen, dass dem Ziel der Friedenswahrung nicht weiter nachgegangen werden kann, da das Veto eines bzw. mehrerer ständiger Mitglieder ein Agieren des Sicherheitsrates verhindert.

Jedoch hat die Generalversammlung im Jahre 1950 ihre „Uniting for peace"-Resolution erlassen, in der sie sich für den Fall, dass der Sicherheitsrat aufgrund eines Mangels an Einstimmigkeit außer Stande ist, den ihm übertragenen Aufgabe zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nachzukommen, für kompetent erklärt,

> *[to] consider the matter immediately with a view to making appropriate recommendations to Members for collective measures, including in the case of a breach of the peace or act of aggression the use of armed force when necessary, to maintain or restore international peace and security.*[82]

Obwohl den Entschlüssen der Generalvollversammlung grundsätzlich keine Bindungswirkung, sondern lediglich ein empfehlender Charakter zukommt, ist im Lichte des *Expenses*-Urteils des Internationalen Gerichtshofes und der Auslegung der Artikel 11 und 24 UN-Charta in Fällen der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit, ein Aktivwerden der Generalversammlung möglich.

Von dieser Möglichkeit hat die Generalversammlung 1956 zum Zeitpunkt der Suez-Krise Gebrauch gemacht. Mit dem Fortschreiten der Krise wurde sich die Generalversammlung ihrer neuen Machtfülle immer mehr bewusst und hat diese ebenso verstärkt eingesetzt. Zu Beginn noch eine *Bitte* an den Generalsekretär:

> *Requests, as a matter of priority, the Secretary-General to submit to it within forty-eight hours a plan for the setting up, with the consent of the*

---

[82] Vgl. GA Resolution 5/377 A vom 3.11.1950, 1. Operativklausel.

nations concerned, of an emergency international United Nations Force to secure and supervise the cessation [...][83]

In der direkt folgenden Resolution *ermächtigt* die Generalversammlung den Generalsekretär:

Authorizes the Secretary-General immediately to arrange with the parties concerned for the implementation of the cease-fire [...][84],

bevor sie dann einen Tag später einen Kommandostab für internationale Streitkräfte *einrichtet*:

Establishes a United Nations Command for an emergency international force [...].[85]

Dieses Vorgehen und die faktische Übernahme der eigentlich dem Sicherheitsrat zustehenden Kompetenzen wurde weitgehend akzeptiert: sowohl vom Sicherheitsrat, als auch von den beiden militärisch und politisch wichtigsten Veto-Mächten, den Vereinigten Staaten und der Sowjetunion akzeptiert. Die Staaten haben den Resolutionen Folge geleistet[86].

Im Fall der Suez-Krise hat es sich um das bisher einzige Vorgehen der Generalversammlung gehandelt, bei dem sie sich auf die „Uniting for peace"-Resolution gestützt hat, von 1960 an hat über die Frage der Streitkräfte der Vereinten Nationen bzw. über die Legitimierung einzelner Mitgliedsstaaten, Maßnahmen in Übereinstimmung mit Artikel 42 UN-Charta auszuführen, stets ausschließlich der Sicherheitsrat entschieden. Obwohl die Resolution nur einmal angewendet wurde, ist die Möglichkeit grundsätzlich gegeben, dass sich die Generalversammlung erneut auf sie berufen könnte, wenn es zu einer Veto-Situation und zu einer Lahmlegung des Sicherheitsrates kommen sollte, die die Wahrung bzw. die Wiederherstellung des Weltfriedens gefährden könnte. Ist ein derartiger Zustand der Untätigkeit des Sicherheitsrates aber nicht gegeben, so treten die Aktions-Möglichkeiten der Generalversammlung aus Subsidiaritätsgründen des Artikel 12 Abs. 1 UN-Charta gegenüber den Befugnissen des Sicherheitsrates zurück.

---

[83] GA Resolution 11/998 vom 4.11.1956, Operativklausel.
[84] GA Resolution 11/999 vom 4.11.1956, 2. Operativklausel.
[85] GA Resolution 11/1000 vom 5.11.1956, 1. Operativklausel.
[86] Universität Utrecht, http://www.law.uu.nl/english/isep/rio/courses/rio4/papergr6.asp

H. Internationaler Strafgerichtshof

Die Generalversammlung der Vereinten Nationen hat im Jahre 1992 die Völkerrechtskommission ersucht, den Entwurf eines Statuts für einen internationalen Strafgerichtshof auszuarbeiten[87]. Nach erfolgreicher Beendigung dieser Arbeit konnte das „Statut von Rom“ am 17. Juli 1998 unterzeichnet werden. Es wird, nachdem eine ausreichende Anzahl von Staaten das Abkommen ratifiziert hat, am 01. Juli 2002 in Kraft treten.

Während der Diskussionen zum Statut haben sich insbesondere die Entwicklungsländer dafür eingesetzt, den Terrorismus und Drogenhandel durch ein internationales Tribunal abstrafen zu lassen[88]. Dennoch wurde aufgrund der oben schon mehrfach erwähnten Meinungsverschiedenheiten der Staaten kein Tatbestand des Terrorismus in das Statut aufgenommen.

Die Schaffung des Internationalen Strafgerichtshofes und die Ausarbeitung seines Statuts gehen zwar auf Initiativen der Vereinten Nationen zurück, allerdings hat diese keinen direkten Einfluss mehr auf die Änderung des Statuts und kann somit auch nicht darauf hinwirken, dass terroristische Taten künftig vor dem Internationalen Strafgerichtshof angeklagt werden können. Gemäß Artikel 121 ICC-Statut können nur die Vertragsstaaten selbst Änderungen vorschlagen, nicht jedoch die Vereinten Nationen.

Der Artikel 123 ICC-Statut hingegen sieht vor, dass der Generalsekretär der Vereinten Nationen eine Überprüfungskonferenz einberuft, insbesondere eine Änderung der Liste der in Artikel 5 ICC-Statut festgehaltenen Verbrechen vornehmen kann. Die Konferenz steht allen Vertragsstaaten des Status offen. Die Tatsache, dass die Konferenz von dem UN-Generalsekretär einberufen wird, macht die Überprüfungskonferenz nicht zu einem Organ der Vereinten Nationen, sondern ist nur ein weiterer Ausdruck der ihm im gesamten Statut zukommenden protokollarischen Rolle. In Ausübung derselben besitzt er höchstens ein sehr begrenztes indirektes Einwirkungsrecht.

---

[87] GA Resolution 47/33 vom 25.11.1992, 6. Operativklausel.
[88] Heintze, Völkerrecht und Terrorismus, S. 219.

Die Vereinten Nationen haben somit keine Möglichkeit, mittels des Internationalen Strafgerichtshof auf die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch den internationalen Terrorismus zu reagieren. Terrorismus-Akte können lediglich dann vor den Strafgerichtshof gebracht werden, wenn sie zugleich ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen, auf welche sich gemäß Artikel 5 Abs. 1 b ICC-Statut die Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofes erstreckt.

I. Künftige Reaktionsmöglichkeiten

Die Fragestellung „Internationaler Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit - wie kann die UNO reagieren?“ beinhaltet neben der Frage nach den derzeit gegebenen Möglichkeiten der Vereinten Nationen, auf den internationalen Terrorismus zu reagieren auch die Frage danach, welche Optionen sie in der Zukunft besitzen wird, um sich dieses Problems anzunehmen.

Das wichtigste und zugleich auch am schwierigsten zu lösende Problem, mit dem die Vereinten Nationen konfrontiert sind, ist das der Definition des Begriffes „Terrorismus“. Allerdings ist die Ausarbeitung einer allgemeine anerkannten Definition dieses Begriffes essentiell wichtig, um die Terrorismusbekämpfung auf internationaler Ebene effektiver zu gestalten.

Das UN Büro für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung hat ferner einige Vorschläge erarbeitet[89], wie vorgegangen werden kann, um die Bekämpfung des Terrorismus effektiver zu gestalten. Gemäß dieser Vorschläge können die Vereinten Nationen darauf hinarbeiten, dass

- möglichst viele Staaten die internationalen Übereinkommen und Protokolle unterschreiben und ratifizieren, um somit eine annähernd universelle Geltung zu erlangen; das Gleiche gilt für regionale Abklommen zur Bekämpfung des Terrorismus,
- der Geltungsbereich internationaler Anti-Terrorismus-Verträge ausgeweitet wird,

- begründeten Gesuchen zur Auslieferung verdächtigter Terroristen entsprochen wird,
- der gegenseitige Rechtsbeistand mit anderen Staaten verbessert wird und
- der Informationsaustausch zwischen den Justizorganen der Staaten verbessert wird.

J. Bericht des Counter Terrorism Committees

Der Fragestellung nach den Reaktionsmöglichkeiten ist auch das Counter Terrorism Committee nachgegangen, das auf Grundlage der Sicherheitsrats-Resolution 1373 eingerichtet wurde. In dem im Oktober 2002 vorgestellten Bericht wird eine ernüchternde Bilanz über die Möglichkeiten der Vereinten Nationen zur Terrorismusbekämpfung gezogen:

> *The Group does not believe that the United Nations is well placed to play an active operational role in efforts to suppress terrorist groups, to pre-empt specific terrorist strikes, or to develop dedicated intelligence-gathering capacities. [...]*
>
> *Counter-terrorism activities are carried out through bilateral and multilateral cooperation among national agencies devoted to law enforcement, intelligence and security. By and large, such measures do not require the Organization's involvement*[90].

Die Aufgaben der Vereinten Nationen bei der Befassung mit dem Terrorismus-Problem werden von dem Komitee vornehmlich in dem Bereich der Beseitigung der sozialen Ursachen des Aufkommens des Terrorismus gesehen. So werden als Aktionsfelder Normsetzung, Menschenrechte, Herstellung von Gerechtigkeit, Abrüstung, friedensstiftende Maßnahmen, Koordinierung und Kooperation vorgeschlagen[91]. Weiterhin kommt den Vereinten Nationen eine unterstützende Rolle bei der Unterzeichnung und Ratifizierung der 12 Anti-Terrorismus-Konventionen und dem Streben nach weitestgehender Universalität zu. In diesem Bereich besitzen die Vereinten Nationen auch komparative Vorteile. So war es

---

[89] Homepage des UN ODCCP, UN Büro für Drogenkontrolle und Verbrechensverhütung http://www.undcp.org/terrorism_measures.html
[90] Vgl. Res A/57/273, Unterpunkte 9 und 10.
[91] Res A/57/273, Unterpunkte 16f..

möglich, innerhalb des letzten Jahres die Zahl der Vertragsparteien der besagten 12 Anti-Terrorismus-Konventionen signifikant zu erhöhen.

K. Schlussbetrachtung

Wie im vorangehenden Text erläutert, besitzen die Vereinten Nationen mehrere Möglichkeiten, um auf die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch den internationalen Terrorismus zu reagieren. Noch einmal ist herauszustellen, dass alle Maßnahmen, die die Vereinten Nationen ergreifen können, sich stets nur gegen Staaten bzw. andere Völkerrechtssubjekte richten können. Direkte Maßnahmen gegen terroristische Gruppen bzw. Einzeltäter sind nicht möglich.

Hauptorgan des antiterroristischen Handelns im Rahmen der Vereinten Nationen ist der Sicherheitsrat, der Maßnahmen des Kapitels VII UN-Charta ergreifen kann, nachdem er eine Friedensgefährdung gemäß Art. 39 UN-Charta festgestellt hat.

Eine weitere Möglichkeit, wie der Sicherheitsrat reagieren kann, liegt in Ausübung der Rolle des (Ersatz-)Gesetzgeber. Es ist jedoch noch zu klären, ob diese Art der Vorgehensweise im Einklang mit Art. 39 UN-Charta steht oder ob sie eine Kompetenzüberschreitung darstellt.

Für den Fall, dass der Sicherheitsrat politisch lahmgelegt ist und es zu einer Veto-Situation kommt, kann auch der Generalversammlung ein Recht erwachsen, nach den Grundsätzen der „Uniting for Peace"-Resolution zu handeln.

Den Vereinten Nationen stehen damit effektive Mittel zur Reaktion zur Verfügung, um auf die Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu reagieren. Diese reichen in bestimmten Situationen sogar weiter als die Befugnisse einzelner Staaten, die Opfer terroristischer Handlungen geworden sind. Besitzen die Aktionen der Terroristen nicht die Qualität eines bewaffneten Angriffs im Sinne des Artikels 51 UN-Charta, so können die Staaten kein Selbstverteidigungsrecht ausüben. In derart gelagerten Fällen können die Vereinten Nationen jedoch Maßnahmen ergreifen, sofern die Terroristen durch Staaten eine aktive bzw. passive Unterstützung erfahren haben.

Jedoch ist anzunehmen, dass sich die Staaten in den Fällen, in denen es nicht um Prävention, sondern um Reaktion geht, vorzugsweise auf ihr

Selbstverteidigungsrecht des Artikels 51 UN-Charta berufen werden, um selbst agieren zu können und das Handeln nicht den Vereinten Nationen zu überlassen. Eine Begründung dafür ist in den zum Teil langwierigen Prozessen zu sehen, die notwendig sind, bevor es im Sicherheitsrat oder aber der Generalversammlung zu einer Abstimmung kommt. Selbst dann, wenn es innerhalb von kurzer Zeit zu dem Erlass einer Resolution des Sicherheitsrates kommt, so ist der Staat, der Opfer eines terroristischen Anschlags wurde, zur effektiven Durchführung der in der Resolution festgehaltenen Maßnahmen noch immer auf die aktive Mitwirkung der restlichen Staatengemeinschaft angewiesen. Deren Interesse, den Terrorismus in seiner spezifischen Ausprägung zu verfolgen, kann jedoch mitunter weit geringer sein als das des betroffenen Staates. Reaktionen auf terroristische Anschläge werden somit vornehmlich von den einzelnen Staaten selbst ausgehen, gegebenenfalls im Rahmen regionaler Organisationen. Die Terrorismus-Prävention hingegen wird im System der Vereinten Nationen erfolgen, die, wie auch das Counter Terrorism Committee feststellt, in diesem Bereich komparative Vorteile besitzt[92].

[92] Res A/57/273, Unterpunkte 16.