Völkerrecht und Außenpolitik 88

Peggy Wittke

The Bush Doctrine Revisited

Eine Untersuchung der Auswirkungen der Bush-Doktrin auf das geltende Völkerrecht

Nomos

Völkerrecht und Außenpolitik

Herausgegeben von
Prof. Dr. Oliver Dörr
Prof. Dr. Jörn Axel Kämmerer
Prof. Dr. Markus Krajewski

Band 88

Peggy Wittke

The Bush Doctrine Revisited

Eine Untersuchung der Auswirkungen der Bush-Doktrin auf das geltende Völkerrecht

Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4503-6 (Print)
ISBN 978-3-8452-8747-8 (ePDF)

1. Auflage 2018
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Diese Arbeit ist im Sommersemester 2016 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen worden. Ereignisse und Rechtsprechung sind bis zum August 2016, Neuerscheinungen in der Literatur bis September 2017 berücksichtigt.

Mit dieser Doktorarbeit habe ich ein lang verfolgtes Ziel erreicht – zugegebenermaßen im fortgeschrittenen Alter. „Schuld" daran war meine Tätigkeit als Leiterin der Model United Nations/Model European Union Programme an der Freien Universität Berlin, die ich seit 1998 am Lehrstuhl meines späteren Doktorvaters ausüben durfte. Ein Job, der nicht nur ständig neue Herausforderungen mit sich bringt, sondern auch jede Menge Freude und Begegnungen. Aber hier schließt sich auch ein Kreis: meine langjährige Lehrtätigkeit insbesondere im Bereich der Vereinten Nationen und Völkerrecht sowie meine Reisen mit Studierenden zum UN-Hauptquartier in New York ermöglichten mir, eine Expertise und Erfahrungsschatz aufzubauen, die mir dann für die Doktorarbeit immens helfen sollten.

Ich habe das Schreiben nie als Stress empfunden. Daher möchte ich allen, die diesen Schritt noch vorhaben, mit auf den Weg geben: Es ist nie zu spät um eine Doktorarbeit zu schreiben!

Ich danke meinem langjährigen Chef und Doktorvater Professor Dr. Dres. h.c. Philip Kunig für sein grenzenloses Vertrauen in mich, das er selbst dann nicht verlor, als ich mein ursprüngliches Thema zum Internationalen Strafgerichtshof gegen die Wand gefahren hatte und mich einem neuen Thema zuwandte. Er fehlt mir sehr nach seiner Emeritierung. Herrn Professor Dr. Steffen Hindelang danke ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Meiner Schwester Steffi Schweden danke ich für das Korrekturlesen und Joe Wingler insbesondere für seine Insiderkenntnisse zum Irak. Ralph Krüger gehört darüber hinaus mein besonderer Dank als mein steter Motivator.

Ich bedauere sehr, dass mein Vater meine Promotion nicht mehr miterleben konnte. Aber er wird es schon irgendwie wissen.

Berlin, im Mai 2018 *Peggy Wittke*

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 13

1. Kapitel – Einleitung 17

I. Fragestellung und Gang der Untersuchung 18

II. Antizipative, präventive und präemptive Selbstverteidigung 19

2. Kapitel – Völkergewohnheitsrecht 23

I. Entstehung von Völkergewohnheitsrecht 26

1. Allgemeine Übung 28
2. Rechtsüberzeugung (opinio iuris) 31

II. Nachweis von Völkergewohnheitsrecht 32

III. Entstehung von neuem Völkergewohnheitsrecht und ius cogens 35

IV. Bindungswirkung des Völkergewohnheitsrechts 41

V. Zusammenfassung 42

3. Kapitel – Die Bush-Doktrin 43

I. Einführung 43

II. Frühere US-Regierungen 44

1. Reagan-Administration (1981–1989) 44
2. Bush (sen.)-Administration (1989–1993) 50
3. Clinton-Administration (1993–2001) 53

III. Bush-Administration (2001–2009) 56

1. 11. September 2001 56
2. Antwort der USA 57
3. National Security Strategy 2002 59
4. National Security Strategies 2006 und 2008 63

IV. Obama-Administration (seit 2009) 66

1. National Security Strategy 2010 68

2. Ende des „War On Terrorism“? 73
3. National Security Strategy 2015 77

V. Ergebnis 80

4. Kapitel – Geltendes Völkerrecht vor 9/11 81

I. Das völkerrechtliche Gewaltverbot 81
1. Entstehungsgeschichte 82
2. Das Gewaltverbot in der Charta der Vereinten Nationen 85
2.1 Definition von Gewalt 85
2.2 Indirekte Aggression durch bewaffnete Gruppen und Kriterien der Zurechnung 94
2.3 Art der Förderung 98
2.3.1 Praxis des Sicherheitsrats 99
2.3.2 Der Sicherheitsrat und internationaler Terrorismus 102
2.3.3 Ergebnis 106
3. Das Gewaltverbot im Völkergewohnheitsrecht 107

II. Ausnahmen vom Gewaltverbot 110
1. Befugnisse des Sicherheitsrats nach Kapitel VII UN-Charta 110
2. Die Feindstaatenklauseln 111
3. Recht auf Selbstverteidigung 112
3.1 Artikel 51 UN-Charta 112
3.1.1 Bewaffneter Angriff 113
3.1.2 Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 117
3.1.3 Benachrichtigung des Sicherheitsrats 119
3.1.4 Umfang und Dauer der Selbstverteidigung 120
3.1.5 Notwendigkeit eines Verteidigungswillens 125
3.2 Das Selbstverteidigungsrecht im Völkergewohnheitsrecht 126
3.3 Zwischenergebnis 131
3.4 Präventive Selbstverteidigung 132
3.5 Selbstverteidigung gegen Non-State Actors 138
3.6 Intervention zur Rettung eigener Staatsbürger im Ausland 143
3.6.1 Staatlich bedingte Gefahrenlagen 146
3.6.2 Terroristisch bedingte Gefahrenlagen 148

5. Kapitel – Staatenpraxis vor 9/11 156

I. Fallgruppe Bedrohung durch Staaten 157
1. Suezkrise (1951) 157
2. Krise um die Föderation Süd-Arabien (1964) 159
3. Tongkin Zwischenfall (1964) 160
4. USA vs. Libyen (1986) 162
5. USA vs. Irak (1993) 168
6. Libyen – Lieferung von F-15 Kampfflugzeugen an Israel (1998) 171
7. Zwischenergebnis 171

II. Fallgruppe Internationaler Terrorismus 172
1. Israel vs. Libanon (1968) 172
2. Portugal vs. Sambia, Senegal und Guinea (1969) 177
3. Südafrika vs. die „front-line" Staaten (1976-1987) 179
4. Israel vs. Tunesien (1985) 185
5. Türkei – Angriffe auf die PKK im Irak (1995-1997) 187
6. Iran – Angriffe auf die MEK im Irak (1993-1999) 191
7. USA vs. Afghanistan und Sudan (1998) 192
8. Zwischenergebnis 195

III. Fallgruppe Nukleare Bedrohung 198
1. Israel – Zerstörung des irakischen Reaktors Osirak (1981) 198
1.1 Reaktionen im Sicherheitsrat 200
1.2 Reaktionen in der Generalversammlung 204
2. Zwischenergebnis 208

IV. Ergebnis 209

6. Kapitel – 9/11 210

I. Unmittelbare Reaktionen der Staatengemeinschaft auf die Anschläge 210
1. Vereinte Nationen 210
2. NATO, andere regionale Organisationen und einzelne Staaten 211
3. Deutschland 214
4. Resolution des UN-Sicherheitsrats 1373 (2001) 215
5. Operation Enduring Freedom 217
6. Zwischenergebnis 219

II. 9/11 in der Völkerrechtsliteratur 220
III. Ergebnis 223

7. Kapitel – Staatenpraxis nach 9/11 225

I. Fallgruppe Bedrohung durch Staaten 226
1. USA vs. Irak – Operation Iraqi Freedom (2003) 226
1.1 OIF als Testfall der Bush-Doktrin 226
1.2 Internationale Reaktionen auf OIF 231
1.2.1 Staaten 231
1.2.2 „The Fork in the Road“ 236
1.2.3 Das High Level Panel on Threats, Challenges and Change (2004) und der World Summit (2005) 237
1.2.4 Völkerrechtsliteratur 240
2. Indien vs. Pakistan (2003 und 2008) 244
2.1 Nadimarg-Massaker 244
2.2 Anschläge von Mumbai 246
3. Zwischenergebnis 248
II. Fallgruppe Internationaler Terrorismus 249
1. USA – Operation Enduring Freedom (2001-2014) und Operation Freedom’s Sentinel (seit 2015) 249
1.1 Ausdehnung von OEF 250
1.2 „Tornado-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts 252
1.3 OEF und der UN-Sicherheitsrat 254
1.4 Operation Freedom’s Sentinel 256
2. Georgien vs. Russische Föderation (2002) 258
3. Israel vs. Syrien (2003) 261
4. USA – Drohnenangriffe in Pakistan und Yemen (seit 2004) 263
5. Israel vs. Libanon (2006) 269
6. Türkei – Angriffe auf die PKK im Irak (2007-2008) 272
7. Kolumbien vs. Ecuador (2008) 278
8. Al-Shabaab/Somalia (seit 2010) 287
8.1 Somalia – „The Burbur“ 287
8.2 Kenia: Operation Linda Nchi (2011) 290
8.3 Äthiopien vs. Eritrea (2012) 295
9. USA – Angriff auf Osama Bin Laden in Pakistan (2011) 299
10. Israel vs. Sudan (2012) 302

11. Israel vs. Syrien (2013) 304
12. Operation Inherent Resolve – US-geführte Angriffe auf ISIL im Irak und Syrien (seit 2014) 306
12.1 Islamic State in Iraq and the Levant 307
12.2 Global Coalition To Counter ISIL 309
12.3 Ausdehnung der Bekämpfung von ISIL nach Syrien 316
12.4 Syrischer Protest 322
12.5 Resolution des Sicherheitsrats 2249 (2015) 324
13. Türkei – Angriffe auf ISIL und die PKK im Irak (2015) 332
14. Zwischenergebnis 337

III. Fallgruppe Nukleare Bedrohung 341
1. Israel – Zerstörung des syrischen Reaktors al-Kibar (2007) 341
2. Iran 345
3. Zwischenergebnis 348

8. Kapitel – Rechtsprechung des IGH nach 9/11 349

I. Non-State Actors und Zurechnungskriterien 349
1. Wall-Gutachten (2004) 350
2. Armed Activities-Fall (2005) 354
3. Bosnian Genocide-Fall (2007) 358

II. Präventive Selbstverteidigung 362
1. Oil Platforms-Fall (2003) 362
2. Armed Activities-Fall (2005) 365

III. Gewaltsamer Regierungswechsel 368

IV. Ergebnis 368

9. Kapitel – Auswirkungen der Bush-Doktrin auf das Völkerrecht 371

I. Das Recht auf Selbstverteidigung und die „Harboring"-Doktrin 371
1. Angriffe von Non-State Actors als bewaffnete Angriffe 371
2. Das Problem der Zurechnung 376
2.1 Eine niedrigere Zurechnungsschwelle? 380
2.1.1 "Unable or unwilling" 384
2.1.2 Auswirkung auf die „Rettung eigener Staatsangehöriger" 388
2.2 Aufgabe des Zurechnungserfordernisses? 391

2.3 Eigene Stellungnahme 394
2.3.1 Staatenpraxis und das „Harboring"-Kriterium 394
2.3.2 Ergebnis 410

II. Selbstverteidigung und Regime Change 414
1. Sturz der Taliban 416
2. Sturz der Regierung Saddam Hussein 418
3. Ergebnis 421

III. Präemptive Selbstverteidigung 422
1. Fallgruppe Internationaler Terrorismus 423
2. Fallgruppe Nukleare Bedrohung durch Staaten 428
3. Ergebnis 430

IV. Zeitdauer der Selbstverteidigungsmaßnahmen 431

V. Fazit: Die Bush-Doktrin und das Völkerrecht 433
1. Die Harboring-Doktrin 433
2. Die unwilling/unable-Doktrin 434
3. Regime Change 435
4. Präemptive Selbstverteidigung 435

VI. Erosion des Gewaltverbots? Die Kontroverse um das ius ad bellum als statisches Völkerrecht 436

Zitierte Rechtsprechung 455

Literaturverzeichnis 459

Abkürzungsverzeichnis

aA	anderer Ansicht
Abs.	Absatz
ADF	Allied Democratic Forces
a.i.	ad interim
AIPAC	American Israel Public Affairs Committee
AJIL	American Journal of International Law
AMISOM	African Union Mission to Somalia
AQAP	Al-Qaida in the Arabian Peninsula
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASIL	American Society of International Law
AU	African Union
AUMF	Authorization for Use of Military Force
AVR	Archiv des Völkerrechts
AWACS	Airborne Early Warning and Control System
Bd.	Band
Bek.	Bekanntgabe
Berkeley J. Int'l Law	Berkeley Journal of International Law
BGBl.	Bundesgesetzblatt
B.C. Int'l & Comp. L. Rev.	Boston College International and Comparative Law Review
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
Brook. J. Int'l L.	Brooklyn Journal of International Law
BT	Bundestag
BYBIL	British Year Book of International Law
Chi. J. Int'l L.	Chicago Journal of International Law
U. Chi. L. Rev.	The University of Chicago Law Review

Chinese J. Int'l L.	Chinese Journal of International Law
Conn. J. Int'l L.	Connecticut Journal of International Law
CRS	Congressional Research Service
CSIS	Center for Strategic and International Studies
CTC	Counter-Terrorism Committee
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DRC	Democratic Republic of the Congo
EJIL	The European Journal of International Law
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FAS	Federation of American Scientists
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FN	Fußnote
For. Aff.	Foreign Affairs
FRC	Fatah Revolutionary Council
FS	Festschrift
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
Geo. L.J.	Georgetown Law Journal
Harv. Int. Law J.	Harvard International Law Journal
Harv. J.L. & Pub. Pol'y	Harvard Journal of Law and Public Policy
Harv. LR	Harvard Law Review
Hervorheb.	Hervorhebung
Hrsg.	Herausgeber
Hum. Rts. Q.	Human Rights Quarterly
IAEA	International Atomic Energy Agency (Internationale Atomenergie-Behörde)
ICC	International Criminal Court
I.C.J.	International Court of Justice
I.C.J. Reports	Reports of the International Court of Justice
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty
ICRtoP	International Coalition for the Responsibility to Protect
ISIL	Islamic State in Iraq and the Levant

ICTR	International Criminal Tribunal for Rwanda
ICTY	International Criminal Tribunal for the (Former) Yugoslavia
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILA	International Law Association
ILC	International Law Commission
ILM	International Legal Materials
ISAF	International Security Assistance Force
Int'l & Comp. L.Q.	International and Comparative Law Quarterly
IStGH	Internationaler Strafgerichtshof
JCSL	Journal of Conflict & Security Law
JoDRM	Journal of Defense Resources Management
JZ	JuristenZeitung
LG	Landgericht
LJIL	Leiden Journal of International Law
LNTS	League of Nations Treaty Series
Maine L. Rev.	Maine Law Review
MPYUNL	Max Planck Yearbook of United Nations Law
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
MEK	Mojahedin-e-Khalq (Volksmudschaheddin des Iran)
Melb. J. Int'l L.	Melbourne Journal of International Law
MLC	Mouvement de Libération du Congo
Mich. J. Int'l L.	Michigan Journal of International Law
Mich. L Rev.	Michigan Law Review
Mil. L. Rev.	Military Law Review
m.W.v.	mit Wirkung vom
NSS	National Security Strategy
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NYT	New York Times
NILR	Netherlands International Law Review
OAS	Organization of American States
OEF	Operation Enduring Freedom
OFS	Operation Freedom's Sentinel
OIC	Organisation of Islamic Cooperation

Pace Int'l L. Rev.	Pace International Law Review
PKK	Partiya Karkerên Kurdistanê (Kurdische Arbeiterpartei)
QUTLJJ	Queensland University of Technology Law and Justice Journal
RGBl.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
Stan. L. Rev.	Stanford Law Review
SWP	Stiftung Wissenschaft und Politik
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UN Doc.	United Nations Document
UNMOVIC	United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission
UNOSOM	UN Operation in Somalia
UNSCOM	United Nations Special Commission
UNTS	United Nations Treaty Series
v.	versus
Verf.	Verfasser
VN	Vereinte Nationen (Zeitschrift)
Va. J. Int'l L.	Virginia Journal of International Law
Vol.	Volume
VRÜ	Verfassung und Recht in Übersee
W. Va. L. Rev.	West Virginia Law Review
WMD	Weapons of Mass Destruction
Yale J. Int'l L.	The Yale Journal of International Law
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

1. Kapitel – Einleitung

Die sogenannte *Bush*-Doktrin, formuliert in der *National Security Strategy 2002*, enthält drei wesentliche Elemente. Zum ersten bezweckt sie eine Ausdehnung des völkerrechtlich umstrittenen Gefahrenbegriffs *(„imminence")* insoweit, dass nicht nur gegenwärtige, unmittelbare Bedrohungen darunter fallen, sondern auch entferntere, möglich erscheinende Gefahrenlagen und beansprucht die Zulässigkeit der Selbstverteidigung (Artikel 51 UN-Charta) als präemptive Maßnahme auf diese Gefahrensituationen. Zum zweiten setzt sie neue Maßstäbe für die Zurechnungskriterien bei Gewaltausübungen durch sogenannte *non-state actors*, wonach Staaten sich diese zurechnen lassen müssen, auch wenn sie Terroristen auf ihrem Staatsgebiet nur dulden *("no distinction between terrorists and those who knowingly harbor [...] them"*[1] sog. *„Harboring"*-Doktrin*)*. Als drittes Element beansprucht die *Bush*-Doktrin die Möglichkeit eines zwangsweisen *regime change* im Falle von sogenannten „Schurkenstaaten".

Diese Elemente gehörten, zumindest bis zum Jahr 2002, nicht zum geltenden Völkerrecht des *ius ad bellum*. Mit der expliziten Forderung der *Bush*-Doktrin, das geltende Völkerrecht an die aktuelle Bedrohungslage anzupassen *("We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries"*[2]*)* bedeutet die Doktrin damit nichts anderes als eine substantielle Änderung des *ius ad bellum*.

Die *Bush*-Doktrin kann jedoch nicht als neue „Erfindung" der Bush-Administration gelten, vielmehr steht sie in einer längeren Politiktradition der Vereinigten Staaten, die sich durch verschiedene Administrationen zieht, demokratische wie auch republikanische.[3] Dies belegen die ver-

---

1 National Security Strategy 2002, The White House, 17. September 2002, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/, S. 5.

2 Ibid., S. 15.

3 So auch *Reisman/Armstrong*: *"*Thus, the attack on September 11, 2001, rather than occasioning a radical change in strategy, only reinforced incipient trends" in: The Past and Future of the Claim of Preemptive Self-Defense, AJIL, Vol. 100, No. 3, 2006, S. 525 (530). Siehe auch *Glennon*: *"*It thus came as no dramatic policy change when, in the Bush Doctrine, the United States publicly formalized its rejection of the armed attack requirement and officially announced its acceptance of preemption as a legitimate rationale for the use of force.", in: Preempting Terrorism – The Case

schiedenen *National Security Directives*, die während der Amtszeiten als hochklassifizierte, also *top secret* Dokumente eingestuft waren, und die nunmehr teilweise der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Mit der National Security Strategy 2002 fand die *Bush*-Doktrin zum ersten Mal *expressis verbis* Eingang in die offizielle und veröffentlichte US-Sicherheitsstrategie.

I. Fragestellung und Gang der Untersuchung

Mehr als ein Jahrzehnt nach ihrer Postulierung stellt sich die Frage, ob die *Bush*-Doktrin zu einem Wandel des Völkerrechts, insbesondere des Völkergewohnheitsrechts, geführt hat indem andere Staaten sie anerkannt und weitergeführt haben.

Bei der Beantwortung dieser Frage werden folgende drei Thesen berücksichtigt:

1. Die *Bush*-Doktrin ist mit ihren Elementen Präemption und Zurechenbarkeit des Handelns von *non-state actors* (Stichwort: *„Harboring"*-Doktrin) nicht neu, sondern war bereits vorher in der Sicherheitspolitik der USA enthalten.
2. Auch andere Staaten beriefen sich vor 2001 auf die Zulässigkeit von präemptiver Selbstverteidigung und die *„Harboring"*-Doktrin.
3. Der Trend einer Weiterentwicklung des Völkerrechts in der Fallgruppe „Internationale Terrorismusbekämpfung" ist feststellbar, jedoch ist angesichts uneinheitlicher Staatenpraxis noch kein neues Völkergewohnheitsrecht entstanden.

Ausgangspunkt für die vorliegende Untersuchung sind zunächst die Rechtsquellen des Völkerrechts, wie sie Artikel 38 Absatz 1 IGH-Statut benennt, insbesondere die Möglichkeit und Voraussetzungen eines Wandels von Völkervertrags- und Völkergewohnheitsrecht (2. Kapitel).

Es folgt eine Darstellung der *Bush*-Doktrin und, im Hinblick auf These 1, der Sicherheitsstrategien der Vorgänger-Administrationen, und der derzeit geltenden Sicherheitsstrategie von Präsident Obama (3. Kapitel). Im Anschluss wird das geltende Völkerrecht *vor* dem 11. September 2001 im

---

for Anticipatory Self-Defense, The Weekly Standard, 28. Januar 2002, http://www.weeklystandard.com/article/2105.

Hinblick auf das völkerrechtliche Gewaltverbot und seinen Ausnahmen, insbesondere das Recht auf Selbstverteidigung, skizziert (4. Kapitel).

Um zu einem Ergebnis für These 2 zu kommen, wird die Staatenpraxis vor dem 11. September 2001 untersucht (5. Kapitel). Die Ereignisse um den 11. September 2001 und die unmittelbaren Reaktionen der Staatengemeinschaft werden in einem eigenen Kapitel näher betrachtet (6. Kapitel). Es folgt die Untersuchung der Staatenpraxis (7. Kapitel) und der Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes nach dem 11. September 2001 (8. Kapitel).

Das abschließende 9. Kapitel beschäftigt sich mit der These 3 und prüft, ob sich durch eine geänderte Staatenpraxis das Völkerrecht im Bereich des *ius ad bellum* im Sinne der *Bush*-Doktrin gewandelt hat.

II. Antizipative, präventive und präemptive Selbstverteidigung

Derzeit existiert keine allgemeingültige Definition, die besagt, was unter antizipativer *(„anticipatory")*, präventiver *(„preventive")* und präemptiver *(„preemptive")* Selbstverteidigung zu verstehen ist, vielmehr werden die drei Begriffe, insbesondere in der Literatur, aber auch in den Debatten und in den Sicherheitsstrategien der Vereinigten Staaten, unterschiedlich benutzt.[4]

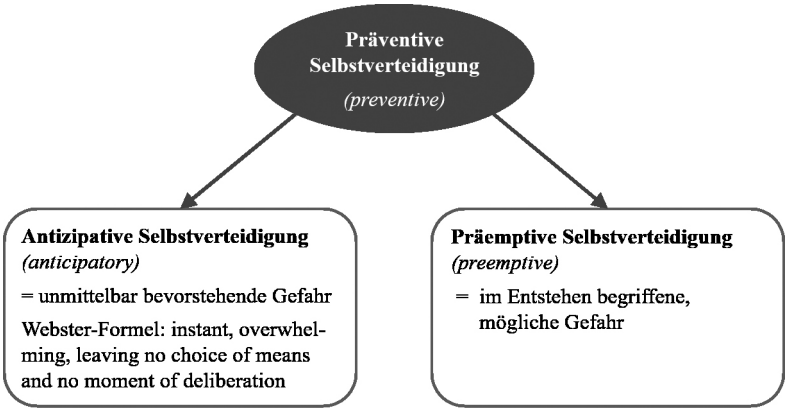
Im Rahmen dieser Arbeit wird der Definition von *Wolfrum* und *Greenwood* gefolgt, die unter den Oberbegriff „präventive Selbstverteidigung" zwei Formen subsumieren, nämlich die antizipative – nach der *Webster*-Formel im *Caroline*-Fall[5] – und die präemptive Selbstverteidigung:

> "Two different forms of preventive self-defence are under discussion – anticipatory self-defence and pre-emptive self-defence. Anticipatory self-defence is understood, referring to the Caroline incident, as a military action against an imminent attack which leaves no choice of means and no moment of deliberation. Compared to that the notion of pre-emptive self-defence is broader and, what is more important, has a different objective. It is meant to be used to avert an incipient development that is not yet operational but which, in the as-

4 *Schwehm* nennt es einen „*Begriffswirrwarr*". Siehe Beispiele in *Schwehm*: Präventive Selbstverteidigung, AVR, Bd. 46, 2008, S. 368 (369).

5 Zum *Caroline*-Fall siehe ausführlich 4. Kapitel II.3.4.

sessment of the potential victim could, if permitted to mature, lead to an objective threat or attack that would justify measures of self-defence."[6]



Diese Unterscheidung entspricht zum einen der herkömmlichen Begriffsbestimmung in der deutschen Sprache, wonach dem Adjektiv „präemptiv" eine vorsorgliche, also zeitlich entferntere Komponente zukommt, während „präventiv" als „einer bestimmten Entwicklung vorbeugend" verstanden wird.[7] Zum anderen erlaubt sie die Einordnung der *Webster*-Formel, die als völkergewohnheitsrechtlich verankert gilt, begrifflich richtig unter die „antizipative", also vorwegnehmende Selbstverteidigung.[8]

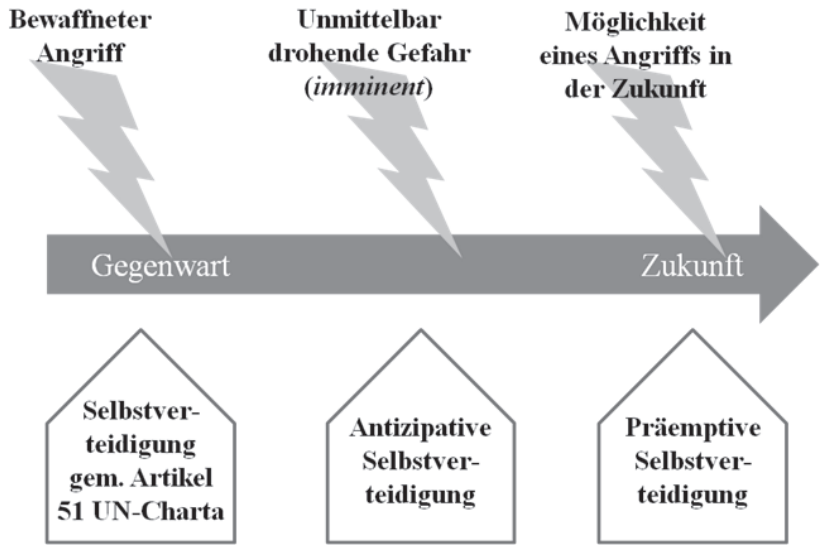
Werden die verschiedenen diskutierten Fälle der Selbstverteidigung auf einer Zeitachse eingeordnet, ergibt sich folgendes Bild:

---

6 *Wolfrum*, The Attack of September 11th, 2001, the Wars against the Taliban and Iraq: Is there a Need to Reconsider International Law on the Recourse to Force and the Rules in Armed Conflict?, in: *Bogdandy/Wolfrum* (Hrsg.), MPYUNL, 2003, Vol. 7, S. 1 (31). Siehe auch *Greenwood*, Self-Defence, MPEPIL, April 2011, Rn. 41 ff.; *Henderson*, The Obama Doctrine of 'Necessary Force', JCSL, Vol. 15, No. 3, 2010, S. 403 (407).

7 Vgl. Duden online: „präventiv: vorbeugend, verhütend; eine bestimmte, nicht gewünschte Entwicklung verhindernd; präemptiv: einer sich bereits abzeichnenden Entwicklung zuvorkommend, vorsorglich, vorbeugend".

8 Vgl. *Greenwood*: Caroline, The, MPEPIL, April 2009, Rn. 7.



Je weiter sich der Angriff vom tatsächlichen bewaffneten Angriff auf der Zeitachse entfernt, desto größer wird der Beurteilungsspielraum, bis hin zu reiner Spekulation, wenn es um die Möglichkeit eines Angriffs irgendwann in der Zukunft geht.[9]

Schließlich entspricht die hier verwendete Definition auch der Wortwahl in den amerikanischen Sicherheitsstrategien, insbesondere der *National Security Strategy* aus dem Jahr 2002:

> "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 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."[10]

Der zitierte Absatz zeigt, dass die drei Begriffe mitnichten, wie manche Autoren meinen, synonym oder mehrdeutig verwendet werden.[11] Vielmehr

---

9 Siehe auch *Reisman/Armstrong*, The Past and Future of the Claim of Preemptive Self-Defense, AJIL, Vol. 100, No. 3, 2006, S. 525 (526).

10 National Security Strategy 2002, The White House, 17. September 2002, http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/, S. 15.

11 So aber *Schwehm*, in: Präventive Selbstverteidigung, AVR, Bd. 46, 2008, S. 368 (370).

ordnet die amerikanische Regierung die Präemption als Unterfall der antizipativen Selbstverteidigung ein, die von der herrschenden Meinung anerkannt wird. Damit wiederum wird deutlich, dass hier, wie so oft im Völkerrecht, anhand geltenden Rechts argumentiert wird, anstatt eine neue Regel zu postulieren.

2. Kapitel – Völkergewohnheitsrecht

Zu den Besonderheiten des Völkerrechts gehört, dass zu seinen Quellen nicht nur die völkerrechtlichen Verträge gehören, sondern auch die – ungeschriebenen – Regeln des Völkergewohnheitsrechts sowie allgemeine Rechtsgrundsätze. Artikel 38 Absatz 1 IGH-Statut[12], der die für den Internationalen Gerichtshof anzuwendenden Rechtssätze regelt, beschreibt das internationale Gewohnheitsrecht als „Ausdruck einer allgemeinen, als Recht anerkannten Übung" (Artikel 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut).

Diese Definition bedeutet nichts anderes, als dass im Völkerrecht „zu Recht werden [kann], was zunächst lediglich als Recht behauptet wird".[13] Das bedeutet auch, dass das Völkerrecht kein statisches Recht ist, sondern sich in einem kontinuierlichen Wandel befindet. Diesen Prozess hat *McDougal* im Jahr 1955 prägnant beschrieben:

> "It is […], a process of continuous interaction, of continuous demand and response, in which the decision-makers of particular nation states unilaterally put forward claims of the most diverse and conflicting character […], and in which other decision-makers, external to the demanding state and including both national and international officials, weigh and appraise these competing claims in terms of the interests of the world community and of the rival claimants, and ultimately accept or reject them.
>
> As such a process, it is a living, growing law, grounded in the practices and sanctioning expectations of nation-state officials, and changing as their demands and expectations are changed by the exigencies of new interests and technology and by other continually evolving conditions in the world arena."[14]

Das Völkergewohnheitsrecht ist zwar seit der Gründung der Vereinten Nationen in seinem Regelungsumfang vom Völkervertragsrecht überholt

---

12 BGBl. 1973 II, S. 505.

13 *Kunig*, Das Völkerrecht als Recht der Weltbevölkerung, AVR, Bd. 41, 2003, S. 327 (332).

14 *McDougal*, The Hydrogen Bomb Tests and the International Law of the Sea, AJIL, Vol. 49, No. 3, 1955, S. 356 (357). Siehe auch *Kunig*: „Völkerrecht entsteht nicht in Momentaufnahmen. Es ist flüssiger als anderes Recht, aber auch zähflüssiger." in: Das Völkerrecht als Recht der Weltbevölkerung, AVR, Bd. 41, 2003, S. 327 (332).

worden, stellt aber nach wie vor eine wichtige Quelle des Völkerrechts dar. Dies ist insbesondere bedingt durch die Dynamik des Völkerrechts bei der Entstehung neuen, ungeschriebenen Völkerrechts, das wiederum zur Entwicklung neuen Vertragsrechts führen kann.[15]

Allerdings bleibt festzuhalten, dass auch bereits bestehende völkerrechtliche Verträge die Möglicheit eines Wandels beinhalten. Diesem Befund trägt die Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)[16] von 1969 Rechnung, die in Artikel 31 zur Auslegung von Verträgen feststellt:

> **Art. 31 Allgemeine Auslegungsregel**
>
> (1) Ein Vertrag ist nach Treu und Glauben in Übereinstimmung mit der gewöhnlichen, seinen Bestimmungen in ihrem Zusammenhang zukommenden Bedeutung und im Lichte seines Zieles und Zweckes auszulegen.
>
> (2) Für die Auslegung eines Vertrags bedeutet der Zusammenhang ausser dem Vertragswortlaut samt Präambel und Anlagen
>
> a) jede sich auf den Vertrag beziehende Übereinkunft, die zwischen allen Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses getroffen wurde;
>
> b) jede Urkunde, die von einer oder mehreren Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses abgefasst und von den anderen Vertragsparteien als eine sich auf den Vertrag beziehende Urkunde angenommen wurde.
>
> (3) Ausser dem Zusammenhang sind in gleicher Weise zu berücksichtigen
>
> a) jede spätere Übereinkunft zwischen den Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen;
>
> *b) jede spätere Übung bei der Anwendung des Vertrags, aus der die Übereinstimmung der Vertragsparteien über seine Auslegung hervorgeht;*
>
> c) jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige Völkerrechtssatz.[17]

Die Auslegungsregel in Artikel 31 WVK gilt auch als völkergewohnheitsrechtlich verankert, so dass sie auch für Verträge Anwendung findet, die vor dem Inkrafttreten der WVK im Jahr 1980 abgeschlossen wurden – wie

---

15 *Heintschel von Heinegg*, in Ipsen: Völkerrecht, 6. Auflage, 2014, § 17 Rn. 1. Siehe auch *Herdegen*, Völkerrecht, 16. Auflage, 2017, § 16 Rn. 1: „Der Bezug zu dem Verhalten der einzelnen Staaten und zur Rechtsüberzeugung in der Staatengemeinschaft macht deutlich, dass die Staaten weiterhin Träger und Herren des Rechtserzeugungsprozesses sind.“.

16 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II S. 927.

17 Hervorheb. durch Verf.

die Charta der Vereinten Nationen.[18] Der IGH stellte zu der Frage der Auslegung von Artikel 27 Absatz 3 UN-Charta und der Einordnung von Enthaltungen in seinem *Namibia*-Gutachten (1971) fest:

> "However, the proceedings of the Security Council extending over a long period supply abundant evidence that presidential rulings and the positions taken by members of the Council, in particular its permanent members, have consistently and uniformly interpreted the practice of voluntary abstention by a permanent member as not constituting a bar to the adoption of resolutions. By abstaining, a member does not signify its objection to the approval of what is being proposed; in order to prevent the adoption of a resolution requiring unanimity of the permanent members, a permanent member has only to cast a negative vote. This procedure followed by the Security Council, which has continued unchanged after the amendment in 1965 of Article 27 of the Charter, has been generally accepted by Members of the United Nations and evidences a general practice of that Organization."[19]

Damit entfaltet die Auslegung der UN-Charta im Wege einer dynamischen Konkretisierung zugleich auch eine Dynamik für das Völkergewohnheitsrecht, welches hierdurch beeinflußt werden kann, solange eine solche Auslegung nicht die Grenzen der Rechtsfortbildung erreicht und von der Staatengemeinschaft akzeptiert wird.[20]

---

18 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage, 2014, § 12 Rn. 11 ff, 14; *Sinclair*, The Vienna Convention on the Law of Treaties, 2. Auflage, 1984, S. 19; *Ford*, Legal Process of Change: Article 2 (4) and the Vienna Convention on the Law of Treaties, JCSL, Vol. 4, 1999, S. 75 (96); *Schrijver*, Responding to International Terrorism: Moving the Frontiers of International Law for 'Enduring Freedom'?, NILR, Vol. 48, Issue 3, 2001, S. 271 (285). Siehe auch *Leiden Policy Recommendations*: "However, the Charter is not a static instrument and needs to be interpreted in the light of contemporary practice and taking states' expectations into account." *Schrijver/van den Herik*, Leiden Policy Recommendations on Counter-terrorism and International Law, 1. April 2010, para. 28.

19 Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, S. 16 (para. 22).

20 Vgl. *van Steenberghe*: "Moreover, the conditions under which customary and conventional law may evolve through state practice are not so dissimilar. State practice may lead to the creation, interpretation, or modification of a customary rule only if this practice is associated with a state's belief of creating or interpreting or modifying such a rule and if the practice is general and constant. Similarly, according to Article 31 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, interpretation of a treaty can be based on subsequent state practice if this practice is an application of the treaty and establishes the agreement of the parties regarding this interpretation as to what actually implies, for such an agreement to be clearly iden-

I. Entstehung von Völkergewohnheitsrecht

Zu den Voraussetzungen für die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht zählt der IGH als objektives Element Handlungen, die einer beständigen Übung gleichkommen *(„amount to a settled practice")* und subjektiv eine *opinio juris sive necessitatis*.[21] Das Verhalten des handelnden Staats oder anderer auf die Handlung reagierenden Staaten muss also Ausdruck einer Rechtsüberzeugung sein, wonach die in Frage stehende Handlung durch eine Rechtsnorm geboten ist:

> "evidence of a belief that this practice is rendered obligatory by the existence of a rule of law requiring it. The need for such a belief, i.e., the existence of a subjective element, is implicit in the very notion of the *opinio juris sive necessitatis*."[22]

Der IGH folgt hier ausdrücklich seinem Vorgänger, dem Ständigen Internationalen Gerichtshof, der bereits 1927 in seinem *Lotus*-Urteil festgestellt hatte:

> "Even if the rarity of the judicial decisions to be found […] were sufficient to prove […] the circumstance alleged […], it would merely show that States had often, in practice, abstained from instituting criminal proceedings, and not that they recognized themselves as being obliged to do so; for only if such abstention were based on their being conscious of having a duty to abstain would it be possible to speak of an international custom. The alleged fact does not allow one to infer that States have been conscious of having such a duty;

---

tifiable, that state practice be repeated over time and approved by the other parties. ", in: Self-Defense in Response to Attacks by Non-state Actors in the Light of Recent State Practice, A Step Forward?, LJIL, Vol. 23, 2010, S. 183 (186). Siehe dazu auch *Herdegen*, der vor dem Hintergrund der Anerkennung der grundlegenden Menschenrechte als oberster Wert der Völkerrechtsordnung die humanitäre Intervention als zulässiges Beispiel einer Konkretisierung des vertraglichen Gewaltverbots in Artikel 2 Ziffer 4 UN-Charta sieht: „So gilt trotz zahlreicher Gegenstimmen die Rechtfertigung der humanitären Intervention in der Staatenwelt und in der Völkerrechtslehre in einem Maße als vertretbar, das vor wenigen Jahren schlicht unvorstellbar war.", in: Völkerrecht, 16. Auflage, 2017, § 16 Rn. 9. In der Konsequenz bedeutet dies für ihn, dass die „Suche nach einem neuen Konsens in der gesamten Staatengemeinschaft als Bedingung für einen Wandel des Gewohnheitsrechts insoweit an Relevanz [verliert].", ibid. Vgl. auch *D'Amato*, Trashing Customary International Law, AJIL, Vol. 81, No. 1, 1987, S. 101 (104).

21 Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA), Merits, I.C.J. Reports 1986, S. 14 (para. 207).

22 North Sea Continental Shelf (Denmark/Netherlands v. Germany), I.C.J. Reports 1969, S. 3 (para. 77).

> on the other hand, […] there are other circumstances calculated to show that the contrary is true."[23]

Der IGH betrachtet beide Elemente als notwendig und unverzichtbar für die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht.

> "It is of course axiomatic that the material of customary international law is to be looked for primarily in the actual practice and *opinio juris* of States, even though multilateral conventions may have an important role to play in recording and defining rules deriving from custom, or indeed in developing them."[24]

> "Bound as it is by Article 38 of its Statute to apply, *inter alia*, international custom "as evidence of a general practice accepted as law", the Court may not disregard the essential role played by general practice. […] The Court must satisfy itself that the existence of the rule in the *opinio juris* of States is confirmed by practice."[25]

Im Hinblick auf die wichtige Rolle des Völkergewohnheitsrechts, verbunden mit bestehenden beträchtlichen Divergenzen hinsichtlich seiner Entstehung und Identifizierung, beschloss die *International Law Commission* (ILC) im Jahr 2011 das Thema „Formation and Evidence of Customary International Law" auf ihre Tagesordnung zu setzen.[26] Unter dem Berichterstatter *Michael Wood* soll bis 2016 der Frage nachgegangen werden, wie der Prozess der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht gestaltet ist und wie Normen des Völkergewohnheitsrechts identifiziert werden können. Das Ergebnis sollen keine „Regeln" sein, sondern eher eine Art von „Gui-

---

23 P.C.I.J. Series A, No. 10, 1927, S. 28.

24 Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya v. Malta), Judgment, I.C.J. Reports 1985, S. 13 (para. 27).

25 Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA), Merits, I.C.J. Reports 1986, S. 14 (para. 184).

26 Report of the International Law Commission, Sixty-third Session, 2011, UN Doc. A/66/10, S. 10, para. 49, S. 289, para. 365. Der Titel wurde 2013 in "Identification of Customary International Law" geändert, für einen aktuellen Stand der Untersuchung siehe Report of the International Law Commission, Sixty-sixth Session, 2014, UN Doc. A/69/10, S. 221 ff., para. 133 ff., und Report of the International Law Commission, Sixty-seventh Session, 2015, UN Doc. A/70/10, S. 38 ff., para. 55 ff. Bereits zuvor, nämlich im Jahr 2000, hatte sich auch die *International Law Association* (ILA) dem Thema gewidmet, siehe ILA, London Conference (2000), Final Report of the Committee on Formation of Customary (General) International Law, Statement of Principles Applicable to the Formation of General Customary International Law.

delines".[27] Bei der Untersuchung der ILC werden Fragen angesprochen, wie diejenigen, was genau unter Staatenpraxis zu verstehen ist und welche Bedeutung Entscheidungen von Gerichten oder das Handeln von Internationalen/Regionalen Organisationen, wie beispielsweise die EU, haben.

Weitere wichtige Fragestellungen sind auch die Entstehung von neuem Völkergewohnheitsrecht und wie unilaterales Handeln von Staaten zur Entstehung neuen Rechts führen kann, beziehungsweise ob Abweichungen vom bestehenden Völkergewohnheitsrecht zu einer Änderung des Rechts geführt haben[28] – jenes Thema, zu dem auch vorliegende Arbeit einen Beitrag zu leisten sucht.

1. Allgemeine Übung

Als „Übung" im Sinne des Artikel 38 Absatz 1 IGH-Statut gelten alle Verhaltensweisen von Staaten, wie Handlungen und Erklärungen in internationalen Beziehungen, sowie Untätigkeit und Unterlassen, denen eine gewisse Dauer, Einheitlichkeit und Verbreitung anhaftet.[29]

Die notwendige Zeitdauer der Übung hängt vom Einzelfall ab. Auch eine kurze Zeitdauer kann somit eine für die Bildung von Gewohnheitsrecht relevante Übung begründen, sogenannte *„instant custom"*.[30] Der IGH bemerkt dazu im *North Sea Continental Shelf Case* (1969):

> "Although the passage of only a short period of time is not necessarily, or of itself, a bar to the formulation of a new rule of customary international law on the basis of what was originally a purely conventional rule, an indispensable requirement would be that within the period in question, short though it might be, State practice, including that of States whose interests are specially affected, should have been both extensive and virtually uniform in the sense of the provision invoked; – and should moreover have occurred in such a way as to

27 Report of the International Law Commission, Sixty-third Session, 2011, UN Doc. A/66/10, Annex A, Formation and Evidence of Customary International Law, S. 305 ff., para. 1 ff.

28 Ibid., S. 307, para. 8.

29 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage, 2014, § 17 Rn. 7.

30 *Heintschel von Heinegg*, ibid., § 17 Rn. 8; *Crawford*, Brownlie's Principles of International Public Law, 8. Auflage, 2012, S. 24; dagegen: *Herdegen*, Völkerrecht, 16. Auflage, 2017, § 16 Rn. 4.

> show a general recognition that a rule of law or legal obligation is involved."[31]

In Bezug auf den 11. September 2001 hält eine Meinung in der Literatur einen Fall von *„instant custom"* für möglich, der durch die mehrheitliche Billigung der Staatengemeinschaft dazu führte, dass ein Angriff durch eine terroristische Gruppierung einem bewaffneten Angriff eines Staates gleichgesetzt wurde:

> "It would thus seem that in a matter of a few days, practically all states […] have come to *assimilate* a terrorist attack by a terrorist organization to an armed aggression *by a state*, entitling the victim state to resort to individual self-defence and third states to act in collective self-defence."[32]

Die Einheitlichkeit der Übung ergibt sich aus der weitgehend gleichen Verhaltensweise einer repräsentativen Zahl von Völkerrechtssubjekten.[33] Abweichungen sind nicht zwingend als Begründung einer neuen gewohnheitsrechtlichen Norm zu behandeln, sondern vielmehr als Verletzungen der bestehenden Norm, die somit also bestätigt wird. Im Hinblick auf das gewohnheitsrechtliche Gewaltverbot führte der IGH in seiner *Nicaragua*-Entscheidung (1986) aus:

> "The Court does not consider that, for a rule to be established as customary, the corresponding practice must be in absolutely rigorous conformity with the rule. In order to deduce the existence of customary rules, the Court deems it sufficient that the conduct of States should, in general, be consistent with such rules, and that instances of State conduct inconsistent with a given rule should generally have been treated as breaches of that rule, not as indications of the recognition of a new rule. If a State acts in a way prima facie incompatible with a recognized rule, but defends its conduct by appealing to exceptions or justifications contained within the rule itself, then whether or not the State's

---

31 North Sea Continental Shelf (Denmark/Netherlands v. Germany), I.C.J. Reports 1969, S. 3 (para. 74).

32 *Cassese*, Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law, EJIL, Vol. 12, No. 5, 2001, S. 993 (996 f.); Hervorhebung im Text. *Cassese* hielt es 2001 allerdings noch für verfrüht, von *„instant custom"* zu sprechen, es könne sich auch um einen „beunruhigenden Einzelfall" handeln, ibid. S. 997. Anders: *Langille*, der die in der *Bush*-Doktrin enthaltene Gleichsetzung von Terroristen beherbergenden Staaten mit den Terroristen selbst *(„Harboring"*-Doktrin) als *„instant custom"* für einen Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts seit 2001 hält, siehe *Langille*, It's "Instant Custom": How the Bush Doctrine Became Law After the Terrorist Attacks of September 11, 2001, B.C. Int'l & Comp. L. Rev., Vol. 26, Issue 1, 2003, S. 143 (156). Siehe ausführlich dazu 6. Kapitel.

33 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage, 2014, § 17 Rn. 10.

> conduct is in fact justifiable on that basis, the significance of that attitude is to confirm rather than to weaken the rule."[34]

Allerdings hat der IGH in eben dieser Entscheidung auch festgestellt, dass das Gewohnheitsrecht einem Wandel unterliegen kann, nämlich dann, wenn sich Staaten auf neue Rechtfertigungsgründe berufen, die von der Staatengemeinschaft anerkannt werden:

> "The significance for the Court of cases of State conduct prima facie inconsistent with the principle of non-intervention lies in the nature of the ground offered as justification. Reliance by a State on a novel right or an unprecedented exception to the principle might, if shared in principle by other States, tend towards a modification of customary international law."[35]

Die Übung wird erst dann zu einer „allgemeinen Übung", wenn sie eine gewisse Verbreitung erfährt. Wie auch bei der Zeitdauer, kann dieses nicht abstrakt im Vorfeld bestimmt werden, sondern hängt von den Umständen des Einzelfalles ab. Nicht notwendig ist, dass sich alle Völkerrechtssubjekte der jeweiligen Praxis anschließen, solange es keine entgegenstehende Praxis gibt.[36] Um als „allgemeine Übung" zu gelten, muss die Staatenpraxis jedoch diejenigen Staaten umfassen, deren Interessen besonders berührt sind (*"States whose interests were specially affected"*)[37] und die zugleich verschiedene geographische Regionen und politische Systeme repräsentieren.[38]

Handelt es sich um eine Norm, die durch langjährige, weit verbreitete Staatenpraxis anerkannt wird, kann regelmäßig davon ausgegangen wer-

---

34 Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA), Merits, I.C.J. Reports 1986, S. 14 (para. 186).

35 Ibid., para. 207. Der IGH sah im vorliegenden Fall weder von den USA noch Nicaragua die Berufung auf ein „new right of intervention" als gegeben an, vielmehr stützte die USA ihre rechtliche Argumentation auf das kollektive Selbstverteidigungsrecht, ibid., para. 208.

36 "A practice followed by a very small number of States can create a rule of customary law if there is no practice which conflicts with the rule." *Akehurst*, Custom as Source of International Law, BYBIL, 1975, Vol. 47, No. 1, S. 1 (18); *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage, 2014, § 17 Rn. 11; *Crawford*, Brownlie's Principles of International Public Law, 8. Auflage, 2012, S. 24 f.

37 North Sea Continental Shelf (Denmark/Netherlands v. Germany), I.C.J. Reports 1969, S. 3 (para. 73).

38 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage, 2014, § 17 Rn. 11; *Graf Vitzthum*, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Auflage, 2016, 1. Abschnitt, Rn. 133. *Herdegen* spricht von „Quasi-Universalität", in: Völkerrecht, 16. Auflage, 2017, § 16 Rn. 3.

den, dass eine ebensolche Staatenpraxis zu ihrer Änderung notwendig ist.[39]

Einen Sonderfall stellen Entschließungen der UN-Generalversammlung dar. Zwar kommen Resolutionen und Deklarationen der Generalversammlung wegen Artikel 10, 13 f. UN-Charta keine Bindungswirkung zu, sie stellen also bloße Empfehlungen dar. Allerdings können diese Empfehlungen zur Entstehung von Völkergewohnheitsrecht führen, wenn sich nämlich die Staaten an diese Empfehlungen halten.[40] Als wichtigstes Beispiel hierfür gilt die Menschenrechtserklärung *(Universal Declaration of Human Rights)* vom 10. Dezember 1948.[41] Der IGH stellte in seinem Gutachten zur *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* im Jahr 1996 fest:

> "The Court notes that General Assembly resolutions, even if they are not binding, may sometimes have normative value. They can, in certain circumstances, provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an opinio juris."[42]

2. Rechtsüberzeugung (opinio iuris)

Für die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht ist neben der „allgemeinen Übung" als subjektives Element die „Anerkennung als Recht" (*opinio iuris sive necessitatis*) notwendig. Diese wird herkömmlich als allgemeine Überzeugung begriffen, dass gewisse gebotene Verhaltensweisen dem Recht zwischen den Völkerrechtssubjekten entsprechen.[43] Wie schon zu-

---

39 Vgl. *Akehurst:* "The better established a rule is (i.e. the more frequent, longstanding and widespread the practice which supports it), the greater the quantity of practice needed to overturn it.", in: Custom as Source of International Law, BYBIL, 1975, Vol. 47, No. 1, S. 1 (19).

40 *Danilenko*, Law-Making in the International Community, 1993, S. 252; *Dinstein*, War, Aggression and Self-Defence, 5. Auflage, 2012, Rn. 291; *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage, 2014, § 17 Rn. 23.

41 UN Doc. A/RES/217 (III).

42 Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, S. 226 (para. 70); Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, S. 14 (para. 188).

43 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage, 2014, § 17 Rn. 14; *Crawford*, Brownlie's Principles of International Public Law, 8. Auflage, 2012, S. 25 ff.

vor bei der Übung, muss diese Rechtsüberzeugung nicht notwendigerweise bei allen Völkerrechtssubjekten feststellbar sein, sie muss sich allerdings als eine „allgemeine" Grundposition zwischen ihnen darstellen.[44]

An dieser Rechtsüberzeugung mangelt es, wenn Staaten beispielsweise im protokollarischen Bereich aufgrund von Höflichkeit, Dienlichkeit oder Tradition handeln.[45]

II. Nachweis von Völkergewohnheitsrecht

Nach den verschiedenen Arten der Entstehung von Völkergewohnheitsrecht (Handlungen, Erklärungen, Unterlassen etc.) richtet sich auch der Nachweis von Völkergewohnheitsrecht. Grundsätzlich wird eine Untersuchung derjenigen Akte vorgenommen, die eine Übung im Sinne von Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut darstellen können.[46] Aus dem oben aufgeführten Diktum des IGH im *Nicaragua*-Fall ergibt sich, dass der IGH zur Analyse (vorliegend in Bezug auf die völkergewohnheitsrechtliche Geltung des Gewaltverbots) nicht nur das tatsächliche Verhalten der Staaten als Völkerrechtssubjekte heranzieht, sondern auch deren hierzu abgegebenen Erklärungen sowie auch die dritter Staaten („If a State acts in a way prima facie incompatible with a recognized rule, but defends its conduct by appealing to exceptions or justifications contained within the rule itself, then whether or not the State's conduct is in fact justifiable on that basis, the significance of that attitude is to confirm rather than to weaken the rule.").[47]

Das subjektive Element der *opinio juris* kann nach herrschender Meinung aus der Übung selbst gefolgert werden, aber auch aus weiteren Er-

---

44 *Herdegen*, Völkerrecht, 16. Auflage, 2017, § 16 Rn. 7.

45 North Sea Continental Shelf (Denmark/Netherlands v. Germany), I.C.J. Reports 1969, S. 3 (para. 77).

46 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage, 2014, § 17 Rn. 33.

47 Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. USA), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, S. 14 (para. 186). Siehe ausführlich zu den Methoden des IGH in der Bestimmung von Völkergewohnheitsrecht Richter *Peter Tomka* (Präsident des IGH), The Judge and International Custom, Presentation, 44. Réunion du Comité des Conseillers Juridiques sur le Droit International Public (CAHDI), Council of Europe, Paris, 21. September 2012, S. 27 ff.

klärungen, beispielsweise im Rahmen von internationalen Konferenzen, in denen die Existenz einer entsprechenden Regel behauptet wird.[48]

Damit wird deutlich, dass der Diskurs eine eigenständige Bedeutung neben dem tatsächlichen Verhalten besitzt.[49] Zum Auffinden eines solchen Diskurses eignen sich Veröffentlichungen internationaler Organisationen, insbesondere der Vereinten Nationen, aber auch offizielle Stellungnahmen, Pressemitteilungen, Pressekonferenzen etc.[50] Als konkrete, allerdings keinesfalls abschließende Beispiele für den dieser Arbeit zugrundeliegenden Untersuchungsgegenstand des Selbstverteidigungsrechts sind zu nennen: Repertoire of the Practice of the Security Council (seit 1952, aufgegliedert nach den einzelnen relevanten Artikeln der UN-Charta), UN Yearbook, Wortprotokolle, Meeting Records und Exchange of Letters.

Entscheidungen internationaler Gerichte oder hoher nationaler Gerichte können eine „Katalysatorenwirkung" in der Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht entfalten, wenn sie auf eine entsprechende Bestätigung in der Staatengemeinschaft stossen.[51] Jedenfalls gelten richterliche Entscheidungen wie auch „Lehrmeinungen der fähigsten Völkerrechtler" gemäß Artikel 38 Abs. 1 d) IGH-Statut als Hilfsmittel *(„subsidiary means")* zur Feststellung von Rechtsnormen. Der IGH hat in seinem Urteil zu *Jurisdictional Immunities of the State* vom 3. Februar 2012 zur Bestimmung der Immunität im Völkergewohnheitsrecht ausdrücklich auch Entscheidungen nationaler Gerichte herangezogen, aber auch vielfach auf Berichte und Entwürfe der *International Law Commission* rekurriert.[52]

---

48 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage, 2014, § 17 Rn. 34 f.

49 Vgl. *Bothe*, Rechtliche Hegung von Gewalt zwischen Theorie und Praxis, in: International Law between Universalism and Fragmentation, FS in Honour of Gerhard Hafner, Buffard/Crawford/Pellet/Wittich (Hrsg.), 2008, S. 141 (144). Zu Recht stellt *Bothe* fest, dass dieser Diskurs aber auch „stark fallbezogen" ist, ibid., S. 145.

50 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage, 2014, § 17 Rn. 33; *Crawford*, Brownlie's Principles of International Public Law, 8. Auflage, 2012, S. 24.

51 *Herdegen*, Völkerrecht, 16. Auflage, 2017, § 16 Rn. 4; *von Arnauld*, Völkerrecht, 3. Auflage, 2016, Rn. 267, *Pellet*, Article 38, in: The Statute of the International Court of Justice, A Commentary, Zimmermann/Oellers-Frahm/Tomuschat/Tams (Hrsg.), 2. Auflage, 2012, Rn. 301 ff.; *Graf Vitzthum*, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Auflage, 2016, 1. Abschnitt, Rn. 147.

52 "In the present case, State practice of particular significance is to be found in the judgments of national courts […]", Immunities of the State (Germany v. Italy, Greece Intervening), Judgment, I.C.J. Reports 2012, S. 99 (para. 55 f.). "Although

Hinsichtlich seiner eigenen Rolle stellte der IGH in seinem Gutachten zur *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* fest:

> "Finally, it has been contended by some States that in answering the question posed, the Court would be going beyond its judicial role and would be taking upon itself a law-making capacity. It is clear that the Court cannot legislate, and, in the circumstances of the present case, it is not called upon to do so. Rather its task is to engage in its normal judicial function of ascertaining the existence or otherwise of legal principles and rules applicable to the threat or use of nuclear weapons. The contention that the giving of an answer to the question posed would require the Court to legislate is based on a supposition that the present *corpus juris* is devoid of relevant rules in this matter. The Court could not accede to this argument; it states the existing law and does not legislate. This is so even if, in stating and applying the law, the Court necessarily has to specify its scope and sometimes note its general trend."[53]

Allerdings kommt dem IGH eben bei dieser Bestimmung des Inhalts des Rechts auch eine gestalterische Funktion zu, so dass seine Entscheidungen

---

there has been much debate regarding the origins of State immunity and the identification of the principles underlying that immunity in the past, the International Law Commission concluded in 1980 that the rule of State immunity had been "adopted as a general rule of customary international law solidly rooted in the current practice of States" (Yearbook of the International Law Commission, 1980, Vol. II (2), p. 147, para. 26). That conclusion was based upon an extensive survey of State practice and, in the opinion of the Court, is confirmed by the record of national legislation, judicial decisions, assertions of a right to immunity and the comments of States on what became the United Nations Convention." Ibid., para. 56.

Hinsichtlich der Rolle von nationalen Gerichten folgt das Bundesverfassungsgericht diesem Ansatz, wie der Bundesverfassungsrichter *Paulus* deutlich machte: "There is little doubt that the Federal Constitutional Court has accepted its role as not only a passive applier, but also as a contributor to the development and implementation of customary international law." in: The Judge and International Custom, Presentation, 44. Réunion du Comité des Conseillers Juridiques sur le Droit International Public (CAHDI), Council of Europe, Paris, 21. September 2012, S. 85 (97). Siehe auch *Roberts*, Comparative International Law? The Role of National Courts in Creating And Enforcing International Law, Int'l & Comp. L.Q., Vol. 60, 2011, S. 57 ff. m.w.N. Zur Rolle der International Law Commission und Lehrmeinungen siehe *Pellet*, Article 38, in: The Statute of the International Court of Justice, A Commentary, Zimmermann/Oellers-Frahm/Tomuschat/Tams (Hrsg.), 2. Auflage, 2012, Rn. 225 f., 324.

53 Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, S. 226 (para. 18).

als wichtiges Werkzeug in der Konsolidierung und Entwicklung des Völkerrechts angesehen werden.[54]

III. Entstehung von neuem Völkergewohnheitsrecht und ius cogens

Völkergewohnheitsrecht ist also nicht statisch, sondern kann auch Änderungen erfahren und damit neues Völkergewohnheitsrecht begründen sowie vormals bestehendes aufheben. Dazu bedarf es wiederum einer neuen bzw. widersprechenden „Übung", verbunden mit einer entsprechenden Rechtsüberzeugung. Das Fehlen einer solchen Rechtsüberzeugung führt bei Handlungen, die dem geltenden Völkergewohnheitsrecht widersprechen, zum Vorliegen eines völkerrechtswidrigen Aktes.[55]

Eine Besonderheit besteht bei zwingenden Normen des allgemeinen Völkerrechts *(ius cogens),* deren Existenz in Judikatur und Lehre heute unbestritten ist.[56] Als zwingende Norm definiert die Wiener Vertragsrechtskonvention „eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann".[57]

Zunächst kann also festgehalten werden, dass auch Normen des *ius cogens* für Änderungen offen sind. Die ILC bemerkte dazu bereits 1966: "it would clearly be wrong to regard even rules of jus cogens as im-

---

54 *Pellet*, Article 38, in: The Statute of the International Court of Justice, A Commentary, Zimmermann/Oellers-Frahm/Tomuschat/Tams (Hrsg.), 2. Auflage, 2012, Rn. 313.

55 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage, 2014, § 17 Rn. 48.

56 Siehe beispielsweise die Bezugnahme auf *ius cogens* in der Rechtsprechung des IGH, so kürzlich in Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy, Greece Intervening), Judgment, I.C.J. Reports 2012, S. 99 (para. 92 ff.) oder Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006, S. 6 (para. 64). Siehe auch *Frowein*: "It can thus be said that the existence of ius cogens in public international law is recognized today by State practice, by codified law, and by legal theory." in: Ius Cogens, MPEPIL, März 2013, para. 5, m.w.N.

57 Artikel 53 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II S. 927.

mutable and incapable of modification in the light of future developments".[58]

Das allgemeine Völkerrecht *(general international law)* umfaßt sowohl Vertragsrecht, als auch Gewohnheitsrecht.[59] Der Begriff „allgemein" wird herkömmlich so interpretiert, dass regional geltende Normen nicht darunter fallen, sondern nur universelle oder semi-universelle Normen, wie beispielsweise die Charta der Vereinten Nationen.[60] Das Internationale Jugoslawientribunal stellte in dem *Furundzija*-Fall (1998) fest:

> "[Ius cogens is] a norm that enjoys a higher rank in the international hierarchy than treaty law and even 'ordinary' customary rules. The conspicious consequence of this higher rank is that the principle at issue cannot be derogated from by States through international treaties or local or special customs or even general customary rules not endowed with the same normative force."[61]

Gemäß Artikel 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention gilt bei Verstößen gegen *ius cogens*:

> **Artikel 53** Verträge im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts *(ius cogens)*
>
> Ein Vertrag ist nichtig, wenn er im Zeitpunkt seines Abschlusses im Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts steht. […]

Gleichzeitig erkennt die Wiener Vertragsrechtskonvention auch die Entstehung von neuem *ius cogens* an:

> **Artikel 64** Entstehung einer neuen zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts *(ius cogens)*
>
> Entsteht eine neue zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts, so wird jeder zu dieser Norm im Widerspruch stehende Vertrag nichtig und erlischt.

Daraus folgt, dass Normen des *ius cogens* durch neues Völkergewohnheitsrecht abgeändert werden können, wenn diese neue Norm „von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt" wird (Artikel 53 WVK).

Die anscheinend eindeutige Rechtslage wird allerdings dadurch problematisch, als die Wiener Vertragsrechtskonvention weder Beispiele für *ius*

---

58 Report of the International Law Commission on the work of its Eighteenth Session, Yearbook of the ILC 1966, Vol. II, S. 199 (para. 4).

59 *Dinstein*, War, Aggression and Self-Defence, 5. Auflage, 2012, Rn. 282.

60 *Dinstein*, ibid.

61 *Prosecutor v. Anto Furundzija*, ICTY, Trials Chamber, Judgment, Case No.: IT-95-17/1-T, 10. Dezember 1998, para. 153.

cogens nennt, noch genauer bestimmt, was unter „der internationalen Staatengemeinschaft *in ihrer Gesamtheit*" (engl. „as a whole", franz. „dans son ensemble", span. „en su conjunto") zu verstehen ist. Es stellt sich also die Frage, ob diesbezüglich das Einstimmigkeitsprinzip gilt, also alle Staaten zustimmen müssen oder eine Zustimmung der Mehrzahl der Staaten genügt

Die *traveau préparatoires* zur Entstehung der Wiener Vetragsrechtskonvention und Stellungnahmen der Staaten legen nahe, dass eine einfache Mehrheit der Staaten nicht genügt, um zwingendes Völkerrecht zu begründen.[62] Vielmehr muss ein Konsens unter allen „wichtigen konstituierenden Mitgliedern der Staatengemeinschaft" („need for consensus among all important constituent elements of the international community") bestehen.[63] Dem folgte auch die *International Law Commission* (ILC) in ihrem Kommentar zum Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit aus dem Jahr 1976:

> "It certainly does not mean the requirement of unanimous recognition by all the members of that community, which would give each State an inconceivable right of veto. What it is intended to ensure is that a given internationally wrongful act shall be recognized as an 'international crime', not only by some particular group of States, even if it constitutes a majority, but by all the essential components of the international community."[64]

Auch die herrschende Meinung in der Völkerrechtsliteratur folgt dieser Auffassung.

> "Il faut que la conviction du caractère impératif de la régle soit partagée por toutes les composantes essentielles de la communmauté internationale et non seulement, par example, par les Ètats de L'Ouest ou de l'Est, par les pays développ's ou en voie de développement, par ceux d'un continent ou d'un autre."[65]

Dieser Konsens bedeutet allerdings nicht, dass alle Staaten der Norm zustimmen müssen. Einzelne Staaten oder gar kleinere Staatengruppen kön-

---

62 Ausführlich hierzu: *Danilenko*, Law-Making in the International Community, 1993, S. 231 ff.

63 *Danilenko*, ibid., S. 233.

64 ILC, Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 1976, Vol. II, Part Two, S. 119.

65 *Ago*, Droit des traités à la lumière de la Convention de Vienne, RCADI 134, 1971, S. 237 (323).

nen durch ihre Ablehnung der Anerkennung einer neuen zwingenden Norm die Entstehung nicht verhindern.[66]

Ungeklärt bleibt jedoch, welche Normen als *ius cogens* gelten.[67] Der IGH hat vereinzelt Normen als *ius cogens* bezeichnet, so z.B. das Verbot des Völkermordes in seinem Urteil zu *Armed Activities on the Territory of the Congo*[68] und im Jahr 2012 das Folterverbot[69]. Die ILC führt in ihrem Kommentar zum Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit von 2001 eine Reihe von *ius cogens* Normen auf, die von Staaten unwidersprochen und auch durch die internationale Rechtsprechung anerkannt seien. Sie weist aber auch darauf hin, dass es sich nicht um eine abschließende Liste handelt:

> "Those peremptory norms that are clearly accepted and recognized include the prohibitions of aggression, genocide, slavery, racial discrimination, crimes against humanity and torture, and the right to self-determination".[70]

Während hier also das Verbot des Angriffskrieges *(„prohibition of aggression")* als *ius cogens* genannt wird, fehlt in der Liste das allgemeine Gewaltverbot. Die wohl herrschende Meinung in der Völkerrechtslehre betrachtet allerdings auch das Gewaltverbot als *ius cogens* und beruft sich dabei auf das *Nicaragua*-Urteil des IGH.[71] Dieser hatte darin ausgeführt:

---

66 *Danilenko*, Law-Making in the International Community, 1993, S. 234. Die abweichenden Staaten sind dann aber nach überwiegender Meinung auch nicht an die neue Norm gebunden ("to compel states to accept norms established without their consent and against their will infringed on their souvereign equality", Statement of the French Delegation), zitiert ibid., S. 235, gelten also dann als „persistent objector".

67 Siehe anstelle vieler dazu *D'Amato*, It's a Bird. It's a Plane. It's Jus Cogens!, Conn. J. Int'l L., Vol. 6, No. 1, 1990, S. 1 ff; *Shelton*, Normative Hierarchy in International Law, AJIL, Vol. 100, No. 2, 2006, S. 291 (302) m.w.N.

68 Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application: 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006, S. 6 (para. 64).

69 Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal), Judgment, I.C.J. Reports 2012, S. 422 (para. 99).

70 ILC, Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol. II, Part Two, S. 85, 112 f. m.w.N.

71 *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht, Bd. I/3, S. 822; *Frowein*, Ius Cogens, MPEPIL, März 2013, para. 8; *Doehring*, Völkerrecht, 2. Aufl., 2004, S. 247; *Dinstein*, War, Aggression and Self-Defence, 5. Auflage, 2012, Rn. 295; *Crawford*, Brownlie's Principles of International Public Law, 8. Auflage, 2012, S. 595;

> "A further confirmation of the validity as customary international law of the principle of the prohibition of the use of force expressed in Article 2, paragraph 4, of the Charter of the United Nations may be found in the fact that it is frequently referred to in statements by State representatives as being not only a principle of customary international law but also a fundamental or cardinal principle of such law. The International Law Commission, in the course of its work on the codification of the law of treaties, expressed the view that 'the law of the Charter concerning the prohibition of the use of force in itself constitutes a conspicuous example of a rule in international law having the character of jus cogens'."[72]

Eine solche Auslegung erscheint jedoch nicht zwingend. Im ersten Satz geht es um die Einordnung des Gewaltverbots als Völkergewohnheitsrecht, das der IGH zwar als ein *„fundamental or cardinal principle"* bezeichnet, aber eben nicht als *ius cogens*.[73] Im zweiten Satz referiert er lediglich eine Ansicht der ILC aus dem Jahr 1966, die ihrerseits nur von einem *„conspicuous example"* spricht, und auch nachfolgend, wie eben gezeigt, davon abgesehen hat, das Gewaltverbot in ihre „nicht-abschließende" Liste aufzunehmen.[74]

Versteht man das allgemeine Gewaltverbot als Oberbegriff, und die Angriffshandlung als einen Fall der verbotenen Gewalt[75], erscheint die Gleichsetzung beider Begriffe – mit der Folge, dass beide den Status einer *ius cogens* Norm haben – ebenfalls nicht überzeugend. Die damals 111 Vertragsstaaten des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH)

Schachter, In Defense of International Rules on the Use of Force, U. Chi. L. Rev., Vol. 53, No. 1, 1986, S. 113 (129).

72 Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, S. 14 (para. 190).

73 Vgl. aber die Separate Opinion of President Singh ("the principle of non-use of force belongs to the realm of jus cogens"), ibid., S. 153; Separate Opinion of Judge Sette-Camara ("the non-use of force as well as non-intervention […] are not only cardinal principles of customary international law but could in addition be recognized as peremptory rules of customary international law"), ibid., S. 199.

74 Siehe auch ILC, Fifty-eigth Session, 2006, Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law, Report of the Study Group of the ILC: "Nevertheless, more has been perhaps read into the decision than is warranted: the Court only mentions the words jus cogens by quoting (although apparently with approval) the ILC and the representatives of both parties to the dispute – it never picked up the vocabulary as part of its own language.", UN Doc. A/CN.4/L.682, 13. April 2006, para. 378.

75 Siehe näher zum Gewaltverbot in seiner vertraglichen wie auch gewohnheitsrechtlichen Geltung im Völkerrecht 4. Kapitel I.

machten jedenfalls in ihrer Auslegungserklärung zum Verbrechen der Aggression, die im Jahre 2010 in Kampala verabschiedet wurde, deutlich: "It is understood that aggression is the most serious and dangerous form of the illegal use of force".[76]

Wie sich zudem noch zeigen wird, ist das Gewaltverbot von „einer nicht unbeträchtlichen Grauzone umgeben"[77] und sein Inhalt somit bei weitem nicht eindeutig. Die Diskussion um die völkerrechtliche Legitimation des NATO-Einsatzes im Kosovo (1999) mag hier als einschlägiges Beispiel gelten. Diese Tatsache spiegelt sich im Übrigen auch im Tatbestand des Artikel 8 *bis* IStGH-Statut wider, der eine sogenannte Schwellenklausel enthält, wonach nur solche Akte der Aggression unter die Gerichtsbarkeit des Internationalen Strafgerichtshofs fallen, die eine „*manifest* violation of the Charter of the United Nations" sind.[78] Diese Klausel ermöglicht es im Ergebnis, völkerrechtlich umstrittenen Einsatz von Gewalt von der Strafbarkeit auszunehmen.[79]

Vor dem Hintergrund einer fehlenden Klarheit des Inhalts des Gewaltverbots ist daher derzeit entgegen der herrschenden Meinung in der Völkerrechtsliteratur davon auszugehen, dass das allgemeine Gewaltverbot noch nicht dem *ius cogens* zugerechnet werden kann. Dafür aber – und insofern der ILC folgend – ist zumindest das Verbot der Aggression, das jedenfalls durch die Resolution der UN-Generalversammlung mit dem Titel *Definition der Aggression* (Resolution 3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974)[80] eine maßgebliche, wenn auch noch nicht abschließende Konkretisierung gefunden hat, als *ius cogens* zu bewerten.[81]

---

76 Review Conference of the Rome Statute of the International Criminal Court, Kampala, 31 May – 11 June 2010, Official Records (Doc. RC/11), Part II, RC/Res.6 The Crime of Aggression, Annex III: Understandings regarding the amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court on the crime of aggression, S. 22, para. 6.

77 *Kreß/von Holtzendorff*, Durchbruch in Kampala, VN, Heft 6, 2010, S. 260 (263).

78 Siehe Rome Statute of the International Criminal Court, UN Doc. A/CONF.183/9, 17. Juli 1998, as amended, http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/ADD16852-AEE9-4757-ABE7-9CDC7CF02886/283503/RomeStatutEng1.pdf.

79 Vgl. zur Schwellenklausel *Kreß/von Holtzendorff*, Durchbruch in Kampala, VN, Heft 6, 2010, S. 260 (263).

80 Siehe näher dazu 4. Kapitel I 2.1.

81 So auch *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage, 2014, § 16 Rn. 59; *Garwood-Gowers*, Israel's Airstrike on Syria's Al-Kibar Facility: A Test Case for the Doctrine of Pre-emptive Self-Defence?, JCSL, 2011, Vol. 16 No.2, p. 263 (272); *Henderson*, The Persistent Advocate and the Use of Force: The Impact

Daraus folgt wiederum, dass hinsichtlich der Anforderungen einer Änderung des unbestrittenermaßen auch im Völkergewohnheitsrecht geltenden Gewaltverbots nicht die strengen Maßstäbe, wie sie nach Artikel 53 WVK für *ius cogens* Normen gelten, anzuwenden sind, sondern es einer entsprechenden Staatenpraxis verbunden mit einer Rechtsüberzeugung bedarf.

IV. Bindungswirkung des Völkergewohnheitsrechts

Existiert eine Norm im universalen Völkergewohnheitsrecht, so bindet sie alle Völkerrechtssubjekte, die von ihrem Regelungsinhalt betroffen sind, und zwar unerheblich, ob sie an dem Rechtserzeugungsprozeß teilgenommen haben oder ausdrücklich zugestimmt haben.[82]

Diese Bindungswirkung kann nur durch die kontinuierliche Einlegung von Protesten (*„persistent objector"*) abgewendet werden, die aber nicht die Entstehung der Norm selbst hindern kann. Hierzu führte der IGH in seinem *Fischerei*-Urteil (1951) aus:

> "In any event the ten-mile rule would appear to be inapplicable as against Norway inasmuch as she has *always* opposed any attempt to apply it to the Norwegian coast."[83]

Soweit eine Regel allerdings als zwingendes Recht gilt *(ius cogens)*, vermag auch beständiger Protest ihre Bindungswirkung für den betreffenden Staat nicht zu vermeiden.[84]

---

of the United States Upon the Jus ad Bellum in the Post-Cold War Era, 2010, S. 29, sowie die sehr ausführliche Untersuchung bei *Green*, Questioning the Peremptory Status of the Prohibition of the Use of Force, Mich. J. Int'l L., Vol. 32, Issue 2, 2011, S. 215 ff. m.w.N.

82 *Heintschel von Heinegg*, in: Ipsen, Völkerrecht, 6. Auflage, 2014, § 17 Rn. 25.

83 Fisheries Case (United Kingdom v. Norway), Judgment, I.C.J. Reports 1951, S. 116 (131). Hervorheb. durch Verf. Vgl. auch *Crawford:* "[T]he persistent objector rule reinforces the principle of state consent in the creation of custom." in: Brownlie's Principles of International Public Law, 8. Auflage, 2012, S. 28.

84 *Herdegen*, Völkerrecht, 16. Auflage, 2017, § 16 Rn. 13.

V. Zusammenfassung

Völkerrecht ist kein statisches Recht, sondern Wandel unterworfen. Insbesondere im Bereich des Völkergewohnheitsrechts kann eine Staatenpraxis verbunden mit entsprechender Rechtsübzeugung zur Entstehung neuer Regeln führen. Aber auch im Rahmen völkerrechtlicher Verträge können Regeln im Wege einer dynamischen Auslegung Konkretisierungen und damit neue Bedeutung erfahren.

Damit stellt sich die Frage, ob die *Bush*-Doktrin zu einem solchen Wandel des Völkerrechts geführt haben könnte, also Staaten die Doktrin als (neues) Recht anerkannt und danach gehandelt haben.

3. Kapitel – Die Bush-Doktrin

I. Einführung

Die sogenannte *Bush*-Doktrin mit ihrem postulierten Anspruch auf präemptive Selbstverteidigung und zwangsweisen Regierungswechsel sowie dem *„Harboring"*-Argument wird, wie der Name bereits sagt, mit der Administration von *George W. Bush* (Amtszeit 20. Januar 2001 – 20. Januar 2009) verbunden. In diesem Kapitel werden die Doktrin erläutert und ihre Bestandteile untersucht.

Zuvor werden jedoch frühere Administrationen und ihre Sicherheitsstrategien[85] einer Betrachtung unterzogen, wobei sich bestätigen wird, dass bereits Bush's Vorgänger, insbesondere *Ronald Reagan* (Amtszeit 20. Januar 1981 – 20. Januar 1989) und *Bill Clinton* (Amtszeit 20. Januar 1993 – 20. Januar 2001), durchaus ähnliche Ansätze verfolgten, wenn auch noch stark verklausuliert.[86]

---

85 Per Gesetz ist der Präsident der Vereinigten Staaten verpflichtet, dem Kongreß jährlich einen Bericht über die nationale Sicherheitsstrategie vorzulegen (Goldwater-Nichols Defense Department Reorganization Act of 1986 amending Title 50, Chapter 15, Section § 404a of the U.S. Code [P.L. 99-433, § 603/50 U.S.C § 3043]). Diese Berichte reflektieren die Politik der Exekutive im Bereich der Sicherheitspolitik, eingeschlossen die Anwendung von militärischer Gewalt und Abrüstungskontrolle. Siehe auch U.S. Adoption of New Doctrine on Use of Force, AJIL, Vol. 97, No. 1, 2003, S. 203.

86 Zum Teil wird in der völkerrechtlichen Literatur die Kuba-Krise (1962) in der Amtszeit von Präsident John F. Kennedy als erster Fall von amerikanischer präemptiver und damit völkerrechtswidriger Selbstverteidigung angesehen. Hintergrund war die Stationierung von nuklearen Waffen auf Kuba durch die damalige UdSSR. Die USA verhängten daraufhin eine Seeblockade gegen Kuba. Es ist allerdings der herrschenden Meinung zuzustimmen, die in der Seeblockade angesichts des Bedrohungspotentials einerseits und der Verhältnismäßigkeit der amerikanischen Antwort eine zulässige Selbstverteidigungsmaßnahme sieht. Siehe dazu ausführlich *McDougal*, The Soviet-Cuban Quarantine and Self-Defense, 1963, Yale Law School, Faculty Scholarship Series, Paper 2607, S. 597 (603); *Wedgwood*, The Fall of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defense, AJIL, Vol. 97, No. 3, 2003, S. 576 (584-585); *Reisman/Armstrong*, The Past and Future of the Claim of Preemptive Self-Defense, AJIL, Vol. 100, No. 3, 2006, S. 525 (527); anderer Ansicht *Wright*, der die Blockade als präventive

II. Frühere US-Regierungen

1. Reagan-Administration (1981–1989)

1984 erließ Präsident Ronald Reagan eine *National Security Decision Directive* in Bezug auf die Bekämpfung von Terrorismus. Nur Teile der Direktive wurden bisher veröffentlicht, allerdings zeigen diese Ausschnitte bereits den Auftakt zu einer weitreichenden Auslegung der Maßnahmen gegen Staaten, die den Terrorismus unterstützen oder dieses beabsichtigen. Vorausgegangen waren zwei Anschläge der vom Iran unterstützen libanesischen *Hizbullah* (damals bekannt unter dem Namen *Islamic Jihad Organization*) auf amerikanische Einrichtungen im Libanon: Am 18. April 1983 explodierte eine 400-Kilo Bombe, versteckt in einem Lastwagen, vor der amerikanischen Botschaft in Beirut. 63 Menschen starben, darunter auch der *CIA Middle East Director*, Robert C. Ames, mehr als 120 wurden verletzt. Nur sechs Monate später, am 23. Oktober 1983, kamen bei einem Bombenanschlag auf das Hauptquartier des *Eighth US Marine Battallion* in Beirut 241 Marines ums Leben.[87]

Das *U.S. Department of Defense* richtete eine Untersuchungskommission, die sogenannte *Long Commission,* ein, die in ihrem Bericht zu den Anschlägen in Beirut abschließend feststellte:

> "Combating terrorism requires an active policy. A reactive policy only forfeits the initiative to the terrorists. The Commission recognizes that there is no single solution. The terrorist problem must be countered politically and militarily at all levels of government. Political initiatives should be directed at collecting and sharing intelligence on terrorist groups, and promptly challenging the behavior of those states which employ terrorism to their own ends. It makes little sense to learn that a State or its surrogate is conducting a terrorist campaign or planning a terrorist attack and not confront that government with political or military consequences if it continues forward. [...]
>
> [S]tate sponsored terrorism is an important part of the spectrum of warfare and [...] adequate response to this increasing threat requires an active national

---

Maßnahme bewertete, die gegen Artikel 2 Ziff. 4 UN-Charta sowie Artikel 51 UN-Charta (mangels eines vorhergehenden bewaffneten Angriffs) verstossen habe, in: The Cuban Quarantine. AJIL, Vol. 57, No. 3, 1963, S. 546 (562), ähnlich auch *Rivkin*, The Virtues of Preemptive Deterrence, Harv. J.L. & Pub. Pol'y, Vol. 29, Issue 1, 2005, S. 85 (86); *Rivkin/Casey/DeLaquil*, War, International Law, and Sovereignty: Reevaluating the Rules of the Game in a New Century: Preemption and Law in the Twenty-First Century, Chi. J. Int'l L., Vol. 5, 2005, S. 467 (481 ff.).

87 *Maogoto*, Battling Terrorism, 2005, S. 88.

> policy which seeks to deter attack or reduce its effectiveness. The Commission further concludes that this policy needs to be supported by political and diplomatic actions and by a wide range of timely military response capabilities."[88]

Der Bericht der *Long Commission* wird als Wendepunkt der amerikanischen Terrorismusbekämpfung angesehen.[89] Obwohl in Bezug auf die zu ergreifenden Maßnahmen in weiten Bereichen noch unpräzise, erhält die *militärische* Bekämpfung des Terrorismus nunmehr einen Platz in der Sicherheitsstrategie. Präsident Reagan hatte diesen Strategiewechsel bereits 1981 angedeutet, als er nach der Freilassung der Teheraner Geiseln[90] vor einer *„swift and effective retribution"* der USA im Falle weiterer terroristischer Angriffe warnte – die sogenannte „Reagan policy of swift, effective retribution".[91] Ein hochrangiger Mitarbeiter des Verteidigungsministeriums, Noel Koch, erklärte, dass die neue Sicherheitsstrategie ein Quantensprung in der Bekämpfung des Terrorismus gleichkomme, da sie die bisherigen rein reaktiven Maßnahmen zugunsten proaktiver Schritte ergänze.[92]

Die *National Security Decision Directive 138* vom 3. April 1984 führt aus:

> "The U.S. Government considers the practice of terrorism by any person or group in any cause a threat to our national security and will resist the use of terrorism by all legal means available. [...] State-sponsored terrorist activity or directed threats of such action are considered to be hostile acts and the U.S.

---

88 U.S. Department of Defense, Report of the DoD Commission on Beirut International Airport Terrorist Act, 23. Oktober 1983, S. 128 ff., http://www.ibiblio.org/hyperwar/AMH/XX/MidEast/Lebanon-1982-1984/DOD-Report.

89 *Maogoto*, Walking an International Law Tightrope: Use of Military Force to Counter Terrorism – Willing the Ends, Brook. J. Int'l L., 2006, S. 405 (429).

90 Am 4. November 1979 besetzte eine iranische militante Gruppierung das U.S.-Botschaftsgebäude und nahm das Botschaftspersonal als Geiseln. Ein Befreiungsversuch mit Helikoptern nach fünf Monaten, angeordnet durch die Carter-Regierung, scheiterte. Die Geiseln wurden schließlich am 20. Januar 1981 durch Vermittlung Algeriens freigelassen. Siehe auch IGH, Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran ("Teheraner Geiselfall"), Urteil vom 24. Mai 1980, I.C.J. Reports 1980, S. 3 ff. sowie 4. Kapitel II 3.6.1.

91 *Raines*, Hostages Hailed at White House, Reagan Vows 'Swift Retribution' For Any New Attack on Diplomats, NYT, 28. Januar 1981, A6; *Starr-Deelen,* Presidential Policies on Terrorism, 2014, S. 50.

92 Zitiert in: *Maogoto*, Walking an International Law Tightrope: Use of Military Force to Counter Terrorism – Willing the Ends, Brook. J. Int'l L., 2006, S. 405 (430).

> will hold sponsors accountable. Whenever we have evidence that a state is mounting or intends to conduct an act of terrorism against us, we have a responsibility to take measure [*sic*] to protect our citizens, property, and interests."[93]

Bereits seit 1979 führt das *U.S. State Department* eine Liste mit Staaten, die den Terrorismus unterstützen.[94] Im Januar 1984 wurde auch der Iran auf die Liste gesetzt, auf der sich zu dieser Zeit auch Syrien, Kuba, Süd-Jemen und Libyen befanden.[95]

In einem vormals als geheim eingestuften *Memorandum für Edwin Meese III* vom 15. August 1984 wurde die Terrorismusstrategie der Reagan-Administration auch unter dem Aspekt *„Unwilling/Unable"* dargestellt – ein früher Hinweis auf die sogenannte *„Harboring*-Doktrin*"*, der nachfolgende Administrationen, inklusive der Bush-Administration, folgen sollten[96]:

> "The Use of Force Against Terrorist Acts
>
> I. Highlights
>
> […]
>
> - The state which is the target of terrorist violence has the right, in accordance with Article 51 of the U.N. Charter, to act in legitimate self-defense including, if necessary, the use of appropriate force.

---

93 Auszug der National Security Decision Directive 138 (3. April 1984), http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB55/nsdd138.pdf.

94 Die Designation durch den *Secretary of State* erfolgt gemäß Sektion 6(j) des Export Administration Act, Sektion 40 des Arms Export Control Act und Sektion 620A des Foreign Assistance Act. Verbunden mit der Designation sind Einschränkung für amerikanische Auslandshilfen, Exportbeschränkungen für Waffenlieferungen und sog. dual-use Güter sowie weitere Maßnahmen. State Sponsors of Terrorism, U.S. Department of State, http://www.state.gov/j/ct/list/c14151.htm.

95 Auf der Liste werden derzeit drei Staaten geführt: Syrien (Designation: 29. Dezember 1979), Iran (19. Januar 1984) und Sudan (12. August 1993). State Sponsors of Terrorism, U.S. Department of State, Stand: September 2017, http://www.state.gov/j/ct/list/c14151.htm. Nordkorea, vormals ebenfalls auf der Liste, wurde am 11. Oktober 2008 von der Liste gestrichen. Country Reports on Terrorism 2008, Chapter III, U.S. Department of State, 30. April 2009, https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2008/122436.htm.

96 *Reinold*, State Weakness, Irregular Warfare, and the Right to Self-Defense Post-9/11, AJIL, Vol. 105, No. 2, 2011, S. 244 (251).

> - In extreme situations, a state may take forcible action to prevent an imminent attack if non-forcible means of preventing it have been exhausted or are not reasonably available.
>
> - Such use of force without the consent of the host state is entitled only when the host country is unable or unwilling to take effective action."[97]

Vor dem Hintergrund steigender terroristischer Angriffe, darunter insbesondere die Anschläge der *Abu Nidal* Organisation, auch unter dem Namen *Fatah Revolutionary Council* (FRC) bekannt[98] und hinter der syrische und libysche Geheimdienste vermutet wurden[99], fand zwei Jahre später auch die unilaterale Terrorismusbekämpfung Aufnahme in die nationale Sicherheitsstrategie der amerikanischen Regierung.

> "The U.S. Government considers the practice of terrorism by any person or group a potential threat to our national security and will resist the use of terrorism by all legal means available. The United States is opposed to domestic and international terrorism and is prepared to act in concert with other nations or unilaterally when necessary to prevent or respond to terrorist acts.
>
> States that practice terrorism or actively support it, will not be allowed to do so without consequences. Whenever we have evidence that a state is mounting or intends to conduct an act of terrorism against us, we have a responsibility to take measures to protect our citizens, property, and interests."[100]

---

97 Memorandum for Edwin Meese III, From Robert C. McFarlane, Background Material on Terrorism, 15. August 1984, Ronald Reagan Library, http://www.washingtondecoded.com/files/nsdd.pdf.

98 Die FRC war u.a. verantwortlich für die Entführung des EgyptAir-Fluges 648 auf dem Weg von Athen nach Kairo am 23. November 1985. Bei der Befreiungsaktion durch ägyptische Kommandokräfte auf Malta wurden von den 98 Geiseln 57 Personen getötet. Am 27. Dezember 1985 griffen Angehörige der FRC zeitgleich wartende Passagiere vor den El Al-Schaltern auf den Flughäfen in Rom und Wien mit Handgranaten an und feuerten mit Maschinengewehren. Insgesamt starben bei den beiden Anschlägen 21 Personen, mehr als 100 wurden verletzt. Vgl. dazu *Schneider/Hofer*, Ursachen und Wirkungen des weltweiten Terrorismus, 2007, S. 27.

99 Die *National Security Decision Directive 205* – Acting Against Libyan Support of International Terrorism (8. Januar 1986) verhängte ein Wirtschaftsembargo gegen Libyen und beorderte Marineeinheiten in das östliche Mittelmeer, http://www.fas.org/irp/offdocs/nsdd/nsdd-205.htm.

100 *National Security Decision Directive 207*, The National Program for Combatting Terrorism (20. Januar 1986), http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB55/nsdd207.pdf.

Der damalige *Secretary of State*, George Shultz, nutzte die aufkommende Debatte in verschiedenen Medienberichten und Expertenforen, um den in der Sicherheitsstrategie formulierten Anspruch der Vereinigten Staaten auf militärische Maßnahmen im Rahmen der Terrorismusbekämpfung zu verteidigen. Bereits im Oktober 1984 hatte er in einer vielbeachteten Rede in der *Park Avenue Synagogue* deutlich gemacht, dass die USA bei der Bekämpfung von Terroristen auch zu militärischen Maßnahmen greifen würden, unter Umständen auch bevor alle notwendigen Tatsachen feststünden.[101] Damit zählten neben vorbeugenden Maßnahmen und reaktiven Vergeltungsschlägen auch präemptive Maßnahmen zu den Handlungsmöglichkeiten der Regierung:

> "We must reach a consensus in this country that our responses should go beyond passive defense to consider means of active prevention, preemption, and retaliation. Our goal must be to prevent and deter future terrorist acts, and experience has taught us over the years that one of the best deterrents to terrorism is the certainty that swift and sure measures will be taken against those who engage in it."[102]

Der Hinweis auf die *„swift and sure measures"* und somit die sogenannte *Reagan*-Policy führte in der Folgezeit zur Etablierung als „*Shultz*-Doktrin", die als logische Erweiterung der *Reagan*-Policy angesehen wurde.[103] Einige Komentatoren halten George Shultz sogar für den „Vater der *Bush*-Doktrin".[104]

Schon 1984 hatte Shultz nicht nur eine steigende Anzahl von terroristischen Anschlägen auf amerikanische Einrichtungen vorhergesagt, sondern ebenfalls auch die ablehnende Haltung anderer Staaten auf die amerikani-

---

101 "We now recognize that terrorism is being used by our adversaries as a modern tool of warfare. It is no aberration. We can expect more terrorism directed at our strategic interests around the world in the years ahead. To combat it, we must be willing to use military force. [...] The public must understand before the fact that occasions will come when their government must act before each and every fact is known – and the decisions cannot be tied to the opinion polls." *George P. Shultz*, Terrorism and the Modern World, Address Before the Park Avenue Synagogue, New York City, 25. Oktober 1984, Department of State Bulletin, Dezember 1984.

102 Ibid.

103 *Maogoto*, Walking an International Law Tightrope: Use of Military Force to Counter Terrorism – Willing the Ends, Brook. J. Int'l L., 2006, S. 405 (431); *Starr-Deelen,* Presidential Policies on Terrorism, 2014, S. 47.

104 *Henninger*, George Shultz, Father of the Bush-Doctrine, Wall Street Journal vom 19. April 2006.