

# SWP-Aktuell

NR. 3 JANUAR 2020

## Für eine Kultur völkerrechtlicher Rechtfertigung

Der Fall Soleimani

Christian Schaller/Johannes Thimm

International wird eine breite Debatte darüber geführt, ob die gezielte Tötung des iranischen Generals Qasem Soleimani durch eine US-Drohne völkerrechtlich zulässig war. Dabei hat die Trump-Administration bislang kaum Anstrengungen unternommen, diese Operation juristisch plausibel zu begründen. Daran zeigt sich einmal mehr, dass völkerrechtliche Erwägungen für Präsident Donald Trump selbst bei derart wichtigen Entscheidungen keine Rolle spielen. Staaten, die wie Deutschland für eine starke regelbasierte internationale Ordnung eintreten, sollten sich daher umso mehr darum bemühen, dem Völkerrecht Geltung zu verschaffen. Dazu gehört auch, Zweifel an der Rechtmäßigkeit solcher Aktionen gegenüber den Verantwortlichen klar zu benennen, auch wenn es dadurch zu politischen Unstimmigkeiten kommt.

Am 7. Januar 2020, vier Tage nach der Tötung General Soleimani im Irak, erklärte US-Außenminister Michael Pompeo laut *Financial Times*, er habe keine »spezifische Kenntnis« von der juristischen Rechtfertigung des Angriffs, sei aber sicher, dass die Administration die Frage gründlich geprüft habe. Am 8. Januar äußerten sich die USA gegenüber dem UN-Sicherheitsrat zu ihrem Vorgehen (Brief der UN-Mission der USA an den Präsidenten des UN-Sicherheitsrats). In dem Schreiben heißt es, man habe bestimmte Aktionen in Ausübung des Rechts auf Selbstverteidigung durchgeführt. Dazu zähle auch die Operation vom 3. Januar gegen Führungspersonen der iranischen Al-Quds-Kräfte. Mit diesen Aktionen hätten

die USA auf eine »eskalierende Serie bewaffneter Angriffe« reagiert, die in den vergangenen Monaten vom Iran und von ihm unterstützten Milizen ausgegangen seien und die sich gegen US-Truppen und amerikanische Interessen im Nahen Osten gerichtet hätten. Zweck der Aktionen sei es zum einen gewesen, den Iran von weiteren Angriffen abzuschrecken. Zum anderen sei es darum gegangen, den Iran und die betreffenden Milizen in ihrer Fähigkeit zu schwächen, solche Angriffe durchzuführen – so die Begründung.



## Die Begründung – völkerrechtlich nicht überzeugend

Die dem Sicherheitsrat vorgetragene Begründung der USA reicht für eine völkerrechtlich tragfähige Rechtfertigung des Einsatzes auf Grundlage des Selbstverteidigungsrechts im Sinne von Artikel 51 der UN-Charta nicht aus. Insbesondere fehlt es an einer substantiierten Darlegung, dass ein bewaffneter Angriff von Seiten des Irans tatsächlich andauerte oder zumindest unmittelbar bevorstand.

Die Anwendung von Gewalt als Reaktion auf einen bereits beendeten Angriff ist nach herrschender Auffassung nicht von Artikel 51 gedeckt. Der Verweis auf eine Serie bewaffneter Angriffe in den vergangenen Monaten – einzelne Vorfälle werden in dem Brief an den UN-Sicherheitsrat beschrieben – läuft darauf hinaus, dass der Begriff des bewaffneten Angriffs ausgedehnt wird. Insbesondere unter israelischen und amerikanischen Völkerrechtlern ist die Auffassung verbreitet, dass mehrere Angriffe von geringerer Intensität, die vom selben Angreifer ausgegangen sind und in naher Zukunft weitere solche Attacken befürchten lassen, als ein fortdauernder bewaffneter Angriff im Sinne von Artikel 51 zu werten sind (Akkumulierungstheorie). Eine derart weite Auslegung des Angriffsbegriffs zur Rechtfertigung »aktiver Verteidigung« kann Staaten letztlich dazu verleiten, sich unter Umständen in einem quasi dauerhaften Zustand der Selbstverteidigung zu wähnen und dementsprechend ausufernde Befugnisse zur Gewaltanwendung für sich zu reklamieren. Der vorliegende Fall illustriert dies besonders deutlich.

Insgesamt erweckt die amerikanische Begründung den Eindruck – dies verdeutlichen vor allem auch die Aussagen Präsident Trumps –, dass es sich bei dem Militärschlag vom 3. Januar eher um eine Vergeltungsaktion gehandelt hat, die vom Iran, aber auch von anderen Akteuren als ernsthafte Drohung verstanden werden soll. So sprach Trump davon, dass es sich bei General Soleimani um den »Nummer-eins-Terroristen in der Welt« gehandelt habe,

der über Jahre hinweg für die Tötung amerikanischer Zivilisten und Soldaten verantwortlich gewesen sei (Bemerkungen Trumps am 3.1.2020). Einige Tage später betonte Trump, dass Soleimani schon vor langer Zeit hätte eliminiert werden müssen. Jedenfalls hätten die USA durch seine Tötung ein wirksames Signal an andere Terroristen gesendet (Bemerkungen Trumps am 8.1.2020). Militärische Vergeltungsmaßnahmen können jedoch nicht unter Artikel 51 der UN-Charta gefasst werden und sind nach geltendem Völkerrecht unzulässig.

Zwar behauptete Präsident Trump wiederholt, Soleimani habe unmittelbar bevorstehende Angriffe auf mehrere US-Einrichtungen geplant; und auch aus dem US-Verteidigungsministerium war anfangs zu vernehmen, dass bereits Vorbereitungen für solche Angriffe getroffen worden seien (Stellungnahme des Pentagon vom 2.1.2020). Informationen, die diese Aussagen stützen würden, sind bislang jedoch nicht öffentlich bekannt geworden. Spätere Einlassungen aus dem Pentagon widersprechen dem sogar.

Eine rechtmäßige Inanspruchnahme des Rechts auf Selbstverteidigung setzt zudem voraus, dass die konkrete Abwehrhandlung notwendig und verhältnismäßig ist. Selbst wenn man davon überzeugt ist, dass tatsächlich eine Verteidigungslage gegeben war, dürfte es schwierig zu erklären sein, warum der mutmaßlich bevorstehende Angriff allein durch die Tötung Soleimanis abgewehrt werden konnte.

Damit sind bei weitem nicht alle völkerrechtlichen Probleme angesprochen, die der Fall aufwirft. So wäre etwa noch zu klären, welche Implikationen sich aus dem Recht bewaffneter Konflikte (*ius in bello*) ergeben und wie das Vorgehen gegenüber dem Irak zu rechtfertigen ist. Denn bei dem Angriff, der auf irakischem Territorium stattfand, wurden auch hochrangige Angehörige der irakischen Volksmobilisierungskräfte getötet.

## Aufweichung völkerrechtlicher Normen und Kategorien

Im Rahmen des seit 2001 geführten »Kriegs gegen den Terror« haben die USA zahlreiche juristische Konstruktionen entwickelt, um möglichst effektiv gegen Terroristen und deren Netzwerke vorgehen zu können. Damit ging auch eine Aufweichung etablierter völkerrechtlicher Normen und Kategorien einher. Insbesondere im Zusammenhang mit der Praxis gezielter Tötungen machten die Vorgängerregierungen unter den Präsidenten George W. Bush und Barack Obama geltend, dass es dafür weitreichende völkerrechtliche Befugnisse gebe.

Die Begründung der USA im Fall Soleimani deutet darauf hin, dass die auf die Bekämpfung von Terroristen (die von den USA bisweilen als »unlawful enemy combatants« eingestuft wurden) zugeschnittenen juristischen Konstruktionen offenbar auch zum Tragen kommen sollen, wenn Vertreter anderer Staaten als Bedrohung angesehen werden. Dabei hat die Tötung eines Kommandeurs einer offiziellen Militäreinheit eine völlig andere Qualität. Der gezielten Tötung mutmaßlicher Terroristen liegt die Annahme zugrunde, dass Abschreckung gegen derart radikalisierte, im Untergrund operierende nichtstaatliche Akteure nicht wirkt und sich Anschläge nur durch deren Eliminierung verhindern lassen. Gegenüber einem Staat wie Iran verfügen die USA jedoch durchaus über Möglichkeiten effektiver Abschreckung.

## Gefährliche Konsequenzen

Die Tötung Soleimanis kann gravierende politische Folgen haben. So besteht nicht nur die Gefahr einer Eskalation des amerikanisch-iranischen Konflikts. Zu befürchten ist auch, dass die USA mit ihrem Vorgehen den Irak noch stärker in die Arme des Iran treiben, dass weitere Reaktionen des Irans zu einer Destabilisierung der Region führen und dass die Koalition gegen die Terrororganisation »Islamischer Staat« (IS) geschwächt wird. Immerhin hat Soleimani im

Kampf gegen den IS (ebenso wie im Kampf gegen die Taliban in Afghanistan) eine zentrale Rolle gespielt. Als Chefstrategie des Irans in der Region hätte er zu einem wichtigen Gesprächspartner für die USA werden können. Nun dürfte sich die Ausgangslage für Verhandlungen jedoch erheblich verschlechtert haben. Teheran könnte etwa argumentieren, dass auch Angehörige des US-Militärs einschließlich hochrangiger Befehlshaber legitime Ziele militärischer Angriffe sind. Am 7. Januar hat das iranische Parlament US-Militärangehörige sogar zu Mitgliedern einer terroristischen Vereinigung erklärt. Angesichts dessen lässt sich mit Blick auf die USA durchaus bezweifeln, dass die Tötung tatsächlich politisch und strategisch sinnvoll gewesen ist.

Generell dürften Verhandlungen zwischen verfeindeten Parteien kaum noch möglich sein, wenn Staatsvertreter außerhalb ihres Landes um ihr Leben fürchten müssen. Sollte das Beispiel Schule machen, wären die Folgen für die internationale Diplomatie kaum abzusehen.

Zu dieser Erkenntnis waren die USA schon einmal gelangt. Nachdem zahlreiche Pläne der CIA für Attentate auf ausländische Regierungschefs öffentlich bekannt geworden waren, erließ Präsident Gerald Ford 1976 ein Verbot solcher Attentate (*assassinations*), das bis heute in Kraft ist. Leitend war die Überzeugung, dass Mord kein legitimes Mittel internationaler Politik ist. Während die Obama-Administration im Zusammenhang mit Drohnenangriffen auf Terrorverdächtige noch sorgfältig begründete, warum es sich dabei nicht um Attentate im Sinne der Exekutivanordnung handelt, ist die Trump-Administration eine solche Begründung im Fall Soleimani bisher schuldig geblieben.

## Zum generellen Umgang Präsident Trumps mit dem Völkerrecht

Die Aussagen der US-Administration zur Tötung Soleimanis bestätigen einen generellen Eindruck: Die USA unter Präsident Trump legen keinen Wert darauf, sich zu den völkerrechtlichen Aspekten ihrer Poli-

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020  
**Alle Rechte vorbehalten**

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuelle werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/tueber-uns/qualitaetssicherung/>

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364  
doi: 10.18449/2020A03

tik zu äußern. Wo die Legitimität außenpolitischen Handelns in Frage steht und eigentlich mit dem Verweis auf völkerrechtliche Normen und Prinzipien untermauert werden sollte, beruft sich die Trump-Administration meist einzig auf nationale Interessen. Allenfalls bedienen sich die Vertreter der Administration vager Formulierungen, die den Anschein völkerrechtlicher Legitimation erwecken, tatsächlich aber kaum juristische Substanz besitzen. Selbst bei wichtigen Entscheidungen über die Anwendung militärischer Gewalt vernachlässigt Präsident Trump völkerrechtliche Erwägungen. Hinzu kommt, dass hochrangige Vertreter der Administration ihre juristischen Positionen offenbar kaum miteinander abstimmen. Dies legt zumindest die eingangszitierte Einlassung von Außenminister Pompeo nahe.

## Das Völkerrecht aktiver verteidigen

Das in Artikel 2 Ziffer 4 der UN-Charta verankerte Verbot, in den internationalen Beziehungen Gewalt anzudrohen oder anzuwenden, darf nicht durch eine schleichende Ausweitung seiner Ausnahmetatbestände weiter ausgehöhlt werden. Trifft ein Staat beispielsweise Maßnahmen in Ausübung des Selbstverteidigungsrechts, muss er dem UN-Sicherheitsrat gemäß Artikel 51 der Charta darüber sofort Bericht erstatten. Idealerweise würde die Staatengemeinschaft in solchen Fällen klare und nachvollziehbare Begründungen für den Gewalteeinsatz einfordern. Allerdings existiert im Völkerrecht noch immer kein allgemein verbindlicher Standard dafür, wie ein Nachweis zu führen ist, um militärische Maßnahmen zu rechtfertigen. Gerade wenn sich entsprechende Begründungen auf umstrittene oder neue Interpretationen völkerrechtlicher Normen stützen, sollte dies ein Anlass für Staaten sein, die wie Deutschland für eine starke regelbasierte internatio-

nale Ordnung eintreten, sich kritisch mit den Argumenten auseinanderzusetzen.

Bei Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung und Anwendung des geltenden Rechts sollte die Bundesregierung ihre Standpunkte darlegen und etwaige Völkerrechtsverletzungen direkt ansprechen, auch wenn es dadurch im Verhältnis zu den dafür verantwortlichen Staaten zu politischen Unstimmigkeiten kommt. Die Entwicklung des Völkergewohnheitsrechts, das auch Fragen der Gewaltanwendung regelt, wird nämlich nicht nur davon bestimmt, wie sich Staaten verhalten; maßgeblich ist ebenso, wie sie ihr Handeln nach außen hin rechtlich einordnen. Um Einfluss auf Entwicklungsprozesse im Völkergewohnheitsrecht zu nehmen, müssen sich Staaten daher klar und wahrnehmbar positionieren. Zwar spielen dabei immer auch politische Erwägungen eine Rolle. Rein politikgetriebene Begründungen, wie sie die USA im Fall Soleimani vortragen, sollten aber nicht unwidersprochen hingenommen werden.

## Quellenhinweise

- Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, *Völkerrechtliche Aspekte des Konflikts zwischen Iran und den USA*, Berlin, 13.1.2020 (WD 2-3000-001/20)
- Manson, Katrina/Politi, James/England, Andrew, »Iran Fallout Exposes Rifts between Trump and Pentagon«, in: *Financial Times*, 7.1.2020
- Schaller, Christian, »America First« – *Wie Präsident Trump das Völkerrecht strapaziert*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2019 (SWP-Studie 27/2019)
- Thimm, Johannes, *Vom Ausnahmezustand zum Normalzustand. Die USA im Kampf gegen den Terrorismus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2018 (SWP-Studie 16/2018)
- Volkovici, Valerie, »Pentagon Chief Says No Specific Evidence Iran Was Plotting to Attack Four U.S. Embassies«, *Reuters*, 12.1.2020

*Dr. Christian Schaller ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe Globale Fragen.  
Dr. Johannes Thimm ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Amerika.*