

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Christian Schaller

Die Unterbindung des Seetransports von Massenvernichtungs- waffen

Völkerrechtliche Aspekte der
»Proliferation Security Initiative«

S 19
Mai 2004
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2004

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlußfolgerungen**
- 7 **Die Initiative**
- 9 **Völkerrechtskonforme Beteiligung im Einwirkungsbereich bestehender Hoheitsrechte**
- 9 Flaggenhoheit
- 9 Umfassende Hoheitsgewalt in Häfen und inneren Gewässern
- 10 Eingeschränkte Ausübung der Souveränität über das Küstenmeer
- 10 *Ausübung der Strafgerichtsbarkeit an Bord fremder Schiffe*
- 11 *Das Recht der friedlichen Durchfahrt*
- 11 *Der Transport von Massenvernichtungswaffen als unfriedliche Durchfahrt?*
- 12 *Ächtung des Transports von Massenvernichtungswaffen nach anderen Regeln des Völkerrechts?*
- 13 *Proliferation durch nichtstaatliche Akteure*
- 14 *Diskriminierungsverbote*
- 15 **Möglichkeiten und Grenzen einer Ausweitung der PSI auf den Bereich der Hohen See**
- 15 Unterbindungsoperationen mit Zustimmung des Flaggenstaates
- 16 Eingriffsbefugnisse nach dem Seerechtsübereinkommen
- 16 Die Präsidialerklärung des Sicherheitsrats vom 31. Januar 1992
- 17 Autorisierung durch eine künftige Resolution des Sicherheitsrats
- 17 *Gezielte Sanktionen gegen staatliche und nichtstaatliche Proliferations-Akteure*
- 18 *Abstrakt-generelle Maßnahmen gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen*
- 19 **Unterbindungsoperationen bei konkretem terroristischem Hintergrund**
- 19 Resolution 1373 (2001) als Rechtsgrundlage
- 20 Das Recht auf Selbstverteidigung
- 22 **Zur Rolle Deutschlands im Rahmen der Initiative**
- 23 **Ausblick**
- 23 Einbindung wichtiger Flaggenstaaten durch bilaterale Boarding-Vereinbarungen
- 23 Perspektiven auf multilateraler vertraglicher Ebene
- 24 **Abkürzungen**

**Die Unterbindung des Seetransports
von Massenvernichtungswaffen.
Völkerrechtliche Aspekte der
»Proliferation Security Initiative«**

Im Juni 2003 begannen elf Staaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, mit der Umsetzung der sogenannten »Proliferation Security Initiative« (PSI). Diese von den USA ins Leben gerufene Initiative soll den Transport von Massenvernichtungswaffen, Trägersystemen und verwendungsfähigem Material auf dem See-, Luft- und Landweg unterbinden, den Proliferationshandel erschweren und abschreckend auf die beteiligten staatlichen und nichtstaatlichen Akteure wirken. Die PSI ist Teil einer neu zu entwickelnden umfassenden Strategie zur Bekämpfung der Proliferation von Massenvernichtungswaffen. Sie ergänzt internationale Nichtverbreitungs-, Abrüstungs- und Rüstungskontrollvereinbarungen sowie nationale Exportkontrollregime und soll zu deren Durchsetzung beitragen. Ihr Ansatz besteht darin, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Staaten zu verbessern. Aufgabe der Teilnehmerstaaten ist es vor allem, innerhalb ihres Hoheitsbereichs durch den Vollzug nationaler Rechtsvorschriften zur Exportkontrolle, Strafverfolgung und Gefahrenabwehr eine möglichst wirksame Implementierung der gemeinsam verabschiedeten Prinzipien zu gewährleisten. Der PSI liegt eine politische Absprache und keine völkerrechtlich verbindliche Übereinkunft zugrunde. Sie geht nicht auf ein konkretes UN-Mandat zurück und verleiht den Teilnehmerstaaten keinerlei Befugnisse. Die Staaten bestimmen in eigener Verantwortung, mit welchen Mitteln und in welchem Umfang sie die Initiative unterstützen.

Während die operative Phase der PSI bereits angeht, werden in der öffentlichen Debatte meist unter Fokussierung auf bestimmte Einsatzszenarien vermehrt Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Initiative geäußert. Sie betreffen fast ausschließlich Maßnahmen der maritimen Proliferationsüberwachung, die zwar nur einen Teilaspekt der PSI darstellen, jedoch eine besonders differenzierte völkerrechtliche Betrachtung erfordern. Hierauf konzentriert sich die vorliegende Studie.

Die beteiligten Staaten haben mehrfach ausdrücklich bekräftigt, daß sie sich an das Völkerrecht gebunden fühlen und die Autorität des Sicherheitsrats an-

erkennen. Auch die Bundesrepublik darf sich an der Initiative nur nach Maßgabe des Völkerrechts, ihrer Verfassung und der innerstaatlich geltenden Gesetze beteiligen. Soweit es gelingt, in Kooperation mit anderen Staaten ein möglichst dichtes Netz nationaler Kontrollen zu knüpfen und die vorhandenen hoheitlichen Kompetenzen bestmöglich auszunutzen, werden Konflikte mit dem Völkerrecht weitgehend vermieden. In Einzelfällen sind im Rahmen von Unterbindungsoperationen gleichwohl völkerrechtlich problematische Handlungen vorstellbar. Ziel der Studie ist es, im Hinblick auf solche kritischen Szenarien Ansätze für eine völkerrechtskonforme Lösung oder Umgehung möglicher Konflikte zu erarbeiten.

Die Studie kommt zu folgenden Ergebnissen:

Die Bundesrepublik, die ein eigenes sicherheitspolitisches Interesse am Erfolg der Initiative hat und aufgrund des wachsenden Umfangs ihrer maritimen Teilhabe eine besondere Verantwortung dafür trägt, verfügt im Rahmen ihrer Hoheitsrechte über weitreichende Möglichkeiten, sich an der Umsetzung der PSI zu beteiligen, ohne gegen geltendes Völkerrecht zu verstoßen. Die Jurisdiktion deutscher Behörden erstreckt sich nicht nur auf Schifffahrtseinrichtungen und Gewässer innerhalb des eigenen Staatsgebietes, sondern auch auf die gesamte unter deutscher Flagge fahrende Handelsflotte sowie auf sämtliche im Bundesgebiet ansässigen Eigner und Reeder. Ist ein unter Proliferationsverdacht stehendes Schiff, das die Bundesflagge führt, der tatsächlichen Hoheitsgewalt deutscher Behörden entzogen, ist vorgesehen, daß sie die Unterbindungsoperationen anderer PSI-Partner gegen dieses Schiff unterstützen, indem sie etwa notwendige Informationen bereitstellen, die Zustimmung zu Kontrollen an Bord zügig erteilen und gegebenenfalls die erforderlichen Schritte gegen den Eigner oder Reeder des Schiffes einleiten, sofern dieser im Bundesgebiet ansässig ist.

Ein Einschreiten gegen eigene staatszugehörige Schiffe ist außerhalb fremder Hoheitsgewässer völkerrechtlich jederzeit zulässig. Ebenfalls rechtlich unproblematisch und nicht von der Zustimmung des betroffenen Flaggenstaates abhängig sind entsprechende Maßnahmen gegen ausländische Schiffe in eigenen Häfen und inneren Gewässern, solange die betreffenden Schiffe keine Immunität genießen. Im Küstenmeer ist die Ausübung souveräner Gewalt jedoch durch das Recht auf friedliche Durchfahrt eingeschränkt. Das Transportieren von Massenvernichtungswaffen und waffenfähigen Komponenten erfüllt

nicht per se den Tatbestand einer unfriedlichen Durchfahrt und unterliegt keinem universell geltenden Verbot. Sofern das betreffende Schiff nicht der Verwicklung in einen kriminellen Akt verdächtig ist und von der Strafgerichtsbarkeit des Küstenstaates erfaßt wird oder sonstige, explizit als unfriedlich qualifizierte Handlungen vornimmt, darf es an der Durchfahrt durch das Küstenmeer jedenfalls nicht allein deswegen gehindert werden, weil es eine bestimmte Staatszugehörigkeit besitzt oder durch seinen Frachtauftrag mit einem bestimmten Staat in Verbindung zu bringen ist.

Auf Hoher See sind die völkerrechtlichen Möglichkeiten äußerst begrenzt, fremde Schiffe anzuhalten und zu durchsuchen. Jeder Staat hat das Recht, Schiffe unter seiner Flagge und ausschließlichen Hoheitsgewalt auf Hoher See fahren zu lassen. Dementsprechend enthalten die PSI-Prinzipien keine ausdrücklichen Vorgaben für militärische Hochsee-Operationen. Einzig der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen könnte solche Maßnahmen auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta autorisieren. Solange es an einem ausdrücklichen UN-Mandat fehlt, bedürfen Kontrollen an Bord fremder Schiffe auf Hoher See grundsätzlich der Zustimmung des Flaggenstaates. Ausnahmen gelten allerdings, wenn ein Schiff im Verdacht steht, in die Vorbereitung oder Ausführung terroristischer Akte verwickelt zu sein, etwa wenn sich an Bord Raketen, radioaktives Material, biologische oder chemische Kampfstoffe befinden, die für Terroristen bestimmt sind.

Im übrigen sollten sich die Bemühungen der PSI-Staaten auch darauf konzentrieren, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit mit Staaten zu verbessern, die sich der Initiative noch nicht angeschlossen haben. Dies betrifft in erster Linie wichtige Handels-, Transit- und Küstenstaaten, aber auch die sogenannten »flag of convenience«-Staaten, deren offene Schifffahrtsregister bevorzugt für verbotene Transportaktivitäten genutzt werden. Hier müssen Verfahrensweisen für eine vereinfachte und beschleunigte Zustimmung entwickelt werden, sei es im Wege bilateraler Boarding-Vereinbarungen oder auf multilateraler vertraglicher Ebene.

Die Initiative

Die Ansätze, die zur Entwicklung der PSI geführt haben, finden sich in der Nationalen Strategie der USA zur Bekämpfung von Massenvernichtungswaffen.¹ Auslösendes Moment für den Start der operativen Phase dürfte ein Vorfall gewesen sein, bei dem ein Frachtschiff aus Nordkorea mit einer Lieferung Scud-Raketen im Indischen Ozean gestoppt wurde.² Die Bekanntgabe der PSI erfolgte durch Präsident Bush in Krakau am 31. Mai 2003.³ Neben den USA waren von Beginn an zehn Staaten beteiligt, die erstmals offiziell im Juni 2003 in Madrid zusammenkamen.⁴ Mittlerweile haben zahlreiche weitere Staaten ihre Bereit-

schaft zur Teilnahme an der Initiative erklärt.⁵ Im Rahmen der dritten Tagung in Paris wurde ein Katalog von Unterbindungsprinzipien (»Statement of Interdiction Principles«) verabschiedet, die den gemeinsamen Handlungsrahmen für die PSI vorgeben, ohne jedoch rechtliche Pflichten zu begründen.⁶ Erste Operationen wurden bereits durchgeführt.⁷ Darüber hinaus finden in regelmäßigen Abständen zivile und militärische Übungen zur See, im Luftraum und auf dem Festland statt, im März etwa eine Übung unter Beteiligung von Polizei- und Zolleinheiten verschiedener Teilnehmerstaaten auf dem Flughafen Frankfurt am Main.⁸

In der Pariser Prinzipienklärung findet sich zunächst die allgemeine Vorgabe, wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um den Transfer von Massenvernichtungswaffen, Trägersystemen und relevantem Material zwischen solchen Staaten und nichtstaatlichen Akteuren zu unterbinden, die unter Proliferationsgesichtspunkten als bedenklich eingestuft werden (»States or non-state actors of proliferation concern«). Welche Staaten und Personengruppen unter diese Kategorie fallen, unterliegt allein der Klassifizierung durch die PSI-Teilnehmer.⁹ Obwohl

1 National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction, 12/2002, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>>. Vgl. darüber hinaus John R. Bolton, Under Secretary for Arms Control and International Security, U.S. Department of State, Legitimacy in International Affairs: The American Perspective in Theory and Operation, 13.11.2003, <<http://www.state.gov/t/us/rm/26143pf.htm>>; ders., Nuclear Weapons and Rogue States: Challenge and Response, 2.12.2003, <<http://www.state.gov/t/us/rm/26786pf.htm>>; ders., The German-American Relationship after Iraq, 12.2.2004, <<http://www.state.gov/t/us/rm/29351.htm>>; ders., Interview, in: Arms Control Association, 4.11.2003, <<http://www.armscontrol.org/aca/midmonth/November/Bolton.asp>>; ders., Interview, in: The Washington File, 18.12.2003, <<http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/texts/03121822.htm>>; The Pentagon, Paul Wolfowitz, Remarks to Proliferation Security Initiative Conference, 17.12.2003, <<http://www.defense.gov/speeches/2003/sp20031217-depsecdef0802.html>>.

2 Im Dezember 2002 wurde die So SAN von spanischen Seestreitkräften auf Ersuchen der USA gestoppt und durchsucht. An Bord fanden sich fünfzehn Scud-Raketen mit konventionellen Sprengköpfen. Adressat war die jemenitische Regierung, die daraufhin Kontakt mit der amerikanischen Administration aufnahm, sich offiziell zum Verwendungszweck der Raketen erklärte und umgehend die Freigabe des Schiffes samt Ladung erwirkte. Der Zwischenfall nährte jedoch die Befürchtung, daß Staaten wie Nordkorea in großem Umfang und unkontrolliert Massenvernichtungswaffen und andere Rüstungsgüter auf dem Seeweg transferieren.

3 *The White House*, George W. Bush, Remarks to the People of Poland, Krakau, 31.5.2003, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/20030531-3.html>>.

4 Australien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Niederlande, Polen, Portugal, Spanien. Weitere Treffen: Brisbane (7/2003), Paris (9/03), London (10/03), Washington (12/03) und Lissabon (3/2004).

5 Zuletzt schlossen sich Kanada, Norwegen und Singapur der PSI an. Mehr als 50 weitere Staaten haben zudem Bereitschaft signalisiert. Vgl. Wolfowitz, Remarks [wie Fn. 1]. Zu China: U.S. Department of State, John R. Bolton, International Security Issues, Arms Control Matters, and Nonproliferation, <<http://www.state.gov/t/us/rm/29723pf.htm>>.

6 U.S. Department of State, PSI Statement of Interdiction Principles, 4.9.2003, <<http://www.state.gov/t/np/rls/fs/23764pf.htm>>.

7 Bolton, in: Arms Control Association [wie Fn. 1]; *International Institute for Strategic Studies*, The Proliferation Security Initiative, Strategic Comments, 9 (2003) 6, <<http://www.iiss.org/stratcomfree.php?scID=282>>.

8 U.S. Department of State, PSI Chairman's Statement at the 4th Meeting, <<http://www.state.gov/t/np/rls/other/25373.htm>>.

9 U.S. Department of State, Interdiction Principles [wie Fn. 6], Ziffer 1: »[...] 'States or non-state actors of proliferation concern' generally refers to those countries or entities that the PSI participants involved establish should be subject to interdiction activities because they are engaged in proliferation through: (1) efforts to develop or acquire chemical, biological, or nuclear weapons and associated delivery systems; or

sich die PSI als »globale Initiative mit globaler Reichweite« versteht und ausdrücklich nicht gegen einen bestimmten Staat gerichtet ist, fokussieren sich die Kontrollbemühungen vor allem auf Nordkorea und Iran. Darüber hinaus stehen auch Libyen, Syrien, Kuba und Sudan unter besonderer Beobachtung.¹⁰ Auf die Erstellung einer »Schwarzen Liste« konnten sich die Teilnehmerstaaten bislang allerdings nicht verständigen.

Ein Hauptanliegen der Initiative besteht darin, den privaten, von Netzwerken betriebenen Handel zu unterbinden, die unter Umgehung staatlicher Kontrollen Know-how, Material und Bauteile zur Herstellung von Massenvernichtungswaffen auf dem internationalen Schwarzmarkt anbieten. Der Transport solcher Güter läßt sich meist nur schwer verfolgen, da sie in der Regel getarnt und über Umwege an ihren eigentlichen Bestimmungsort gelangen. Hinzu kommt, daß sich Händler häufig ziviler Frachtunternehmen bedienen, deren Schiffe in sogenannten »flag of convenience«-Staaten registriert sind und dort nur einer eingeschränkten Aufsicht unterstehen.¹¹

Gegen diese Aktivitäten sollen die PSI-Staaten primär in ihrem eigenen Hoheitsraum durch nicht-militärische Maßnahmen der Exportkontrolle, Strafverfolgung und Gefahrenabwehr vorgehen. Den Behörden in der Bundesrepublik Deutschland verleihen vor allem das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) und das Kriegswaffenkontrollgesetz (KWKG) weitreichende Befugnisse, um die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Rüstungsgütern und verwendungsfähigem Material zu überwachen, zu beschränken und zu untersagen.¹² Das AWG ermächtigt unter anderem zu gezielten Einzeleingriffen und bietet eine Handhabe, Rechtsgeschäfte und Handlungen Deutscher in fremden

Wirtschaftsgebieten zu beschränken.¹³ Ergänzend gelten detaillierte Straftatbestände und kann auf ein breites Spektrum an Ermittlungsmaßnahmen nach der Strafprozeßordnung zurückgegriffen werden.¹⁴ Je nach nationaler Rechtslage bildet der Einsatz von Streitkräften für einzelne PSI-Staaten eine weitere Option der Beteiligung an der Initiative. Militärische Maßnahmen stehen jedoch nicht im Vordergrund.

Im Interesse einer möglichst optimalen Ausnutzung hoheitlicher Kompetenzen und Kapazitäten werden Kontaktpunkte innerhalb der Teilnehmerstaaten eingerichtet, beschleunigte Verfahren des Informationsaustauschs entwickelt und Vorkehrungen für die Einsatzkoordination sowie für die Bereitstellung von Personal und Technik getroffen. Leitend für das Konzept der PSI ist der Gedanke, daß möglichst viele Staaten arbeitsteilig zusammenwirken. Zu diesem Zweck sollen die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen für eine Kooperation auf nationaler wie internationaler Ebene überprüft und gestärkt werden.¹⁵

Das Kernstück der Unterbindungsprinzipien und den Schwerpunkt der folgenden Untersuchung bilden die operativen Handlungsanweisungen, die sich unmittelbar auf die Kontrolle des Schiffsverkehrs beziehen.¹⁶ Unter welchen Voraussetzungen ein Schiff im konkreten Fall als verdächtig (»reasonably suspected«) im Sinne der PSI gelten soll, geht aus der Prinzipienklärung nicht hervor. Die Festlegung der maßgeblichen Verdachtskriterien sowie die Zusammenstellung und Bewertung der entscheidungserheblichen Informationen bleibt den nationalen Behörden vorbehalten und unterliegt keiner übergeordneten Kontrolle.

(2) transfers (either selling, receiving, or facilitating) of WMD, their delivery systems, or related materials.«

¹⁰ Vgl. *U.S. Department of State*, PSI Chairman's Statement at the 2nd Meeting, <<http://www.state.gov/t/np/rls/other/25377.htm>>, unter Verweis auf die G-8-Erklärung vom 2.6.2003 und die US-EU-Erklärung vom 25.6.2003; *Bolton*, *Nuclear Weapons and Rogue States* [wie Fn. 1]; *U.S. Department of State*, *Adherence to and Compliance with Arms Control and Nonproliferation Agreements and Commitments*, <<http://www.state.gov/t/vc/rls/rpt/22322.htm>>.

¹¹ Dazu unten, S. 23.

¹² Außenwirtschaftsgesetz vom 28.4.1961 (BGBl. 1961 I, S. 481, 495, 1555) mit Durchführungsverordnung AWV vom 18.12.1986 (BGBl. 1986 I, S. 2671); Ausführungsgesetz zu Artikel 26 Absatz 2 des Grundgesetzes (KWKG) vom 20.4.1961 (BGBl. 1961 I, S. 444).

¹³ § 2 Absatz 2 und § 7 AWG.

¹⁴ §§ 34ff AWG, §§ 19ff KWKG. Danach kann im Bundesgebiet unabhängig von der Staatsangehörigkeit strafrechtlich gegen Händler, Exporteure, Vermittler, Reeder und Schiffs-eigner vorgegangen werden. Die Straftatbestände gelten auch für Taten deutscher Staatsangehöriger, die außerhalb der Bundesrepublik begangen werden. Selbst fahrlässiges Handeln ist in bestimmten Fällen strafbar.

¹⁵ *U.S. Department of State*, *Interdiction Principles* [wie Fn. 6], Ziffer 2 und 3.

¹⁶ Ebd., Ziffer 4a-d, f.

Völkerrechtskonforme Beteiligung im Einwirkungsbereich bestehender Hoheitsrechte

Der Erfolg der PSI hängt wesentlich davon ab, inwieweit die beteiligten Staaten ihre souveränen Rechte als Flaggenstaat und die ihnen auf eigenem Territorium zustehenden Rechte ausschöpfen, um die gemeinsam erarbeiteten Vorgaben effektiv umzusetzen.

Flaggenhoheit

Die Unterbindungsprinzipien der PSI sehen vor, daß ein Teilnehmer auf eigene Initiative oder aufgrund eines nachvollziehbar begründeten Ersuchens anderer Staaten verdächtige Schiffe, die unter seiner Flagge fahren, an jedem Ort außerhalb fremder Hoheitsgewässer stoppen, durchsuchen und entsprechende Waffenlieferungen beschlagnahmen soll.¹⁷ Ein solches Einschreiten gegen Schiffe eigener Staatszugehörigkeit ist grundsätzlich von der Jurisdiktion des Flaggenstaates gedeckt. Jeder Staat legt die Bedingungen selbständig fest, zu denen er Schiffen seine Staatszugehörigkeit gewährt, sie in sein Schiffsregister einträgt und ihnen das Recht einräumt, seine Flagge zu führen. Für den Bereich der Hohen See ist die ausschließliche Hoheitsgewalt der Flaggenstaaten ausdrücklich in Artikel 92 Absatz 1 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982¹⁸ geregelt. Dieses Übereinkommen bildet die grundlegende Referenznorm für eine Beurteilung der völkerrechtlichen Zulässigkeit von Eingriffen in den Seeschiffsverkehr. Zahlreiche wichtige Vorschriften des SRÜ sind Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts und damit auch für diejenigen Staaten verbindlich, die nicht Vertragspartei sind.¹⁹

¹⁷ Ebd., Ziffer 4b.

¹⁸ Vom 10.12.1982 (BGBl. 1994 II, S. 1799); Inkrafttreten: 16.11.1994; 145 Vertragsstaaten (Stand: 16.1.2004).

¹⁹ Frederic L. Kirgis, Boarding of North Korean Vessel on the High Seas, ASIL Insights, 12.12.2002, <<http://www.asil.org/insights/insigh94.htm>>. Die USA als einziges PSI-Gründungsmitglied sowie Nordkorea, Iran, Libyen und Syrien sind keine Vertragsstaaten des SRÜ (Stand: 16.1.2004). Zum Geltungsbereich der vor Abfassung des SRÜ einschlägigen vier Genfer Seerechtskonventionen von 1958 vgl. Christian Gloria, in: Knut Ipsen (Hg.), Völkerrecht, 4. Auflage, München 1999, S. 718, Rn. 13. Das Verhältnis zwischen diesen Konventionen und dem SRÜ ist in Artikel 311 SRÜ geregelt.

Umfassende Hoheitsgewalt in Häfen und inneren Gewässern

Die PSI-Staaten haben sich auch bereit erklärt, Schiffe gleich unter welcher Flagge bei begründetem Verdacht in ihren Häfen und inneren Gewässern zu durchsuchen und notfalls deren Fracht zu beschlagnahmen.²⁰ Sowohl Häfen als auch innere Gewässer im Sinne von Artikel 8 SRÜ gehören zum Staatsgebiet und unterliegen der umfassenden Jurisdiktion des Küstenstaates. Dort kann der Küstenstaat fremde Schiffe auch ohne Zustimmung des Flaggenstaates kontrollieren²¹ und gemäß Artikel 25 Absatz 2 SRÜ gegen Schiffe, die in seine inneren Gewässer einlaufen oder Hafenanlagen anlaufen wollen, die erforderlichen Maßnahmen treffen, um die Einhaltung nationaler Rechtsvorschriften sicherzustellen. Die Strafgerichtsbarkeit des Küstenstaates erstreckt sich nach Artikel 27 Absatz 2 SRÜ sogar auf fremde Schiffe, die die inneren Gewässer verlassen und sich noch im anschließenden Küstenmeer aufhalten. Lediglich Kriegs- und sonstige Staatsschiffe, die nicht Handelszwecken dienen, genießen in den inneren Gewässern, im Küstenmeer und auf Hoher See grundsätzlich Immunität gegenüber der Hoheitsgewalt anderer Staaten.²²

Da die rechtlichen und technischen Möglichkeiten, fremde Schiffe auf Hoher See anzuhalten und zu durchsuchen, äußerst begrenzt sind, besteht eine wichtige Option im Rahmen der PSI darin, verdächtige Schiffe gezielt in einen Hafen oder die inneren Gewässer eines Teilnehmerstaates umzuleiten und dort auf der Grundlage hoheitlicher Befugnisse einer eingehenden Kontrolle zu unterziehen. Allerdings darf ein Schiff auf Hoher See nur in wenigen Ausnahmefällen unter Androhung oder Anwendung von Gewalt zu einem Kurswechsel gezwungen werden. Die Veranlassung von Kurskorrekturen hat daher in erster

²⁰ U.S. Department of State, Interdiction Principles [wie Fn. 6], Ziffer 4d, f.

²¹ Gloria, in: Ipsen (Hg.), Völkerrecht [wie Fn. 19], § 51, Rn. 1, 8.

²² Die Immunität von Staatsschiffen folgt allgemein aus der Gleichheit und Unabhängigkeit der Staaten. Artikel 32, 95 und 96 SRÜ enthalten spezielle Immunitätsregelungen für das Küstenmeer und die Hohe See.

Linie über eine behördliche Einwirkung auf den Schiffseigner oder Reeder zu erfolgen, der seinerseits den Kapitän des Schiffes anweisen kann, einen entsprechenden Kurswechsel vorzunehmen. Darauf abzielende Maßnahmen in Form von Einzeleingriffen gegen Eigner und Reeder sind in Deutschland etwa auf der Grundlage des AWG zulässig. Auf diese Weise lassen sich völkerrechtliche Hindernisse umgehen, die einem Einschreiten auf Hoher See entgegenstehen würden, wenn eine entsprechende Zustimmung des Flaggenstaates fehlt.²³ Im übrigen verfügen die PSI-Staaten in ihren Häfen regelmäßig über geeignete Mittel und speziell ausgebildetes Personal für eine umfassende Frachtüberprüfung von Containerschiffen, die sich auf See technisch kaum durchführen läßt. Beispielhaft für ein Vorgehen nach dem beschriebenen Verfahren ist der Fall eines von einer deutschen Reederei betriebenen, aber unter der Flagge von Antigua und Barbuda fahrenden Frachters, der im Oktober 2003 nach Ermittlungen amerikanischer und britischer Nachrichtendienste auf Betreiben der deutschen Behörden in einen italienischen Hafen umgeleitet und dort von internationalen Spezialisten inspiziert wurde.²⁴

Eingeschränkte Ausübung der Souveränität über das Küstenmeer

Innerhalb des Küstenmeeres kann ein Staat seine Hoheitsgewalt frei entfalten,²⁵ soweit sich nicht aus dem SRÜ und sonstigem Völkerrecht Einschränkungen ergeben. So dürfen für die Küstengewässer etwa auch Vorschriften erlassen werden, um Verstöße gegen nationale Zollgesetze zu verhüten.²⁶ Sofern ein

²³ Da das Schifffahrtsrecht nach Artikel 87 Absatz 1 und Artikel 90 SRÜ ein staatliches Recht auf Teilhabe an der Freiheit der Hohen See ist, kann das Einverständnis eines Schiffseigners jedoch die fehlende Zustimmung des Flaggenstaates zu einer Durchsuchung auf Hoher See nicht ersetzen. Schiffe unter fremder Flagge müssen wie beschrieben zunächst in den Hoheitsraum eines PSI-Staates umgeleitet werden, wo die Hoheitsgewalt des Flaggenstaates durch die Jurisdiktion des Territorialstaates verdrängt wird.

²⁴ An Bord des Frachters BBC CHINA befanden sich Gehäuseteile für eine Gas-Ultra-Zentrifuge, die zur Hochanreicherung von Uran genutzt werden kann. Die Lieferung war für Libyen bestimmt, die Frachtdokumente waren gefälscht.

²⁵ Die Souveränität eines Staates erstreckt sich jenseits seines Landgebietes und seiner inneren Gewässer auf einen angrenzenden Küstenmeeresstreifen von höchstens 12 Seemeilen (Artikel 2 Absatz 1, 3ff SRÜ).

²⁶ Artikel 21 Absatz 1 lit. h SRÜ.

Staat über sein Küstengebiet hinaus eine Anschlußzone deklariert hat,²⁷ besitzt er auch dort das Recht, durch Kontrollen zu verhindern, daß solche Verstöße in seinem Hoheitsgebiet oder Küstenmeer begangen werden. Kommt es tatsächlich zu einer Rechtsverletzung, kann diese unter bestimmten Voraussetzungen sowohl im Küstenmeer als auch in der Anschlußzone geahndet werden.

Ausübung der Strafgerichtsbarkeit an Bord fremder Schiffe

Artikel 27 SRÜ regelt die Ausübung der Strafgerichtsbarkeit auf ausländischen Schiffen, die das Küstenmeer durchfahren. Nach Absatz 1 soll die Strafgerichtsbarkeit im Falle einer während der Durchfahrt an Bord begangenen Straftat nicht ausgeübt werden, es sei denn, die Folgen der Straftat erstrecken sich auf den Küstenstaat (*lit. a*), die Tat ist geeignet, den Frieden des Landes oder die Ordnung im Küstenmeer zu stören (*lit. b*), ein Eingreifen wurde vom Flaggenstaat erbeten (*lit. c*) oder ist zur Unterdrückung des unerlaubten Drogenverkehrs erforderlich (*lit. d*). In den aufgeführten Fällen können an Bord auch Personen festgenommen und Untersuchungen durchgeführt werden. Obwohl ein spezieller Proliferationsstatbestand in diesem Katalog bislang fehlt, besteht kein grundsätzliches Hindernis für die Verfolgung entsprechender außenwirtschaftsrechtlicher Straftaten auf verdächtigen Schiffen. Eine Erweiterung der Aufzählung in Absatz 1 um eine Regelung, die Maßnahmen zur Unterdrückung des Transports von Massenvernichtungswaffen vorsieht, würde dennoch zu mehr Rechtsklarheit und Rechtssicherheit beitragen. Im Zuge der aktuellen Verhandlungen über eine Stärkung des Nichtverbreitungsregimes läßt sich möglicherweise längerfristig auch der erforderliche Konsens für gezielte Anpassungen innerhalb des SRÜ herstellen.

Artikel 27 Absatz 2 SRÜ bestätigt das bereits erwähnte Recht des Küstenstaates, strafrechtliche Schritte gegen ein fremdes Schiff einzuleiten, das sich zuvor in den inneren Gewässern aufgehalten hat und nun das Küstenmeer durchquert. Auch nach diesen Bestimmungen lassen sich Straftaten nach

²⁷ Die Anschlußzone grenzt gemäß Artikel 33 SRÜ an das Küstenmeer und darf sich nicht weiter als 24 Seemeilen über die Basislinien hinaus erstrecken, von denen aus die Breite des Küstenmeeres gemessen wird.

AWG und KWKG grundsätzlich ohne weiteres auf fremden Schiffen noch innerhalb der Küstengewässer verfolgen. Unter den engen Voraussetzungen von Artikel 111 SRÜ ist sogar eine Nacheile in Gewässer außerhalb des Küstenmeeres zulässig.

Soweit jedoch maritime Proliferationskontrollen von einem Staat routinemäßig innerhalb seines Küstenmeeres und nicht aus Anlaß eines Straftatverdachts in Ausübung nationaler Strafgerichtsbarkeit durchgeführt werden, können diese Maßnahmen unter Umständen mit einzelnen Gewährleistungen des SRÜ in Konflikt treten.

Das Recht der friedlichen Durchfahrt

Die wichtigste Einschränkung der Ausübung küstenstaatlicher Hoheitsgewalt folgt gemäß Artikel 17 SRÜ aus dem Recht der friedlichen Durchfahrt (»Right of Innocent Passage«), das auch im Völkergewohnheitsrecht verankert ist und allen Staaten gleichermaßen zusteht.²⁸ Nach Artikel 24 Absatz 1 SRÜ darf der Küstenstaat die friedliche Durchfahrt fremder Schiffe außer in ausdrücklich vorgesehenen Fällen nicht behindern. Artikel 25 Absatz 1 SRÜ erlaubt Eingriffe nur zur Verhinderung einer unfriedlichen Durchfahrt. Diese Vorschriften dienen dem Interesse der Staatengemeinschaft an einer möglichst störungsfreien Schifffahrt und sollen einen gerechten Ausgleich mit betroffenen Territorialinteressen schaffen. Gemäß Artikel 19 Absatz 1 SRÜ ist die Durchfahrt²⁹ friedlich, solange sie nicht den Frieden, die Ordnung oder die Sicherheit des Küstenstaates beeinträchtigt. Außerdem hat die Durchfahrt in Übereinstimmung mit den sonstigen Regeln des Völkerrechts zu erfolgen. In welchen Fällen eine Durchfahrt als Beeinträchtigung von Frieden, Ordnung und Sicherheit des Küstenstaates zu qualifizieren ist, ergibt sich aus der abschließenden Aufzählung in Artikel 19 Absatz 2 SRÜ.³⁰

²⁸ D. H. N. Johnson, in: Rudolf Bernhardt (Hg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Bd. II, Amsterdam 1995, S. 994.

²⁹ »Durchfahrt« bedeutet die Fahrt durch das Küstenmeer, um es ohne Einlaufen in die inneren Gewässer oder Anlaufen eines Hafens zu durchqueren; ebenso um in die inneren Gewässer ein- oder einen Hafen anzulaufen oder um von dort in die Hohe See auszulaufen. Die Durchfahrt muß ohne Unterbrechung und zügig erfolgen und schließt das Ankern und Anhalten nur ein, soweit es zur normalen Schifffahrt gehört oder infolge höherer Gewalt oder eines Notfalls erforderlich wird (Artikel 18 SRÜ).

³⁰ Die Abschlußfunktion von Artikel 19 Absatz 2 SRÜ ist nicht unumstritten. Der Wortlaut enthält jedoch keinen Hin-

Der Transport von Massenvernichtungswaffen als unfriedliche Durchfahrt?

Das Transportieren von Massenvernichtungswaffen, Trägersystemen und Komponenten ist nicht als unfriedliche Tätigkeit in Artikel 19 Absatz 2 SRÜ aufgeführt. Verboten ist selbstverständlich jede Androhung oder Anwendung von Gewalt, die gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit des Küstenstaates gerichtet ist oder sonst die in der UN-Charta niedergelegten Grundsätze des Völkerrechts verletzt (*lit. a*). Maßgeblich für eine Beurteilung nach Artikel 19 Absatz 2 SRÜ ist der Zeitpunkt der Durchfahrt.

Die Besatzung eines zivilen Frachtschiffs, die solche Güter zügig und reibungslos in den vorgesehenen Zielhafen verbringen soll, wird während der Durchfahrt durch fremde Territorialgewässer möglichst jede Konfrontation mit dem Küstenstaat vermeiden und daher in der Regel keine Gewalt androhen oder anwenden. Ausnahmen sind denkbar, wenn sich die Besatzung weigert, hoheitliche Anordnungen der zuständigen Behörden des Küstenstaates zu befolgen, und sich mit Waffengewalt gegen die Vollstreckung dieser Anordnungen zur Wehr setzt.

Da eine Gewaltandrohung im Sinne dieses Tatbestandes eine ausdrückliche oder wenigstens schlüssige Drohgebärde im Zeitpunkt der Durchfahrt erfordert,³¹ reicht die Tatsache, daß ein Schiff heimlich

weis darauf, daß die in *lit. a* bis *l* aufgeführten Tätigkeiten lediglich Beispielcharakter haben sollen, anders etwa als Artikel 87 Absatz 1 Satz 2 SRÜ, der »unter anderem« bestimmte Freiheiten der Hohen See aufführt. Andernfalls wäre auch der Auffangtatbestand in Artikel 19 Absatz 2 *lit. l* SRÜ überflüssig, der gerade die notwendige Anpassungsfähigkeit dieses Kataloges gewährleisten soll. Im übrigen würde das Recht auf friedliche Durchfahrt praktisch entwertet, wenn es den Staaten überlassen bliebe, nach Belieben weitere Tätigkeiten zum Anlaß zu nehmen, die Durchfahrt fremder Schiffe zu verhindern. In diesem Sinne: Malcolm N. Shaw, *International Law*, 5. Auflage, Cambridge 2003, S. 510. Auch auf völkergewohnheitsrechtlicher Ebene scheint sich eine entsprechende Norm herausgebildet zu haben. So haben etwa die USA den abschließenden Charakter der Aufzählung durch eine gemeinsam mit der UdSSR abgegebene Erklärung am 23.9.1989 bestätigt (sogenannte »Jackson-Hole-Erklärung«, abgedruckt in: *American Journal of International Law* 1990, S. 239). Vgl. Gloria, in: Ipsen (Hg.), *Völkerrecht* [wie Fn. 19], § 52 Rn. 21.

³¹ Im Zusammenhang mit dem Tatbestand der Gewaltandrohung in Artikel 2 Ziffer 4 UN-Charta wird teilweise sogar gefordert, daß die Äußerung der Drohung darauf gerichtet sein müsse, einen Staat zu einem konkreten Verhalten zu veranlassen. Vgl. Albrecht Randelzhofer, in: Bruno

waffenfähige Substanzen und Bauteile oder sogar fertige Massenvernichtungswaffen transportiert, grundsätzlich³² nicht aus.

Aus Artikel 23 SRÜ geht darüber hinaus ausdrücklich hervor, daß fremde Schiffe, die nukleare oder sonstige ihrer Natur nach gefährliche oder schädliche Stoffe befördern, unabhängig vom Verwendungszweck der Ladung ein Recht zur friedlichen Durchfahrt durch fremdes Küstenmeer genießen. Verboten ist nach Artikel 19 Absatz 2 SRÜ lediglich das Aussetzen oder Anbordnehmen militärischer Güter sowie das Einleiten gefährlicher Substanzen in den Küstenmeeresbereich (*lit. f, g, h*). Solange diese Tätigkeiten unterlassen werden, bleibt das Recht auf friedliche Durchfahrt unberührt. Da es bei dem Transport sensibler Rüstungsgüter gerade darauf ankommt, fremdes Staatsgebiet auf dem Kurs zum Zielhafen schnellstmöglich zu durchqueren, werden die eingesetzten Frachtschiffe in der Regel auch alle anderen Tätigkeiten unterlassen, die nicht unmittelbar mit der Durchfahrt zusammenhängen (*lit. l*). Artikel 23 SRÜ macht jedoch zur Bedingung, daß Schiffe mit Gefahrgut an Bord bestimmte Dokumente mitführen und besondere Vorsichtsmaßnahmen beachten müssen. Außerdem können nach Artikel 22 Absatz 2 SRÜ für die Durchfahrt spezielle Schifffahrtswege vorgeschrieben werden. Obwohl eine ausdrückliche Eingriffsgrundlage in Artikel 22 und 23 SRÜ fehlt, muß es dem Küstenstaat möglich sein, die mitgeführten Dokumente zu überprüfen und festgestellte Verstöße zu ahnden. Allerdings handelt es sich hierbei um Ordnungsvorschriften, die ausschließlich der Sicherheit der Schifffahrt und dem Umweltschutz dienen und nicht zur Rechtfertigung routinemäßiger Proliferationskontrollen herangezogen werden können.³³ Im übrigen fallen etwa Gehäusekomponenten für Gas-Ultra-Zentrifugen und andere Bauteile ohnehin nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 23 SRÜ.

Simma (Hg.), *The Charter of the United Nations*, Bd. I, 2. Auflage, Oxford 2002, Article 2 (4), Rn. 38.

³² Für eine abweichende Beurteilung im Falle eines terroristischen Hintergrundes siehe unten, S. 13, 19ff.

³³ Der Erlaß von Vorschriften zur Gefahrenabwehr im Küstenmeer ist im übrigen in Artikel 21 SRÜ geregelt.

Ächtung des Transports von Massenvernichtungswaffen nach anderen Regeln des Völkerrechts?

Während Artikel 19 Absatz 1 Satz 1 SRÜ auf den Frieden, die Ordnung und Sicherheit des Küstenstaates abstellt, schreibt Satz 2 vor, daß die Durchfahrt in Übereinstimmung mit den sonstigen Regeln des Völkerrechts zu erfolgen hat. Im Völkerrecht existiert bislang kein universelles, für alle Staaten gleichermaßen geltendes Verbot des Transports von Massenvernichtungswaffen und von verwendungsfähigem Material. Internationale Abkommen wie der Nichtverbreitungsvertrag für Kernwaffen (NVV), das Biowaffen- und das Chemiewaffen-Übereinkommen (BWÜ, CWÜ) enthalten zwar einzelne Verbote, die mit unterschiedlicher Reichweite die Entwicklung, Herstellung, Weitergabe und den Erwerb solcher Waffen sowie bestimmter Substanzen und Technologien betreffen. Diese Bestimmungen binden jedoch immer nur einen begrenzten Kreis von Vertragsstaaten³⁴ und sehen bei Verletzungen nur wenige Reaktionsmöglichkeiten vor.³⁵ Keinesfalls dürfen einzelne Parteien die Einhaltung der Vertragspflichten mit Gewalt durchsetzen oder Verstöße eigenmächtig militärisch sanktionieren. Ein unilaterales, quasi-polizeiliches Vorgehen gegen vertragsbrüchige Staaten ist von den Konventionen nicht gedeckt und würde nicht nur den Willen der Vertragsparteien unterlaufen, sondern darüber hinaus auch im Widerspruch zu fundamentalen Prinzipien des Völkerrechts stehen.³⁶ Außerdem beinhalten die genannten Abkommen in unterschiedlicher Form Rechte der Vertragsstaaten, bestimmte Substanzen für friedliche Zwecke zu erforschen, zu entwickeln und zu verwenden.³⁷

³⁴ Nordkorea beispielsweise trat im Januar 2003 vom NVV zurück, ist Vertragspartei des BWÜ, nicht aber des CWÜ.

³⁵ Die Konferenz der CWÜ-Vertragsstaaten kann nach Artikel XII CWÜ Rechte und Vorrechte der Vertragsstaaten aus dem Übereinkommen einschränken oder aussetzen, gemeinsame Maßnahmen empfehlen oder in besonders schwerwiegenden Fällen die Angelegenheit dem Sicherheitsrat zur Kenntnis bringen. Die Überwachung des NVV wurde der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEA) übertragen, die ihrerseits die Möglichkeit hat, den Sicherheitsrat zu befassen. Artikel VI BWÜ sieht vor, daß jeder Vertragsstaat, der eine Vertragsverletzung durch einen anderen Vertragsstaat feststellt, Beschwerde beim Sicherheitsrat einlegen kann.

³⁶ Grundsätzlich gilt für alle Staaten das zwingende Verbot der Androhung oder Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen nach Artikel 2 Ziffer 4 UN-Charta. Ausnahmen sind nur im Falle einer Autorisierung durch den

Proliferation durch nichtstaatliche Akteure

Eine abweichende Beurteilung ist jedoch geboten, wenn ein Schiff Massenvernichtungswaffen und waffenfähige Komponenten transportiert, die für nichtstaatliche Akteure bestimmt sind, und der Verdacht eines terroristischen Hintergrundes besteht. Die Ächtung des Terrorismus ist als völkerrechtlicher Grundsatz zwar nicht ausdrücklich in der UN-Charta niedergelegt, darauf gerichtete Ge- und Verbote sind jedoch bereits seit geraumer Zeit Bestandteil des Völkervertrags- und -gewohnheitsrechts und wurden durch den Sicherheitsrat systematisch auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta mit allgemein verbindlicher Wirkung bekräftigt und weiterentwickelt.³⁸

Zuletzt verabschiedete der Sicherheitsrat am 28. April 2004 Resolution 1540 (2004), die ebenfalls unter Bezugnahme auf Kapitel VII UN-Charta darauf abzielt, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen unter nichtstaatlichen Akteuren zu verhindern. Präsident Bush hatte eine solche Resolution erstmals öffentlich im Rahmen seiner Ansprache zur Eröffnung der UN-Generalversammlung im September 2003 gefordert.³⁹

In der Präambel des Beschlusses findet sich zunächst die grundsätzliche Feststellung, daß die Ver-

Sicherheitsrat oder unter den engen Voraussetzungen des Selbstverteidigungsrechts denkbar (dazu unten, S. 20ff). Unterhalb dieser Schwelle sind auch Selbsthilfemaßnahmen nur in Form der Retorsion oder Repressalie zulässig. Beide Maßnahmen schließen jedoch den Einsatz militärischer Gewalt aus. Vgl. Horst Fischer, in: *Ipsen* (Hg.), *Völkerrecht* [wie Fn. 19], § 59, Rn. 44ff.

³⁷ Vgl. Artikel IV NVV, Artikel X BWÜ, Artikel VI CWÜ.

³⁸ Dazu unten, S. 19ff. Vgl. auch Christian Schaller, *Das Friedenssicherungsrecht im Kampf gegen den Terrorismus – Gewaltverbot, Kollektive Sicherheit, Selbstverteidigung und Präemption*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2004 (S 3/04), S. 12.

³⁹ Vgl. *The White House*, George W. Bush, Address to the UN-General Assembly, 23.9.2003, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/09/20030923-4.html>>; ders., New Measures to Counter the Threat of WMD, 11.2.2004, <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/02/20040211-4.html>>. Darüber hinaus setzen sich auch die Europäische Union und die G-8-Staaten für ein universelles Proliferationsverbot ein. Vgl. die Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, Ziffer 16f, <<http://ue.eu.int/pesc/Armes/Docs/st15708.de03.pdf>>, sowie Ziffer 13 des Aktionsplans für die Umsetzung der Grundprinzipien einer EU-Strategie, <<http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/76328.pdf>>; G 8 Declaration, Non Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Evian 2003, <<http://www.g8.fr/evian/extras/503.html>>.

breitung nuklearer, chemischer und biologischer Waffen sowie ihrer Trägersysteme eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt. Darüber hinaus äußert der Sicherheitsrat ernsthafte Besorgnis über die Bedrohung durch den Terrorismus und die Gefahr, daß nichtstaatliche Akteure entsprechende Waffen erwerben, entwickeln, mit ihnen handeln oder sie einsetzen könnten. Nach den Bestimmungen des operativen Teils der Entschließung sind die Staaten unter anderem verpflichtet, jegliche private Beteiligung an Proliferationsaktivitäten gesetzlich zu untersagen, durch behördliche Vollzugsmaßnahmen zu verhindern und strafrechtlich zu verfolgen. Außerdem müssen sie Vorkehrungen zur Registrierung und physischen Sicherung von Waffen, Trägersystemen und verwendungsfähigem Material treffen sowie effektive Grenz-, Export- und Verwendungskontrollen auf nationaler Ebene einrichten und durchführen. Die Resolution stellt jedoch gleichzeitig klar, daß geeignete Regelungen von den Staaten nach Maßgabe ihrer innerstaatlichen Verfahren zu erlassen sind, ohne daß sie dabei an spezifische inhaltliche Vorgaben gebunden sind.⁴⁰

Darüber hinaus statuiert Resolution 1540 (2004) jedoch kein generelles, unmittelbar und universell für Staaten geltendes Verbot des Transports von Massenvernichtungswaffen. Insoweit räumt der Beschluß den vertraglichen Rechten und Pflichten aus NVV, BWÜ und CWÜ ausdrücklich Vorrang vor den Resolutionsverpflichtungen ein.⁴¹ Gegenwärtig scheint unter zahl-

⁴⁰ Obwohl der Sicherheitsrat mit der gegen den internationalen Terrorismus gerichteten Resolution 1373 (2001) vom 28. September 2001 erstmals in seiner Geschichte weitreichende quasi-legislative Befugnisse in Anspruch nahm, übten die Regierungen der Mitgliedstaaten unter dem unmittelbaren Eindruck der Anschläge vom 11. September 2001 daran kaum Kritik. Die einhellige Verurteilung der Anschläge und eine besonders aktive Implementierungspraxis der Staaten in der Folgezeit lassen sogar auf eine breite Zustimmung schließen. Dagegen wurden im Rahmen einer offenen Debatte vor Verabschiedung der Resolution 1540 (2004) im Sicherheitsrat im April dieses Jahres ernsthafte Bedenken geäußert, daß der Sicherheitsrat außerhalb seiner Befugnisse handele, wenn er die Rolle eines Quasi-Gesetzgebers einnehme. Vgl. UN-Dok. S/PV.4950; S/PV.4950 (Resumption 1). Vgl. auch die Kritik des *Lawyers' Committee on Nuclear Policy*, Reaching Critical Will, Memorandum, 5.4.2004, <<http://www.reachingcriticalwill.org/political/SC.html>>.

⁴¹ § 5 der Resolution. Ohne diese Klausel würde die Resolution – wie Resolution 1373 (2001) – im Kollisionsfall Priorität beanspruchen. Denn Artikel 103 UN-Charta räumt nicht nur den Chartaverpflichtungen selbst Vorrang vor den Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften ein,

reichen Regierungen die Auffassung verbreitet, daß eine umfassende zwischenstaatliche Auseinandersetzung mit dem Problem der Proliferation wie auch mit Abrüstungs- und Rüstungskontrollfragen im Rahmen repräsentativerer Foren auf vertraglicher Ebene erfolgen sollte.⁴²

Diskriminierungsverbote

Sofern ein Schiff das Recht der friedlichen Durchfahrt für sich in Anspruch nehmen kann, darf es vom Küstenstaat bei der Passage nicht behindert werden. Artikel 24 Absatz 1 Satz 2 *lit. b* SRÜ verbietet insbesondere jede rechtliche und tatsächliche Diskriminierung, die sich auf die Tatsache stützt, daß ein Schiff eine bestimmte Staatszugehörigkeit besitzt beziehungsweise Güter in einen bestimmten Staat, aus diesem Staat oder in dessen Auftrag transportiert. Hinter diesem Verbot steht der Gedanke der Gleichheit aller Staaten bei der Ausübung ihrer Rechte und Pflichten als Ausdruck souveräner Gleichheit nach Artikel 2 Ziffer 1 UN-Charta.

Nach den Unterbindungsprinzipien der PSI soll jedoch gerade gegen solche Schiffe eingeschritten werden, die im Verdacht stehen, risikobehaftete Substanzen und Bauteile mit möglicherweise militärischem Verwendungszweck an Staaten und nichtstaatliche Akteure zu liefern, die von den PSI-Teilnehmern unter Proliferationsgesichtspunkten als bedenklich eingestuft werden (»States or non-state actors of proliferation concern«). Daraus kann sich im Einzelfall eine Diskriminierung der betroffenen Schiffe ergeben, wenn der Küstenstaat nicht in der Lage ist, mit plausiblen Argumenten einen über diesen Anknüpfungspunkt hinausgehenden sachlichen Grund für den Eingriff geltend zu machen. Der Verdacht einer Straftat im Sinne von Artikel 27 SRÜ oder gar einer terroristischen Beteiligung würde als Sachgrund allerdings ausreichen.

sondern über den Wortlaut hinaus auch bindenden Beschlüssen des Sicherheitsrats (Rudolf Bernhardt, in: *Simma* [Hg.], *The Charter of the United Nations*, Bd. II [wie Fn. 31], Article 103, Rn. 9, 30).

⁴² Vgl. UN-Dok. S/PV.4950; S/PV.4950 (Resumption 1); S/PV.4956.

Möglichkeiten und Grenzen einer Ausweitung der PSI auf den Bereich der Hohen See

Die PSI-Prinzipien sehen gegenwärtig nicht vor, daß Schiffe fremder Staatszugehörigkeit ohne Zustimmung des Flaggenstaates auf Hoher See angehalten, kontrolliert und durchsucht werden. Um jedoch den Transfer von Massenvernichtungswaffen, Trägersystemen und verwendungsfähigem Material möglichst lückenlos bekämpfen zu können, wird es erforderlich sein, in Einzelfällen gezielte Operationen auch auf Hoher See durchzuführen.⁴³ Diese Gewässer stehen grundsätzlich allen Staaten offen, Küsten- wie Binnenstaaten.⁴⁴ Das Prinzip der Freiheit der Hohen See (»Freedom of the High Seas«) ist im Völkergewohnheitsrecht anerkannt⁴⁵ und in Artikel 87 SRÜ ausdrücklich verankert. Ausfluß dieser Freiheit ist unter anderem das in Artikel 90 SRÜ verbrieftete Recht eines jeden Staates, Schiffe unter eigener Flagge auf Hoher See fahren zu lassen (»Freedom of Navigation«), die dort nach Artikel 92 Absatz 1 SRÜ seiner ausschließlichen Hoheitsgewalt unterstehen.

Die nachfolgenden Abschnitte setzen sich unter dem Blickwinkel des Völkerrechts allgemein mit den Möglichkeiten und Grenzen einer Ausweitung der Initiative auseinander. Ausgeblendet werden dabei die speziellen verfassungsrechtlichen Bindungen der Bundesrepublik Deutschland, die den Einsatz ihrer Streitkräfte betreffen. Sofern in Zukunft überhaupt eine militärische Beteiligung der Bundesrepublik an maritimen Unterbindungsoperationen in Betracht kommt, ist diese nach Artikel 87a Absatz 2 und Artikel 24 Absatz 2 GG ohnehin nur mit entsprechender Autorisierung im Rahmen eines Systems gegenseitiger

kollektiver Sicherheit⁴⁶ zulässig. Daher sind aus deutscher Sicht vor allem die Perspektiven einer möglichen Mandatierung durch den UN-Sicherheitsrat von Interesse.

Unterbindungsoperationen mit Zustimmung des Flaggenstaates

Unterbindungsoperationen gegen ein Schiff auf Hoher See sind grundsätzlich zulässig, wenn der betroffene Flaggenstaat seine Zustimmung erteilt. Jeder Staat kann anderen Nationen vorübergehend die Wahrnehmung einzelner hoheitlicher Kontrollrechte überlassen und das Anhalten, Betreten und Durchsuchen eines unter seiner Flagge fahrenden Schiffes gestatten, ohne seine Hoheitsgewalt über das Schiff zu verlieren. Vor diesem Hintergrund haben sich die Teilnehmer der PSI in Paris darauf verständigt, untereinander die Erteilung einer solchen Zustimmung im Einzelfall ernsthaft zu prüfen.⁴⁷ Weitergehende Festlegungen, unter welchen Voraussetzungen eine Zustimmung erklärt werden oder ob bei ausbleibender Reaktion auf ein Ersuchen nach Ablauf einer bestimmten Frist eine Zustimmung als erteilt gelten soll, finden sich in der Prinzipienklärung nicht. Fehlt ein entsprechendes Einverständnis des Flaggenstaates, kommt es darauf an, ob ein vertraglicher Eingriffstatbestand einschlägig ist, eine Sicherheitsratsermächtigung vorliegt oder die Voraussetzungen des Selbstverteidigungsrechts gegeben sind.

⁴³ Vgl. *Wolfowitz*, Remarks [wie Fn. 1]: »The Department of Defense is committed to PSI, [...], and to making interdiction an essential mission for our military. As we begin negotiations with major shipping flag nations to facilitate boarding and inspections that commitment will become even more apparent.« Vgl. auch *Bolton*, Legitimacy in International Affairs [wie Fn. 1]; *ders.*, in: Arms Control Association [wie Fn. 1].

⁴⁴ Dies gilt für alle Teile des Meeres, die nicht zur ausschließlichen Wirtschaftszone, zum Küstenmeer oder zu den inneren Gewässern eines Staates oder den Archipelgewässern eines Archipelstaates gehören (Artikel 86 SRÜ).

⁴⁵ *Ian Brownlie*, Principles of Public International Law, 5. Auflage, Oxford 1998, S. 230ff.

⁴⁶ Das Bundesverfassungsgericht vertritt in der AWACS-Entscheidung vom 12.7.1994 eine weite Auslegung dieses Begriffs und stuft auch die kollektiven Verteidigungsbündnisse der NATO und WEU als Systeme kollektiver Sicherheit im Sinne von Artikel 24 Absatz 2 GG ein (BVerfGE 90, 286, 349).

⁴⁷ *U.S. Department of State*, Interdiction Principles [wie Fn. 6], Ziffer 4c.

Eingriffsbefugnisse nach dem Seerechtsübereinkommen

Das SRÜ enthält nur wenige Ausnahmetatbestände, nach denen ein Schiff auf Hoher See ohne Zustimmung des Flaggenstaates angehalten, betreten und weiteren Maßnahmen unterzogen werden darf. So können Seeräuberschiffe⁴⁸ von jedem Staat aufgebracht, Personen an Bord des Schiffes festgenommen und Vermögenswerte beschlagnahmt werden. Außerdem darf ein Kriegsschiff ein fremdes Schiff auf Hoher See nach Artikel 110 SRÜ anhalten, wenn begründeter Verdacht besteht, daß das Schiff Sklavenhandel betreibt, nicht genehmigte Rundfunksendungen verbreitet, ohne Staatszugehörigkeit ist oder dieselbe Staatszugehörigkeit wie das Kriegsschiff besitzt, obwohl es eine fremde Flagge führt oder sich weigert, seine Flagge zu zeigen. Ein Schiff, das unter den Flaggen von zwei oder mehreren Staaten fährt und von ihnen nach Belieben Gebrauch macht, darf wie ein staatenloses Schiff angehalten werden (Artikel 92 Absatz 2 SRÜ). Läßt sich von außen nicht klären, ob ein entsprechender Verdacht zu Recht besteht, kann das Kriegsschiff die Berechtigung des Schiffes zur Flaggenführung kontrollieren. Ist der Verdacht auch dann noch nicht ausgeräumt, können nach Artikel 110 Absatz 2 SRÜ weitere Untersuchungen an Bord des betreffenden Schiffes vorgenommen werden,⁴⁹ die so rücksichtsvoll wie möglich durchzuführen sind.

Beschlagnahmemaßnahmen sind nur zulässig, wenn sich der Verdacht im Sinne von Absatz 1 tatsächlich bestätigt. Ist dies nicht der Fall, werden aber im Zuge der Untersuchung Massenvernichtungswaffen, Trägersysteme, waffenfähige Substanzen oder Bauteile entdeckt, besteht nach dem SRÜ keine Rechtsgrundlage für eine Beschlagnahmung der Ladung.⁵⁰ Auch Artikel 88 SRÜ, wonach die Hohe See friedlichen Zwecken vorbehalten ist, bietet keine Handhabe für Maßnahmen gegen solche Transporte.⁵¹

⁴⁸ Eine Definition findet sich in Artikel 103 SRÜ.

⁴⁹ So etwa im Falle des Frachters *SO SAN*, dessen Staatszugehörigkeit von außen nicht eindeutig geklärt werden konnte und der daraufhin gestoppt und durchsucht wurde.

⁵⁰ Vgl. *Kirgis*, Boarding of North Korean Vessel [wie Fn. 19].

⁵¹ Eine militärische Nutzung der Weltmeere wird durch Artikel 88 SRÜ nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Die USA und andere Kernwaffenstaaten haben sich stets das Recht vorbehalten, entsprechendes Waffenmaterial auf dem Seeweg zu transportieren.

Die Präsidialerklärung des Sicherheitsrats vom 31. Januar 1992

Das Pariser Prinzipienpapier der PSI verweist ausdrücklich auf eine Erklärung des Sicherheitsratspräsidenten vom 31. Januar 1992.⁵² In der Präsidialerklärung heißt es unter anderem, die Proliferation von Massenvernichtungswaffen stelle eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar. Die Mitglieder des Sicherheitsrats seien entschlossen, geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Verbreitung von Technologien zur Entwicklung und Herstellung solcher Waffen zu verhindern.⁵³ Daraus läßt sich jedoch keine Ermächtigung zum Anhalten, Betreten und Durchsuchen von Schiffen auf Hoher See ableiten. Ein entsprechendes Mandat würde einen Beschluß des gesamten Sicherheitsrats im Sinne von Artikel 25 UN-Charta erfordern, der in einem formellen Abstimmungsverfahren nach Artikel 27 Absatz 3 UN-Charta zustande kommen muß, für alle Mitglieder der Vereinten Nationen verbindlich ist und nach Artikel 103 UN-Charta im Kollisionsfall Vorrang vor anderen internationalen Übereinkünften hat.⁵⁴ Der Sicherheitsrat kennzeichnet einen Beschluß zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit als bindend, indem er ausdrücklich auf Kapitel VII UN-Charta Bezug nimmt.⁵⁵ Dagegen werden förmliche Erklärungen des Präsidenten im Namen des Rats, auch wenn er darin offiziell zu

⁵² *U.S. Department of State*, Interdiction Principles [wie Fn. 6], erster Abschnitt: »It is consistent with and a step in the implementation of the UN Security Council Presidential Statement of January 1992, which states [...]«

⁵³ UN-Dok. S/23500 vom 31.1.1992: »[...] The proliferation of all weapons of mass destruction constitutes a threat to international peace and security. The members of the Council commit themselves to working to prevent the spread of technology related to the research for or production of such weapons and to take appropriate action to that end. [...]« Diese allgemeine politische Absichtserklärung wurde auf einem Treffen der Staats- und Regierungschefs der Mitglieder zur »Verantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit« abgegeben und behandelt das Problem der Proliferation nur als Teilaspekt. Vgl. auch UN-Dok. S/PRST/1996/17 vom 12.4.1996; UN-Dok. S/PRST/1998/12 vom 14.5.1998; UN-Dok. S/PRST/1998/17 vom 29.5.1998; SR-Res. 1172 (1998) vom 6.6.1998.

⁵⁴ Artikel 103 UN-Charta räumt nicht nur den Chartaverpflichtungen selbst Vorrang ein, sondern findet über den Wortlaut hinaus auch auf bindende Beschlüsse der UN-Organe Anwendung (*Bernhardt*, in: *Simma* [Hg.], *The Charter of the United Nations*, Bd. II [wie Fn. 41]).

⁵⁵ »Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, [...]«

Fragen von Frieden und Sicherheit Stellung nimmt, außerhalb des Verfahrens nach Artikel 27 UN-Charta und ohne rechtliche Bindungswirkung abgegeben.⁵⁶ In einer Präsidialerklärung bringt der Sicherheitsrat vor allem seine Entschlossenheit in einer bestimmten Angelegenheit zum Ausdruck. Selbst wenn die zitierte Textpassage der Präsidialerklärung in einem Resolutionsbeschluss enthalten wäre, ließe sich daraus kein konkretes Mandat im Sinne der PSI herleiten. Erforderlich ist eine ausdrückliche und eindeutige Autorisierung durch den Sicherheitsrat auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta.

Autorisierung durch eine künftige Resolution des Sicherheitsrats

Eine Resolution, die es Staaten erlauben würde, im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit nach Kapitel VII UN-Charta unter klar definierten Voraussetzungen Schiffe auf Hoher See zu kontrollieren, könnte sich entweder gegen individuell bestimmte oder bestimmbare Akteure oder gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen generell richten.⁵⁷ Voraussetzung ist in jedem Fall, daß der Sicherheitsrat zuvor eine Friedensbedrohung nach Artikel 39 UN-Charta feststellt.

Gezielte Sanktionen gegen staatliche und nichtstaatliche Proliferations-Akteure

In der Vergangenheit ordnete der Sicherheitsrat mehrfach Seeblockaden gegen einzelne Staaten an, um die Durchsetzung kollektiver Embargosanktionen zu ermöglichen.⁵⁸ Das Sanktionsregime gegen den Irak bildet den bislang einzigen Fall, in dem es vorrangig darum ging, die Lieferung von Massenvernichtungs-

waffen, Trägersystemen und Waffenmaterial zu verhindern. In dem einschlägigen Beschluss rief der Sicherheitsrat die UN-Mitgliedstaaten dazu auf, unter seiner Aufsicht die erforderlichen und angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um alle einlaufenden und auslaufenden Schiffe in der Golfregion zur Kontrolle ihrer Fracht und zur Überprüfung ihres Zielhafens anzuhalten.⁵⁹ Im Rahmen einer solchen Seeblockade kann der Sicherheitsrat die Staaten nicht nur zu Kontrollen auf Hoher See ermächtigen, sondern auch im Küstenmeer und den inneren Gewässern des sanktionierten Zielstaates. Denkbar ist auch, daß der Sicherheitsrat bestimmte Schiffe einer besonderen Kontrolle unterwirft, wenn er ein friedensbedrohendes Verhalten des Flaggenstaates feststellt. Ein solches Verhalten läge etwa vor, wenn dessen Regierung selbst in den illegalen Proliferationshandel verstrickt ist. So könnte auch die kompromißlose Aufrüstungs- und Proliferationspolitik Nordkoreas vom Sicherheitsrat ohne weiteres als Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit eingestuft werden. Ausdruck dieser Bedrohungshaltung ist etwa der Rückzug aus dem nuklearen Nichtverbreitungsregime.⁶⁰ Die politischen Unwägbarkeiten einer direkten Konfrontation erklären jedoch die bisherige Zurückhaltung der Ratsmitglieder. Zum einen hat Nordkorea deutlich erklärt, es werde jedwede Embargosanktion als Verletzung seiner Souveränität und das Abfangen seiner Schiffe als kriegerischen Akt werten.⁶¹ Zum anderen würde

⁵⁹ SR-Res. 661 (1990) vom 6.8.1990 (umfassendes Handelsembargo gegen den Irak); SR-Res. 665 (1990) vom 25.8.1990 (Seeblockade); SR-Res. 687 (1991) vom 3.4.1991 (Waffenstillstand/Abrüstungsregime).

⁶⁰ Nordkorea erklärte am 10.1.2003 den Rücktritt vom NVV und die Beendigung der IAEA-Safeguards-Vereinbarung (Erklärung abgedruckt unter <<http://cns.miis.edu/research/korea/nptstate.htm>>). Gemäß Artikel X NVV ist eine Vertragspartei zum Rücktritt berechtigt, wenn nach ihrer Auffassung durch außergewöhnliche, mit dem Inhalt dieses Vertrages zusammenhängende Ereignisse eine Gefährdung der höchsten Interessen ihres Landes eingetreten ist. Da der Sicherheitsrat nach Kapitel VII UN-Charta über einen weiten politischen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum verfügt, ist die Frage, ob der Rücktritt gemäß Artikel X NVV rechtmäßig oder unter Verstoß gegen den völkerrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben erfolgte, unerheblich für eine Feststellung im Sinne von Artikel 39 UN-Charta. Vgl. Frederic L. Kirgis, North Korea's Withdrawal from the Nuclear Nonproliferation Treaty, ASIL Insights, 1/2003, <<http://www.asil.org/insights/insigh96.htm>>.

⁶¹ Vgl. *Global Security.org*, The Proliferation Security Initiative, <<http://www.globalsecurity.org/military/ops/psi.htm>>; Rebecca Weiner, Proliferation Security Initiative to Stem Flow of WMD Matériel, Monterey: Center for Nonproliferation

⁵⁶ Zur Natur von Präsidialerklärungen: Bardo Fassbender/Ingo Winkelmann, in: Helmut Volger (Hg.), Lexikon der Vereinten Nationen, München/Wien 2000, S. 446, 480f.

⁵⁷ Der Sicherheitsrat befaßte sich bereits in verschiedenen Fällen mit den Problemen der Proliferation, des Tests und des Einsatzes von Massenvernichtungswaffen. Vgl. Lori F. Damrosch, The Permanent Five as Enforcers of Controls on Weapons of Mass Destruction: Building on the Iraq 'Precedent', in: *European Journal of International Law*, 13 (2002), S. 305.

⁵⁸ Vgl. SR-Res. 221 (1966) vom 9.4.1966 (Südrhodesien); SR-Res. 787 (1992) vom 16.11.1992 (Jugoslawien); SR-Res. 875 (1993) vom 16.10.1993 (Haiti); SR-Res. 794 (1992) vom 3.12.1992 (Somalia).

China im Bemühen um eine diplomatische Annäherung die Verabschiedung kollektiver Zwangsmaßnahmen gegen Nordkorea im Sicherheitsrat durch ein Veto blockieren.⁶²

Schließlich kann der Sicherheitsrat sogar nicht-staatliche Akteure gezielt mit Sanktionen belegen, die in transnational operierende Netzwerke eingebunden sind, Bauteile und Technologien auf dem Schwarzmarkt anbieten und somit massiv zur Destabilisierung der internationalen Sicherheitslage beitragen.⁶³ So wird im Rahmen der Terrorismusbekämpfung bereits seit längerer Zeit versucht, mittels individueller Sanktionen Finanzquellen auszutrocknen und die Bewegungsfreiheit von Terroristen einzuschränken.

Abstrakt-generelle Maßnahmen gegen die Proliferation von Massenvernichtungswaffen

Die bereits erwähnte Sicherheitsratsresolution 1540 (2004) sieht eine Reihe von Maßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene vor, die speziell nichtstaatliche Akteure daran hindern sollen, mit Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen zu handeln beziehungsweise solche Waffen zu erwerben und einzusetzen. Dieser Beschluß wurde zwar auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta gefaßt, er beinhaltet jedoch keinerlei Autorisierung für eine zwangsweise Durchsetzung der darin enthaltenen staatlichen Verpflichtungen.⁶⁴ Sollte sich herausstellen, daß ein Staat die Resolutionsbestimmungen in friedensbedrohender Weise verletzt, indem er etwa nichtstaatlichen Akteuren den Erwerb von Massenvernichtungswaffen gezielt ermöglicht, obliegt es einzig und allein dem Sicherheitsrat, auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta in einem weiteren Schritt militärische Zwangsmaßnahmen gegen den betreffenden Staat zu verhängen und dadurch den Rechtsbruch zu sanktionieren.

Studies, Monterey Institute of International Studies, 7/2003, <<http://cns.miis.edu/pubs/week/030716.htm>>.

⁶² China verhinderte im April 2003 bereits eine offizielle Verurteilung des nordkoreanischen Rückzugs aus dem NVV. Vgl. Jean du Preez/William Potter, North Korea's Withdrawal from the NPT: A Reality Check, Monterey: Center for Non-proliferation Studies, Monterey Institute of International Studies, 4/2003, <<http://cns.miis.edu/pubs/week/030409.htm>>.

⁶³ Zur Sanktionierung nichtstaatlicher Akteure: Christian Schaller, Internationales Sanktionsmanagement im Rahmen von Artikel 41 UN-Charta, Baden-Baden 2003, S. 134ff, 143ff.

⁶⁴ Vgl. etwa die Äußerung des deutschen Vertreters während der Debatte im Anschluß an die Verabschiedung der Resolution im Sicherheitsrat am 28.4.2004, UN-Dok. S/PV.4956.

Weitere Entscheidungen zur Durchsetzung der Resolution hat sich der Sicherheitsrat ausdrücklich vorbehalten.⁶⁵

Darüber hinaus findet sich in der Resolution ebenfalls kein Mandat, das es den Staaten erlauben würde, zum Zwecke der Proliferationsbekämpfung Schiffe auf See abzufangen und zu durchsuchen. Eine darauf abzielende Formulierung und indirekte Bezugnahme auf die PSI im ursprünglichen US-Entwurf wurde noch im Zuge der Exklusivverhandlungen der fünf ständigen Sicherheitsratsmitglieder auf Betreiben Chinas gestrichen.⁶⁶ Daran wird deutlich, daß jeder Versuch einer Einbettung der PSI in eine spezielle Sicherheitsratsresolution auf absehbare Zeit am Veto Chinas scheitern würde. Im übrigen haben selbst die USA wiederholt erklärt, daß sie eine solche Einbettung nicht für erforderlich und erstrebenswert halten.⁶⁷ Hinter dieser Bewertung dürften in erster Linie strategische Erwägungen stehen. Eine Übernahme der Verantwortung durch den Sicherheitsrat würde den derzeit bestehenden faktischen Handlungsspielraum der PSI-Staaten außerhalb ihrer eigenen Hoheitsräume zumindest formal einschränken.

⁶⁵ SR-Res. 1540 (2004), § 11.

⁶⁶ Eine Kompromißformel findet sich nunmehr in § 10 der Resolution: »Further to counter that threat, *calls upon* all States, in accordance with their national legal authorities and legislation and consistent with international law, to take cooperative action to prevent illicit trafficking in nuclear, chemical or biological weapons, their means of delivery, and related materials«. Zu den Verhandlungen vgl. Jim Wurst, UN Draft Resolution Would Require States Deny Terrorists WMDs, UN Wire, 25.3.2004, <http://www.unwire.org/UNWire/20040325/449_22189.asp>; Colum Lynch, US Urges Curb on Arms Traffic, in: The Washington Post, 25.3.2004, S. A20.

⁶⁷ Bolton, in: Arms Control Association [wie Fn. 1]; ders., Legitimacy in International Affairs [wie Fn. 1]. Vgl. aber zur gegenläufigen Haltung Großbritanniens: Christopher Adams, UN Must Evolve to Tackle Terror Threat, Says UK, in: The Financial Times, 3.2.2004, S. 6.

Unterbindungsoperationen bei konkretem terroristischem Hintergrund

Sofern ein Schiff Massenvernichtungswaffen, nukleare, biologische oder chemische Substanzen transportiert, die nachweisbar zur Ausführung terroristischer Akte bestimmt sind, lassen sich weitergehende Eingriffe in die hoheitlichen Rechte des Flaggenstaates sowohl im Küstenmeer als auch auf Hoher See ausnahmsweise auf der Grundlage des Friedenssicherungsrechts nach Kapitel VII UN-Charta legitimieren.

Resolution 1373 (2001) als Rechtsgrundlage

Ein Staat, der Terroristen oder terrorismusfördernde Regime durch Waffenlieferungen aktiv unterstützt, wird dadurch nach Maßgabe der allgemeinen völkerrechtlichen Zurechnungsgrundsätze entweder selbst zum Aggressor oder zumindest zu einer Bedrohung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit. Er kann insoweit keinen Schutz seiner Souveränitätsrechte vor verhältnismäßigen Selbstverteidigungsmaßnahmen anderer Staaten oder autorisierten kollektiven Zwangsmaßnahmen in Anspruch nehmen.⁶⁸ Unabhängig davon hat jeder Staat die eindeutige Verpflichtung, terroristische Aktivitäten zu verhindern, die von nichtstaatlichen Akteuren auf seinem Hoheitsgebiet ausgehen und gegen Ziele in einem anderen Staat gerichtet sind.⁶⁹ Mit der bereits erwähnten Resolution 1373 (2001) verabschiedete der Sicherheitsrat am 28. September 2001 auf der Grundlage von Kapitel VII UN-Charta einen Katalog quasi-legislativer Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, der weitreichende staatliche Handlungs- und Unterlassungspflichten umfaßt. Insbesondere muß jeder Staat in

seinem Hoheitsbereich alle Schritte ergreifen, die notwendig sind, um Terroristen jegliche aktive und passive Unterstützung zu entziehen, die beteiligten Akteure und ihre Unterstützer strafrechtlich zu verfolgen, Finanzquellen zu schließen und die Versorgung der Terroristen mit Waffen zu unterbinden.⁷⁰ Unter dem Blickwinkel der PSI sind in diesem Zusammenhang vor allem zwei Aspekte von Bedeutung: Küstenstaaten müssen dafür sorgen, daß ihre Hoheitsgewässer nicht als Verkehrswege zur Versorgung terroristischer Organisationen mißbraucht werden; Flaggenstaaten dürfen nicht zulassen, daß Schiffe unter ihrer Flagge als Werkzeug oder Transportmittel von Terroristen genutzt werden.

Ist ein Staat nicht in der Lage, die von einem Schiff eigener Flagge ausgehende Bedrohung effektiv zu beseitigen, muß er andere Nationen um Hilfe ersuchen. Resolution 1373 (2001) sieht ausdrücklich vor, daß die Staaten im Kampf gegen den Terrorismus frühzeitig Informationen austauschen und einander die größtmögliche Unterstützung gewähren.⁷¹ Pflichtwidrige Versäumnisse des Flaggenstaates begründen unabhängig von einem Verschuldensvorwurf eine völkerrechtliche Verantwortlichkeit⁷² mit der Folge, daß der Flaggenstaat für einen vorübergehenden Zeitraum verhältnismäßige Maßnahmen von dritter Seite dulden muß, die erforderlich sind, um die jeweilige Bedrohung an seiner Stelle effektiv zu beseitigen.⁷³ Im Küstenmeer obliegt es primär dem jeweiligen Küstenstaat, anstelle des Flaggenstaates einzuschreiten und ein von Terroristen genutztes Schiff abzufangen. Keinesfalls darf eine mißbräuchliche Inanspruchnahme des Rechts auf friedliche Durchfahrt Terroristen dazu verhelfen, ungehindert Anschläge gegen andere Staaten vorzubereiten und auszuführen. Das

⁶⁸ Schaller, Das Friedenssicherungsrecht im Kampf gegen den Terrorismus [wie Fn. 38], S. 12ff.

⁶⁹ Artikel 1 der »Friendly Relations Declaration« stellt klar, daß kein Staat organisierte Aktivitäten in seinem Hoheitsgebiet dulden darf, die Terrorhandlungen in einem anderen Staat zum Ziel haben (GV-Res. 2625 [XXV] vom 24.10.1970). Diese Verpflichtung wurde von der Generalversammlung und vom Sicherheitsrat mehrfach bekräftigt und konkretisiert. (Vgl. GV-Res. 49/60 vom 9.12.1994; GV-Res. 51/210 vom 17.12.1996; SR-Res. 748 [1992] vom 31.3.1992; SR-Res. 1054 [1996] vom 26.4.1996; SR-Res. 1189 [1998] vom 13.8.1998.)

⁷⁰ SR-Res. 1373 (2001), §§ 1 und 2.

⁷¹ SR-Res. 1373 (2001), §§ 2b und 2f.

⁷² Knut Ipsen, in: Ipsen (Hg.), Völkerrecht [wie Fn. 19], § 39, Rn. 38; Schaller, Das Friedenssicherungsrecht [wie Fn. 38], S. 13.

⁷³ Rüdiger Wolfrum, Fighting Terrorism at Sea: Options and Limitations under International Law, in: Jochen A. Frowein/Klaus Scharioth/Ingo Winkelmann/Rüdiger Wolfrum (Hg.), Verhandeln für den Frieden, Negotiating for Peace – Liber Amicorum Tono Eitel, Berlin u.a. 2003, S. 649, 666.

Recht der friedlichen Durchfahrt muß unter diesen Voraussetzungen hinter dem völkerrechtlich verfestigten Allgemeininteresse an einer effektiven Terrorismusbekämpfung zurücktreten. Mit derselben Argumentation lassen sich auch auf Hoher See Eingriffe gegen fremde Schiffe rechtfertigen, obgleich die Hoheitsgewalt des Flaggenstaates über ein Schiff in diesem staatsfreien Raum deutlich ausgeprägter ist als in fremdem Küstenmeer. So wird aus Resolution 1373 (2001) trotz fehlender ausdrücklicher Regelung eine generelle Duldungspflicht des Flaggenstaates abgeleitet,⁷⁴ und zwar nicht nur wenn sich an Bord eines Schiffes erwiesenermaßen Terroristen oder für sie bestimmte Güter befinden, sondern bereits wenn objektive Anhaltspunkte vorliegen, die den konkreten Verdacht einer terroristischen Beteiligung begründen.

Für routinemäßige Überprüfungen auf Hoher See, bei denen Schiffe ohne konkreten Verdacht unter Androhung von Gewalt zum Anhalten gezwungen und durchsucht werden, findet sich in der Resolution jedoch keine Grundlage. Derart weitreichende Eingriffe in die Freiheit der Hohen See und in fremde Schifffahrts- und Hoheitsrechte, die unter Umständen selbst als Aggression zu werten sind,⁷⁵ erfordern ein Höchstmaß an rechtlicher Klarheit und Sicherheit und damit ein ausdrückliches und eindeutiges Sicherheitsratsmandat. Die häufig zitierten Bestimmungen der Resolution 1373 (2001)⁷⁶ sind zu allgemein, als daß sie diesen Erfordernissen Rechnung tragen könnten. Das schließt jedoch nicht aus, daß maritime Einsatzverbände wie im Rahmen der Operation »Enduring Freedom« den Schiffsverkehr in einer Region, die für die Logistik terroristischer Netzwerke von besonderer Bedeutung ist, durch Maßnahmen der Seeraumüberwachung möglichst umfassend beobachten, um konkret verdächtige Schiffe zu identifizieren. Diese Operation findet ihre rechtliche Grundlage allerdings in erster Linie im Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung, das der Sicherheitsrat mit Resolution 1373 (2001) wie zuvor mit Resolution 1368 (2001) vom 12. September 2001 ausdrücklich anerkannt und bekräftigt hat. Dementsprechend stützt sich auch der Beschluß des Bundestages zur

⁷⁴ Mit unterschiedlichen Argumentationsansätzen Wolff Heintschel von Heinegg/Tobias Gries, Der Einsatz der Deutschen Marine im Rahmen der Operation »Enduring Freedom«, in: Archiv des Völkerrechts, 40 (2002), S. 145, 162, 173, und Wolfrum, Fighting Terrorism at Sea [wie Fn. 73], S. 666.

⁷⁵ Vgl. Yoram Dinstein, War, Aggression and Self-Defence, 3. Auflage, Cambridge 2001, S. 180.

⁷⁶ SR-Res. 1373 (2001), §§ 2a, 2b und 4.

Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an der Operation »Enduring Freedom« nicht allein auf die zitierten Resolutionen, sondern vor allem auf Artikel 51 UN-Charta und Artikel 5 des Nordatlantikvertrages.⁷⁷

Das Recht auf Selbstverteidigung

Auch unter den engen Voraussetzungen des Selbstverteidigungsrechts können militärische Eingriffe in fremde Schifffahrts- und Hoheitsrechte auf Hoher See gerechtfertigt sein.⁷⁸ Artikel 51 UN-Charta gewährt ein Recht zur Selbstverteidigung »im Falle eines bewaffneten Angriffs«. Auf der Grundlage des Völkergewohnheitsrechts ist ein antizipatorisches Einschreiten darüber hinaus bei einer unmittelbar bevorstehenden und überwältigenden Angriffsbedrohung zulässig, wenn andere Mittel ausscheiden und keine Zeit für weitere Überlegungen bleibt.⁷⁹ Danach berechtigt der Transport von Massenvernichtungswaffen und verwendungsfähigem Material auf zivilen Frachtschiffen nicht per se zu gewaltsamen Abfangmaßnahmen. Erst recht lassen sich Routinekontrollen des Schiffsverkehrs nicht mit einem Recht auf Selbstverteidigung begründen, wenn keine objektiven Anhaltspunkte für eine konkrete Angriffsbedrohung gegeben sind.⁸⁰

Ungeachtet dessen sind militärische Abwehrmaßnahmen dann geboten, wenn sich an Bord eines

⁷⁷ Deutscher Bundestag, Beschluß vom 16.11.2001: »Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA auf Grundlage des Artikels 51 der Satzung der Vereinten Nationen und des Artikels 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen« (Antrag der Bundesregierung, BT-Drucksache 14/7296 vom 7.11.2001).

⁷⁸ Zur Rolle des Selbstverteidigungsrechts als möglicher Rechtfertigungsgrundlage im Rahmen der PSI: John R. Bolton, zitiert in: Greg Sheridan, US 'Free' to Tackle N Korea, in: The Australian, 9.7.2003, S. 1.

⁷⁹ So die sogenannte »Webster-Formel« von 1841: »It will be for that Government to show a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation«, <<http://www.yale.edu/lawweb/avalon/diplomacy/britian/br-1842d.htm>>. Zur gewohnheitsrechtlichen Geltung dieser Formel: Oscar Schachter, International Law in Theory and Practice, Dordrecht u.a. 1991, S. 151f.

⁸⁰ Heintschel von Heinegg/Gries, Der Einsatz der Deutschen Marine [wie Fn. 74], S. 175. Zur Diskussion der noch weitergehenden Präemptions-Doktrin der USA: Schaller, Das Friedenssicherungsrecht [wie Fn. 38], S. 19ff.

Schiffes Massenvernichtungswaffen, radioaktives Material oder waffenfähige Substanzen befinden, die nachweislich für terroristische Akteure bestimmt sind. Solche Einsatzmittel stellen in der Verfügungsgewalt von Terroristen unabhängig von einem konkreten Anschlagplan immer eine unmittelbare Bedrohung sowohl für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit insgesamt als auch für die konkret in das terroristische Visier geratenen Staaten dar.⁸¹ Hier deckt sich das völkerrechtlich verfestigte Allgemeininteresse an einer effektiven Terrorismusbekämpfung in der Regel mit den Interessen des bedrohten Staates. Dessen Recht auf Selbstverteidigung überwiegt unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebots die Hoheits- und Schifffahrtsrechte des Flaggenstaates, insbesondere wenn dieser selbst nicht willens oder in der Lage ist, die von seinem Schiff ausgehende Bedrohung effektiv und schnell zu beseitigen.⁸² Dies gilt sowohl in Konstellationen, in denen Schiffe mit gefährlichen Substanzen an Bord unmittelbar als terroristisches Werkzeug benutzt und etwa gezielt in Hafenanlagen gesteuert und dort zur Explosion gebracht werden. Zum anderen gilt dies in Fällen, in denen ein Schiff lediglich als Transportmittel dient, um Massenvernichtungswaffen zur Vorbereitung oder Ausführung von Anschlägen an ihren Bestimmungsort zu verbringen. Fängt ein Staat fremde Schiffe auf Hoher See unter Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht ab, muß er dies nach Artikel 51 Satz 2 UN-Charta dem Sicherheitsrat sofort anzeigen und die seiner Lagebeurteilung zugrundeliegenden Tatsachen nachweisbar darlegen.⁸³

81 Jochen A. Frowein, Ist das Völkerrecht tot?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.7.2003, S. 6.

82 Heintschel von Heinegg/Gries, Der Einsatz der Deutschen Marine [wie Fn. 74], S. 173ff.

83 Die Darlegungspflicht betrifft vor allem die Verwicklung des aufgebrachtten Schiffes in terroristische Aktivitäten, die Dringlichkeit des Einschreitens und eine etwaige pflichtwidrige unterlassene Hilfeleistung durch den verantwortlichen Flaggenstaat. Als Mittel der Nachweisführung kommen beispielsweise polizeiliche und nachrichtendienstliche Ermittlungsberichte, Satellitenaufnahmen, elektronische Protokolle oder auch glaubhafte Zeugenaussagen in Betracht. Anhand dieser Informationen muß es dem Sicherheitsrat möglich sein, den Vorgang zu überprüfen und notfalls weitere Maßnahmen zu veranlassen.

Zur Rolle Deutschlands im Rahmen der Initiative

Die Bundesrepublik Deutschland ist als eine der führenden Handelsnationen in besonderem Maße über den Seeverkehr in den weltweiten Warenaustausch eingebunden.⁸⁴ Deutsche Handelsschiffe beteiligen sich intensiv am sogenannten »Cross-Trade« zwischen Drittstaaten. Mit dem Umfang maritimer Teilhabe wächst auch die maritime Verantwortung der Bundesrepublik, innerhalb ihres Einflusbereichs dafür zu sorgen, daß der Seeverkehr nicht von Akteuren mißbraucht wird, die durch den Handel mit Massenvernichtungswaffen und waffenfähigen Komponenten den Weltfrieden und die internationale Sicherheit bedrohen. Dieser Einflusbereich erstreckt sich auf Schifffahrtseinrichtungen und Gewässer innerhalb des eigenen Hoheitsraumes, auf die gesamte unter deutscher Flagge fahrende Handelsflotte sowie auf die im Bundesgebiet ansässigen Eigner und Reeder. Erst kürzlich wurde ein Fall bekannt, in dem ein Schiff eines deutschen Reeders in den Transfer von Bauteilen zur Herstellung nuklearer Waffen verwickelt war.⁸⁵

Die PSI bietet der Bundesrepublik eine geeignete Plattform, um ihrer Verantwortung gerecht zu werden, sich im Rahmen eigener individueller recht-

licher Möglichkeiten und tatsächlicher Fähigkeiten mit gleichgesinnten Staaten zu vernetzen und gemeinsam mit ihnen gegen Proliferations-Akteure vorzugehen. Eine effektive Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen erfordert die Entwicklung eines umfassenden Ansatzes, der über eine Stärkung der bestehenden Nichtverbreitungs-, Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge hinausgeht. Die erfolgreiche Umsetzung der PSI ist wesentlicher Bestandteil eines solchen Ansatzes und liegt damit im sicherheitspolitischen Interesse der Bundesrepublik.

Die Aufgaben Deutschlands werden darin bestehen, auf nationaler Ebene weiterhin die notwendigen Kontrollen durchzuführen, um insbesondere zu verhindern, daß Substanzen, Bauteile und Technologien mit doppeltem Verwendungszweck aus heimischer Produktion oder aus dem Ausland über Umschlagplätze im Bundesgebiet an Staaten oder gar an private Akteure gelangen, die keine Gewähr für einen verantwortungsvollen zivilen Umgang mit solchen Gütern bieten. Auf internationaler Ebene können die deutschen Behörden vor allem zur Gewinnung und zum Austausch von Informationen über verdächtige Schiffstransporte beitragen, die im Auftrag deutscher Unternehmen fahren, die Bundesflagge führen, von Deutschland aus bereedert oder von im Bundesgebiet ansässigen Eignern kontrolliert werden. Auf der Grundlage solcher Informationen ist es anderen PSI-Teilnehmern möglich, innerhalb ihres eigenen Hoheitsgebietes gezielt gegen verdächtige Schiffe vorzugehen oder deren Kurs auf Hoher See zu verfolgen, um die günstigste Zugriffsmöglichkeit zu ermitteln. Dabei soll die Ausführung militärischer Unterbindungsoperationen auf Hoher See der Ausnahme sein und Staaten vorbehalten bleiben, die sich wie die USA dazu rechtlich und tatsächlich in der Lage sehen. Die Befürchtung, solche Operationen anderer Staaten könnten im Einzelfall gegen völkerrechtliche Normen verstoßen, sollte die Bundesrepublik nicht davon abhalten, sich in der beschriebenen Weise um eine rechtskonforme Umsetzung der Initiative zu bemühen. Daß eine verantwortungsvolle Beteiligung an der PSI unter Achtung des geltenden Völkerrechts möglich ist, hat die Studie gezeigt.

⁸⁴ Jährlich laufen etwa 150 000 Schiffe die deutschen Seehäfen an Nord- und Ostsee an. Unter den 18 größten Containerhäfen der Welt befinden sich mit Hamburg und Bremen/Bremerhaven gleich zwei auf deutschem Territorium. Der Nord-Ostseekanal wurde im Jahr 2002 von mehr Handelsschiffen befahren als der Panama-Kanal und der Suez-Kanal zusammen. Die unter deutscher Flagge fahrende Handelsflotte zählte im Januar 2003 gemessen an der Anzahl der Schiffe (ab BRZ 300) immerhin zu den 25 größten Handelsflotten der Welt, während die von deutschen Eignern kontrollierte Handelsflotte (ab BRZ 1000) im internationalen Vergleich sogar Rang drei einnahm. Außerdem wird die weltweit größte Containerschiffsflotte von Deutschland aus bereedert. Insgesamt besaßen deutsche Reeder im Januar 2003 mit 788 Containerschiffen mehr als ein Viertel der weltweiten Containertransportkapazitäten. (*Flottenkommando der Marine*, im Auftrag des Bundesministeriums der Verteidigung, Fakten und Zahlen zur maritimen Abhängigkeit der Bundesrepublik Deutschland, Jahresbericht, 16. Auflage, Glücksburg, Juli 2003, Kapitel 1, 2 und 4, <http://www.maritime-technik.de/dokumente/Fakten_Zahlen_Maritime_Abhaengigkeit_2003.pdf>; zum Teil unter Bezugnahme auf *Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik [ISL]*, *Shipping Statistics and Market Review*, 47 [2003].)

⁸⁵ Zum Fall der BBC CHINA vgl. Fn. 24.

Ausblick

Während die PSI-Staaten im Einflußbereich ihrer eigenen Hoheitsrechte über weitreichende Möglichkeiten verfügen, die Vorgaben der Pariser Prinzipien-erklärung umzusetzen, sind die Eingriffsgrundlagen zum Anhalten und Durchsuchen von Schiffen auf Hoher See nach wie vor äußerst begrenzt. Dementsprechend sind solche Operationen in der Erklärung auch nicht ausdrücklich vorgesehen. Gezielte Änderungen des Seerechtsübereinkommens, des Kernwaffensperrvertrages, der Biowaffen- oder Chemiewaffen-Konvention, die diese Lücken schließen könnten, sind derzeit ebensowenig zu erwarten wie das Zustandekommen einer neuen umfassenden Nichtverbreitungs-Konvention. Solange es zudem an einem entsprechenden UN-Mandat fehlt, vermag einzig die Zustimmung der betroffenen Flaggenstaaten im Einzelfall die rechtlichen Hindernisse zu beseitigen, die einer Kontrolle von Schiffen auf Hoher See entgegenstehen. Ausnahmen gelten sicherlich in den zuletzt erörterten Fällen mit konkretem terroristischem Hintergrund.

Einbindung wichtiger Flaggenstaaten durch bilaterale Boarding-Vereinbarungen

In Anbetracht der aktuellen Rechtslage konzentrieren sich die Bemühungen der USA darauf, die Kommunikation und Kooperation mit potentiell betroffenen Flaggenstaaten zu verbessern. Diese sollen im Ernstfall unter bestimmten Voraussetzungen ihre Zustimmung zu Boarding-Operationen auf Hoher See erteilen. Besonderes Augenmerk gilt den sogenannten »flag of convenience«-Staaten, die Schiffen ihre Staatszugehörigkeit und das Recht zur Flaggenführung unabhängig von der Staatszugehörigkeit des Eigentümers gewähren. Diese Staaten unterhalten offene Schifffahrtsregister teilweise unter Einschaltung privater Firmen und bieten Eignern und Reedern aus aller Welt die Möglichkeit, Schiffe kostengünstig zu registrieren und die in ihren Heimatstaaten geltenden Steuer-gesetze, Sicherheitsstandards, Umwelt- und Arbeitsschutzvorschriften zu umgehen.⁸⁶ Lücken in der Über-

prüfung und Beaufsichtigung solcher »flag of convenience«-Schiffe können von Proliferationsnetzwerken ausgenutzt werden, um sensible Rüstungsgüter und Bauteile möglichst unbemerkt und außerhalb staatlicher Kontrollen transferieren zu lassen.

Ein deutliches Signal und ein erster wichtiger Schritt zur Schließung dieser Lücken ist die Unterzeichnung einer bilateralen Boarding-Vereinbarung zwischen den USA und Liberia am 11. Februar 2004. Danach sind die USA berechtigt, unter bestimmten Bedingungen Schiffe liberianischer Flagge zu stoppen und zu kontrollieren, die im Verdacht stehen, unerlaubt Massenvernichtungswaffen, Trägersysteme oder verwendungsfähiges Material zu transportieren.⁸⁷ Die Vereinbarung schafft die Grundlage für eine beschleunigte Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen, beinhaltet jedoch keine Vorratsermächtigung. Sie wurde nach dem Vorbild vergleichbarer bilateraler Übereinkünfte entworfen, die im Rahmen der Bekämpfung des internationalen Drogenhandels bereits seit längerer Zeit die Grundlage für maritime Kontrollen bilden. Weitere Boarding-Vereinbarungen sind im Rahmen der PSI zu erwarten.

Perspektiven auf multilateraler vertraglicher Ebene

Auch auf multilateraler vertraglicher Ebene sind bereits intensive Bestrebungen im Gange, für bestimmte Fälle ein vereinfachtes Verfahren zur Einholung der Zustimmung von Flaggenstaaten zu

Malta, Zypern und die Bahamas, deren Handelsflotten gemessen an der Anzahl der Schiffe (ab BRZ 300) zu den zehn größten Handelsflotten der Welt zählen. Vgl. *ISL, Shipping Statistics and Market Review 2003*, zitiert in: *Flottenkommando der Marine* [wie Fn. 84], S. 2–9. Vgl. auch die Liste der *Internationalen Transportarbeiter-Föderation (ITF)*, <<http://www.itf.org.uk/SECTIONS/Mar/focs.html>>.

⁸⁷ Informationen zur Vereinbarung: *U.S. Department of State, Proliferation Security Initiative Ship Boarding Agreement Signed with Liberia*, Press Statement, 12.2.2004; *Maritime Global Net, Liberia and US Sign Anti-WMD Deal*, 16.2.2004, <<http://www.mglobal.com/news/dailystorydetails.cfm?storyid=3879&type=2>>.

⁸⁶ Unter diese Staatengruppe fallen etwa Panama, Liberia,

entwickeln.⁸⁸ Den rechtlichen Rahmen bildet das Übereinkommen zur Bekämpfung widerrechtlicher Handlungen gegen die Sicherheit der Seeschifffahrt, die sogenannte SUA-Konvention von 1988.⁸⁹ Dieses Abkommen wurde von der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation ausgearbeitet und dient bislang insbesondere der Verfolgung und Auslieferung von Straftätern wegen vorsätzlicher und widerrechtlicher Eingriffe in die Sicherheit des Schiffsverkehrs. Vor dem Hintergrund der Anschläge vom 11. September 2001 soll die SUA-Konvention nunmehr zu einem universellen Instrument ausgebaut werden, mit dessen Hilfe verhindert werden soll, daß Schiffe als Werkzeuge für Terroranschläge oder zur Unterstützung terroristischer Aktivitäten mißbraucht werden.⁹⁰

Änderungsvorschläge zielen darauf ab, den Katalog der Straftatbestände in der SUA-Konvention zu erweitern. Eingefügt werden soll unter anderem ein ausdifferenzierter Tatbestand, der das widerrechtliche und vorsätzliche Transportieren nuklearer, biologischer und chemischer Waffen sowie von Trägersystemen, Substanzen und »Dual-use«-Gütern zur Herstellung solcher Waffen unter Strafe stellt.⁹¹ Ein besonderer terroristischer Bezug ist im Unterschied zu anderen Straftatbeständen der Konvention nicht erforderlich. Vorgesehen ist außerdem die Einfügung einer neuen Vorschrift, die es den SUA-Vertragsstaaten ermöglichen würde, bei hinreichendem Tatverdacht unter erleichterten Voraussetzungen Schiffe, die unter der Flagge anderer Vertragsstaaten fahren, auch auf Hoher See anzuhalten und zu durchsuchen. Erreicht werden soll dies, ähnlich wie im Falle bilateraler Boarding-Vereinbarungen, entweder durch ein beschleunigtes Verfahren oder eine antizipierte Zustimmung. Denkbar ist, daß diese jeweils im Einzelfall ein-

88 Vorbildcharakter haben insoweit wiederum die Instrumente zur Bekämpfung des internationalen Drogenhandels. Vgl. Artikel 17 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen vom 20.12.1988 (BGBl. 1993 II, S. 1136) sowie das Europarats-Übereinkommen zur Durchführung von Artikel 17 vom 31.1.1995 (BGBl. 1998 II, S. 2233).

89 Vom 10.3.1988 (BGBl. 1990 II, S. 508); Inkrafttreten: 1.3.1992; 104 Vertragsstaaten (Stand: 31.3.2004).

90 Einführend Thomas A. Mensah, *Suppression of Terrorism at Sea: Developments in the Wake of the Events of 11 September, 2001*, in: Frowein/Scharioth/Winkelmann/Wolfrum (Hg.), *Verhandeln für den Frieden* [wie Fn. 73], S. 627. Vgl. zum aktuellen Stand der Änderungsvorhaben: *International Maritime Organization (IMO), Legal Committee, 87th Session, Review of the SUA Convention and Protocol*, IMO-Dok. LEG 87/5/1, 8.8.2003.

91 IMO-Dok. LEG 87/5/1, ebd., Annex 2, Draft Consolidated Text, Artikel 3bis Absatz 1 lit. c.

geholt werden muß, nach Ablauf einer mehrstündigen Frist jedoch als erteilt gilt, wenn der Flaggenstaat bis dahin nicht reagiert hat. Eine andere Möglichkeit wäre, daß SUA-Vertragspartnern die Zustimmung zu Boarding-Aktionen bereits im voraus unter der Bedingung erteilt wird, daß bestimmte festgelegte Zugriffsvoraussetzungen erfüllt sind.⁹²

Aktuell haben 104 Staaten die SUA-Konvention ratifiziert, darunter auch Libyen, Syrien und Kuba sowie zahlreiche wichtige Flaggenstaaten, nicht aber Nordkorea und Iran. Sollte es gelingen, den bereits weitgehend hergestellten Konsens der Vertragsstaaten über die Notwendigkeit einer Anpassung der SUA-Konvention auf breiter Basis in konkrete vertragliche Änderungen umzusetzen, kann dieses Abkommen durchaus zu einem wichtigen Instrument im Sinne der PSI werden.⁹³

Abkürzungen

| | |
|---------|---|
| ASIL | The American Society of International Law |
| AWACS | Airborne Warning and Control System |
| AWG | Außenwirtschaftsgesetz |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BRZ | Bruttoraumzahl |
| BVerfGE | Bundesverfassungsgerichtsentscheidung |
| BWÜ | Biowaffen-Übereinkommen |
| CWÜ | Chemiewaffen-Übereinkommen |
| G 8 | Gruppe der Acht (die sieben führenden westlichen Industrieländer + Rußland) |
| GG | Grundgesetz |
| GV-Res. | Generalversammlungsresolution |
| IAEA | International Atomic Energy Agency |
| IMO | International Maritime Organisation |
| ISL | Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik |
| ITF | International Transport Workers' Federation |
| KWKG | Kriegswaffenkontrollgesetz |
| NATO | North Atlantic Treaty Organization |
| NPT | (Nuclear) Non-Proliferation Treaty |
| NVV | (Nuklearer) Nichtverbreitungsvertrag |
| PSI | Proliferation Security Initiative |
| SR-Res. | Sicherheitsrats-Resolution |
| SRÜ | Seerechtsübereinkommen |
| SUA | (Convention for the) Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation |
| UN | United Nations |
| WEU | Westeuropäische Union |
| WMD | Weapons of Mass Destruction |

92 IMO-Dok. LEG 87/5/1, ebd., Annex 2, Draft Consolidated Text, Artikel 8bis Absatz 3 und 4.

93 Vgl. Bolton, in: *Arms Control Association* [wie Fn. 1].