

Die LINKE.LISTE Fraktion		Drucksachen-Nr. A/17/2884-01	Termin 12.12.2022	Rat der Stadt	
<u>Antragsvorlage</u>				öffentlich	
Termin	Gremium	Vorlage zur*		Ergebnis	Beschluss- kontrolle*
12.12.2022	Rat der Stadt	B			

Beratungsgegenstand

Resolution der LINKE.LISTE-Fraktion:

Der Rat der Stadt Oberhausen verurteilt den Angriffskrieg der Türkei im Nordirak und in Nordsyrien

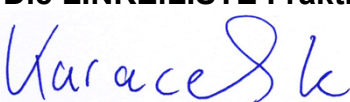
Beschlussvorschlag

Der Rat der Stadt Oberhausen verurteilt den Angriffskrieg der Türkei im Nordirak und in Nordsyrien.

Der Rat der Stadt Oberhausen verurteilt jegliche völkerrechtswidrige Kriegshandlung.

Dem folgend verurteilt der Rat der Stadt Oberhausen – insbesondere im Hinblick auf die in Oberhausen lebenden kurdischen, aber auch regierungskritischen türkischen Mitbürger*innen – die Angriffe, welche die Türkei seit dem 18. April 2022 auf von Kurd*innen bewohnte Gebiete im Nordirak und in Nordsyrien (Rojava) führt.

Der Rat solidarisiert sich mit den Opfern und fordert die türkische Regierung dazu auf, jegliche Angriffe auf den Nordirak und Nordsyrien einzustellen.

Vorsitzender Die LINKE.LISTE Fraktion  Karacelik Datum 05.12.2022	
---	--

Die LINKE.LISTE Fraktion	Drucksachen-Nr. A/17/2884-01	Termin 12.12.2022	Rat der Stadt
---	---	--	----------------------

1 **Begründung**

2

3 Bereits seit dem 18.04.2022 führt die türkische Armee immer wieder Angriffe auf von Kurd*innen
4 bewohnte Gebiete im Nordirak und Nordsyrien (Rojava) durch. Aktuell finden erneut militärische
5 Angriffe statt, seriösen Berichten zufolge würden hierbei Chemiewaffen eingesetzt.

6 Die Angriffe sind ein grober Verstoß gegen die UNO-Charta, gegen Artikel 2, Ziffer 4 und Ziffer 7,
7 (Eindringen in ein fremdes Land, Verletzung der Souveränität).

8 Auch in Oberhausen leben Menschen kurdischer Herkunft. Viele mussten bereits seit 2018 aus ihrer
9 Heimat in Rojava fliehen, als die türkische Armee und islamistische Milizen mehrmals die kurdischen
10 Kantone Afrin und Kobane überfielen und teilweise besetzten.

11 Unsere kurdischen Mitbürger*innen und andere Menschen aus den mehrheitlich von Kurd*innen
12 bewohnten Gebieten verdienen Solidarität und Unterstützung. Sie fürchten wieder um ihre Familien in
13 der bekriegten Heimat, viele trauern um getötete Verwandte.

14 Die Oberhausener Partnerstadt Mersin soll den Beschluss zur Kenntnis erhalten.

15

16

17 **Anlagen**

18 Ausarbeitung völkerrechtliche Implikationen der türkischen Militäroffensive "Claw-Lock" gegen
19 kurdische PKK-Stellungen im Nordirak



Ausarbeitung

Völkerrechtliche Implikationen der türkischen Militäroffensive „Claw-Lock“ gegen kurdische PKK-Stellungen im Nordirak

Völkerrechtliche Implikationen der türkischen Militäroffensive „Claw-Lock“ gegen kurdische PKK-Stellungen im Nordirak

Aktenzeichen:	WD 2 - 3000 - 031/22
Abschluss der Arbeit:	17.05.2022 (zugleich letzter Zugriff auf Internetlinks)
Fachbereich:	WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Zur türkischen Militäroffensive „Claw-Lock“ gegen PKK-Stellungen im Nordirak	4
2.	Türkisches Rechtfertigungsnarrativ	5
3.	Reaktionen des Irak	8
4.	Völkerrechtliche Bewertung	10
4.1.	Vorüberlegungen	10
4.2.	Zur <i>unable or unwilling</i> -Doktrin	12
4.3.	Selbstverteidigungslage	14
4.3.1.	Kein bewaffneter Angriff	14
4.3.2.	Vorbeugende Selbstverteidigung im Kontext der Terrorismusbekämpfung	15
4.3.3.	Beweislast	18
4.4.	Fazit und Ausblick: Normative Dynamik und schleichende Erosion des Gewaltverbots	18

1. Zur türkischen Militäroffensive „Claw-Lock“ gegen PKK-Stellungen im Nordirak

Am 18. April 2022 hat die Türkei eine Militäroffensive (Operation *Claw-Lock*, „Fesselgriff“) gegen Stellungen der u.a. von Deutschland als terroristische Vereinigung eingestuften PKK (kurdisch: *Partiya Karkerên Kurdistanê*, Arbeiterpartei Kurdistans) gestartet.¹ Die Offensive reiht sich ein in eine **Serie von (gleichnamigen) Militäroperationen** (vgl. z.B. *Claw-Eagle*, *Claw-Tiger*, *Claw-Lightning*, *Claw Thunderbolt*), welche die türkischen Streitkräfte seit 2019 regelmäßig im Frühjahr gegen kurdische Stellungen im Nordirak und/oder Nordsyrien durchführen.²

Medienberichten zufolge habe die türkische Luftwaffe Verstecke, Tunnel und Munitionsdepots bombardiert; dabei seien neben Kampffjets, Hubschraubern und bewaffneten Drohnen auch Bodentruppen zum Einsatz gekommen. Die Militäroperation konzentrierte sich türkischen Angaben zufolge auf die Regionen Metina, Zap und Awaschin-Basjan im Nordirak. Das Gebiet gehört zur **kurdisch-autonomen Region Südkurdistan**. Ziel der türkischen Offensive sei es, die „**Terrorbedrohung**“ entlang der türkischen Südgrenze vollständig zu beenden.³

Grenzüberschreitende Militäroperationen gegen nicht-staatliche Akteure werfen grundlegende völkerrechtliche Fragen zum *ius ad bellum* und zum Selbstverteidigungsrecht auf. Die Freiburger Völkerrechtlerin *Paulina Starski* hat schon vor Jahren die „Modifikation des Selbstverteidigungsrechts im Kampf gegen nichtstaatliche Akteure, die ihre Aktivitäten in Staaten entfalten, die nicht willens oder fähig sind, diese Aktivitäten wirksam zu unterbinden, als eine der „drängendsten Probleme der internationalen Ordnung“ bezeichnet.⁴ Davon zeugen kontroverse Debat-

-
- 1 Vgl. Tagesschau vom 18. April 2022, „Türkei greift PKK-Stellungen an“, <https://www.tagesschau.de/ausland/nordirak-pkk-tuerkei-101.html>. ZEIT online vom 18. April 2022, „Türkei beginnt neue Offensive gegen PKK im Nordirak“, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2022-04/tuerkei-pkk-nordirak-militaereinsatz>. Vgl. aus der türkischen Presse: Hurriyet Daily News, 19. April 2022, „Operation Claw-Lock continues as planned“, <https://www.hurriyetdailynews.com/operation-claw-lock-continues-as-planned-ministry-173125>.
 - 2 Vgl. B. Öztürk, „Why Turkey is conducting Operation Claw-Lock in northern Iraq now“, in: Politics Today vom 26. April 2022, <https://politicstoday.org/why-turkey-is-conducting-operation-claw-lock-in-northern-iraq-now/>. Ö. Özkizilcik, „Operation Claw-Lock: The next step in Türkiye’s anti-terror strategy“, in: TRT World vom 20. April 2022, <https://www.trtworld.com/opinion/operation-claw-lock-the-next-step-in-t%C3%BCrkiye-s-anti-terror-strategy-56509>. Tagesspiegel vom 21. April 2022, „Türkei und Iran operieren im Irak. Machtlos gegen die Großmächte“, <https://www.tagesspiegel.de/politik/tuerkei-und-iran-operieren-im-irak-machtlos-gegen-die-grossmaechte/28268172.html>. Karwan Faidhi, „Turkey’s fresh military campaign against the PKK in Duhok: Why now?“, in: Rûdaw Media Network (privatrechtlicher kurdischer Fernsehsender mit Sitz in Erbil in der Autonomen Region Kurdistan) vom 23. April 2022, <https://www.rudaw.net/english/analysis/23042022>.
 - 3 Zur außenpolitischen Kontextualisierung der Militäroffensive vgl. Clingendael Policy Brief, Netherlands Institute of International Relations, „Turkish interventions in its near abroad: The case of the Kurdistan Region of Iraq“, März 2022, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-03/Policy_brief_Turkish_interventions_Kurdistan_region_of_Iraq_0.pdf. Şaban Kardaş, „Turkey’s Military Operations in Iraq: Context an Implications“, in: The Middle East Policy Council 2021, S. 133-143, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/mepo.12582>.
 - 4 *Paulina Starski*, „Der ‘schweigende Staat’ und die Dynamik des Gewaltverbots“, in: DÖV 2018, S. 85-96.

ten in der Wissenschaft, die Fülle an Lehrmeinungen aber auch die uneinheitliche Staatspraxis⁵ sowie der Mangel an gesicherter IGH-Rechtsprechung zu diesem Thema. Teile der völkerrechtlichen Literatur⁶ sowie die Wissenschaftlichen Dienste haben sich mit den völkerrechtlichen Implikationen von zwei Militäroperationen der „Claw-Serie“ (*Claw-Eagle/ „Adlerkrallen“* und *Claw-Tiger/ „Tigerkrallen“*) gegen PKK-Stellungen im Nordirak bereits auseinandergesetzt.⁷ Gleichwohl macht die Anwendung völkerrechtlicher Normen stets eine konkrete Einzelfallbetrachtung erforderlich, so dass sich eine pauschale Bewertung von grenzüberschreitenden Militäroperationen – wie die der „Claw-Operation-Serie“ im Nordirak – verbietet. Die vorliegende Ausarbeitung wird vor allem das türkische Rechtfertigungsnarrativ näher untersuchen und in einem größeren Zusammenhang völkerrechtlich einordnen und bewerten.

2. Türkisches Rechtfertigungsnarrativ

Das **türkische Außenministerium** hat in einer Pressemitteilung vom 21. April 2022 zur türkischen Militäroffensive *Claw-Lock* wie folgt Stellung genommen.⁸

„Unsere Beschwerden, die aufgrund der Erklärungen der offiziellen irakischen Behörden zu der von den türkischen Streitkräften am 18. April 2022 eingeleiteten „Claw-Lock“ Operation gegen terroristische Ziele im Nordirak und der in diesem Rahmen erhobenen unbegründeten Anschuldigungen, entstehen sowie unsere Erwartungen vom Irak, wurden heute (21. April) an den Geschäftsträger der irakischen Botschaft in Ankara, der zur unserem Ministerium einberufen wurde, übermittelt und eine Note mit unseren Ansichten wurde ebenfalls übergeben.“

5 Vgl. zur Staatenpraxis ausführlich *Christine Gray*, *International Law and the Use of Force*, Oxford Univ. Press 2018, S. 209 ff.

6 Vgl. z.B. *Saeed Bagheri*, „The Legal Aspects of Turkey’s War against the PKK“, in: *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* 2017, S. 155-172, https://www.researchgate.net/publication/324000175_The_Legal_Aspects_of_Turkey's_War_Against_the_PKK_A_Case_for_Self-Defence_within_the_Context_of_International_Law.
Rebaz Khdir, „The right to self-defence in international law as a justification for crossing borders: The Turkey-PKK case within the borders of Iraq“, in: *Russian Law Journal* 2016, S. 62-80, <https://www.studocu.com/en-gb/document/university-of-lincoln/international-law/the-right-to-self-defence-in-international-law-as-a-justification-for-crossing-borders-the-turkey-pkk-case-within-the-borders-of-iraq/14448509>.

7 WD 2 – 3000 -057/20 „Militäroperationen der Türkei gegen PKK-Stellungen im Nordirak aus völkerrechtlicher Sicht“, <https://www.bundestag.de/resource/blob/705826/ec1d59d7709a4dfd3c0f14cb8fea6b76/WD-2-057-20-pdf-data.pdf> sowie WD 2 – 3000 – 023/18 „Völkerrechtliche Bewertung der Operation ‘Olivenzweig’ der Türkei gegen die kurdische YPG in Nordsyrien“, <https://www.bundestag.de/resource/blob/546854/07106ad6d7fc869307c6c7495eda3923/wd-2-023-18-pdf-data.pdf>.

8 Antwort vom Sprecher des Außenministeriums, Botschafter *Tanju Bilgiç*, auf eine Frage zu den Erklärungen der irakischen Behörden zur der Militäroperation, FA-6, 21. April 2022 (deutsche Übersetzung auf der Homepage des türkischen Außenministeriums), https://www.mfa.gov.tr/sc_-6_-irak-makamlarinin-pence-kilit-harek%C3%A2tina-iliskin-aciklamalari-hk-sc.de.mfa.

Die Terrororganisation PKK zielt seit 40 Jahren von ihren Lagern im Nordirak aus auf unser Land ab. Doch leider haben wir von den irakischen Behörden nicht die erhoffte Antwort auf unsere nachdrücklichen Forderungen, die Existenz dieser terroristischen Organisation, die auch eine Bedrohung für die Souveränität und Stabilität des Irak darstellt, zu beenden, erhalten.

Es ist unsere Priorität, dass die Präsenz der PKK im Irak, die von vielen Ländern und internationalen Organisationen als terroristische Organisation eingestuft wird, von den Behörden dieses Landes beseitigt wird. Darüber hinaus ist unser Land jederzeit bereit, auf der Grundlage unserer gemeinsamen Interessen eng mit dem Irak im Kampf gegen die Terrororganisation PKK zusammenzuarbeiten.

Solange die irakischen Behörden jedoch keine konkreten und wirksamen Schritte in diese Richtung unternehmen und die Bedrohung der nationalen Sicherheit durch die Terrororganisation PKK vom irakischen Territorium aus für unser Land anhält, wird unser Land weiterhin die notwendigen Maßnahmen auf der Grundlage des Rechts auf Selbstverteidigung gemäß Artikel 51 der UN-Charta ergreifen.“

Der **türkische Staatspräsident Erdoğan** hat die Militäroffensive *Claw-Lock* gegenüber irakischen Medien als völkerrechtskonform gerechtfertigt.

„Turkish President Recep Tayyip Erdogan confirmed that the operation launched by his country against the Kurdistan Workers Party (PKK) elements in northern Iraq is **taking place in accordance with international law**. Based on its belief that its security starts from outside its borders. He stressed that the Turkish forces will continue their operations until they fully control their southern borders, noting that the goal of Operation Claw Lock is to completely purify the "Zab" area of terrorist elements.”⁹

Abweichend von seiner bisherigen Praxis bei früheren Militäroperationen gegen die PKK im Nordirak hat der türkische Repräsentant bei den Vereinten Nationen im Vorgriff auf die Operation *Claw Lock* diesmal ein **offizielles Schreiben an den VN-Sicherheitsrat** gerichtet, in welchem die Maßnahmen als **Ausübung des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 VN-Charta** angezeigt wurden.¹⁰ In dem Schreiben vom 11. Februar 2022 heißt es:

“[...] I would like to emphasize that, in the **absence of Iraq’s ability to deal with the presence of terrorist organizations in its own territory**, Turkey is obliged to take appropriate measures against terrorist threats to its security emanating from Iraq. Any criticism towards Turkey for exercising its inherent right of self-defense as outlined in Article 51 of the Charter of the United Nations and

9 Al Sharqiya vom 26. April 2022, <https://www.alsharqiya.com/en/news/turkish-president-operation-claw-lock-is-taking-place-in-accordance-with-international-law> (Hervorhebungen durch Verf.).

10 Art. 51 S. 2 VN-Charta lautet: „Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung dieses Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen“.

acting within the context of responsibility attributed by relevant Security Council resolutions to United Nations Member States in the fight against terrorism is unacceptable.”¹¹

Das Schreiben an den VN-Sicherheitsrat macht deutlich, dass sich die Türkei zur Begründung ihrer Militärschläge explizit auf die Unfähigkeit des Iraks stützt, terroristische Umtriebe auf irakischem Staatsgebiet, welche die Sicherheit der Türkei bedrohen, wirksam zu unterbinden (sog. *unable or unwilling*-Doktrin).¹²

Kurz nach Beginn der türkischen Offensive wurde das „*unable*“-Narrativ in der **staatlichen türkischen Nachrichtenagentur** Anadolu Ajansı weiter ausgeführt. Der Agenturbericht stützt sich vor allem auf Aussagen des Politikwissenschaftlers *Ömer Özkizilcik* von der *SETA Foundation for Political, Economic and Social Research*, einem regierungsnahen wissenschaftlichen *Think Tank* in Ankara. In dem Agenturbericht wird unterschwellig der Eindruck vermittelt, die Bekämpfung von PKK-Stellungen im Irak geschehe zudem in Abstimmung mit den irakischen Behörden:

“Senior Turkish authorities have repeatedly underlined that the operation – like previous military operations in northern Syria and Iraq where the PKK and its Syrian offshoot YPG are present – is **founded on a legal basis arising from international law, as Article 51 of the UN Charter** gives the inherent right to use self-defense should they face armed attacks.

‘We know that the US has exercised Article 51 more than any other country across the globe, and the basic principle behind that is a country has the right to stage a military intervention at times when there is a cross-border threat against its sovereignty,’ said Omer Ozkizilcik, a foreign policy and security analyst, adding the PKK threat has already been acknowledged by NATO, the European Union and the international community.

While Article 51 itself paves the way for a military campaign targeting threats in northern Iraq, the bilateral agreements between Ankara and Baghdad also permit the former to take action as the latter had earlier agreed that the PKK brought along critical problems and threats to the security of Turkey, according to Ozkizilcik, who said the latest operation was launched **after Turkish intelligence obtained information suggesting that the PKK, which has sustained heavy blows in the past few years, was preparing retaliatory attacks against Turkey.**

Emphasizing that the area of operation is mountainous and challenging, which made it extremely difficult for the Iraqi Kurdish Regional Government (KRG) and the central Iraqi administration to gain complete control against the PKK, he further noted that both sides **lacked the essential operational capability to eliminate the PKK threat looming over the region.**

11 Letter dated 11 February 2022 from the Permanent Representative of Turkey to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2022/112, <https://digitallibrary.un.org/record/3958561?ln=zh> CN (Hervorhebungen vom Verf.).

12 Vgl. dazu ausführlich unten 4.2.

‘By staging military operations, Turkey also contributes to the sovereignty and territorial integrity of Iraq as the peshmerga fills the northern areas abandoned by the PKK following Turkish operations. As for the central Iraqi government, it has taken action against the PKK in the Sinjar region and has been fortifying its sovereignty there,’ Ozkizilcik said”¹³

3. Reaktionen des Irak

Die irakische Regierung hat – wie bereits bei zahlreichen früheren Gelegenheiten¹⁴ – die Militär-offensive offiziell scharf verurteilt und dazu den türkischen Botschafter in Bagdad einbestellt, um eine entsprechende Protestnote zu überreichen. In einer Presseerklärung des **irakischen Außenministeriums** vom 18. April 2022 heißt es:

“The Government of the Republic of Iraq **categorically rejects, and strongly condemns**, the military operations carried out by the Turkish troops by bombarding Iraqi territories in the Matina, Zab, Afashin and Bassian areas in northern Iraq by Atak helicopters and drones.

Iraq regards this action as a **violation of its sovereignty** and the sanctity of the country, and an act that violates international charters and laws that govern the relations between countries. It also violates the principle of good neighbourliness, which should be a reason to ensure that the participatory security work to be carried out in the interest of both sides.

The Iraqi government emphasizes that the territories of Iraq are not a base or pathway to inflict damage on any of the neighbouring countries, and it also **refuses to let Iraq be a theatre for conflicts** and settling scores for other external parties.”¹⁵

Der **Pressesprecher des irakischen Außenministeriums Ahmed al-Sahaf** hat indirekt auf die **fehlende Zustimmung des Irak** zu den türkischen Militärschlägen hingewiesen:

“The Turkish side is carrying out continuous violations that are not based on any legal basis or agreement between the two countries [...] they invoke Article 51 of the United Nations Charter for self-defence, and this cannot be implemented without official Iraqi approval”.¹⁶

13 Anadolu Ajansı vom 21. April 2022, “Turkish anti-terror efforts in northern Iraq in line with international law, aim to boost regional security”, <https://www.aa.com.tr/en/turkey/turkish-anti-terror-efforts-in-northern-iraq-in-line-with-int-l-law-aim-to-boost-regional-security/2569202#>.

14 Vgl. Welt online vom 26. Februar 2008, „Irak fordert sofortigen Rückzug der Türkei“, <https://www.welt.de/politik/article1727533/Irak-fordert-sofortigen-Rueckzug-der-Tuerkei.html>. Nachweise bei Christine Gray, International Law and the Use of Force, Oxford Univ. Press, 4. Aufl. 2018, S. 224 (Anm. 150).

15 Spokesperson of the Iraqi Ministry of Foreign Affairs, <http://www.mofa.gov.iq/2022/04/?p=31451> (Hervorhebungen durch Verf.).

16 Al Jazeera vom 28. April 2022, “Turkey’s military operation causes controversy, division in Iraq”, <https://www.aljazeera.com/news/2022/4/28/turkish-military-operation-causes-controversy-division-in-iraq> unter Bezugnahme auf die irakische Nachrichtenagentur INA <https://www.ina.iq/154489--.html> (in arabisch).

Scharfe Kritik an dem türkischen Vorgehen kam auch von dem einflussreichen **irakischen Geistlichen, Milizenführer und Schiiten-Politiker** *Bagdad Muqtada al-Sadr*, der im **irakischen Parlament** über großen Einfluss verfügt.¹⁷ Seiner Auffassung nach bombardiere die Türkei Teile des Iraks ohne Rechtsgrund. Sollte von irakischem Boden Gefahr für die Türkei ausgehen, solle sich Ankara mit der irakischen Regierung abstimmen, forderte *al-Sadr*. Die irakischen Sicherheitskräfte seien in der Lage, eine solche Bedrohung zu beenden.¹⁸ Der Vizepräsident des **irakischen Parlaments** *Hakim al-Zamili* stellte klar: *“The Iraqi parliament rejects the presence of any armed organization or military force that uses our land as a ‘launchpad’ for attacking neighboring countries.”*¹⁹

Die irakische Regierung hatte bereits im Vorfeld der türkischen Militäroffensive zu den türkischen Vorhaltungen Stellung genommen und der Türkei **Kooperationsbereitschaft** im Hinblick auf die PKK-Aktivitäten im Irak signalisiert. In dem Schreiben des irakischen VN-Botschafters an den VN-Sicherheitsrat und den VN-Generalsekretär vom 19. Januar 2022, auf den auch das oben erwähnte Schreiben der Türkei an den Sicherheitsrat („Article 51-Letter“) vom 11. Februar 2022 Bezug nimmt, heißt es:

“[...] My Government reiterates its willingness to cooperate with its neighbour Turkey, with a view to finding common ground and arriving at peaceful solutions that will bring an end to these repeated violations.”²⁰

Ungeachtet des **diplomatischen Protests der irakische Zentralregierung** soll die am 18. April 2022 gestartete türkische Militäroffensive im Nordirak jedoch **mit der Regierung der autonomen Region Kurdistan im Nordirak abgestimmt** gewesen sein.²¹ Immerhin erfolgte der Start der türkischen Offensive unmittelbar auf einen Besuch des Regierungschefs (*Prime Minister*) der autonomen Kurdenregion im Irak, *Masrour Barzani*, in der Türkei.²² Nach seinem Treffen mit dem tür-

17 Vgl. DW vom 15. Oktober 2021, „Muktada al-Sadr: Der Königsmacher von Bagdad“, <https://www.dw.com/de/muktada-al-sadr-iraks-k%C3%B6nigsmacher-von-bagdad/a-59500133>.

18 Vgl. FAZ vom 19. April 2022, „Operation im Nordirak: Bagdad erzürnt über türkische Offensive gegen die PKK“, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/irak-erzuernt-ueber-tuerkische-offensive-gegen-pkk-17967647.html>.

19 RUDAW Media Network vom 24. April 2022, “Iraqi parliament says country ‘will not be a launchpad’ for attacks on neighboring countries”, <https://www.rudaw.net/english/middleeast/iraq/24042022> unter Bezugnahme auf die irakische Nachrichtenagentur INA <https://www.ina.iq/154463--.html>.

20 Identical letters dated 19 January 2022 from the Permanent Representative of Iraq to the United Nations addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council, S/2022/40, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/234/86/PDF/N2223486.pdf?OpenElement>.

21 So die FAZ vom 19. April 2022, „Operation im Nordirak: Bagdad erzürnt über türkische Offensive gegen die PKK“, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/irak-erzuernt-ueber-tuerkische-offensive-gegen-pkk-17967647.html>.

22 ANF news vom 16. April 2022, „Barzanî bei Erdoğan in Istanbul“, <https://anfdeutsch.com/aktuelles/barzani-bei-erdogan-in-istanbul-31703>.

kischen Staatschef *Erdoğan* in Istanbul habe sich *Barzani* positiv über die „Ausweitung der Zusammenarbeit“ mit der Türkei zur Förderung von Sicherheit und Stabilität im Nordirak geäußert. Die Türkei betont ihrerseits, die Militäroffensive im Nordirak sei mit Partnern koordiniert.²³ Die kurdisch-irakische Autonomieregierung unter Führung der *Barzani*-Familie – Präsident ist *Nechirvan Barzani*, während sein jüngerer Cousin *Masrour* den Posten des Regierungschefs bekleidet – steht Medienberichten zufolge in Gegnerschaft zur PKK.²⁴ In einem Statement vom 2. Mai 2022 verurteilte der kurdische Regierungschef zwar einen Raketenangriff auf Erbil, zu dem sich der *Iran* bekannt hat.²⁵ Zu dem zeitgleichen militärischen Vorgehen der Türkei im Nordirak findet sich bezeichnenderweise keine Stellungnahme auf der Homepage der kurdischen Autonomieregierung. Es lässt sich also vermuten, dass die Autonomieregierung über den türkischen Armeeeinsatz im Nordirak informiert gewesen ist oder ihn womöglich sogar unterstützt.²⁶ Die PKK selbst gab Korrespondentenberichten zufolge bislang keine öffentliche Erklärung ab.²⁷

4. Völkerrechtliche Bewertung

4.1. Vorüberlegungen

Auf der Tatbestandsebene – also vorbehaltlich einer möglichen Rechtfertigung – greift die Militäroffensive *Claw-Lock* der Türkei im Nordirak in die **territoriale Unversehrtheit** des Irak ein (Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta).²⁸ Ob die türkische Militäroffensive mit Wissen oder womöglich im

23 Xinghua vom 29. April 2022, „News Analysis: Turkish military operation in N. Iraq to continue despite Iraqi protests: experts“, <https://english.news.cn/20220429/1faae1d03c8a4210946d57cbda398317/c.html>.

24 Der Standard vom 20. April 2022, „Türkische Offensive gegen PKK im Nordirak“, <https://www.derstandard.de/story/2000135060961/offensive-gegen-die-pkk-im-nordirak>.

25 Vgl. SZ vom 14. März 2022, „Raketenangriff auf Erbil: Iran bekennt sich zu dem Anschlag“, <https://www.sueddeutsche.de/politik/iran-erbil-raketenangriff-1.5547115> und „Statement by PM Masrour Barzani on Erbil’s rocket attack“, 2. Mai 2022, <https://gov.krd/english/government/the-prime-minister/activities/posts/2022/may/statement-by-pm-masrour-barzani-on-erbil-s-rocket-attack/>.

26 So B. Öztürk, „Why Turkey is conducting Operation Claw-Lock in northern Iraq now“, in: Politics Today vom 26. April 2022, <https://politicstoday.org/why-turkey-is-conducting-operation-claw-lock-in-northern-iraq-now/>. Vgl. auch die Berichterstattung von Al Jazeera vom 28. April 2022, „Turkey’s military operation causes controversy, division in Iraq“, <https://www.aljazeera.com/news/2022/4/28/turkish-military-operation-causes-controversy-division-in-iraq>: „(...) an apparent signal that the KRG was supportive, to a certain extent, of the operation. Erdogan has also said that the Iraqi government cooperated with the operation.“

27 TAZ vom 20. April 2022, „Konflikt zwischen Türkei und Kurden: Angriff zur Schneeschmelze“, <https://taz.de/Konflikt-zwischen-Tuerkei-und-Kurden/!5846435/>.

28 Vgl. *Andreas v. Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller 2019, Rdnr. 1125, der in gezielten militärischen Schlägen gegen nicht-staatliche terroristische Akteure unzweifelhaft auch einen Einsatz von Gewalt gegen den Aufenthaltsstaat der Terroristen sieht. Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta lautet: „Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit [...] gerichtete [...] Anwendung von Gewalt.“

Einverständnis der Regierung der Autonomen Region Kurdistan erfolgt ist, lässt sich nur vermuten, bleibt aber im Ergebnis rechtlich unerheblich: Selbst eine Einwilligung würde die irakische Zentralregierung bzw. den Irak als Völkerrechtssubjekt rechtlich nicht binden und wäre sowohl nach irakischem Verfassungsrecht²⁹ als auch völkerrechtlich irrelevant.

Kern des türkischen Narratives zur Rechtfertigung seiner Militäroffensive gegen die PKK im Nordirak ist **die der irakischen Regierung unterstellte Unfähigkeit** (*inability*), angeblichen terroristischen Aktivitäten der PKK auf irakischem Staatsgebiet, welche aus türkischer Sicht eine dauerhafte Bedrohung für die nationale Sicherheit der Türkei darstellten und aus diesen Gründen zur Selbstverteidigung berechtigten Einhalt zu gebieten.

Die Türkei behauptet nicht, die terroristische Gefahr ginge „vom irakischen Staat“ aus; Ziel der türkischen Militäroffensive seien allein Stellungen der (nichtstaatlich-kurdischen) PKK „auf irakischem Staatsgebiet“. Die Türkei behauptet ebenso wenig, dass der Irak die terroristischen Aktivitäten der PKK auf seinem Staatsgebiet regelrecht unterstützen würde und diese Aktivitäten dem Irak folglich zugerechnet werden könnten. Schließlich behauptet die Türkei auch nicht, dass die Unfähigkeit des Irak, die PKK auf irakischem Staatsgebiet zu bekämpfen, für sich genommen einen „Angriff“ (im Rechtssinne) gegen die Türkei darstellt, der zur Selbstverteidigung der Türkei gegen den Irak berechtige.

Die Vorüberlegungen machen deutlich, dass es bei der hier zu beantwortenden Frage, ob die **türkische Militäroffensive im Nordirak völkerrechtlich zulässig** gewesen ist, nicht allein um das Verhältnis zwischen der Türkei und dem Irak geht. Für die völkerrechtliche Bewertung gleichermaßen relevant erscheint das **Verhältnis zwischen der Türkei und der (nichtstaatlichen) PKK**, welches nach türkischer Lesart eine **Selbstverteidigungslage** zugunsten der Türkei begründet.

Rechtsdogmatisch existiert damit ein „**Dreiecksverhältnis**“ zwischen dem Verteidigerstaat, der auf der Grundlage von Art. 51 VN-Charta in einem Nachbarstaat militärisch interveniert und dadurch dessen territoriale Integrität verletzt; ferner einem nichtstaatlichen Akteur, der mittels eines bewaffneten Angriffs eine Selbstverteidigungslage begründet, und schließlich dem Dritt- oder Aufenthaltsstaat, von dessen Staatsgebiet aus der nichtstaatliche Akteur operiert, ohne dass sein Handeln dem Drittstaat jedoch rechtlich zuzurechnen wäre.³⁰

29 Bei der Autonomen Region Kurdistan handelt es sich nicht um einen souveränen Staat, sondern verfassungsrechtlich um eine föderale Untergliederung (*federal region*) der Republik Irak (vgl. Art. 117 der irakischen Verfassung von 2005, https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005.pdf?lang=en). Die Zentralregierung (*Federal Government*) hat gem. Art. 110 Abs. 2 der irakischen Verfassung die ausschließliche Kompetenz („*exclusive authorities*“) für die Bereiche Außenpolitik, diplomatischen Beziehungen, nationale Sicherheit und Verteidigung („*secure the protection and guarantee the security of Iraq's borders and to defend Iraq*“).

30 Dabei macht erst das extraterritoriale Element die Selbstverteidigung eines Staates gegen einen nichtstaatlichen Akteur zu einer „Gewaltanwendung in den internationalen Beziehungen“ im Sinne von Art. 2 Ziff. 4 VN-Charta. Denn staatliches Handeln gegenüber einem nichtstaatlichen Akteur auf *eigenem* Territorium rief das völkerrechtliche Gewaltverbot überhaupt nicht auf den Plan.

Dies beschreibt – vereinfacht dargestellt – die rechtliche „Ausgangslage“ der sog. *unable or unwilling*-Doktrin, auf welche das türkische Rechtfertigungsnarrativ abhebt, und auf die daher kurz eingegangen werden soll.

4.2. Zur *unable or unwilling*-Doktrin

In der Völkerrechtslehre wird seit langem die Frage erörtert, ob extraterritoriale Selbstverteidigungshandlungen gegen nichtstaatliche Akteure auf dem Gebiet eines anderen Staates **nicht nur mit dessen Zustimmung** zulässig ist, sondern vielmehr auch dann, wenn der andere Staat **nicht Willens oder unfähig ist**, bewaffnete Angriffe seitens eines auf seinem Territorium agierenden nichtstaatlichen Akteurs wirksam zu unterbinden (sog. *unable or unwilling*-Doktrin).³¹

Ob die „Unfähigkeit“ oder die „Unwilligkeit“ eines Staates, terroristischen Aktivitäten auf seinem Staatsgebiet Einhalt zu gebieten, den **fehlenden Zurechnungszusammenhang** zwischen dem Handeln der Terroristen und ihrem Aufenthaltsstaat oder die **fehlende Zustimmung des Aufenthaltsstaates** zu einer militärischen Intervention des „Verteidigerstaates“ kompensieren oder ersetzen soll, bleibt dogmatisch unklar. Zur Rechtfertigung der Intervention des Verteidigerstaates muss auf der Rechtfertigungsebene eine Pflicht des Dritt- bzw. Aufenthaltsstaates begründet werden, die militärische Operation auf seinem Staatsgebiet zu dulden.³² Die **Pflicht des Drittstaates zur Duldung extraterritorialer Verteidigungshandlungen** des angegriffenen Staates folgt nach Auffassung in der Literatur aus dem Verbot, Ereignisse auf dem eigenen Territorium wissentlich zu dulden, die die Rechte anderer Staaten verletzen.³³

Die Staatenpraxis zur *unable or unwilling*-Doktrin ist ausgesprochen **uneinheitlich**; nur eine Handvoll Staaten – darunter die Türkei, die USA, Russland, Israel und auch Deutschland im Kampf gegen den „IS“ in Syrien – haben sich bislang zur Rechtfertigung ihres Handelns explizit darauf berufen.³⁴ Zu **Völkergewohnheitsrecht** verfestigt hat sich die Doktrin nach überwiegender

-
- 31 Vgl. für viele Britta Sjöstedt, Applying the Unable/Unwilling State Doctrine – Can a State Be Unable to Take Action?, in: ZaöRV 77 (2017), S. 39 ff.
Kevin John Heller, “The ‘Unwilling or Unable’ Standard for Self-Defense”, *Opinio Juris*, 17. September 2011, <http://opiniojuris.org/2011/09/17/the-unwilling-or-unable-standard-for-self-defense-against-non-state-actors/>.
Craig Martin, “Challenging and Refining the ‘Unwilling or Unable’ Doctrine”, in: 52 *Vanderbilt Law Review* (2021), S. 387-461, <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=vjtl>.
Pranav Agarwal / Yagnesh Sharma, “Dealing with Non-State Actors in International Law: The ‘Unwilling and Unable Doctrine’”, in: *The Fletcher Forum of World Affairs*, <http://www.fletcherforum.org/the-rostrum/2020/5/9/dealing-with-non-state-actors-in-international-law-the-unwilling-and-unable-doctrine>.
- 32 *Andreas v. Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg: Müller, 4. Aufl. 2019, Rdnr. 1125 m.w.N.
- 33 So *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Aufl. 2018, § 56 Rdnr. 26 mit Verweis auf die *Corfu Channel*-Entscheidung des IGH (Vereinigtes Königreich gegen Albanien) von 1946.
- 34 Ein Überblick zur Staatenpraxis findet sich bei Elena Chachko / Ashley Deeks, “Which States Support the ‘Unwilling and Unable’ Test”, in: *LAWFARE blog*, 10. Oktober 2016, <https://www.lawfareblog.com/which-states-support-unwilling-and-unable-test>.

Einschätzung in der Literatur bislang (noch) nicht.³⁵ Auch finden sich, wie Kritiker betonen, in der VN-Charta keinerlei Anhaltspunkte oder Orientierungshilfe für die Doktrin.³⁶ Allein die Frage, *wann* ein Staat im Sinne der o.g. Doktrin „unwillig“ bzw. „unfähig“ erscheint, terroristischen Aktivitäten auf seinem Territorium Einhalt zu gebieten, ist ausgesprochen umstritten und lässt sich wohl nur kontextabhängig von Fall zu Fall beantworten, was wiederum die Herausbildung einer konsistenten Staatenpraxis erschwert. Teile der Literatur haben sich indes an einer Konturierung der Kriterien dieser Doktrin versucht.

“First, the invocation of this doctrine is to be in accordance with the standard prerequisites of Art. 51, UN-Charta, which provides member states with the right to individual or collective self-defense against an armed attack [...], not as an exception to them.

Second, the victim state invoking the doctrine must fulfill the burden of proving the elements of self-defense, unwillingness, and inability.

Third, a disjunctive reading (i.e. unwilling or unable) is to be preferred. [...].

Fourth, inability of the host state must be established primarily based on indicators such as: fulfillment of due diligence obligations by the host state to prevent the use of its territory for subversive activities by Non-State-Actors; a pattern of frequent border conflicts with Non-State-Actors from the territory of the host state; response to prior subversive activities of Non-State-Actors by the host state, including criminalization of conduct, detailed investigations, detentions, prosecutions and extraditions; the international reputation of the host state in terms of general compliance with international law and UN obligations. This is because it is unlikely that the victim state would find an explicit statement of ‘unwillingness’ from the host state.

Fifth, deficient resources to effectively deal with Non-State-Actors may also be representative of the ‘inability’ of host states. In such a scenario, the host state must request assistance, or be obliged to accept any international assistance offered to it. If the host state fails to cooperate and accept such assistance, determination as to ‘unwillingness’ may be made.”³⁷

35 So auch *Martin Craig*, “Challenging and Refining the ‘Unwilling or Unable’ Doctrine”, in: *Vanderbilt Journal of Transnational Law* Vol. 52 (2021), S. 387-461 (393).

Pranav Agarwal / Yagnesh Sharma, “Dealing with Non-State Actors in International Law: The ‘Unwilling And Unable Doctrine’”, in: *The Fletcher Forum of World Affairs*, 9. Mai 2020: “Moreover, it has not acquired customary status due to inconsistent state practice”, <http://www.fletcherforum.org/the-rostrum/2020/5/9/dealing-with-non-state-actors-in-international-law-the-unwilling-and-unable-doctrine>.

Madeline Holmqvist Skantz, “The Unwilling or Unable Doctrine”, Stockholm Univ. 2017: “In conclusion, the requirements needed for a norm to emerge to customary international law has not been fulfilled and thus there exists no valid legal basis to use extraterritorial self-defense against a non-state actor”, <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1134709/FULLTEXT02.pdf>.

36 Vgl. etwa *Gareth D. Williams*, „Piercing the Shield of Sovereignty: An Assessment of the Legal Status of the ‘Unwilling or Unable’ Test”, in: *University of New South Wales Law Journal (UNSWLawJl)* Vol. 36.2 (2013), S. 619-641 (625), <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLawJl/2013/25.html>.

37 *Pranav Agarwal / Yagnesh Sharma*, “Dealing with Non-State Actors in International Law: The ‘Unwilling And Unable Doctrine’”, in: *The Fletcher Forum of World Affairs*, 9. Mai 2020, <http://www.fletcherforum.org/the-rostrum/2020/5/9/dealing-with-non-state-actors-in-international-law-the-unwilling-and-unable-doctrine> (Hervorhebungen durch Verfasser).

Mit Blick auf den weiteren Gang der Erörterung lässt sich festhalten, dass zumindest **die rechtlichen Anforderungen**, die das Völkerrecht an die **Ausübung des Selbstverteidigungsrechts** stellt – insbesondere das Vorliegen einer Selbstverteidigungslage – erfüllt sein müssen, um sich überhaupt auf die *unable or unwilling*-Doktrin berufen zu können; die Doktrin begründet insoweit **keinen neuen Rechtfertigungstatbestand** jenseits des Selbstverteidigungsrechts.

4.3. Selbstverteidigungslage

4.3.1. Kein bewaffneter Angriff

An dem türkischen Rechtfertigungsnarrativ bestehen bereits *prima facie* Zweifel, weil die Türkei die Existenz einer **Selbstverteidigungslage** – ergo: das Vorliegen eines noch andauernden oder unmittelbar bevorstehenden (vgl. dazu 4.3.2.) oder bewaffneten Angriffs (*imminent armed attack*) – nicht substantiiert darzulegen vermag.³⁸

Ob Angriffe i.S.v. Art. 51 VN-Charta rechtlich gesehen überhaupt von nichtstaatlichen Akteuren herrühren und folglich das Selbstverteidigungsrecht auslösen können, wird von Teilen der Literatur, die sich auf die VN-Sicherheitsrat-Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) stützen und auf den Wortlaut der Norm (der nicht von „staatlichen“ Angriffen spricht) berufen, so gesehen.³⁹ Eine Analyse der Rechtsüberzeugungen der Staatengemeinschaft auf der Grundlage der jüngsten „Arria-Sitzung“⁴⁰ des VN-Sicherheitsrates im Februar 2021 scheint dies jedoch nicht zu bestätigen.

“Yet the meeting featured perhaps the most substantial general discussion of the prohibition of force and the right of self-defence since the debates surrounding the Definition of Aggression adopted by the UN General Assembly in 1974. [...] It appears from the meeting that today there is no general, widespread, representative, or consistent state practice accepted as law regarding cross-border force against non-state actors. It does not follow that customary law is indeterminate and that such force is neither lawful nor unlawful. If the customary right of self-defence did not extend to attacks by non-state actors in 1945, or 1974, or 2001, then no general state practice has so extended its scope today. Moreover, the prohibition of armed force is a peremptory norm of general international law which can be modified only by a subsequent peremptory norm.”⁴¹

38 Art. 51 VN-Charta verlangt insoweit, dass „*an armed attack occurs*“.

39 Vgl. *Heintschel v. Heinegg*, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, München: Beck, 7. Aufl. 2018, § 56 Rdnr. 26.

40 „Arria-Sitzungen“ sind streng genommen keine formalen Sitzungen des VN-Sicherheitsrats, sondern ein seit 1992 praktiziertes informelles und interaktives Sitzungsformat der Mitglieder des Sicherheitsrats. Sie werden im Regelfall von einem oder mehreren Mitgliedern des Rats organisiert, die zur Sitzung einladen und dieser vorsitzen.

41 *Adil Ahmad Haque*, „The use of force against non-state actors: all over the map“, in: *Journal on the Use of Force and International Law*, Volume 8:2 (2021), S. 278-290, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20531702.2021.1992915>.

Ungeachtet dessen ist im Kontext der *Claw-Lock*-Offensive der Türkei ein konkretes, in die Verantwortung der PKK fallendes Ereignis, das nach Art und Schwere (*scale and effects*) juristisch als „bewaffneter Angriff“ (*armed attack*) gewertet werden könnte,⁴² **nicht ersichtlich**. Weder findet sich ein entsprechender Bericht – z.B. über ein entsprechendes „Bekennerschreiben“ der PKK oder über einen Raketenangriff, wie ihn zuvor der Iran gegen Erbil ausgeführt hat – in den Medien, **noch beruft sich die Türkei in ihrem Schreiben an den VN-Sicherheitsrat überhaupt auf die Existenz eines solchen Angriffs**; ja sie bemüht sich nicht einmal, einen solchen Angriff zu „konstruieren“. In **Ermangelung eines konkreten Angriffs**, für den die PKK verantwortlich zeichnet, verweist das türkische Rechtfertigungsnarrativ vielmehr auf eine **diffuse, latente** bzw. im Hintergrund schlummernde **Bedrohung** der nationalen Sicherheit der Türkei durch die PKK. Doch vermag eine solche wohl eher „gefühlte“ **Bedrohungsperzeption** im Kampf der Türkei gegen den Terrorismus eine **Selbstverteidigungslage** nicht zu begründen; das Rechtsinstitut einer „Dauergefahr“ kennt das Völkerrecht nicht.⁴³

4.3.2. Vorbeugende Selbstverteidigung im Kontext der Terrorismusbekämpfung

Nach etablierter Lesart rechtfertigt Art. 51 VN-Charta im Grundsatz keine **vorbeugenden Gegen-schläge** zur Selbstverteidigung. Vor dem Hintergrund der sog. „*Webster Formel*“ – benannt nach dem amerikanischen Außenminister *Daniel Webster* im „*Caroline*“-Fall von 1837⁴⁴ – die das Vorliegen einer „*necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation*“ fordert, wird seit den Anschlägen von „9/11“ verstärkt über Möglichkeiten sog. **vorbeugender**⁴⁵ **Selbstverteidigung** diskutiert.⁴⁶

42 Zu den Kriterien, die u.a. durch einschlägige IGH-Rechtsprechung sowie durch die Aggressionsdefinition der VN-Generalversammlung (GA Res. 3314 (XXIX) vom 14.12.1974) konkretisiert worden sind, vgl. u.a. *Randelzhofer/Nolte*, in: Simma/Khan u.a. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford 2012, Art. 51 Rdnr. 17 f.; *Arnault*, *Völkerrecht*, Heidelberg, 4. Aufl. 2019, Rdnr. 1085.

43 Vgl. zur Diskussion *Michael Schmitt*, „Counter-Terrorism and the Use of Force in International Law“, <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1317&context=ils>. *William K. Lietzau*, „Old Wars, New Laws: *Ius ad bellum* in an age of terrorism“, in: *Max Planck UNYB* 8 (2004), S. 383-455, https://www.mpil.de/files/pdf1/mpunyb_lietzau_8.pdf.

44 Vgl. dazu *Claus Kreß / Björn Schiffbauer*, „Erst versenkt, dann zu Völkerrecht erhoben. Wie ein Dampfschiff namens *Caroline* das Völkerrecht noch heute bewegt“, in: *Juristische Ausbildung (JA)* 2009, S. 611-616; <https://web.archive.org/web/20160304055343/http://www.uni-koeln.de/jur-fak/kress/Kress10092010.pdf>. *Christopher Greenwood*, „*Caroline*, The“, in: *Max Planck Encyclopedias of International Law [MPIL]*, Stand: April 2009, m.w.N. <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e261?prd=EPIL>.

45 Die deutschsprachige Begriffswelt („antizipatorisch“, „vorbeugend“, „pre-emptiv“, „präventiv“) ist heterogen. Politische Relevanz hat der Gedanke der vorbeugenden Selbstverteidigung in der Nationalen Sicherheitsstrategie der USA von 2002 erfahren (sog. „*Bush-Doktrin*“).

46 Vgl. für viele *Leo van de Hole*, „Anticipatory Self-Defence under International Law“, in: *American University International Law Review* 19, no. 1 (2003), S. 69-106; *Christine Gray*, *International Law and the Use of Force*, Oxford Univ. Press, 4. Aufl. 2018, S. 170 ff. *Helen Duffy*, *The 'War on Terror' and the framework of International Law*, Cambridge Univ. Press 2005, S. 153 ff.

Einige dieser Ansätze, welche die **normative Dynamik** eines Selbstverteidigungsrechts gegen nichtstaatliche terroristische Akteure deutlich machen, sollen im Folgenden kurz angesprochen werden:

Die US-amerikanische Doktrin des „*consistent pattern of violent terrorist action*“ (Doktrin der „konsistenten Verhaltensmuster“) versucht etwa, das Selbstverteidigungsrecht an die Eigenarten terroristischer Strategien anzupassen und die sich möglicherweise über längere Zeiträume erstreckenden Einzelattacken zu einem „einheitlichen“ Angriff zusammenzufassen („*ongoing armed attack*“),⁴⁷ während die sog. „*Bethlehem Principles*“ mit Blick auf die Tatsache, dass terroristisches Handeln vor allem auf den „Überraschungseffekt“ setzt, die Hürden vorbeugender Selbstverteidigung absenken wollen.⁴⁸ Diese Ansätze sind in der Literatur kritisch rezipiert worden, da sie bereits abgeschlossene und künftige Angriffe miteinander vermengen und einen mutmaßlichen Angriffswillen nichtstaatlicher Akteure unterstellen würden, der subjektiven Einschätzungen des sich verteidigenden Staates Tür und Tor öffnet.⁴⁹

Teile der Literatur wollen im Verhältnis zwischen dem „Verteidigerstaat“ und dem Drittstaat **andere rechtliche Maßstäbe anzulegen** als im Verhältnis zwischen dem nichtstaatlichen Akteur und dem „Verteidigerstaat“. Sie argumentieren, dass sich die Selbstverteidigungslage i.S.v. Art. 51 VN-Charta (nur) auf das Verhältnis zwischen dem „Verteidigerstaat“ und dem nichtstaatlichen Akteur beziehe; im Verhältnis zwischen dem „Verteidigerstaat“ und dem Drittstaat würde es dagegen lediglich auf die „**Erforderlichkeit**“ (*necessity*) der grenzüberschreitenden Intervention ankommen.

“Some supporters of the ‘unwilling or unable’ test propose another interpretation of self-defense according to Article 51 of the Charter. They argue that a distinction should be made between, on the one hand, the condition for the existence of an armed attack and, on the other hand, the ‘necessity’ criterion. The former should only be considered in the relations between the victim state and the

47 Vgl. dazu *Manfred Hecht*, Die offensive Defensive: Das Recht der präventiven Selbstverteidigung?, Frankfurt: Lang 2011, S. 162 ff.; *Corinna Dau*, Die völkerrechtliche Zulässigkeit von Selbstverteidigung gegen nichtstaatliche Akteure, Baden-Baden: Nomos 2018, S. 106 ff.; 177 ff.; *Stein/Butlar/Kotzur*, Völkerrecht, München: Vahlen, 14. Aufl. 2017, Rdnr. 847 f. Der IGH erkennt die Argumentation grundsätzlich an, setzt jedoch enge Grenzen: IGH, Urteil vom 19. Dezember 2005 – Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo vs. Uganda), para. 146.

48 *Daniel Bethlehem*, „Principles relevant to the scope of a State’s right of self-defense against an imminent or actual armed attack by nonstate Actors“, in: AJIL 106 (2012), S. 769 ff. (776), <https://www.un.org/law/counsel/Bethlehem%20-%20Self-Defense%20Article.pdf>; dazu *Elizabeth Wilmschurst/Michael Wood*, “Self-Defense Against Nonstate Actors: Reflections on the ‘Bethlehem Principles’“, in: American Journal of International Law, Vol. 107 (2013), Issue 2, S. 390-395, DOI: <https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.107.2.0390>. Sir Daniel Bethlehem, QC, bekleidete die Position eines Principle Legal Adviser des Foreign & Commonwealth Office des Vereinigten Königreichs.

49 Vgl. etwa *Gerhard Zimmer*, Terrorismus und Völkerrecht – Militärische Zwangsanwendung, Selbstverteidigung und Schutz der internationalen Sicherheit, 1998, S. 80 ff.

terrorist group, whereas the latter would concern the relations between the victim state and the territorial State.⁵⁰

Eine solche, dogmatisch am Rechtsinstitut des **Notstandes** orientierte Sichtweise erweist sich rechtlich als hochproblematisch, denn sie schafft **präventive Interventionsspielräume** in den internationalen Beziehungen. „Erforderlich“ kann auch ein präventiver Militärschlag sein, der verhindern soll, dass sich terroristische Strukturen im „Drittstaat“ bilden oder verfestigen. Solchen Interpretationsansätzen wird daher entschieden entgegengetreten.

“[T]he assertion that ‘necessity’ would allow using force against a state that would not be itself responsible of an armed attack [...] is not supported by any contemporary text or case-law. At least since 1945, necessity is conceived not as a self-sufficient argument opening a right to use force, but as an additional condition, and this condition is conceived not as broadening, but as restraining, the right to self-defence. This has been recognized by the ILC, the ICJ, and by a large number of scholars. [...] Even if we cite the Webster formula, often used as an authority in favour of a broad conception of self-defence, it is **difficult to understand how the ‘necessity’ criterion could be interpreted to support the ‘unwilling or unable’ test** [...]. The idea of **splitting the conditions of self-defence** (the ‘armed attack’ condition being evaluated vis-à-vis the irregular group, the necessity condition vis-à-vis the territorial State) is **obviously in opposition with the letter and spirit of Article 51 of the UN Charter**.”⁵¹

Der in Fragen des *ius ad bellum* ausgewiesene Völkerrechtler *Tom Ruys* vom *Rolin-Jaequemyns International Law Institute* der Universität Gent artikuliert die **rechtlichen Grauzonen** vorbeugender Selbstverteidigung wie folgt:

“The Turkish military intervention in northern Iraq [...] is illustrative of an **increasing trend of incursions into neighbouring states’ territory** aimed at the **prevention of cross-border attacks** by terrorist groups or other non-state actors. Manifestations of this trend have been numerous [...]. The **traditional boundaries of the right to self-defence, as interpreted by the ICJ, are ill-equipped to deal with these situations**. The precise extent to which recent state practice has broadened these parameters, however, remains the subject of considerable **legal uncertainty** and awaits clarification by the ICJ, legal scholarship, or – preferably – states themselves. In the meantime, compliance with

50 D. Bethlehem, “Principles Relevant to the Scope of a State’s Right to Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack by Non-State Actor”, in: AJIL Vol. 106 (2012), S. 1 (6–7); Kimberley N. Trapp, “Can Non-State Actors Mount an Armed Attack?”, in: M. Weller (Hrsg.), The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law, Oxford. Univ. Press 2015, S. 694 f., zitiert bei Olivier Corten, “The ‘Unwilling or Unable’ Test: Has it been, and could it be, accepted?”, in: Leiden Journal of International Law (2016) 29, S. 777-799 (795).

51 Olivier Corten, “The ‘Unwilling or Unable’ Test: Has it been, and could it be, accepted?”, in: Leiden Journal of International Law (2016) 29, S. 777-799 (795); ders., The Law against War. The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law, London: Bloomsbury Publ. 2010, S. 470 ff.

the necessity and proportionality criteria remains of pivotal importance. In light of the foregoing, a conclusive ruling on the legality of Turkey's conduct is difficult to make.”⁵²

4.3.3. Beweislast

Ein Staat, der sich auf Art. 51 VN-Charta beruft, muss **substantiiert darlegen**, dass sich ein bewaffneter Angriff gegen sein Staatsgebiet ereignet hat oder zumindest unmittelbar bevorsteht (Selbstverteidigungslage). Er muss dazu zeigen, dass konkrete Anschlägepläne existieren und dass sich die Bedrohung auf keine andere Weise als durch Militärschläge abwehren lässt.⁵³ Vorbeugende Selbstverteidigung gegen Terroristen erfordert eine **Prognoseentscheidung** des „Verteidigerstaates“, deren dogmatische Grundlagen, prozedurale Anforderungen und Prognosefaktoren jedoch noch weitgehend ungeklärt sind.⁵⁴

Was die türkische Militäroffensive im Nordirak betrifft, so scheinen die grenzüberschreitenden terroristischen PKK-Aktivitäten Presseberichten zufolge **sowohl nach Zahl als auch nach Intensität in den letzten Jahren offenbar eher ab- als zugenommen** zu haben.⁵⁵ Ein „konsistentes Verhaltensmuster“, das auf einen erneuten bevorstehenden Angriff schließen lässt, erschließt sich nicht. Angebliche **Geheimdienstinformationen** über mutmaßlich bevorstehende PKK-Attentate, auf die sich regierungsnahe Medienberichte berufen, bleiben letztlich zu vage und unsubstantiiert.

4.4. Fazit und Ausblick

Im Ergebnis bestehen daher ganz **erhebliche Zweifel am Vorliegen einer Selbstverteidigungslage**. Zur Berufung auf Art. 51 VN-Charta reicht es nicht aus, einem Nachbarstaat vorzuhalten, den Terrorismus auf dessen Staatsgebiet nicht wirksam genug zu bekämpfen. Solange von irakischem Staatsgebiet aus **kein akuter bewaffneter Angriff** die Türkei herausfordert oder **ganz unmittelbar und konkret bedroht**, bleibt die Existenz der PKK im Irak rechtlich gesehen eine „**inner-irakische**“ Angelegenheit. Die Türkei kann das „Terrorismusproblem“ **bilateral und im kooperativen Einvernehmen** mit dem Irak angehen oder sich wahlweise um die Einwilligung des Irak für

52 Tom Ruys, „Quo vadit ius ad bellum?: A legal analysis of Turkey's military operations against PKK in northern Iraq“, in Melbourne Journal of International Law Vol. 9 (2008), S. 2-31, <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MelbJIL/2008/12.html> (Hervorhebungen durch Verf.).

53 Andreas v. Arnould, Völkerrecht, Heidelberg, 4. Aufl. 2019, Rdnr. 1093 und 1118.

54 Vgl. zur Diskussion Björn Schiffbauer, „Selbstverteidigung, ‘imminent armed attack’ und Prognose im Völkerrecht“, in: Kulick/Goldhammer (Hrsg.), Der Terrorist als Feind?, Tübingen: Mohr Siebeck 2020, S. 167-191 (181 ff.), der etwa über Anleihen aus dem Polizeirecht („völkerrechtlicher Gefahrerforschungseingriff“) nachdenkt.

55 Vgl. die Berichterstattung in Der Standard vom 20. April 2022 („Türkische Offensive gegen PKK im Nordirak“): „Immer im Frühjahr, wenn die Schneeschmelze in den Bergen entlang der türkisch-irakischen Grenze einsetzt, kam es in den vergangenen Jahren zu ähnlichen Einsätzen wie jetzt. Die türkische Regierung führt immer dieselben Argumente für ihre Militäreinsätze an, obwohl es schon seit Jahren keine größeren Anschläge der PKK innerhalb der Türkei mehr gegeben hat“ <https://www.derstandard.de/story/2000135060961/offensive-gegen-die-pkk-im-nordirak>.

weitergehende (militärische) Maßnahmen bemühen. **Ein Recht zur „Selbstvornahme“ in Form von militärischen Alleingängen, welche die territoriale Integrität des Nachbarstaates verletzen, gibt Art. 51 VN-Charta nicht.**⁵⁶ Das Rechtfertigungsnarrativ der Türkei, dem ein ausgesprochen **extensives Verständnis der *unable or unwilling*-Doktrin** zugrunde liegt, erweist sich damit **völkerrechtlich** als kaum tragfähig.

Ansätze in Literatur, die für eine interpretative **Weiterentwicklung des Selbstverteidigungsrechts** plädieren oder die Völkerrechtskonformität einer Militärintervention am Maßstab interpretationsoffener und missbrauchsanfälliger Rechtsbegriffe wie *necessity* beurteilen wollen, sind zu meist Einzelmeinungen geblieben.

Doch erweist sich das Völkerrecht nicht als statisch. Einzelmeinungen können sich zu wirkmächtigen Strömungen erweitern. Bestimmte Ereignisse (wie zuletzt „9/11“) können die Auslegung des Selbstverteidigungsrechts nachhaltig beeinflussen. Vor allem in den „Grauzonen“, also an den normativen Rändern des Gewaltverbots und des Selbstverteidigungsrechts, das von einigen Staaten von jeher sehr extensiv ausgelegt wird,⁵⁷ entfaltet sich – in Gestalt von unverbindlichen Rechtsdoktrinen, akademischen Lehrmeinungen, *War Manuals* oder staatlichen Rechtfertigungsnarrativen für militärisches Handeln – eine **normative Dynamik**, die sich **gewohnheitsrechtlich verfestigen** kann und *peu-à-peu* die „**normativen Kontinentalplatten**“ des Völkerrechts **verschiebt**.⁵⁸ Namhafte Völkerrechtler haben in diesem Zusammenhang auf die Gefahr einer **schleichenden Erosion des Gewaltverbots** hingewiesen.⁵⁹

Die türkische Militäroffensive *Claw-Lock* (einschließlich ihrer völkerrechtlichen Begründung) fordert das *ius ad bellum* heraus. Wissenschaft und Praxis stehen vor der Herausforderung, einer Aufweichung des Gewaltverbotes durch Überdehnung des Selbstverteidigungsrechts argumentativ entgegenzusteuern. Denn das Völkerrecht, das der finnische Diplomat und Gelehrte *Martti Koskeniemi* in seinem gleichnamigen Werk als *gentle civilizer of nations* bezeichnet hat, kann seiner so verstandenen Aufgabe nur dann gerecht werden, wenn über die normative Reichweite seiner Fundamente weitgehend Konsens besteht.

56 Vgl. *Andreas v. Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg, 4. Aufl. 2019, Rdnr. 1125, der sich hier des zivilrechtlichen Begriffs der „Selbstvornahme“ bedient.

57 Vgl. *Anssari, Mehrnusch / Djourabi-Asadabadi, Tabasom / El-Zein, Jama*, „Ausgangspunkt ist das Gewaltverbot, nicht die Rechtfertigung: Eine Kritik am Begründungsansatz der USA zum Gewalteinsatz zur Tötung Soleimanis im Irak“, VerfBlog, 17. Januar 2020, <https://verfassungsblog.de/ausgangspunkt-ist-das-gewaltverbot-nicht-die-rechtfertigung>.

58 Vgl. dazu perspektivisch *Jutta Brunnée/Stephen J. Toope*, „Self-Defence against non-state actors: Are powerful states willing but unable to change international law?“, in: *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 67 (2018), S. 263-286, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020589317000458>.

59 Vgl. dazu etwa *Anne Peters*, Direktorin des Max-Planck-Instituts für Völkerrecht, mit einem Handout zum Thema „Erosionen des Gewaltverbots und Folgen für die Völkerrechtsordnung“ – Forschungslunch am IVR – Zürich, 22. März 2018 unter Bezugnahme auf die türkischen Militäroperationen im Irak und Nordsyrien sowie auf Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste, https://www.mpil.de/files/pdf5/Peters_Handout.IVR.22.3.2018.pdf.

* * *