



Sachstand

Völkerrechtliche Bewertung der amerikanisch-südkoreanischen Militärübung „Ulchi Freedom Guardian 2017“

Völkerrechtliche Bewertung der amerikanisch-südkoreanischen Militärübung „Ulchi Freedom Guardian 2017“

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 078/17
Abschluss der Arbeit: 4. September 2017
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.	Einleitung	4
2.	Begriffsbestimmung	5
3.	Zulässigkeit von Machtdemonstrationen und Militärmanövern nach Art. 2 Abs. 4 VN-Charta	6
4.	Anwendung der Grundsätze auf die Übung „Ulchi Freedom Guardian 2017“	8

1. Einleitung

Vom 21. bis 31. August 2017 hielten die Republik Korea (Südkorea) und die USA ihre jährliche Militärübung „Ulchi Freedom Guardian“ ab. An der zum Teil computer-simulierten Übung nahmen circa 17.500 US- sowie 50.000 südkoreanische Truppenmitglieder teil, ebenso wie Truppen aus Australien, Kanada, Kolumbien, Neuseeland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich.¹ Von den 17.500 US-Soldaten seien 3.000 für die Übung eingeflogen worden, der Rest sei bereits in Südkorea stationiert gewesen. Das Truppenkontingent sei Medienberichten zufolge vergleichsweise gering, weil es sich bei der Übung um ein Stabs- und kein Volltruppenmanöver handle.² Zudem seien im vergangenen Jahr 25.000 US-Soldaten eingeflogen worden und die Zahl der teilnehmenden Soldaten damit gegenüber dem Vorjahr schon verringert.³

Obwohl die Details der Übungen geheim gehalten wurden, wird vermutet, dass die Beteiligten die volle Bandbreite möglicher Kriegsszenarien auf der koreanischen Halbinsel durchexerziert haben: Von operativen Fragen eines Präventivschlags gegen die Demokratische Volksrepublik Korea (Nordkorea) bis hin zu konventionellen und nuklearen Defensivoperationen für den Fall eines Angriffs durch Nordkorea.⁴ Bei computer-simulierten Übungen werden die militärische Eigen- und Gegenlage in Szenarien simuliert, insbesondere werden Kommunikationswege und vorhandene militärische Strukturen getestet bzw. Beteiligte geschult. Soweit aus der medialen Berichterstattung erkennbar, ist davon auszugehen, dass die Übung „Ulchi Freedom Guardian“ keine rein computer-basierte Übung war, sondern neben Stabs- auch Gefechtsübungen umfasst hat.⁵

Nordkorea hatte im ersten Halbjahr 2017 Mittel- und Langstreckenraketen getestet,⁶ was Südkorea als Provokation aufgefasst hatte. Es folgte von südkoreanischer Seite die (bereits langfristig geplante) Übung „Ulchi Freedom Guardian“, die von Nordkorea als das „bisher deutlichste

-
- 1 US Department of Defence, „Exercise Ulchi Freedom Guardian 2017“, Presseinformation NR-296-17 (18. August 2017), verfügbar unter: <https://www.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/1282786/exercise-ulchi-freedom-guardian-2017/> (zuletzt aufgerufen am 31. August 2017).
 - 2 Neidhart, „Manöver trotz Spannungen: USA schicken aber weniger Soldaten zur Übung mit Südkorea“ (22. August 2017) Süddeutsche Zeitung, S. 7.
 - 3 Handelsblatt, „US-Truppen beginnen Manöver mit Südkorea“ (21. August 2017), verfügbar unter: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/ulchi-freedom-guardian-us-truppen-beginnen-manoever-mit-suedkorea/20214128.html> (zuletzt aufgerufen am 1. September 2017).
 - 4 Panda, „US, South Korea Begin Ulchi-Freedom Guardian 2017 War Games Amid Threats From North Korea“ (21. August 2017) The Diplomat, verfügbar unter: <http://thediplomat.com/2017/08/us-south-korea-begin-ulchi-freedom-guardian-2017-war-games-amid-threats-from-north-korea/> (zuletzt aufgerufen am 31. August 2017).
 - 5 The Guardian, „US and South Korea to Stage Huge Military Exercise Despite North Korea Crisis“ (11. August 2017), verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/world/2017/aug/11/north-korea-us-south-korea-huge-military-exercise> (zuletzt aufgerufen am 4. September 2017).
 - 6 Paul und Suh, „North Korea’s Nuclear-Armed Missiles: Options for the US and its Allies in the Asia-Pacific“ (August 2017), SWP Comments 32, verfügbar unter: https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2017C32_pau_suh.pdf (zuletzt aufgerufen am 31. August 2017), S. 2 f.

Zeichen der Feindschaft“ gewertet wurde.⁷ Zu diesem Zeitpunkt einen Krieg zu simulieren, treibe, so Nordkorea, die Halbinsel in eine „unkontrollierbare Phase eines Atomkriegs“.⁸

Die Übung, welche seit 1976 jährlich stattfindet und nach Angaben der Beteiligten rein defensiver Natur war, wurde vor dem Hintergrund des Waffenstillstandsabkommens von 1953⁹ und dem Gemeinsamen Verteidigungsvertrag zwischen Südkorea und den USA aus demselben Jahr¹⁰ ins Leben gerufen.¹¹ Im Rahmen des Gemeinsamen Verteidigungsvertrags (Art. II) vereinbarten die Parteien, gemeinsame Maßnahmen zur Verhinderung eines bewaffneten Angriffs zu entwickeln und aufrechtzuerhalten. Ein Angriff auf das Territorium einer Vertragspartei gilt nach Art. II Gemeinsamer Verteidigungsvertrag als Angriff auf die jeweils andere Partei.

Vor diesem Hintergrund beleuchtet der vorliegende Sachstand die völkerrechtliche Zulässigkeit von militärischen Manövern und Demonstrationen. Obwohl die genauen Übungsdetails der „Ulchi Freedom Guardian“ nicht bekannt sind, unterstellt der Sachstand, dass bei keiner der Übungen das Territorium Nordkoreas – also weder der Luftraum, noch der Boden oder das Küstengewässer – durch beteiligte Truppenteile verletzt wurde.

2. Begriffsbestimmung

Zu unterscheiden sind Demonstrationen militärischer Macht und Militärmanöver.

Militärische Macht wird oftmals durch nicht-kämpferische Übungen demonstriert mit dem Ziel, im politischen, ökonomischen oder militärischen Kontext Stärke zu zeigen.¹² Machtdemonstrationen wohnt ein gewisses Drohpotential inne,¹³ wobei sie teilweise auch als Reaktion auf einen

7 Neidhart, „Manöver trotz Spannungen“ (Fn. 2).

8 *Ibid.*

9 Armistice Agreement for the Restoration of the South Korean State (1953), VN-Dok. S/3079 (7. August 1953), S. 20.

10 Mutual Defense Treaty between the United States of America and the Republic of Korea (geschlossen am 1. Oktober 1953, in Kraft getreten am 17. November 1954), (1954) United States Treaties and Other International Agreements, Bd. 5, Teil 3, S. 2368.

11 GlobalSecurity.org, „Ulchi-Freedom Guardian“ (2017), verfügbar unter: <http://www.globalsecurity.org/military/ops/ulchi-freedom-guardian.htm> (zuletzt aufgerufen am 1. September 2017).

12 Stephens und Skousgaard, „Naval Demonstrations and Manoeuvres“ (2009), in Wolfrum (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, verfügbar unter: <http://opil.ouplaw.com/home/epil> (zuletzt aufgerufen am 31. August 2017), Rn. 1.

13 *Ibid.*, Rn. 18.

vorangegangenen provokativen Akt des Zielstaates angewendet werden.¹⁴

Militärmanöver sind hingegen Übungen, die weniger Drohpotential entfalten, sondern die Erforschung der Auswirkungen von Waffen oder das Testen von Kampfstrategien umfassen.¹⁵

Die Grenzen zwischen militärischen Machtdemonstrationen und Manövern sind fließend. Eine trennscharfe Abgrenzung gestaltet sich bisweilen schwierig und lässt sich allein anhand der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalles bewerkstelligen.

3. Zulässigkeit von Machtdemonstrationen und Militärmanövern nach Art. 2 Abs. 4 VN-Charta

Die völkerrechtliche Zulässigkeit von Machtdemonstrationen und Militärmanövern richtet sich im Allgemeinen nach der VN-Charta.^{16 17} Je nach Ausgestaltung der konkreten Übung kann das Gewaltandrohungsverbot aus Art. 2 Abs. 4 VN-Charta tangiert sein.

Art. 2 Abs. 4 VN-Charta unterscheidet das Gewaltverbot und das Gewaltandrohungsverbot:

Alle Mitglieder unterlassen in ihren internationalen Beziehungen jede gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines Staates gerichtete oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt.

Das Gewaltandrohungsverbot hat weit weniger wissenschaftliche Beachtung gefunden als das allgemein bekannte Gewaltverbot, weil die bloße Gewaltandrohung (ohne anschließend in eine tatsächliche Gewaltanwendung umzuschlagen) auf der internationalen Ebene noch in keinem Gerichtsverfahren gemündet ist.¹⁸ Die Staatenpraxis zeigt indes eine relativ hohe Toleranz gegenüber „bloßen“ Drohungen, die im Zusammenhang mit dem Recht auf Selbstverteidigung aus

14 *Ibid.*, Rn. 17.

15 *Ibid.*, Rn. 2.

16 Charta der Vereinten Nationen (geschlossen am 26. Juni 1945, in Kraft getreten am 31. August 1965), (1945) UNTS, Bd. XV, S. 335.

17 Im speziellen Kontext etwa von Machtdemonstrationen und Militärmanövern der Marinestreitkräfte richtet sich die Zulässigkeit nach völkerrechtlichen Spezialvorschriften wie dem VN-Seerechtsübereinkommen (United Nations Convention on the Law of the Sea [unterzeichnet am 10. Dezember 1982, in Kraft getreten am 16. November 1994], BGBl. 1994, Teil II, S. 1799, verfügbar unter: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm [zuletzt aufgerufen am 1. September 2017]). Diese inkorporieren gleichwohl die nachfolgend beschriebenen Grundgedanken der VN-Charta in ihrer speziellen Ausformung.

18 Randelzofer und Dörr, „Article 2(4)“, in Simma et al. (Hrsg.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (OUP, Oxford, 2012), Bd. I, S. 217 f., Rn. 42 f.

Art. 51 VN-Charta erfolgen.¹⁹ Ein Grund hierfür ist, dass die Unterscheidung zwischen offensivem und rein defensivem Gebaren oftmals nahezu unmöglich ist.²⁰ Auch der Fakt, dass kaum Waffen existieren, die zu rein defensiven Zwecken genutzt werden können, erschwert die Einordnung bestimmter Verhaltensweisen als unzulässige Androhung von Gewalt.²¹ Schließlich rüsten Staaten oftmals als Reaktion auf das vorangegangene Verhalten eines Aggressors militärisch auf oder bilden Allianzen.

Aus besagten Gründen nähert sich die Fachliteratur der Definition von Gewaltandrohung anhand von verschiedenen Elementen. Eine unzulässige Gewaltandrohung liege vor, wenn einerseits die Gewaltanwendung glaubhaft ausdrücklich oder implizit in Aussicht gestellt wird, um ein gewünschtes Verhalten zu erzwingen.²² Andererseits müsse die Androhung ein Zwangselement enthalten, das auf ein ganz bestimmtes Verhalten des bedrohten Staates abzielt.²³

Explizite Gewaltandrohungen sind auf internationaler Ebene eher die Ausnahme als die Regel.²⁴ Gleichwohl ist es besonders schwierig, implizite Gewaltandrohungen zu identifizieren, weil sie sich regelmäßig in einer subjektiven Sphäre abspielen und deren Auswirkungen damit naturgemäß auf Empfängerseite unterschiedlich empfunden werden.

Im *Nicaragua-Fall*²⁵ haben die USA etwa argumentiert, dass schon der bloße Besitz nuklearer Waffen eine unzulässige, implizite Gewaltandrohung darstelle, weil dem Besitz immer auch ein Anzeichen für die Nutzungsbereitschaft der nuklearen Waffen innewohne.²⁶ In diesem Fall verdeutliche, so die USA, die exzessive Militarisierung Nicaraguas gerade dessen aggressive Grundhaltung. Dem hat der IGH jedoch eine Absage erteilt, da seiner Ansicht nach der bloße Besitz von nuklearen Waffen – unabhängig vom Ausmaß der Bewaffnung – völkerrechtlich zulässig sei.

Bei Militärmanövern hängt die Bewertung stark von den Umständen des Einzelfalles ab, insbesondere von Faktoren wie der konkreten Ausgestaltung des Manövers, der räumlichen Nähe zur Grenze, einer etwaigen Ankündigung gegenüber den Nachbarstaaten, deren Häufigkeit oder vom

19 Kritsiotis, „Close Encounters of a Sovereign Kind“, (2009) *The European Journal of International Law*, Bd. 20, S. 299 (308).

20 Randelzofer und Dörr, „Article 2(4)“ (Fn. 17), Rn. 42.

21 *Ibid.*

22 Wood, „Use of Force, Prohibition of Threat“ (2013), in Wolfrum (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, verfügbar unter: <http://opil.ouplaw.com/home/EPIL> (zuletzt aufgerufen am 1. September 2017), Rn. 8.

23 Randelzofer und Dörr, „Article 2(4)“ (Fn. 17), Rn. 43.

24 Hofmeister, „‘Ceterum censeo Carthaginem esse delendam’ – Eine Analyse des völkerrechtlichen Gewaltandrohungsverbots“, (2010) *Archiv des Völkerrechts*, Bd. 48, S. 248 (249).

25 IGH, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)* (Entscheidung vom 27. Juni 1986), (1986) ICJ Reports, S. 14.

26 Randelzofer und Dörr, „Article 2(4)“ (Fn. 18), Rn. 11.

generellen politischen Klima sowie dem Timing des Manövers.²⁷

Der Internationale Gerichtshof (IGH) hat in seinem Gutachten *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* klargestellt, dass die Anwendung und Androhung von Gewalt insofern miteinander zusammenhängen, als dass die Androhung von Gewalt immer dann völkerrechtswidrig ist, wenn in derselben Situation die Anwendung von Gewalt gegen Art. 2 Abs. 4 VN-Charter verstoßen würde:

“In order to lessen or eliminate the risk of unlawful attack, States sometimes signal that they possess certain weapons to use in self-defence against any State violating their territorial integrity or political independence. Whether a signalled intention to use force if certain events occur is or is not a ‘threat’ within Article 2, paragraph 4, of the Charter depends upon various factors. If the envisaged use of force is itself unlawful, the stated readiness to use it would be a threat prohibited under Article 2, paragraph 4. Thus it would be illegal for a State to threaten force to secure territory from another State, or to cause it to follow or not follow certain political or economic paths. The notions of ‘threat’ and ‘use’ of force under Article 2, paragraph 4, of the Charter stand together in the sense that if the use of force itself in a given case is illegal - for whatever reason - the threat to use such force will likewise be illegal. In short, if it is to be lawful, the declared readiness of a State to use force must be a use of force that is in conformity with the Charter.”²⁸

Die Drohung mit Gewalt ist demnach völkerrechtlich zulässig, wenn das Selbstverteidigungsrecht greifen würde.

4. Anwendung der Grundsätze auf die Übung „Ulchi Freedom Guardian 2017“

Vor diesem Hintergrund ist die Übung „Ulchi Freedom Guardian 2017“ wohl **nicht als unzulässige Gewaltandrohung zu werten**.²⁹ Denn es kann bereits argumentiert werden, dass die Übung die Schwelle zur Gewaltandrohung noch nicht überschritten hat. Sie fand nämlich planmäßig statt und legte ihren Schwerpunkt auf das Training von Stäben und Truppen. Die zeitliche Koinzidenz mit den Raketentests Nordkoreas kann als zufällig gewertet werden.

27 Hofmeister, „Ceterum censeo Carthaginem esse delendam“ (Fn. 24), S. 255.

28 IGH, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons* (Gutachten vom 8. Juli 1996), (1996) ICJ Reports, S. 226 (246), Rn. 47.

29 Siehe auch Myers zur US-geführten *combined military exercise* “Team Spirit”, welche von 1976 bis 1996 in Südkorea stattfand (*ibid.*, „Deterrence and the Threat of Force Ban: Does the UN Charter Prohibit Some Military Exercises?“, [1999] *Military Law Review*, Bd. 162, S. 132).

Selbst wenn man der Übung ein gewisses, implizites Drohpotential zuschreibt³⁰ – hierfür spricht insbesondere, dass sie in dem Geiste durchgeführt wird, Sicherheit und Frieden auf der koreanischen Halbinsel zu sichern³¹ – ist sie nach den Maßstäben des IGH zumindest nicht völkerrechtlich unzulässig. Denn es ist nicht zu erkennen, dass die Übung auf ein konkretes Verhalten Nordkoreas abzielt, zumal auch das erforderliche Zwangselement noch keine hinreichende Konkretisierung erfahren hat. Gerade der Fakt, dass die Übung alljährlich im Sommer durchgeführt wird, lässt darauf schließen, dass sie eher planmäßig und weniger anlassbezogen erfolgt ist. Auch die „fire and fury“-Äußerungen des US-amerikanischen Präsidenten Trump³² können hieran nichts ändern, weil die Übung ohnehin geplant war und auch ohne die vorangegangenen Raketentests Nordkoreas durchgeführt worden wäre.

Letztlich dürfte sich die Übung noch im Rahmen dessen halten, was als „eskalatorische Garnitur möglicher Werkzeuge der Staatskunst“³³ bezeichnet wurde. Damit soll die in ihr angelegte Gefahr der Entwicklung einer Eigendynamik von verbalen und non-verbalen Exzessen weder gezeugnet noch verharmlost werden. Jedoch müssen Zweckmäßig- und Sinnhaftigkeitserwägungen der jeweiligen Übung den politischen Entscheidungsträgern vorbehalten bleiben.³⁴

30 So etwa in Bezug auf Militärmanöver im Allgemeinen, Hofmeister, „Ceterum censeo Carthaginem esse delendam“ (Fn. 24), S. 255.

31 US Department of Defence, „Exercise Ulchi Freedom Guardian 2017“ (Fn. 1).

32 Sciutto, Starr und Cohen, „Trump Promises North Korea ‘Fire and Fury’ Over Nuke Threat“ (9. August 2017), CNN, verfügbar unter: <http://edition.cnn.com/2017/08/08/politics/north-korea-missile-ready-nuclear-weapons/> (zuletzt aufgerufen am 1. September 2017).

33 Stephens und Skousgaard, „Naval Demonstrations and Manoeuvres“ (Fn. 12), Rn. 17.

34 Anderer Ansicht ist Hofmeister, der mit dem Sinn und Zweck des Art. 2 Abs. 4 VN-Charta argumentiert. Sinn der Vorschrift sei gerade die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Die Vorschrift müsse daher weit ausgelegt werden, um zu „verhindern, dass bloße Gewaltandrohungen letztendlich in einer Gewaltanwendung ausarten.“ (*ibid.*, „Ceterum censeo Carthaginem esse delendam“ [Fn. 24], S. 264).