



Sachstand

Völkerrechtliche Bewertung des Falls „Skripal“

Völkerrechtliche Bewertung des Falls „Skripal“

Aktenzeichen: WD 2 - 3000 - 040/18
Abschluss der Arbeit: 29. Mai 2018 (zugleich letzter Zugriff auf die Onlinequellen)
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.	Begriffsklärungen	5
2.1.	Gegenmaßnahmen / Repressalien	5
2.2.	Retorsion	6
3.	Ausweisung von russischen Diplomaten als völkerrechtliche Retorsion	6
4.	Potentielle Gegenmaßnahmen bei ungeklärter Zurechnung eines völkerrechtswidrigen Vorverhaltens	7
4.1.	Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine potentielle Gegenmaßnahme	7
4.1.1.	Zweck	7
4.1.2.	Eignung und Verhältnismäßigkeit	8
4.2.	Zur Frage der völkerrechtlichen Attribution	9
4.2.1.	Zeitfaktor	9
4.2.2.	Darlegungslast	10
4.2.3.	Maßstab einer substantiierten Darlegung	10
5.	Kooperationspflichten aus dem Chemiewaffenübereinkommen	12

1. Einleitung

Am 4. März 2018 wurden der russische Ex-Agent *Sergej Skripal* und seine Tochter *Julija* in der englischen Stadt Salisbury Opfer eines **Attentats mit einem Nervengift**; beide sind mittlerweile wieder aus dem Krankenhaus entlassen.¹

Nach Auffassung der britischen Regierung sei das gegen *Skripal* eingesetzte Nervengift während des Kalten Krieges von der Sowjetunion als chemischer Kampfstoff zu militärischen Zwecken entwickelt worden und stamme daher sehr wahrscheinlich aus russischen Beständen.² Die russische Regierung dementierte die Verantwortung Russlands für den Anschlag.³

Als Reaktion auf den Anschlag von Salisbury wiesen Großbritannien und 23 weitere Staaten **russische Diplomaten aus**.⁴ Russland reagierte darauf mit der Ausweisung von Diplomaten aus den betreffenden Staaten.⁵

Die **Organisation für das Verbot chemischer Waffen** (OPCW) kam im April 2018 zu dem Ergebnis, dass es sich bei dem in Salisbury eingesetzten Gift um das Nervengift **Nowitschok** handele, ließ aber die Frage der Urheberschaft des Anschlags offen.⁶ Die Ermittlung von Tätern gehört auch nicht zu den Aufgaben der Organisation. Zur Tatsachenfrage, ob **Russland den Anschlag von Salisbury zu verantworten hat, nehmen die Wissenschaftlichen Dienste keine Stellung**.

¹ FAZ.net vom 18.5.2018, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/vergifteter-ehemaliger-doppelagent-skripal-aus-klinik-entlassen-15596529.html>.

² Vgl. allerdings zuletzt die Diskussion: „BND beschaffte Nervengift ‘Nowitschok’ in den 90er Jahren“, SZ v. 16.5.2018, <http://www.sueddeutsche.de/politik/geheimdienste-bnd-beschaffte-nervengift-nowitschok-in-den-er-jahren-1.3982539>.

³ Vgl. Medienberichte zum Fall „Skripal“: ZDF heute, Giftanschlag auf Ex-Spion – Der Fall Skripal: Eine Chronologie, 12.4.2018, abrufbar hier: <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/chronologie-zum-fall-skripal-100.html>; Zeit online, Sergej Skripal – Ex-Spion kam offenbar zur Hause mit Nervengift in Berührung, 28.3.2018, abrufbar hier: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2018-03/sergej-skripal-haus-eingangstuer-nervengift-grossbritannien>; Spiegel online, Fall Skripal – OPCW weist Russlands Darstellung zurück, 19.4.2018, abrufbar hier: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/sergej-skripal-opcw-weist-russlands-darstellung-zurueck-a-1203717.html>.

⁴ „Ausweisung von russischen Diplomaten. Warten auf Moskaus Antwort“, Spiegel online vom 28.3.2018, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/russland-warten-auf-moskaus-antwort-in-der-sergei-skripal-afaere-a-1200310.html>.

⁵ „Russland weist 60 Diplomaten aus und schließt US-Konsulat“, SZ online vom 30.3.2018, <http://www.sueddeutsche.de/politik/fall-skripal-fall-skripal-russland-weist-diplomaten-aus-und-schliesst-us-konsulat-1.3924674>.

⁶ Der Bericht der OPCW („OPCW Issues Report on Technical Assistance Requested by the United Kingdom“) ist online verfügbar unter: https://www.opcw.org/fileadmin/OPCW/S_series/2018/en/s-1612-2018_e.pdf.

Die Fachwelt hat sich mit dem Fall „Skripal“ vor allem unter den Gesichtspunkten der Gewaltanwendung, des Gewaltverbots und des Selbstverteidigungsrechts auseinandergesetzt.⁷

Gleichwohl wirft der Fall „Skripal“ grundsätzliche Fragen im Zusammenhang mit der Zulässigkeit von **völkerrechtlichen Gegenmaßnahmen** auf (vgl. dazu die Begriffsklärung unter 2.). Erörtert werden sollen dabei u.a. die **völkerrechtliche Zulässigkeit der Ausweisung russischer Diplomaten** (dazu 3.), die Frage von **Darlegungslast und Beweismaß** beim Ergreifen völkerrechtlicher **Repressalien trotz ungeklärter Faktenlage** (dazu 4.) sowie die mögliche **Verletzung Russlands von Kooperationspflichten** im Rahmen des Chemiewaffenübereinkommens (dazu 5.).

2. Begriffsklärungen

Staaten können völkerrechtlich in unterschiedlicher Weise auf völkerrechtswidriges Handeln eines anderen Staates reagieren. Zu den repressiven, auf (Wieder)-Beachtung des Völkerrechts gerichteten Mitteln gehören die sog. völkerrechtlichen **Gegenmaßnahmen** (*countermeasures*)⁸ – also **Repressalien** (*reprisals*) in Gestalt von wirtschaftlichen Zwangsmitteln (Wirtschaftssanktionen) – sowie **Retorsionen**.

2.1. Gegenmaßnahmen / Repressalien

Als besondere Form der Selbsthilfe liegt es in der rechtlichen Natur von **Repressalien (Gegenmaßnahmen)**, dass das verletzte Völkerrechtssubjekt die Sanktion unter **eigener Bewertung der Sach- und Faktenlage** selbst in die Hand nehmen und durchführen kann.⁹

⁷ Vgl. etwa Marc Weller, An International Use of Force in Salisbury? EJIL-blog v. 14. März 2018, <https://www.ejiltalk.org/an-international-use-of-force-in-salisbury/>; Dapo Akande, The Use of Nerve Agents in Salisbury: Why does it Matter Whether it Amounts to a Use of Force in International Law?, EJIL-blog v. 17.3.2018, <https://www.ejiltalk.org/the-use-of-nerve-agents-in-salisbury-why-does-it-matter-whether-it-amounts-to-a-use-of-force-in-international-law/>.

Zur Frage des Einsatzes des Nervengifts vgl. Craig Murray, „Russland unter Anklage: Das Nowitschok-Mysterium“, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2018, S. 53-57.

⁸ Vgl. zur Begrifflichkeit Schweisfurth, *Theodor*, Völkerrecht, Tübingen 2006, 6. Kap. Rdnr. 20 ff. und 7. Kap. Rdnr. 93 ff.; Stein/v. Buttlar, Völkerrecht, München, 13. Aufl. 2012 Rdnr. 562, 1151; Hafner, Völkerrechtliche Grenzen und Wirksamkeit von Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte, ZaöRV 76 (2016), 391 (393 ff.), online verfügbar unter: http://www.zaoerv.de/76_2016/76_2016_2_a_391_414.pdf.

Als Gegenmaßnahmen kommen in Betracht: Wirtschaftsboykott, Verhängung von Embargos oder Importbeschränkungen, Einfrieren ausländischer Konten, Einreiseverbote, Abbruch diplomatischer Beziehungen, Einstellung von Finanzhilfen Sperrung von Häfen und Lufträumen für ausländische Schiffe und Flugzeuge.

⁹ Schröder, Meinhard, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, Berlin, 4. Aufl. 2007, 7. Abschnitt Rdnr. 112 ff.

Damit greift die Repressalie – etwa in Gestalt eines Verstoßes gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot oder einer Verletzung von bestehenden vertraglichen Verpflichtungen – in **Rechtsgüter des sanktionierten Staates ein** und erscheint daher für sich genommen **völkerrechtswidrig**.

Die Repressalie ist aber zum Zwecke der Rechtsdurchsetzung und Rechtswiederherstellung – nicht jedoch als „Vergeltungsmaßnahme“ – **ausnahmsweise gerechtfertigt**, um einen für eine Völkerrechtsverletzung verantwortlichen Staat zu einer **Rückkehr zu völkerrechtskonformem Verhalten** bzw. zur Wiedergutmachung des von ihm verursachten Schadens zu veranlassen.¹⁰ Die Anwendung von Repressalien unterliegt einer Reihe von weiteren **rechtlichen Einschränkungen** (vgl. dazu unter 4.1.1. und 4.1.2.).

2.2. Retorsion

Im Gegensatz zur Repressalie wird die Retorsion (bloß) als **unfreundlicher aber nicht völkerrechtswidriger Akt** gewertet.¹¹ Während die Repressalie zwingend einen vorangegangenen Völkerrechtsverstoß des sanktionierten Staates voraussetzt, ist ein **völkerrechtswidriges Vorverhalten** für Retorsionsmaßnahmen gegen einen anderen Staat **nicht erforderlich**.¹²

3. Ausweisung von russischen Diplomaten als völkerrechtliche Retorsion

Mit der Ausweisung von russischen Diplomaten haben Großbritannien und andere NATO- bzw. EU-Mitgliedstaaten als Reaktion auf das Attentat von Salisbury auf eine klassische völkerrechtliche **Retorsionsmaßnahme** zurückgegriffen.

Art. 9 Abs. 1 des **Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen (WÜD)**¹³ gewährt jedem Staat das Recht, Diplomaten eines fremden Staates **ohne Begründung** auszuweisen:

„Der Empfangsstaat kann dem Entsendestaat jederzeit ohne Angabe von Gründen notifizieren, dass der Missionschef oder ein Mitglied des diplomatischen Personals der Mission persona non grata oder dass ein anderes Mitglied des Personals der Mission ihm nicht genehm ist. In diesen Fällen hat der Entsendestaat die betreffende Person entweder abzurufen oder ihre Tätigkeit bei der Mission zu beenden. Eine Person kann als non grata oder nicht genehm erklärt werden, bevor sie im Hoheitsgebiet des Empfangsstaats eintrifft.“

¹⁰ *Stein/v. Buttlar*, Völkerrecht, München, 13. Aufl. 2012 Rdnr. 562.

¹¹ *Schweisfurth, Theodor*, Völkerrecht, Tübingen 2006, 6. Kap. Rdnr. 17; *Hafner*, ZaöRV 76 (2016), 391 (397 f.).

¹² *Schröder, Meinhard*, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, Berlin, 4. Aufl. 2007, 7. Abschnitt Rdnr. 112.

¹³ Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen v. 18.4.1961, BGBl. 1964 II, S. 959.

Das althergebrachte (und auch gewohnheitsrechtlich bestehende) **Vorrecht des Empfangsstaates**, akkreditierte Diplomaten des Entsendestaates als *persona non grata* auszuweisen, wird ohne Einschränkungen gewährleistet. Die Ausweisung von Diplomaten ist völkerrechtlich gesehen (nur) ein „unfreundlicher Akt“, der **keiner völkerrechtlichen Rechtfertigung** bedarf.¹⁴

Auch ist es für die Retorsionsmaßnahme **rechtlich gesehen unerheblich**, ob das Attentat von Salisbury Russland zuzurechnen ist oder nicht. Die Ausweisung von russischen Diplomaten ist daher aus völkerrechtlicher Sicht **nicht zu beanstanden**.

4. Potentielle Gegenmaßnahmen bei ungeklärter Zurechnung eines völkerrechtswidrigen Vorverhaltens

Völkerrechtliche Gegenmaßnahmen (z.B. in Gestalt von wirtschaftlichen Sanktionen gegen Russland) sind von britischer oder anderer Seite im Fall „Skripal“ **nicht ergriffen** worden und beim gegenwärtigen Stand der Dinge auch **nicht mehr zu erwarten**. Tatsächlich ist die Verwendung des Instruments der Repressalie in der völkerrechtlichen Praxis seit Jahren rückläufig.¹⁵

Eine abschließende Antwort auf die Frage, ob eine potentielle Gegenmaßnahme Großbritanniens gegen Russland im Ergebnis **völkerrechtlich zulässig** wäre, ist **nicht das Ziel der nachfolgenden Untersuchung**. Vielmehr beschränken sich die eher grundsätzlichen Ausführungen auf die völkerrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen einer Gegenmaßnahme, insbesondere auf deren **Zweck, Eignung und Verhältnismäßigkeit** (dazu 4.1.) sowie auf die Frage, wie mit der **ungeklärten Urheberschaft eines vorangegangenen Völkerrechtsverstoßes** rechtlich umgegangen werden kann (dazu 4.2.).

4.1. Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine potentielle Gegenmaßnahme

4.1.1. Zweck

Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (*International Law Commission, ILC*) hat in ihren im Jahre 2001 veröffentlichten „**Artikelentwürfen über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln**“ (*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, ILC-Draft Articles*)¹⁶ die rechtlichen Rahmenbedingungen für Gegenmaßnahmen wie folgt kodifiziert:

¹⁴ Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, § 24 Rdnr. 6.

¹⁵ Schröder, Meinhard, in: Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, Berlin, 4. Aufl. 2007, 7. Abschnitt Rdnr. 112 m.w.N.

¹⁶ Vereinte Nationen, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Anlage der Resolution Nr. 56/83 der VN-Generalversammlung vom 12. Dezember 2001, abrufbar unter: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf.

Art. 22 lautet: „Die Rechtswidrigkeit eines Handelns eines Staates, das nicht im Einklang mit einer völkerrechtlichen Verpflichtung gegenüber einem anderen Staat steht, ist ausgeschlossen, wenn und soweit das Handeln eine Gegenmaßnahme begründet, die gegen den letzteren Staat (...) ergriffen wird.“

Art. 49 lautet: „Ein benachteiligter Staat kann nur Gegenmaßnahmen gegen einen Staat, der für ein völkerrechtswidriges Handeln verantwortlich ist, ergreifen, um diesen Staat zu veranlassen, seine Verpflichtungen (...) einzuhalten.“

Art. 51 lautet: „Gegenmaßnahmen müssen unter Berücksichtigung der Schwere des völkerrechtswidrigen Handelns und der fraglichen Rechte in einem angemessenen Verhältnis zu dem erlittenen Nachteil stehen.“

Im Falle „Skripal“ würden bereits in **zeitlicher Hinsicht erhebliche Zweifel** an der Zulässigkeit einer etwaigen völkerrechtlichen Gegenmaßnahme Großbritanniens bestehen. Solche Maßnahmen dürfen nämlich nur zu dem **Zweck** ergriffen werden, einen völkerrechtswidrig handelnden Staat zu **völkerrechtskonformem Verhalten anzuhalten** – ihn also gewissermaßen auf den „Pfad der Tugend“ zurückzuführen.

Grundsätzlich muss das völkerrechtswidrige Vorverhalten, auf das mit der Gegenmaßnahme reagiert werden soll, noch andauern.¹⁷ Bei zeitlich abgeschlossenen Sachverhalten – wie dem Attentat auf *Sergej Skripal* und seine Tochter Anfang März 2018 – würde sich heute die Frage nach der **konkreten Wiederholungsgefahr** stellen. Ähnlich wie bei Selbstverteidigungsmaßnahmen gegen einen bereits abgeschlossenen Angriff nach Art. 51 VN-Charta bedürfte es hier **konkreter Anhaltspunkte für ein unmittelbar bevorstehendes erneutes Attentat mit Nervengift – und zwar im Gesamtzusammenhang einer kumulierten Handlung** (= Attentatsserie), bei der sich ein **spezifisches „Muster“** abzeichnet. Selbst bei einer erwiesenen Urheberchaft Russlands im Fall „Skripal“ wäre ein solches „Muster“ nur schwer auszumachen.

4.1.2. Eignung und Verhältnismäßigkeit

Problematisch stellt sich auch die **Eignung und Verhältnismäßigkeit**¹⁸ einer (potentiellen) völkerrechtlichen Gegenmaßnahme dar. Zu klären wäre hier, mit welcher (wirtschaftlichen) Sanktion sich auf einen Anschlag mit Nervengift, bei dem es nachweislich keine Toten gegeben hat, **angemessen reagieren** ließe, um sicherzustellen, dass der verantwortliche Staat Attentate mit

¹⁷ Vgl. zum zeitlichen Faktor *Federica Paddeu*, Countermeasures, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL] 2015, Rdnr. 31: „Countermeasures are temporary. Under Art. 49 (2) ASR, countermeasures are ‘limited to the non-performance for the time being’ of obligations owed towards the target State. As specified below, countermeasures thus last only for as long as the target State is in breach of its obligations of cessation and/or reparation“.

¹⁸ Gem. Art. 51 der *Draft Articles* zur Staatenverantwortlichkeit müssen Gegenmaßnahmen „unter Berücksichtigung der Schwere des völkerrechtswidrigen Handelns und der fraglichen Rechte in einem angemessenen Verhältnis zu dem erlittenen Nachteil stehen“.

Nervengiften auf britischem Boden künftig unterlässt.¹⁹

4.2. Zur Frage der völkerrechtlichen Attribution

Völkerrechtliche Gegenmaßnahmen setzen ein **völkerrechtswidriges Vorverhalten** seitens des sanktionierten Staates voraus.²⁰ Die **Verantwortung Russlands** für das Attentat auf den Ex-Agenten *Skripal* in Großbritannien ist bis heute **nicht nachgewiesen**.

Für eine (potentielle) **staatliche Reaktion „unter Unsicherheitsbedingungen“** stellt sich insoweit die Frage von **Beweislast, Beweismaß und der Zurechnung (Attribution) von Völkerrechtsverstößen**.²¹

Dabei muss man sich allerdings vor Augen führen, dass die völkerrechtliche **Bewertung einer (potentiellen) Gegenmaßnahme zum Zeitpunkt ihrer Planung und Durchführung nicht in einem gerichtsförmigen Verfahren** erfolgt und insoweit andere Beweismaßstäbe als vor Gericht anzulegen sind (dazu unten 4.2.3.). Ob eine völkerrechtliche Gegenmaßnahme jemals Gegenstand eines Verfahrens vor dem IGH oder vor einem Schiedsgericht wird, lässt sich ohnehin nicht prognostizieren.

4.2.1. Zeitfaktor

Ein Staat, der eine Gegenmaßnahme gegenüber einem anderen Staat ergreifen will, **muss auch nicht abwarten**, bis das völkerrechtswidrige Vorverhalten des anderen Staates **gerichtlich geklärt** ist. Wie bereits angedeutet (s.o. 4.1.1.), hängt die Rechtmäßigkeit einer Gegenmaßnahme auch davon ab, ob das völkerrechtswidrige Vorverhalten (bzw. der Angriff) seitens des anderen Staates noch andauert. Dies macht deutlich, dass Gegenmaßnahmen – wenn sie denn ihren Zweck erfüllen sollen – regelmäßig unter einem gewissen Zeitdruck getroffen und durchgeführt werden (müssen), was wenig Raum für eingehende (gerichtsförmige) Untersuchungen lässt.

¹⁹ Vgl. dazu die Analyse von *Stefan Bielmeier* zu den Folgen potentieller wirtschaftlicher Sanktionen gegen Russland, „Sanktionen wären auch für Großbritannien schmerzhaft“, in *Wirtschaftswoche online* vom 4.4.2018, <https://www.wiwo.de/politik/ausland/wirtschaft-im-weitwinkel-sanktionen-waeren-auch-fuer-grossbritannien-schmerzhaft/21135176.html>.

²⁰ Vgl. Art. 49 *ILC-Draft Articles* zur Staatenverantwortlichkeit.

²¹ Vgl. dazu im Kontext von Cyberattentaten *Krieger, Heike*, Krieg gegen anonymous: Völkerrechtliche Regelungsmöglichkeiten bei unsicherer Zurechnung im Cyberwar, in: *Archiv des Völkerrechts*, Band 50 (2012), S. 1-20, verfügbar unter: <http://www.ingentaconnect.com/content/mohr/avr/2012/00000050/00000001/art00001?crawler=true>.

4.2.2. Darlegungslast

Grundsätzlich muss ein Staat, welcher sich für sein Handeln auf einen völkerrechtlichen Rechtfertigungsgrund (hier: eine Gegenmaßnahme) beruft, das **Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen für die Durchführung dieser Gegenmaßnahme** – ergo: das vorangegangene völkerrechtswidrige Handeln eines anderen Staates – **glaubhaft machen und ggf. später vor Gericht beweisen**.²²

Dazu reicht es aus, dass ein Staat, der eine Gegenmaßnahme gegen einen anderen Staat durchführen will, in **substantiiertes, plausibler und nachvollziehbarer Weise darlegt**, worin er das völkerrechtswidrige Vorverhalten des anderen Staates, einschließlich dessen Verantwortlichkeit für dieses Verhalten sieht. Die Bewertung des zugrunde liegenden Sachverhaltes erfolgt *ex ante* unter Ausschöpfung eines politischen **Einschätzungsspielraums**.²³

Dies bedeutet freilich nicht, dass Gegenmaßnahmen willkürlich oder „ins Blaue hinein“ getroffen werden dürfen. Zwar besteht **keine allgemeine völkerrechtliche Begründungspflicht eines Staates gegenüber der Staatengemeinschaft** – wohl aber regelmäßig der politische Wille eines Staates, sein Handeln auf internationaler Bühne als „legitim“ erscheinen zu lassen. So ist es **gängige Staatenpraxis**, dass Staaten ihr völkerrechtserhebliches Handeln der Weltöffentlichkeit gegenüber erklären – wenn auch nicht immer rechtsdogmatisch einwandfrei begründen. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Staat, der eine Gegenmaßnahme ergreifen will, in multinationalen Gremien (wie dem VN-Sicherheitsrat, dem NATO-Rat oder dem EU-Ministerrat) auf Unterstützung durch die Bündnispartner angewiesen ist und sie für einen gemeinsam zu treffenden Beschluss überzeugen muss.

4.2.3. Maßstab einer substantiierten Darlegung

Rechtlich ungeklärt ist indes die Frage, **welcher Grad an Gewissheit** über ein – vermutetes – völkerrechtswidriges Vorverhalten vorliegen muss, um eine völkerrechtskonforme Gegenmaßnahme durchführen zu können.

²² Die Völkerrechtskommission führt dazu aus (Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001, Kapitel V Rn. 8 (S. 72)): „*Just as the articles do not deal with questions of the jurisdiction of courts or tribunals, so they do not deal with issues of evidence or the burden of proof. In a bilateral dispute over State responsibility, the onus of establishing responsibility lies in principle on the claimant State. Where conduct in conflict with an international obligation is attributable to a State and that State seeks to avoid its responsibility by relying on a circumstance under chapter V, however, the position changes and the onus lies on that State to justify or excuse its conduct. Indeed, it is often the case that only that State is fully aware of the facts which might excuse its non-performance.*“

Die Rechtsauffassungen der Völkerrechtskommission sind völkerrechtlich zwar nicht *per se* verbindlich; ihnen kommt aber *in puncto* Gewohnheitsrechtsbildung gleichwohl großes Gewicht zu. Rechtsauffassungen der ILC sind insoweit eine gewichtige völkerrechtliche Rechtserkenntnisquelle im Sinne von Art. 38 IGH-Statut.

²³ Das schließt nicht aus, dass sich diese Bewertung *ex post* in einem späteren Gerichtsverfahren als fälschlich herausstellt.

Unsicherheiten bei der Identifizierung des Angreifers (sog. „**Attributions- bzw. Zurechnungsproblematik**“) sind zwar kein neuartiges Phänomen, sondern werden insbesondere im Kontext von **Cyberangriffen**, aber auch in Zusammenhang mit der sog. „hybriden Kriegsführung“ seit Jahren diskutiert.²⁴ Gleichwohl erscheinen die rechtlichen Ansätze zur Auflösung des „Attributionsdilemmas“ **ebenso zahlreich wie disparat**. Eine **einheitliche Linie in Literatur und Rechtsprechung** lässt sich in diesem Zusammenhang (bislang) **nicht erkennen**. Nachfolgend sollen einige Ansätze aufgezeigt und diskutiert werden.

Die **prozessualen Anforderungen** an die völkerrechtliche Zurechenbarkeit hat das **Iran-US Claims Tribunal** folgendermaßen formuliert:

*“In order to attribute an act to the State, it is necessary to identify **with reasonable certainty** the actors and their association with the State.”²⁵*

Doch lassen sich nach einhelliger Auffassung die aus dem **nationalen Straf- oder Zivilverfahrensrecht** stammenden **rechtlichen Standards des Beweismaßes** (*legal standards for burden of proof*) unterhalb der Schwelle der „absoluten Gewissheit“ nicht ohne weiteres auf eine **außergerichtliche Bewertungssituation** übertragen.²⁶

In der älteren völkerrechtlichen Literatur wurde u.a. vertreten, dass der Völkerrechtsverstoß „**klar bewiesen**“ sein müsse.²⁷ Die Kommentierung zu den ILC-Draft Articles von 2001 nimmt dagegen zur Frage des Maßstabs einer substantiierten Darlegung bei der Zurechnung von völkerrechtlichem Unrecht keine Stellung.

²⁴ Vgl. für viele *Knake, Robert*, Untangling Attribution: Moving to Accountability in Cyberspace, 2010, S. 8 f., verfügbar unter: www.cfr.org/united-states/untangling-attribution-moving-accountabilitycyberspace/p22630; *Hathaway, Oona A.*, The Law of Cyber-Attack, in: California Law Review 2012, S. 817-885 (884); *Gervais, Michael*, Cyber Attacks and the Laws of War, in: Berkeley J. Int'l Law. 525 (2012), S. 525-579 sowie das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes WD 2 – 3000 – 038/15 vom 24.2.2015, „Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf Computernetzwerkoperationen und digitale Kriegsführung“ S. 12 ff., verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/blob/406028/de1946480e133cf38bbee41d8d3d6898/wd-2-038-15-pdf-data.pdf>.

²⁵ *Yeager v. Islamic Republic of Iran*, Iran-U.S.C.T.R. 17 (1987), 92 (101 f.).

²⁶ Vgl. z.B. „Formeln“ wie: Jenseits vernünftiger Zweifel: „*beyond reasonable doubt*“; überwiegend wahrscheinlich: „*more likely than not*“; des weiteren: „*substantial evidence*“, „*reasonable suspicion*“ u.a.m. Dazu näher *Kevin M. Clermont*, Standards of Proof Revisited, in: Vermont Law Review Vol. 33:469 (2008-2009), S. 469-487: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1012&context=facpub>.

Vgl. zum Konzept der „Reasonableness“ im Internationalen Recht den Beitrag von *Olivier Corten*, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL] 2013, online unter: <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1679?rskey=4dTFnM&result=1&prd=EPIL>.

²⁷ *Schütze, Heinrich Albert*, Die Repressalie unter besonderer Berücksichtigung der Kriegsverbrecherprozesse, Bonn 1950, S. 32 m.w.N.

Ein ursprünglicher Vorschlag bei der Kodifizierung der Draft Articles, für eine (zulässige) Repräsentation einen **offenkundigen Völkerrechtsbruch** zu fordern („*If the breach of treaty or illegality against which the reprisals are directed has been established or is manifest*“),²⁸ konnte sich aber letztlich nicht durchsetzen.²⁹

Um Darlegungsschwierigkeiten bei der Identifizierung des Angreifers aus dem Wege zu gehen, erachten Teile der Literatur in Zusammenhang mit Cyber-Operationen neuerdings sogar bloße **Vermutungen** oder **Indizien als ausreichend**.³⁰

Dabei wird – frei nach dem römischrechtlichen Grundsatz „*cui bono*“³¹ – vorrangig die Frage gestellt, **wem der Angriff nutze**. Demgemäß führe die Verweigerung, bei der Aufklärung des Sachverhaltes zu kooperieren, zur Vermutung der Urheberschaft des Angriffes.³² Ob indes allein die **fehlende Kooperationsbereitschaft** eines verdächtigten Staates ausreicht, um diesem einen **Völkerrechtsverstoß zuzurechnen**, lässt sich mit guten Gründen bezweifeln.³³

5. Kooperationspflichten aus dem Chemiewaffenübereinkommen

Die vorangegangenen Überlegungen führen abschließend zur Frage nach einer **möglichen Verletzung Russlands von Kooperationspflichten** aus dem **Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ)**.³⁴ Diese Verpflichtungen sind insbesondere in Art. 7 und 9 des Übereinkommens – allerdings zum Teil nur sehr allgemein und wenig präzise – geregelt.

²⁸ Yearbook of the International Law Commission 1959, Vol. II, Documents of the 11th session, S. 45, verfügbar unter: http://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1959_v2.pdf&lang=EF5.

²⁹ Zweifelnd insoweit auch *Dzida, Boris*, Zum Recht der Repräsentation im heutigen Völkerrecht, Frankfurt: Lang 1997, S. 90 f.; *Damrosch*, AJIL 74 (1980), S. 785 (795 f.).

³⁰ Vgl. *Heintschel von Heinegg, Wolff*, Cyberspace – ein völkerrechtliches Niemandsland, in: *Schmidt-Radefeldt / Meissler* (Hrsg.), Automatisierung und Digitalisierung des Krieges, Baden-Baden: Nomos 2012, S. 159 (172), der sich für eine widerlegliche Vermutung der Zurechenbarkeit ausspricht.

³¹ Der römische Philosoph *Seneca* verwendete den Ausdruck (leicht abgewandelt) in seiner Tragödie *Medea*: „*Cui prodest scelus, is fecit*“ („Wem das Verbrechen nützt, der hat es begangen“).

³² So *Knake, Robert*, Untangling Attribution: Moving to Accountability in Cyberspace, 2010, S. 8 f.

³³ Zweifelnd insoweit *Krieger, Heike*, Krieg gegen anonymous: Völkerrechtliche Regelungsmöglichkeiten bei unsicherer Zurechnung im Cyberwar, in: Archiv des Völkerrechts, Band 50 (2012), S. 1-20 (15).

³⁴ Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen vom 13.1.1993, BGBl. 1994 II S. 806 ff.

Art. 7 Abs. 2 CWÜ lautet:

„Jeder Vertragsstaat **arbeitet mit anderen Vertragsstaaten zusammen** und gewährt in geeigneter Form rechtliche Hilfe, um die Erfüllung der Verpflichtungen (...) zu erleichtern.“

Art. 9 CWÜ lautet:

„(1) Die Vertragsstaaten **konsultieren einander und arbeiten unmittelbar** oder über die Organisation oder durch andere geeignete internationale Verfahren (...) in jeder Angelegenheit **zusammen**, die in Bezug auf Ziel und Zweck oder Durchführung dieses Übereinkommens aufgeworfen werden könnte.

(2) Unbeschadet des Rechts jedes Vertragsstaats, um eine Verdachtsinspektion zu ersuchen, sollen sich die Vertragsstaaten soweit möglich zunächst bemühen, durch **Austausch von Informationen** und durch **Konsultationen** untereinander jede Angelegenheit zu klären und zu bereinigen, die Zweifel über die Einhaltung dieses Übereinkommens hervorrufen kann (...). **Ein Vertragsstaat, der von einem anderen Vertragsstaat um Klarstellung einer Angelegenheit ersucht wird**, welche nach Auffassung des ersuchenden Vertragsstaats zu Zweifel oder Bedenken Anlass gibt, **übermittelt dem ersuchenden Vertragsstaat so bald wie möglich, spätestens jedoch zehn Tage nach Eingang des Ersuchens, ausreichende Informationen zur Beantwortung der entstandenen Zweifel oder Bedenken sowie eine Erklärung darüber, wie die übermittelten Informationen die Angelegenheit bereinigen (...).**“

Im Fall „Skripal“ hatte die britische Regierung am 12. März 2018 den Botschafter Russlands einbestellt und ein **Ultimatum** bis zum 14. März 2018 übermittelt, sich zum Fall „Skripal“ zu erklären und das Nowitschok-Programm offenzulegen.³⁵ Dabei hatte die britische Regierung nicht explizit auf das Chemiewaffenübereinkommen Bezug genommen, welches in Art. 9 Abs. 2 S. 2 eine Reaktionsfrist von bis zu 10 Tagen zugunsten des um Klarstellung ersuchten Staates vorsieht. Das Verstreichenlassen der von Großbritannien gesetzten Zwei-Tagesfrist erscheint vor dem Hintergrund der CWÜ insoweit unbeachtlich.

Auch im weiteren Verlauf der Untersuchungen des Falles „Skripal“ ist nach derzeitigem Stand **ein offenkundiger Verstoß Russlands gegen Kooperationsverpflichtungen aus dem CWÜ nicht zu erkennen.**

So hatte Russland anlässlich einer Dringlichkeitssitzung der OPCW in Den Haag vorgeschlagen, gemeinsam mit Großbritannien zu ermitteln, wer für den Anschlag auf den russischen Ex-Spion *Skripal* verantwortlich sei,³⁶ und damit – zumindest formal – seine Kooperationsbereitschaft bekundet.

³⁵ „May stellt Russland ein Ultimatum“, in: Frankfurter Rundschau online vom 12.3.2018, <http://www.fr.de/politik/fall-sergej-skripal-may-stellt-russland-ein-ultimatum-a-1466118>.

³⁶ „Britten lehnen gemeinsame Untersuchung mit Russland ab“, ZEIT-online vom 4. April 2018, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2018-04/sergej-skripal-den-haag-eu-russland-opcw-sondersitzung-chemiewaffen-verbot>.

Der von der britischen OPCW-Delegation als „pervers“ bezeichnete Vorschlag wurde von Großbritannien abgelehnt. Im Gegenzug beanstandete Russland, dass es keinen Zugang zu den Untersuchungsergebnissen Großbritanniens erhalten habe.³⁷

Gemäß Art. 9 Abs. 8 CWÜ hat jeder Vertragsstaat das Recht, **Verdachtsinspektionen** zu beantragen.³⁸ Großbritannien hatte den Einsatz des Nervengiftes zwar der Organisation für das Verbot chemischer Waffen (OPCW) gemeldet, aber bisher **kein offizielles Verfahren** auf der Grundlage des CWÜ eingeleitet.³⁹

Informationen darüber, ob Russland gegenüber der OPCW **Bestände chemischer Kampfstoffe angezeigt hat bzw. dies unterlassen** hat (vgl. Art. 3 CWÜ), liegen den Wissenschaftlichen Diensten nicht vor.⁴⁰

* * *

³⁷ „OPCW bestätigt: Skripal mit tödlicher Chemikalie vergiftet“, ZEIT online vom 12.4.2018, <https://www.zeit.de/news/2018-04/12/opcw-bestaetigt-skripal-mit-toedlicher-chemikalie-vergiftet-180412-99-855763>.

³⁸ Art. 9 Abs. 8 CWÜ lautet: „Jeder Vertragsstaat hat das Recht, um eine Verdachtsinspektion vor Ort jeder Einrichtung oder an jedem Standort im Hoheitsgebiet oder an einem anderen Ort unter der Hoheitsgewalt oder Kontrolle eines anderen Vertragsstaats ausschließlich zum Zweck der Klarstellung oder Lösung von Fragen über die mögliche Nichteinhaltung dieses Übereinkommens zu ersuchen und diese Inspektion unverzüglich nach Maßgabe des Verifikationsanhangs an irgendeinem Ort von einem Inspektionsteam durchführen zu lassen, das vom Generaldirektor bestellt wird.“

³⁹ „Fall Skripal: Warum dem Westen seine Antwort auf die Füße fallen könnte“, in: Focus online vom 28.3.2018, https://www.focus.de/politik/ausland/alle-gegen-russland-warum-dem-westen-seine-antwort-auf-skripal-anschlag-auf-die-fuesse-fallen-koennte_id_8679295.html.

⁴⁰ Der stellvertretende russische Industrieminister *Georgi Kalamanow* erklärte dazu, Russland habe keine anderen Kampfstoffe besessen als jene, die der OPCW gemeldet worden seien. Sie seien alle bis 2017 unter Aufsicht der OPCW vernichtet worden, <https://www.zeit.de/news/2018-04/12/opcw-bestaetigt-skripal-mit-toedlicher-chemikalie-vergiftet-180412-99-855763>.