

ISSN 0937-5414  
G 10364

# HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

Informationsschriften

3/2003

Deutsches Rotes Kreuz 

**Herausgeber:**

Deutsches Rotes Kreuz e.V., Generalsekretariat, Carstennstraße 58, 12205 Berlin-Steglitz, Tel. (0 30) 8 54 04-0, Fax (0 30) 8 54 04-4 50, Internet: www.drk.de

Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV), Ruhr-Universität Bochum, 44780 Bochum, Telefon (02 34) 32-2 73 66, Telefax (02 34) 32-1 42 08, Internet: www.ifhv.de

**ISSN 0937-5414**

**Manuskripte:** Herausgeber und Redaktion haften nicht für Manuskripte, die unverlangt eingereicht werden. Sie können nur zurückgegeben werden, wenn Rückporto beigefügt ist. Mit der Annahme zur Veröffentlichung überträgt der Autor den Herausgebern alle Rechte für die Zeit bis zum Ablauf des Urheberrechts, insbesondere auch die Befugnis zur Einspeicherung in eine Datenbank sowie das Recht der weiteren Vervielfältigung zu gewerblichen Zwecken im Wege eines fotomechanischen oder eines anderen Verfahrens. Dem Autor verbleibt das Recht, nach Ablauf eines Jahres anderen Verlagen eine einfache Abdruckgenehmigung zu erteilen.

**Urheber- und Verlagsrechte:** Die in dieser Zeitschrift veröffentlichten Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken und ähnlichen Einrichtungen. Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, bleiben vorbehalten. Kein Teil dieser Zeitschrift darf ohne schriftliche Genehmigung der Herausgeber in irgendeiner Form – durch Fotokopie, Mikrofilm oder andere Verfahren – reproduziert oder in eine von Maschinen, insbesondere von Datenverarbeitungsanlagen, verwendbare Sprache übertragen werden. Auch die Rechte der Wiedergabe durch Vortrag, Funk- oder Fernsehsendung, im Magnettonverfahren oder ähnlichem Wege bleiben vorbehalten. Fotokopien für den persönlichen und sonstigen eigenen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.

**Bezug:**

Erscheinungsweise vierteljährlich; Abonnementpreis jährlich EUR 30,- (inkl. MwSt. 7% und Porto und Versandkosten); Einzelpreis EUR 7,70 (inkl. MwSt. 7% und zzgl. Porto und Versand EUR 0,51)

Bestellungen unter DRK-Service GmbH, Verlagsbüro München, Herzogstraße 75, 80796 München, Telefon (0 89) 30 65 80-20, Telefax (0 89) 30 65 80-68, E-Mail: verlag@drkservice.de

Das Abonnement kann nur schriftlich mit einer Frist von drei Monaten zum Jahresende beim Verlag gekündigt werden.

**Verlag:**

DRK-Service GmbH, Linzer Straße 21, 53604 Bad Honnef, Telefon (0 22 24) 9 18-2 27, Telefax (0 22 24) 9 18-229, E-Mail: verlag@drkservice.de

**Druck:**

Mediengruppe UNIVERSAL, Kirschstr. 16, 80999 München, Telefon (0 89) 54 82 17-0, Telefax (0 89) 55 55 51, Internet: www.universalmedien.de

**Redaktion:**

**Prof. Dr. Horst Fischer**, Bochum; verantwortlicher Redakteur dieser Ausgabe; **Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze**, Bochum; Redaktionsassistent: **Noëlle Quéniwet LL.M.**, Bochum

**Ständige Mitarbeiter:**

**Georg Bock**, Bochum; **Dr. Cristina Churruca Muguruza**, Bochum; **Prof. Dr. Dennis T. G. Dijkzeul**, Bochum; **Prof. Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg**, Frankfurt (Oder); **Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen**, Bochum; **Dr. Claus Kreß LL.M.**, Köln; **Prof. Dr. Thilo Marauhn**, Gießen; **Michaela Schneider**, Bochum; **Gregor Schotten**, Berlin; **Dr. Heike Spieker**, Berlin; **Prof. Dr. Joachim Wolf**, Bochum; **Dr. Messeletch Worku LL.M.**, Bochum

**Korrespondierende Mitarbeiter:**

**Dr. Andreas v. Block-Schlesier**, Brüssel; **Ralph Czarnecki LL.M.**, Berlin; **Dr. Knut Dörmann**, Genf; **Robert Heinsch LL.M.**, Köln; **Avril J.M. McDonald LL.B., M.A., LL.M.**, Den Haag; **Sascha Rolf Lüder**, Hagen

## Editorial 115

### Das Thema

Der Irak-Krieg: Herausforderungen für die humanitäre Hilfe im Schatten des Regimewechsels?  
**Horst Fischer** 116

The Changing Understandings of the Nature of Humanitarian Assistance and the Longer-Term Implications for the Role of International Humanitarian Law  
**Howard Roy Williams** 119

The New US National Security Strategy: Meeting New Challenges in a Changed World  
**Mark N. Gose** 121

The Illegality of the Use of Force Against Iraq Subsequent to the Adoption of Resolution 687 (1991)  
**Erika de Wet** 125

Possibilities to Prosecute War Crimes Committed in Iraq: The Different Forum Options  
**Robert W. Heinsch** 132

Die Sicherheit humanitärer Helfer im Irak  
**Michaela Schneider** 138

### Forum

#### Verbreitung

Das Ende der Weltordnung? Die Vereinten Nationen nach dem Irak-Krieg  
**Sven Bernhard Gareis** 142

### Praxis

Der aktuelle Fall: Der Special Court für Sierra Leone  
**Jan Erik Wetzel** 147

### Panorama

#### Dokumente

Pressemitteilung des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten der schweizerischen Regierung über die Botschaft über das Zweite Protokoll zum Haager Abkommen von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten, Bern, 20. August 2  
158

#### Konferenzen

Terrorism as a Challenge for National and International Law, Heidelberg, 24–25 January 2003  
**Kate Greenwood** 158

National Model United Nations, New York, 15.–19. April 2003  
**Lutz Morgenstern und Melanie Stefan** 160

Überlegungen zum Krieg im Irak (Reflections on the War in Iraq), Den Haag, 27. Juni 2003  
**Emmanuel Murlon-Druol** 162

#### Besprechungen

Claus Neukirch, Konfliktmanagement und Konfliktprävention im Rahmen von OSZE-Langzeitmissionen, eine Analyse der Missionen in Moldau und Estland  
**Iris Schneider** 166

Christoph Schwegmann, Die Jugoslawien-Kontaktgruppe in den Internationalen Beziehungen  
**Iris Schneider** 166

Andreas v. Block-Schlesier

## **Zur Rolle und Akzeptanz des humanitären Völkerrechts am Beginn des 21. Jahrhunderts Droht der Verlust eines Maßstabs unserer Zivilisation?**

Am 22. August 2004 jährt sich die Unterzeichnung der ersten Genfer Konvention zum 140sten Mal. Fortentwickelt durch das Regelwerk der Vier Genfer Abkommen von 1949 und ihren beiden Zusatzprotokollen von 1977, findet dieses humanitäre Völkerrecht, eine einzigartige Errungenschaft unserer Zivilisation, inzwischen immer weniger Beachtung und Verbreitung. Als ein Akzeptanzmangel galt immer der fehlende effektive Durchsetzungsmechanismus. Diese Lücke füllt nun der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag, der Kriegsverbrecher verfolgen kann.

Die Akzeptanzprobleme bestehen jedoch weiter, wie die Konflikte der jüngsten Zeit zeigen. Geschieht die Mißachtung des humanitären Völkerrechts aus Unkenntnis, aufgrund des Verlustes von Wertmaßstäben oder in bewußter Ablehnung eines humanitären Grundkonsenses? Nach inzwischen fast 30 Jahren im Dienste humanitärer Organisationen verspürte der Autor den Wunsch, Bilanz zu der Frage der Akzeptanz des humanitären Völkerrechts in unserer heutigen Gesellschaft zu ziehen. Die Analyse führt zur Wertefrage in unserer Gesellschaft: Recht hat nur Bestand als verinnerlichtes, gesellschaftliches Kulturelement! Wer aber lehrt und verbreitet dieses Wissen, wer lebt es vor? Der Autor analysiert auch die pädagogische Seite der Rechtsmaterie vor dem Hintergrund seines besonderen Spektrums interdisziplinärer Erfahrungen.

*Dr. Andreas v. Block-Schlesier* ist Rechtsanwalt, verfügt über einen Studienabschluß als Lehrer und promovierte im Völkerrecht. Eine Laufbahn als Reserveoffizier führte bis zum Oberstleutnant d.R. Über ein Jahrzehnt war er in Führungspositionen für das Rote Kreuz national und international tätig. 1987 übernahm er die Bundesgeschäftsführung der Johanniter-Unfall-Hilfe. Nach 13jähriger Tätigkeit wechselte er aus dem Amt des Bundesvorstands von Berlin nach Brüssel. Dort ist er inzwischen als Generalsekretär von Johanniter International tätig, einem Zusammenschluß von Johanniter-Werken aus zwölf Staaten in Europa und Übersee. Als Lehrbeauftragter wirkt er seit einigen Jahren an der Ruhr-Universität Bochum. Im Ehrenamt ist er u.a. Bundesbeauftragter der Johanniter für die Genfer Konventionen, Mitglied des Präsidialausschusses Humanitäres Völkerrecht des Deutschen Roten Kreuzes sowie des Operativen Beirats des Deutschen Komitees für Katastrophenvorsorge.

**BWV**  
*aktuell*



*Andreas v. Block-Schlesier*

### **Zur Rolle und Akzeptanz des humanitären Völkerrechts am Beginn des 21. Jahrhunderts**

*Droht der Verlust eines Maßstabs  
unserer Zivilisation?*

*2003, 141 S., kart.*

*24,- € , 42,20 SFr*

*ISBN 3-8305-0519-1*



**BWV · BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG GmbH**

**Axel-Springer-Str. 54 b • 10117 Berlin • Tel: 030 / 841770-0 • Fax: 030 / 841770-21**

**E-Mail: [bwv@bwv-verlag.de](mailto:bwv@bwv-verlag.de) • <http://www.bwv-verlag.de>**

## Editorial

Der unter der Führung der USA geführte Irak-Feldzug wirft lange Schatten: Das Land steht unter Besatzungsregime und das „normale“ Nachkriegsleben will nicht recht in Gang kommen. Es fehlt bei brütender Hitze an Wasser und Energie; vor allem aber scheinen die Besatzungsmächte nicht in der Lage zu sein, die öffentliche Ordnung zu gewährleisten. So machen Terroranschläge und ausufernde Alltagskriminalität den Menschen genauso zu schaffen wie völlig unklare Zukunftsaussichten. Neben diesen keineswegs gering zu schätzenden alltäglichen Problemen wirft dieser Krieg aber auch zahlreiche komplizierte völkerrechtliche Fragen auf. Wie die Redaktion aus Umfragen erfahren hat, treiben diese auch unsere Mitarbeiter und Leser um. Das „Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht“ hat deshalb im Juni im Rahmen seiner traditionellen Konferenz in Den Haag, die in diesem Jahr unter der Überschrift „Reflections on the war in Iraq“ stand, internationale Experten gebeten, zu einigen der durch den Irak-Krieg aufgeworfenen Probleme Stellung zu nehmen. Wir freuen uns, einige Beiträge hiermit einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich machen zu können.

Zwei Artikel unter der Rubrik „Das Thema“ befassen sich mit Aspekten der humanitären Hilfe. Professor *Horst Fischer* (Bochum/Leiden) befasst sich vor allem mit den Pflichten der Besatzungsmacht bezüglich der humanitären Hilfe, während Professor *Roy Williams* (New York) die Veränderungen in der Natur der humanitären Hilfe analysiert. Sie würden, so Williams, letztlich auch Auswirkungen auf des humanitäre Völkerrecht haben. Befassen sich die beiden ersten Artikel und der Beitrag von *Michaela Schneider* zur Sicherheit der Helfer im Irak mit humanitären Aspekten, so wenden sich *Mark Gose* (USA-Luftstreitkräfte Europa), *Dr. Erika de Wet* (Amsterdam) und *Robert Heinsch* (Köln) den „knallharten“ völkerrechtlichen Problemen dieses Krieges zu. So sieht *Gose* ihn als Teil der neuen (und berechtigten) Sicherheitsstrategie der USA, *de Wet* als Verletzung der UN-Charta, und *Heinsch* prüft die Möglichkeit, dort begangene Kriegsverbrechen abzustrafen. Die drei Artikel zeigen einerseits die Bandbreite der vertretenen Auffassungen und andererseits, dass sicher noch keine abschließenden wissenschaftlich abgesicherten Einschätzungen getroffen werden können. Und natürlich stellt sich immer wieder die bange Frage, ob dieser Krieg das Ende der UNO herbeigeführt hat. Ihr wendet sich in der Rubrik „Forum“ *Sven Gareis* (Berlin) zu. Er konstatiert letztlich Schwierigkeiten, aber nicht das Ende der UNO. Die jüngste Hinwendung der Siegermächte zur UNO scheint seine Betrachtungsweise zu bestätigen.

Der Irak-Krieg hat das Völkerrecht in eine Krise gestürzt. Dennoch ist dieser Konflikt (leider) nur einer von vielen. Schreckliche Völker- und Menschenrechtsverletzungen wurden und werden auch in Afrika begangen. Lange Zeit wurden sie von der Weltöffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen. Dies scheint sich nun zu ändern. Ein deutlicher Ausdruck dessen ist die Schaffung des Strafgerichtshofs in Sierra Leone, mit dem sich *Jan Erik Wetzel* detailliert auseinandersetzt.

Last but not least erlaubt sich die Redaktion wiederum den Hinweis, dass alle Beiträge in den *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* die Meinungen der Autoren reflektieren. Die Redaktion identifiziert sich nicht notwendigerweise mit deren Positionen.

## Die Redaktion

# Der Irak-Krieg: Herausforderungen für die humanitäre Hilfe im Schatten des Regimewechsels?

Horst Fischer\*

*Saddam* ist verjagt oder tot, das menschenverachtende Regime ist gewaltsam gestürzt und eine demokratische Ordnung unter Beachtung der Rechte des irakischen Volkes zeichnet sich am Horizont ab. Das sind viele gute Gründe, um zur Tagesordnung überzugehen und mit einem Schulterzucken schnell die Debatte über die Rechtmäßigkeit des Krieges zu vergessen. Diese Debatte, insbesondere die Frage, ob die in den vergangenen zwölf Jahren vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedeten UN-Resolutionen eine Gewaltanwendung gegen den Irak erlaubten, hat andere wichtige Fragen in den Hintergrund gedrängt, die es nun zu beantworten gilt: Dazu zählen die tatsächliche Existenz der behaupteten Kriegsgründe, die tatsächlichen Kriegskosten und Kriegstoten, die Möglichkeit der Etablierung einer demokratischen Ordnung nach westlichem Vorbild und die Auswirkungen des Krieges auf das System der humanitären Hilfe.

## 1. Humanitäre Erfordernisse nach Beendigung der Kampfhandlungen

Humanitäre Hilfe für in Not geratene Menschen in Krisen- oder Kriegsgebieten oder nach Naturkatastrophen gehört inzwischen zum zentralen Anliegen der Außen- und humanitären Politik der meisten Staaten und zu den Aktivitäten internationaler Organisationen. Finanzielle Zuwendungen der Staaten, Unterstützung von internationalen Organisationen oder Spenden der Bürger versorgen die Hilfsorganisationen mit den notwendigen Mitteln. Das Auswärtige Amt hat für humanitäre Hilfe im Jahr 2002 82 Millionen bereitgestellt. Diese Mittel sind in 494 Projekte geflossen. Das Amt für Humanitäre Hilfe der Europäischen Union (ECHO) hat z.B. im Jahr 2002/2003 ein Budget von 13 Millionen für die Irak-Hilfe eingeplant. ECHO versorgt vor allem private Hilfsorganisationen mit den Finanzmitteln, um weltweit humanitäre Hilfe zu betreiben. Mittel der öffentlichen Geldgeber und der privaten Spender werden in Katastrophen und Kriegen vor allem für die Lieferung von Nahrungsmitteln, Rettungsaktionen, Suchoperationen oder medizinische Hilfe vor Ort verwendet. Auch während des und nach dem Irak-Krieg haben nationale Hilfsorganisationen und einzelne Staaten sowie zwischenstaatliche Organisationen humanitäre Hilfe für die Zivilbevölkerung im Irak vorbereitet, angeboten und durchgeführt. Das Deutsche Rote Kreuz, der Malteser-Hilfsdienst, die Diakonie, Care, die Welthungerhilfe, die Johanniter, Caritas und Cap Anamur sind seit dem Kriegsende ebenso mit Programmen im Irak vertreten wie die Hilfsorganisationen aus anderen Staaten, z. B. OXFAM (Großbritannien), Médecins sans Frontières (Frankreich), USAID (USA) etc., nur um einige der großen Organisationen zu nennen. Die Ausrichtung der Operationen auch im Irak wird

durch die Bedürfnisse vor Ort bestimmt. So hatte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) bereits zu Kriegsbeginn mit den typischen Hilfsoperationen wie dem Aufbau von Flüchtlingslagern in Jordanien, der Wasseraufbereitung in Basra und der Versorgung der Krankenhäuser in Bagdad begonnen und während des Krieges diese Operationen fortgeführt. Andere gegenwärtig laufende Hilfsoperationen zielen auf die Versorgung der Bevölkerung mit anderen lebensnotwendigen Materialien ab. Für den Irak muss man auch die Verteilung von Benzin und die geplante Errichtung von Mobilfunkantennen zur humanitären Hilfe zählen, da dies der irakischen Gesellschaft die Möglichkeit der Neu- und Selbstorganisation gibt.

Bis zum Juni 2003 gab es wenige Zahlen über die humanitäre Gesamtsituation im Irak und die insgesamt geleistete Hilfe. Wie viele Iraker aufgrund der humanitären Notsituation während des Konfliktes oder danach umgekommen sind, wird von der kriegsführenden Koalition nicht beantwortet, und es gibt keine verlässlichen offiziellen Zahlen von anderer Seite dazu. Man rechnet inzwischen mit etwa 5.000 bis 10.000 zivilen Kriegstoten. Der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für den Irak hat erst am 1. Juni 2003 seine Arbeit aufnehmen können. Welche Krankenhäuser wie mit welchen Gegenständen versorgt sind, welche Nahrungsmittel dringend benötigt werden und andere Fragen können zwar durch die mehr als 200 mit dem Irak beschäftigten Organisationen und Institutionen beantwortet werden. Diese Irak-Programme stehen, wenige Tage nach der offiziellen Beendigung des Krieges, aber nicht mehr im Interesse der Öffentlichkeit, und deshalb ist eine umfassende Darstellung der Notsituation und damit die Mobilisierung der finanziellen Ressourcen schwierig.

So ist weitgehend unbeachtet geblieben, dass das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen die 27 Millionen Iraker ab dem 1. Juni 2003 für fünf Monate mit 2,5 Millionen Tonnen Nahrungsmitteln versorgen will. Die Bundesrepublik Deutschland hat dem IKRK zwei Millionen für die Versorgung der Zivilbevölkerung und andere Zwecke und der Caritas 200.000 für Medikamente und medizinisches Material für den Irak zur Verfügung gestellt. Andere deutsche Hilfsorganisationen sind insbesondere bei der Wasseraufbereitung und der Versorgung von Krankenhäusern und der Zivilbevölkerung tätig. Die Versorgung der Hospitäler mit dem Notwendigsten ist nach wie vor schwierig, und Infek-

\* Prof. Dr. Horst Fischer ist Akademischer Direktor des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum und Präsident der NOHA-Association (Network on Humanitarian Assistance) in Brüssel sowie Präsident des Menschenrechtsinstituts in Venedig.

tionskrankheiten sind auf dem Vormarsch. Die größte Sorge aller Hilfsorganisationen ist aber die, auch im Juni noch existierende, mangelhafte Sicherheitslage.

## 2. Die völkerrechtlichen Grundlagen der humanitären Hilfe im Irak-Krieg

Während der Kampfhandlungen und gegenwärtig in der Phase der Besetzung waren und sind die Staaten und Hilfsorganisationen an das völkervertragliche System für die humanitäre Hilfe gebunden. Die Genfer Konventionen von 1949, die heute weltweit gelten, haben nach dem Zweiten Weltkrieg die Pflichten von Kriegsparteien zur humanitären Hilfe festgelegt. Danach hat zunächst die Besatzungsmacht die Zivilbevölkerung mit dem Notwendigsten zu versorgen. Kann eine Unterversorgung, z.B. bei Lebensmitteln und Medikamenten, nicht durch die Mittel der Besatzungsmacht oder mit den im besetzten Gebiet vorhandenen Möglichkeiten abgedeckt werden, ist die humanitäre Hilfe durch Hilfsorganisationen zuzulassen. Im Zusatzprotokoll I von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 sind die Vorschriften über die Hilfe während der Kampfhandlungen präzisiert worden. Konfliktparteien müssen nach diesen inzwischen für alle Staaten geltenden Vorschriften humanitäre Hilfe auch in Gebieten zulassen, die umkämpft sind und die sie nicht vollständig unter ihrer Kontrolle haben. Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat wiederholt deutlich gemacht, dass keine Konfliktpartei die Lieferung humanitärer Hilfe an die bedürftige Zivilbevölkerung verhindern darf. Allerdings sieht das Zusatzprotokoll bestimmte Kontrollrechte für die Konfliktparteien vor. So dürfen die Belieferungsrouten und die Verteilungsmodalitäten bestimmt oder beeinflusst werden. Das wichtigste Recht der Konfliktparteien besteht in der Kontrolle der gelieferten Güter und der Transportmittel, um die missbräuchliche Verwendung für den Feind, z.B. durch Tarnung von Waffenlieferungen mit Hilfsgütern zu verhindern. Für nahezu alle Operationen und Notfälle hat sich die auch vertraglich festgelegte Erkenntnis durchgesetzt, dass humanitäre Hilfe nur erfolgreich sein kann, wenn sie humanitären Grundsätzen verpflichtet ist, neutral und unparteiisch geleistet wird.

## 3. Pflichten der Besatzungsmacht und das IV. Genfer Abkommen

Die Umsetzung dieser Grundsätze hat hinsichtlich der humanitären Situation im Irak einige bedauerliche Besonderheiten erfahren. In nahezu allen Kriegen und Konflikten der jüngsten Vergangenheit ist es in Abhängigkeit von der Dauer und Intensität der Konflikte regelmäßig zu Notsituationen der Zivilbevölkerung gekommen. Die erste Besonderheit im Irak-Krieg liegt zunächst in der Unterversorgung von Teilen der irakischen Zivilbevölkerung bereits vor dem Krieg. Die durch die Vereinten Nationen verhängten Sanktionen haben unbestritten die Versorgungslage der irakischen Zivilbevölkerung am unteren Rand des Existenzminimums gehalten und aufgrund der strengen Einfuhrbeschränkungen die Versorgung nahezu aller Lebensbereiche mit notwendigen medizinischen Gütern drastisch eingeschränkt. Die nicht in Übereinstimmung mit den Beschlüssen des Sicherheitsrates stehende Unterbrechung des sog. „Oil for Food“-Programms der Ver-

einten Nationen durch den Kriegsbeginn hatte die Versorgungslage weiter eingeschränkt, die durch Zerstörungen bei den Kampfhandlungen an lebensnotwendigen Systemen für Krankenhäuser und anderen zivilen Einrichtungen verschärft wurde. Das IKRK war zwar in der Konfliktphase mit einer Delegation im Irak und aktiv, die Hilfe in den Kriegswochen war aber weitgehend durch die Kampfhandlungen beschränkt, oder die Alliierten haben Hilfslieferungen untersagt, weil ihrer Auffassung nach die Sicherheitslage keine humanitäre Hilfe erlaubte.<sup>1</sup>

Die auffälligste Besonderheit der humanitären Notsituation im Irak ist dann aber in der Phase der ausgehenden Kampfhandlungen zu beobachten gewesen. Die USA haben ihre Verantwortung und Verpflichtung als Besatzungsmacht nach den oben skizzierten Genfer Abkommen öffentlich gelehnt und keine Vorkehrungen für den Schutz derjenigen Anlagen getroffen, die für das Überleben der Zivilbevölkerung lebensnotwendig waren. Die Sorglosigkeit der USA im Umgang mit diesem Problem wird in *Donald Rumsfelds* Bemerkung zu den Plünderungen am 13. April 2003 deutlich: „*It's something that happens.*“

Plünderungen, Zerstörungen und Tötungen von Personal in Krankenhäusern und an anderen Stellen haben die humanitäre Notlage in den letzten Tagen des Krieges und gegenwärtig dramatisch deutlich gemacht. Im Mai 2003 sind die Berichte über die nach wie vor mangelhafte Sicherheitslage nicht zu übersehen, und die anfänglich gezeigte Verantwortungslosigkeit der Kriegsführenden widerspricht nicht nur dem o.g. geschriebenen Recht, sie ist angesichts der sorgfältigen Planungen für den militärischen Teil des Krieges erstaunlich und für das System der humanitären Hilfe besorgniserregend. Wenn die größte Militärmacht der Welt nicht in der Lage oder willens ist, die Sicherheit von Krankenhäusern und anderen Gebäuden mit lebensnotwendigen Gegenständen zu schützen, hat das fatale Auswirkungen auf das Verhalten in anderen Konflikten, in denen die Kriegsparteien nicht auf ein militärisches und ziviles Instrumentarium wie das der USA zurückgreifen können. Die Sicherheitsratsresolution 1483 vom 21. Mai 2003 hat die Verantwortung der USA als Besatzungsmacht nach den Genfer Abkommen bestätigt und muss als schallende Ohrfeige für die Naivität oder Chuzpe derjenigen US-Vertreter gelten, die in den ausgehenden Kriegstagen und danach lauthals jede Verantwortung für den Schutz der Gebäude und Zivilisten im Irak zurückgewiesen haben, wohl wissend, dass eines der Primärziele des Krieges die Ablösung des *Saddam*-Regimes und die Auflösung seiner staatlichen Strukturen war. Die nach wie vor angespannte Sicherheitslage zeigt, in welchem Umfang selbst bei Kriegstypen wie dem Irak-Krieg, die durch eine technologische und logistische Überlegenheit einer Konfliktpartei geprägt sind, die wichtigste Voraussetzung für den Schutz der Bedürftigen Helfer und deren Hilfsgüter fehlen kann.

## 4. Humanitäre Hilfe und Streubomben

Die Sicherheit der Bedürftigen und Helfer ist aber auch noch aus einem anderen Grunde bedroht. Im Irak-Krieg ist eine Vielzahl von sog. Streubomben eingesetzt worden, deren

Wirkungen nicht auf ein bestimmtes Ziel beschränkt werden können, da sich nach dem Abwurf aus der sog. Mutterbombe viele kleine Sprengkörper lösen, die dazu dienen, in einem bestimmten Radius Personen zu töten oder zu verletzen oder aber Gegenstände zu zerstören. Die Gefährlichkeit der Streubomben für die Zivilisten im Radius der explodierenden Waffe liegt auf der Hand, da es im Freien oder in Gebäuden gegen die mit Hochgeschwindigkeit fliegende Submunition keinen effektiven Schutz gibt. Die Zulässigkeit des Einsatzes dieser Waffe gegen Soldaten ist bisher nicht angezweifelt worden. Ihr Einsatz in Gebieten, in denen Zivilisten und Soldaten sich vermischen, ist dagegen auch nach geltendem Recht fragwürdig.

Für die humanitäre Hilfe ist die Submunition eine große Gefahr, da ähnlich wie bei den Anti-Personen-Landminen auch nach Beendigung des Konfliktes die Submunition bei Berührung explodieren kann. Diejenigen, die verletzt oder getötet werden, sind die Zivilisten oder die humanitären Helfer, die ungeschützt, z.B. ohne gepanzerte Fahrzeuge, dieser Submunition ausgeliefert sind. Das „High-Tech“-Kriegsszenario hat eine „dunkle Seite“ und die liegt im Irak zu den Füßen der Bedürftigen und der Helfer. Der großen Öffentlichkeit ist nicht bewusst, dass das Verbot von Anti-Personen-Landminen im Ottawa-Vertrag von 1997 *ad absurdum* geführt wird, wenn es den kriegsführenden High-Tech-Nationen weiter erlaubt ist, Waffen mit einer gleichartigen Wirkung einzusetzen. Es wird der Staatengemeinschaft nicht gelingen, glaubwürdig „Warlords“ in anderen Konfliktgebieten für den Einsatz von Anti-Personen-Landminen zur Verantwortung zu ziehen, wenn hoch gerüstete Staaten Streubomben einsetzen, die die Zivilbevölkerung und die Hilfe für diese in einem unerträglichen Maße gefährden.

##### **5. Humanitäre Hilfe, Wiederaufbau und die Rechte der Kriegskoalition**

Die dritte Besonderheit der humanitären Hilfe im Zusammenhang mit dem Irak liegt in der Organisation und den rechtlichen Regelungen für den Wiederaufbau begründet. Im Falle des Irak trifft die Notwendigkeit der Versorgung mit dem Bedürfnis des Wiederaufbaus zusammen. Beides verläuft im Moment noch parallel und kann, was die Finanzierung, die Zielrichtung und die beteiligten Organisationen angeht, kaum getrennt werden. Wie oben angemerkt, trägt eine Besatzungsmacht nach dem IV. Genfer Abkommen die Verantwortung für die Versorgung der Zivilbevölkerung. Diese ist zunächst auf die für das Überleben der Zivilbevölkerung notwendigen Hilfsgüter und Hilfsaktionen gerichtet, schließt aber im Falle des Irak auch andere Maßnahmen der Erhaltung und Wiederherstellung der gesellschaftlichen Ordnung ein. Die Resolution 1483 des Sicherheitsrates hat nun für die übergreifende Organisation der humanitären Hilfe die Abstimmung mit der sog. „Behörde“ verlangt, einer Institution, die das gemein-

same Kommando der Kriegskoalition darstellt. Andere Staaten, die keine Besatzungsmächte sind, können nur unter der Autorität der „Behörde“ aktiv werden.

Diese Regelung, die zunächst den tatsächlichen Gegebenheiten einer Besatzungssituation gerecht wird, indem sie die Verantwortung bei den Besatzungsmächten belässt, schließt damit aber auch automatisch jede Beteiligung anderer Staaten am Wiederaufbau, an der Demokratisierung, ja selbst an der Hilfe gegen den Willen der Alliierten aus. Auch der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für den Irak muss mit der „Behörde“ die humanitäre Hilfe abstimmen. Darüber hinaus ist die Finanzierung der humanitären Hilfe aus dem Verkauf des irakischen Öls abhängig von den Entscheidungen der „Behörde“, da alle Erlöse bis auf weiteres in den sog. Entwicklungsfonds eingezahlt werden. Dieser Fonds dient der Verwaltung der Ölverkaufserlöse. In Resolution 1482 stellt der Sicherheitsrat dazu fest:

*„13. [...], dass die Mittel des Entwicklungsfonds für Irak auf Anweisung der Behörde, im Benehmen mit der irakischen Interimsverwaltung, für die in Ziffer 14 genannten Zwecke ausgezahlt werden;*

*14. unterstreicht, dass der Entwicklungsfonds für Irak auf transparente Weise für die Deckung des humanitären Bedarfs des irakischen Volkes, für den wirtschaftlichen Wiederaufbau und die Instandsetzung der Infrastruktur Iraks, für die weitere Abrüstung Iraks und zur Deckung der Kosten der irakischen Zivilverwaltung sowie für andere dem Volk Iraks zugute kommende Zwecke verwendet werden wird[.]“*

Probleme der Koordination der Hilfe sind vorprogrammiert, wenn der Sonderbeauftragte zwar dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen Bericht erstatten soll, aber die Entscheidung über den Bericht, der auch Aussagen über die Finanzierung der Hilfe enthalten wird und mögliche Konsequenzen aufzeigt, im Sicherheitsrat von den zwei Kriegskoalitionären, den USA und Großbritannien, abhängt. Die organisatorische Verknüpfung der humanitären Hilfe mit den Organisationsstrukturen und den Zielen der Kriegskoalition im Nachkriegsirak lässt Abhängigkeiten befürchten, die den Prinzipien jeder Hilfe entgegenlaufen und den humanitären Bedürfnissen der irakischen Zivilbevölkerung nicht gerecht werden.

Die humanitäre Hilfe sieht sich mit den aufgezeigten drei Problembereichen nicht nur den Herausforderungen der Not-situation im Irak ausgesetzt. Sie und die sie durchführenden Organisationen müssen die aufgezeigten Wirkungen dieses Krieges auf die humanitäre Hilfe in anderen Kriegsgebieten und – grundsätzlicher – auf die humanitäre Hilfe als System der grenzüberschreitenden, nur am Bedürfnis der Opfer orientierten, unparteilichen und neutralen Hilfeleistung prüfen. Der Schatten des gewaltsamen Regimewechsels im Irak auf die humanitäre Hilfe ist länger, als manche heute noch glauben mögen.



# The Changing Understandings of the Nature of Humanitarian Assistance and the Longer-Term Implications for the Role of International Humanitarian Law

Howard Roy Williams\*

I would like to begin by posing a two-part question, namely, what are the connections among international humanitarian law (IHL), humanitarian assistance, military action, and political decisions? Further, what are the implications of these connections? I pose this question because it is only recently that the fact of these interrelationships has become more evident and certainly more significant. One difficulty in recognizing these connections is that these areas of humanitarian assistance, military, and political action, and IHL are rarely seen as related. They have had largely separate lines of development, with the obvious exception of military action in times of war and IHL. My starting point will be the world I know best, that of humanitarian assistance. The context for these conclusions primarily will be current events in Afghanistan and Iraq.

The world of humanitarian assistance has had a long and complicated history. Much of what were once the responsibilities of concerned individuals or small groups has grown into an industry of considerable size. Annual expenditures attributed to this community in the year 1996 equaled some \$3.2 billion. This growth has been rapid. Increasingly large-scale events and growing public attention have been the regulators. As the reporting on the needs of the victims has expanded, so has the attention given to the role of non-governmental organizations (NGOs). Their presence on the ground is noted sometimes with the questioning of their numbers and sometimes with relief that they are there at all. Independence of action and decision-making along with a posture of neutrality and impartiality have been the cornerstones of NGO involvement. Their work has often been performed in tandem with international organizations forming, in effect, a global humanitarian system.

There are times when the expected aid has been dispensed in considerable quantity with widely publicized figures and conspicuous comments on the results. Then there are also times when this assistance is not provided at all or is poorly distributed. Previously, those seeking explanations for these successes and failures would turn primarily to the humanitarian system itself for answers. A significant change in the assumptions about humanitarian assistance and the purposes it serves emerged clearly during the war in Bosnia. The United Nations High Commissioner for Refugees, whose primary mission was protection in a legal sense, was designated the lead agency for purposes of providing assistance. The provision of relief became, it seemed, the most conspicuous aspect of the UN presence in the former Yugoslavia.

For the majority of humanitarian or so-called relief workers, IHL has been a little-mentioned background to their activi-

ties. Relief workers are, by temperament and selection, a reactive group. Much of their planning and behavior is in terms of responding to urgent human needs during times of turmoil. For most of them, that is more than enough. The situations they face and to which they respond have their own unfortunate logic and sense of urgency.

Relief workers, as a community, speak of things such as moral imperatives and humanitarian space as essential aspects of their activities. The NGO Code of Conduct of the International Federation of Red Cross Societies begins with the affirmation of the moral imperative to assist as taking precedence. NGOs insist on maintaining strenuous neutrality and strive to remain and to be seen as impartial and independent in their work. Decisions are based on assessments and subsequent determination of needs without reference to a political agenda. In short, the activities of these organizations turn upon a worldview that uses the motivation and intent of the actors as the essential determinant in defining humanitarian action. Again, what is important to note is that all this is done without referring to the body of IHL.

For the most part, therefore, the individuals and organizations associated with the humanitarian enterprise tend to assume that they are operating with a clear sense of purpose and the support of their communities. Further, they assume that their actions are understood to be clearly distinct from the roles and activities of others, such as the military and the politicians. As a result, the word "humanitarian" has come to describe a unique, respected, and much needed category of behavior. Therefore, association with humanitarian enterprises has acquired value. Conversely, failure to behave responsibly as mainly reflected in a lack of awareness of humanitarian conditions is to be avoided. Politicians have been quick to take note of the public's expectations. We now begin to see the roots of the growing perception that IHL has less relevance to these situations than the elements of humanitarian motivation or the appearance of humanitarian concerns.

## 1. When the Humanitarian Imperative Is Not Enough

NGOs made difficult decisions in the 90s, which severely tested NGO commitment to the humanitarian imperative. The NGO pullout from the violence and anarchy of the refugee camp in Goma, Zaire was one example. In that situation, the application of humanitarian law was a mockery and the inter-

\* Howard Roy Williams is President of the Center for Humanitarian Cooperation in the US and Former Director of the Office of Foreign Disaster Assistance of USAID.

national community was supporting a worst-case scenario of its failure. Armed forces were controlling a refugee camp population. Murder, torture and kidnapping were rampant. For some of the NGOs finally pulling out, their decision was framed in terms of the moral and psychological consequences to the individual relief worker caught up in this situation. That aspect was uppermost in their minds. Interestingly enough, however, the appeal to the United Nations to intervene and disarm the perpetrators was couched in terms of the failure of the international organizations to observe international law. NGOs were leaving behind people who depended upon them for survival. For NGOs, the decision was framed more in relation to the pervasive human-rights violations than with reference to IHL even though there was use of its principles regarding combatants.

The world began to speak of humanitarian disasters turning upon failures of political will. Very public voices were raised, pointing out the responsibilities falling on politicians. The genocide in Rwanda and the large-scale movements of Kosovars as part of the aftermath of the NATO bombings in Kosovo underscored the new sense of the importance of this connection. Now, the politicians had a considerable stake in the issue of humanitarian assistance. It is important to note that this pressure on political leaders was, in the main, based on presumed failures of leadership. It was the failure to address a humanitarian situation that aroused public criticism, not the failure to protect the tenets of humanitarian law.

## 2. Enter the Military

We now look at the present situations in Afghanistan and Iraq, where we must recognize that this NGO view of the humanitarian world is rapidly being subsumed under a torrent of political and military realities. What is increasingly apparent is that humanitarian actions have an impact on decisions made in the political and military world. In the eyes of the public, humanitarianism has a special cachet. Appending the term humanitarian to a political or military action changes the perception of that action. In a sense we are witnessing international behavior influenced more by immediate events and public perceptions than it is influenced by the dictates of law and convention. In other words, the world of the humanitarians and the politicians seem to be achieving an unintended similarity in approach.

Certainly there are those who would insist that humanitarian assistance has always been, in varying degrees, part and parcel of these worlds. In some ways that is probably true. I would argue, however, that it is the increased coupling of military and political action with humanitarian objectives that has complicated matters for the humanitarians and forced them to look very closely at themselves in relation to the rest of the actors in situations of humanitarian need. In addition, the growing emergence of human-rights concerns and questions of conditionality cloud the seeming clarity of the humanitarian imperative as an absolute.

It is helpful to look at the recent, and seemingly ongoing, conflicts in Afghanistan and Iraq in attempting to analyze

some aspects of the contemporary situation faced by the assistance community. Much of what we will be commenting on was foreshadowed by the recent events in Kosovo when, following the NATO action, large numbers of people moved to Albania and Macedonia, creating an unexpected crisis. NATO militaries were heavily involved in the response. Camps were set up by the military with NGOs providing care and maintenance within them. Humanitarian agencies were severely criticized for their slow response and lack of pre-planning. The image of participating countries was tarnished along with that of the agencies. Governments took these lessons to heart. Military action and the welfare of civilians were now coupled in a functional manner.

At the outset of the Afghanistan conflict, it was clear that much of public attention was focused on the plight of the Afghan people. In response, the world was told by the belligerents that a humanitarian strategy was, in a sense, part of the military strategy. The air dropping of food was intended to be evidence of this. The humanitarian organizations reacted with skepticism both as to motives for the action and its humanitarian value. Implicit in these concerns was the basic question of the appropriateness of military involvement in the provision of humanitarian assistance. Can the military subscribe to the tenets of the NGO community? What about neutrality, impartiality, and independence?

In Afghanistan we see a serious attempt by the military to approach the issues of reconstruction in a systematic manner by which the aims of the Afghan government, the military itself, and the humanitarian needs of the Afghan people are combined into one operational structure. The so-called Provincial Reconstruction Teams (PRT) represent a new model, incorporating elements of the civilian authorities, with the military in a leading role tackling the issues of assistance to a society as well as providing an element of security and reaching out to the NGOs. These efforts are said to represent a determined attempt on the part of the Afghan government to extend its writ beyond the capital and therefore increase its credibility. The initial reaction of the NGOs was very negative. This reaction was based on a sense that a belligerent was incapable of meeting their basic criteria of neutrality and impartiality.

Interestingly, many of the NGO arguments were based on references to elements of international law, but one had the sense that the main thrust of their objections turned upon concern over the overlap of roles. Much of that early criticism has been muted. It is reported that there is a growing degree of cooperation between NGOs and the PRT structure. The major complaint now seems to be the PRTs are not capable of doing much to improve the security situation.

Here we see a joining of forces, as it were, with the formal and ongoing introduction of new elements, including the military, to a role in the process of delivering humanitarian assistance. In short, humanitarians are no longer exclusively a special class of people constrained by the noblest of objectives. Relief is an objective and accomplishing it seems to be increasingly a matter of an engineering approach.

Certainly in the case of Iraq, we witnessed an outpouring of objections to the war based on a range of issues and concerns. The extent of the anti-war demonstrations worldwide preceding the conflict was unique in its variety. Individual representatives of government and humanitarian organizations joined in these protests and in some cases went so far as to express their position by resigning. This posture towards the war has been reflected in the actions of the humanitarian community.

As the fighting in Iraq draws to a close, some major humanitarian organizations have issued public statements to the effect that while they would engage in emergency relief activities, they would not request funding from the US government to take part in the reconstruction. Their position was based on the leading role given to the military in the reconstruction process and perceived threats to their independence. There is a presumption on the part of some NGOs that the engagement of military forces automatically signals either

political or security objectives and sometimes both. Undoubtedly, there is truth in this. On the other hand, NGOs do work with the military and, following the logic of the humanitarian imperative, it is difficult for them to be categorical on this issue.

### 3. The New Dynamic of Humanitarian Intervention

The concern in my mind is that humanitarian intervention is now increasingly a three-pronged undertaking. The participants rely on and can be said to share a mixed bag of objectives, which do not necessarily have any connection to IHL. The dominant theme is ameliorating human suffering. Meeting this objective seems to be overtaking decades of reluctance to cooperate on the part of the participants. We are therefore, at least in the context of humanitarian assistance, in the process of creating a highly objective oriented international system. With what long-term consequences has yet to be discovered.

## The New US National Security Strategy: Meeting New Challenges in a Changed World

Mark N. Gose\*

First, I would like to thank Prof. Dr. Wolf and the Institute Staff for inviting me to address this conference as we discuss this very interesting, and timely set of topics. I always appreciate these types of meetings that allow us to share views, debate different opinions, and hopefully, reach new levels of understanding as we face both the dangers and the opportunities of this new world.

In that regard, we have experienced over the last two years a number of unforeseen developments in the global arena that have, in turn, created major challenges for American foreign policy. Even if we ignore the 2001 terrorist attacks in New York and Washington, the world has changed, and continues to change in dramatic ways. From EU and NATO enlargement to the ongoing Global War on Terrorism (GWOt), these trends, events, and new international conditions obviously influence the way we now think about national defense and foreign policy. Not surprisingly, they also are reflected clearly in President Bush's *National Security Strategy of the United States*.<sup>1</sup>

No matter how you perceive the developments of the last 22 months, I think most of us recognize the world as a much more dangerous and uncertain place than it was during the Cold War that ended over a decade ago. In response to the challenges brought by this changed environment, our new national security and defense strategy is significantly different than the interim strategies we have pursued for more than a decade; and I think provide some important points of discussion with regard to events leading up to the war in Iraq.

At the heart of this new strategy is the realization that we face new dangers much different from those traditional threats of the past. In President Bush's words, "[T]he gravest danger to freedom [now] lies at the crossroads of radicalism and technology."<sup>2</sup> This increasing connection between radical actors and the technology of weapons serves to underscore the most important challenges we now face in a world that does not quite fit our old understanding -that is, our old worldviews-that determined our past security frameworks.

This was brought home to all Americans on 11 September 2001. As General Martin, the Commander of the US Air Forces in Europe, recently wrote, "If nothing else, the attacks of 11 September awakened us to the fact that no longer are our country and global interests threatened only by nation-states with organized militaries and the advanced technologies of war. Now, there exists a much more fleeting and dangerous set of international actors bent on radical, violent change, and who may possess the means to effect that change."<sup>3</sup>

So, today we face a world that includes multiple state and non-state adversaries, that requires our military, at a mo-

\* Dr. Mark N. Gose is political advisor to the Commander, US Air Forces in Europe.

<sup>1</sup> See *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C.: GPO, September 2002.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p.2.

<sup>3</sup> *Martin, Gregory S.*, "US National Security Strategy and the Imperative of 'Geopresence'" (2003) XVII.2. *Air and Space Power Journal* 35.

ment's notice, to be capable of operating across the entire spectrum of conflict, across different combatant commands, anywhere on the globe. It is this realization that transcends the boundaries between military operations against terrorists in Afghanistan on the one hand, and military intervention in Iraq on the other – at least in the eyes of most Americans anyway.

This new enemy is a supranational entity – an entity without borders, most often without sovereignty, and who does not share our views about the norms of national, societal, or international rules of behavior; a new enemy who hides and operates in a global array of shadowy networks, and who now obviously possesses “global reach.”

Nor is this enemy new to the United States. Over the last 20 years we have lost over 5500 Americans to terrorism, most of them to the Al Qaeda brand of terror. For example, the building in which I work was even bombed by terrorists in 1981. Thus, these attacks are not new, but perhaps our realization of the true nature of these enemies is. For that reason alone, we in the US, now have a “zero tolerance” for any future attacks, based largely upon these recent experiences.

But how do we face this new world and these new challenges? In answer, we recently have created a defense posture that clearly has moved from the traditional *threat-based model* that was the cornerstone of our strategic planning for over 50 years, to a new *capabilities-based model* that focuses on identifying, developing, and then utilizing the necessary abilities, systems, and methods we need to survive in this new, more complex and dangerous international environment.

In other words we now live in what my boss, General Martin, considers a period of “simmering peace.”<sup>4</sup> As a result, our military today must be able to conduct operations across the full spectrum of conflict from humanitarian and peacekeeping operations to high-end conventional warfare – and we must be able to do so anywhere in the world at any time.

Although the President's *National Security Strategy* has many aspects, this presentation focuses on the major themes that apply directly to the US military.<sup>5</sup> I will first outline these themes and then talk a bit about my perception of the differing views out there in response to this new strategy.

There are at least five major strategic goals highlighted in the NSS that are most relevant to the roles of the US military in the new strategy. They are:

1. Defend the United States, the American people and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders.
2. Transform the instruments of national defense to allow us to define the battle space on our own terms.
3. Strengthen alliances and work with other nations to defeat global terrorists and defuse regional conflicts.
4. Enhance agendas for cooperative action with other great powers.

5. Prevent enemies from threatening friends and allies with weapons of mass destruction (WMD).

### 1. Defend the United States, the American people and our Interests at Home and Abroad by Identifying and Destroying the Threat Before it Reaches our Borders.

The first and most important mission of the United States military is to defend the United States, its population, and its national interests in the world at large. It is this fundamental strategic goal that also is tied to the concept discussed in this conference, and focuses on what the NSS describes as “identifying and destroying the threat before it reaches our borders.” It requires that we have the ability to both recognize and understand the nature of all of the threats we now face both externally and internally. This includes their intentions, their capabilities, their locations, and their methods of operation. I will talk more about this later.

### 2. Transform the Instruments of National Defense to Allow us to Define the Battle Space on our Own Terms.

Another theme of our new strategy focuses on the need to transform both the way we think about traditional and non-traditional enemies in this new environment, and the means to address them. This calls for changing our national security institutions to more effectively: 1) *assure* our allies and friends, 2) *dissuade* future military competition and adversaries, 3) *deter* threats against the US, its interests, or its allies and friends, and 4) decisively *defeat* any adversary if deterrence fails.<sup>6</sup>

From the military perspective, we can only accomplish this through the new capabilities-based parts of the strategy, and this means we must improve our capabilities in intelligence, stand-off and precision weapons, homeland defense, information operations, and protection of space assets, while also maintaining “access to distant theaters.”<sup>7</sup>

Therefore, to successfully transform not only our military, but our overall security framework, we must pursue new technologies, new structures, and yes, new doctrines that will enable us to define the battle space on our own terms, anywhere in the world.<sup>8</sup> Not only is the US going to do this, but since last November's Prague Summit, NATO also has committed to transformation, and in so doing recognized these current and future threats to the security of the entire world. In short, we must gain the capabilities that will enable us to take the initiative anywhere and anytime as we define the battle space, just as the Al Qaida terrorists did on September 11<sup>th</sup>.

<sup>4</sup> Ibid, p.36.

<sup>5</sup> The strategy actually outlines separate aspects in eight different sections within the document. This recognition of the five main themes also comes from Gen. Martin's article, Ibid, pp.37–40.

<sup>6</sup> National Security Strategy, p.29.

<sup>7</sup> Ibid, p.30.

<sup>8</sup> President *Bush* introduced this way of understanding transformation in a speech on the occasion of the signing of the FY 03 Defense Appropriations Bill (10 January 2002). He stated the need to, “revolutionize the battlefield of the future and to keep the peace by defining war on our terms.”

### 3. Strengthen Alliances and Work with other Nations to Defeat Global Terrorists and Defuse Regional Conflicts.

We realize that we cannot meet these new threats without international cooperation. Consequently, the NSS outlines how we must build interdependence and relationships with both regional powers and non-state organizations in our global war on terrorism. To do so, we will have to develop, or at least revamp, more effective international structures and regimes that will truly enable all of us to deal with these new circumstances and enemies we now face.

### 4. Develop Agendas for Cooperative Action with other Great Powers.

Along with increased international cooperation, we will depend more and more on broad coalitions of both allies and willing states to succeed in defending the United States, our allies, and our friends. Naturally, maintaining existing alliances such as NATO is a paramount part of this, but we also must look to stronger relationships with other important powers such as Russia, India, and China. Perhaps it is intuitively obvious, but to succeed in this we – the United States – must have some viable overseas presence, both diplomatic and military. At a minimum, this presence is the fundamental foundation upon which we can develop and maintain military cooperation, and most important, ensure access for training, for coalition building, and for current and future operations.

So, perhaps contrary to what you may have heard in the press or even believe about so-called “American Unilateralism,” the new National Security Strategy outlines just the opposite. Indeed, it clearly calls for the US to intensify all aspects of our foreign relationships, and the abilities to build coalitions of the willing. Otherwise, we will be unable to meet the challenges we now face, no matter where in the world.

### 5. Prevent Enemies from Threatening Friends and Allies with WMD.

However, most relevant to this forum, we must prevent new, more unpredictable enemies from doing their worst to our friends, allies, and to us. From the start, the new NSS outlines these predominant enemies we face in the post-9/11 world and especially the dangers of their acquiring WMD. In that regard, the President makes it very clear that America is facing a whole spectrum of new threats, and all of them are tied to terrorism in some way. “[T]he enemy is terrorism - premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents. [...] [W]e make no distinction between terrorists and those who knowingly harbor or provide aid to them.”<sup>9</sup>

Consequently, these new threats include both terrorists and those organizations and states that support or protect them. They now have global capabilities, but most important, they clearly do not share the same “views of rationality” that we in Western societies do -nor do they share our regard for international rules, values or norms of the nation-state system in which we must operate.

### From Where did this New Strategy Come?

After the Cold War the US faced a new international milieu it was not ready to confront. It quickly became clear to almost everyone that the old defense policies no longer fit the new situations, and this realization forced us to begin reconsidering both the changed nature of the world itself as well as our changing role in it. This was a very similar circumstance to that which we faced in 1945. Thus, just as then, it did not take long for American leaders and policy analysts to recognize that US defense policies and military strategies no longer matched the rapidly changing international environment. Moreover, there were numerous academics, journalists, and policy-makers who attempted either to frame the problems, this mismatch created or to develop new, more relevant (or more practical) security concepts and frameworks. They sought answers to the two most basic questions: what should the Post Cold-War US defense policy be, and what forces were really needed?

By the mid-1990s there were several groups and academic studies that addressed these questions, and the new strategic concept finally began to take shape with the 1997 Quadrennial Defense Review (QDR),<sup>10</sup> and its subsequent assessment by the National Defense Panel (NDP).<sup>11</sup>

The two reports went a long way in developing and operationalizing important concepts into post Cold-War thinking. They outlined a world that now required more numerous deployments and contingencies in the face of massive troop reductions, and unprecedented developments in military technology and doctrine. Both studies also recognized the need for a “[...] strategic concept for shaping the geo-strategic environment, responding to the full spectrum of conflict, and preparing for future challenges,” in a time of increasing situations of asymmetric warfare. Other scholars and authors outside of government also reached similar conclusions.

As you can see, most of these themes are now echoed in the new Bush strategy, and it was, therefore, not just 9/11 that brought this about. The major outcome of all of these studies was the new capabilities-based strategy outlined in the most recent QDR (2001), finally resulting in the 2002 NSS – all based upon a realization of new adversaries, with new weapons, and following new, more dangerous ideologies.

### Differing Perspectives in the Post 9/11 World

In that regard, contrary to what several American authors have stated recently, it is not relative power or weakness that holds the best explanation for the disparate transatlantic views about this new world. Instead, I truly believe it is differing perceptions over, *first, the true nature of these dangerous threats, and second, the continued utility of trying to*

<sup>9</sup> NSS, p.5.

<sup>10</sup> See Report of the Quadrennial Defense Review, Washington, D.C., GPO, May 1997.

<sup>11</sup> See National Defense Panel, “National Security in the 21st Century: The Challenge of Transformation,” (1997) 15 Joint Forces Quarterly 15-19; and “NDP Assessment of the QDR,” on the NDP Internet Web Page.

*deter these adversaries*, that cause the current divergence between the United States and many nations abroad, especially in Western Europe. Let me explain further.

First, we in the United States currently believe this international situation is one in which we are in fact waging a war against those who threaten our very values and way of life. Those threats are also represented on a spectrum that ranges from individual terrorists to nation-states that support them. That is why we considered countries like Iraq as part and parcel of the terrorist war, not just Al Qaeda, or the Taliban. It is all part of the same equation. Many in Europe do not share this view, but believed – and perhaps still believe – that they must be separated and handled in different realms.

Second, we also differ in our current views of the relative value of the concepts of deterrence and defense as guidelines to new defense policies. In other words, our perception of this changed world, chock full of unprecedented threats also challenges the traditional views of deterrent theory with which we have lived for over 50 years – and by deterrence, I do not just mean nuclear deterrence.

Deterrence as a workable, employable concept is inherently based upon a shared sense of what is rational, in a cost-benefit sort of way. Its foundations lie in a shared understanding of mutually assured, and mutually feared destruction – either by weapons of mass destruction if that is what both sides possess, or by intense conventional destruction. Again, the utility of deterrence is based on a *shared rationality* that leads to a *shared understanding* of what the consequences will be; and more importantly, a *shared aversion* to those unacceptable consequences.

However, the adversaries we now face – many of whom are actively seeking WMD capabilities – do not often share our rationality, our views of consequences, nor our aversion to the actual use of these terrible weapons. After all, how do you deter someone who will fly airliners full of civilians into buildings full of more civilians? You cannot.

Consequently, no longer will we predominantly rely solely on *detering* state actors from undertaking dangerous and “irrational” actions (at least irrational in the context of our western worldview), but now we will focus more on actively *defending* against all dangers and attacks that, for the most part, we expect to occur. Deterrence still remains a part of our strategy, but instead of simply concentrating on deterring particular threats with overwhelming power of weapons, we must also prepare ourselves to defend against any danger from a much broader array of actors for whom the concept of deterrence may hold no meaning.

What’s more, to successfully defend ourselves, we will act against imminent danger of attack, and above all, we will do

so to prevent the use of vastly destructive weapons in the hands of those who have no qualms about using them against us or our friends and allies. Thus, “other” rationalities, new threats, and the ability to gain new technologies of mass destruction are what have moved us to, among other things, a preventive strategy of defense – and we believed that this threat was indeed imminent in Iraq, and perhaps elsewhere in the world.

Moreover, 9/11 was the crucible for forging this final strategic concept, and influenced the view that now we must “identify and destroy the threat before it reaches our borders.” It also buried any reliance on a strategy solely predicated upon deterring rational adversaries. But it was nonetheless the final determinant, not the beginning of this way of thinking.

So, the new strategy encompasses many important areas of change and focus, not just the aspects of preventive defense that seem at first blush to alarm so many. As has been discussed in many forums, traditions of Just War Theory – especially those developed since the Treaty of Westphalia in 1648 where the modern nation-state was born – already provided some precedence and guidelines for using military force to prevent imminent attack.

Today, it is this real threat of imminent attack, and the potential unthinkable consequences of these attacks, that have forced us to this point. The absolute lack of what most would consider a normal “conscience” by these appalling terrorist actors, coupled with the terrible types of weapons that are increasingly available to them, make it imperative that we recognize a new situation for what it is. That is the fundamental view you must understand with regard to Iraq and its potential for using and supplying weapons of mass destruction to both state and non-state adversaries.

Often, we make decisions in life based upon what I call the “regretability” factor. That is, we decide to do something not so much because we really want to do it, but more because we fear that we would greatly regret not doing so sometime in the future. Can you imagine – knowing what we know today – how difficult it would have been to stop all airlines in the American Northeast on a day or two before 11 September, or launch an attack on the Al Qaeda within Afghanistan on 10 September? It would have been useless to try to do so. But 9/11 changed the stakes tremendously. Today, if we had reason to do so, it is not so farfetched.

Similarly, after we actually experienced the violence and tragedy of 9/11, we saw Iraq in a different light, as we still see other state-sponsors of terrorism. Indeed, even though we faced a difficult dilemma in deciding to act in Iraq, in the end, we realized we could not live with the thought of having someday to look back with regret and say, “[...] if we had only acted [...]” The stakes were, and are, much too high.

# The Illegality of the use of Force Against Iraq Subsequent to the Adoption of Resolution 687 (1991)

Erika de Wet\*

## 1. Introduction

The legal controversy surrounding the military invasion of Iraq by forces of the United States and the United Kingdom on 17 March 2003 is closely intertwined with differences of opinion pertaining to the Security Council authorisation to use force against Iraq after the latter's invasion of Kuwait in 1990. These disagreements relate, in particular, to the relevant Charter article(s) that constituted the basis for the mandate granted in Resolution 678 (1990), as well as the implications of the broad and open-ended nature of the mandate for its scope and duration.

The net result of these differences is that whereas some believe that the authorisation to use force terminated with the formal adoption of the cease-fire in Resolution 687 (1991), others maintain that it could still serve as a basis for military action against Iraq subsequent to the adoption of Resolution 687 (1991). In accordance with the latter view, the United States and the United Kingdom have *inter alia* relied on the authorisation granted in Resolution 678 (1990) to justify a variety of aerial attacks on Iraq during the last decade, culminating in the full scale invasion of March 2003. The following paragraphs will examine the accuracy of the main arguments forwarded in this debate, in order to examine the legality of the use of force against Iraq subsequent to the adoption of Resolution 687 (1991).

## 2. Authorising Member States to Engage in Military Enforcement Measures

### 2.1 The Legal Basis of the Authorisation

The authorisation to use force against Iraq in Resolution 678 of 29 November 1990 constituted a revival of the so-called delegation model which was first resorted to during the Korean War in 1950.<sup>1</sup> By authorising 'willing and able' states to execute military measures on its behalf, the Security Council found a solution to the problem that article 43(1) of the UN Charter has remained a dead letter until this day.<sup>2</sup>

Although this model of delegated enforcement is by now a regular and accepted feature of peace enforcement within the United Nations system,<sup>3</sup> questions initially arose as to whether the UN Charter provided a legal basis for it. According to the prevailing opinion amongst authors, such a basis could be found in article 42 of the Charter, which is broad enough to encompass authorisations to member states to undertake military measures for the restoration or maintenance of international peace and security, where they are willing to do so.<sup>4</sup> This argument gains strength if one reads article 42 in conjunction with article 48(1) of the Charter.<sup>5</sup> The

latter concretises states' obligation to carry out binding measures of the Security Council contained in article 25, in that it provides the Security Council with a discretion to determine who will participate in enforcement action.<sup>6</sup> If one regards article 48(1) as an extension of article 25, it would provide the Security Council with the formal possibility to determine that the action required for the execution of Security Council decisions is undertaken by all or only some United Nations members. This would complement the material basis for authorising member states to undertake military measures on behalf of the Security Council, provided in article 42.<sup>7</sup>

Some authors argue that the Security Council can also authorise states to use force on the basis of the right to self-defence contained in article 51 of the Charter,<sup>8</sup> as this article is also

\* *Dr. habil. Erika de Wet*, LL.M. (Harvard) is Associate Professor in the Department of International Law of the University of Amsterdam. The article is based on Chapter 7 of her book on *The Chapter VII Powers of the UN Security Council*, Oxford, Hart Publishing, forthcoming, Winter 2003/2004.

<sup>1</sup> SC Res. 82 of 25 June 1950; see also Blokker, N.M., "Is the Authorisation Authorised? Powers and Practice of the United Nations Security Council to Authorise the Use of Force by Coalitions of the 'Able and Willing'", (2000) 11 *European Journal of International Law* 543.

<sup>2</sup> Art 43(1) of the UN Charter intended member states to make armed forces available to the Security Council on a voluntary basis when so requested by the Council. See White, N.D. & Ülgen, Ö., "The Security Council and the Decentralized Military Option: Constitutionality and Function", (1997) 44 *Netherlands International Law Review* 385.

<sup>3</sup> E.g. SC Res. 918 of 17 May 1994 (Rwanda); SC Resolution 1080 of 15 November 1996 (Eastern Zaire/ Democratic Republic of Congo); SC Res. 1078 of 9 November 1996 (Eastern Zaire/ Democratic Republic of Congo); SC Res. 1291 of 24 February 2000 (Democratic Republic of Congo); SC Res. 1101 of 28 March 1997 (Albania); SC Res. 1125 of 6 August 1997 (Central African Republic); SC Res. 1272 of 25 October 1999 (East Timor); SC Res. 1386 of 20 December 2001 (Afghanistan).

<sup>4</sup> Blokker, N.M., "Grenzen aan de macht(iging)?" (1997) 33 *Nederlands Juristenblad* 1551; Gading, H., *Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Massnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität?* Berlin, Duncker & Humblot, 1996, p.26; Sarooshi, D., *The United Nations and the Development of Collective Security*, Oxford, Oxford University, 1999, p.144; White, N. & Ülgen, Ö. above n 2, at 386; See also Frowein, J.A., "Article 42", in Simma, B. (ed.), *The Charter of the United Nations*, Oxford, Oxford University, 1994, at 633.

<sup>5</sup> Art 48(1) of the Charter reads as follows: "The action required to carry out the decisions of the Security Council for the maintenance of international peace and security shall be taken by all the Members of the United Nations or by some of them, as the Security Council may determine."

<sup>6</sup> Gading, H., above n 4, at 26–27.

<sup>7</sup> Blokker, N. (Grenzen), above n 4, at 1551; see also Herdegen, M., *Die Befugnisse des UN-Sicherheitsrates: aufgeklärter Absolutismus im Völkerrecht?* Heidelberg, Müller, 1998, p.3.

<sup>8</sup> The first sentence of art 51 of the Charter reads as follows: "Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security [...]."

located in Chapter VII.<sup>9</sup> This argument is not convincing, as article 51 is not intended to be used by the Security Council itself, but rather by states (either individually or collectively) when falling victim to an armed attack, *pending* Security Council action.<sup>10</sup> As a result, a state facing an armed attack can defend itself with the support of other states so inclined, without prior request or authorisation by the Security Council.<sup>11</sup> In such a situation the defending states are bound by the principles of necessity and proportionality and may only undertake measures necessary to repel the armed attack.<sup>12</sup>

Once the Security Council authorises the use of force it does so on the basis of articles 42 and 48(1). This relates to the fact that its primary responsibility to maintain international peace and security allows it to adopt measures which extends beyond what is permitted in terms of self-defence. Not only can it authorise military measures in a situation which does not yet constitute an armed attack, but it could also combine military measures with extensive sanctions, in order to restore or maintain international peace. In addition, states are obliged in terms of article 2(5) of the Charter to give the Security Council every assistance in any action it takes in accordance with the present Charter. This obligation is conditioned by the existence of preventive or enforcement action in terms of article 41 or 42.<sup>13</sup> The purpose of these broad powers and obligations are to enable the Security Council to fulfil its responsibility for the maintenance of peace and security effectively. As it would not be able to do so when acting under the more limited scope of article 51 of the Charter, it would in effect undermine its own purpose if attempting to authorise the use of force on the basis of that article.

The word 'until' in article 51 does not necessarily imply an automatic suspension of the exercise of the right to self-defence, once the Security Council has adopted a resolution. For example, a resolution merely calling on an aggressor to withdraw would still allow the victim state to defend itself militarily, as anything else would be severely detrimental to it if the aggressor ignored the Security Council's call.<sup>14</sup> Moreover, the right to self-defence could also continue to be exercised when the response of the Security Council to an armed attack does not include an authorisation to use force and also does not call for a cease-fire, or demand a cessation of military action by all parties involved.<sup>15</sup> In the case of Iraq, for example, the Security Council explicitly affirmed Kuwait's inherent right of individual or collective self-defence, when it adopted economic sanctions in Resolution 661 of 6 August 1990.<sup>16</sup>

However, once the Security Council authorises the use of force in order to restore international peace and security, the exercise of the right to self-defence is subsumed into the Security Council's right to authorise the use of military enforcement measures under article 42 of the Charter.<sup>17</sup> In view of the primacy of the Security Council's authority in this respect and its broad powers in the context of international peace and security, this article combined with article 48(1) form the legal basis for the collectively authorised military enforcement action.<sup>18</sup>

## 2.2 The Necessity of Overall Command and Control by the Security Council

The fact that the Security Council may authorise member states to exercise military power on its behalf does not mean that it could also delegate the ultimate (overall) control of the military operation to those states engaged in the military operation. For although such an authorisation necessarily implies some discretionary decision-making power concer-

<sup>9</sup> Gill, T.D., "Legal and Some Political Limitations on the Power of the UN Security Council to Exercise its Enforcement Powers under Chapter VII of the Charter", (1995) 26 *Netherlands Yearbook of International Law* 92.

<sup>10</sup> Quigley, J., "The United Nations Security Council: Promethean Protector or Helpless Hostage?", (2000) 5 *Texas International Law Journal* 144; Burns H.W., "Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy", (1991) 85 *American Journal of International Law* 520. See also Schrijver, N., "Responding to International Terrorism: Moving the Frontiers of International Law for 'Enduring Freedom'?", (2001) 48 *Netherlands International Law Review* 281.

<sup>11</sup> Kelsen, H., "Collective Security and Collective Self-Defence under the Charter of the United Nations", (1948) 42 *American Journal of International Law* 792; Krajewski, M., "Selbstverteidigung gegen bewaffnete Angriffe nicht-staatlicher Organisationen – Der 11. September 2001 und seine Folgen", (2002) 40 *Archiv des Völkerrechts* 211-12.

<sup>12</sup> See *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)*, Merits, Judgement, ICJ Rep 1986, at 94. See also Cassese, A., *International Law*, Oxford, Oxford University, 2001, p.305; Harper, K., "Does the United Nations Security Council have the Competence to Act as a Court and Legislature?", (1994) 27 *New York University Journal of International Law and Politics* 113-14; see also Gill, above n 9, at 93-94.

<sup>13</sup> See also Frowein, J. (Article 42), above n 4, at 635.

<sup>14</sup> During the Falklands Island crisis in 1982, the United Kingdom also argued that the right of self-defence under art 51 continued after SC Res. 502 of 1982 had demanded the immediate withdrawal of all Argentine forces from the Falkland Islands. See Letter from the Permanent Representative of the United Kingdom to the President of the Security Council, S/15016 (1982). Smith, R.K., "The legality of coercive arms control", (1994) 19 *Yale Journal of International Law* 497; see also Scott, C. *et al*, "A Memorial for Bosnia: Framework of Legal Arguments Concerning the Lawfulness of the Maintenance of the United Nations Security Council's Arms Embargo on Bosnia and Herzegovina", (1994) 16 *Michigan Journal of International Law* 64.

<sup>15</sup> See also Gill, T.D. above n 9, at 100; Smith, above n 14, at 498; Cassese, A. above n 12, at 305.

<sup>16</sup> Similarly, in the wake of the terrorist attacks in the United States on 11 September 2001, the Security Council explicitly recognised the inherent right of individual or collective self-defence in the preamble of SC Res. 1368 of 12 September 2001. It did not, however, authorise military measures to restore or maintain international peace and security. Several weeks after the adoption of this resolution, the United States launched air attacks in the territory of Afghanistan. If one accepted that the terrorist attacks constituted an armed attack for which Afghanistan could be held responsible, this military response constituted a Security Council endorsed exercise of the right to self-defence. See S/2001/946 and S/2001/947; NATO Press release No 124, 2 October 2001, at <http://www.nato.int/terrorism>. See also Schrijver, N., above n 10, at 281 ff. Murphy, S.D., "Terrorism and the Concept of 'Armed Attack' in Article 51 of the UN Charter", (2002) 43 *Harvard International Law Journal* 43 ff. For a more critical approach, see Krajewski, M., above n 11, at 202 ff.

<sup>17</sup> Gill, T.D. above n 9, at 100. C.f. Böhmer, F., *Die Ermächtigung zu militärischer Gewaltanwendung durch den Sicherheitsrat*, Baden-Baden, Nomos, 1997, p.129, for a discussion of the parallel existence of the right to self-defence and the collective security system contained in the Charter.

<sup>18</sup> E.g. with relation to Afghanistan, the Security Council eventually adopted SC Res. 1386 of 20 December 2001, which authorised member states to use all necessary means to maintain security in Kabul and its surrounding areas. Since the adoption of this resolution, the legality of the use of force in the described area stems from arts 42 and 48(1) of the Charter. Within this area states could not engage in any (additional) military activity on the basis of art 51 of the Charter.



ning the day-to-day military operations by those states engaged in the military action, a complete abdication of control over the authorisation would undermine the centralised nature and institutional structure of the Charter in the context of international peace and security.<sup>19</sup> The centralisation of control over military action embodies the centralisation of the collective use of force, which forms the corner stone of the Charter.<sup>20</sup> A complete delegation of command and control of a military operation to a member state or a group of states would lack that degree of centralisation constitutionally necessary to designate a particular military action as a United Nations operation.<sup>21</sup> It would undermine the unique decision-making process within an organ which was the very reason why states conferred to it the very power which that organ would now seek to delegate. This concern is encapsulated in the maxim *delegates non potest delegare*: a delegate cannot delegate.<sup>22</sup>

Stated differently, the authorisation of one single state by the Security Council to use force can reflect the collective will of the Security Council only if and to the extent that the Security Council as a collective entity retains all-over control over the military operation.<sup>23</sup> Anything less would allow the Security Council to absolve itself from its collective responsibility and in effect allow member states to decide individually how and when to use military force – a decision which is not allowed under the Charter. This would also open the door to abuse by states who claim to be acting on behalf of the United Nations whilst (exclusively) pursuing their own national interests.<sup>24</sup> This is a real risk if one keeps in mind that the military operation is often executed by the very states who initiated the authorisation at Security Council level. Since they do so for reasons closely related to their national interest, the Security Council could be instrumentalised for domestic purposes as opposed to restoring or maintaining international peace.<sup>25</sup>

In order for the Security Council to remain in control of a military operation, the use of force must be explicitly recognised in a Security Council resolution.<sup>26</sup> This flows from the principle underlying article 42 that armed force should be used as a last resort.<sup>27</sup> This argument gains strength if one considers that the means for determining the implied intention of the Security Council are limited. Apart from the text of the resolution, states will only be able to rely on the records of Security Council meetings for this purpose. However, in the light of the increasing number of unrecorded, informal Security Council discussions these records would most likely be inconclusive. Consequently, implicit authorisation would result from nuanced interpretations of ambiguous state actions rather than from the clear authorisation of the Security Council, which in turn would create major legal uncertainty.<sup>28</sup>

The second prerequisite for ensuring that overall command and control remains with the Security Council concerns the terms of the authorising Security Council resolution. It should specify clearly the extent, nature and objective of the military action, since broad and indeterminate language provides states with an opportunity to employ force for potentially li-

mitless objectives.<sup>29</sup> Defining the mandate clearly may not be as easy as it seems, as the Security Council cannot, in advance, prescribe the military tactics of the authorised states, if they are to react effectively to unpredictable situations.<sup>30</sup> These decisions have to be taken in the field in the light of rapidly changing circumstances. As a result, ambiguous and broad language cannot be avoided completely.<sup>31</sup>

To ensure that the Security Council remains in control of such an authorisation, the broad or vague language should be interpreted restrictively by those executing the military mandate.<sup>32</sup> This is of particular importance for mandates which are not subjected to an explicit time limit. In such instances one should attempt to draw a ‘functional limitation’ from the purpose of the authorising resolution.<sup>33</sup> If, for example, the purpose was to establish a permanent cease-fire the authorisation should automatically cease once this has been achieved, unless it is explicitly continued by the Security

<sup>19</sup> White, N.D. & Ülgen, Ö., above n 2, at 387; Blokker, N. (Grenzen), above n 4, at 1551; Kirgis, Frederick L., “Book Review”, (1999) 93 American Journal of International Law 973. Gading, H., above n 4, at 34-35, described this as a co-control between the Security Council and the commanders of the countries from which the troops are stemming.

<sup>20</sup> White, N.D. & Ülgen, Ö., above n 2, at 386; see also Sarooshi, D., above n 4, at 33, 155; Quigley, above n 10, at 159.

<sup>21</sup> See also Bruha, T. & Krajewski, M., “Funktionswandel des Sicherheitsrats als Verfassungsproblem”, (1998) 46 Vereinte Nationen 17. See also Sarooshi, D., above n 4, at 155, 250. For the same reason, the Security Council may not delegate the power to determine when there has been a threat to peace, breach of the peace or an act of aggression.

<sup>22</sup> Sarooshi, D., above n 4, at 15-16.

<sup>23</sup> White, N.D. & Ülgen, Ö., above n 2, at 383, 386.

<sup>24</sup> Blokker, N. (Grenzen), above n 4; at 1551; Quigley, J., above n 10, at 159, 161. See also Sarooshi, D., above n 4, at 22-23. He noted that the entity that has initially been endowed with a power, has a legal responsibility to exercise the power for the purpose stipulated by the delegator. This is the rationale behind the *delegatus non potest delegare* maxim.

<sup>25</sup> Bruha, T. & Krajewski, M., above n 21, at 17.

<sup>26</sup> Lobel, J. & Ratner, M., “Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorisations to use force, Cease-Fires and the Iraqi Inspection Regime”, (1999) 93 American Journal of International Law 125, White, N.D. & Ülgen, Ö., above n 2, at 387.

<sup>27</sup> Lobel, J., & Ratner, M., above n 26, at 129, 134.

<sup>28</sup> The practice of the Security Council in the post Cold War era also lends support to the view that military enforcement action has to be authorised explicitly. It has explicitly referred to Chapter VII when adopting military enforcement measures in a consistent manner since the adoption of Resolution 660 (1990). See Lobel, J. & Ratner, M., above n 26, at 133-34; c.f. Alston, P., “The Security Council and Human Rights: Lessons to be Learned from the Iraq-Kuwait Crisis and its Aftermath”, (1992) 13 Australian Yearbook of International Law 146.

<sup>29</sup> Lobel, J. & Ratner, M., above n 26, at 125 ff; see also Sarooshi, D., above n 4, at 41, 155; White & Ülgen, above n 2, at 38.

<sup>30</sup> Lobel, J. & Ratner, M., above n 26, at 127; Blokker, N. (Grenzen), above n 4, at 1553.

<sup>31</sup> Sarooshi, D., above n 4, at 218, 159. Bruha, T. & Krajewski, M. above n 21, at 17, suggested that the mandate should also provide guidelines with respect to the number of troops and the type of weapons to be used. However, Sarooshi, D., above n 4, at 159 pointed out that it would not be particularly helpful to require the Security Council to specify the level of the use of force to be undertaken. As command and control over the military operation is delegated to states, they should also have the discretion to decide which degree of force should be used to attain the Security Council’s objectives. Cf Blokker, N. (Authorisation), above n 1, at 566.

<sup>32</sup> Lobel, J. & Ratner, M., above n 26, at 125, 127; see also Sarooshi, D., above n 4, at 41.

<sup>33</sup> A term used by Blokker, N. (Authorisation), above n 1, at 563.

Council. This amounts to a ‘presumption of expiration’ once the purpose of the mandate has been achieved. In the absence of such a presumption the authorisation to use force will continue after the purpose of the mandate has been achieved. This would mean that the termination of the use of force would require an affirmative decision by the Security Council. This could be prevented by the ‘reverse veto’ of any of the permanent members, which is a concrete risk when the authorised states include a permanent member that has a direct interest in blocking the terminating Security Council resolution.<sup>34</sup>

For this reason a clause in the authorising resolution according to which the Security Council has to make a future determination on the termination of the mandate would be of little use. Its net result would be to shift the control over the military operation from the Security Council to the permanent member(s) with a direct interest in its continuation and to facilitate its indefinite continuation.<sup>35</sup> The essence of the ‘presumption of expiration’ is thus to ensure that the Security Council as a collective entity determines when a mandate is terminated, as opposed to one or a few states exclusively pursuing their own national interests.<sup>36</sup>

### 3. The Use of Force against Iraq

#### 3.1. The Basis and Scope of the Mandate Contained in Resolution 678 (1990)

In Resolution 660 of 2 August 1990 the Security Council determined that the Iraqi invasion of Kuwait constituted an international breach of the peace and demanded that Iraq immediately withdrew all its forces from Kuwait. This demand was explicitly based on articles 39 and 40 of the Charter.<sup>37</sup> The authorisation to use force for the purpose of liberating Kuwait followed in Resolution 678 of 29 November 1990. After recalling and reaffirming Resolution 660 (1990) and all subsequent resolutions, the Security Council authorised the member states co-operating with the Government of Kuwait to ‘use all necessary means’ to uphold and implement Resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area.<sup>38</sup> The Security Council adopted this resolution under Chapter VII, but did not specify the articles on which it based the authorisation.

In the light of the above analysis, one can conclude that this authorisation to individual states to engage in military action followed from articles 42 and 48(1) of the Charter. Some have argued, instead, that this military action was a manifestation of self-defence as provided for in article 51 of the Charter.<sup>39</sup> However, as explained above, such an interpretation would ignore the text and purpose of article 51, which provides for states to act on their own, pending Security Council action. Moreover, the objective specified in Resolution 678 (1990) to restore international peace and security in the region is considerably broader than the objectives which would be allowed by the law of self-defence.<sup>40</sup>

The object of the authorisation – which did not contain a time limit – was to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore interna-

tional peace and security in the area.<sup>41</sup> While this language was motivated by the goal of expelling Iraq from Kuwait, its breadth could justify any force used any time in the future against Iraq, in response to acts by Iraq that might threaten the peace.<sup>42</sup> This is particularly problematic as the broad authorisation could be interpreted as permitting the individual states to determine when force had to be used in future. This would constitute an illegal delegation of powers, as it would shift the overall control of the operation to the individual states and away from the Security Council as a collective entity. The latter would lose overall control over the mandate, as any attempt to terminate the authorisation could be prevented by the reverse veto of a permanent member.

In order for the authorisation to be legal despite the broad language, one would have to attribute a functional limitation to it that takes account of the central role of the Security Council in initiating and terminating enforcement action. This would mean that the authorisation to use force to ‘restore international peace and security in the region’ existed only in the context of ousting Iraq from Kuwait. Similarly, the authorisation to enforce ‘subsequent resolutions’ only concerned those resolutions adopted after Resolution 660 (1990) up to the adoption of Resolution 678 (1990).<sup>43</sup> Consequently the authorisation automatically terminated with the cease-fire agreement that was formally recognised in Resolution 687 (1991), after Iraq’s withdrawal from Kuwait. Thus, military action undertaken to weaken Iraq’s military capacity and/or government in order to prevent a subsequent invasion of its neighbouring countries could only be based on Resolution 678 (1991) up to the point where the cease-fire was formerly recognised by the Security Council. Any further military action directed at enforcing the obligations imposed on Iraq

<sup>34</sup> Lobel, J. & Ratner, M., above n 26, at 145; Sarooshi, D., above n 4, at 158.

<sup>35</sup> Lobel, J. & Ratner, M., above n 26, at 145; Sarooshi, D., above n 4, at 151.

<sup>36</sup> Lobel, J. & Ratner, M., above n 26, at 144-45; Sarooshi, D., above n 4, at 158; White, N.D. & Ülgen, Ö., above n 2, at 387; Quigley, above n 10, at 159.

<sup>37</sup> SC Res. 660 of 2 August 1990, at para. 2.

<sup>38</sup> SC Res. 678 of 29 November 1990, at para. 2.

<sup>39</sup> See Quigley, J., above n 10 at 143; see Weston, above n 10, at 517. SC 678 of 29 November 1990 embraced art 51 by recalling and reaffirming SC Res. 661 of 6 August 1990, in which the Security Council affirmed the inherent right to individual or collective self-defence. However, this was an indirect reference which did not elevate the latter resolution to the legal basis for the authorisation to use force. For a different opinion see Smith, above n 14, at 497-98.

<sup>40</sup> At the Security Council meeting during which SC Res. 678 of 29 November 1990 was adopted, the United Nations secretary of state James Baker and the British Foreign Secretary Douglas Hurd spoke in terms of authorising the enforcement of collective security, not in terms of legitimating the exercise of collective self-defence. See S/2963 (1990); see also Harper, above n 12, at 114; White, N.D. & Ülgen, Ö., above n 2, at 396; Sarooshi, D., above n 4, at 176.

<sup>41</sup> Blokker, N. (Grenzen), above n 4, at 1552.

<sup>42</sup> Lobel, J. & Ratner, M., above n 26, at 126; Sarooshi, D., above n 4, at 179; Quigley, above n 10, at 147; Zedalis, R., “The Quiet, Continuing Air War Against Iraq: An Interpretive Analysis of the Controlling Security Council Resolutions”, (2000) 55 *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 192-93. See also Gray, C., “From Unity to Polarisation: International Law and the Use of Force against Iraq”, (2002) 13 *European Journal of International Law* 7.

<sup>43</sup> See also Lobel, J. & Ratner, M., above n 26, at 140, 148; Zedalis, R., above n 42, at 195.

in Resolution 687 (1991) and subsequent resolutions would need an additional Security Council resolution to that effect.<sup>44</sup>

This functional limitation to the authorisation to use force also finds support in the text of Resolution 687 (1991). Although paragraph 1 does affirm that all thirteen prior resolutions survived the cease-fire, only paragraph 4 of Resolution 687 (1991) contains language authorising the use of force where the Security Council finds this appropriate.<sup>45</sup> This was expressed in the context of guaranteeing the inviolability of the Iraq-Kuwait border. In addition, paragraph 34 of Resolution 687 (1991) determined that the Security Council remained seized of the matter and would take such further steps as may be required for the implementation of that resolution and to secure peace and security in the area. These paragraphs reflect that, with the possible exception of the guaranteeing of the inviolability of the Iraqi-Kuwait border, the Security Council as a collective entity and not individual member states had to decide whether the use of force was necessary to implement the conditions imposed by Resolution 687 (1991).<sup>46</sup>

Moreover, one can argue that even with respect to the Iraq-Kuwait border, a decision of the Security Council as a collective entity will be required. Paragraph 4 of Resolution 687 (1991) authorised the Security Council – and not individual member states – to take as appropriate all necessary measures to guarantee the inviolability of the international boundary.<sup>47</sup> This argument gains strength if one reads Resolution 687 (1991) together with Resolution 686 of 2 March 1991, which regulated the provisional cease-fire that was adopted after the suspension of hostilities. In paragraph 4 it explicitly recognised that the authorisation to use force in Resolution 678 (1990) remained valid during the period required for Iraq to comply with the terms of the provisional cease-fire.<sup>48</sup> Resolution 687 (1991) in contrast did not explicitly state that Resolution 678 (1990) would remain valid until Iraq complied with its detailed terms. The crux of Resolution 687 (1991) would therefore be the transformation of the temporary cessation of hostilities into a permanent cease-fire, accompanied by a termination of the authorisation to use force.<sup>49</sup>

As a result the question whether the cease-fire in terms of Resolution 687 (1991) has been broken in any material way, has to be taken by the Security Council collectively. The same applies for whether such a breach would result in a revival of Resolution 678 (1990), or whether a subsequent resolution authorising the use of force is required.<sup>50</sup>

### 3.2. The Absence of a Mandate for the Military Interventions Following Resolution 687 (1991)

The question that now has to be answered, is to what extent the military interventions in Iraq following the adoption of Resolution 687 (1991) were legal. Two days after its adoption, the Security Council adopted Resolution 688 of 5 April 1991, in which it expressed its concern about the repression of the Kurdish population in Iraq. Consequently it demanded that Iraq will end this repression as a contribution to remove the threat to international peace and security in the region.<sup>51</sup>

Shortly afterwards, the United States, the United Kingdom and France introduced and enforced so called safe havens and no-fly zones in northern Iraq on the basis of Resolution 688 (1991). The rationale was that these zones were necessary to prevent the Iraqi repression of the Kurds and Shia and the resulting outflow of refugees, which constituted a threat to the international peace and security in the region.<sup>52</sup>

Although Resolution 688 (1991) determined that a threat to the peace existed, it did not contain any specific follow-up measures in the event that the Iraqi Government did not cease its repression of certain parts of the population.<sup>53</sup> Since resolution 678 (1990) expired with the adoption of Resolution 687 (1991), it would be unconvincing to argue that Resolution 678 (1990) read together with Resolution 688 (1991) would provide a legal basis for the military action.<sup>54</sup> The ar-

<sup>44</sup> Support for this interpretation can also be drawn from statements of states, some of whom participated in the Gulf War, and who declared that their sole purpose was to liberate Kuwait. See the statement of the United Kingdom, in S/PV 2977 (Part II) (closed) 39 (1991); the Soviet Union, *ibid.*, at 45; Australia, *ibid.* at 51 and Malaysia, *ibid.*, at 55. See also Lobel, J. & Ratner, M., above n 26, at 129, 140; Quigley, J., above n 10, at 146-47; Hulsroij, P., "The Legal Function of the Security Council", (2002) 1 Chinese Journal of International Law 82.

<sup>45</sup> SC Res. 687 of 3 April 1991: "The Security Council, [...] Conscious of the need to take the following measures acting under Chapter VII of the Charter, [...] 4. *Decides* to guarantee the inviolability of the above-mentioned international boundary and to take as appropriate all necessary measures to that end in accordance with the charter of the United Nations [...]". See also Lobel, J. & Ratner, M., above n 26, at 148; Zedalis, R., above n 42, at 196-97.

<sup>46</sup> Lobel, J. & Ratner, M., above n 26, at 149-50; Quigley, J., above n 10, at 141; Zedalis, above n 42, at 197. C.f. Byers, M., "The Shifting Foundations of International Law: A Decade of Forceful Measures against Iraq", (2002) 13 European Journal of International Law 25.

<sup>47</sup> Lobel, J., & Ratner, M., above n 26, at 149.

<sup>48</sup> SC Res. 686 of 2 March 1991: "The Security Council, [...] Acting under Chapter VII of the Charter, [...] 4. *Recognizes* that during the period required for Iraq to comply with paragraphs 2 and 3 above, the provisions of paragraph 2 of Resolution 678 (1990) remain valid [...]".

<sup>49</sup> See also Lobel, J., & Ratner, M., above n 26, at 148; Sarooshi, D., above n 4, at 180, 182; c.f. Zedalis, R., above n 42, at 201-02.

<sup>50</sup> See also Lobel, J., & Ratner, M., above n 26, at 150.

<sup>51</sup> SC Res. 688 of 5 April 1991: "The Security Council, [...] *Gravely concerned* by the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in the Kurdish populated areas, which led to a massive flow of refugees towards and across international frontiers and to cross-border incursions, which threaten international peace and security in the region, [...] 1. *Condemns* the repression of the Iraqi civilian population in many parts of Iraq, including most recently in Kurdish population areas, the consequences of which threaten international peace and security in the region; 2. *Demands* that Iraq, as a contribution to remove the threat to international peace and security in the region, immediately end this repression and expresses the hope in the same context that an open dialogue will take place to ensure that the human and political rights of all Iraqi citizens are respected; 3. *Insists* that Iraq allows immediate access by international humanitarian organisations to all those in need or assistance in all parts of Iraq and make available all necessary facilities for their operations [...]".

<sup>52</sup> Quigley, J., above n 10, at 149.

<sup>53</sup> Alston, P., above n 28, at 148; Quigley, above n 10, at 146; Zedalis, R., above n 42, at 188. Gray, C., above n 42, at 9.

<sup>54</sup> The United States government asserted that the authorisation to use force granted in SC Res. 678 of 29 November 1990 remained in effect. See Letter from President Bush to the Speaker of the House of Representatives and President Pro-Tem of the Senate, 27 Weekly Compilation of Presidential Documents 16 September 1991, at 1284; Lobel, J., & Ratner, M., above n 26, at 151.

gument that Resolution 688 (1991) combined with Resolution 687 (1991) required Iraq to allow all those in need in Iraq access to humanitarian organisations,<sup>55</sup> is equally unconvincing. Resolution 687 (1991) did not authorise the use of military force where Iraq refused to grant such access, but left it to the Security Council to decide whether enforcement action was needed to secure Iraq's compliance with the resolution.<sup>56</sup> The 1991 attacks also enjoyed little support from traditional United States allies and earned criticism from Russia and most of the members of the Security Council.<sup>57</sup>

Early in 1993 the United States, the United Kingdom and France launched air strikes against Iraq in response to various violations of the Iraqi cease-fire agreement. One of these included a crossing of the Kuwaiti border without permission and a failure to remove six police posts from the Kuwaiti side of the demilitarised zone. In addition, Iraqi authorities refused to guarantee the safety and free movement of United Nations aircraft transporting United Nations weapons inspectors, who had to monitor the compliance with Resolution 687 (1991).<sup>58</sup> Those strikes were undertaken only after the Security Council stated in a Presidential Statement that the Iraqi actions constituted an unacceptable and material breach of the relevant provisions of Resolution 687 (1991).<sup>59</sup> This has been interpreted as a revival of Resolution 678 (1990).<sup>60</sup> However, even though the Security Council as a collective entity decided that there was a material breach of the cease-fire agreement, it did not explicitly authorise the use of force, as a result of which the legality of this military operation can be questioned. It merely warned Iraq of the serious consequences which would ensue from failure to comply with these obligations.<sup>61</sup>

In June 1993, the United States launched a missile attack at downtown Baghdad, targeting the headquarters building of the Iraqi intelligence service. In this instance the United States informed the Security Council that it acted in self-defence under article 51 of the Charter, in response to a failed attempt by the Iraqi intelligence services to assassinate former United States President George Bush, whilst he was visiting Kuwait in April 1993.<sup>62</sup> The United States regarded the assassination attempt as a direct armed attack, which was an unprecedented interpretation of the right to self-defence in the Charter era.<sup>63</sup> Although the fact that it was unprecedented does not in itself render the interpretation illegal, it does seem a disproportionate interpretation in the light of the fact that the plot was thwarted two months before the armed attack was launched.<sup>64</sup>

In September 1996 the United States launched missile attacks on air defence installations in Southern Iraq and thereby extended the southern no-fly zone from the thirty second to the thirty third parallel.<sup>65</sup> The United States cited Resolution 949 of 15 October 1994 as authority for this military intervention.<sup>66</sup> This resolution was adopted in response to Iraq's aggressive troop movement towards the border of Kuwait at that time.<sup>67</sup> After reaffirming paragraph 2 of Resolution 678 (1990), it compelled Iraq not to utilise its military or other forces in a hostile or provocative manner that threatens either its neighbours or United Nations operations in Iraq.

The question arises whether the mere affirmation of an expired resolution in the preamble of a subsequent resolution could justify the use force against Iraq, as the operative part of the subsequent resolution contained no authorisation to use force if Iraq were to behave in a recalcitrant manner.<sup>68</sup> Moreover, even if Resolution 949 (1994) did revive Resolution 678 (1990), it could only do so in the context of the purpose for which Resolution 678 (1990) was originally adopted, namely the ousting of Iraq from Kuwait. A revival of the authorisation of the use of force would therefore be plausible if Iraq were to re-enter Kuwait territory. It would not, however, be justification for the extension and enforcement of a no-fly

<sup>55</sup> The United Kingdom mainly argued that that this was a humanitarian intervention, which did not require a Chapter VII mandate. See *Parliamentary Papers*, House of Commons, Paper 235-iii, at 85 ff. (1992-93). However, the existence of a right to humanitarian intervention was earlier disputed by the United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, in *Foreign Policy Document No 148*, reprinted in 57 *British Yearbook of International Law* 614-15 (1986). See also 'Memorandum of the United Kingdom Foreign and Commonwealth Office submitted to the House of Commons Foreign Affairs Committee in respect of Operation Provide Comfort', in 63 *British Yearbook of International Law* 824 (1992). According to this Memorandum, SC Res. 688 of 5 April 1991 was not adopted under Chapter VII and the intervention in northern Iraq was not specifically mandated by the United Nations.

<sup>56</sup> Alston, P., above n 28, at 147, also noted that SC Res. 688 of 5 April 1991, unlike many of the earlier Gulf-related resolutions, did not explicitly refer to previous resolutions in either the pre-ambular or operative parts. Therefore it would be tenuous to regard it as an extension of SC Res. 687 of 3 April 1991. See also Quigley, above n 10, at 149; Zedalis, R., above n 42, at 197.

<sup>57</sup> See Lobel, J., & Ratner, M., above n 26, at 132-33.

<sup>58</sup> Lobel, J., & Ratner, M., above n 26, at 150.

<sup>59</sup> S/25081 (1993).

<sup>60</sup> Lobel, J., & Ratner, M., above n 26, at 150-151.

<sup>61</sup> S/25081 (1993).

<sup>62</sup> Quigley, J., above n 10, at 137.

<sup>63</sup> *Ibid.*, at 138.

<sup>64</sup> Quigley, J., above n 10, at 138-39. C.f. Gray, C., *International Law and the Use of Force*. Oxford, Oxford University, 2000, p.117.

<sup>65</sup> See also Zedalis, R., above n 42, at 203.

<sup>66</sup> Letter of President Clinton on Military Force Against Iraq Resolution, news-wire of 5 November 1996; cited in Zedalis, R., above n 42, at 203.

<sup>67</sup> SC Res. 949 of 15 October 1994: "The Security Council, Recalling all its previous relevant resolutions, and reaffirming resolutions 678 (1990) of 29 November 1990, 686 (1991) of 2 March 1991, 687 (1991) of 3 April 1991, 689 (1991) of 9 April 1991 and 833 (1993) of 27 May 1993, and in particular paragraph 2 of resolution 678 (1990), Recalling that Iraq's acceptance of resolution 687 (1991) adopted pursuant to Chapter VII of the Charter of the United Nations forms the basis of the cease-fire, Noting past Iraqi threats and instances of actual use of force against its neighbours, Recognizing that any hostile or provocative action directed against its neighbours by the Government of Iraq constitutes a threat to peace and security in the region, [...] Noting that Iraq has affirmed its readiness to resolve in a positive manner the issue of recognizing Kuwait's sovereignty and its borders as endorsed by resolution 833 (1993), but underlining that Iraq must unequivocally commit itself by full and formal constitutional procedures to respect Kuwait's sovereignty, territorial integrity and borders, as required by resolutions 687 (1991) and 833 (1993), [...] Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations, 1. Condemns recent military deployments by Iraq in the direction of the border with Kuwait; 2. Demands that Iraq immediately complete the withdrawal of all military units recently deployed to southern Iraq to their original positions; 3. Demands that Iraq not again utilise its military or any other forces in a hostile or provocative manner to threaten either its neighbours or United Nations operations in Iraq; 4. Demands therefore that Iraq not re-deploy to the south the units referred to in paragraph 2 above or take any other action to enhance its military capacity in southern Iraq[...]"

<sup>68</sup> See also Zedalis, R., above n 42, at 204.

zone which was unrelated to resolution 678 (1990), as it was instituted for the protection of the Iraqi civilian population after Iraq's withdrawal from Kuwait and the subsequent expiration of resolution 678 (1990).<sup>69</sup>

Early in 1998 the United States sent armed forces into the Persian Gulf to pressure Iraq to permit greater access to United Nations weapons inspectors, who had to monitor Iraq's compliance with Resolution 687 (1991).<sup>70</sup> During December of 1998, and regularly thereafter, the United States carried out missile and air attacks in the no-fly zones, firing at air defence installations they identified as having fired on them or having threatened them.<sup>71</sup> By this time only the United Kingdom supported the use of force against Iraq, as opposed to the other (permanent) members of the Security Council.<sup>72</sup>

The United States and the United Kingdom once again put forward the argument of implied authorisation. They relied on the previously adopted Resolution 1205 of 5 November 1998, and submitted that it implicitly revived Resolution 678 (1990). Resolution 1205 (1998) condemned the decision of Iraq to cease co-operation with the weapons inspectors and demanded that Iraq rescind its decision.<sup>73</sup> It did not, however, contain any explicit mandate to use force or to revive Resolution 678 (1990). In addition, it could not revive Resolution 678 (1990) for the purpose of enforcing weapons inspections, as the enforcement power granted in that resolution was never intended for such a purpose. Consequently, this argument is deficient for the same reason as the reliance on Resolution 949 (1994) to justify a revival of the authorisation to use force.<sup>74</sup> Self-defence would not provide a convincing argument either, since it only enters into play if the United States aircraft had a right to be in the no-fly zone in the first place – something which it could not do on the basis of the above mentioned resolutions.<sup>75</sup> For similar reasons the military response by the United States and the United Kingdom against increased surface-to-air missile attacks on its pilots in and around the no-fly zones in February 2001, were illegal.<sup>76</sup>

From these arguments it also follows that neither the principle of self-defence, nor Resolution 678 (1990) in combination with Resolution 687 (1991) provided for a legal basis for the full scale invasion of Iraq by the United States and the United Kingdom on 17 March 2003. Such a legal basis could only have been provided by an explicit authorisation to use all necessary means to disarm Iraq. The last resolution adopted before the invasion, i.e. Resolution 1441 of 8 November 2002, was limited to the setting up of an enhanced inspection regime, with the aim of bringing to full and verified completion the disarmament process established by resolution 687 (1991).<sup>77</sup>

Neither the determination that Iraq remained in material breach of its obligations under Security Council resolutions and that this resolution afforded a final opportunity for compliance, nor the warning that serious consequences will result if Iraq continued to violate its obligations, constituted an authorisation to use force.<sup>78</sup> This clearly follows from the fact that consent for the use of force was withheld by three permanent members. In a joint statement China, France and Russia stated that Resolution 1441 (2002) excluded any automaticity in the use of force. In case of failure by Iraq to com-

ply with its obligations, it would be for the Security Council to take position on how to proceed.<sup>79</sup> The Statement by the United States that a failure by the Security Council to act decisively in the event of a further Iraqi violation would not constrain any member state to act in self-defence,<sup>80</sup> once again disregarded the fact that self-defence could not, under the circumstances, form a legal basis for military action.

Finally, it is worth noting that the military invasion could also not be justified on the basis of an *ex post facto* authorisation on the basis of Resolution 1483 of 22 May 2003. This Resolution recognized the United States and United Kingdom as the occupying 'Authority' and authorised their administration of Iraq under Chapter VII of the Charter.<sup>81</sup> Although the Charter itself does not explicitly provide for *ex post facto* authorisations, it is possible that such a form of authorisation could develop in practice.<sup>82</sup> However, for essentially the same rea-

<sup>69</sup> *Ibid.*, at 204–05.

<sup>70</sup> Quigley, J., above n 10, at 141.

<sup>71</sup> *Ibid.*, at 151; White, above n 2, at 1.

<sup>72</sup> According to Russia, the action violated international law and the cease-fire regime of SC Res. 687 of 3 April 1991 did not provide for the unilateral use of force without further Security Council resolutions. See UN Press Release, SC/6683 (1991); see also Gray, C., (International Law), above n 64, at 192; Quigley, above n 10, at 141–42.

<sup>73</sup> At para. 2.

<sup>74</sup> Note that SC Res. 1154 of 2 March 1998, at para. 3, did not contain implied authorisation to use force either. This resolution stressed that the compliance by Iraq with its obligations to accord immediate and unrestricted access to the weapons inspectors was necessary for the implementation of SC Res. 687 of 3 April 1991. Although it determined that any violation would have severest consequences for Iraq, it did not authorise the use of force. See Lobel, J., & Ratner, M., above n 26, at 133; Zedalis, R., above n 42, at 192–193; Gray, C., above n 42, at 11–12.

<sup>75</sup> See Quigley, J., above n 10, at 151–52; Sarooshi, D., above n 4, at 232.

<sup>76</sup> Gray, C., above n 42, at 9.

<sup>77</sup> SC Res. 1441 of 8 November 2002, at para. 2. See also Hoffmann, R., "International Law and the Use of Military Force against Iraq", (2002) 45 German Yearbook of International Law 21ff. The United Kingdom and the United States nonetheless relied on the combined effect of SC 678 of 29 November 1990, SC Res. 687 of 3 April 1991 and SC Res. 1441 of 8 November 2002. See the Statement of the Attorney-General Goldsmith in *The Times* (London), 18 March 2003, at A2; and See Letter of Ambassador John Negroponte to Ambassador Mamady Traore, President of the Security Council, 20 March 2003, reprinted in Koh, H.H., "On American Exceptionalism", (2003) 61 Stanford Law Review 1521 fn 131.

<sup>78</sup> SC Res. 1441 of 8 November 2002, at para. 1, paras 2 and 13. See also Koh, above n 77, at 1523.

<sup>79</sup> *Joint Statement by China, France and Russia Interpreting UN Security Council Resolution 1441 (2002)*, available at <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/IRAQ/INDEX.HTM>; See also Thürer, D., "Der Krieg gegen Saddam als Testfall. Ist das Völkerrecht wirklich am Ende?", *Neue Zürcher Zeitung Online*, 23 May 2003, available at <http://www.nzz.ch>; Hoffmann, above n 77 at 24.

<sup>80</sup> See the *United States Explanation of Vote on UN Security Council Resolution 1441 (2002)*, available at <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/IRAQ/INDEX.HTM>; Hofmann, R., above n 168 at 29 ff.

<sup>81</sup> SC 1483 of 22 May 2003, at para. 4.

<sup>82</sup> Herdegen, M., "Der Wegfall effektiver Staatsgewalt: 'The Failed State'", (1995) 34 *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* 76; See also Bothe, M., "Die NATO nach dem Kosovo-Konflikt und das Völkerrecht", (2000) 10 *Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht* 183; Kälin, W., "Humanitäre Intervention: Legitimation durch Verfahren? Zehn Thesen zur Kosovo-Krise", *ibid.*, at 162; Walter, C., *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen*, Berlin, Springer, 1996, p.308; Sicilianos, L.-A., "L'autorisation par le Conseil de Sécurité de Recourir à la Force: Une Tentative d'Évaluation", (2002) 106 *Revue Générale de Droit International Public* 38 ff.

sons as in the case of a prior Security Council authorisation, an *ex post facto* authorisation would have to be explicit and unambiguous. Resolution 1483 (2003) makes no mention of an *ex post facto* approval of the military invasion.<sup>83</sup> In addition, several permanent members explicitly mentioned that this resolution was exclusively directed at the future administration of Iraq and could not be read as an *ex post facto* legitimisation of the war as such.<sup>84</sup> It would therefore not be possible to claim that the necessary consensus amongst the five permanent members that is a pre-requisite for any Security Council authorisation to use force, developed subsequently to the attack on Iraq.

In conclusion therefore all military action subsequent to Resolution 687 (1991) occurred in violation of the Charter. It occurred without the necessary Security Council authorisation and in clear defiance of the will of at least one of its permanent members at any given time.

<sup>83</sup> Kirgis, F.L., "Security Council Resolution 1483 on the Rebuilding of Iraq", (2003) *ASIL Insights* available at <http://www.asil.org/insights.htm>.

<sup>84</sup> Notably the representatives of France and Russia. See *Neue Zürcher Zeitung Online*, 23 May 2003, at <http://www.nzz.ch>; van de Roer, Robert, "Resolutie Irak is zege voor VS", *NRC Handelsblad*, 23 May 2003, at 5.

## Possibilities to Prosecute War Crimes Committed in Iraq: The Different Forum Options

Robert W. Heinsch\*

### 1. Introduction

Just before and during the Iraq conflict of Spring 2003, the media as well as international lawyers debated whether Saddam Hussein as well as George W. Bush or Tony Blair could be prosecuted before the International Criminal Court (ICC) for committing war crimes or starting a war of aggression, respectively.<sup>1</sup> Although the ICC Statute had entered into force on 1 July 2002, it became obvious that an indictment before the ICC would encounter various obstacles concerning the temporal and material jurisdiction of the Court.<sup>2</sup> However, as will be shown below, a case before the ICC in The Hague would theoretically be possible, although highly unlikely, to say the least. Nevertheless, the first part of this essay will deal with the various problems the prosecution of war crimes before the ICC would face. The second part will give an overview of other possible fora to prosecute violations of international humanitarian law committed in Iraq, and describes what the actual prospects are at the moment that these become reality. The final part will be concerned with the effects of the Iraq conflict on the development of international criminal law.

### 2. Prosecution before the ICC

The International Criminal Court was created in 1998 at a time when the world had just experienced terrible and constant abuses of human rights, grave violations of international humanitarian law and even genocide in the former Yugoslavia and in Rwanda. However, the process which led to the establishment of a permanent international criminal court had started much earlier and had its main origin in the crimes committed during the two World Wars.<sup>3</sup> One of the main ideas behind the ICC was that a permanent institution would be much more efficient and provide more justice to the victims of the gravest crimes of mankind than International Military Tribunals like the ones in Nuremberg and Tokyo after

World War II<sup>4</sup> or so-called *ad hoc* Tribunals like the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and Rwanda (ICTR).<sup>5</sup>

The Iraq conflict is now the first occasion for the newly established system of international criminal law<sup>6</sup> after the entry

\* Robert W. Heinsch, LL.M. (London) is a research associate and PhD candidate at the Law Centre for European and International Cooperation of the University of Cologne, Germany. The author wishes to thank his colleagues Jörn Griebel, D.E.S. and Jan Erik Wetzel for their helpful comments on a draft version of this article.

<sup>1</sup> Cf. Overy, R., "Coalition in the dock – There is a strong war crimes case against US and British leaders, but big powers have immunity", *The Guardian online*, 15 April 2003; Riklin, A., "Gerechter Krieg?", in *Neue Zürcher Zeitung online*, 23 March 2003; for the general question of the legitimacy of the war see Hofmann, R., "International Law and the Use of Military Force Against Iraq", (2002) 45 *German Yearbook of International Law* 9-34.

<sup>2</sup> For an early evaluation of the possibilities to prosecute war crimes in Iraq see de Aragao, E. J. G., "Ein internationaler Strafgerichtshof für den Irak?", (2003) 16 *Humanitäres Völkerrecht - Informationschriften* 22-23 and Greenwood, K., "This year's model: tribunal for Iraq", *BOFAXE No. 253E* (16 April 2003), available at <http://www.ifhv.de>.

<sup>3</sup> For an overview of the process which led to the establishment of the International Criminal Court, see Cassese, A., "From Nuremberg to Rome: International Military Tribunals to the International Criminal Court", in Cassese, A./Gaeta, P./Jones, J.R.W.D. (eds.), *The Rome Statute of the International Criminal Court*, Vol. I, Oxford, Oxford University Press, 2002, at 3-19.

<sup>4</sup> See Stimson, H. L., "The Nuremberg Trial: Landmark in Law", (1947) 25 *Foreign Affairs* 179; Kelsen, H., "Will the Judgement in the Nuremberg Trial Constitute a Precedent in International Law?", (1947) 1 *International Law Quarterly* 153.

<sup>5</sup> See Shraga, D./Zacklin, R., "The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia", (1994) 5 *European Journal of International Law* 360-80; Lee, R.S., "The Rwanda Tribunal", (1996) 9 *Leiden Journal of International Law* 37-61.

<sup>6</sup> For a recent evaluation of the system of international criminal law, cf. Zimmermann, A., "Role and Function of International Criminal Law in the International Legal System After the Entry into Force of the Rome Statute of the International Criminal Court", (2002) 45 *German Yearbook of International Law* 35-54.

into force of the Rome Statute on 1 July 2002 to show if such idealistic motivations can stand proof against the harsh reality.

Concerning a possible indictment before the ICC in connection with the Iraq conflict, there are several problematic issues to be discussed.

### 2.1. Temporal Jurisdiction

First, there is the question of temporal jurisdiction of the ICC. According to article 11 (1) of the Rome Statute the ICC has jurisdiction only for crimes committed after the entry into force of the Statute (1 July 2002).<sup>7</sup>

Considering the crimes committed in Iraq two phases may be distinguished: the first comprises the time when Saddam Hussein's Baath Party ruled over Iraq (1968-2003) and during which such events as the First Gulf War between Iraq and Iran (1980-1988), the Second Gulf War after Iraq's attack against Kuwait (1990-1991), the persecution and killing of the Kurds and Shiites after the conflict in 1991 and the displacement of the Marsh Arabs during the 90s occurred.<sup>8</sup> The second period would cover the recent conflict of Spring 2003 and would include such incidents as the (ill-)treatment of prisoners of wars (POWs), the targeting of civilian objects, the use of civilians as "human shields" and the wilful killing of civilians.<sup>9</sup>

Obviously an indictment before the ICC would have the disadvantage that it does not have jurisdiction for crimes committed prior to the entry into force of its Statute on 1 July 2002, and therefore for most of the crimes committed during the first phase mentioned above.

### 2.2. Subject Matter Jurisdiction

But also concerning the jurisdiction *ratione materiae* we encounter a substantial problem: One of the main demands of opponents of the US-led war against Iraq was that George W. Bush and Tony Blair should be indicted at The Hague because they were guilty of the crime of aggression. However, although the ICC theoretically has – according to article 5 (1) of the Rome Statute – jurisdiction over the crime of aggression, article 5 (2) clarifies that the Court shall not exercise its jurisdiction over this crime until a precise definition will be found by a Review Conference.<sup>10</sup>

Therefore, it does not come as a surprise that on 16 July 2003 the Chief Prosecutor of the ICC, Louis Moreno Ocampo, announced that – although the Court had received 38 communications which express the view that the crime of aggression took place in the context of the Iraq conflict – the Court does not have jurisdiction concerning this crime.<sup>11</sup> Accordingly, there is no danger for the US President or the British Prime Minister that they face charges concerning this aspect of the Iraq conflict. However, there is still the possibility to prosecute them for one of the other "core crimes", which fall under article 5 (1), i.e., genocide (article

6)<sup>12</sup>, crimes against humanity (article 7)<sup>13</sup> and war crimes (article 8).<sup>14</sup>

### 2.3. Personal and Territorial Jurisdiction

The main problem, however, which represents the primary obstacle to an indictment before the ICC, is the question of personal and territorial jurisdiction. According to article 12 (2) of the Rome Statute the Court may only exercise its jurisdiction if either (a) the crime was committed on the *territory* of a State party or (b) the accused is a *national* of a State party.

Regarding any possible war crimes which have been committed on Iraqi soil, one has to see that no jurisdiction would be given because Iraq has not ratified the Statute.<sup>15</sup> The same is true for incidents which took place on the territory of Kuwait, since Kuwait although being a signatory of the Statute, has not ratified it yet.

Concerning the possibility to establish the jurisdiction of the ICC via the nationality of possible offenders, this could include American, Australian, British and, of course, Iraqi citizens.<sup>16</sup> Since only Australia and the United Kingdom have ratified the Rome Statute, only their nationals could theoretically be prosecuted.

But another problem is that according to article 17 of the Rome Statute the principle of complementarity grants the ICC only the competence to take action if the affected State

<sup>7</sup> Cf. Bourgon, S., "Jurisdiction *ratione temporis*", in Cassese, A. et al., *supra*, note 3, at 543-558 and Williams, S. A., "Article 12", in Triffterer, O. (ed.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1999, pp.329-432.

<sup>8</sup> For a detailed overview over the crimes committed by the Iraqi regime, see <http://www.indict.org.uk/crimes.php>; see also Dworkin, A., *Trying Saddam: The Options*, Crimes of War Project, 18 November 2002, <http://www.crimesofwar.org/print/onnews/saddam-print.html>.

<sup>9</sup> For possible violations of international humanitarian law committed in the Iraq conflict, see <http://www.ihlresearch.org/iraq/>.

<sup>10</sup> See Gaja, G., "The Long Journey towards Repressing Aggression", in Cassese, A. et al., *supra*, note 3, at 427-442 and Hummrich, M., *Der völkerrechtliche Straftatbestand der Aggression*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2001, pp.149-240.

<sup>11</sup> International Criminal Court, The Prosecutor, Communications Received by the Office of the Prosecutor of the ICC, Press Release No.: pids.009.2003-EN, 16 July 2003, p. 2, available at [http://www.icc-cpi.int/docs/news/pids009\\_2003-en.pdf](http://www.icc-cpi.int/docs/news/pids009_2003-en.pdf).

<sup>12</sup> Cf. Cassese, A., "Genocide", in Cassese, A. et al., *supra*, note 3, at 335-353 and Schabas, W.A., *Genocide*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

<sup>13</sup> Cf. Bassiouni, M. C., *Crimes Against Humanity in International Law*, 2<sup>nd</sup> ed., The Hague, Nijhoff, 1999, pp.282-368 and Cassese, A., "Crimes against Humanity", in Cassese, A. et al., *supra*, note 3, at 353-378.

<sup>14</sup> Cf. Bothe, M., "War Crimes" in Cassese, A. et al., *supra*, note 3, at 379 and Dörmann, K., *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

<sup>15</sup> For the status of ratifications of the ICC Statute, see <http://www.icc-cpi.int/php/statesparties/allregions.php>.

<sup>16</sup> In this context it is important to notice that the Prosecutor of the ICC only received communications concerning possible war crimes by American forces, cf. International Criminal Court, The Prosecutor, *Communications Received by the Office of the Prosecutor of the ICC*, Press Release No.: pids.009.2003-EN, 16 July 2003, p. 2, available at [http://www.icc-cpi.int/docs/news/pids009\\_2003-en.pdf](http://www.icc-cpi.int/docs/news/pids009_2003-en.pdf).

is unwilling or genuinely unable to carry out the investigation or prosecution. However, both the UK<sup>17</sup> and Australia<sup>18</sup> have legislation which penalises grave breaches of the Geneva Conventions and its Additional Protocols. And even if both States were unwilling to prosecute possible offenders, there would still be the possibility that according to article 16 of the Rome Statute action by the Prosecutor could be stopped by a Security Council resolution adopted under Chapter VII of the UN Charter.<sup>19</sup> As both the US and the UK are permanent members of the Security Council and have considerable influence on the other members, one could not exclude the possibility that such a resolution would be passed.

Against the background of these considerations, it was just a matter of consequence that the Chief Prosecutor of the ICC made it clear, concerning 16 communications the Court had received referring to alleged war crimes committed by US troops on the territory of Iraq, that the Court does not have jurisdiction over these situations since neither Iraq nor the US are a State Party to the ICC Statute.<sup>20</sup>

#### 2.4. Ad hoc Acceptance by States or Referral by the Security Council

Another, although unlikely, option to establish the jurisdiction of the ICC is, according to article 12 (3) of the Rome Statute, the *ad hoc* acceptance of a State with respect to a special situation, e.g. an ongoing conflict.<sup>21</sup> That is, the United States, Iraq or Kuwait could lodge a declaration with the registrar accepting its jurisdiction for the armed conflict in Iraq. However, article 11 of the Statute has to be interpreted in such a way as not to extend the jurisdiction of the Court to a date prior to entry into force of the Rome Statute.<sup>22</sup> Any other interpretation would be contrary to the principle *nullum crimen sine lege* laid down in article 22 of the Statute. Therefore, this possibility would be limited to incidents after 1 July 2002.

Finally, according to article 13 (b) of the Statute the Security Council acting under Chapter VII of the UN Charter can refer to the Prosecutor a situation in which one or more crimes mentioned in article 5 may have been committed. But here again, this option is limited to crimes committed after the entry into force on 1 July 2002.<sup>23</sup> In this case the affected States do not necessarily have to be Member States of the ICC. However, keeping in mind the strong reservations of the present administration of the US towards the ICC, and acknowledging its veto power as one of the five permanent members in the Security Council, one has to exclude this option.

In conclusion, one must acknowledge that the ICC will not be the forum where war crimes committed in Iraq will be prosecuted.

### 3. Other Possible Models for Criminal Prosecution

Since the ICC will not prosecute war crimes within the context of the Iraq conflict, there remains the important question of whether there are any other fora which would be appropriate to achieve justice for these crimes.

### 3.1. Ad hoc Tribunal under Chapter VII (ICTY-Model)

There are a number of voices, especially from NGOs (e.g., Amnesty International, Human Rights Watch) according to which an *ad hoc* Tribunal like the International Tribunals for the Former Yugoslavia (ICTY) or Rwanda (ICTR) created under chapter VII of the UN-Charter would be the best model to prosecute violations of International Humanitarian Law in Iraq.<sup>24</sup> The former US-Ambassador-At-Large for War Crime issues, David J. Scheffer, even proposed that a possible *ad hoc* Tribunal for Iraq could be associated with the ICTY at The Hague, thereby achieving certain cost efficiencies.<sup>25</sup>

As in the case of the ICTY and the ICTR, the sole condition for the establishment of an *ad hoc* Tribunal is that of the Security Council passing a resolution under chapter VII of the UN-Charter, after having determined in accordance with article 39 of the UN-Charter that the situation in Iraq represents a threat to or a breach of the peace and deciding that an international criminal tribunal is necessary to restore peace and security in this area.<sup>26</sup> An international *ad hoc* Tribunal has a number of advantages

<sup>17</sup> See the 1957 *Geneva Conventions Act*, the 1995 *Geneva Conventions (Amendment) Act*, the 1991 *War Crimes Act* and the 2001 *International Criminal Court Act*; cf. Eaton, M. R., *National implementation of international humanitarian law in the United Kingdom*, ICRC Committees or other national bodies for international humanitarian law, Meeting of Experts (1997); Rowe, P., "The United Kingdom position", in Fox, H./Meyer, M.A. (eds.), *Armed Conflict and the New Law, Vol. II, Effecting Compliance*, London, British Institute of International and Comparative Law, 1993, at 203-213.

<sup>18</sup> See the 1957 *Geneva Conventions Act*, which was amended by the 1991 *Geneva Conventions Amendment Act* after Australia had ratified the 1977 Additional Protocols; for more detailed information cf. Kirby, M., "War Crimes Prosecution – an Australia Update", (1993) 10 *Australian Bar Review* 109; McCormack, T.L.H., "Selective Reaction to Atrocity: War Crimes and the Development of International Criminal Law", (1997) 60 *Albany Law Review* 681; Thomson, J., "Is it a Mess? The High Court and the War Crimes Case", (1992) 22 *University of Western Australia Law Review* 197.

<sup>19</sup> Condorelli, L./Villalpando, S., "Deferral by the Security Council", in Cassese, A. et al., *supra*, note 3, at 644-655.

<sup>20</sup> International Criminal Court, The Prosecutor, *Communications Received by the Office of the Prosecutor of the ICC*, Press Release No.: pids.009.2003-EN, 16 July 2003, p. 2, available at [http://www.icc-cpi.int/docs/news/pids009\\_2003-en.pdf](http://www.icc-cpi.int/docs/news/pids009_2003-en.pdf).

<sup>21</sup> Cf. Williams, S.A., "Article 12", in Triffterer, O., *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 1999, at 341.

<sup>22</sup> Schabas, W.A., *An Introduction to the International Criminal Court*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, p. 56.

<sup>23</sup> Condorelli, L./Villalpando, S., *supra*, note 19, at 573-582.

<sup>24</sup> *Amnesty International April 2003*, Iraq – Ensuring Justice for Human Rights Abuses, AI Index: MDE/14/080/2003, p. 5., available at <http://www.amnesty.org>; *Human Rights Watch*, Letter to US Regarding the Creation of a Criminal Tribunal for Iraq, 15 April 2003, available under <http://www.hrw.org>, see also *Alliance Internationale pour la Justice*, "Iraq: International Criminal Court or ad hoc International Criminal Tribunal", Newsletter #1, 2003, available at <http://www.i-a-j.org/>.

<sup>25</sup> Scheffer, D.J., *Testimony before the Committee on Government Affairs*, US Senate, 10 April 2003, p. 5, available at <http://govt-aff.senate.gov/041003witnesspm.htm>.

<sup>26</sup> For the competence of the Security Council to establish a criminal tribunal, cf. *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Appeals Chamber, Decision on Jurisdiction, 2 October 1995, para. 32, available at <http://www.un.org/icty>; Bassiouni, M.C./Manikas, P., *The Law of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*, Irvington-on-Hudson, New York, 1996, pp.238-249.



which give considerable weight to this option. First, it would be possible to give the Tribunal *retroactive jurisdiction*<sup>27</sup> also for crimes committed during the years of Saddam Hussein's regime in the first of the two phases described. The only condition would be that the crimes for which the Tribunal would have jurisdiction were accepted as customary law at the time of their commission.<sup>28</sup> Second, the Tribunal due to its international composition and background would be independent and impartial, respecting the principle of fairness and due process, thus excluding the reproach of "victor's justice" in comparison to unilaterally established courts. It is probably the forum which would be seen by most people – even in the Arab world – as the one with the highest amount of legitimacy.<sup>29</sup> Finally, a UN-sponsored Tribunal would benefit immensely from the experience of the ICTY and ICTR, respectively.<sup>30</sup> These Tribunals have been operable for almost a decade now, and have produced a wide range of jurisprudence and practical experience.<sup>31</sup>

Of course, an *ad hoc* Tribunal for Iraq would also have disadvantages. On the one hand, keeping in mind that the United States is a permanent member of the Security Council, the Tribunal's mandate would most likely be restricted to abuses committed by Iraqi nationals,<sup>32</sup> provoking the reproach of "victor's justice" again. On the other hand, there is the danger that it would have temporal limitations,<sup>33</sup> which would exclude certain situations, like the actual conflict in Spring 2003. Finally, one should not forget that more UN *ad hoc* Tribunals might undermine the role of the ICC, since it would encourage a tendency to create criminal tribunals which are tailored according to the respective conflict instead of using general standards agreed upon in the ICC Statute.

However, since the ICC will not deal with situations of war crimes in Iraq, an International Criminal Tribunal for Iraq ("ICTI") seems to be a very good option to guarantee effective prosecution of war crimes in Iraq.

Unfortunately, already in April 2003 the United States announced that there would not be an international tribunal for Iraq,<sup>34</sup> a position supported by Prof. Ruth Wedgwood's testimony in a Senate hearing on 10 April 2003.<sup>35</sup> But one should also keep in mind that the United States initially did not want any influence of the UN in the context of the rebuilding of Iraq, and that they seem to have changed their point of view in the meantime. Maybe this will also come true for the prosecution of war crimes.

### 3.2. "Mixed"-Tribunal (Sierra-Leone-Model)

A second forum, which is seen even by US experts as a possible model for the prosecution of Baathist crimes against the Iraqi people,<sup>36</sup> could be a "mixed" or "internationalised" Tribunal like the *Special Court for Sierra Leone*.<sup>37</sup> Similar tribunals have been or are about to be created in Kosovo, East Timor and Cambodia.<sup>38</sup> They consist of a combination of local and international personnel as judges and prosecutors and they are usually created by way of a bilateral agreement between the respective government and the UN.<sup>39</sup>

The advantages of a mixed tribunal in Iraq would be that the accused would not have the impression that he or she is judged

only by foreign nationals, and this would promote a higher acceptance. It would also be a way to bridge the gap between international criminal law standards and local culture. The co-operation of internationally experienced experts and local lawyers could lead to a considerable input of expertise for the rebuilding of the Iraqi legal systems, since local judges and prosecutors could learn from international lawyers and *vice versa*.

However, a mixed tribunal would also face some obstacles. First, there is the problem of financing the tribunal, since it is not a UN body. It would be dependent on voluntary contributions. Second, the enforcement of the decisions and the gathering of evidence, etc. would not be backed up by a chapter VII decision and therefore the Tribunal would be extremely dependent on the voluntary co-operation of neighbouring states concerning, e.g., the extradition of accused persons who have fled over the border, since only parties to the establishing treaty would be bound by it. Moreover, a treaty establishing the Tribunal could be difficult to negotiate.<sup>40</sup> There is also the danger that the Tribunal would be dominated by US

<sup>27</sup> Alliance Internationale pour la Justice, *Iraq: International Criminal Court or ad hoc International Criminal Tribunal?*, Newsletter #1, p. 1, available at <http://www.i-a-j.org/>.

<sup>28</sup> Regarding the necessity that the norms of the ICTY-Statute had to be "beyond any doubt part of customary law", cf. the *Report of the Secretary General*, S/25704, 3 May 1993, para. 34.

<sup>29</sup> Scheffer, D.J., *Forum Options for Prosecution of Iraqi Atrocity Crimes – Testimony before the Committee on Governmental Affairs*, US Senate, 10 April 2003, p. 4, available at <http://govt-aff.senate.gov/041003witnesspm.htm>.

<sup>30</sup> Human Rights Watch, *Letter to US Regarding the Creation of A Criminal Tribunal for Iraq*, 15 April 2003, available at <http://www.hrw.org>.

<sup>31</sup> For a broad overview of the ICTY jurisprudence, cf. Jones, J.R.W.D., *The Practice of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda*, 2<sup>nd</sup> ed, Ardsley, NY 2000 and McDonald, G.K./Swaak-Goldman, O., *Substantive and Procedural Aspects of International Criminal Law – The Experience of International and National Courts*, Vol. II, Part 2, Documents and Cases, The Hague, Kluwer Law International, 2000.

<sup>32</sup> *Amnesty International April 2003*, Iraq – Ensuring justice for human rights abuses, AI Index: MDE/14/080/2003, p. 5; available at <http://www.amnesty.org>.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Prosper, P.-R., Ambassador-at-Large for War Crimes Issues, U.S. Department of State, *Opening Statement before the Committee on Governmental Affairs*, United States Senate, cited himself on 10 April 2003 saying that "International tribunals are not and should not be the courts of first redress, but of last resort", <http://govt-aff.senate.gov/041003prosper.pdf>.

<sup>35</sup> Wedgwood, R., *Testimony – Statement of Ruth Wedgwood before United States Senate Committee on Governmental Affairs* - "Prosecuting Iraqi War Crimes: A Consideration of the Different Forum Options", 10 April 2003, [http://www.senate.gov/~gov\\_affairs/041003wedgwood.htm](http://www.senate.gov/~gov_affairs/041003wedgwood.htm).

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> On the Special Court for Sierra Leone, see further Beresford, S./Muller, A.S., "The Special Court for Sierra Leone. An Initial Comment", (2001) 14 *Leiden Journal of International Law* 635-651; Cryer, R., "A 'Special Court' for Sierra Leone?", (2001) 50 *International and Comparative Law Quarterly* 435-446; Frulli, M., "The Special Court for Sierra Leone. Some Preliminary Comments", (2000) 11 *European Journal of International Law* 857-869 and McDonald, A., "Sierra Leone's Shoestring Special Court", (2002) 84 *International Review of the Red Cross* 121-143.

<sup>38</sup> Cf. Strohmeyer, H.J., "Collapse und Reconstruction of a Judicial System: The United Nations Missions in Kosovo and East Timor", (2001) 95 *American Journal of International Law* 46-63.

<sup>39</sup> See for further Details concerning "internationalised" tribunals Cassese, A., *International Criminal Law*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp.343-347.

<sup>40</sup> Scheffer, D. J., *supra*, note 29.

personnel, thereby erasing the advantage of an impartial judicial organ. Finally, it could be difficult to find qualified Iraqi lawyers,<sup>41</sup> since one part of them were persecuted and killed by Saddam Hussein's regime and another part of them having been loyal to the Regime are today excluded for obvious reasons.

At the moment, there seems to be a first tendency within the US administration to use a mixed organ in order to rebuild the judicial system of Iraq. On 17 June 2003 L. Paul Bremer, the top US official in Iraq, announced the creation of a *Judicial Review Committee*, which will consist of three Iraqis and three members of the occupying coalition.<sup>42</sup> Its task will be "to clean up Iraq's judiciary".<sup>43</sup> This will be done by reviewing every judge and prosecutor in Iraq for membership in the Baath Party, complicity in human rights violations or corruption. The committee will be backed up by a *Central Criminal Court* which will be used for trials of Saddam loyalists who had committed crimes against occupying US and British forces. This Court would be staffed entirely with Iraqi judges and prosecutors.<sup>44</sup> Bremer hinted at the possibility that this court could evolve into a tribunal to try people for crimes against humanity.<sup>45</sup> However, more details about those two institutions seem to be not available for the time being. In any case this option will be limited to Iraqi offenders, members of the coalition forces need not fear prosecution before such tribunals.

### 3.3. Domestic Criminal Courts

A further option to try war crimes committed in Iraq during and before the armed conflict in 2003 are, of course, domestic criminal courts. This is possible since the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols of 1977 establish universal jurisdiction for "grave breaches" of international humanitarian law.<sup>46</sup> The list of grave breaches stated in those conventions are an important part of the list of war crimes included in article 8 of the Rome Statute.<sup>47</sup> However, although the Geneva Conventions establish the duty of the member States to secure the prosecution of those crimes, there have been only a few States which enacted appropriate legislation. Probably, the most famous example of a State that has actually implemented the grave breaches regime into domestic law is Belgium and its "Law on War Crimes".<sup>48</sup>

The advantage of prosecution of war crimes before national court, especially in the case of Iraq, is that local laws, customs and culture are respected, since prosecutor and judges are of the same nationality as the accused or the victim. Therefore, the prosecution of crimes committed against Iraqi victims would give the people the feeling that they, themselves, achieve justice. It could also be a "clean start" for a national legal system. However, it is somehow doubtful whether the existing laws in Iraq sufficiently cover all possible crimes. That this might not be the case is indicated by the fact that on 15 July 2003 the US-backed Governing Council in Iraq decided to set up a *judicial high commission* to look into war crimes, but which will also be charged with "laying down law, local or international, that would allow [the commission] to put suspected war criminals on trial."<sup>49</sup>

However, the main disadvantage of a prosecution in national courts is that former victims, now being in charge of the pro-

secution or the judging of possible offenders, use this opportunity to take revenge, revenge being not the ideal motivation to seek justice. Furthermore, one should not forget that the Iraqi judiciary has been used by Saddam Hussein for a long time to support his regime of terror and violence.<sup>50</sup> Therefore, it might be doubtful that the jurisdiction of such courts would be widely accepted by the people of Iraq.

As far as the US are concerned, there is also the possibility under the American 1996 *War Crimes Act* of the Federal Criminal Code to try war crimes committed by or against US citizens.<sup>51</sup> Still, the US administration has already announced that US personnel will only be tried by military tribunals and not by civil courts.<sup>52</sup> At the same time, it does not seem likely that for crimes against US troops committed by Iraqis there will be the option to go before a regular civil court. The US have also announced that for the regime's crimes committed against other countries' nationals, both in the present and in the past, the governments of such nationals may also have a sovereign interest in seeking justice.<sup>53</sup>

### 3.4. Allied Military Tribunals

A final option to prosecute war crimes committed in Iraq is to set up a so-called military tribunal under allied supervision and allied responsibility. This would mainly mean that officers, who are experts in the law of armed conflict would act as judges and prosecutors, although there could be the possibility of using civilian personnel from other countries. The well known precedent of a military tribunal was the *International Military Tribunal* (IMT) at Nuremberg which tried the major German war criminals of the Second World War.<sup>54</sup>

<sup>41</sup> Amnesty International April 2003, *Iraq – Ensuring Justice for human rights abuses*, AI Index: MDE/14/080/2003, p. 6, available at <http://www.amnesty.org>.

<sup>42</sup> Krane, J./Abu-Nasr, D., Associated Press, "Iraq gets Court Reform; US Soldier Dies", in *FindLaw, Legal News and Commentary*, 17 June 2003, available at <http://news.findlaw.com>.

<sup>43</sup> Krane, J./Abu-Nasr, D., Associated Press, "New Criminal Court System Created in Iraq", in *Las Vegas Sun online*, 17 June 2003.

<sup>44</sup> International Herald Tribune, *US plans special court in Iraq – Saddam loyalist to be tried for crimes against coalition*, 18 June 2003, p. 3.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Art. 49 Geneva Convention I, art. 50 Geneva Convention II, art. 129 Geneva Convention III, art. 146 Geneva Convention IV, for further details see Wolfrum, R., "Enforcement of International Humanitarian Law", in Fleck, D. (ed.), *Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflict*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp.530-550.

<sup>47</sup> Cf. Bothe, M., "War Crimes", Cassese, A. et al., *supra*, note 3, at 390–426.

<sup>48</sup> Cf. David, E., "La loi belge sur les crimes de guerre", (1995) 28 *Revue belge de droit international* 668-684.

<sup>49</sup> Cf. <http://www.reuters.com>, *Iraq Council to Set Up Court to Try Saddam*, 15 July 2003.

<sup>50</sup> See Malinowski, T., *Prosecuting Iraqi War Crimes*, Statement before the Senate Governmental Affairs Committee, 10 April 2003, p. 7, <http://govt-aff.senate.gov/041003malinowski.pdf>.

<sup>51</sup> War Crimes, US Code, Title 18, Chapter 11, Sec. 2441.

<sup>52</sup> Prosper, P.-R., *supra*, note 34, p. 2.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> For a general overview over military tribunals, see Appleman, J.A., *Military Tribunals and International Crimes*, Westport, CN 1971; Green, A. W., "The Military Commission", (1948) 42 *American Journal of International Law* 832 and Winthrope, W., *Military Law and Precedents*, 2<sup>nd</sup> ed., BeardBooks, 2000.

In the United States there are nowadays mainly two types of military tribunals. First, there are *courts-martial* which are established by the US armed forces and convened by military commanders. The American *Uniform Code of Military Justice* (U.C.M.J.)<sup>55</sup> limits the personal jurisdiction of courts-martial to members of the US military,<sup>56</sup> prisoners of war (POWs)<sup>57</sup> and certain specified categories of civilians.<sup>58</sup> Courts-martial are composed of at least one commissioned officer up to one military judge and five officers. Since it is unlikely that the US is going to risk that its own soldiers are indicted by an international tribunal, courts-martial are fora where American soldiers would most probably be indicted if there is evidence that they have committed war crimes.

Second, there are *military commissions* which could play a major role in the prosecution of crimes committed against US personnel. Since unlawful combatants, saboteurs and spies, among others, are not subject to the jurisdiction of courts-martial, such persons have historically been prosecuted by military commissions.<sup>59</sup> These derive their authority from the United States Constitution and are created by military order by the President of the US who can delegate this power to other ministries, e.g. the Secretary of Defense.

Actually, before the outbreak of the armed conflict in Iraq, on 13 November 2001 George W. Bush issued a *Military Order* which allows the Secretary of Defense to create military commissions to try members of Al Qaeda.<sup>60</sup> Pursuant to this Military Order, the US may establish military commissions to prosecute terrorists for violations of the laws of war and “other applicable laws”. On 21 March 2002 the US Department of Defense issued *Military Commission Order No. 1*, which includes “Procedures for Trials by Military Commissions of Certain Non-United States Citizens in the War Against Terrorism”, to ensure full and fair trial.<sup>61</sup> On 30 April 2003 the Department of Defense published *Military Commission Instructions*<sup>62</sup> which establish policies for the issuance and interpretation of Military Commission Instructions promulgated pursuant to the Military Order and Military Commission Order No. 1.

President Bush’s military order has been criticised by human rights organisations and even by American scholars<sup>63</sup> for lack of the most basic guarantees of fair process and the negligence of well established rights of the accused (e.g. the restriction of the right to choose one’s defence counsel),<sup>64</sup> although in the meantime the US administration has amended certain rules.<sup>65</sup> It has also been claimed that according to those military orders POWs would be tried in a manner that violates the 1949 Geneva Conventions, especially article 102 of the Third Geneva Convention.<sup>66</sup> Since US service members are tried before courts-martial and have a right of appeal to an independent civilian court,<sup>67</sup> any POW held by the US would also have to be tried there and would have a similar right of appeal. However, military commissions are not the same as courts-martial, because the former are especially created in order to preclude some of the procedural safeguards of courts-martial.

Although the said military commissions have been created to battle the terrorists of Al Qaeda, they could also be used to try Iraqi nationals who the US believe to have engaged in international terrorism or have links to Al Qaeda.<sup>68</sup> It seems rather hard to believe that it should be a mere coincidence that the *Military Commission Instructions* were issued on 2 May 2003, just one day after President Bush had declared the end of the major combat activities in Iraq.

The disadvantages of such military commissions stand at face value: first of all, there is no separation of power since prosecutor, judge and the final institution of review,<sup>69</sup> the President of the US, all belong to the executive. The reproach of “victor’s justice” would be inevitable, since only Iraqi war crimes would be prosecuted. Furthermore, military commissions are often seen as “kangaroo courts”, not as legitimate mechanisms of accountability.<sup>70</sup> Moreover, they often have the tendency to rather hide the facts they are supposed to reveal.<sup>71</sup> Finally, it is highly questionable if the regulations

<sup>55</sup> 10 U.S.C. paras. 801-946 (2000); see also Staff, J.J., *Index and Legislative History: Uniform Code of Military Justice*, Buffalo, NY 2000

<sup>56</sup> U.C.M.J. art. 2 (1).

<sup>57</sup> U.C.M.J. art. 2 (9).

<sup>58</sup> U.C.M.J. art. 2 (10)–(11).

<sup>59</sup> Mundis, D.A., “The Use of Military Commissions to Prosecute Individuals Accused of Terrorist Acts”, (2002) 96 *American Journal of International Law* 321.

<sup>60</sup> Military Order – Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism, 66 Fed. Reg. 57, 833 (13 November 2001), available at <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/mo-111301.htm> [hereafter “Military Order”].

<sup>61</sup> Department of Defense, Military Commission Order No. 1, 21 March 2002, available at <http://www.dod.mil/news/Mar2002/d20020321ord.pdf>.

<sup>62</sup> Department of Defense, Military Commission Instructions, 30 April 2002, available at [http://www.dod.mil/news/May2003/b05022003\\_bt297-03.html](http://www.dod.mil/news/May2003/b05022003_bt297-03.html).

<sup>63</sup> For a general overview of the different opinions concerning military commissions, cf. Mundis, D.A., *supra*, note 59, 320-328; Wedgwood, R., Al Qaeda, Terrorism, and Military Commissions, (2002) 96 *American Journal of International Law* 328-337; Koh, H.H., “The Case Against Military Commissions”, (2002) 96 *American Journal of International Law* 337-344; Fitzpatrick, J., Jurisdiction of Military Commissions and the Ambiguous War on Terrorism, (2002) 96 *American Journal of International Law* 345-354 and Matheson, M. M., “U.S. Military Commissions: One of Several Options”, (2002) 96 *American Journal of International Law* 354-358.

<sup>64</sup> See Military Commission Order No. 1, Department of Defense, 21 March 2002, sec. 4, chap. C (2)+(3)

<sup>65</sup> Cf. Military Commission Order No. 1, Department of Defense, 21 March 2002 and Military Commission Instructions No. 1 – 8, Department of Defense, 30 April 2003.

<sup>66</sup> *Human Rights Watch Briefing Paper on U.S. Military Commissions*, 25 June 2003, available at <http://www.hrw.org>; see also Mundis, D. A., *supra*, note 59, 326.

<sup>67</sup> Cf. *Uniform Code of Military Justice*, U.S.C. title 10, Ch. 47.

<sup>68</sup> Military Order, 13 November 2001, sec. 2, para. (a), subpara. (1) states that “The term ‘individual subject to this order’ shall mean any individual who is not a United States citizen with respect to whom I determine from time to time in writing that (1) there is reason to believe [...] (ii) has engaged in, aided or abetted, or conspired to commit, acts of international terrorism, or acts in preparation therefore, that have caused, threaten to cause, or have as their aim to cause, injury to or adverse effects on the United States, its citizens, national security, foreign policy, or economy”.

<sup>69</sup> See Military Order, 13 November 2002, sec. 4 (8).

<sup>70</sup> Koh, H.H., “The Case Against Military Commissions”, (2002) 96 *American Journal of International Law* 341

<sup>71</sup> *Ibid.*

which have been issued to govern the procedure are in conformity with international human rights standards.<sup>72</sup>

#### 4. Perspectives and Conclusion

Although it is definite, especially after the respective statement of its Chief Prosecutor, that the International Criminal Court will not play any role in the prosecution of war crimes committed in Iraq, it is not yet clear which will be the forum where possible offenders will be prosecuted. Statements by US officials seem to indicate that there will not be one single court in charge, but it is more likely that we will see a mixture of different tribunals depending on the nationality of victim or accused, respectively.<sup>73</sup> For crimes against US personnel and, of course, for crimes by US soldiers, the United States themselves will mainly prosecute, although there might be a role for the *Central Criminal Court*, which is planned to be set up in Iraq. For the regime's crimes against other countries' nationals, the US will leave it to the respective States to prosecute the offenders themselves. For the regime's crimes committed against Iraqi citizens, there are the first signals that there will be a tribunal or commission mainly led by Iraqis.<sup>74</sup> However, the participation of international (at least American and British) lawyers seems to be likely. An international *ad hoc* Tribunal established by or with the support of the UN, although it seems to be the best solution, appears not to be on the agenda at the moment. However, this could change, if the

United States realises that in addition to the difficulties encountered in establishing a new administration, it also faces problems in finding justice for the numerous victims of war crimes.

In conclusion, one can say that the armed conflict in Iraq also presents a test for the system of international criminal law. Examining the different forum options for war crimes committed in Iraq has shown that by now there are a wide range of possibilities to prosecute offenders who are guilty of genocide, crimes against humanity and war crimes. However, this survey has also clearly shown an obvious deficiency of international criminal law: there is no obligatory jurisdiction and the question whether an offender is going to be indicted still depends very much on "political" circumstances. This again shows the need for the universal acceptance of the International Criminal Court – including the United States of America – which would constitute a major step towards international justice.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> *Ibid*, see also Mundis, D. A., *supra*, note 59, 324 and Fitzpatrick, J., Jurisdiction of Military Commissions and the Ambiguous War on Terrorism, (2002) 96 American Journal of International Law 350-351.

<sup>73</sup> Prosper, P.-R., *supra*, note 34, p. 2.

<sup>74</sup> Cf. <http://www.reuters.com>, US Wants Iraqis to Try Saddam if Caught – NY Times, 1 August 2003.

<sup>75</sup> An outlook for international criminal justice presents Cassese, A., *International Criminal Law*, *supra*, note 39, pp.445-458.

## Die Sicherheit humanitärer Helfer im Irak

Michaela Schneider\*

### 1. Einführung

Zur Einführung in die Thematik soll ein Zitat aus der Resolution 1472<sup>1</sup> vom 28. März 2003, und somit ungefähr eine Woche nach dem Beginn des bewaffneten Konflikts im Irak verabschiedet, dienen: „Der Sicherheitsrat,[...] tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen, 1. ersucht alle beteiligten Parteien, sich streng an ihre Verpflichtungen nach dem Völkerrecht, insbesondere nach den Genfer Abkommen und der Haager Landkriegsordnung, zu halten, einschließlich derjenigen, die den zivilen Grundbedarf des irakischen Volkes innerhalb und außerhalb Iraks betreffen;[...] 8. fordert alle beteiligten Parteien nachdrücklich auf, den internationalen humanitären Organisationen im Einklang mit den Genfer Abkommen und der Haager Landkriegsordnung vollen und ungehinderten Zugang zu allen hilfsbedürftigen Menschen in Irak zu gewähren und alle notwendigen Einrichtungen für ihre Tätigkeit zur Verfügung zu stellen **und die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen und des beigestellten Personals samt ihres Materials sowie des Personals der humanitären Organisationen in Irak bei der Deckung dieses Bedarfs zu fördern**;[...].“<sup>2</sup>

Eine Resolution mit einem solchen Wortlaut humanitäre Helfer betreffend hat es in den Jahren vor Beendigung des Kalten Krieges nicht gegeben. In dieser Zeit stufte man die Sicherheit humanitären Hilfspersonals in Konfliktgebieten nicht als besonderes Problem ein. Zwar gab es auch damals immer wieder Sicherheitsvorfälle.<sup>3</sup> Solche Vorkommnisse waren jedoch selten. Fand ein Übergriff auf humanitäres Hilfspersonal statt, wurde er, wenn auch ein dramatisches Ereignis, als Unfall gewertet. Seit dem Ende des Kalten Krieges hingegen ist die Anwendung von Gewalt gegen humanitäre Helfer zur alltäglichen Routine geworden. Es gab und gibt keinen bewaffneten Konflikt, in dem humanitäres Hilfs-

\* Michaela Schneider war Wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFHV, Bochum, und ist momentan Rechtsreferendarin.

<sup>1</sup> UN-Doc. S/RES/1472 vom 28. März 2003.

<sup>2</sup> Hervorhebung durch Verfasserin.

<sup>3</sup> Ein „Sicherheitsvorfall“ (*security incident*) ist gegeben, wenn sich eine Person oder eine Sache in einer Lage befindet, in der ihre physische und mentale Integrität bedroht ist, aber noch keine Verletzung dieser Integrität stattgefunden hat. Nicht nur die Gewaltakte selbst, sondern auch bedrohliche Situationen sind daher mit dem Begriff des Sicherheitsvorfalls erfasst. Diese Definition folgt der des IKRK. Quelle ist die mündliche Stellungnahme eines der Sicherheitsbeauftragten des IKRK.

personal nicht Opfer von Drohungen, Verletzungen, Geiselnahmen, Raubüberfällen, Vergewaltigungen oder Mord ist. Zu Beginn der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts war infolgedessen ein rapider Anstieg der Sicherheitsvorfälle zu verzeichnen. Dazu einige Statistiken:

- Unter den zivilen Mitarbeitern der Vereinten Nationen sind im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 1992 und dem 30. Juni 2002 insgesamt 214 Opfer aus 69 Ländern zu beklagen, von denen 114 ihr Leben durch Schussverletzungen verloren.<sup>4</sup> Zudem ereigneten sich Geiselnahmen in über 250 Fällen<sup>5</sup> sowie eine noch nicht da gewesene Anzahl anderer gewaltsamer Akte wie Vergewaltigung und Raub<sup>6</sup>.
- Bei der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (IFRK) gab es unter den humanitären Helfern zwischen 1992 und 2001 über 60 Todesopfer.<sup>7</sup>
- Zwischen 1992 und 2001 wurden darüber hinaus 84 Mitarbeiter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), darunter 20 Personen des internationalen Personals, getötet und 242 schwer verwundet.<sup>8</sup>
- Für die Nichtregierungsorganisationen (NRO) sind exakte Zahlen nicht verfügbar. Es lässt sich nur vermuten, dass die Opfer in die Hunderte gehen.

## 2. Das Problem der Sicherheit humanitärer Helfer im Allgemeinen

Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde die Sicherheit humanitärer Helfer, die in Konfliktgebieten tätig werden, somit zu einem Problem, das auch heutzutage noch besteht. „Sicherheit“ bedeutet in diesem Zusammenhang der Schutz humanitärer Helfer vor gegen sie gerichtete Gewaltakten. Dem liegt das Konzept „*security*“ zugrunde, das getrennt von „*safety*“ zu betrachten ist.<sup>9</sup> Letzteres bezeichnet den Schutz vor Krankheit und Unfällen, die von der Natur oder von nicht gewaltsamen Umständen verursacht werden, zum Beispiel Verkehrsunfälle. Dieses Begriffspaar existiert weder im Deutschen noch im Französischen. Dementsprechend wird diese Unterscheidung nicht generell getroffen, so auch nicht vom IKRK. Sie bietet sich jedoch an, da sich das Problem der gewaltsamen Angriffe so präziser beschreiben lässt und auch die Maßnahmen für „*safety*“ und „*security*“ oft verschieden sind. Beispielsweise ist ein Verkehrsunfall häufig vermeidbar, wenn man ohne Alkoholeinfluss einen Wagen lenkt. Ereignet sich dennoch ein Unfall, lassen sich dessen Folgen verringern, wenn man den Sicherheitsgurt angelegt hat. Dies sind einfach durchzuführende Maßnahmen, um seine und die Sicherheit anderer zu erhöhen. Dagegen ist es weitaus schwieriger, sich gegen den Beschuss durch einen Hecken-schützen zu sichern oder einen bewaffneten Angriff auf ein Fahrzeug zu verhindern.

Die Gründe für das bestehende Sicherheitsproblem sind vielfältig. Aus Zeitgründen kann nachfolgend jedoch nur eine knappe Darlegung erfolgen.

Zum einen finden mit Beginn der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts so genannte neue Konflikte<sup>10</sup> statt, die viele

Charakteristika aufweisen, die der Sicherheit humanitärer Helfer abträglich sind. So handelt es sich zumeist um nicht-internationale bewaffnete Konflikte, deren Hauptakteure nicht-staatliche Konfliktparteien (also z.B. paramilitärische Einheiten, örtliche Kriegsfürsten (*warlords*), kriminelle Banden oder Söldnergruppen) sind, die bei der Verfolgung ihrer Ziele weder Recht noch Disziplin, weder Freund noch Feind kennen. Die staatlichen Strukturen sind oft zusammengebrochen oder extrem geschwächt, woraus die Paralyse der Regierungstätigkeit sowie der Zusammenbruch von Recht und Ordnung resultieren. Mithin herrschen nicht selten Chaos und Anarchie. Darüber hinaus sind die Ziele der irregulären Kämpfer weniger geopolitisch oder ideologisch geprägt, sondern vielmehr auf die Zerstörung und Vertreibung anderer ethnischer, kultureller oder religiöser Gruppen sowie die persönliche Bereicherung und die Erweiterung der Macht gerichtet. Infolgedessen ist die Zivilbevölkerung das direkte Angriffsziel der bewaffneten Auseinandersetzungen geworden, und damit sind auch die humanitären Helfer in Gefahr, welche aufgrund ihrer Hilfstätigkeit die Erreichung der Konfliktziele wenn auch nicht verhindern, so doch zumindest verzögern. Schließlich ist ein wesentliches Merkmal der neuen Konflikte der Mangel an Respekt vor dem geltenden internationalen Recht, vor allem vor dem humanitären Völkerrecht sowie den Menschenrechten.

Ein weiterer Grund für das entstandene Sicherheitsproblem bezüglich humanitärer Helfer, die in bewaffneten Konflikten tätig werden, stellt das – in Reaktion auf die neuen Konflikte geänderte – Konzept der humanitären Hilfe dar. Neben der reinen Bereitstellung von Gütern erfasst das Konzept weitgehend nun auch den Aspekt des Schutzes der Zivilbevölkerung (*protection*). Es findet zudem ein größerer Wettbewerb um Unterstützung durch die Geldgeber und daher auch um Medienpräsenz statt, mit der Folge, dass sich die humanitären Helfer mehr und mehr inmitten des Konfliktgeschehens platzieren. Darüber hinaus ist das Militär zum neuen Akteur in der humanitären Hilfe geworden, die zudem häufig als Ersatz für politische Aktionen dient. Die humanitäre Hilfe wurde somit militarisiert und politisiert. Aufgrund all dessen ist, zumindest in der Wahrnehmung der Konfliktparteien und

<sup>4</sup> Laut einem nicht-öffentlichen Dokument des Koordinators für Sicherheitsfragen der Vereinten Nationen (liegt der Verfasserin vor).

<sup>5</sup> Vom 1. Januar 1994 bis zum 30. Mai 2002 waren es 258 Menschen in 70 verschiedenen Vorfällen, UN-Doc. A/57/300 vom 15. August 2002, Abschnitt 3. Für die Zeit davor ist keine umfassende Statistik veröffentlicht.

<sup>6</sup> UN-Doc. A/57/300 vom 15. August 2002, Abschnitt 3.

<sup>7</sup> Laut Statistiken der IFRK (liegen der Verfasserin vor).

<sup>8</sup> Laut Statistiken des IKRK (liegen der Verfasserin vor). Siehe auch R. Muggah/M. Griffiths, *Reconsidering the tools of war: small arms and humanitarian action*, HPN Network Paper Nr. 39, ODI, London, Juli 2002, S. 16, wonach zwischen 1990 und 1999 mehr als 93 Delegierte getötet und ca. 280 verletzt wurden.

<sup>9</sup> K. Van Brabant, *Operational Security Management in Violent Environments. A Field Manual for Aid Agencies*, Good Practice Review 8, ODI, London, 2000, S. xiii und 3; R. Martin, *NGO field security*, *Forced Migration Review*, April 1999, URL: <http://www.fmreview.org> (7. Mai 2001), S. 4.

<sup>10</sup> Siehe nur M. Kaldor, *Neue und alte Kriege: Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*, Frankfurt am Main, 2000 (Originalausgabe: Cambridge, 1999) und H. Münkler, *Die neuen Kriege*, Reinbek, September 2002.

auch der Zivilbevölkerung, die Neutralität des Hilfspersonals abhanden gekommen. Gerade darin liegt eine vielfach unterschätzte Wirkung auf die nicht mehr vorhandene Sicherheit humanitärer Helfer.

Als dritte Ursache für das aufgekommene Sicherheitsproblem lässt sich das leider heutzutage immer noch ungenügende Sicherheitsmanagement der meisten Hilfsorganisationen identifizieren. Die Mehrheit der Hilfsorganisationen begegnete dem Sicherheitsproblem anfangs nur halbherzig und tut dies teilweise noch heute, sei es aus Ignoranz, aufgrund falscher Verteilung von Prioritäten oder aus Mangel an finanziellen Mitteln oder Fachleuten. Umso mehr sind die jüngsten Entwicklungen in Deutschland, die eine Verbesserung des Sicherheitsmanagements anstreben, zu begrüßen. Beispielhaft zu erwähnen ist dabei zum einen die Entwicklung von Mindeststandards für die Personalsicherheit in der humanitären Hilfe durch den Verband Entwicklungspolitik Deutscher NRO e.V. (VENRO).<sup>11</sup> Zum anderen ist das Angebot neu gestalteter Kurse des Bundesverwaltungsamts – Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz – zum Thema „Safety and Security im Auslandseinsatz“<sup>12</sup> zu nennen.

Schließlich ist ein vierter Grund für die mangelnde Sicherheit humanitärer Helfer in bewaffneten Konflikten im Bereich des völkerrechtlichen Rahmens, welcher Vorschriften zu deren Schutz enthält, zu finden. Wenn man auch, wie das IKRK, die Normen des humanitären Völkerrechts noch als ausreichend für den Schutz humanitärer Helfer ansehen kann – was sich jedoch zumindest hinsichtlich der nicht-internationalen bewaffneten Konflikte bezweifeln lässt –, so ist doch deren Effektivität sehr gering, da schlicht keine Kenntnis der Normen und keine Fähigkeiten zu deren Einhaltung vorhanden sind oder kein Befolgungswille bei den Konfliktparteien besteht. Darüber hinaus sind auch die nicht am Konflikt beteiligten Staaten selten willens, ihrer Verpflichtung aus dem gemeinsamen Art. 1 der Genfer Abkommen<sup>13</sup> nachzukommen. Mithin entfalten auch andere völkerrechtliche Instrumente, wie beispielsweise das Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigemordnetem Personal,<sup>14</sup> kaum Wirkung.

Während humanitäre Helfer seit 1990 hauptsächlich in dem eben beschriebenen Umfeld tätig werden, in dem internationale bewaffnete Konflikte zwischen zwei oder mehreren Staaten nur noch selten vorkommen, trat mit dem 11. September 2001 dahingehend eine neue Wendung ein. Der nach den Anschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon einsetzende „Krieg gegen den Terror“ soll nach dem Willen von US-Präsident *George W. Bush* alle Staaten erfassen, die Terroristen beherbergen bzw. nach dem Besitz von Massenvernichtungswaffen streben. Bis zu 60 Staaten werden verdächtigt. Die „Operation Enduring Freedom“ in Afghanistan und der völkerrechtswidrige Krieg gegen den Irak dürften daher nur der Anfang des angeblichen Anti-Terror-Krieges gewesen sein, wobei Nordkorea und der Iran als andere Teilnehmer an der „Achse des Bösen“ wohl schon auf der Liste der demnächst anzugreifenden Staaten stehen. Die „Anti-Terror“-Kriege könnte man infolgedessen auch als neue Konflikte der zweiten Generation bezeichnen. Auch in

diesen ist das Problem der Sicherheit humanitärer Helfer gegenwärtig, allerdings, wie im Folgenden dargelegt wird, teilweise aufgrund anderer Umstände als derjenigen, welche in den neuen Konflikten maßgeblich sind, die nach 1990 auftraten.<sup>15</sup>

### 3. Das Problem der Sicherheit humanitärer Helfer im Irak

Während des bewaffneten Konflikts im Irak wurden relativ wenig humanitäre Helfer Opfer von Angriffen. Am 8. April 2003 geriet ein Hilfskonvoi des IKRK, dessen Fahrzeuge alle deutlich mit dem Schutzzeichen gekennzeichnet waren, in ein Kreuzfeuer. Dabei wurde ein kanadischer Delegierter getötet. Im Verlauf des Krieges wurden außerdem zwei humanitäre Helfer von Médecins sans Frontières/Ärzte ohne Grenzen verschleppt, später jedoch wieder freigelassen. Darüber hinaus wurden Büros der Vereinten Nationen geplündert. Zudem konnten vom IKRK herbeigerufene US-Truppen aufgrund mangelnder Befehle nicht eingreifen, als zwei Ambulanzen und Medizin aus dem al-Kindi-Krankenhaus in Bagdad gestohlen wurden. Mit dem Ausbruch des bewaffneten Konflikts bestanden die Hauptgefahren für humanitäre Helfer somit im „Hineingeraten“ in Feindseligkeiten sowie darin, Opfer von kriminellen Akten zu werden.

Seit der Übernahme der Macht durch die Koalitionstruppen ist die Kriminalitätsrate enorm gestiegen. Insbesondere die Autobahn von Bagdad nach Mossul ist häufig Tatort von bewaffneten Angriffen auf Fahrzeuge sowohl der Koalitionstruppen als auch der Hilfsorganisationen. Noch enden diese kriminellen Übergriffe jedoch selten tödlich. Im Westen von Bagdad wurden beispielsweise am 12. Juni 2003 ein Mitarbeiter einer NRO und ein diplomatischer Gesandter zwar angegriffen und ausgeraubt, aber nicht getötet. Da generell wenig Recht und Ordnung herrscht und es immer wieder zu Schießereien zwischen den Besatzungstruppen und Anhän-

<sup>11</sup> VENRO (Hrsg.), Mindeststandards für die Personalsicherheit in der humanitären Hilfe, Bonn, Januar 2003. Das Dokument ist auch auf der Website von VENRO unter Publikationen, Einzelveröffentlichungen, zu finden. URL: <http://www.venro.org> (2. April 2003).

<sup>12</sup> Die Kurse richten sich zunächst an Führungs- und Funktionskräfte und demnächst auch an Einsatzkräfte und zu entsendende Mitarbeiter von Organisationen in der humanitären Hilfe und im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Siehe Näheres dazu auf der Website der Akademie, URL: <http://www.bzs.bund.de/semi2003/krisenmanagement/054.htm> (2. Juni 2003).

<sup>13</sup> I. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde, BGBl. 1954 II, 783; II. Genfer Abkommen zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See, BGBl. 1954 II, 813; III. Genfer Abkommen über die Behandlung von Kriegsgefangenen, BGBl. 1954 II, 917; IV. Genfer Abkommen zum Schutze der Zivilpersonen in Kriegszeiten, BGBl. 1954 II, 917.

<sup>14</sup> UN-Doc. A/RES/49/59 vom 9. Dezember 1994; BGBl. 1997 II S. 230. Das Übereinkommen ist am 15. Januar 1999 in Kraft getreten und hat 65 Vertragsstaaten (Stand: 1. August 2003). Die mangelnde Wirkung ist daneben auf die erheblichen Unzulänglichkeiten sowohl im sachlichen als auch im persönlichen Anwendungsbereich zurückzuführen.

<sup>15</sup> Im Gegensatz zu dem Konflikt im Irak zeigt der „Anti-Terror“-Krieg gegen Afghanistan viele Merkmale auf, die auch für die neuen Konflikte bezeichnend sind. Die diesbezügliche Sicherheitslage der humanitären Helfer ähnelt somit mehr derjenigen in den neuen Konflikten als derjenigen im Irak.

gern von *Saddam Hussein* bzw. kriminellen Elementen kommt, sind die Hauptgefahren für die humanitären Helfer somit auch nach Beendigung der „heißen“ Kampfphase noch dieselben wie zur Zeit der Austragung des Konflikts. Lediglich deren Ausmaß hat sich geändert. Gleichwohl sind auch während der Besatzungszeit bislang wenige Angriffe auf humanitäre Helfer erfolgt.

Mithin stellt sich die Frage, worin die Gründe dafür liegen. Die wenigen Opfer unter den humanitären Helfern lassen sich zunächst darauf zurückführen, dass es sich bei dem Irak-Konflikt um einen internationalen bewaffneten Konflikt handelte, bei dem sich die hochgerüstete Streitmacht der Welt mit samt ihren Verbündeten und ein funktionierender Staat mit einer übermächtigen Regierung gegenüberstanden. Auf beiden Seiten herrschten damit bei Beginn der Feindseligkeiten Recht und Ordnung, starke Kommandostrukturen und Disziplin unter den Soldaten. Aufgrund dessen war der Irak während der Kampfhandlungen somit grundsätzlich in der Lage, seiner Verantwortlichkeit zum Schutze der anwesenden humanitären Helfer nachzukommen. Diese Verantwortlichkeit ergibt sich aus der jeder Regierung innewohnenden Funktion der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung und so des Schutzes von Personen und Eigentum innerhalb ihrer Jurisdiktion. Sie rührt zudem von den vom Irak ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere den Genfer Abkommen, her. Diesen sind auch die Koalitionsstreitkräfte verpflichtet. Darüber hinaus war der Großteil der irakischen Zivilbevölkerung dankbar für jede Hilfe, die sie bekam. Der Umstand, der jedoch hauptsächlich zu den seltenen Sicherheitsvorfällen während des Krieges beitrug, war schlicht der, dass sich während der Kampfhandlungen überhaupt nur sehr wenige Hilfsorganisationen im Land befanden. Dies hing auch damit zusammen, dass die humanitären Helfer eine Genehmigung des US-Verteidigungsministeriums („Humanitarian Operation Centre“<sup>16</sup>) benötigten, um über Kuwait einreisen zu dürfen.

Mit der Übernahme der Kontrolle über feindliches Gebiet fiel den USA als Besatzungsmacht die Verantwortung für das Wohlergehen und die Sicherheit der sich dort befindlichen Personen und somit auch der humanitären Helfer zu. Da auch die Koalitionsstreitkräfte über eine streng geordnete Kommandostruktur sowie Disziplin verfügen, besitzen auch die USA grundsätzlich die Fähigkeit, dieser Verantwortung nachzukommen.

Es ist hingegen eine andere Frage, ob sie auch tatsächlich in der Lage sind, dieser Verantwortung gerecht zu werden. Momentan scheint dies nicht der Fall zu sein. Da die Koalitionsstreitkräfte in letzter Zeit häufiger das Opfer gezielter, terroristischer Angriffe werden, steht ihre Sicherheit an erster Stelle. Dies hat unter anderem eine eingeschränkte Operationstätigkeit zur Folge, da ein Entfernen von den stark geschützten Stützpunkten lebensgefährlich ist. Außerdem sind nicht genügend Soldaten vor Ort, um die Mitarbeiter und Güter der Hilfsorganisationen, die immer zahlreicher im Irak vertreten sind, zu schützen. Zudem wird die generelle Sicherheitssituation im Land immer brisanter. Dazu tragen vor allem die große Menge an Waffen, welche im Umlauf sind, sowie die zunehmende Unzufriedenheit unter der Zivilbevölkerung bei. Äußerungen aus Washington, anlässlich derer amerikanische NRO als „Arm“ der Regierung bezeichnet werden,<sup>17</sup> verstärken darüber hinaus den bereits angesprochenen Verlust der Wahrnehmung der Neutralität der humanitären Helfer. Als Folge daraus werden nämlich alle NRO, die im Irak tätig werden, und damit auch die humanitären Helfer vor Ort, mit dem amerikanischen Militär in Verbindung gebracht. Das Tätigwerden der speziell ernannten zivilmilitärischen Verbindungsoffiziere, welche als ein Informationskanal zwischen den Truppen und den NRO dienen sollen, wird diesen Eindruck noch steigern, wenn sie in voller Montur und mit gepanzerten Wagen vor den Büros der Hilfsorganisationen vorfahren. Obgleich sich also die Sicherheitslage für humanitäre Helfer im Irak zunächst im Vergleich zu beispielsweise derjenigen in Somalia, der Demokratischen Republik Kongo oder auch in Liberia viel besser darstellt, scheint es mithin nur eine Frage der Zeit, bis sich vermehrt Angriffe auf humanitäre Helfer ereignen werden.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Siehe dazu Näheres auf der Website, URL: <http://www.agoodplacetostart.org> (3. Juni 2003), die im Übrigen auch Informationen zur Sicherheitssituation enthält.

<sup>17</sup> N. Klein, Bush to NGOs: Watch your mouths, in: *The Globe and Mail* (Canada), 20. Juni 2003, S. A15.

<sup>18</sup> Nachtrag: Am 19. August 2003 fand ein terroristischer Bombenanschlag auf das Hauptquartier der Vereinten Nationen in Bagdad statt, der mehr als 20 Menschen das Leben kostete, darunter den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs der Vereinten Nationen, *Sergio Vieira de Mello*, und über 100 Verletzte forderte. Laut einer Nachrichtenmeldung des ZDF vom selben Tag gab es Spekulationen darüber, dass der irakische Übergangsrat der US-Armee bereits fünf Tage zuvor mitgeteilt habe, dass terroristische Anschläge auf so genannte weiche Ziele wie beispielsweise das Hauptquartier der Vereinten Nationen drohten. Die Sicherheitsmaßnahmen wurden jedenfalls nicht verstärkt. Näheres zu den Hintergründen dieses Anschlags wurde bis zum 21. August 2003 nicht bekannt.

# Das Ende der Weltordnung? Die Vereinten Nationen nach dem Irak-Krieg

Sven Bernhard Gareis\*

Nach dem raschen militärischen Sieg im Irak kommen die USA und ihre Verbündeten mit der Schaffung einer stabilen Nachkriegsordnung im Irak nur sehr langsam voran. Noch immer herrschen Chaos und Unsicherheit, den Besatzungsmächten schlägt Misstrauen entgegen, fast täglich werden US-Soldaten Opfer eines offenkundig systematisch geführten Guerillakrieges von Anhängern und Kämpfern des alten Systems. Eine friedliche und demokratische Zukunft des Irak bleibt weiter im Ungewissen. Auch bei den Vereinten Nationen in New York herrscht rund vier Monate nach dem Zerschlagen des Sicherheitsrates an der Auseinandersetzung um Krieg und Frieden im Irak noch keineswegs Klarheit über die Folgen der Irak-Krise für die Weltorganisation und ihre künftigen Perspektiven. Eine erste offene Aussprache im Sicherheitsrat zur Lage im Irak kam am 22. Juli 2003 über eine Bestandsaufnahme der ernüchternden Bilanz kaum hinaus. Immerhin zeichnete sich eine Verständigung zwischen den ehemaligen Befürwortern und Gegnern des Krieges ab, über die Bedingungen eines erweiterten internationalen Engagements im Irak zu verhandeln. Allerdings dürfte ein allzu großer Optimismus, dieser Prozess könnte in absehbarer Zeit zu einem nachhaltigen Wiedererstarben der Vereinten Nationen führen, auch für den Fall kaum gerechtfertigt sein, dass es bald zu einer neuerlichen Sicherheitsrats-Resolution über die Nachkriegsordnung im Irak kommt. Denn so wichtig die internationale Kooperation in der Irak-Angelegenheit zweifellos ist – die Störungen zwischen der einzigen Weltmacht USA und der Weltorganisation UNO sind derart gravierend, dass sie kaum durch eine (möglicherweise ohnehin nur taktische und punktuelle) Annäherung beider Seiten oder durch eine einzelne Resolution aus der Welt geschafft werden können. Dazu bedarf es umfassenderer Anstrengungen.

## 1. USA und UNO – ein zerrüttetes Verhältnis

Mit ihrer Entscheidung, das monatelange politisch-diplomatische Tauziehen im Sicherheitsrat zu beenden und dem Regime des *Saddam Hussein* ohne ein Mandat der Völkergemeinschaft ein gewaltsames Ende zu bereiten, haben die USA und die Angehörigen ihrer Anti-Irak-Koalition die leiderfahrenen Vereinten Nationen und das von ihnen getragene System kollektiver Sicherheit vor mehr als nur eine neuerliche ernste Belastungsprobe gestellt. Denn deutlich stärker als in vorangegangenen Fällen einer Marginalisierung der UNO und ihres Sicherheitsrates trägt die nunmehrige Situation das Potenzial für eine dauerhafte und existenzielle Krise der Weltorganisation mit sich. Als etwa die NATO in der Kosovo-Krise der Jahre 1998/99 ebenfalls ohne ein Sicherheitsrats-Mandat militärische Gewalt gegen die Bundesrepublik Jugoslawien anwendete, konnten die Staaten des westlichen Lagers nicht nur eine geschlossene Position aufrecht erhalten, die nach erfolgreichem Ausgang der Intervention

auch im globalen Rahmen weitgehende Akzeptanz fand. Sie sorgten vielmehr auch dafür, dass die Kosovo-Frage wieder zu den Vereinten Nationen überstellt und die anschließende zivile und militärische Friedenssicherung durch den Sicherheitsrat legitimiert wurde. Die in der Irak-Krise eingetretene Spaltung dieser mächtigen Staatengruppe, die im Sicherheitsrat über drei Ständige sowie zwei nichtständige Sitze verfügt, hat dagegen eine schon längere Zeit anhaltende dramatische Entwicklung beschleunigt und offen hervortreten lassen. Die Vereinten Nationen stehen in ihrem wichtigsten Aufgabenfeld der internationalen Friedenssicherung vor einer weltpolitischen Wegscheide: Wird es der Organisation gelingen, ihr oftmals prekäres, insgesamt aber doch erfolgreiches Konzept von institutionalisiertem und normenbasiertem Multilateralismus aufrechtzuerhalten, oder wird sich die Dominanz eines Welthegemons durchsetzen, der seinen internationalen Kooperationsbedarf in losen und wechselnden Ad-hoc-Koalitionen zu decken versteht?

Die Entwicklung ist hier allerdings weit zu Ungunsten der Vereinten Nationen vorangeschritten. Am 17. September 2002 legte Präsident *Bush* dem US-Kongress eine neue „National Security Strategy“ (NSS) vor, welche die Bedrohung der USA und der mit ihnen verbündeten bzw. befreundeten Staaten durch transnational agierende Terrornetzwerke sowie durch Massenvernichtungswaffen in der Verfügungsgewalt von „rogue states“ in den Mittelpunkt stellt.<sup>1</sup> Da gegen Terrororganisationen und Despoten die klassische Sicherheitsvorsorge durch Abschreckung oder Rüstungskontrolle versagt, müssen die USA nach dieser Doktrin in der Lage sein, den Feind zu schlagen, bevor dieser in der Lage ist, Gewalt gegen die USA auszuüben. Dabei richten sich die so genannten „preemptive measures“ oder „strikes“ nicht nur gegen erkannte Gefahren oder konkrete Bedrohungen. Vielmehr können schon abstrakte Risiken den Anlass zu entsprechenden Maßnahmen bieten: „*The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack.*“<sup>2</sup> Zu dieser präemptiven Verteidigung sind die USA gegebenenfalls auch im Alleingang bereit – vor allem ohne zuvor die Vereinten Nationen einzuschalten, deren Funktionen und Zuständigkeiten in der gesamten Sicherheitsstrategie mit keinem Wort erwähnt werden. Das Recht zu souveränen, von internationalen Normen oder Gremien unabhängigen Entscheidungen, für die Gewährleistung der

\* Dr. Sven Gareis arbeitet am Sozialwissenschaftlichen Institut der Bundeswehr in Strausberg. Der Beitrag wurde am 4. August 2003 fertiggestellt.

<sup>1</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington 2002, Teil III; Teil V.

<sup>2</sup> The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington 2002, S. 15.



Sicherheit amerikanischer Bürger auch militärische Gewalt einzusetzen, fordert die US-Administration schon lange ein. Mit wissenschaftlichen Argumenten sekundieren hierbei Völkerrechtler, die etwa postulieren, dass völkerrechtliche Normen nur für diejenigen Staaten Geltung haben, die diese auch akzeptieren, oder die gleich die gesamte Idee eines internationalen Normen- und Entscheidungssystems zur Eingrenzung bzw. zum Verbot gewaltsamer nationaler Alleingänge als „Traum“ bezeichnen.<sup>3</sup> Von dieser Position aus ist es kein weiter Weg mehr zu der Auffassung, dass die USA den Irak haben angreifen dürfen, „because there was no international law forbidding it. It was therefore impossible to act unlawfully“.<sup>4</sup> Diese Positionierungen rühren an den Kern der Vereinten Nationen als einer Organisation, die nach dem furiosen und tragischen Scheitern der Westfälischen Ordnung mit ihrem *liberum ius ad bellum* in den Menschheitskatastrophen zweier Weltkriege gerade dazu geschaffen wurde, den Staaten das Verfügungsrecht über Krieg und Gewalt als Mittel der internationalen Politik zu entziehen und es unter die Kontrolle einer internationalen Instanz zu stellen.<sup>5</sup> Einer eingehenden völkerrechtlichen Bewertung halten diese Argumentationsweisen nicht stand.<sup>6</sup> Selbstverständlich lösen sich völkerrechtliche Normen nicht auf, wenn sie von einem Staat oder einer Macht gebrochen werden, und natürlich bleiben auch die Kompetenzen und Verfahrensweisen etwa des Sicherheitsrates in Kraft, auch wenn am Rat vorbei militärische Gewalt angewendet wird. Allerdings können die USA als die mit großem Abstand stärkste und handlungsfähigste Macht der bestehenden Völkerrechtsordnung und der sie tragenden Organisation so massive Schäden zufügen, dass es ihrer Auflösung gleichkäme. Es droht dann ein Rückfall in die Westfälische Ordnung, angesichts der religiösen Unterlegungen etwa in Wendungen wie der „axis of evil“ auch möglicherweise angereichert um einige Elemente des Gerechten Krieges.<sup>7</sup> Den USA ist dabei sicher nicht zu unterstellen, dass sie diese Rückkehr in vergangene Völkerrechtsepochen anstreben. Vielmehr gehen ihre tonangebenden Denker davon aus, dass die USA auf lange Zeit in der Lage sein werden, die zur Bändigung einer internationalen Anarchie notwendige globale Balance im Rahmen einer *pax americana* gewährleisten zu können.<sup>8</sup> Tatsächlich findet die Vorstellung einer unipolaren Weltordnung mit einem „gütigen Hegemon“ an der Spitze auch in Europa durchaus Zustimmung. Allerdings bestehen doch erhebliche Zweifel, dass diese unipolare Ordnung auch tatsächlich besser funktioniert als die bestehende. So zeigen die sich einstellende Überdehnung der amerikanischen Kräfte auf einer Vielzahl von Krisenschauplätzen im Allgemeinen und die Schwierigkeiten der USA bei der Bewältigung der irakischen Nachkriegssituation im Besonderen, dass die amerikanischen Einschätzungen ihrer eigenen Kraft allzu selbstbewusst sein könnten, um hierfür ein von der überwiegenden Mehrheit der Staaten auch akzeptiertes globales Ordnungssystem aufs Spiel zu setzen.

## 2. Macht und Ohnmacht

Für die Entwicklung dieser Konstellation trägt sicherlich die aktuelle amerikanische Regierung eine wesentliche Verantwortung. Stärker noch als ihre Vorgängerin unter Präsident Clinton strebten die neokonservativen Strategen um

Vizepräsident Cheney und Verteidigungsminister Rumsfeld von Beginn an danach, den davoneilenden Welthegemon auch von seinen letzten Bindungen an ein System internationaler Normen- und Verfahrensweisen zu befreien – obwohl seit den 1990er Jahren kein Verbündeter oder gar möglicher Gegner in der Lage gewesen wäre, den Vereinigten Staaten seinen Willen aufzuzwingen. Vom Internationalen Atomteststopp-Vertrag und vom Kyoto-Protokoll über die Kinderrechtskonvention und das Landminen-Übereinkommen bis hin zum ABM-Vertrag und dem Statut über den Internationalen Strafgerichtshof reicht eine breite Palette internationaler Regime und Verträge, aus denen sich die USA entweder zurückgezogen haben, denen sie nicht beigetreten sind oder die sie aktiv bekämpfen. Dazu gehört auch, dass die USA immer häufiger dazu übergehen, die Vereinten Nationen und ihren Sicherheitsrat als ein nach situativen Erfordernissen einzusetzendes Instrument zu betrachten und auch zu behandeln. Dieser Prozess der Entwicklung der USA zum entfesselten Hegemon wird von Robert Kagan in seinem viel beachteten Essay unter den Kategorien von Macht und Ohnmacht analysiert und begründet.<sup>9</sup> Demnach tendieren mächtige Staaten danach, ihren Status nicht nur zu behaupten, sondern durch die Ansammlung weiterer Macht auszubauen und zu vervollkommen. Dabei kann die Anwendung von Gewalt schon deshalb relativ frei eingesetzt werden, weil die Gegenwehr des Schwächeren als kalkulierbares Risiko in das eigene Vorgehen eingeplant werden kann. Demgegenüber streben die schwächeren Staaten danach, direkte Machtausübung und Gewaltanwendung an Normen und Regeln zu binden und diese durch Institutionen überwachen zu lassen, um auf diese Weise eine formale und juristische Gleichheit aller Staaten unabhängig von ihren tatsächlichen Machtpotenzialen zu erlangen und aufrechtzuerhalten. Neben einer philosophischen Sichtweise, die sich stärker an Kants ewigem Frieden als an Hobbes kriegerischem Naturzustand orientiert, macht Kagan dann auch dieses Machtgefälle als Hauptmotiv für die institutionalistischen Bestrebungen eines eher schwachen und handlungsunwilligen Europas aus.

Das Streben nach der Vervollkommnung eines amerikanischen Machtmonopols fand durch die Ereignisse des 11. September 2001 eine nur vorübergehende Zäsur. Der Angriff auf die USA belegte auch deren Verwundbarkeit und ließ in der unmittelbaren Folge multilaterale Ansätze opportuner erscheinen als die Fortsetzung einer strikt unilateralen Linie. Die USA näherten sich den Vereinten Nationen wieder an, bezahlten ihre Schulden und setzten bei ihrer bedachten

<sup>3</sup> M. J. Glennon, Der Traum, in: FAZ vom 25. Juni 2003, S. 7.

<sup>4</sup> M. J. Glennon, Why the Security Council Failed, Foreign Affairs (2003), S. 24.

<sup>5</sup> Siehe hierzu ausführlich S. Gareis und J. Varwick, Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente, Reformen, Opladen 2002, S. 74 f.

<sup>6</sup> Siehe hierzu C. Tomuschat, Völkerrecht ist kein Zweiklassenrecht. Der Irak-Krieg und seine Folgen, Vereinte Nationen 2 (2003), S. 41–46.; O. M. von Lepel, Die präemptive Selbstverteidigung im Lichte des Völkerrechts, Zentrum Innere Führung, Koblenz 2003.

<sup>7</sup> S. Tönnies, Ist das Völkerrecht noch zu retten? Blätter für deutsche und internationale Politik 7 (2003), S. 778.

<sup>8</sup> Vgl. R. Kagan, Macht und Ohnmacht, Berlin 2003, S. 115 f.

<sup>9</sup> Kagan, a.a.O. (Fn. 8), S. 34 f.

Antwort auf die präzedenzlosen Anschläge nachdrücklich auf eine internationale Anti-Terror-Koalition und den VN-Sicherheitsrat.<sup>10</sup> Anders als noch im Kosovo-Krieg jedoch stützten sich die USA bei ihren Maßnahmen gegen den Terrorismus nicht auf multilateralen Strukturen ab, sondern wählten auch nach der Ausrufung des NATO-Falles am 02. Oktober 2001 aus den Unterstützungsangeboten der Verbündeten wie aus einer „tool box“ aus. So konnten sich die Unilateralisten in der US-Regierung das schnelle Niederwerfen der Taliban in Afghanistan dann auf ihre Fahnen schreiben; das Bestreben, die Rolle als „zahmer Weltbürger“ (*Charles Krauthammer*) abzulegen, erhielt neuen Auftrieb.

Verstärkt wurde dieser Prozess jedoch auch durch den wachsenden Unmut über das „Trittbrettfahrertum“, welches aus Sicht der USA viele ihrer Verbündeten in Sicherheitsfragen an den Tag legen. Tatsächlich gibt es kaum einen der nach 1990 aufgeflamten Krisenherde, zu dessen Befriedung die USA nicht von den Anrainern um Hilfe gebeten wurden. Die Friedensdividende nach dem Ende des Kalten Krieges konnten viele europäische Staaten nur einfahren, weil die USA sich bereit erklärten, wesentliche Aufgaben in der postkonfrontativen Sicherheitsordnung Europas zu übernehmen. Aus amerikanischer Sicht ist die Frage durchaus berechtigt, warum die USA eine massive Truppenpräsenz in Bosnien oder im Kosovo aufrechterhalten mussten und noch immer müssen, während in führenden europäischen Ländern die Verteidigungshaushalte immer weiter schrumpfen. Ins Visier nicht nur neokonservativer Hardliner gerät dabei immer wieder der VN-Sicherheitsrat, durch dessen Zuschnitt Staaten wie Frankreich einen weltpolitischen Einfluss ausüben können, der ihrem tatsächlichen Gewicht, vor allem aber ihrer Bereitschaft zum Engagement nicht entspricht. Gleichwohl konnte sich in der sich zuspitzenden Irak-Auseinandersetzung im Sommer 2002 im regierungsinternen Machtkampf noch einmal das Lager der multilateral orientierten Realisten um Außenminister *Colin Powell* durchsetzen und die amerikanische Politik wieder in den Sicherheitsrat bringen. Die einstimmige Verabschiedung der Resolution 1441 am 8. November 2002 hat dann zunächst auch zu einer – wenn auch nur vorübergehenden – Stärkung der Multilateralisten in der US-Regierung beigetragen.

### 3. Das Auseinanderbrechen des Sicherheitsrates

Am letztendlichen Zerbrechen der einheitlichen Haltung des Sicherheitsrates im Februar/März 2003 und an der dann durch den amerikanisch-britischen Alleingang erfolgten Marginalisierung des Rates tragen allerdings auch europäische Staaten ihren Teil der Verantwortung.<sup>11</sup> So hatte Frankreich den USA ein Vorgehen in der Irak-Frage in zwei Schritten vorgeschlagen. Nach einem letzten Ultimatum (wie es dann in Resolution 1441 gestellt wurde) sollte bei weiteren Verstößen des Irak gegen die VN-Auflagen dann über mögliche militärische Schritte entschieden werden. Frankreich hatte damit implizit seine zumindest grundsätzliche Bereitschaft signalisiert, eine militärische Lösung mitzutragen. Als Frankreich dann jedoch im Januar 2003 noch vor dem Bericht der VN-Waffeninspektoren begann, unbefristete Verlängerungen für die Waffeninspektoren zu verlangen und in der Folge

seine ablehnende Haltung bezüglich militärischer Maßnahmen bis hin zur Veto-Drohung gegen einen möglichen amerikanisch-britischen Resolutionsvorschlag eskalierte, wurde dies von den USA als Bruch der getroffenen Vereinbarungen bewertet. Andererseits sahen sich die USA und Großbritannien angesichts fragwürdiger Beweise, rasch wechselnder Begründungen für einen Krieg sowie ein zumindest schrittweises Einschwenken des Irak auf die Forderungen des Sicherheitsrates in immer größerer Bedrängnis. Das Lager um *Cheney* und *Rumsfeld*, welches von Anfang gegen den schwierigen Weg über den Sicherheitsrat gestimmt hatte, gewann wieder an Einfluss auf den Präsidenten. Die Basis für eine gemeinsame Lösung der Irak-Frage zerbröckelte zusehends, zumal das aus innenpolitischen Gründen in der Irak-Frage blockierte Deutschland nicht mehr in der Lage war, zwischen den sich verhärtenden Fronten zu vermitteln.

Das so von seinen wichtigsten Mitgliedsstaaten herbeigeführte Scheitern des Sicherheitsrates stellte dann das für alle Seiten am wenigsten erstrebenswerte Ergebnis dar. Auf der amerikanischen Seite hatte sich wohl eine Mehrheit in der Bevölkerung eine breite Legitimationsbasis für eine Militärintervention gewünscht.<sup>12</sup> Auf europäischer Seite konnte der Krieg nicht verhindert werden, jedoch wurden die Multilateralisten in der US-Regierung nachhaltig beschädigt. Der Bereitschaft Washingtons, in absehbarer Zeit wieder eine wesentliche Frage in den Sicherheitsrat einzubringen, dürfte dieser gesamte Prozess nicht zuträglich gewesen sein. Grund zur Freude besteht indessen auch im Lager der Unilateralisten nicht. Ihr Sieg über den „irrelevanten“ Sicherheitsrat könnte sich schnell als sehr vordergründig erweisen, wenn sich herausstellt, in welchem Ausmaß die amerikanische wie auch die Weltöffentlichkeit über die wahren Motive und Hintergründe des Krieges im Unklaren gelassen oder gar getäuscht wurden. Der so angerichtete Schaden an den Vereinten Nationen wie auch am Prinzip der multilateralen Friedenssicherung ist erheblich – die Bemühungen, ihn wieder zu beheben, werden allen Seiten viel Mühe abverlangen.

### 4. Wege aus der Krise

Aus dieser unkomfortablen Situation heraus werden die Vereinten Nationen eine mittel- bis langfristige Perspektive als führende internationale Organisation auf dem Gebiet der Wahrung des Weltfriedens nur wiedergewinnen können, wenn es den sie tragenden Nationen gelingt,

- die inhärenten Spannungen zwischen Anspruch und Wirklichkeit der Kompetenzen der VN aufzulösen und die Organisation wieder zum effektiven Zentrum globaler Kooperation zu machen,
- zu diesem Zweck den davoneilenden Hegemon zu reintegrieren
- und schließlich mit ihm gemeinsam die notwendige normative und organisatorische Erneuerung der UNO zu leisten.

<sup>10</sup> *J. S. Nye*, Der ungeschickte Hegemon, in: Die Zeit vom 16. April 2003, S. 11.

<sup>11</sup> Zu dieser Problematik siehe umfassend *S. Graf von Einsiedel/S. Chesterman*, Doppelte Eindämmung im Sicherheitsrat. Die USA und Irak im diplomatischen Vorfeld des Krieges, Vereinte Nationen 2 (2003), S. 47–55.

<sup>12</sup> *J. S. Nye*, a.a.O. (Fn. 10), S. 11.

Am Anfang steht dabei eine nüchterne Positionsbestimmung der Vereinten Nationen hinsichtlich der Möglichkeiten und Grenzen ihrer Regelungskompetenzen in der internationalen Politik. In dieser Frage schwelt seit geraumer Zeit ein Konflikt zwischen den polarisierten Auffassungen der USA und vieler europäischer wie außereuropäischer Staaten, die den komplexen Realitäten der Weltorganisation jedoch nur bedingt gerecht werden. So sind die VN mehr als nur eine selektiv zu frequentierende formale Legitimationsinstanz für militärische oder politische Vorhaben, wie dies von der verbliebenen Weltmacht gerne gesehen und praktiziert wird. Die VN sind aber ebenso weit von dem vor allem in Europa gerne gepflegten Bild eines eigenständigen Akteurs entfernt, der sich bei seinen Entscheidungen und Maßnahmen auf eine über den Staaten stehende und von diesen zu befolgende Völkerrechtsordnung stützt. Als klassische Staatenorganisation stellen die Vereinten Nationen ihren Mitgliedern vielmehr ein globales Forum für die Gestaltung ihrer vielfältigen und auch konflikthafter Beziehungen zur Verfügung. Mit ihrer – oft und zu Recht als globale Verfassung bezeichneten – Charta stellt die Organisation den Staaten zudem einen normativen Referenzrahmen für die Bestimmung der zulässigen Mittel und Wege bei ihrer Politikgestaltung zur Verfügung. Entgegen den oben skizzierten Einwänden hat sich die Charta in den tief greifenden weltpolitischen Veränderungen und Umbrüchen als außerordentlich flexibel und robust erwiesen. Das so geschaffene System der Vereinten Nationen ist dabei jedoch keineswegs statisch, sondern bringt sich in neuer Gestalt immer wieder selbst hervor.<sup>13</sup> Dabei leben die Vereinten Nationen von der Kooperationsbereitschaft ihrer Mitglieder, von denen sie sich ihre Macht in ideeller wie in praktischer Hinsicht leihen müssen. Die UNO ist so stark oder so schwach, wie dies ihre Mitgliedsstaaten zulassen – und auch die Völkerrechtsordnung ist wie kaum ein anderes Rechtsgebiet von Präzedenzfällen und den sich wandelnden Überzeugungen in der Staatenpraxis abhängig. Diesen Entwicklungsprozessen Rahmen und Richtung zu geben, ist eine der entscheidenden Funktionen der Organisation in einer sich immer schneller drehenden und unübersichtlicheren Welt.

## 5. Die Reintegration des Welthegemons

Zu den Realitäten, die bei der Wahrnehmung dieser Funktion zu berücksichtigen sind, gehört auch, die Existenz einer „Hyperpower“ bzw. eines Welthegemons anzuerkennen.<sup>14</sup> Zwar gilt für die Gestaltung der Kooperationsbeziehungen in den VN nach wie vor der Grundsatz der souveränen Gleichheit der Mitgliedsstaaten. Wie die Hervorhebung der fünf Ständigen Sicherheitsratsmitglieder zeigt, galt diese ohnehin recht idealistische Bestimmung des Art. 2 Abs. 1 der Charta immer nur eingeschränkt. Fast 20 Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges verfügen die USA im Sicherheitsrat jedoch über mehr Macht und Durchsetzungsfähigkeit als die vier anderen Ständigen Mitglieder zusammen. Dieses Gewicht schlägt sich auch – wie wiederum die Irak-Krise gezeigt hat – in der Bestimmung der weltpolitischen Themen-Agenda nieder. Neben ihrem technologischen und militärischen Vorsprung sind die USA dem Rest der Welt auch bei der Identifikation sicherheitspolitischer Herausforderungen und der

Formulierung darauf bezogener Strategien ein weites Stück voraus. Gerade wenn in einer Reihe europäischer Staaten die Auffassung vorherrscht, dass diese Ansätze eher einseitig auf „hard power“ ausgerichtet sind und für ihre Anwendung ein international akzeptiertes Set von Regeln geschaffen werden sollte, ist die Reintegration des davoneilenden Hegemons die entscheidende Voraussetzung für das Überleben der Weltorganisation. Der Verlauf der letzten Irak-Krise hat gezeigt, dass der Sicherheitsrat bzw. seine Ständigen und Nichtständigen Mitglieder mit einem „containment“ der USA völlig überfordert sind – ganz abgesehen von der überaus fraglichen Tauglichkeit und Angemessenheit eines solchen Versuches. Zwar sind die Vereinten Nationen auch für die USA von erheblichem Nutzen und erheblicher Bedeutung; angesichts des bestehenden Machtgefälles wird diese Angewiesenheit jedoch nicht so unmittelbar und offenkundig wahrgenommen wie in den vielen anderen Staaten oder Regionen. Statt über fortgesetzte Versuche einer Eindämmung der USA den Sicherheitsrat und die Vereinten Nationen weiter zu gefährden, scheint es Erfolg versprechender zu sein, die USA als *primus inter pares* in den Sicherheitsrat zu reintegrieren. Dazu gehört die Akzeptanz ihres Status ebenso wie die Bereitschaft der Ratsmitglieder, stärker auch auf den für die USA wichtigen Feldern zu kooperieren. Dies wäre keineswegs eine Kapitulation vor dem Recht des Stärkeren. Nicht erst als Welthegeemon gehört es zum „Paradox der amerikanischen Macht“<sup>15</sup>, dass sie Freunde und Verbündete braucht. Diesen kam stets ein erheblicher Einfluss auf die Ausgestaltung amerikanischer Politik zu. Ein verstärktes „engagement“ der USA im Sicherheitsrat würde ihren Partnern selbst bei zeitweiliger Zurückstellung eigener Interessen ein größeres Maß an Einfluss auf Entscheidungen in Politik und Strategie sichern als konfrontative Ablehnung. Dies gilt umgekehrt auch für die USA, deren Einfluss im kooperativen Verbund größer ist als unter den Bedingungen von Herrschaft oder Zwang.<sup>16</sup> Freilich würde diese engere Zusammenarbeit auch von den Verbündeten größere Anstrengungen verlangen. Wenn sich jedoch über diese verstärkte Kooperation auch bei den kleineren oder mittleren Mächten größere regionale oder funktionale Gewichte herausbilden würden, wäre dies ein weiterer Schritt in Richtung eines funktionierenden Multilateralismus: Dieses Prinzip nämlich bindet in seiner Praxis Einfluss- und Entscheidungsrechte an Handlungs- und Problemlösungskompetenz.

## 6. Globale Antworten auf neue Herausforderungen

Wie wichtig eine Rückkehr der USA in den Rahmen der Vereinten Nationen ist, zeigen die vielfältigen sicherheitspolitischen Herausforderungen, die in den letzten Jahren aufgetreten sind und für deren Bewältigung rechtliche und

<sup>13</sup> S. B. Gareis, Quo vadis UNO? Perspektiven der Weltorganisation nach dem Krieg im Irak, IFDT 2 (2003), S. 19.

<sup>14</sup> Siehe hierzu auch D. Trenin, Aufräumen in der Alten Welt, in: Die Zeit vom 30. April 2003, S. 9.

<sup>15</sup> J. S. Nye, Das Paradox der amerikanischen Macht: Warum die einzige Supermacht der Welt Verbündete braucht, Hamburg 2003.

<sup>16</sup> C. A. Kupchan, „Die USA brauchen Europa“. Konturen einer künftigen Partnerschaft, Blätter für deutsche und internationale Politik 6 (2003), S. 688.

politische Instrumente und Strategien erst noch entwickelt werden müssen. Auf dem Gebiet des „Standard Setting“ haben sich die Vereinten Nationen und ihr Sicherheitsrat in den 1990er Jahren als außerordentlich handlungsfähig erwiesen. Dynamischer als eine naturgemäß langsame Masse von fast 200 Staaten hat ein zu Entscheidungen befähigter Sicherheitsrat immer wieder auf Umbrüche und neue Entwicklungen reagiert und anerkannte Standards für die Gestaltung internationaler Politik und Anpassungen von Völkerrechtsvorschriften geschaffen. Unter vielen Rückschlägen haben die Vereinten Nationen mit einer Reihe von Regionalorganisationen mittlerweile erfolgreiche Konzepte zu Krisenmanagement und Friedenssicherung in der Konfliktfolgezeit erarbeitet. Die Interventionsschranke bei innerstaatlichen Konflikten wurde aufgehoben und so die Verfolgung schwerster Verbrechen auch in Bürgerkriegsszenarien und Gewaltherrschaften durch eine internationale Gerichtsbarkeit ermöglicht. Nachdem einschlägige internationale Anti-Terror-Konventionen wegen schleppender Ratifikationsverfahren in den Mitgliedsstaaten nicht in Kraft treten konnten, hat der Sicherheitsrat die Mitgliedsstaaten zur Umsetzung entsprechender Vorschriften verpflichtet (Resolution 1373 vom 28. September 2001).

Auch für künftig erforderlich werdende neue Initiativen und Reaktionsweisen bei der Vorsorge bzw. Abwehr komplexer Risiken bleibt der Sicherheitsrat ein entscheidender Partner der Staaten. Die Analyse der National Security Strategy ist schließlich keineswegs falsch: „*We are less menaced by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. We must defeat these threats to our Nation, allies and friends.*“ Auch die Ende Juni 2003 auf dem Gipfel der Europäischen Union in Thessaloniki vom EU-Repräsentanten für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vorgelegte Skizze einer europäischen Sicherheitsdoktrin unterscheidet sich in ihrer Bedrohungsperzeption nicht wesentlich von der amerikanischen Vorlage.<sup>17</sup> Anders als die NSS jedoch verlangt der europäische Ansatz eine verstärkte Bindung von Maßnahmen an Entscheidungen des Sicherheitsrates. Dies geschieht nicht wegen institutionalistischer Neigungen eines „schwachen“ Europas, sondern weil der Sicherheitsrat ein gerade im strategischen Bereich kostbares Gut zu vergeben hat: Legitimität. Die weltweite Rezeption der NSS-Analysen und -Antworten hätte wohl deutlich weniger bedrohlich ausfallen können, wenn sie unter Einbeziehung der Vereinten Nationen und deren unbestrittenen Kompetenzen bei der Herausbildung von Kriterien und Maßstäben für eine legitime und weithin akzeptable Implementierung einer neuen Sicherheitskonzeption erfolgt wäre. Dass eine Macht es für sich in Anspruch nimmt, gegebenenfalls anderen Ländern gegenüber schon bei vagem Verdacht als Ankläger, Richter und Henker auftreten zu können, hat – neben allen völkerrechtlichen Fragen – zudem sehr praktische Nachteile für eine stabile Weltordnung: Aus der Tatsache, dass auf der Grundlage der neuen Doktrin gegen Länder wie den Irak militärisch vorgegangen werden kann, das vor (Atom)-Waffen strotzende Nordkorea indes als diplomatischer Verhandlungspartner akzeptiert wird, könnte ein Rüstungswettlauf der „Schurkenstaaten“ resultieren, durch den die vielen Sicherheitsdilemmata dieser Welt weiter drama-

tisiert werden. Die zweifellos erforderlichen Anpassungen völkerrechtlicher Normen und institutioneller Vorkehrungen können nicht einseitig dekretiert werden, sondern bedürfen zu ihrer weltweiten Akzeptanz einer breiten Basis, die die Vereinten Nationen in durchaus bewährter Weise zu bieten haben.

## 7. Institutionelle Erneuerung?

Wie jede Krise könnte auch die aktuelle Situation der Vereinten Nationen die Chance bereithalten, längst überfällige Reformprojekte wieder auf die Agenda zu setzen.<sup>18</sup> So widerspiegelt der Zuschnitt des Sicherheitsrates noch immer die Mächt konstellation am Ende des Zweiten Weltkrieges; seine Erneuerung ist unter den Aspekten einer ausgewogenen Repräsentanz aller Weltregionen, seiner Größe in Relation zur Mitgliederstruktur der Vereinten Nationen, vor allem aber bezüglich seiner Arbeits- und Entscheidungsmechanismen dringend erforderlich. Allerdings scheint die Idee einer Sicherheitsratsreform, über die sich seit über zehn Jahren eine zähe Diskussion dahinschleppt, im Zuge der Irak-Krise endgültig gestorben zu sein. Denn obwohl die USA mit ihrer Kritik an der Blockade des Sicherheitsrates durch Frankreich und Russland während der Irak-Krise implizit auch das Veto-Recht der Ständigen Mitglieder an den Pranger stellten – die Bereitschaft, dieses überbrachte Privileg zu modifizieren oder gar aufzugeben, dürfte bei allen fünf Veto-Mächten eher gesunken als gewachsen sein. Nachdem zudem Deutschland – lange Zeit einer der aussichtsreichsten Kandidaten für einen Ständigen Sitz – mit seiner Positionierung in der Irak-Angelegenheit die Unterstützung Washingtons verloren hat, steht die Reformdebatte in wichtigen Fragen wieder am Anfang.

Von entscheidender Bedeutung wird daher sein, dass zunächst der Sicherheitsrat seine Spaltung überwindet und wieder zu vertrauensvoller Zusammenarbeit zwischen seinen Mitgliedern zurückfindet. Dass hier noch ein weiter Weg zurückgelegt werden muss, hat sich zuletzt am 1. August 2003 gezeigt: Deutschland, Frankreich und Mexiko protestierten mit ihrer Enthaltung bei der Resolution über die Liberia-Friedenstruppe gegen einen von den USA durchgesetzten Passus über die Immunität der eingesetzten Friedensschützer vor dem Internationalen Strafgerichtshof. Der transatlantische Streit um den Irak-Krieg wird offenkundig auf der Ebene symbolischer Nadelstiche fortgeführt.

Dabei kommt der Wiederherstellung der transatlantischen Beziehungen auch im VN-Kontext eine besondere Bedeutung zu. Wenn eine institutionelle Erneuerung des Sicherheitsrates nicht in Sicht ist, müssen die USA und Europa zu einem komplementären Miteinander zurückfinden. Die liberalen Demokratien sind gehalten, sich nicht im gegenseitigen Streit zu lähmen, sondern ihr gemeinsames Kernanliegen, zur Verbreitung demokratischer Prinzipien als einer tragfähigen Basis für globale Stabilität beizutragen, tatkräftig weiterzuerfolgen.

<sup>17</sup> Europäische Union, *Ein sicheres Europa in einer besseren Welt*. Deutsche Fassung im Internet unter <http://www.uni-kassel.de>, 2003.

<sup>18</sup> Vgl. A. Reckemmer, *Die Zukunft der Vereinten Nationen*, SWP-Aktuell 15 (2003).

gen. Die Überwindung der bestehenden Spaltung des demokratischen Kerns im Sicherheitsrat ist umso dringlicher, als die Welt bei der Bewältigung der anstehenden Herausforderungen der Führung durch die USA und Europa im wichtigsten globalen Entscheidungsorgan bedarf.<sup>19</sup>

## 8. Fazit

Durch Krise und Krieg im Irak sind die Vereinten Nationen nicht zerstört worden. Sie stecken aber in einer tiefen Krise, in welche führende Mitglieder sie geführt haben und aus der sie nur durch eine neue pragmatische Zusammenarbeit eben dieser Staaten herausfinden können. Ein Anfang hierzu wurde mit der Resolution 1483 vom 22. Mai 2003 gemacht, in der die Mitglieder des Sicherheitsrates darauf verzichteten, die alten Schlachten aus der Vorkriegsphase erneut zu schlagen. Das Ergebnis war ein Kompromiss, der in der mittleren Perspektive durchaus zu einer wieder stärkeren Rolle der Verein-

ten Nationen beim Wiederaufbau des Irak wie auch in den internationalen Beziehungen insgesamt führen könnte. Dazu müsste sich aber nach dem Schock des amerikanischen Alleinganges im Irak-Konflikt schrittweise die Erkenntnis durchsetzen, dass die Staatenwelt handlungsfähiger Organisationen bedarf, diese aber wiederum vom Engagement der Staaten selbst abhängen. Dann könnten die USA zur Rückkehr in die Vereinten Nationen bewegt werden, multilaterale Kooperationsformen neue Impulse erhalten und die Vereinten Nationen als unverzichtbares Politikforum und Partner der Staaten bei der Bewältigung gemeinsamer Aufgaben in der internationalen Friedenssicherung bewahrt werden. Lassen die Staaten diese Chance ungenutzt, verurteilen sie die Vereinten Nationen zu einem schleichenden Tod.

<sup>19</sup> A.-M. Slaughter, Präzisionswaffe Völkerrecht, in: Die Zeit vom 3. Juli 2003, S. 7.

# Der aktuelle Fall: Der Special Court für Sierra Leone

Jan Erik Wetzel\*

Im März 2003 wurden die ersten Verfahren vor dem jüngsten internationalen Strafrechtstribunal eröffnet, dem „Special Court for Sierra Leone“ (SCSL).<sup>1</sup> Besonderes Aufsehen erregte in der Folgezeit die Anklage des damaligen liberianischen Präsidenten *Charles Taylor*. Der von den Vereinten Nationen und der Regierung von Sierra Leone vereinbarte Sondergerichtshof mit eigenem Statut ist nach den beiden *ad hoc*-Tribunalen für das frühere Jugoslawien (ICTY) und Ruanda (ICTR) sowie dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) das vierte derzeit operierende internationale Strafgericht. Der vorliegende Versuch, den von 1991 bis 2002 in dem westafrikanischen Land wütenden Bürgerkrieg (s. u. 1.) mit Mitteln des internationalen Rechts aufzuarbeiten, stellt jedoch durch den neuartigen „gemischten“ Charakter des SCSL in vielerlei Hinsicht eine Fortentwicklung der bisherigen Ansätze dar, individuelle strafrechtliche

Verantwortlichkeit für schwere Verletzungen von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht festzustellen (s. u. 2.). Auch ist seine Kombination mit alternativen Mitteln der Streitbeilegung ein innovativer Schritt in dem Bestreben, eine Gesellschaft in einer Post-Konflikt-Situation wieder zu einem (s. u. 3.).<sup>2</sup> Weitere Beispiele für diesen neuartigen Ansatz sind das im Februar 2002 zunächst gescheiterte, jetzt aber wieder aufgenommene Projekt der „*Extraordinary Chambers*“ bezüglich der Taten der *Khmer Rouge* in Kambodscha zwischen 1975 und 1979,<sup>3</sup> die „*Special Panels for Serious Crimes*“ zur Aufklärung der Gewalt während der Unruhen im indonesisch besetzten Ost-Timor 1999<sup>4</sup> sowie spezielle Kammern im Kosovo und in Bosnien-Herzegowina.<sup>5</sup> Der SCSL wird teilweise bereits als Modell für eine juristische Aufarbeitung nach dem Irak-Konflikt im Frühjahr 2003 diskutiert.<sup>6</sup>

\* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Rechtszentrum für europäische und internationale Zusammenarbeit (R.I.Z.) an der Universität zu Köln. Er dankt Eva Katinka Schmidt, Human Rights Legal Adviser bei UNMIK, Priština, und von August 2001 bis Mai 2003 Human Rights Officer bei UNAMSIL, Freetown, für wertvolle Kommentare zu früheren Versionen dieses Artikels. Alle Ansichten, Lücken und Fehler liegen jedoch einzig in seiner Verantwortung.

<sup>1</sup> Im Internet unter: [www.sc-sl.org](http://www.sc-sl.org) (10. Mai 2003). Dort sind auch alle im Folgenden genannten Spezialdokumente zu finden. Zu den Anklagen siehe auch N. *Quénivet*, *The First Indictees before the Special Court for Sierra Leone*, BOFAX No. 251E v. 12. April 2003, unter: [www.ifhv.de](http://www.ifhv.de) (10. Mai 2003).

<sup>2</sup> Vgl. A. *McDonald*, *Sierra Leone's Shoestring Court*, in: *International Review of the Red Cross* 84 (2002), S. 121, 140; C. *Stahn*, *United Nations peace-building, amnesties and alternative forms of justice: A change in Practice?*, in: *International Review of the Red Cross* 84 (2002), S. 191, 202 ff.

<sup>3</sup> S. UNGA-Resolution UN Doc. A/RES/57/228B v. 22. Mai 2003, die auch einen Statutsentwurf enthält. Die Vereinten Nationen und Kambodscha haben am 6. Juni 2003 eine Vereinbarung darüber geschlossen, wie diese Fälle im Rahmen der kambodschanischen Justiz zu verfolgen sind.

<sup>4</sup> Hierzu S. *Leutheusser-Schnarrenberger*, *Die Durchsetzung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten: Ost-Timor und andere Fälle*, in: HuV-I 2002, S. 86 ff. (mit Bericht der Untersuchungskommission für Ost-Timor an den Generalsekretär (UN Doc. A/54/726 v. 31. Januar 2000) im selben Heft, S. 118 ff.).

<sup>5</sup> Siehe allgemein zu dieser „dritten Generation“ von internationalen Strafrechtseinrichtungen P. R. *Romano/T. Boutruche*, *Tribunaux pénaux internationalisés: Etat des lieux d'une justice "hybride"*, in: *Revue Générale de Droit International Public* 107 (2003), S. 109; S. *Linton*, *Cambodia, East Timor and Sierra Leone: Experiments in International Justice*, in: *Criminal Law Forum* 12 (2001), S. 185; H. *Strohmeier*, *Collapse and Reconstruction of a judicial System: The United Missions in Kosovo and East Timor*, in: *American Journal of International Law* 95 (2001), S. 46; C. *Stahn*, a.a.O. (Fn. 2), S. 196 ff., sowie jetzt K. *Ambos/M. Othman* (Hrsg.), *New Approaches in International Criminal Justice*, Freiburg i. Br. 2003.

<sup>6</sup> S. hierzu K. *Greenwood*, *This year's model: tribunal for Iraq*, BOFAX No. 253E v. 16. April 2003, unter: [www.ifhv.de](http://www.ifhv.de) (10. Mai 2003). S. a. E. *J. Guilherme de Aragão*, *Ein internationaler Strafgerichtshof für den Irak?*, in: HuV-I 2003, S. 22 f.; R. W. *Heinsch*, *Possibilities to Prosecute War Crimes Committed in Iraq: The Different Forum Options*, in: HuV-I 2003, S. 132, 135 f. (im selben Heft).

## 1. Historischer Hintergrund

### 1.1. Der Bürgerkrieg in Sierra Leone

Die frühere britische Kolonie Sierra Leone ist seit 1961 unabhängig. Das Land gehört zu den ärmsten der Welt, obwohl es reich an Rohstoffvorkommen ist. Im März 1991 brachen Kämpfe aus, die sich insbesondere auf die Kontrolle der lukrativen Diamantenminen richteten.<sup>7</sup> Hierbei standen sich zunächst die Truppen der Regierung und die bis dahin unbekannte rebellische Gruppierung *Revolutionary United Front* (RUF) unter der Führung des ehemaligen Armeeoffiziers *Foday Sankoh* gegenüber. Letztere erhielt erhebliche Unterstützung aus dem umliegenden Ausland, insbesondere von *Charles Taylor* aus Liberia.<sup>8</sup> Beide Seiten setzten Söldner<sup>9</sup> ein und finanzierten ihre Kampfhandlungen zu einem Großteil mit der Ausbeute der Diamantenminen.<sup>10</sup>

Am 25. Mai 1997 wurde die Regierung, zu deren Präsidenten 1996 *Ahmad Tejan Kabbah* gewählt worden war, in einem von dem Colonel *Jonny Paul Koroma* geführten Putsch gestürzt. Es folgte eine einjährige brutale Militärherrschaft des durch *Koroma* etablierten *Armed Forces Revolutionary Council* (AFRC) und unter Beteiligung der RUF,<sup>11</sup> bis im März 1998 regierungsnahen *Kamajor*-Milizen zusammen mit in einzelnen Landesteilen entstandenen *Civil Defence Forces* (CDF) und der *ECOWAS Military Observer Group* (ECOMOG) die Hauptstadt Freetown zurückeroberten und im Folgenden die Regierung stürzten.<sup>12</sup>

Der Bürgerkrieg wurde offiziell erst am 18. Januar 2002 für beendet erklärt. Er zeichnete sich durch von allen Seiten begangene, teilweise äußerst grausame Kriegsverbrechen aus. Neben der Entführung und dem zwangsweisen Einsatz von über 3000 Kindersoldaten sowie der Vergewaltigung tausender Mädchen und Frauen alleine während der RUF/AFRC-Operation „*No Living Thing*“ ab Mitte 1998 erzeugte vor allem die gezielte Verstümmelung von Zivilisten weltweites Aufsehen. Man geht davon aus, dass von den bis zu 4000 Opfern von Zwangsamputationen nur ca. ein Viertel ihre Verletzungen überlebten.<sup>13</sup> Alleine am 6. Januar 1999 und unmittelbar danach wurden bei einem Angriff der Rebellen auf Freetown ca. 5000 Personen getötet oder verstümmelt, tausende Frauen vergewaltigt und entführt sowie ca. 6000 Häuser in Brand gesetzt. Die Zahl der in dem gesamten Konflikt umgekommenen Menschen schwankt zwischen 30.000 und 60.000; ca. 500.000 Menschen flohen.<sup>14</sup>

### 1.2. Politische Lösungsversuche

Nachdem das erste von der Regierung und der RUF zur Beendigung der Kämpfe vereinbarte *Abkommen von Abidjan* (Elfenbeinküste) vom 30. November 1996<sup>15</sup> keine Wirkung gezeigt hatte, einigten sich die Regierung und die RUF im *Abkommen von Lomé* (Togo) vom 7. Juli 1999<sup>16</sup> erneut auf eine Entwaffnung und Beendigung der Feindseligkeiten.<sup>17</sup> Darüber hinaus wurde auch eine Umformung der RUF in eine politische Partei und ihre Beteiligung an der Regierung vereinbart.<sup>18</sup> Insbesondere wurde *Foday Sankoh* der Status eines Vizepräsidenten und der Vorsitz einer Kommission zur Ausbeutung der Diamantengebiete übertragen.<sup>19</sup> Daneben wurde

die Schaffung einer Wahrheitskommission beschlossen, die den historischen Ablauf des Bürgerkrieges festhalten und ein Forum für den Dialog zwischen Opfern und Tätern darstellen sollte, um so den Heilungs- und Versöhnungsprozess zu fördern.<sup>20</sup> Am meisten Aufsehen erregte die Vereinbarung einer Generalamnestie für *Sankoh* und seine Gefolgsleute, aber auch für alle anderen Kampfparteien für jegliche Verbrechen, die im Zusammenhang mit dem Bürgerkrieg begangen worden waren („*absolut and free pardon*“). Das Lomé-Abkommen wurde seinerzeit auch von den Vereinten Nationen unterstützt.<sup>21</sup> Diese hatten sich in diesem Konflikt zunächst zu Gunsten regionaler Organisationen wie OAU oder ECOWAS zurückgehalten. Erst 1997 beschloss der UN-Sicherheitsrat als Reaktion auf den Putsch ein Waffen- und Ölembargo<sup>22</sup> und erst 1998 wurde eine UN-Mission (UNOMSIL), bestehend aus 70 Militärbeobachtern, ins Land geschickt.<sup>23</sup>

Im Folgenden zeigte sich jedoch, dass auch der hohe und von vielen Beobachtern kritisierte Preis des Lomé-Abkommens die RUF nicht zu einer Entwaffnung und Einstellung der Kampfhandlungen bewegen konnte. Um die Situation im Lande zu stabilisieren und den Einfluss der Regierung sukzessive in andere Regionen Sierraeleones auszuweiten,

<sup>7</sup> C. Denis, Le tribunal spécial pour la Sierra Leone, in: *Revue Belge de Droit International* 34 (2001), S. 236, 238. Für weitere Gründe siehe A. Ayisse / R.-E. Poulton (Hrsg.), *Bound to Cooperate: Conflict, Peace and People in Sierra Leone*, Genf 2000 (UN Doc. UNIDIR/2000/19).

<sup>8</sup> N. Fritz/A. Smith, Current Apathy for Coming Anarchy: Building the Special Court for Sierra Leone, in: *Fordham International Law Journal* 25 (2001), S. 391, 394.

<sup>9</sup> U. Biskup/H.-J. Heintze, Der aktuelle Fall: Söldner von Executive Outcome greifen in Sierra Leone und in Angola ein, in: *HuV-I* 1997, S. 81 ff.

<sup>10</sup> Der Handel mit „Blutdiamanten“ aus Sierra Leone wurde vom UN-Sicherheitsrat schließlich unter ein besonderes Sanktionensystem gestellt, UN Doc. S/RES/1306 (2000) v. 5. Juli 2000.

<sup>11</sup> S. zu den während dieser Zeit begangenen Menschenrechtsverletzungen A. Tejan-Cole, Human Rights under the Armed Forces Revolutionary Council (AFRC) in Sierra Leone, in: *African Journal of international and comparative Law* 10 (1998), S. 481 ff.

<sup>12</sup> S. zum Engagement der westafrikanischen Regionalorganisation ECOWAS im Konflikt in Sierra Leone: T. Debiel, Friedenseinsätze der UN in Afrika, in: *Vereinte Nationen* 2002, S. 57, 59; M. Gasiokwu, ECOWAS Intervention in Liberia and Sierra-Leone, *Polish Yearbook of International Law* 24 (1999/2000), S. 157 ff.; Z. Deen-Racsmány, A Redistribution of Authority Between the UN and Regional Organizations in the Field of the Maintenance of Peace and Security?, in: *Leiden Journal of International Law* 13 (2000), S. 297, 316 ff.

<sup>13</sup> Hierbei wurden den Opfern zumeist eine oder beide Hände abgehackt. Dies geschah als symbolische Reaktion auf den Wahlkampfauftritt von Präsident *Kabbah*, wonach „die Zukunft in den Händen der Wähler liegt“; vgl. A. McDonald, *Sierra Leone's Uneasy Peace: The Amnesties Granted in the Lomé Peace Agreement and the United Nations' Dilemma*, in: *HuV-I* 2000, S. 11.

<sup>14</sup> F.A.Z. Nr. 136 v. 14. Juni 2003, S. 6.

<sup>15</sup> Enthalten in UN Doc. S/1996/1034 v. 11. Dezember 1996; eine Zusammenfassung befindet sich in: *International Legal Materials* 36 (1997), S. 518, Nr. 2.

<sup>16</sup> Enthalten in UN Doc. S/1999/777 v. 12. Juli 1999.

<sup>17</sup> Hierzu ausführlich A. McDonald, a.a.O. (Fn. 13).

<sup>18</sup> Kritisch hierzu N. Fritz/A. Smith, a.a.O. (Fn. 8), S. 429.

<sup>19</sup> Art. V (2) des Lomé-Abkommens.

<sup>20</sup> Eine ebenfalls vereinbarte Menschenrechtskommission ist bisher nicht eingerichtet worden.

<sup>21</sup> UN Doc. S/RES/1260 (1999) v. 20. August 1999.

<sup>22</sup> UN Doc. S/RES/1132 (1997) v. 8. Oktober 1997.

<sup>23</sup> UN Doc. S/RES/1181 (1998) v. 13. Juni 1998.

beschloss der UN-Sicherheitsrat Ende 1999 die Entsendung einer zweiten Friedensmission (UNAMSIL) mit zunächst 6000<sup>24</sup>, später 11.000<sup>25</sup> und zuletzt 17.500<sup>26</sup> Mann aus über 30 Ländern. Hinzu kamen Truppen der ECOMOG. Der aber auch weiterhin sehr brüchige Frieden wurde endgültig zerstört, als im April 2000 die RUF über 500 UNAMSIL-Soldaten und zivile UN-Mitarbeiter als Geiseln nahm. Diese konnten erst nach einem Monat durch eine Intervention britischer Spezialtruppen befreit werden. Am 10. November 2000 vereinbarten schließlich Regierung und RUF in Abuja (Nigeria) erneut eine Waffenruhe,<sup>27</sup> die im Wesentlichen bis zur endgültigen Entwaffnung der Rebellen am 18. Januar 2002 hielt.

### 1.3. Die Etablierung des „Special Court“

Bereits im Juni 2000 hatte die Regierung von Sierra Leone die Vereinten Nationen um Unterstützung bei der strafrechtlichen Verfolgung der Hauptverantwortlichen innerhalb der RUF gebeten.<sup>28</sup> Am 14. August 2000 beauftragte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen in seiner Resolution 1315 (2000)<sup>29</sup> den UN-Generalsekretär, mit der Regierung von Sierra Leone über den Aufbau eines besonderen Strafgerichtshofes zu verhandeln, um die Kriegsverbrechen während des Bürgerkrieges aufzuarbeiten. In dieser Resolution wurde insbesondere angedeutet, dass ein fehlendes effektives Strafjustizsystem zu einer Bedrohung für Frieden und Sicherheit im Sinne von Art. 39 der UN-Charta beitragen könne, und die Feststellung von Verantwortlichkeit (*accountability*) als Voraussetzung für die Wiederherstellung des Friedens bezeichnet.<sup>30</sup> Auf ein erstes am 4. Oktober 2000 von Kofi Annan vorgelegtes Verhandlungsergebnis<sup>31</sup> folgten weitere teilweise äußerst schwierige Verhandlungen zwischen dem Generalsekretär, der Regierung von Sierra Leone und dem UN-Sicherheitsrat. Am 16. Januar 2002 wurde schließlich das UN-Abkommen mit der Regierung von Sierra Leone zur Gründung des SCSL geschlossen.

Der SCSL soll seinen Sitz in Freetown haben.<sup>32</sup> Im Juli 2002 wurde der US-Amerikaner *David Crane* zum Hauptankläger ernannt und ein halbes Jahr später die Richter der Verhandlungs- und der Berufungskammer eingeschworen. Am 10. März 2003, also weniger als ein Jahr nach Aufnahme seiner Arbeit, wurden schließlich die ersten Anklagen gegen mutmaßliche Kriegsverbrecher vor dem SCSL erhoben: Neben dem früheren Oberkommandierenden der RUF *Sankoh*, dem Kopf der Militärjunta des AFRC *Koroma* und weiteren hochrangigen Rebellenführern gehört zu den Angeklagten auch der zu diesem Zeitpunkt amtierende Innenminister und frühere Kommandeur der regierungsnahen *Kamajor*-Milizen und *Civil Defense Forces*, *Sam Hinga Norman*. Bis September 2003 sind 13 Anklagen erhoben worden. Zu den Anklagepunkten zählen u. a. Mord, Vergewaltigung, terroristische Akte, sexuelle Versklavung, Brandstiftung, Plünderung, Zwangsrekrutierung von Kindern sowie Angriffe auf UNAMSIL-Soldaten und Mitarbeiter humanitärer Hilfsorganisationen. Insgesamt wird mit 20 bis 30 Verfahren gerechnet.<sup>33</sup>

## 2. Der SCSL als „gemischtes“ Tribunal

Der SCSL unterscheidet sich von allen anderen bisher bekannten internationalen Strafgerichten in wesentlichen Punkten:

Er basiert auf einem bilateralen Vertrag, die Kammern sind gemischt mit nationalen und internationalen Richtern besetzt und es kommt gleichzeitig Völkerrecht und Recht von Sierra Leone zur Anwendung.

### 2.1. Rechtsgrundlage des SCSL

Die Rechtsgrundlage des SCSL liegt in dem Abkommen vom 16. Januar 2002 (*Special Court Agreement – SCA*) zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung von Sierra Leone, in dessen Annex das Statut des Gerichtshofes (*Special Court Statute – SCSt*) als „integraler Bestandteil“ aufgeführt ist.<sup>34</sup> Er basiert somit auf einem bilateralen, völkerrechtlichen Vertrag zwischen einer internationalen Organisation und einem souveränen Staat und nicht wie ICTY bzw. ICTR auf einer Resolution des UN-Sicherheitsrates.<sup>35</sup> Er ist daher auch kein Organ der Vereinten Nationen und die in den Medien teilweise verwendete Bezeichnung „UN-Gericht“ irreführend. Dennoch ist der SCSL im Gegensatz zum ständigen ISTGH als ein weiteres *ad hoc*-Gericht zu betrachten, denn er wurde zur Beurteilung von Taten konkreter Personengruppen in einem bestimmten Konflikt und für einen im Wesentlichen festgelegten Zeitraum eingesetzt.<sup>36</sup>

Ein Nachteil der gewählten Rechtsgrundlage ist jedoch, dass aufgrund des Fehlens einer Resolution nach Kapitel VII der UN-Charta keine Bindungswirkung für andere Staaten, insbesondere keine Auslieferungs-, Kooperations- oder Herausgabepflichten (bzgl. Beweismitteln) bestehen,<sup>37</sup> obwohl man davon ausgeht, dass viele Täter und Zeugen, aber auch im Laufe des Konfliktes erlangte Güter, sich im Ausland befinden.<sup>38</sup> Denn ein bilateralen Vertrag kann Dritten keine

<sup>24</sup> UN Doc. S/RES/1270 (1999) v. 22. Oktober 1999.

<sup>25</sup> UN Doc. S/RES/1289 (2000) v. 7. Februar 2000.

<sup>26</sup> UN Doc. S/RES/1346 (2001) v. 30. März 2001, abgedruckt in: Vereinte Nationen 2001, S. 156 f. Die zeitweilig weltweit größte Blauhelm-Mission wird mittlerweile wieder verkleinert, s. UN Doc. S/RES/1436 (2002) v. 24. September 2002.

<sup>27</sup> Enthalten in: UN Doc. S/2000/1091 v. 13. November 2000. Diese wurde am 2. Mai 2001 am selben Ort im Beisein von Vertretern der ECOWAS und der UN bestätigt.

<sup>28</sup> UN Doc. S/2000/786 v. 12. Juni 2000.

<sup>29</sup> UN Doc. S/RES/1315 (2000) v. 14. August 2000, abgedruckt in: International Legal Materials 40 (2001), S. 248; Vereinte Nationen 2001, S. 85 f.

<sup>30</sup> Vgl. *C. Denis*, a.a.O. (Fn. 7), S. 242.

<sup>31</sup> Report of the Secretary-General on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone, UN Doc. S/2000/915 v. 4. Oktober 2000.

<sup>32</sup> Vorläufig residiert er auf der ehemaligen Gefängnisinsel Bonthe vor der Küste von Sierra Leone.

<sup>33</sup> *S. Linton*, a.a.O. (Fn. 5), S. 232.

<sup>34</sup> Seine Vorgaben wurden im Frühjahr 2002 durch die Regierung von Sierra Leone umgesetzt; s. *Special Court Agreement (Ratification) Act* (2002) v. 19. März 2002.

<sup>35</sup> Siehe UN Doc. S/RES/827 (1993) v. 25. Mai 1993 bzw. UN Doc. S/RES/955 (1994) v. 8. November 1994.

<sup>36</sup> So auch *P. R. Romano/T. Boutruche*, a.a.O. (Fn. 5), S. 111 f.; a. A. *S. Linton*, a.a.O. (Fn. 5), S. 244.

<sup>37</sup> *A. McDonald*, a.a.O. (Fn. 2), S. 126. Der UN-Sicherheitsrat hat bisher eine formelle Stützungsresolution für den SCSL abgelehnt, er „drängt“ lediglich Staaten zur Kooperation (s. UN Doc. S/RES/1470 (2003) v. 28. März 2003, Op. Para. 11).

<sup>38</sup> *S. Beresford/A. S. Muller*, The Special Court for Sierra Leone: An Initial Comment, in: *Leiden Journal of International Law* 14 (2001), S. 635, 640 f.; *N. Fritz/A. Smith*, a.a.O. (Fn. 8), S. 417.

Pflichten auferlegen.<sup>39</sup> Zur Kooperation mit dem Gerichtshof verpflichtet sind nach Maßgabe des Abkommens daher nur nationale Gerichte von Sierra Leone (Art. 8 SCSt) und die dortige Regierung (Art. 17 SCA).

## 2.2. Institutionelle Struktur des SCSL

Der Aufbau des SCSL entspricht den Jugoslawien- bzw. Ruanda-Gerichten insofern, als dass es einen gerichtlichen Pfeiler gibt mit einer Verhandlungs- und einer Berufungskammer, eine Anklagebehörde sowie eine Verwaltung (*Registry*). Als „gemischter“ Gerichtshof weist der SCSL jedoch eine zweite Besonderheit darin auf, dass internationale und nationale Richter dazu berufen sind, miteinander in den Kammern über Anklagen zu entscheiden. Auch sein gesamter höherer Stab rekrutiert sich aus internationalem und nationalem Personal. Im vorliegenden Falle werden die internationalen Richter und der Hauptankläger durch den UN-Generalsekretär, die nationalen Richter und der Stellvertreter des Anklägers durch die Regierung von Sierra Leone benannt. Dies erfolgt jeweils für eine Anfangsperiode von drei Jahren mit der Möglichkeit der Verlängerung und grundsätzlich in Absprache mit der anderen Partei (Art. 2, 3 SCA). Es gibt zunächst eine Spruchkammer mit drei Richtern und eine Berufungskammer mit fünf Richtern, wobei die international berufenen Richter jeweils die Entscheidungsmehrheit haben (Art. 12 i.V.m. 18 SCSt). Eine zweite Eingangskammer, wie noch vom UN-Generalsekretär vorgeschlagen, wurde vom Sicherheitsrat aus Kostengründen abgelehnt.<sup>40</sup> Eine gemeinsame Berufungsinstanz mit ICTY und ICTR wurde verworfen, um eine Arbeitsüberlastung der dortigen Berufsrichter zu vermeiden.<sup>41</sup> Aber auch rechtliche Gründe sprachen hiergegen, da der SCSL kein UN-Organ sein sollte und zusätzlich über das Recht von Sierra Leone zu entscheiden hat. Um eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten, soll sich der SCSL jedoch an der Rechtsprechung der Berufungskammer der *ad hoc*-Tribunale orientieren (Art. 20 (3) SCSt).

Der SCSL wird nicht anteilig aus dem allgemeinen UN-Haushalt, sondern ausschließlich durch freiwillige Zahlungen finanziert. Der UN-Sicherheitsrat war mit Blick auf die Erfahrungen bei ICTY und ICTR nicht bereit, sich auf ein größeres finanzielles Risiko einzulassen. Dem UN-Generalsekretär, der sich selber ausdrücklich gegen diese Lösung ausgesprochen hatte, ist es nach einigen Schwierigkeiten gelungen, zumindest die Finanzierung für die ersten drei Jahre sicherzustellen.<sup>42</sup> Dem SCSL wurden zunächst ca. US\$ 20 Mio. pro Jahr bewilligt.<sup>43</sup> Größter Beitragszahler sind die USA.<sup>44</sup> Viele Beobachter sind jedoch der Ansicht, dass eine effektive Strafverfolgung und Aufarbeitung des Bürgerkriegs mit den bisherigen finanziellen Mitteln nicht möglich sein wird.<sup>45</sup>

## 2.3. Anwendbares materielles und prozessuales Recht des SCSL

### 2.3.1. Die sachliche Zuständigkeit des SCSL

Ein drittes Charakteristikum des SCSL besteht darin, dass sowohl Verbrechen nach Völkerrecht als auch nach nationalem

Recht von Sierra Leone verfolgt werden können. Der SCSL ist *ratione materiae* für Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Art. 2 SCSt), Kriegsverbrechen im Sinne des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen von 1949 und des II. Zusatzprotokolls von 1977 (Art. 3 SCSt)<sup>46</sup> sowie weitere schwerwiegende Verletzungen humanitären Völkerrechts (Art. 4 SCSt) zuständig, nicht jedoch für Völkermord.<sup>47</sup> Daneben kommen aber auch zwei nationalstaatliche Gesetze von Sierra Leone zur Anwendung, um insbesondere sexuellen Missbrauch von Mädchen<sup>48</sup> und die mutwillige Zerstörung von Häusern durch Brandstiftung<sup>49</sup> verfolgen zu können (Art. 5 SCSt). Diese Taten sind bisher im internationalen Recht weitgehend unregelt.<sup>50</sup>

Bezüglich der internationalen Tatbestände wurde weitgehend den Vorgaben der Statuten der ICTY und ICTR und insbesondere des IstGH gefolgt; es gibt jedoch Unterschiede im Einzelnen.<sup>51</sup> Im Hinblick auf die *ad hoc*-Tribunale erklärt sich dies aus der Fortentwicklung des Rechts durch deren Spruchpraxis. Abweichungen vom Statut des IstGH wiederum beruhen auf Zweifeln, ob bestimmte dort vertraglich vereinbarte Regelungen schon im Jahre 1996 (Beginn der zeitlichen Zuständigkeit des SCSL, s. u.) völkergewohnheitsrechtlich anerkannt waren.<sup>52</sup> Denn das allgemeine Völkerrecht sollte die rechtliche Basis für die internationalen Verbrechen darstellen, um dem Rechtssatz *nullum crimen*

<sup>39</sup> C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 241; P. R. Romano/T. Boutruche, a.a.O. (Fn. 5), S. 113.

<sup>40</sup> Siehe Brief des Präsidenten des UN-Sicherheitsrates an den Generalsekretär, UN Doc. S/2000/1234 v. 22. Dezember 2000. Eine zweite Kammer soll erst zu einem späterem Zeitpunkt hinzukommen, falls eine Überprüfung der Arbeitsbelastung des SCSL dies nötig machen sollte (Art. 2 (1) SCA). Kritisch hierzu A. McDonald, a.a.O. (Fn. 2), S. 137.

<sup>41</sup> R. Cryer, A. „Special Court“ for Sierra Leone?, in: International and Comparative Law Quarterly 50 (2001), S. 435, 437; C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 248 f.

<sup>42</sup> Dies wurde aufgrund der negativen Erfahrungen mit der chronisch unterfinanzierten „Serious Crimes Unit“ in Ost-Timor für unerlässlich erachtet; S. Linton, a.a.O. (Fn. 5), S. 215.

<sup>43</sup> ICTY bzw. ICTR arbeiten derzeit mit einem jährlichen Budget von ca. US\$ 100 Mio. bzw. US\$ 90 Mio.

<sup>44</sup> Die USA sind neben Großbritannien die treibende Kraft beim Aufbau des SCSL. Dies wird sowohl auf den Druck zurückgeführt, den die Clinton-Administration 1999 auf die Beteiligten des Konfliktes ausübte, um das umstrittene Lomé-Abkommen zu akzeptieren, als auch darauf, dass weitere *ad hoc*-Tribunale in die US-Strategie zur Bekämpfung des IstGH passen. Insgesamt unterstützen ca. 20 Staaten den SCSL finanziell.

<sup>45</sup> S. Beresford/A. S. Muller, a.a.O. (Fn. 38), S. 650; A. McDonald, a.a.O. (Fn. 2), S. 141; N. Fritz/A. Smith, a.a.O. (Fn. 8), S. 418 ff.; P. R. Romano/T. Boutruche, a.a.O. (Fn. 5), S. 123.

<sup>46</sup> Sierra Leone akzeptierte als neugegründeter Staat am 10. Juni 1965 die Genfer Protokolle. Am 21. Oktober 1986 trat es vorbehaltlos dem I. und dem II. Zusatzprotokoll von 1977 bei.

<sup>47</sup> Es wurden keine Anzeichen dafür gefunden, dass Angehörige bestimmter ethnischer oder sonstiger Gruppen entsprechend der Definition des Völkermordes verfolgt wurden, vielmehr waren politische oder ökonomische Gründe ausschlaggebend; C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 251 f.

<sup>48</sup> 1926 *Prevention of Cruelty to Children Act*.

<sup>49</sup> 1861 *Malicious Damage Act*.

<sup>50</sup> P. R. Romano/T. Boutruche, a.a.O. (Fn. 5), S. 120; S. Linton, a.a.O. (Fn. 5), S. 236; C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 260.

<sup>51</sup> Hierzu ausführlich C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 249 ff.; A. McDonald, a.a.O. (Fn. 2), S. 128 ff.

<sup>52</sup> R. Cryer, a.a.O. (Fn. 41), S. 445; S. Beresford/A. S. Muller, a.a.O. (Fn. 38), S. 641 f.



*sine lege* gerecht zu werden<sup>53</sup> und um dritten Staaten eine Kooperation auf freiwilliger Basis zu erleichtern.<sup>54</sup>

Die Definition der Verbrechen gegen die Menschlichkeit unterscheidet sich in ihrer Aufzählung einzelner Tatbestände von der aller anderen bisherigen internationalen Strafgerichte. Wie beim IStGH wurden neben Vergewaltigungen weitere Sexualverbrechen als so besonders angesehen, dass sie eigene Straftatbestände erhielten (Art. 2 [g] SCSt), und nicht wie beim ICTY und ICTR lediglich unter „weitere unmenschliche Akte“ fallen;<sup>55</sup> allerdings wurden nicht alle Einzelfälle übernommen. Unter Art. 4 (b) SCSt wurde entsprechend dem Statut des IStGH das Personal von Friedensmissionen und humanitären Hilfsorganisationen ausdrücklich als geschützte Gruppierung in dem Sinne eingestuft, dass ein Angriff auf sie eine schwerwiegende Verletzung humanitären Völkerrechts bedeuten würde.<sup>56</sup> Diese Gleichsetzung mit Zivilisten kann jedoch bei der Abgrenzung von Kombattanten insbesondere bei „friedensschaffenden“ Maßnahmen Probleme aufwerfen, da dies impliziert, dass bei einer aktiven Beteiligung an Kampfhandlungen dieser Schutz entfällt.<sup>57</sup> Auch ist ungeklärt, ob sich der Schutz von ECOMOG- bzw. UN-Peacekeepern nicht eher aus der „Konvention über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal“ von 1994<sup>58</sup> ergibt. Erstmalig als völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Verletzung humanitären Völkerrechts wurde auch der Tatbestand der Zwangsrekrutierung von Kindersoldaten unter 15 Jahren aufgenommen (Art. 4 [c] SCSt). Er reicht gegenüber der im IStGH-Statut vertraglich vereinbarten Regelung weiter, da dort ein formeller Akt einer staatlichen Macht gefordert wird.<sup>59</sup>

## 2.3.2. Die personale Zuständigkeit des SCSL

### 2.3.2.1. Die „Hauptverantwortlichen“ für den Bürgerkrieg

Neuerungen finden sich vor allem bei der Zuständigkeit *rationae personae* des SCSL. Es ist ausdrückliches Anliegen des SCSL, lediglich die Haupttäter im Konflikt (Art. 1 [1] SCSt: „... persons who bear the greatest responsibility ...“) anzuklagen. Der IStGH soll im Vergleich dazu eine allgemeine Zuständigkeit über „... persons for the most serious crimes of international concern ...“ (Art. 1 IStGH-Statut) ausüben. Erkennbar ist somit zwar bei beiden eine Tendenz, Angeklagte in weniger schweren Fällen nationalen Institutionen zu überlassen.<sup>60</sup> Die nun gewählte, noch restriktivere Beschränkung, die im Hinblick auf die durch das ICTY und das ICTR verursachten Kosten eingeführt wurde, hat jedoch gemischte Reaktionen hervorgerufen.<sup>61</sup> Sie wird etwa aufgrund ihrer mangelnden Definitionsschärfe als rechtlich angreifbar betrachtet.<sup>62</sup> Ihr vorausgegangen war ein Streit zwischen dem UN-Sicherheitsrat, der lediglich Täter in Führungspositionen verfolgen wollte, und dem UN-Generalsekretär, der auch solche – rangniedrigeren – Täter zur Anklage bringen wollte, denen die schlimmsten Verbrechen vorgeworfen werden.<sup>63</sup> Es wird angenommen, dass es sich hier nicht um eine rechtliche Strafverfolgungsvoraussetzung, sondern um eine Richtungsvorgabe für das Ermessen der Anklagebehörde handelt.<sup>64</sup>

Auch wenn die Konzentration auf die Haupttäter eine Erleichterung der Arbeit des SCSL bewirken soll, stellen sich

dennoch Fragen nach der Gleichbehandlung hoch- bzw. niederrangiger Täter und der strafrechtlichen Verantwortlichkeit einfacher Soldaten. Neben praktischen Problemen der Verfahrensdurchführung – das nationale Justizsystem ist trotz allem weitaus schlechter ausgestattet als der SCSL<sup>65</sup> – wurde hier ein internationaler Strafverfolgungsmechanismus ja auch gerade deswegen vorgeschlagen, weil das nationale Recht von Sierra Leone keine Strafbarkeit für bestimmte internationale Verbrechen kannte.<sup>66</sup> Hinzu kommt, dass „einfache“ Täter vor nationalen Gerichten von der Amnestie des Lomé-Abkommens profitieren können, da diese nur vor dem SCSL nicht zur Anwendung kommen soll (s. u. 3. 2.), und somit insgesamt eine erhebliche Strafbarkeitslücke bleibt. Auch kann sich aus der Sicht der Opfer die Schwere einer Tat – und somit die „Verantwortlichkeit“ eines Täters – als völlig unabhängig von seiner Position in der Hierarchie darstellen.<sup>67</sup> Daher ist es fraglich, ob es den Opfern genügt, dass einige wenige oberste Auftraggeber, aber nicht die Ausführenden oder zumindest befehlshabende Offiziere der mittleren Ebene zur Verantwortung gezogen werden sollen. Zwar könnte man einwenden, die Tat selber bliebe nicht ungestraft, da schließlich der „Täter hinter dem Täter“ angeklagt würde. Ob aber immer eine Beweiskette zwischen einer Einzeltat und einem Hauptverantwortlichen herzustellen ist, erscheint in Anbetracht der Erfahrungen bei den Verfahren der ICTY/ICTR zweifelhaft. Und die Durchsetzung völkerrechtlichen Strafrechts zielt ja gerade auch auf die Individualisierung des Unrechts ab, und zwar sowohl auf Opfer- als auch auf Täterseite.

<sup>53</sup> N. Fritz/A. Smith, a.a.O. (Fn. 8), S. 407 f.

<sup>54</sup> C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 241, die jedoch die Kompetenz des Sicherheitsrates, gleichsam stellvertretend für die gesamte Staatengemeinschaft Völkergewohnheitsrecht „festzustellen“, in Frage stellt.

<sup>55</sup> M. Frulli, The Special Court for Sierra Leone: Some Preliminary Comments, in: European Journal of International Law 11 (2000), S. 857, 863; A. McDonald, a.a.O. (Fn. 2), S. 129.

<sup>56</sup> Hierzu allgemein M. Schneider, Der aktuelle Fall: Geiselnahme von humanitären Helfern in Somalia – der völkerrechtliche Schutz von Hilfspersonal, in: HuV-I 2001, S. 153 ff.; s. jetzt auch UN Doc. S/RES/1502 (2003) v. 26. August 2003.

<sup>57</sup> M. Frulli, a.a.O. (Fn. 55), S. 864 f.; C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 258; vgl. auch G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, Völkerrecht, Bd. I/3, 2. Auflage, Berlin 2002, § 198, S. 1142.

<sup>58</sup> BGBl. 1997 II, S. 231 ff. bzw. International Legal Materials 34 (1995), S. 484 ff.

<sup>59</sup> G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 57), S. 1142. Siehe jetzt allerdings auch das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten vom 25. Mai 2000, welches sogar eine Zwangsrekrutierung von Jugendlichen unter 18 Jahren verbietet und welches Sierra Leone am 24. August 2001 ratifiziert hat.

<sup>60</sup> M. Frulli, a.a.O. (Fn. 55), S. 863.

<sup>61</sup> Zustimmend mit Hinweis auf die Rechtspraxis des ICTR C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 262.

<sup>62</sup> S. Beresford/A. S. Muller, a.a.O. (Fn. 38), S. 644; N. Fritz/A. Smith, a.a.O. (Fn. 8), S. 413.

<sup>63</sup> Eine Wertung der jetzigen Klausel in diesem Sinne annehmend G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 57), S. 1143.

<sup>64</sup> R. Cryer, a.a.O. (Fn. 41), S. 441; a. A. A. Smith, A Response to “A ‘Special Court’ for Sierra Leone’s War Crimes” (15. August 2001), unter: www.globalpolicy.org (10. Mai 2003).

<sup>65</sup> C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 272, spricht von einer „Gerechtigkeit der zwei Geschwindigkeiten“.

<sup>66</sup> S. Linton, a.a.O. (Fn. 5), S. 231.

<sup>67</sup> S. Beresford/A. S. Muller, a.a.O. (Fn. 38), S. 644.

Ein weiteres Problem liegt darin, dass der Konflikt in Sierra Leone zu einem großen Teil aus dem benachbarten Ausland unterstützt wurde. Nach der Maßgabe, die Täter mit der größten Verantwortung zu verfolgen, ließe dies eine Anzahl von Personen in Nachbarländern von Sierra Leone grundsätzlich als potenzielle Angeklagte in Betracht kommen.<sup>68</sup> Insbesondere wurde dies bereits früh für den Präsidenten von Liberia *Charles Taylor* diskutiert.<sup>69</sup> Seine Anklage erfolgte dann auch tatsächlich am 4. Juni 2003, während sich *Taylor* zu Friedensverhandlungen für den Bürgerkrieg in Liberia in Accra (Ghana) aufhielt. Die dortigen Behörden ließen ihn jedoch trotz eines vom SCSL ausgestellten Haftbefehls abreisen. Sein Exil in Nigeria wurde bisher ebenfalls an die Bedingung geknüpft, dass *Taylor* keine Auslieferung nach Sierra Leone zu befürchten habe.<sup>70</sup>

Auch wenn die Nationalität der Täter im Gegensatz zum Tatort (s. u.) unerheblich ist, erscheint die Durchführung einer solche Anklage jedoch zweifelhaft. Denn die Vorgaben des Statuts indizieren zum einen durch Bezugnahme auf den Gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen und das ZP II. eine Einstufung als rein internen Konflikt; der SCSL soll gerade kein regionaler Gerichtshof sein. Zum anderen wurden bei den Verhandlungen im UN-Sicherheitsrat keine Kooperationspflichten etc. dritter Staaten vereinbart, die zu einer Umsetzung solcher Anklagen nötig gewesen wären, obwohl man sich der Problematik *Taylor*s bewusst war. Die bisher nicht mögliche Durchsetzbarkeit des Haftbefehls offenbart daher auch eine wesentliche Schwäche des SCSL, der die Kooperation dritter Staaten nicht erzwingen kann.

### 2.3.2.2. Kindersoldaten und Angehörige von Friedenstruppen

Neu ist die Möglichkeit, Jugendliche zwischen 15 und 18 Jahren anzuklagen (Art. 7 SCSt).<sup>71</sup> Da, wie gesagt, viele Kindersoldaten im Bürgerkrieg aktiv beteiligt waren und auch selbst Grausamkeiten begangen haben, bestand die Regierung von Sierra Leone auf Druck der eigenen Öffentlichkeit darauf, Kinder und Jugendliche, gleich welchen Alters, anklagen lassen zu können.<sup>72</sup> Die im gesamten Ausarbeitungsprozess des Statuts sehr aktiven Nichtregierungsorganisationen forderten indes eine strafrechtliche Verantwortlichkeit nur für Personen, die zur Tatzeit mindestens 18 Jahre alt waren. Das Statut des IStGH kennt lediglich eine Verantwortlichkeit von Personen über 18 Jahren. Jugendliche unter 15 kommen dort nicht als Täter, sondern ausschließlich als Opfer in Betracht.<sup>73</sup> Als Kompromiss wurde entschieden, dass in Sierra Leone auch Täter im Alter zwischen 15 und 18 Jahren angeklagt werden können, es hierfür aber spezielle Regeln gibt. So wurden eigene Vorschriften zum Schutz jugendlicher Täter aufgenommen und das Ziel der Reintegration als vorrangig festgelegt. Auch soll der Hauptankläger bei Jugendlichen alternative Fora in Betracht ziehen (Art. 15 [5] SCSt), was am ehesten den Vorgaben des Übereinkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 entsprechen würde.<sup>74</sup>

Drittens können auch Mitglieder von Friedensmissionen vor dem SCSL angeklagt werden.<sup>75</sup> Insbesondere nigerianischen Angehörigen der ECOMOG-Truppen werden diesbezüglich

Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht vorgeworfen.<sup>76</sup> Anklagen können jedoch nur erfolgen, wenn der entsendende Staat seine eigenen Soldaten nicht selber vor Gericht stellt, und bedürfen der Zustimmung durch den UN-Sicherheitsrat (Art. 1 [2], [3] SCSt). Für diese Tätergruppe besteht somit lediglich eine komplementäre Zuständigkeit. Viele Beobachter halten es daher insgesamt für unwahrscheinlich, dass es zu einer Anklage von Angehörigen von Friedensmissionen oder Jugendlichen kommen wird, zumal hier im Zweifelsfall auch ein Wertungswiderspruch zu dem ursprünglichen Ansatz des SCSL festzustellen ist, die Täter mit der größten Verantwortung vor Gericht zu stellen.<sup>77</sup>

### 2.3.3. Allgemeine Strafprinzipien

Im allgemeinen Teil kehrte man hinsichtlich der individuellen Verantwortlichkeit (Art. 6 SCSt) teilweise wieder zu den gegenüber dem IStGH restriktiveren Regeln der *ad hoc*-Tribunale zurück; dies betrifft etwa den Befehlsnotstand oder die Vorgesetztenverantwortlichkeit. Für internationale bzw. nationale Tatbestände sollen jedoch verschiedene allgemeine Regeln anwendbar sein (Art. 6 [5] SCSt). Daher kann es etwa im Hinblick auf Rechtfertigungsgründe zu Unstimmigkeiten kommen.<sup>78</sup> Das Prinzip *ne bis in idem* gilt – wie auch beim IStGH – nur eingeschränkt: Eine Person kann unter bestimmten Voraussetzungen wegen der internationalen Straftatbestände vor dem SCSL auch dann angeklagt werden, wenn sie schon ein nationales Verfahren, gleich in welchem Staat, durchlaufen hat (Art. 9 [2] SCSt).<sup>79</sup>

### 2.3.4. Lokale und zeitliche Zuständigkeit des SCSL

Der SCSL ist nur für Taten zuständig, die auf dem Territorium von Sierra Leone begangen wurden (Art. 1 [1] SCSt). Taten, die etwa durch die RUF an Flüchtlingen im benachbarten

<sup>68</sup> Vgl. *N. Fritz/A. Smith*, a.a.O. (Fn. 8), S. 417.

<sup>69</sup> Vgl. etwa *M. Sieff*, A. „Special Court“ for Sierra Leone's War Crimes (5/2001), unter: [www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org) (10. Mai 2003), sowie Äußerungen des Hauptuntersuchungsbeamten des SCSL, *A. White*, am 1. Mai 2003 (unter: [www.sierra-leone.org](http://www.sierra-leone.org)).

<sup>70</sup> Kritisch hierzu *amnesty international*, Press Release AFR 34/015/2003 v. 7. Juli 2003, unter: [www.news.amnesty.org](http://www.news.amnesty.org) (10. Juli 2003). S. a. *C. Romano/A. Nollkaemper*, The Arrest Warrant Against The Liberian President, *Charles Taylor*, ASIL Insights No. 110 (Juni 2003), unter: [www.asil.org/insights.htm](http://www.asil.org/insights.htm) (10. Juli 2003).

<sup>71</sup> Kritisch hierzu *L. Hall/N. Kazemi*, Prospects for Justice and Reconciliation in Sierra Leone, in: *Harvard International Law Journal* 44 (2003), S. 287, 296 f.

<sup>72</sup> *A. A. N. Fritz/A. Smith*, a.a.O. (Fn. 8), S. 415.

<sup>73</sup> Vgl. Art. 8 (2) b, xxvi bzw. 8 (2) c, vii IStGH-Statut zum Kriegsverbrechen der Zwangsrekrutierung von Kindersoldaten.

<sup>74</sup> *A. McDonald*, a.a.O. (Fn. 2), S. 136.

<sup>75</sup> S. hierzu allgemein *G. Schotten*, Der aktuelle Fall: Verbrechen italienischer UN-Soldaten in Somalia - who guards the guards?, in: *HuV-I* 1997, S. 222 ff.

<sup>76</sup> *A. McDonald*, a.a.O. (Fn. 13), S. 12.

<sup>77</sup> *S. Linton*, a.a.O. (Fn. 5), S. 239, *R. Cryer*, a.a.O. (Fn. 41), S. 442; *N. Fritz/A. Smith*, a.a.O. (Fn. 8), S. 415; *C. Denis*, a.a.O. (Fn. 7), S. 267. Ähnlich äußerte sich in Bezug auf Jugendliche auch Chefankläger *Crane* (Pressemitteilung des OCHA Integrated Regional Information Network der UN v. 4. November 2002); s. a. bereits UN Doc. S/2001/95 v. 31. Januar 2001.

<sup>78</sup> *M. Frulli*, a.a.O. (Fn. 55), S. 859 f.; a. A. *S. Linton*, a.a.O. (Fn. 5), S. 237.

<sup>79</sup> Vgl. *C. Denis*, a.a.O. (Fn. 7), S. 247.

Ausland, insbesondere in Guinea, verübt wurden, sind demnach eindeutig ausgeschlossen.<sup>80</sup> Im Vergleich ist etwa das ICTR auch zuständig für Taten, die in der Gesamtregion begangen wurden.

In zeitlicher Hinsicht ist der Gerichtshof für Taten nach dem 30. November 1996, dem Zeitpunkt des Abkommens von Abidjan, zuständig (Art. 1 [1] SCSt). Wiederum aus Gründen der Vermeidung einer möglichen Arbeitsüberlastung wurde entschieden, den Zeitpunkt dieses ersten Friedensabkommens zwischen der Regierung und der RUF als Anfangspunkt zu nehmen. Zum Zeitpunkt der Verhandlungen zwischen der Regierung von Sierra Leone und den Vereinten Nationen über das SCA war der Bürgerkrieg noch nicht völlig beendet, so dass die zeitliche Zuständigkeit hinsichtlich der Zukunft offen gehalten wurde. In der Konsequenz besteht somit eine strafrechtliche Verantwortlichkeit lediglich für die zweite Hälfte des Bürgerkrieges.<sup>81</sup> Ob diese Einschränkung jedoch geeignet ist, in der Bevölkerung von Sierra Leone ein allgemeines Gefühl von Gerechtigkeit hervorzurufen, mag bezweifelt werden, da insbesondere in den ländlichen Regionen auch vor 1996 erhebliche Grausamkeiten begangen wurden. Die Vorgaben des Statuts werden u. a. aus diesen Gründen als zu eng kritisiert.<sup>82</sup>

### 2.3.5. Verfahrensrecht und mögliche Strafen

Verfahrensrechtlich wird sowohl auf die Prozessordnung des ICTR, allerdings mit der Möglichkeit zur Abweichung und Anpassung, als auch auf das nationale Recht von Sierra Leone verwiesen. Es wurde diesbezüglich gefordert, für nationale Tatbestände ausschließlich nationales Prozessrecht anzuwenden.<sup>83</sup> Dies kann jedoch ebenfalls zu Schwierigkeiten führen, etwa bei der Beweiswürdigung.<sup>84</sup> Rein praktisch ist weiterhin zu bedenken, dass es in Sierra Leone seit ca. 1970 keine schriftlichen Urteilsaufzeichnungen mehr gibt, was gerade für ein *Common Law*-Land fatal ist.<sup>85</sup> Im Gegensatz zum IStGH beinhaltet das hiesige Statut keine ausdrückliche Regelung für die Stellung der Opfer im Prozess.<sup>86</sup> Verurteilten, die nicht Jugendliche sind, droht eine Gefängnisstrafe, die nach Möglichkeit in Sierra Leone oder in einem Land, das mit dem ICTY und dem ICTR kooperiert, verbüßt werden soll (Art. 19, 22 SCSt). Die Todesstrafe ist wie auch bei den anderen aktuellen internationalen Strafgerichten ausgeschlossen.

Einige Beschuldigte befanden sich entgegen internationaler Vorgaben geraume Zeit in Haft, ohne dass formell Anklage erhoben wurde.<sup>87</sup> Weiter könnte die ungesicherte zukünftige Finanzierung des Gerichts und die Herkunft einiger Richter aus Sierra Leone oder aus anderen am Konflikt zumindest indirekt beteiligten Staaten die richterliche Unabhängigkeit in Zweifel ziehen.<sup>88</sup> Es wird abzuwarten sein, wie der Gerichtshof auf ein entsprechendes Vorbringen reagieren wird, zumal das Statut entsprechend dem IStGH Verfahrensfehler ausdrücklich als Berufungsgrund akzeptiert (Art. 20 [1] [a] SCSt).

### 2.4. Gemischte Tribunale als weitere Option?

Vor dem Hintergrund seiner Besonderheiten ist die Rechtsnatur des SCSL als nationales oder internationales Gericht

nur schwer zu bestimmen. Der SCSL fungiert bei der Anwendung von nationalem Strafrecht gleichsam als Gericht von Sierra Leone.<sup>89</sup> Zudem nimmt er gegenüber den Institutionen von Drittstaaten eine solche Stellung ein, da Auslieferungen, Kooperationen etc. nur erbeten, nicht verlangt werden können. Allerdings wird der SCSL sowohl in institutioneller Hinsicht als auch was die Einzelfallentscheidungen in den Kammern angeht, von den Vereinten Nationen kontrolliert. Weiter wurde er außerhalb des bisherigen Gerichtssystems geschaffen, das als zu wenig durchsetzungsfähig und nicht internationalen Maßstäben genügend betrachtet wurde.<sup>90</sup> Schließlich basiert er auf einem internationalen Instrument und wendet internationales Recht an.<sup>91</sup> Allgemein betrachtet wurde hier ein nationaler Konflikt, der sich wie auch im früheren Jugoslawien bzw. in Ruanda zunächst auf einen einzelnen Staat bezog, für die Ebene seiner rechtlichen Aufarbeitung internationalisiert. Daher spricht insgesamt mehr für eine internationale Natur des SCSL.<sup>92</sup> Diese Frage ist zum einen wichtig für die dogmatische Einstufung als Rechtsquelle, zum anderen aber auch für die Stellung des SCSL gegenüber dem IStGH. Eine speziell dieses Verhältnis regelnde Klausel, etwa den Vorrang betreffend, wurde nicht aufgenommen, obwohl Sierra Leone Mitglied des Römischen Statuts ist und sich aufgrund der offenen zeitlichen Zuständigkeit des SCSL Überschneidungen ergeben können.<sup>93</sup> Denn der SCSL sollte unabhängig vom IStGH geschaffen werden, was neben der Rechtsproblematik zweier verschiedener Verträge vor allem in der amerikanischen Opposition zum IStGH begründet liegt.<sup>94</sup>

Der SCSL stellt somit einen Gerichtshof „*sui generis*“ mit gemischter Zusammensetzung und Zuständigkeit auf der Basis eines Vertrages dar.<sup>95</sup> Die Regierung von Sierra Leone war nicht nur aktiv am Verhandlungsprozess beteiligt, sondern stimmte dem Ergebnis letztlich auch zu. Dies wird allgemein als Ausdruck des Willens gewertet, die Legitimation des Gerichtes und somit die Akzeptanz im betroffenen Staat

<sup>80</sup> L. Hall/N. Kazemi, a.a.O. (Fn. 71), S. 295.

<sup>81</sup> Die Wahrheitskommission soll hingegen den Konflikt zwischen 1991 und 1999 begutachten (s.u. 3. 1.).

<sup>82</sup> So S. Beresford/A. S. Muller, a.a.O. (Fn. 38), S. 642; N. Fritz/A. Smith, a.a.O. (Fn. 8), S. 408; C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 250.

<sup>83</sup> M. Frulli, a.a.O. (Fn. 55), S. 859 f.; S. Linton, a.a.O. (Fn. 5), S. 237.

<sup>84</sup> C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 260 f.

<sup>85</sup> Vgl. N. Fritz/A. Smith, a.a.O. (Fn. 8), S. 410.

<sup>86</sup> Kritisch A. McDonald, a.a.O. (Fn. 2), S. 141; C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 272.

<sup>87</sup> Vgl. S. Beresford/A. S. Muller, a.a.O. (Fn. 38), S. 650 f.; S. Linton, a.a.O. (Fn. 5), S. 241; A. McDonald, a.a.O. (Fn. 2), S. 140.

<sup>88</sup> Vgl. R. Cryer, a.a.O. (Fn. 41), S. 439; C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 244 f.

<sup>89</sup> M. Frulli, a.a.O. (Fn. 55), S. 859.

<sup>90</sup> S. Linton, a.a.O. (Fn. 5), S. 233 f.

<sup>91</sup> Vgl. R. Cryer, a.a.O. (Fn. 41), S. 437.

<sup>92</sup> So auch P. R. Romano/T. Boutruche, a.a.O. (Fn. 5), S. 111; a. A. wohl S. Beresford/A. S. Muller, a.a.O. (Fn. 38), S. 636; S. Linton, a.a.O. (Fn. 5), S. 185.

<sup>93</sup> Sierra Leone hat am 17. Oktober 1998 das Statut des IStGH unterzeichnet und am 15. September 2000 ratifiziert.

<sup>94</sup> Vgl. C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 248 f. Am 6. Mai 2003 wurde Sierra Leone der erste Staat der Welt, der mit den USA ein bilaterales Nichtauslieferungsabkommen („Art. 98-Vereinbarung“) ratifizierte. S. a. Fn. 44.

<sup>95</sup> Vgl. Report of the Secretary-General, a.a.O. (Fn. 31), Ziff. 9.

zu erhöhen sowie dem Einwand einer „Siegerjustiz“ entgegenzutreten.<sup>96</sup> Gleichzeitig soll rechtlichen Angriffen vorgebeugt werden, die wie im *Tadić*-Fall<sup>97</sup> eine mangelnde Rechtsgrundlage des Gerichts rügen könnten.<sup>98</sup> Es wird gehofft, dass die freiwillige Unterwerfung eines souveränen Staates unter ein international ausgearbeitetes Statut und die gemischte Zusammensetzung der Richter bei der betroffenen Bevölkerung positivere Reaktionen hervorruft, als dies bisher bei ICTY und ICTR der Fall war.<sup>99</sup> Internationale Expertise und Objektivität sowie materielle Ressourcen sollen mit größerer Transparenz für die Bevölkerung verbunden werden, weswegen der Gerichtshof auch im Gegensatz zu ICTY und ICTR seinen Sitz am Ort der Geschehnisse hat.<sup>100</sup> Insgesamt wird versucht, dem nationalen Element stärkere Bedeutung in der Aufarbeitung schwerer Verletzungen von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht während eines Konfliktes beizumessen, um den Eindruck eines von der internationalen Gemeinschaft gleichsam aufoktroierten Lösungsweges zu vermeiden.<sup>101</sup> Mittelbar soll der SCSL Vertrauen in rechtsstaatliche Institutionen stärken und Trainingseffekte für die nationale Justiz herbeiführen.<sup>102</sup>

Dies alles stellt eine wesentliche Weiterentwicklung in der institutionalisierten Durchsetzung von Völkerstrafrecht dar. Der SCSL kann zumindest als Ausdruck eines Strebens nach einem besseren Gleichgewicht zwischen nationaler Souveränität und internationalen Anforderungen an Rechtsstaatlichkeit gesehen werden.<sup>103</sup> Lösungen wie hier bergen jedoch auch Risiken, denn rechtliche und politische Kompromisse sind unvermeidlich, auch wenn vorliegend Sierra Leone eine vergleichsweise schwache Verhandlungsposition innehatte, da es finanziell auf Hilfe von außen angewiesen ist.<sup>104</sup> Hier erscheint insbesondere die eingeschränkte personale und zeitliche Zuständigkeit des Gerichts und seine unsichere finanzielle Basis problematisch. Ob die materiell- und verfahrensrechtlichen Unterschiede zu den bisherigen internationalen Strafgerichtshöfen eher zu einer Fragmentierung als einer Verdichtung des in seiner heutigen Ausprägung noch jungen Völkerstrafrechts führen bzw. insgesamt rechtliche Fort- oder Rückschritte darstellen, hängt vor allem jedoch von der Auslegung des Statuts durch den SCSL ab. Zwar können *ad hoc*-Institutionen für den Einzelkonflikt „maßgeschneidert“ sein und im Gegensatz zum IStGH mit einem rückwirkenden Mandat ausgestattet werden, doch sollte inhaltlich die Anwendung einheitlichen Rechts gewährleistet werden. Ob der SCSL insgesamt erfolgreich sein wird oder gar zur Abschreckung potentieller Täter bzw. als Modell für andere Konflikte dienen kann, ist daher im Augenblick noch nicht absehbar. Offenbar geworden ist jedoch schon die relative Machtlosigkeit des SCSL bei Verfahren mit Bezug zu Drittstaaten.<sup>105</sup>

### 3. Das Verhältnis des SCSL zu den Instrumenten des Lomé-Abkommens

Im Lomé-Abkommen von 1999 zwischen der Regierung von Sierra Leone und den Rebellen wurde unter anderem die Einsetzung einer Wahrheits- und Versöhnungskommission (Art. XXVI) sowie eine Generalamnestie (Art. IX) vereinbart (s. o. 1. 2.). Beides waren wesentliche Bestandteile des

Abkommens, ohne die sich die RUF nicht auf ihre Entwaffnung eingelassen hätte.<sup>106</sup> Im Abkommen über den SCSL von 2002 zwischen der Regierung und den Vereinten Nationen wurden im Gegensatz dazu Amnestien für die unter das Mandat des Gerichts fallenden internationalen Verbrechen für wirkungslos erklärt. Hierin liegt zumindest ein widersprüchliches Verhalten der Regierung von Sierra Leone.<sup>107</sup>

#### 3.1. Das Verhältnis des SCSL zur Wahrheitskommission

Die sieben Mitglieder der im Lomé-Abkommen von 1999 vorgesehenen Wahrheits- und Versöhnungskommission von Sierra Leone wurden am 5. Juli 2002 ernannt.<sup>108</sup> Die Kommission ist eine durch nationales Recht<sup>109</sup> begründete Institution mit internationaler Unterstützung,<sup>110</sup> die jedoch von der Regierung von Sierra Leone unabhängig ist. Sie hat ihre Arbeit im Oktober 2002 aufgenommen und soll zunächst ein Jahr arbeiten. Nach einer ersten Phase, während der zwischen Dezember 2002 und März 2003 ca. 7100 allgemeine Berichte und Beschwerden durch Ermittler in allen Landesteilen gesammelt wurden, erfolgen seit Mitte April 2003 individuelle Anhörungen durch die Kommission. Diese können auch vertraulich gehalten werden, etwa wenn es sich um Kinder oder um Opfer sexueller Gewalt handelt. Die Kommission soll am Ende einen Bericht verfassen, in dem sie nach eigenem Ermessen auch Verantwortliche für bestimmte Taten nennen kann.

Wahrheits- und Versöhnungskommissionen standen am Ende einer großen Anzahl von internen Konflikten der letzten Jahrzehnte, insbesondere von Bürgerkriegen oder beim Über-

<sup>96</sup> N. Fritz/A. Smith, a.a.O. (Fn. 8), S. 430; C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 242 f.; S. Linton, a.a.O. (Fn. 5), S. 242 ff.; A. McDonald, a.a.O. (Fn. 2), S. 124.

<sup>97</sup> *The Prosecutor v Duso Tadic aka "Dule"*, ICTY Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, IT-94-1-AR72, Entscheidung v. 2. Oktober 1995, in: International Legal Materials 35 (1996), S. 32 ff.

<sup>98</sup> Hiervon unberührt ist die Frage der Vereinbarkeit des SCA mit dem nationalen Recht von Sierra Leone, etwa weil die Verfassung den eigenen Obersten Gerichtshof als höchstes Gericht im Lande bezeichnet (Art. 122 [1] i. V. m. 120 [3] der Verfassung von Sierra Leone).

<sup>99</sup> L. Hall/N. Kazemi, a.a.O. (Fn. 71), S. 295 ff.

<sup>100</sup> S. Beresford/A. S. Muller, a.a.O. (Fn. 38), S. 647.

<sup>101</sup> Vgl. M. Frulli, a.a.O. (Fn. 55), S. 860.

<sup>102</sup> *Id.*, S. 869; N. Fritz/A. Smith, a.a.O. (Fn. 8), S. 404 ff.; C. Stahn, a.a.O. (Fn. 2), S. 204.

<sup>103</sup> P. R. Romano/T. Boutruche, a.a.O. (Fn. 5), S. 124.

<sup>104</sup> Vgl. S. Linton, a.a.O. (Fn. 5), S. 231.

<sup>105</sup> Die Problematik bezüglich *Charles Taylor* wird dadurch verstärkt, dass anscheinend zwei der bisherigen Angeklagten, *Koroma* und *Bockarie*, in Liberia, wohin sie geflüchtet waren, ermordet worden sind.

<sup>106</sup> A. McDonald, a.a.O. (Fn. 2), S. 123.

<sup>107</sup> N. Fritz/A. Smith, a.a.O. (Fn. 8), S. 425 f., sind der Meinung, dass das Lomé-Abkommen von Seiten der RUF gebrochen wurde und die Regierung von Sierra Leone berechtigt war, in einem zweiten Abkommen eine hinsichtlich der Amnestie andere Regelung zu treffen.

<sup>108</sup> Vier Mitglieder stammen aus Sierra Leone und drei aus anderen Staaten; die Benennung von drei Frauen gibt Anlass zur Hoffnung, dass Opfer sexueller Gewalt eher zu Aussagen bereit sind; vgl. L. Hall/N. Kazemi, a.a.O. (Fn. 71), S. 293.

<sup>109</sup> *The Truth and Reconciliation Commission Act 2000* v. 22. Februar 2000.

<sup>110</sup> S. Berewa, Addressing Impunity using divergent Approaches: The Truth and Reconciliation Commission and the Special Court, in: *UNAMSIL* (Hrsg.), *Truth and Reconciliation in Sierra Leone*, Freetown 2001, S. 53, 59.

gang von (Militär-)Diktaturen. Als wesentliche Aufgabe solcher Kommissionen wird die historische Aufzeichnung der Geschehnisse gesehen sowie die Möglichkeit insbesondere für Opfer, ihre Geschichten zu erzählen und insofern auch öffentliche Anerkennung für ihr Leid zu erhalten.<sup>111</sup> Häufig wird vorgebracht, eine auf diesem Wege erlangte „informelle“ Gerechtigkeit, insbesondere in direktem Anschluss an gewaltsame Konflikte, könne die Versöhnung zwischen den Parteien erleichtern und sei insofern flexibler und zukunftsgerichteter als eine justizielle Aufarbeitung. Täter hätten weniger Anlass, wieder zur Gewalt zurückzukehren. Zwar wird allgemein anerkannt, dass eine gerichtliche Aufarbeitung eher zu einem subjektiven Gefühl von Gerechtigkeit bei den Opfern und die Bestrafung im Einzelfall eher zu einer präventiven Wirkung und einem allgemeinen Vertrauen in rechtsstaatliche Mechanismen führt.<sup>112</sup> Doch wurde in der Vergangenheit häufig aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen entschieden, eher den Weg einer Wahrheitskommission zu gehen. Bei dieser Entscheidung spielen auch lokale oder regionale Präferenzen für stärker konfrontativ oder stärker einvernehmlich angelegte Konfliktlösungsmechanismen eine Rolle.<sup>113</sup>

In Sierra Leone arbeiten nun gleichzeitig eine Wahrheitskommission und ein internationales Strafgericht. Auch wenn das Statut für den SCSL dem Lomé-Abkommen einige Jahre nachgefolgt ist, so enthält es doch keine ausdrückliche Kooperationsklausel hinsichtlich der Arbeit der Kommission, obwohl ihre Einsetzung während der Verhandlungen zum SCSL bereits allseits erwartet wurde und es Überschneidungen in der Zuständigkeit gibt.<sup>114</sup> Im Statut wird lediglich in allgemeiner Weise die Arbeit alternativer Wahrheits- und Versöhnungsmechanismen insbesondere bei Verfahren gegen jugendliche Täter erwähnt (Art. 15 [5] SCSt), was als Hinweis auf die Kommission des Lomé-Abkommens gewertet wird.<sup>115</sup> Da der Sondergerichtshof ausdrücklich nur die Täter mit der größten Verantwortung verfolgen soll, ist anzunehmen, dass die Wahrheitskommission sich im Wesentlichen um Jugendliche und sogenannte „einfache“ Täter kümmern wird. Hierzu gehören auch solche Täter, die u. U. vor dem SCSL von der Lomé-Amnestie profitieren könnten (s. u.).<sup>116</sup> In zeitlicher Hinsicht deckt die Kommission im Gegensatz zum SCSL auch den ersten Teil des Konflikts ab 1991 ab. Ob Täter aber überhaupt am Verfahren der Wahrheitskommission teilnehmen werden, um „zu beichten, Vergebung zu suchen und wieder in die Gemeinschaft reintegriert werden zu können“<sup>117</sup>, erscheint fraglich. Entgegen dem südafrikanischen Modell erfolgen alle Aussagen, von Opfern wie von Tätern, auf rein freiwilliger Basis.<sup>118</sup> Insbesondere besteht kein Anreiz für eine Kooperation durch das Versprechen einer Individualamnestie im Austausch gegen eine Aussage.<sup>119</sup> Auch können Opfer keine Entschädigung o. ä. einfordern. Erste Erfahrungen zeigen, dass hauptsächlich Opfer zu Aussagen bereit sind und die öffentliche Teilnahme gering ist.<sup>120</sup>

Eine wesentliche rechtliche Frage ist, ob die in der Wahrheitskommission erlangten Informationen vom SCSL verwendet werden können. Hier geht es weniger um die Befürchtung, aussagebereite Täter könnten sich selbst belasten, sondern um die Sorge, durch Aussagen belastete Täter könnten den Zeu-

gen oder deren Angehörigen Schaden zufügen, zumal Opfer und Täter häufig in unmittelbarer Nähe leben.<sup>121</sup> Von Mitgliedern der Wahrheitskommission wurde wiederholt vorgebracht, die erlangten Erkenntnisse vertraulich behandeln zu wollen. Der Chefankläger des SCSL, *Crane*, hat sich dahingehend geäußert, freiwillig auf diese Informationen zu verzichten, ohne jedoch die Ansicht, das Sondergericht hätte einen rechtlichen Anspruch auf diese Informationen, fallen zu lassen.<sup>122</sup> Es bleibt daher abzuwarten, ob der SCSL Erkenntnisse der Wahrheitskommission in bestimmten Verfahren als unerlässlich betrachten wird.<sup>123</sup>

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass hier zwei Institutionen mit grundsätzlich unterschiedlichen Ansätzen parallel zueinander agieren. Dies ist neben Ost-Timor der bisher einzige Fall, in dem Kriegsverbrechen und schwere Menschenrechtsverletzungen gleichzeitig von internationalen Gerichten und Wahrheitskommissionen untersucht werden.<sup>124</sup> Inwiefern dieses Modell operabel ist bzw. ob alternative Ausgleichsmechanismen tatsächlich ideale „Komplementärelemente“ zu einer (straf-)justiziellen Aufarbeitung darstellen,<sup>125</sup> kann im Augenblick noch nicht gesagt werden. Die Vorteile von Kombinationslösungen können jedoch durch ungeklärte Widersprüche überschattet werden.<sup>126</sup>

### 3.2. Die Amnestieregelung des Lomé-Abkommens vor dem SCSL

Gem. Art. 10 SCSt soll eine Amnestie für solche Verstöße gegen internationales Recht, für die der Gerichtshof zuständig ist, nicht zur Anwendung kommen. Hiermit ist die Generalamnestie des Lomé-Abkommens („*absolute and free pardon*“) gemeint. Es ist zu erwarten, dass diese einseitige Rück-

<sup>111</sup>C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 271; L. Hall/N. Kazemi, a.a.O. (Fn. 71), S. 290 f.

<sup>112</sup>Vgl. N. Fritz/A. Smith, a.a.O. (Fn. 8), S. 392.

<sup>113</sup>Vgl. S. Linton, a.a.O. (Fn. 5), S. 223.

<sup>114</sup>M. Frulli, a.a.O. (Fn. 55), S. 868; A. McDonald, a.a.O. (Fn. 2), S. 122; N. Fritz/A. Smith, a.a.O. (Fn. 8), S. 404 ff.

<sup>115</sup>S. Linton, a.a.O. (Fn. 5), S. 237 f.; M. Frulli, a.a.O. (Fn. 55), S. 866.

<sup>116</sup>Vgl. N. Fritz/A. Smith, a.a.O. (Fn. 8), S. 412; M. Frulli, a.a.O. (Fn. 55), S. 869.

<sup>117</sup>20 Questions and Answers on the TRC (Frage 9), unter: <http://www.sierra-leone.org/trc-20questions.html> (10. Mai 2003).

<sup>118</sup>Auch die Generalamnestie von Sierra Leone entsprach nicht dem restriktiven Standard in Südafrika; vgl. I. Gross, Die Vereinbarkeit von nationalen Amnestieregelungen mit dem Völkerstrafrecht am Beispiel von Südafrika, in: HuV-I 2001, S. 162, 163 f.

<sup>119</sup>M. Frulli, a.a.O. (Fn. 55), S. 868; A. McDonald, a.a.O. (Fn. 13), S. 14; N. Fritz/A. Smith, a.a.O. (Fn. 8), S. 423 f.

<sup>120</sup>Ein spezielles Problem ergibt sich zusätzlich aus der Tatsache, dass in Sierra Leone Opfer und Täter teilweise identisch sind, wie etwa Kindersoldaten; vgl. L. Hall/N. Kazemi, a.a.O. (Fn. 71), S. 291.

<sup>121</sup>Id., S. 293.

<sup>122</sup>Rede in Freetown vom 10. Dezember 2002, siehe: [www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org) (10. Mai 2003).

<sup>123</sup>L. Hall/N. Kazemi, a.a.O. (Fn. 71), S. 298 f.

<sup>124</sup>Vgl. S. Linton, a.a.O. (Fn. 5), S. 223 ff.; C. Stahn, Accommodating individual criminal responsibility and national reconciliation: The UN truth commission for East Timor, in: American Journal of International Law 95 (2001), S. 952 ff.; ders., a.a.O. (Fn. 2), S. 198 ff.

<sup>125</sup>So etwa N. Fritz/A. Smith, a.a.O. (Fn. 8), S. 422 ff.; C. Denis, a.a.O. (Fn. 7), S. 271; L. Hall/N. Kazemi, a.a.O. (Fn. 71), S. 289.

<sup>126</sup>S. Linton, a.a.O. (Fn. 5), S. 185.

nahme eines vertraglich zugesicherten Rechtes vor Gericht angegriffen werden wird. Einer solchen Rüge wäre am ehesten zu begegnen, wenn die Amnestie *ex tunc* ungültig wäre.

Die Lomé-Amnestie war von Beginn an wegen möglicher Verstöße gegen nationales und internationales Recht stark umstritten.<sup>127</sup> Bei Unterzeichnung des Abkommens von Lomé hatte aufgrund der internationalen Kritik und auf Anweisung von UN-Generalsekretär *Annan* dessen *Special Representative Francis Okelo* einen „Vorbehalt“ angefügt, nach dem die Amnestie nicht für Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und andere schwerwiegende Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht gelten würde.<sup>128</sup> Es ist jedoch fraglich, ob dies in vertragsrechtlicher Hinsicht irgendeine Wirkung entfalten kann, da die UN nicht Partei des Lomé-Abkommens war. Auch wurde er vom UN-Sicherheitsrat nicht in die auf das Lomé-Abkommen folgende Resolution 1260 (1999)<sup>129</sup> aufgenommen. Daneben wird vorgebracht, dass bei Verbrechen gegen die Menschlichkeit aufgrund ihres Charakters als Verpflichtungen *erga omnes* im Ergebnis eine gewohnheitsrechtliche Pflicht *aut dedere aut judicare* des betroffenen Staates bestehe, gegen die die Regierung von Sierra Leone bei Abschluss des Lomé-Abkommens verstoßen habe. Gleiches kann jedoch nicht ohne weiteres auch für Kriegsverbrechen in internen Konflikten im fraglichen Zeitraum gesagt werden. Auch wurde ein möglicher Verstoß gegen die Pflicht gerügt, den Opfern von Kriegsverbrechen eine effektive Beschwerdemöglichkeit (*remedy*) einzuräumen. Während dies jedoch für Menschenrechtsverletzungen durch staatliche Akteure anerkannt ist, ist es weniger sicher, dass diese Pflicht auch bei Kriegsverbrechen durch Personen besteht, deren Handlungen nicht einem Staat zuzurechnen sind. Eine mögliche gewohnheitsrechtliche Ungültigkeit der Amnestie deckt daher nicht alle internationalen Tatbestände des Statuts ab.

Für Tatbestände nach nationalem Recht ist Art. 10 SCSt nicht einschlägig („Art. 2 bis 4“). Daher wird vorgebracht, die Amnestie gelte für nationale Verbrechen weiterhin oder es sei zumindest zwischen nationalen und internationalen Anklagen zu unterscheiden.<sup>130</sup> Die bisher erfolgten Anklagen umfassen lediglich Vorwürfe wegen Verstößen gegen internationales Recht, nicht jedoch Taten nach dem Recht von Sierra Leone (Art. 5). Dass eine diesbezügliche Anklage zumindest auch unterlassen wurde, um eine rechtliche Diskussion um die Bedeutung der Amnestie für Straftaten nach nationalem Recht zu umgehen, erscheint wahrscheinlich.

Die genaue Bedeutung von Art. 10 SCSt ist daher unklar. Es stellt sich insgesamt die Frage, ob bei Anklagen vor dem SCSL der Lomé-Amnestie nicht doch zumindest teilweise Bedeutung zukommt.<sup>131</sup> Zumindest liegt es nahe, bei der Legalität der Amnestie zwischen einzelnen Tatbeständen bzw. Tätergruppen des SCSt differenzieren zu müssen. Folglich könnte die ohnehin begrenzte Zuständigkeit des Gerichtshofes durch die Amnestieregelung noch weiter eingeschränkt werden, nämlich in einzelnen Bereichen für die Zeit nach dem 7. Juli 1999, und somit auch hier die Legitimität des Gerichtshofes in Zweifel geraten. So könnte sich der „faustische Pakt“<sup>132</sup> von Lomé rächen. Zwar kann die Ausschlussklausel

des Statuts als Unterstützung der Stimmen gewertet werden, die Amnestien hinsichtlich internationaler Verbrechen für unvereinbar mit dem Völkerrecht halten.<sup>133</sup> Der UN-Sicherheitsrat spricht aber in jüngster Zeit, etwa in der Resolution 1379 (2001) bezüglich Kindern in bewaffneten Konflikten<sup>134</sup>, lediglich davon, dass Mitgliedsstaaten „gedrängt“ werden, die fraglichen internationalen Verbrechen „wo durchführbar“ nicht in Amnestieregelungen aufzunehmen.

#### 4. Fazit

Es ist noch zu früh, ein Urteil über den SCSL zu fällen. Die ersten Anklagen, die vergleichsweise schnell erfolgten und alle Konfliktparteien betreffen, sind ein gutes Zeichen. Aber es ist bereits deutlich geworden, dass die ausdrückliche Klärung wesentlicher Fragen im Vorfeld versäumt wurde, auch wenn die Schwierigkeiten des politischen Kompromisses an dieser Stelle nicht unterschätzt werden sollen. Die rechtliche Wirkung des SCSL darf aufgrund seines verhältnismäßig geringen Anspruchs, nur wenige Täter zu verfolgen, und wegen seines speziell ausgehandelten und somit „maßgeschneiderten“ Statuts nicht überbewertet werden. Auch könnte man einwenden, der SCSL sei tatsächlich ein „Sondergericht“, da er speziell für eine Handvoll von vornherein bestimmter Einzelpersonen kreiert worden ist. Vielleicht ist ein solcher Kompromiss jedoch der Preis, der für „Gerechtigkeit im Übergang“ (*transitional justice*) gezahlt werden muss, und eine erwägenswerte Option in unmittelbaren Post-Konflikt-Situationen, in denen es primär noch um eine Stabilisierung der Lage geht. Ob der SCSL jedoch in der Bevölkerung ein Vertrauen in rechtsstaatliche Mechanismen schaffen kann, wird sich erst an Hand seiner praktischen Arbeit zeigen. Und die These, dass *ad hoc*-Gerichte besser zur Aufarbeitung von Konflikten geeignet sind als eine ständige und allgemeine Gerichtsbarkeit, muss in Anbetracht der vielen ungeklärten Fragen beim SCSL erst noch bewiesen werden.<sup>135</sup>

Man kann die Schaffung des jetzigen Strafgerichtshofes auch als allgemeine Sanktionsandrohung für an Konflikten beteiligte Parteien betrachten. Denn hätten sich die Rebellen 1999

<sup>127</sup>Vgl. *N. Fritz/A. Smith*, a.a.O. (Fn. 8), S. 425 f.; zum Ganzen ausführlich: *A. McDonald*, a.a.O. (Fn. 2).

<sup>128</sup>Siehe Siebten Report des UN-Generalsekretärs zu UNOMSIL, UN Doc. S/1999/836 v. 30. Juli 1999, S. 2, Ziff. 7.

<sup>129</sup>UN Doc. S/RES/1260 (1999) v. 20. August 1999.

<sup>130</sup>Siehe Bemerkung des Assistant UN-SG for Legal Affairs *R. Zacklin* vor der Presse am 26. September 2000 (Press Briefing UN Doc. 20001005 v. 5. Oktober 2000); kritisch hierzu *M. Mounib/B. Kondoch*, Gerechtigkeit für Sierra Leone – Plan für Uno-Tribunal zur Ahndung von Kriegsverbrechen, in: *NZZ* v. 27. Februar 2001, S. 9; siehe auch *M. Scharf*, The Special Court for Sierra Leone, ASIL Insights No. 53 (Oktober 2000), unter: [www.asil.org/insights.htm](http://www.asil.org/insights.htm) (10. Mai 2003).

<sup>131</sup>Verneinend *S. Linton*, a.a.O. (Fn. 5), S. 233; *C. Stahn*, a.a.O. (Fn. 2), S. 199.

<sup>132</sup>*A. McDonald*, a.a.O. (Fn. 2).

<sup>133</sup>Siehe *R. Cryer*, a.a.O. (Fn. 41), S. 443.

<sup>134</sup>UN Doc. S/RES/1379 (2001) v. 20. November 2001, abgedruckt in: *International Legal Materials* 41 (2002), S. 507; s. a. UN Doc. S/RES/1460 (2003) v. 30. Januar 2003.

<sup>135</sup>Siehe Stellungnahme von Botschafter *P.-R. Prosper* am 28. Februar 2002 vor dem amerikanischem Repräsentantenhaus, in Auszügen abgedruckt in: *American Journal of International Law* 96 (2002), S. 482 ff.

und danach an das von ihnen unterschriebene Lomé-Abkommen gehalten, hätten sie seine für sie sehr umfangreichen und daher stark kritisierten Früchte ernten können. Da sie dies jedoch nicht taten und schließlich sogar in Form der Geiselnahme vom Frühjahr 2000 die Vereinten Nationen direkt angriffen, forderten sie geradezu das Damoklesschwert einer strafrechtlichen Verfolgung heraus. Auch wenn vorliegend ein weiterer Schritt in der Entwicklung festzustellen ist, dass bestimmte Verbrechen auf internationaler Ebene zu verfolgen sind<sup>136</sup> und Straflosigkeit nicht mehr als selbstverständlich angenommen werden kann,<sup>137</sup> so muss die präventive Wirkung eines solchen Sondergerichtshofes weiterhin in Frage gestellt werden. Denn die internationale strafrechtliche Verfolgung von Verletzungen von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht in Konfliktsituationen ist weiterhin auf Einzelfälle beschränkt. Und der Wille des UN-Sicherheitsrates, Gerechtigkeit nur zu einem möglichst geringen finanziellen Preis anzustreben, stellt ein Risiko für das Funktionieren des Gerichts und somit für die Akzeptanz rechtsstaatlicher Instrumente in der betroffenen Bevölkerung insgesamt dar.<sup>138</sup>

Insgesamt sind die jetzt institutionalisierten Mechanismen jedenfalls als Fortschritt gegenüber der bisherigen Rechtlosigkeit zu sehen. Aufgrund seines neuartigen Charakters als Straftribunal mit kooperativen Elementen der nationalen und internationalen Ebenen kann er u. U. als Beispiel für spätere Vorhaben ähnlicher Art dienen. Lokale Beteiligung ist wesentlich für lokale Akzeptanz.<sup>139</sup> Auch kann er als Laboratorium für neueste Rechtsregeln gelten, insbesondere für einzelne Vorschriften des IStGH-Statuts.<sup>140</sup> Eine weitere Beobachtung dieses „Experimentes im Völkerrecht“<sup>141</sup> ist daher angebracht.

<sup>136</sup> *C. Denis*, a.a.O. (Fn. 7), S. 271; *G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum*, a.a.O. (Fn. 57), S. 1141.

<sup>137</sup> *R. Cryer*, a.a.O. (Fn. 41), S. 436.

<sup>138</sup> *S. Linton*, a.a.O. (Fn. 5), S. 233; *A. McDonald*, a.a.O. (Fn. 2), S. 142; *N. Fritz/A. Smith*, a.a.O. (Fn. 8), S. 430.

<sup>139</sup> *R. Cryer*, a.a.O. (Fn. 41), S. 445 f.; *S. Beresford/A. S. Muller*, a.a.O. (Fn. 38), S. 651; *C. Denis*, a.a.O. (Fn. 7), S. 243.

<sup>140</sup> Vgl. *M. Frulli*, a.a.O. (Fn. 55), S. 866.

<sup>141</sup> *S. Linton*, a.a.O. (Fn. 5).

## Botschaft über das Zweite Protokoll zum Haager Abkommen von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten

Pressemitteilung des Eidgenössischen Departements für Auswärtige Angelegenheiten der schweizerischen Regierung, Bern, 20. August 2003

Der Bundesrat hat die Botschaft über das Zweite Protokoll vom 26. März 1999 zum Haager Abkommen von 1954 für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten verabschiedet. Das im Rahmen der UNESCO erarbeitete Zweite Protokoll trägt den Entwicklungen in den Bereichen des humanitären Völkerrechts, des internationalen Strafrechts und des Rechts zum Schutz von Kulturerbe Rechnung.

Das Zweite Protokoll bringt gegenüber dem Haager Abkommen von 1954 grundlegende Neuerungen: Dazu gehört eine detaillierte Regelung der strafrechtlichen Verfolgung

schwerer Verstöße gegen den Kulturgüterschutz. Sämtliche Bestimmungen des Zweiten Protokolls sind nicht nur auf internationale, sondern auch auf innerstaatliche bewaffnete Konflikte anwendbar. Im Bereich der Prävention verpflichtete bereits das Haager Abkommen die Vertragsstaaten, schon in Friedenszeiten für den Schutz des Kulturguts vor den absehbaren Folgen eines bewaffneten Konflikts zu sorgen. Das Zweite Protokoll enthält nun eine Auflistung von präventiven Maßnahmen wie z.B. die Erstellung von Verzeichnissen zur Sicherung des Kulturguts. Es sieht außerdem einen verbesserten Schutz für die

bedeutendsten Kulturgüter der Menschheit vor.

Eine Ratifikation erfordert keine Anpassung der schweizerischen Gesetzgebung. Die Übernahme der neuen Entwicklungen im Kulturgüterschutz steht im Zeichen einer Fortsetzung des humanitären Engagements der Schweiz.

Die Schweiz ist seit dem 15. Mai 1962 Vertragspartei des Haager Abkommens und des Ersten Protokolls. Sie war maßgeblich an der Ausarbeitung des Zweiten Protokolls im Rahmen der diplomatischen Konferenz vom März 1999 beteiligt und unterzeichnete es am 17. Mai 1999.

Bis heute haben 16 Staaten das Zweite Protokoll ratifiziert beziehungsweise sind ihm beigetreten. Sein In-Kraft-Treten ist drei Monate nach der zwanzigsten Ratifikation beziehungsweise Beitrittserklärung vorgeesehen.

## Terrorism as a Challenge for National and International Law, Heidelberg, 24–25 January 2003

Kate Greenwood\*

The Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law in Heidelberg hosted a conference on Terrorism in International Law in early 2003. The conference dealt with three themes: the definition of terrorism in international and national law, national law and the fight against terrorism, and international law and the fight against terrorism. Papers from the conference will be published in the upcoming volume "Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?".

The first presentation, on the definition of terrorism in international and national law, was given by Christian Walter with commentary by Christian Tomuschat. Dr. Walter commented that developments in national law influenced international law and vice versa in the evolution of the definition of terrorism. The modern developments in the definition of terrorism in national law include: the extension of terrorism beyond violence to persons to also include attacks on public infrastructure; the removal of the requirement of intimidating the population from the element of coercing the government; and the widening of the requirement of "coercing" a government to encompass "influencing", "influencing by intimidation

or coercion", or "undue compelling". The problems that arise from using a wider definition than "coercing" is how to exclude legitimate public protest such as large scale demonstrations from the wider definition. National laws now also vary on whether the furtherance of a political, religious or ideological cause is a necessary element of terrorism. International law lacked a single definition of terrorism until the 1999 Convention on the Suppression of Financing of Terrorism. The definition in that Convention contains the common elements present in all national definitions, such as the alternative grounds of intimidating the population or coercing the government, but it does not include elements which vary between different countries, notably the use of violence against objects. Now "serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government facility, a transportation system, an infrastructure facility or the environment" is included in the proposed definition in the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism.

The controversy over whether some groups should be characterised as freedom fighters or as terrorists. It was only in 1995 that General Assembly resolutions excluded any

justification for terrorist activities, but then the argument that legitimate rights of people to resist foreign occupation should be distinguished from terrorist activities re-appeared in 2000 in response to the situation in the Middle East. The 1999 Convention on the Suppression of Financing Terrorism has expressly excluded political motives as a justification for terrorist acts.

The Convention against Terrorist Bombings and the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism has been drafted to keep separate the application of international humanitarian law and of the terrorist conventions. This raises the question as to whether both bodies of law should be kept separate or not. Walter argues that while both bodies of law could and should apply in some fact situations, the law on terrorism should only be excluded when international humanitarian law provides a justification for otherwise illegal activity. In answer to criticisms that this does not add much to existing law, Walter points to the advantage of relying on clauses on mutual assistance and cooperation and improved consistency. Otherwise he argues the qualification of an act as a terrorist act committed before the threshold of armed conflict, may doubtfully

\* Kate Greenwood, Project on the Information Requirements for the Exercise of Self-Defense. Project of the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict, Ruhr University, Bochum.



be qualified as such an act when it is uncertain whether the threshold of armed conflict has been reached, and then be excluded once the threshold has been surpassed.

Professor Tomuschat pointed out that the most important effect of distinguishing terrorist acts from other crimes such as murder is that the political offence exception to the obligation to extradite does not apply to terrorist offences. As illustrated by the recent Russian request to Denmark for the extradition of a Chechen leader, the danger of too easily identifying an act as a terrorist act is that a charge can be easily based on acts which are a genuine exercise of fundamental freedoms. While specific acts which affect the interests of the international community, such as hijacking, the taking of hostages, and attacks against diplomats, can be easily defined as terrorist acts without resort to a more general definition, the same is not true of more “neutral” acts such as financing. Although the inclusion of acts by government forces in the general definition of terrorist acts would not add anything to the legal consequences arising from existing provisions for international armed conflict contained in the 1949 Geneva Conventions and Additional Protocol I and relevant conventions, Tomuschat agreed that the issue was live as to whether terrorist acts committed by government armed forces in non-international armed conflict or disturbances which did not amount to an armed conflict should remain under national jurisdiction or be elevated to a matter of international concern.

The speakers for the second part of the conference were Heike Krieger and Stefanie Schmahl with commentary given by Jochen Frowein, and Rüdiger Wolfrum respectively. Dr. Krieger spoke on “Limitations on Privacy, Freedom of Press, Opinion and Assembly as a Means of Fighting Terrorism”. Her paper compared the approaches of different legal systems, including Canada, The European Union, Germany, Israel, the Russian Federation, Spain, Turkey, the United Kingdom and the United States to limit the right to privacy, freedom of the press, and freedom of assembly. She noted that the reliance on restrictions on freedom of speech, which is the classical approach to counter terrorism, is losing efficacy in a world of global communications. She highlighted the considerable variation on the limitations on the right to privacy and freedom of expression under the European Convention on Human Rights and under the US Constitution and argued that the application of the American approach which balanced limitations on privacy with broader freedoms of expression might allow the regai-

ning of some of the freedom which has been recently traded off for more security. Professor Frowein spoke about the difficulties of the US case law, especially *Brandenburg v. Ohio*, which only allows restriction of acts which are likely to cause immediate violence. It is unclear how widely or how narrowly to interpret an imminent danger. Given the presence of terrorist cells, would attacks in the US present an imminent danger in Germany?

Dr. Schmahl spoke about methods of prosecuting terrorists in national law. She discussed the absence of a separate category of terrorist offences in some national jurisdictions and the features used in others to link “normal” criminal acts to terrorism. Many States have now criminalised membership of or collaboration with a terrorist organisation. The German legislature recognised that counter-terrorism rules need to extend beyond the borders of the European Union to fight international terrorism effectively. She made reference to the new article of the German Criminal Code, article 129b, which permits the prosecution of individuals who have supported terrorist acts abroad. The European Union has shown an integrated response to the prosecution of terrorists. The Council Framework Decision of 13 June 2002 tries to harmonise the diverse unilateral responses of member States by rendering a common definition of terrorist offences and to establish a minimum definition of terrorist acts. Schmahl spoke about the issues that arose for pre-trial detention of terrorists and outlined the use of military tribunals by the U.S.

Professor Wolfrum gave his commentary on the speech. Although the International Covenant for Civil and Political Rights allows for the derogation from certain rights in times of public emergencies, the Human Rights Committee has stressed that such derogations may only be made in situations that threaten the life of the nation and only to the extent strictly required by the exigencies of the situation. Two lines of argument can be made about the prisoners who were held as a result of the Afghanistan war. Firstly, according to the commentary of the Geneva Convention of the International Committee of the Red Cross, “nobody under any circumstance can fall outside the law”. The prisoners are either protected under the Third<sup>1</sup> Convention or under the Fourth Convention. (The comment was later made from the audience that this position has been upheld in the Israeli Supreme Court). Secondly, common article 3 prohibits “the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgments passed by regularly constituted

courts upholding all the judicial guarantees which are recognised as indispensable by civilised peoples” with respect to judicial proceedings used to try captured prisoners or other civilians. The commentary states that the fundamental guarantees of common article 3 apply even if non-State combatants lack all the characteristics of classic rebel forces. Lastly, the detainees in Guantanamo cannot lose the core protection of international human rights law, including the protections afforded by article 14 of the Covenant. Both Dr. Schmahl and Professor Wolfrum had closed their remarks with a quote from Chief Justice Aaron Barak, the Chief Justice of the Israel Supreme Court “the prosecution of terrorists should be conducted within not outside the law. This is how we distinguish ourselves from the terrorists”.

The third session, dealing with International Law and the Fight Against Terrorism, had Volker Röbein speaking on The Role of International Conventions and General International Law in the Fight against International Terrorism, with commentary by Professor Anthony Aust, and a speech by Carsten Stahn on “Nicaragua is dead, long live Nicaragua: the Right to Self-Defence under Article 51 UN Charter and International Terrorism” with commentary by Yoram Dinstein. Silja Vöneky spoke on The Fight against Terrorism and the Rules of the Laws of Warfare, and Dr. Rainer Grote spoke on “Between Crime Prevention and the Laws of War: Are the Traditional Categories of International Law adequate for Assessing the Use of Force against International Terrorism?”. This note will concentrate on the discussion of the exercise of self defence from that session.

Carsten Stahn noted that reliance on the right to self defence to justify use of force against terrorists is a largely 20<sup>th</sup> century phenomenon. Although Article 51 has been drafted broadly enough to allow States to exercise self defence against armed attacks by non-State actors as well as State actors, there is no normative framework that provides hard law for the cases that arise.

<sup>1</sup> Editor’s note: The Max Planck website actually refers to the First Convention. We believe this is a misprint caused by a truncation in the ICRC Commentary “Every person in enemy hands must have some status under international law: he is either a prisoner of war and, as such, covered by the Third Convention, a civilian covered by the Fourth Convention, or again, a member of the medical personnel of the armed forces who is covered by the First Convention. There is no ‘intermediate status’; nobody in enemy hands can be outside the law.”

Counter-terrorism measures fall into the grey areas of imminence of the attack, necessity or proportionality. Stahn argues that the response to the September 11 attacks by the US neither led to a change in the law of the exercise of self defence nor resulted in a clarification of the law. Unlike the controversial measures taken by the US (including the missile strikes against Afghanistan and Sudan in 1998 in response to the Al Qaeda attacks on US ships and diplomatic missions abroad, and the US air strike against terrorist-related targets in Libya in 1986 in response to a bombing incident), which were essentially the exercise of self defence against low intensity attacks, the September 11 attacks fitted easily into the existing legal framework for the exercise of self defence. The attacks were a classical territorial attack directed against targets in the US and the magnitude of the attacks justified the use of self defence. What was clarified after September 11 is that acts of terrorism carried out by private actors can fall within article 51. The “effective control” test put forward by the ICTY in Tadic has been confirmed by State practice in the use of force against the Taliban (these measures cannot be explained on the “effective control” test applied by the ICJ in the Nicaragua case). Stahn argues that the broader test will lead to a wider definition of “armed attack” and more frequent invocation of Article 51. The result of a broader application of article 51 will mean that States will resort less to justifications for responses to terrorism outside the Charter such as the exercise of self-defence under customary international law, use of temporary limited force to protect nationals and necessity and that credibility for reliance on these other justifications has been reduced by post-September 11 practice.

Professor Dinstein in his commentary to the paper argued that the law of the Charter is clear and capable of dealing with novel situations. Under the Charter, a State may not act on pure apprehension and exercise pre-emptive or anticipatory self defence. Only the Security Council has powers under the Charter to take forcible measures pre-emptively. However an exercise of “interceptive self-defence” is legal under Article 51. He described “Interceptive self-defence” as the nipping in the bud of an incipient armed attack, which is legitimate only ‘when there is a bud to nip’, that is, when there are concrete acts that indicate that an armed attack is afoot. Dinstein argues that it is now clear under Article 51 that an armed attack need not be launched by a foreign State, it can also be launched from a foreign State. This was demonstrated implicitly by the invocation of the armed attack clause in the North

Atlantic Treaty by NATO following the September 11 attacks and implicitly by Security Council Resolution 1368 which recognised that the terrorist attacks constituted armed attacks for the purposes of Article 51. He describes three scenarios that arise for armed attacks launched from foreign State. First an armed attack carried out by terrorists or irregulars against State B can be attributed to State A as the irregulars are *de jure* or *de facto* agents of State A. Second, a State may adopt the actions of terrorists, thus the military operations in Afghanistan represented a classic State vs. State exercise of self defence. Third, terrorists may use the territory of State A as a springboard for attacks against State B. If, in the third scenario, State A is unable to carry out its obligations under international law and use force against the terrorists in its

territory, then in these exceptional circumstances, State B is entitled to exercise self defence in the form of “extra-territorial law enforcement”, directed against the terrorists but not against State A, and such activity cannot be regarded as an armed attack on State A.

The Conference was well attended, with a lot of interesting debate and comment coming from the floor of the conference. The choice of speakers and commentators allowed for a good balance of fresh ideas and long-term perspective on developments in international law. It was an excellent and well-thought out contribution to what will be a long-running debate on the appropriate responses of national and international law to terrorism in the post September 11 environment.

## National Model United Nations, New York, 15.–19. April 2003

Lutz Morgenstern und Melanie Stefan\*

Seit 1947 ist New York alljährlich Schauplatz der weltweit größten und bekanntesten Simulation der Vereinten Nationen (VN): „National Model United Nations“ (NMUN) bietet Studierenden die Gelegenheit, für eine Woche in die Rolle von Delegierten zu schlüpfen und auf diese Weise einen lebhaften Einblick in die Funktionsweisen internationaler Diplomatie zu bekommen. Bereits in den zwanziger Jahren wurde in einer Vorläufer-Veranstaltung der Völkerbund simuliert, man kann also durchaus von einer langen Tradition sprechen.

Zu NMUN 2003, vom 15. bis zum 19. April, waren 2925 Studierende gekommen. Damit war die diesjährige Veranstaltung eine der größten in der Geschichte von „National Model United Nations“. Die Konferenz fand im Hilton Hotel in New York statt, wo nicht nur genügend Tagungsräume zur Verfügung standen, sondern auch ausreichend Betten, um alle Teilnehmer unterzubringen.

Auf jeden Fall war NMUN noch nie so international wie im Jahr 2003: Die Teilnehmer kamen aus 15 Ländern auf fünf Kontinenten. Der Trend von einer beinahe ausschließlich US-amerikanischen Veranstaltung hin zu einer Veranstaltung für Studierende aus aller Welt sei nicht zu übersehen und werde sich in den nächsten Jahren voraussichtlich noch fortsetzen, meinen die Veranstalter.

In seiner Rede anlässlich der Eröffnungsfeier hob der kanadische Parlamentarier *Dr. Bernard Patry* dann auch den besonderen internationalen Charakter der diesjährigen Veranstaltung hervor und rief die Delegierten zu lebhaftem Engagement und konstruktiver Zusammenarbeit auf. Je mehr man in die Konferenz investiere, so *Patry*, desto mehr bekomme man auch wieder heraus.

NMUN-Generalsekretär *Bret Bergst* betonte die Wichtigkeit der Vereinten Nationen selbst und sagte eine Aufwertung der VN in den nächsten fünf bis zehn Jahren voraus. Gerade die SARS-Krise habe gezeigt, wie wirksam und effizient die internationale Zusammenarbeit innerhalb des VN-Systems vonstatten gehen könne. Darüber hinaus drückte *Bergst* seine Freude über das große Interesse und die rege Teilnahme an NMUN aus und wies noch einmal auf den besonderen erzieherischen Wert der Konferenz hin: “*It will take more than a year, more than an undergraduate career, to learn as much as you learn in a very concentrated amount of time here.*” Am Ende gab *Bergst*, der als Student selbst mehrmals an NMUN teilgenommen hat, noch einen Ausblick auf die folgende Woche: “*There may be a lot of stress at our conference, but that’s real.*”

\* Lutz Morgenstern und Melanie Stefan waren Mitglieder der Gruppe „Jugendbildung in Gesellschaft und Wissenschaft e.V. – Deutschland 2003“.

Nach der offiziellen Eröffnung begann die Arbeit in den Gremien. In über 20 Komitees arbeiteten die Teilnehmer als Vertreter von VN-Mitgliedern, Beobachterstaaten und zahlreichen Nichtregierungsorganisationen an einer Agenda von insgesamt 72 Themen. Das Spektrum war dabei sehr breit: Während im ersten Komitee der Generalversammlung über regionale Abrüstungsmaßnahmen debattiert wurde, suchte die „Group of 77“ (G-77) Wege, um den Zugang zu frischem Trinkwasser zu gewährleisten, die „Comission on Human Rights“ (CHR) behandelte die Menschenrechtssituation in den von Israel besetzten arabischen Gebieten und in der „Special Session on Children“ wurde über Kinderarbeit gesprochen.

Die Verhandlungen fanden auf fachlich hohem Niveau statt, denn die Vorbereitungsphase war lange und intensiv gewesen. Jeder Delegierte hatte im Vorfeld der Konferenz einen „Background Guide“ zu seinem Komitee durchgearbeitet, sich mit großen Mengen an weiterführender Literatur befasst und ein Positionspapier eingereicht. Außerdem hatten die Mitglieder jeder Delegation während der Vorbereitungsphase gruppenintern ihre Standpunkte miteinander abgesprochen, um eine einheitliche Argumentationslinie quer durch die Komitees sicherzustellen. Darüber hinaus hatten einige Delegationen in kleinen, internen Probesimulationen schon versucht, die Konferenzsituation durchzuspielen. Andere Delegationen hatten auch schon an kleineren VN-Simulationen teilgenommen. So dient etwa „German Model United Nations“ (GerMUN) jedes Jahr vielen deutschen Delegationen als Probelauf für NMUN. Hier kann man sein theoretisches Wissen erstmals anwenden, kann Verhandlungsstrategien erproben und sich mit den Verfahrensregeln vertraut machen. Hier lernt man, Resolutionen zu verfassen und seine Angst vor dem Rednerpult zu überwinden. Die Monate vor NMUN waren also von den meisten Gruppen für gründliche, aufwändige und intensive Vorbereitungen genutzt worden.

Während der Konferenz galt es nun, die auf dem Positionspapier festgeschriebenen Meinungen und Forderungen zu verteidigen, Kompromisse zu suchen und strittige Punkte zu diskutieren. Eine besondere Herausforderung stellten dabei eventuelle Diskrepanzen zwischen der persönlichen Meinung der Delegierten und der Politik des vertretenen Staates dar. Es ist Teil der Philosophie von NMUN, dass niemand das Land vertritt, aus dem er kommt. Jeder teilnehmenden Gruppe wird ein halbes Jahr vor der Konferenz ein Land zugeteilt, welches

sie als Delegation zu vertreten hat. Dies erfordert einerseits viel Vorbereitung, da man sich mit den wirtschaftlichen, politischen, kulturellen und sozialen Gegebenheiten des zu vertretenden Landes bestens vertraut machen muss. Andererseits verlangt dies von den Teilnehmern auch die Bereitschaft, eigene Sichtweisen vorübergehend aufzugeben und andere Meinungen zu verteidigen, was auf jeden Fall keine leichte, unter Umständen sogar eine sehr unangenehme Aufgabe sein kann. Daher ist es wichtig, schon in der Vorbereitung, aber auch noch während der Konferenz, Verhandlungsstrategien zu erarbeiten und ständig zu verbessern.

Um dies zu erleichtern, wurde den Delegationen am Nachmittag des zweiten Konferenztages Gelegenheit zum „Mission Briefing“ gegeben: Die einzelnen Gruppen konnten die Ständige Vertretung „ihres“ Landes besuchen und dort ihre Positionen vorstellen, Fragen klären und sich noch den einen oder anderen wichtigen Rat für die Verhandlungen geben lassen. Neben dieser inhaltlichen Hilfe war diese Begegnung mit hochrangigen Diplomaten auch eine große persönliche Bereicherung und bestimmt einer der Höhepunkte der Konferenz.

Zurück im Verhandlungssaal wurde das in der Ständigen Vertretung erworbene oder bestätigte Wissen angewandt, um Resolutionen oder „Progress Reports“ zu verfassen. Der Entstehungsprozess eines solchen Dokumentes vom ersten „draft“ bis zur endgültigen Fassung war vielfach lange und anstrengend. Während der formellen Sitzungen hatten Delegierte Gelegenheit, Reden zu halten und so ihre Positionen dem gesamten Komitee nahe zu bringen. Während der informellen Verhandlungen wurde in kleinen Gruppen diskutiert und an Resolutionsentwürfen gearbeitet. Besonders in der entscheidenden Phase ab dem dritten Konferenztag wurde dabei beinahe um jedes Wort gefeilscht. Die formellen Sitzungen und informellen Verhandlungen reichten dafür bald nicht mehr aus, so dass auch während der Mittagspausen und nachts weiterdiskutiert wurde.

Am Donnerstagnachmittag wurden die Verhandlungen ausgesetzt; auf der Tagesordnung stand stattdessen ein Gastredner-Programm. Internationale Diplomaten und Experten aus verschiedensten Gebieten hielten vor den einzelnen Komitees Vorträge über die dort behandelten Themen und standen den Studierenden in einer anschließenden Diskussionsrunde Rede und Antwort.

So sprach etwa *Mr. Langmore*, Direktor der „International Labour Organization“ (ILO),

zu den Delegierten im Wirtschafts- und Sozialrat für Asien und den Pazifik (ESCAP) über Möglichkeiten, die Anzahl und Qualität von Arbeitsplätzen in der Region zu erhöhen. Dabei hob *Langmore* besonders die Wichtigkeit von Chancengleichheit, Ausbildung und Technologietransfer hervor. Dies war eine schöne Bestätigung für das Komitee, denn gerade diese drei Punkte waren in den ersten Resolutionsentwürfen als zentrale Faktoren herausgearbeitet worden.

In der „Islamischen Konferenz“ erörterte ein Nahostexperte des UN-Radios zunächst die Rolle der islamischen Welt im Konflikt zwischen Israel und Palästina und sprach danach über den Handel zwischen islamischen Staaten. Der Errichtung einer gemeinsamen islamischen Freihandelszone und der Einführung eines islamischen Bankensystems stünden Differenzen und Konflikte innerhalb der islamischen Welt entgegen. Solange keine Einigung darüber herrsche, wie der Koran in diesen Fragen zu interpretieren sei, könne ein solches Projekt nicht verwirklicht werden.

Vor dem „Crime Congress“ hielt der ehemalige Pakistanische Botschafter *Amad Kamal* einen ebenso geistreichen wie informativen Vortrag über die Zukunft des Cybercrime. Dabei machte er vor allem auf das „legislative Vakuum“ aufmerksam, das vielfach in Bezug auf Cybercrime herrsche. Diesen Sachverhalt illustrierte *Kamal* anhand eines eindrücklichen Beispiels: Die im Hinblick auf Cybercrime schwache Gesetzeslage auf den Philippinen führte dazu, dass der Schöpfer des Computervirus „I love you“, das weltweit Schäden in Milliardenhöhe angerichtet hatte, nur zu 21 Tagen Haft verurteilt wurde. Um solche Fehler in Zukunft zu vermeiden, regte *Kamal* eine Internationale Konvention über Cybercrime an, um Definitionen und Rechtsstandards weltweit zu vereinheitlichen. Weiter forderte er Einigung in Fragen wie dem Schutz des geistigen Eigentums und dem Schutz der Privatsphäre des Einzelnen.

Nach dem Gastredner-Block konnte das in den Vorträgen erworbene und vertiefte Wissen angewandt werden, um die Resolutionsentwürfe erneut zu überarbeiten und zu diskutieren. Dies nahm in den meisten Gremien den ganzen Donnerstagabend und auch die Vormittagssitzung am Freitag in Anspruch. Beim Formulieren und Umformulieren der Resolutionen, beim ständigen Ändern und Überarbeiten der Dokumente war insbesondere sprachliches Geschick gefragt. Hier zeigte sich die besondere Geduld und Hilfsbereitschaft der englischsprachigen Delegierten, die stets bereit waren, ihren Kollegen aus anderen Ländern

Ausdrücke zu erklären und ihnen beim Formulieren ihrer Gedanken zu helfen.

Am Freitagnachmittag konnte dann jedes Komitee zum wichtigsten Teil der Verhandlungen übergehen: zur „Voting Procedure“. Dabei wurde über jeden der Resolutionsentwürfe und teilweise auch über einzelne Absätze in den Resolutionsentwürfen abgestimmt. Hier wurde klar, dass sich die anstrengende Kompromissuche der letzten Tage gelohnt hatte, denn natürlich konnten nur jene Entwürfe eine Mehrheit finden, die möglichst viele Parteien zufrieden stellten. Besonders in den Komitees, in denen die Verabschiedung einer Resolution eine Zweidrittelmehrheit verlangte, war dies eine harte Probe, und die „Voting Procedure“ war entsprechend spannend. Es zeigte sich allerdings, dass alle Gremien durchaus gute Arbeit geleistet hatten.

So konnten im Umweltprogramm (UNEP) nach einer langen Abstimmungsprozedur elf der zwölf Resolutionsentwürfe angenommen werden, womit das Thema „Umweltschutz und seine Interaktion mit sozialer und wirtschaftlicher Entwicklung“ zu einem zufrieden stellenden Abschluss gebracht werden konnte.

Ähnlich war der Ausgang der Verhandlungen in der Handels- und Entwicklungskonferenz (UNCTAD): Während der viertägigen Diskussion zum Thema „Handel und Landwirtschaft“ hatten sich klare Fronten abgezeichnet, und es war ungewiss gewesen, ob die Blöcke der Industrienationen einerseits und der Entwicklungsländer andererseits eine Einigung würden erreichen können. Im Zuge einer langwierigen „Voting Procedure“ wurden dann aber 13 der 14 entworfenen Segmente eines entsprechenden „Progress Reports“ angenommen.

Die bei NMUN 2003 zum ersten Mal vertretene „Gemeinsame Arbeitsgruppe“ des „UN Development Fund for Women“ und des „International Research and Training Institute for the Advancement of Women“ (UNIFEM/INSTRAW) war besonders erfolgreich: Vier „Progress Reports“ wurden einstimmig verabschiedet, beim fünften gab es nur eine Enthaltung. Die „Voting Procedure“ war entsprechend kurz: Schon nach einer halben Stunde hatten die 150 weiblichen und vier männlichen Delegierten im Komitee ihre fünf Dokumente angenommen.

Am letzten Konferenztage tagten nur noch drei Komitees: das Plenum der Generalversammlung, der Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) und der Sicherheitsrat. Die übrigen Delegierten hatten Gelegenheit,

diesen drei Gremien bei der Arbeit zuzusehen. Dies war umso interessanter, als die Sitzungen am letzten Tag in den Räumlichkeiten der Vereinten Nationen stattfanden. Dieser Umstand schaffte ein besonderes Maß an Wirklichkeitsnähe und war eine zusätzliche Motivation für die Delegierten, auch am letzten Tag noch effizient zu arbeiten und die strengen Verfahrensregeln genau einzuhalten.

Der Wirtschafts- und Sozialrat befasste sich mit der Arbeit der ihm zugeordneten Gremien. Gewählte Vertreter der einzelnen Komitees berichteten über die dort geleistete Arbeit, stellten sich den Fragen der ECOSOC-Abgeordneten und legten die am Freitag verabschiedeten Resolutionen vor. Über diese Resolutionen wurde dann im ECOSOC diskutiert und schließlich abgestimmt.

Der Sicherheitsrat diskutierte in einer eilig einberufenen Sondersitzung die Situation im Irak. Dazu gehörte auch die Anhörung von Delegierten aus anderen Komitees, etwa der „Islamischen Konferenz“. Besonders interessant war dabei natürlich der Bezug zur Tagesaktualität: Wie Generalsekretär *Bergst* betonte, wurde hier dasselbe Thema parallel von den Delegierten bei NMUN und von den Delegierten der Vereinten Nationen selbst behandelt. Dies ist für die Studierenden besonders lehrreich, weil sie dadurch die Möglichkeit bekom-

men, die während der Simulation geleistete Arbeit sozusagen an der Wirklichkeit zu messen.

Im Plenum der Generalversammlung wurde nach einem letzten „Role Call“, um die Anwesenheit aller Delegationen, von Afghanistan bis Zimbabwe, sicherzustellen, über die in den anderen Komitees geleistete Arbeit diskutiert. Auch hier erstatteten Vertreter der einzelnen Gremien Berichte über ihre Arbeit, und nach kurzer Debatte wurde über einige der am Vortag verabschiedeten Resolutionen abgestimmt.

In der Abschlusszeremonie lobten Generalsekretär *Bret Bergst* und Generaldirektor *Aaron Markowitz* die Arbeit der fast 3000 Delegierten und stellten zugleich das Organisatorenteam für NMUN 2004 vor. Auch nächstes Jahr wird die Konferenz in der Woche vor Ostern, also vom 6. bis 10. April 2004, stattfinden.

Am Ende der Konferenz blieb – neben einem großen Schlafdefizit – für alle Teilnehmer das Bewusstsein, eine außergewöhnliche Erfahrung gemacht zu haben. Jeder Einzelne nahm andere Erinnerungen, Eindrücke und Geschichten mit nach Hause; alle aber hatten eine wichtige Lektion gelernt, die von Generaldirektor *Aaron Markowitz* zum Ende der Konferenz noch einmal in zwei Worten auf den Punkt gebracht wurde: „Diplomacy works.“

## Überlegungen zum Krieg im Irak (Reflections on the War in Iraq)\*

Den Haag, 27. Juni 2003  
Emmanuel Mourlon-Druol\*\*

Invasion, Angriff oder Intervention? Die dritte jährliche Konferenz in Den Haag, die vom „Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht“ (IFHV) organisiert wurde und dem Thema „Der Krieg im Irak“ gewidmet war, schloss mit dieser umstrittenen Frage.

Es herrschte der Eindruck eines Déjà-vu-Erlebnisses, und deswegen war es nicht nötig, die Debatte über die Legitimität, die Rechtmäßigkeit oder die Notwendigkeit des Krieges im Irak fortzuführen. Bevorzugt wurde, diesen Krieg im Rahmen der neuesten Tendenzen in der Entwicklung des internationalen Systems zu betrachten.

*Howard Roy Williams*, Präsident des „Center for Humanitarian Cooperation“ in den USA und ehemaliger Direktor des „Office of Foreign Disaster Assistance of United

States Agency for International Development“, hielt in der Plenarsitzung einen Vortrag über die Änderungen der Tätigkeitsfelder der humanitären Hilfe nach Irak und Afghanistan. Danach wurde das Publikum in drei Gruppen eingeteilt; jede Gruppe nahm die Situation im Irak bevor, während und nach dem Krieg unter die Lupe. Die Konferenz endete mit einer allgemeinen Debatte, die von Prof. *Dr. Horst Fischer*, Akademischer Direktor des IFHV, geleitet wurde und in welcher ein Panel von ver-

\* Dieser Artikel ist hauptsächlich von dem Dossier, das die Vorträge kurz und bündig vorstellt, inspiriert. Der Verfasser dankt dem IFHV für die Einladung und *Nöelle Quénavet* für die Zweitkorrektur dieses Artikels.

\*\* *Emmanuel Mourlon-Druol* ist Praktikant am IFHV und Student am Institut für Politikwissenschaft der Universität Robert Schuman in Straßburg (Frankreich).

schiedenen Experten, die vorher ihre Vorträge gehalten hatten, auf die Fragen des Publikums einging.

Nach der Einleitungsrede von Prof. *Dr. Joachim Wolf*, Geschäftsführender Direktor des IFHV, stellte *Howard Roy Williams* seine Analyse über die von Änderungen betroffene Tätigkeit der humanitären Hilfe dar. Er erinnerte das Publikum daran, dass humanitäre Hilfe erst seit kurzem als ein wichtiger Bestandteil im Gerüst militärischer und politischer Vorgänge betrachtet werde. Es werde beispielweise eine immer wichtigere Aufgabe des Militärs – in erster Linie in Bosnien, aber auch anderswo – sein, humanitäre Hilfe zu planen und zu leisten. Die aktuellen Geschehnisse in Afghanistan und im Irak zeigten immer größere Überschneidungen von militärischen, politischen und humanitären Aktivitäten. Die Hilfsorganisationen seien unsicher, wie mit diesen neuen Umständen umzugehen sei. Sie und die Kommunen und Regierungen, die sie unterstützten, seien gezwungen, die Prämissen, unter denen sie so lange gearbeitet hätten, neu zu überdenken. Die Ausführungen von Herrn *Williams* beschäftigten sich mit den Aktivitäten der letzten Monate, die Anlass geben, eine durchgreifende Korrektur der Rolle der humanitären Helfer und ihrer Beziehung zur politischen Willensbildung vorzunehmen.

Das Publikum konnte dann wählen, welcher Teilkonferenz es folgen wollte (über die Vorbereitung des Krieges, den Krieg selbst oder seine Folgen). Man konnte auch von einer Gruppe zur anderen wechseln.

## 1. Die Vorbereitung des Krieges im Irak

Die Vorbereitung des Krieges im Irak war das Thema der ersten Gruppe.

### 1.1. Die neue „National Security Strategy“ der USA

*Dr. Mark N. Gose*, politischer Berater des Führers der US-Air-Force in Deutschland, legte die neue „US-Sicherheitsstrategie“ („National Security Strategy of the U.S.“) vor. Die neueste Strategie der nationalen Sicherheit der USA vom September 2002 sei in vielerlei Hinsicht eine Reaktion auf das neue Umfeld, das uns alle umgibt in einer veränderten Welt. Die letzten zwei Jahre hätten – nicht nur aus den Anschlägen in New York und Washington resultierend – eine Reihe von großen Herausforderungen für die amerikanische Außenpolitik mit sich gebracht. Von der Erweiterung der Europäischen Union (EU) und der „North

Atlantic Treaty Organisation“ (NATO) zu dem immer noch währenden Krieg gegen den Terrorismus – alle diese Entwicklungen hätten einen Beitrag bei der Formung des Blickwinkels der Amerikaner auf die nationale Sicherheit und Außenpolitik geleistet. Um es kurz zu machen: Langsam realisierten die USA, dass die Welt ein viel gefährlicherer und unbeständigerer Ort sei, als sie es sich jemals nach dem Ende des Kalten Krieges hätten vorstellen können, und ihre Verteidigungspolitik spiegele genau diese Sicht wider.

Als Reaktion auf diese größtenteils unvorhersehbaren Herausforderungen, die dieses neue Umfeld mit sich bringt, unterscheidet sich die neue amerikanische Strategie für nationale Sicherheit und Verteidigung erheblich von den „vorläufigen“ Strategien, die die USA seit mehr als einem Jahrzehnt verfolgt haben. Dennoch, Teile dieser neuen Strategie beunruhigen viele Freunde und Alliierte von Amerika. Deswegen verdeutlichte diese Präsentation zunächst den Inhalt der neuen „National Security Strategy“ und die dahinter stehenden Überlegungen, um daran anschließend einige Überlegungen anzustellen, warum die Sichtweisen bezüglich der Verteidigungs- und Außenpolitik zwischen den USA und anderen Staaten so unterschiedlich sind.

Erstens gehe es um die Erkenntnis über die Herkunft der neuen Bedrohungen und Feinde, denen man gegenüberstehe. Diese Erkenntnis bilde den Hauptgrund für eine veränderte Verteidigungspolitik, vielleicht sogar für ein verändertes Weltbild. Die Feinde stellten sowohl eine neue Stufe der Gefahr als auch eine neue Stufe der Unsicherheit dar. Dies sei die Ursache dafür, erklärte *Dr. Mark N. Gose*, dass ein großer Schritt gemacht worden sei: weg von dem alten Abschreckungsmodell, welches die strategische Planung mehr als 50 Jahre lang bestimmt habe, hin zu einem Modell der Handlungsmöglichkeiten, welches sicherstelle, dass wir die nötigen Mittel besäßen, alle neuen Sicherheitsbedrohungen zu bewältigen. Diese überzeugende Präsentation erfasste somit die Hauptaspekte und Hauptziele der „National Security Strategy“ der USA.

Zum Zweiten würden die USA denken, dass es zwei Hauptgründe gebe, warum andere in der Welt besorgt seien und/oder die Ausgangsbasis für diese Veränderungen nicht verstünden: Auf der einen Seite scheine es keine Einigkeit über die Akteure und den Umfang des Krieges gegen den Terrorismus zu geben, während auf der anderen Seite eine unstimmgige Abwägung von Abschreckung kontra Verteidi-

gung ungleiche Auffassungen darüber erzeuge, wie neue Sicherheitskonzepte durchzuführen seien. Das Verständnis der theoretischen Untermauerung des Konzeptes von Abschreckung und Verteidigung könne vielleicht eine bessere Basis für diese Debatte, besonders bezüglich der unterschiedlichen Standpunkte zur „Rationalität“, schaffen. Dann erklärte *Dr. Mark N. Gose* den Streitpunkt der präemptiven (präventiven) Verteidigung als den Teil der neuen Strategie, der so vielen Sorgen bereite.

### 1.2. Die Resolution des Sicherheitsrates in Bezug auf den Irak und die Anwendung von Gewalt

*Dr. habil. Erika de Wet* vom „Center for International Law“ der Universität von Amsterdam hielt den zweiten Vortrag dieser Gruppe. Sie demonstrierte überzeugend, dass weder der Grundsatz der Selbstverteidigung noch die Resolution 678 (1990) im Zusammenhang mit der Resolution 687 (1991) eine rechtliche Grundlage für den Angriff der USA und Großbritanniens auf den Irak vom 17. März 2003 böten. Eine solche Grundlage könne nur eine ausdrückliche Genehmigung zur Anwendung aller notwendigen Mittel zur Entwaffnung des Iraks bieten. Die letzte Resolution des Sicherheitsrats vor dem Angriff, Resolution 1441 vom 8. November 2002, beschränke sich auf die Ausweitung des Systems der Waffeninspektoren, mit dem Ziel, den Prozess der Entwaffnung, der mit der Resolution 678 (1991) begonnen worden sei, zu vervollständigen.

Weder die Feststellung, dass der Irak weiterhin gegen seine Pflichten aus den Sicherheitsratsresolutionen verstoße und diese Resolution eine letzte Möglichkeit zur Mitarbeit darstelle, noch die Warnung vor ernsthaften Konsequenzen, wenn der Irak weiterhin gegen seine Pflichten verstoße, stellten eine Autorisierung zur Anwendung von Waffengewalt dar. Die Position der USA – dass der Sicherheitsrat nicht entschieden genug gehandelt habe und die Mitgliedsstaaten deshalb in ihrem Recht auf Selbstverteidigung nicht eingeschränkt seien – missachte, dass Selbstverteidigung unter keinen Umständen eine rechtliche Basis für militärische Aktionen bilde.

Der Angriff könne auch nicht auf der Grundlage der *ex post facto*-Genehmigung, namentlich der Resolution 1483 vom 22. Mai 2003, gerechtfertigt werden. Die Resolution erkenne die USA und Großbritannien zwar als Besatzungsmächte an und autorisiere ihre Administration im Irak gemäß Kapitel VII, autorisiere die Anwendung von

Gewalt aber nicht rückwirkend.

### 1.3. Die Waffengewalt der Medien: Die globale Anti-Terror-Kriegsführung der USA

Prof. Dr. Joachim Wolf machte die letzte Präsentation der ersten Gruppe. Er befasste sich mit der Rolle der Medien in der globalen Anti-Terror-Kriegsführung der USA. Tatsächlich sei der terroristische Anschlag vom 11. September das größte Medienereignis der Welt gewesen. Die darauf folgenden Ereignisse, insbesondere der Krieg gegen den Irak, seien ohne die Unterstützung der Medien nicht möglich gewesen. Die gegenwärtige Berichterstattung vom Krieg der USA gegen den Terror werde angeführt von der Frage: Wer wird der Nächste sein?

Alle Informationsquellen, die von den Medien genutzt würden, stammten entweder direkt von der amerikanischen Regierung oder von ihrem militärischen Personal. Prof. Dr. Wolf zeigte, dass die Bush-Regierung sich im Grunde nach dem Handbuch des US-Militärs über „media warfare“ richte, um die Medien für eigene Ziele zu nutzen. Da diese Praxis weitreichende Folgen für den Weltfrieden mit sich bringe, solle der Ausdruck „media warfare“ näher vor dem Hintergrund des Völkerrechts und den Regeln des bewaffneten Konfliktes untersucht werden. Die Analyse konzentrierte sich dabei auf den Punkt der „media warfare“, insofern davon die Berichterstattung in befreundeten Staaten beeinflusst werde.

Die Beobachtungen basierten dabei auf einer systematischen Analyse der Berichterstattung seit dem 11. September 2001 von der bedeutendsten Presse, namentlich „The International Herald Tribune“, „The Economist“, die „Neue Züricher Zeitung“, die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ und „Der Spiegel“.

Die Bush-Administration bleibe in ständigem Kriegszustand, um ihren Anti-Terror-Krieg zu legitimieren. Prof. Dr. Joachim Wolf demonstrierte, dass dies ebenso wenig mit den Regeln des Völkerrechts vereinbar sei wie die Kapitel des „media warfare“-Handbuchs, die eine aggressive Propaganda mit dem Ziel der Beeinflussung der Berichterstattung in befreundeten Staaten, inklusive der NATO-Alliierten, umfassten.

## 2. Der Krieg im Irak

Die zweite Gruppe befasste sich mit dem Krieg im Irak. Es wurden nur zwei Beiträge präsentiert, weil Anthony Dworkin von „Crimes of war“ leider nicht kommen konnte.

### 2.1. Gezielte Tötungen: Wer ist legitimes Ziel? Haben sich die Regeln verändert?

Nöelle Quéniwet und Bernard Dougherty, Mitarbeiter des IFHV, hielten den ersten Vortrag, der sich mit gezielten Tötungen beschäftigte. Zuerst erinnerten sie daran, dass die Regelungen bezüglich militärischer Ziele in den Genfer Konventionen von 1949 und in den Zusatzprotokollen von 1977 sowie im Völkergewohnheitsrecht enthalten seien. Diese Regeln, die ihre Anwendung auf internationale bewaffnete Konflikte fänden und daher auch im bewaffneten Konflikt zwischen den Vereinigten Staaten und dem Irak angewandt worden seien, schienen sich inzwischen fest etabliert zu haben. Dennoch würden die gegenwärtigen Ereignisse Zweifel hinsichtlich der Definition des „militärischen Ziels“ und deren Anwendungsbereich aufwerfen.

Probleme bei der Auslegung ergäben sich hinsichtlich der Personen, der Örtlichkeiten und des Zeitpunkts. In Bezug auf Personen könne es schwierig sein, die Grenzen dessen, was als legitimes Ziele gelte, zu bestimmen, wenn solche Ziele sich in einer Grauzone zwischen militärischem und zivilem Bereich bewegten. Ein gutes Beispiel dafür seien Zivilisten, die für die bewaffneten Streitkräfte arbeiteten, Angestellte des Verteidigungsministeriums und Angehörige der Streitkräfte, die in Wirklichkeit keine Aufgaben bezüglich militärischen Angriffen wahrnahmen. Das Ins-Visier-Nehmen von Mitgliedern der Baath-Partei im Irak sei eins der neuesten Beispiele dafür. Darüber hinaus lasse die weite Definition des „militärischen Ziels“, wie sie von den Vereinigten Staaten in die „Military Commission Instruction No. 2“ (Regelungen für die Militärkommissionen) aufgenommen worden sei, das Zielen auf Gebäude und Personen zu, die die Kriegsführung zwar unterstützten, jedoch nicht notwendigerweise direkt an militärischen Operationen beteiligt sein müssten.

Bezüglich der Wahl von Ort und Zeit eines Angriffs auf ein militärisches Ziel könne die Anwendung der Regeln im Schnittbereich zwischen bewaffnetem Konflikt und Nach-Konflikt Probleme schaffen. Dies werde verschärft durch die immer unscharf bleibende Grenze zwischen bewaffnetem Konflikt und Friedenszeit. Anschaulich werde dieses Problem durch den Angriff einer von den USA nach Jemen gesandten, unbemannten Drone, die dort einen mutmaßlichen Terroristen habe töten sollen. Das werfe die Frage nach der Relevanz der Definition des „militärischen Ziels“ im Zusammenhang mit Terrorismus auf, in

welcher einige Staaten verträten, dass die Regeln des bewaffneten Konflikts nicht anwendbar seien.

### 2.2. Der Status der „Free Iraqi Forces“ im Krieg der Vereinigten Staaten gegen Saddam Hussein

Roberta Arnold, tätig beim schweizerischen Verteidigungsministerium, hielt den zweiten Vortrag, der von der Analyse des rechtlichen Status der „Free Iraqi Forces“ (FIF) handelte. Zuerst wurden die Fakten mit Hauptaugenmerk auf das Wesen der Beschäftigung der FIF vorgestellt. In der Tat waren nur wenige über die Existenz dieser Gruppe informiert, und das Publikum war begeistert, etwas Neues lernen zu können. Der nächste Teil diskutierte die Voraussetzungen des Kombattantenstatus im humanitären Völkerrecht und seine Anwendung auf die irakischen Freiwilligen. Da weder die USA noch der Irak Vertragsparteien der Zusatzprotokolle sind, basierten die vorgestellten Argumente auf den Vorschriften der Genfer Konventionen.

Im Dezember 2000 habe Ungarn den USA die Erlaubnis gegeben, auf dem Luftstützpunkt von Taszar mit 3000 Freiwilligen aus der irakischen Opposition in Vorbereitung auf den Krieg gegen Saddam Hussein zu trainieren. Das Training der so genannten „Free Iraqi Forces“ (FIF) sei im April 2003 mit der Entsendung der ersten Freiwilligen an den Golf abgeschlossen worden.

Roberta Arnold erklärte, dass der größte Streitpunkt dabei das Wesen dieser FIF sei. Der ungarische Verteidigungsminister habe beteuert, es hätte kein Training stattgefunden; dies wäre die Bedingung der Nutzung des Stützpunktes 200 Kilometer südöstlich von Budapest gewesen. Auf der anderen Seite habe der US-Stützpunkt-Kommandant, Maj. Gen. David Barno, bestätigt, dass einige der Freiwilligen militärische Vorbildung gehabt hätten. Quellen der irakischen Opposition in London zufolge seien die meisten von ihnen frühere Offiziere der irakischen Armee gewesen.

Je nachdem, ob diese Einheiten zivilen oder militärischen Aufgaben nachgegangen seien und welche Beziehungen sie zu den US-Streitkräften gehabt hätten, könnten unterschiedliche Regeln des humanitären Völkerrechts Anwendung finden. Einer der Hauptpunkte hierbei sei, ob sie als Kombattanten nach der III. Genfer Konvention anzusehen seien und somit im Falle einer Gefangennahme durch die irakischen Streit-

kräfte das Recht auf den Kriegsgefangenenstatus hätten, oder ob sie wie normale Verbrecher behandelt werden sollten, die unrechtmäßig an Kampfhandlungen teilgenommen hätten. Besonders wichtig dabei sei, ob das Tragen der feindlichen Uniform nach internationalem Völkerrecht einen Grund für Strafverfolgung wegen Spionage, Verwendung von Söldnern, Verrat oder Heimtücke darstelle.

### 3. Die Folgen des Irak-Konfliktes

Die dritte Gruppe beschäftigte sich mit den Folgen des Krieges im Irak.

#### 3.1. Der „neue“ Irak und der Minderheitenschutz

Im ersten Vortrag untersuchte *Dr. habil. Hans-Joachim Heintze* vom IFHV, wie die UNO und grundlegende UN-Menschenrechtsverträge (die vom Irak ratifiziert worden seien) während der Herrschaft *Saddam Husseins* funktioniert oder versagt hätten. Des Weiteren stelle sich die wichtige Frage nach der zukünftigen Geltung dieser Verträge unter Besatzungsherrschaft. Seien nunmehr die USA, Großbritannien und Polen für die Verwirklichung verantwortlich und müssten darüber berichten? Besondere Berücksichtigung sollten die nicht-derogierbaren Menschenrechte erfahren, die gleichermaßen durch die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht geschützt seien. Einen zweiten Schwerpunkt bildete der völkerrechtliche Minderheitenschutz, der für die Nachkriegsordnung im Irak elementare Bedeutung hat, da sich die Bevölkerung in drei ethnisch-religiöse Gruppen unterteilt. *Dr. habil. Hans-Joachim Heintze* warf hier ein Thema auf, das entscheidend für die Demokratie im Irak wird.

#### 3.2. Möglichkeiten der Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Irak durch den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) oder andere Gerichte

Im zweiten Vortrag stellte *Robert Heinsch*, Mitarbeiter am „Rechtszentrum für europäische und internationale Zusammenarbeit“ der Universität Köln, zwei grundsätzliche Fragen im Zusammenhang mit der

strafrechtlichen Verfolgung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Irak. Zuerst wurde diskutiert, ob es theoretisch möglich wäre, eventuelle Täter vor dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) in Den Haag anzuklagen. Für den Fall, dass dies nicht praktikabel sei, stehe man dem Problem gegenüber, welche weiteren Möglichkeiten der Strafverfolgung denkbar beziehungsweise welche überhaupt vor dem Hintergrund des momentanen politischen Klimas wahrscheinlich und durchsetzbar wären.

Bei beiden Fragen seien zwei Arten von Taten zu unterscheiden: diejenigen, die während der eigentlichen Kampfhandlungen im Frühjahr 2003 begangen worden seien, und die, welche schon früher während des ersten und zweiten Golfkrieges beziehungsweise allgemein während der Herrschaft *Saddam Husseins* verübt worden seien. Der eigentliche Grund, der gegen eine Anklage vor dem IStGH spreche, sei aber die personelle beziehungsweise territoriale Zuständigkeit, dass also entweder der Heimatstaat des Täters oder der Tatortstaat das IStGH-Statut ratifiziert haben müsse. Insgesamt betonte *Robert Heinsch*, dass es daher als fast undenkbar erscheine, dass es in Bezug auf den Irak-Konflikt zu Anklagen vor dem IStGH kommen werde.

Welche anderen Formen der völkerstrafrechtlichen Verfolgung für im Irak begangene Verletzungen des humanitären Völkerrechts durchführbar beziehungsweise wahrscheinlich sind? *Robert Heinsch* präsentierte vier Möglichkeiten. Die erste Variante sei die Einsetzung eines internationalen *Ad-hoc*-Tribunals durch den Sicherheitsrat gemäß Kapitel VII der UN-Charta und nach dem Vorbild der Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) und Ruanda (ICTR). Als zweites denkbare Modell böte sich ein sowohl aus internationalen als auch aus nationalen, das heißt irakischen, Juristen bestehendes so genanntes „gemischtes“ beziehungsweise „hybrides“ Tribunal nach dem Muster des „Special Court“ für Sierra Leone und der „Extraordinary Chambers“ in Kambodscha an, welches durch eine bi- oder multilaterale Vereinbarung eingesetzt

werden könne. Als dritte Alternative wurde eine Anklage vor nationalen, beispielsweise amerikanischen oder irakischen, ordentlichen Gerichten genannt. Schließlich werde insbesondere von der Seite der USA die Aburteilung von Kriegsverbrechen durch alliierte Militärtribunale beziehungsweise Militärkommissionen propagiert. *Robert Heinsch* erläuterte die Vor- und Nachteile aller genannten Arten der Strafverfolgung, die er in seinem alles umfassenden Vortrag vorstellte. Es wird sich zeigen, welches Modell sich schließlich durchsetzt.

#### 3.3. Die Sicherheit humanitärer Helfer im Irak

*Michaela Schneider*, Mitarbeiterin des IFHV, hielt den letzten Vortrag. In ihrer sehr interessanten Präsentation stellte sie die Tatsache heraus, dass seit dem Ende des Kalten Krieges Angriffe auf Leib, Leben und Freiheit humanitärer Helfer, die in Konfliktgebieten tätig würden, zur alltäglichen Routine geworden seien. Auch im Irak existiere, insbesondere nach Beendigung der Kampfhandlungen durch die USA und ihre Verbündeten, das Problem der mangelnden Sicherheit derjenigen, die der leidenden Zivilbevölkerung Hilfe brächten. Die Lage in einem solchen internationalen bewaffneten Konflikt sei allerdings eine bessere als bei einem Tätigwerden in einem der typischen nicht-internationalen bewaffneten Konflikte von heute.

Um die Debatte zu eröffnen, versammelte sich schließlich das Publikum in einer Plenarsitzung. Drei Berichterstatter – *Lucas Cibor*, *Geertrui Lanneau* und *Marnie Lloyd*, Studenten des „Network On Humanitarian Assistance“ (NOHA) – fassten die Vorträge und die darauf folgenden Diskussionen der Gruppen zusammen. Anschließend antwortete das „Panel“ auf weitere Fragen, die Einzelheiten der Vorträge aufwarfen. Die Hauptthemen waren die Beziehungen zwischen den USA und dem allgemeinen internationalen System, humanitäre Hilfe als Ausrede für den Krieg im Irak, die Legitimität des Kriegsziels und die schwierige Definition eines Angriffes.

Angriff, Invasion oder Intervention? Es konnte keine einstimmige Antwort gegeben werden.

## **Claus Neukirch, Konfliktmanagement und Konfliktprävention im Rahmen von OSZE-Langzeitmissionen, eine Analyse der Missionen in Moldau und Estland, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2003, 333 Seiten, € 49**

Iris Schneider\*

In der bei Nomos eingeführten Schriftenreihe „Demokratie, Sicherheit, Frieden“ erschien diese Analyse der OSZE-Langzeitmissionen in *Moldau* und *Estland*. Die Arbeit wendet sich damit einer 2001 abgeschlossenen Mission zu (Estland) und einer noch anhaltenden (Moldau) zu. Die Veröffentlichung ist eines der letzten von dem im Januar 2003 unerwartet verstorbenen *Dieter S. Lutz*, dem Leiter des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, herausgegebenen Bücher.

Dem Text im Umfang von ca. 270 Seiten folgen 56 Seiten mit etwa 1000 Quellenachweisen. Die beiden dem Konfliktmanagement bzw. der Konfliktprävention dienenden OSZE-Missionen in Moldau und Estland wurden 1993 begonnen.

In Moldau war zuvor ein bewaffneter innerstaatlicher Konflikt ausgebrochen, in Est-

land wurde eine solche Eskalation vermieden. Der Autor verweist in seinem Vorwort darauf, dass die späteren Erkenntnisse der OSZE aus den Konflikten im ehemaligen Jugoslawiens zur Zeit der Missionen in Moldau und Estland noch nicht vorlagen und somit natürlich auch weder dort einfließen noch in der vorliegenden Arbeit Berücksichtigung finden konnten. Selbst wenn man hier feststellen darf, dass die OSZE bereits 1995 in Bosnien-Herzegowina aktiv wurde, so tut dies der Arbeit keinen Abbruch, denn Moldau und Estland sind die Einzelfallanalyse wert. Gleichwohl betrachtet der Autor die OSZE keineswegs nur unter der Lupe dieser beiden Missionen. Eine Begründung dafür liege auch in der Tatsache, so der Autor, dass es sich bei der Schrift um eine Doktorarbeit handelt, die „mitunter langwierige Unterfangen“ sind, wie das Jahr der Veröffentlichung, 2003, auch zeigt. So erklärt sich auch das einem Archiv gleichende Quellenverzeichnis aus

dem „langen Weg zur Promotion“ wie der Autor im Vorwort ebenfalls anmerkt.

Wer immer die Arbeit der OSZE als Gegenstand und Modell einer zeitgemäßen Konfliktprävention und eines Konfliktmanagements betrachten möchte, sollte das vorliegende Werk unbedingt einbeziehen. Die Entwicklung dieser Materie ist der Schlüssel dafür, die Chancen zukünftiger Versuche der Konfliktverhütung zu begreifen. Die Analyse der OSZE Missionen in Moldau und Estland (sowie später im früheren Jugoslawien) bilden die Basis für zukünftige außereuropäische Konfliktverhütungssysteme.

Mit größter Akribie stellt der Autor alle Phasen der OSZE-Arbeit in Moldau und Estland dar und vergleicht schließlich beide Missionen. In seinen Schlussfolgerungen stellt er Schwächen und Stärken fest und gibt auch Empfehlungen für die Optimierung der Arbeit der OSZE. So ist das Werk als ein verdienstvoller wichtiger wissenschaftlicher und praktischer Baustein eines zukünftigen effektiven Konfliktverhütungsgebäudes – wie es die Welt benötigt – zu bewerten.

\* *Iris Schneider* arbeitet bei Johanniter International (JOIN) als Leiterin des Büros Brüssel.

## **Christoph Schwegmann, Die Jugoslawien-Kontaktgruppe in den Internationalen Beziehungen, Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Bd. 66, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2003, 220 Seiten, € 28**

Iris Schneider\*

Beim vorliegenden Werk handelt sich um die überarbeitete Dissertation des Autors aus dem Jahr 2002. Im Mittelpunkt steht die Frage, warum neben den bestehenden Organisationsformen europäischer Sicherheit im April 1994 eine weitere Institution geschaffen wurde, nämlich die sogenannte *Jugoslawien-Kontaktgruppe*.

Der Autor zeigt auf, dass diese Kontaktgruppe als Instrument zur Koordinierung der unterschiedlichen Interessen der beteiligten Staaten im Jugoslawienkonflikt gedacht war und sich bewährt hat. Sie kann mit Fug und Recht als ein weiterer Mechanismus zur Konfliktverhütung und –bewältigung angesehen werden.

Der Autor stellt die Entstehung der Kontaktgruppe dar und analysiert ihre theoretischen Phänomene, um dann die praktischen Ergebnisse vorzustellen.

Es ist für den politikwissenschaftlich interessierten Leser von besonderem Wert zu erfahren, wie sich die Staaten USA, Russland, Frankreich, Großbritannien, Deutschland und Italien in der Kontaktgruppe orientierten und den Frieden in Bosnien und Herzegowina und im Kosovo mit herbeiführten. Interessant ist, welche Rolle neben den Organisationen (UN, NATO, OSZE etc.) gerade auch die EU gespielt hat. Diese Erfahrungen erscheinen besonders im Lichte der Tatsache bedeutsam, dass die

gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik der EU (GASP) durch die Konflikte in Afghanistan und Irak enormen Herausforderungen gegenübersteht. Es stellt sich die Frage, ob die Jugoslawien-Kontaktgruppe als ein Zukunftsmodell gesehen werden kann, welches neben den bestehenden internationalen Institutionen ein weiteres Konfliktverhütungsmittel darstellen könnte.

Tendenziell verneint der Autor dies und spricht sich eher dafür aus, dass die bestehenden Institutionen ihre informellen Kontakte pflegen und verstärken sollten. Diese Erkenntnis deckt sich mit neueren Theorien aus der Politikwissenschaft zum Thema „Interlocking Institutions“, das heißt zur Zusammenarbeit verschiedener Akteure der Sicherheitspolitik im Bereich Konfliktverhütung.

Die gut gegliederte und gut lesbare Schrift ist ein wertvoller Beitrag zur Erforschung der Weiterentwicklungen der Konfliktverhütungsmechanismen.

\* *Iris Schneider* arbeitet bei Johanniter International (JOIN) als Leiterin des Büros Brüssel.





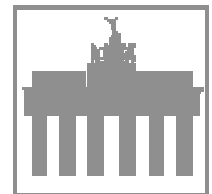
**Völkerrechtliche Probleme des Landmineneinsatzes:  
Weiterentwicklung des geltenden Vertragsrechts durch das geänderte  
Minenprotokoll vom 3. Mai 1996 zum UN-Waffenübereinkommen von  
1980**

**Dr. Knut Dörmann**

Der weitverbreitete Einsatz von Landminen kennzeichnete zahlreiche bewaffnete Konflikte des vergangenen Jahrhunderts. Insbesondere in innerstaatlichen Konflikten forderte ihr unterschiedsloser Einsatz erhebliche Opfer unter der Zivilbevölkerung. Viele Staaten leiden noch heute unter den verheerenden Folgen der tödlichen Hinterlassenschaft vergangener Kriege: so sind u. a. landwirtschaftliche Anbaugelände nicht oder nur eingeschränkt nutzbar, Gesundheitssysteme sind überlastet, Minenopfer können nur schwer in die Gesellschaft wieder integriert werden, etc. Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Dissertation die wesentlichen völkerrechtlichen Regelungen dar, die beim Landmineneinsatz zu beachten sind, und analysiert, inwieweit sie geeignet sind, den humanitären Problemen zu begegnen.

Nach einer Bestandsaufnahme des im Zeitpunkt der Fertigstellung der Arbeit geltenden Rechts werden die Bemühungen der Staatengemeinschaft eingehend beschrieben, mit der Revision des Minenprotokolls von 1980 zum UN-Waffenübereinkommen zu einer Lösung der Problematik zu gelangen. Das mit der Annahme des geänderten Minenprotokolls im Jahre 1996 neu geschaffene Recht wird sodann dem bis dahin geltenden Recht gegenübergestellt und auf seine Weiterentwicklung hin untersucht. Aufgrund der in diesem speziellen, auf Konsensus aller Vertragsparteien beruhenden Verhandlungsprozess gemachten Erfahrungen werden Schlussfolgerungen für zukünftige Verträge über Waffenverbote und -beschränkungen gezogen.

Die Arbeit richtet sich nicht nur an Personen, die die auf den Landmineneinsatz anwendbaren Vorschriften umsetzen müssen, sondern auch an die, die ein besonderes Interesse an völkerrechtlichen Beschränkungen einer Waffengattung haben, die Merkmal zahlreicher Konflikte war und noch ist.



Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht  
Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH

# Bestellformular

per Telefax an 089 – 30 65 80 68

per Post an

**DRK-Service GmbH**  
**Verlag**  
**Herzogstraße 75**  
**80796 München**

Ich bestelle \_\_\_\_ Jahresabonnement(s) der Zeitschrift  
„Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ zum Jahresbezugspreis (4 Ausgaben)  
von 30,00 inkl. Mehrwertsteuer und Portokosten.

Das Abonnement gilt zunächst für 1 Jahr (4 Ausgaben); es verlängert sich um jeweils  
1 Jahr, wenn nicht 3 Monate vor Ablauf der Laufzeit schriftlich gekündigt wird.  
Im Falle einer derartigen Verlängerung gilt jeweils die Abnahmemenge des Vorjahres,  
soweit nichts anderes vereinbart wird.

**Rechnungsadresse**

---

---

---

---

---

---

**Lieferadresse**

---

---

---

---

---

---

**Datum**

**Unterschrift**

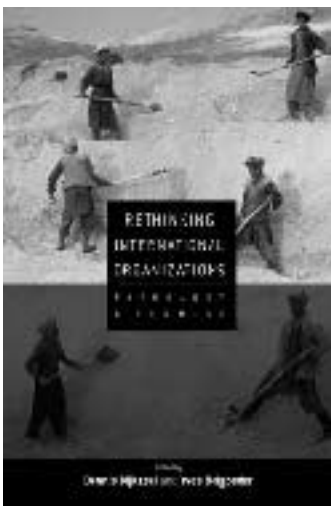
—New in Paperback from Berghahn Books—

---

# RETHINKING INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

## *Pathology and Promise*

Edited by **Dennis Dijkzeul** and **Yves Beigbeder**



The management of international organizations is attracting growing attention. Most of this attention is highly critical of both the UN system and International NGOs. Sometimes, this criticism lacks depth or reflects insufficient understanding of these organizations, or is based on narrow, and sometimes biased, internal political concerns of a particular country. International relations theory has insufficiently studied the type of linkages that these organizations provide between international decision-making and Northern fundraising on the one hand, and practical action in the South on the other. As a result, current theory too rarely focuses on the inner functioning of these organizations and is unable to explain the deficiencies and negative outcomes of their work. While the authors identify and describe the pathologies of international organizations in, for example, international diplomacy, fundraising, and implementation, they also stress positive elements, such as their intermediary role. The latter form the basis for more efficient and effective policies and action that, in addition to some recent political trends also described in this volume, hold hope for a stronger functioning of these organizations in the future.

This book presents a long overdue empirical and theoretical overview of criticism on and cures for these organizations. It provides a fundamental rethinking of current approaches to the management of international organizations.

**Dennis Dijkzeul** is Professor in the Management of Humanitarian Crises at the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict at the Ruhr-Universität in Germany. From 2000-2002, he founded and directed the Humanitarian Affairs Program at the School of International and Public Affairs at Columbia University. He has published extensively on the management of international organizations and worked for UN organizations and NGOs in Europe, Africa, and Latin America. His most recent books are *Reforming for Results in the UN System: A Study of UNOPS* and together with Dirk Salomons *The Conjuror's Hat: Financing United Nations' Peace-building in Operations Directed by Special Representatives of the Secretary General*.

**Yves Beigbeder** is Adjunct Professor at Webster University in Geneva. He started his professional experience at the Nuremberg War Tribunal. He lectures widely on the management of international organizations and is a legal counsel to international civil servants. His latest book is *Judging Criminal Leaders: The Slow Erosion of Impunity*. He is currently writing a book on *International Public Health and Business: Patients' Rights v. the Protection of Patents*.

2003. 368 pages, 17 illus., bibliog., index  
ISBN 1-57181-656-9 paperback **\$27.50/£18.50**  
ISBN 1-57181-380-2 hardback **\$75.00/£50.00**

---

*Course Adoptions:* Instructors can request examination copies for a fee of \$8.00.  
Requests should include course information and be sent on letterhead

---

Please see reverse page for ordering information or order online at [www.berghahnbooks.com](http://www.berghahnbooks.com)

# Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht

Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht



J. A. Frowein, K. Scharioth, I. Winkelmann,  
R. Wolfrum (Hrsg.)

## Verhandeln für den Frieden - Negotiating for Peace

Liber amicorum Tono Eitel

2003. XIII, 866 S. Hardcover € 129,95; sFr 196,50  
ISBN 3-540-40073-7 (Band 162)

Die Festschrift enthält Beiträge von renommierten Völkerrechtlern und herausragenden in- und ausländischen Diplomaten und Praktikern. Die Schwerpunkte liegen bei Fragen des Völkerrechts, Verfassungsrechts und der deutschen Wiedervereinigung. Besonders aktuell sind dabei u.a. mehrere Beiträge zum Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, zum Seerecht, zu den Menschenrechten und zur Terrorismusbekämpfung. Die Themen nehmen Bezug auf die berufliche Tätigkeit des Jubilars, der an wichtiger Stelle an der Ausarbeitung der Ostverträge und den Verhandlungen zum Internationalen Seerechtsübereinkommen beteiligt war. Tono Eitel war u.a. Völkerrechtsberater des Auswärtigen Amtes und Botschafter bei den Vereinten Nationen.

The anniversary volume in honour of Tono Eitel's 70th birthday is a collection of essays by distinguished international law experts as well as prominent German and foreign diplomats and other specialists. The issues dealt with cover a range of themes relating to international and constitutional law as well as German reunification. Several contributions of particularly topical interest focus on the United Nations Security Council, the law of the sea, human rights and the fight against terrorism. The subjects covered are all reflected in the various stages of Tono Eitel's career. He not only played an important part in negotiating the so-called Eastern Treaties with the Soviet Union, Poland and Czechoslovakia as well as the United Nations Convention on the Law of the Sea, but also served as Legal Adviser of the Federal Foreign Office and as Germany's ambassador to the United Nations.

**Springer · Kundenservice**  
Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg  
Tel.: (0 62 21) 345 - 0  
Fax: (0 62 21) 345 - 4229  
e-mail: [orders@springer.de](mailto:orders@springer.de)

Die €-Preise für Bücher sind gültig in Deutschland und enthalten 7% MwSt.  
Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten. d&p · 009639x



**Springer**