

ISSN 0937-5414
G 10364

HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

Informationsschriften

1/2002

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: drkservice@t-online.de

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, Internet: www.drk.de/drkservice

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. habil. Hans-Joachim Heintze**, Bochum; Redaktionsassistent: **Sven Peterke M.A.**, Bochum

Ständige Mitarbeiter:

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

Korrespondierende Mitarbeiter:

Ralph Czarnecki LL.M., Berlin; **Dr. Dennis T.G. Dijkzeul**, New York; **Dr. Knut Dörmann**, Genf; **Avril J.M. McDonald LL.B., M.A., LL.M.**, Den Haag; **Dr. Claus Kreß LL.M.**, Berlin; **Sascha Rolf Lüder**, Hagen; **Dr. Andreas v. Block-Schlesier**, Brüssel

Editorial 3

Das Thema

Die Task Force Harvest und die Task Force Fox –
Beiträge zur Stabilisierung Makedoniens

Peter Dreist 4

Gewohnheitsrechtliche Kontrollrechte der Konflikt-
parteien nicht-internationaler bewaffneter Konflikte bei
humanitären Hilfslieferungen: Aktuelle Entwicklungen
im Lichte der Vierten Genfer Konvention

Gregor Schotten 17

Praxis

Der aktuelle Fall: Der Einsatz von Bomben des Typs
BLU-82 „Daisy Cutter“ durch die USA in Afghanistan

Stefan Kirchner 26

Forum

Verbreitung

Moderner Luftkrieg und Schutz der Zivilbevölkerung

Michael Bothe 31

Die Zusammenarbeit Deutschlands mit dem
Internationalen Strafgerichtshof – Anmerkungen zum
Regierungsentwurf eines IStGH-Gesetzes

Jörg Meißner 35

Peace Treaty and Japan's Wartime Responsibility:
Breaking the Treaty Defense

Etsuro Totsuka 43

Panorama

Dokumente

Erklärung von Bundesaußenminister Fischer zur Frage
der in Guantanamo Inhaftierten

Pressemitteilung vom 22. Januar 2002 **47**

Gesetzesentwurf zur Einführung des Völkerstraf-
gesetzbuches

Beschluss der Bundesregierung vom
16. Januar 2002 **47**

Der Beitrag Deutschlands zum Wiederaufbau und zur
Entwicklung Afghanistans

Internationale Konferenz zum Wiederaufbau Afghanistans
Tokio, 20.–22. Januar 2002 **50**

Konferenzen

Der Bedrohung begegnen: Zivilschutz – Alibi oder
Notwendigkeit?

Johanniter Forum Berlin, 10. Dezember 2001
Sascha Rolf Lüder 54

Bericht vom Erfahrungsaustausch der Konventions-
beauftragten

45. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten
des Deutschen Roten Kreuzes
Münster, 6.–8. September 2001
Karl Walter Lotz 56

Von Economy of Force und Kollateralschäden:
Der 7. Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht

Hans-Christian Jasch/Mareille Lettau 57

Besprechungen

Bernd R. Elsner, Die Bedeutung des Volkes im Völkerrecht;
Patrick Höning, Der Kaschmirkonflikt und das Recht der Völker
auf Selbstbestimmung

Hans-Joachim Heintze 62

Arbeitsbericht

des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre
zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völker-
recht e.V.

Georg Bock 63

Vorankündigung

8. Sommerkurs im humanitären Völkerrecht

Vom 9. bis 17. August 2002 veranstaltet das Deutsche Rote Kreuz unter Mitwirkung des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht sowie des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz den 8. Sommerkurs im humanitären Völkerrecht. Nach dem Vorbild des Warschauer Sommerkurses fanden bereits 1994, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000 und 2001 humanitärvölkerrechtliche Sommerkurse in deutscher Sprache statt. Die Kurse, die Teilnehmer aus verschiedenen Ländern der Bundesrepublik Deutschland, aus Österreich, den Niederlanden, der Schweiz, Polen, Tschechien, Liechtenstein und anderen Staaten zusammenführten, waren ein großer Erfolg (vgl. u.a. HuV-I 7 (1994), S. 151 ff.; 9 (1996), S. 167 ff.; 10 (1997), 270 ff.; 11 (1998), 256 ff.; 13 (2000) 67 ff.; 13 (2000) 257 ff.; 15 (2002) 57 ff. Sie werden in Gestalt des nunmehrigen 8. Kurses, in der umrissenen Tradition, fortgesetzt. Veranstaltungsort ist – erneut – Hangelsberg bei Berlin. Unter der Kursleitung von *M. Mohr* sollen im Einzelnen folgende Themenbereiche behandelt werden:

- Einführung in das humanitäre Völkerrecht
- Anwendungsbereiche des humanitären Völkerrechts. Die Konflikttypen
- Die internationale Rotkreuzbewegung und das humanitäre Völkerrecht
- Internationale Hilfsaktionen – aktuelle Herausforderungen
- Kombattanten und Nicht-Kombattanten. Der Kriegsgefangenenstatus
- Der Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte
- Besonders geschützte Personen: Verwundete, Kranke, Helfer, Journalisten
- Humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte
- Waffenverbote und Abrüstung
- Durchsetzung des humanitären Völkerrechts
- Das Völkerstrafrecht: Entwicklung, Stand, Perspektiven
- Moot Court: Kriegsverbrecherprozess

Als Referentinnen und Referenten konnten u.a. gewonnen werden: Prof. *K. Ipsen*, Dr. *H. Spieker*, Dr. *J. Richert* (jeweils Berlin), Prof. *H. Fischer*, Dr. *H.-J. Heintze* (jeweils Bochum), Prof. *W. Heintschel v. Heinegg* (Frankfurt-Oder), A. *Dick* (Genf), Prof. *Th. Marauhn* (Gießen).

Der Kurs richtet sich an Jura-Studierende höherer Semester, Rechtsreferendare und andere junge Juristen, die ihre Kenntnisse im humanitären Völkerrecht vertiefen wollen, aber auch an entsprechend motivierte Nichtjuristen. Die Teilnehmerzahl ist begrenzt. Bewerbungen, die Nachweise über erbrachte Studien- bzw. Examenleistungen enthalten sollten, sind **bis zum 30. Juni 2002 an die Ruhr-Universität, IFHV, 44780 Bochum** zu richten. Die Teilnahmegebühr beträgt 250 Euro. Sie umfasst Kosten für die Unterbringung, Verpflegung, Lehrmaterialien sowie Exkursionen. Im Anschluss an den Kurs besteht die Möglichkeit, auf Grund einer schriftlichen Arbeit ein von den Kursveranstaltern ausgestelltes Diplom zu erwerben.

Editorial

Deutsche Streitkräfte werden zur Zeit an vielen Orten der Welt eingesetzt – so z.B. in Makedonien im Rahmen der NATO-Task Force Fox, die sich an den Einsatz der Task Force Harvest anschloss. *Peter Dreist* beleuchtet in seinem Beitrag die diesen Einsätzen zugrunde liegenden Lageentwicklungen in Makedonien und bespricht die wesentlichen völker- und verfassungsrechtlichen Aspekte dieser NATO-Operationen, denen in der medialen Öffentlichkeit große Aufmerksamkeit widerfuhr. Indes blieben aber die konkreten Zusammenhänge und Grundlagen vielen verborgen.

Ebenfalls bislang wenig betrachtet wurde die Tatsache, dass in Situationen nicht-internationaler bewaffneter Konflikte die Konfliktparteien gemäß dem humanitären Völkerrecht über Kontrollrechte in Bezug auf humanitäre Hilfslieferungen verfügen. Bisher lag der Fokus überwiegend auf dem Recht der Hilfsorganisationen, ihre humanitären Missionen durchführen zu können, die in der Praxis jedoch nicht selten verhindert oder zumindest beeinträchtigt werden. *Gregor Schotten* hat sich deshalb der Frage angenommen, welche Kontroll- und Durchgangsrechte einer Konfliktpartei zustehen und u.a. untersucht, wie weit diese reichen. Dabei konzentriert er sich auf nicht-internationale bewaffnete Konflikte, für die lediglich rudimentäre Rechtsgrundlagen in Bezug auf jene Kontrollrechte bestehen.

Der Einsatz sog. „Daisy Cutter“-Bomben durch die USA im Zuge der Militäraktionen in Afghanistan ab dem 8. Oktober 2001 hat zu einer Diskussion der Vereinbarkeit ihres Einsatzes mit dem humanitären Völkerrecht geführt. *Stefan Kirchner* verfolgt in seiner Fallbesprechung die Klärung der rechtlichen Rahmenbedingungen und zeigt die konkreten Rechtsgrundlagen auf, die von den USA verletzt wurden.

Einen weiteren Beitrag zum Thema Luftkrieg und Schutz der Zivilbevölkerung leistet *Michael Bothe*, der die einschlägigen Grundregeln des humanitären Völkerrechts behandelt, die scheinbar immer mehr an Bedeutung gewinnen.

Von großer Aktualität ist schließlich der Beitrag *Jörg Meißners*, der sich mit dem von der Bundesregierung am 16. Januar 2002 verabschiedeten Entwurf des Gesetzes zum Römischen Statut des Internationalen Gerichtshofs beschäftigt. Hierin untersucht er, ob diejenigen Vorschriften des Entwurfes, die die internationale Zusammenarbeit mit dem Strafgerichtshof betreffen, den völkerrechtlichen Anforderungen des Statuts und der Verfahrens- und Beweisordnung des Gerichtshofs gerecht werden.

Mit den Versäumnissen der Vergangenheit, die in die Gegenwart hineinwirken, setzt sich schließlich *Etsuro Totsuka* auseinander, der einen speziellen Aspekt der japanischen Nachkriegsbewältigung analysiert: die Frage der Entschädigung von Opfern der japanischen Kriegsführung.

Wir weisen wie gewohnt an dieser Stelle darauf hin, dass der Abdruck von Beiträgen in unserer Zeitschrift nicht bedeutet, dass sich die Herausgeber notwendig mit den inhaltlichen Aussagen identifizieren.

Die Herausgeber

Die Task Force Harvest und die Task Force Fox – Beiträge zur Stabilisierung Makedoniens

Peter Dreist*

Einleitung¹

Im Frühjahr 2001 drohte ein Bürgerkrieg in Makedonien: Immer wieder kam es zu bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der slawo-makedonischen Bevölkerungsmehrheit und der Minderheit der Albano-Makedonen. Intensive Bemühungen der internationalen Gemeinschaft führten schließlich zunächst zu einem – teilweise sehr brüchigen – Waffenstillstand, dann zu einem politischen Rahmenabkommen als Basis für das künftige Zusammenleben der Ethnien und schließlich zunächst zum Einsatz der Task Force Harvest.

Rund 5000 NATO-Soldaten waren seit dem 27. August 2001 als „Task Force Harvest“ (TFH) an der Umsetzung des NATO-Operationsplans 10416 ESSENTIAL HARVEST in Makedonien beteiligt; der Einsatz wurde am 26. September 2001 fristgerecht beendet.² Dieser Einsatz war wieder ein Beweis für die These, dass jeder Einsatz im Rahmen sog. Friedensmissionen unter einzigartigen völker- und verfassungsrechtlichen Vorzeichen steht, die sich in derselben Form kaum wiederholen werden. Der Einsatz war als ein Element zur Unterstützung eines laufenden politischen Prozesses zu sehen, der in Makedonien zu einem dauerhaften Frieden zwischen dem slawo-makedonischen und dem albanisch-makedonischen Bevölkerungsteil führen soll. Die NATO-Operation, an der sich Nicht-NATO-Truppensteller – im Gegensatz zu den Operationen JOINT FORGE (SFOR) und JOINT GUARDIAN (KFOR) – nicht beteiligten, diente dem Einsammeln und Zerstören der Waffen, die von ethnischen albanischen bewaffneten Gruppen freiwillig abgegeben wurden.

Noch während des laufenden Waffensammelprozesses erbat Makedonien die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für den weiteren Friedensprozess, bei dem internationale Beobachter der EU und der OSZE die weitere Umsetzung des politischen Rahmenabkommens beobachten sollen. Die NATO erklärte sich schließlich am Ende des Einsatzes der TFH bereit, mit der Task Force Fox (TFF) die internationalen Beobachter, deren Schutz grundsätzlich Makedonien selbst gewährleisten muss, in Notlagen ergänzend zu schützen und notfalls aus Makedonien zu evakuieren.

Nachdem in einem anderen Beitrag bereits u.a. die rechtlichen Grundlagen für den Aufenthalt deutscher KFOR-Kräfte in Makedonien dargelegt wurden,³ sollen in diesem Beitrag zunächst die weitere Lageentwicklung geschildert und die wesentlichen rechtlichen Aspekte der NATO-Operation ESSENTIAL HARVEST auf der völker- und der verfassungsrechtlichen Ebene besprochen werden. Anschließend werden die wesentlichen völker- und verfassungsrechtlichen Aspekte der NATO-Operation AMBER FOX⁴ erläutert. Zunächst wird die Vorgeschichte bis zum Einsatzbeginn der TFH dargelegt.

Vorgeschichte:

Erste Hinweise im Januar 2001 auf eine Verschlechterung der innenpolitischen Lage in Makedonien und auf die Auswirkungen dieser Entwicklung für die deutschen KFOR-Kräfte, die in Makedonien zur Unterstützung der KFOR-Operation im Kosovo stationiert sind, veranlassten das Bundesministerium der Verteidigung zu einer erneuten Überprüfung der rechtlichen Grundlagen im Rahmen dieses Einsatzes. Denn die deutschen KFOR-Truppen in Makedonien benötigten aufgrund der akuten Verschlechterung der Lage in besonderem Maße Verhaltenssicherheit. Da eine Reihe von Vereinbarungen zwischen der NATO und Makedonien die völkerrechtliche Grundlage für den Aufenthalt von KFOR-Unterstützungskräften in Makedonien bilden, ein Kapitel-VII-Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen für den Aufenthalt von KFOR-Truppen in Makedonien jedoch nicht vorliegt,⁵ wurde in Ergänzung der lückenhaften völkerrechtlichen Vereinbarungen auch auf die makedonischen „Jedermannrechte“ auf der Grundlage des Strafgesetzbuches von Makedonien

* Peter Dreist ist Referent in der Rechtsabteilung des Bundesministeriums der Verteidigung; er ist zuständig für Rechtsfragen der Auslandseinsätze der Bundeswehr und Oberstleutnant der Reserve.

¹ Der Beitrag wird mit freundlicher Genehmigung der Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, veröffentlicht. Er ist zur Veröffentlichung in der 2. Auflage der Publikation „Krieg und Frieden auf dem Balkan, Makedonien am Scheideweg? Chancen, Herausforderungen und Risiken des Aufbruchs nach Europa“, herausgegeben von Herrn Parlamentarischen Staatssekretär Walter Kolbow und Oberst i.G. Heinrich Quaden in der Schriftenreihe Demokratie, Sicherheit und Frieden, Band 141, vorgeesehen; die 2. Auflage soll im Frühjahr 2002 erscheinen.

² Dieser Beitrag wurde am 18. Dezember 2001 abgeschlossen; weitere tatsächliche Entwicklungen konnten nicht mehr berücksichtigt werden. Mit der Feststellung der Einsatzbereitschaft durch den laut OPLAN 10416 ESSENTIAL HARVEST hierfür zuständigen CINCSOUTH begann am 27. August 2001 der Einsatz der TFH in Makedonien. Der von vornherein auf 30 Tage begrenzte Einsatz wurde am 26. September 2001 fristgerecht beendet. Der NATO-Rat hatte sich im NATO-Ratsbeschluss vom 22. August 2001 und im OPLAN ausdrücklich vorbehalten, aufgrund möglicher tatsächlicher Entwicklungen eine Verlängerung des Einsatzes zu beschließen. Zur Absicherung der internationalen Beobachter der EU und der OSZE, die nach dem 26. September 2001 die weitere Implementierung des Politischen Rahmenabkommens vom 13. August 2001 überwachen sollten, wurde ab dem 27. September 2001 im Rahmen des OPLANs 10417 AMBER FOX die Task Force Fox (TFF) in Makedonien eingesetzt. Bei diesem Einsatz ist die Bundesrepublik Deutschland zum ersten Mal „Lead Nation“ für einen Einsatz. Für die Zwecke dieses Beitrages wird das Land im Beitragstext einheitlich als „Makedonien“ bezeichnet. Einzelne Dokumentstellen sind jedoch unter Wahrung der Authentizität der Zitate wiedergegeben, also „Mazedonien, mazedonisch“ oder in der englischen Schreibweise „Macedonia“.

³ Peter Dreist, Der Einsatz der KFOR in Makedonien, im Kosovo und in Albanien – Rechtsgrundlagen und Rechtsanwendung, in: Walter Kolbow, Heinrich Quaden (Hrsg.), Krieg und Frieden auf dem Balkan, Makedonien am Scheideweg? Chancen, Herausforderungen und Risiken des Aufbruchs nach Europa, Schriftenreihe Demokratie, Sicherheit und Frieden, Band 141, 1. Auflage, Baden-Baden 2001, S. 49 (59 ff.).

⁴ NATO-OPLAN 10417 AMBER FOX; im NATO-Sprachegebrauch wird inzwischen nur noch der Begriff „Operation FOX“ benutzt.

⁵ Peter Dreist, a.a.O. (Fn. 3), S. 49 (59 ff.).

zurückgegriffen.⁶ Eine Taschenkarte, die diese strafrechtlichen Möglichkeiten berücksichtigt, wurde den deutschen KFOR-Truppen in Makedonien im März 2001 ausgehändigt.⁷

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verabschiedete angesichts der immer wieder aufflammenden bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen der slawo-makedonischen Staatsgewalt und der albanisch-ethnischen Minderheit in Makedonien am 21. März 2001 einstimmig die Resolution 1345.⁸ Sie betonte die Souveränität, territoriale Integrität und die Unverletzlichkeit der Grenzen Makedoniens und rief alle Freischärler zum Niederlegen ihrer Waffen auf. Die Resolution sandte das klare Signal an die Extremisten in Makedonien, dass Gewalt als Mittel zur Lösung politischer Probleme nicht hingenommen werden kann. Die Resolution enthält jedoch kein Mandat für den Einsatz von Streitkräften nach Kapitel VI oder gar Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen. In der Folgezeit wurde bald klar, dass eine solche Resolution, die den Einsatz bewaffneter Streitkräfte gestatten würde, in absehbarer Zeit nicht vom Sicherheitsrat verabschiedet würde. Angesichts dieser Rahmenbedingungen musste die internationale Gemeinschaft andere Lösungsmöglichkeiten für die Bewältigung der aktuellen Krisenlage in Makedonien entwickeln.

Die NATO richtete daher am 5. April 2001 beim makedonischen Verteidigungsministerium in Skopje ein „NATO Co-ordination and Cooperation Centre“ (NCCC) ein. Dieses NCCC fungierte unter anderem als „Clearing House“ für die Koordinierung bi- und multilateraler Unterstützungsleistungen für Makedonien.

Die Europäische Union (EU) unterzeichnete am 9. April 2001 ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit Makedonien als erstem Land der Balkanregion. Damit erhielt Makedonien die Perspektive eines potenziellen Beitrittskandidaten. Schon im Stabilisierungs- und Assoziationsprozess wird von Seiten der EU ein intensiver ethnischer Dialog eingefordert. Der Hohe Repräsentant der EU für Außenpolitik (EU-HR) *Solana* und auch die nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten haben diese Forderung regelmäßig unterstrichen.

Parallel zu den Verhandlungen zur Bildung einer Regierung der großen Koalition legte der makedonische Präsident *Trajkovski* am 5. Mai 2001 einen „5-Punkte-Plan“ vor, der weitere Schritte im politischen und gesellschaftlichen Reformprozess skizzierte; er forderte eine angemessene Repräsentanz aller Ethnien in öffentlichen Ämtern, eine Stärkung der regionalen Selbstverwaltung, den Ausbau rechtsstaatlicher Strukturen, eine stärkere Akzeptanz von Minderheitensprachen sowie die Aufnahme von Gesprächen zur „Stärkung des zivilen Charakters Makedoniens“.

Mit Zunahme der Intensität der bewaffneten Auseinandersetzungen in Makedonien bestand Anfang Mai 2001 die Gefahr, dass durch die von einigen makedonischen Politikern geforderte Ausrufung des Kriegszustandes der Konflikt weiter eskalierte. Gemeinsame Bemühungen des EU-Generalsekretärs und EU-HR *Solana* und des NATO-Generalsekretärs (NATO-GS) Lord *Robertson* am 6. und 7. Mai 2001 in

Skopje führten dazu, dass auf die Ausrufung des Kriegszustands verzichtet wurde. EU-HR *Solana* unterstützte die Verhandlungsbemühungen von Präsident *Trajkovski* auch durch häufige Präsenz vor Ort. Nach anfänglichem Zögern akzeptierte Präsident *Trajkovski* schließlich eine direkte Beteiligung von Vermittlern der internationalen Gemeinschaft am politischen Prozess.

Am 13. Mai 2001 einigten sich die vier größten Parteien im makedonischen Parlament auf die Bildung einer „Koalitionsregierung der nationalen Einheit“, bestehend aus VMRO-DPMNE⁹, DPA¹⁰, SDSM¹¹ und PDP¹². Am 12. Juni 2001 billigte die makedonische Regierung ein „Konzept zur Bewältigung der Krise in Makedonien“. Dieses sieht im Vorspann eine begrenzte Amnestie für Freischärler vor und umfasst insgesamt fünf Phasen:

Die erste Phase der Vorbereitung sollte u.a. die Regelung organisatorischer Fragen, die Entwicklung von Plänen und vertrauensbildenden Maßnahmen (VBM), die Eindämmung terroristischer Aktivitäten, die Klärung der Einbindung der internationalen Gemeinschaft sowie ein Programm zum Wiederaufbau umfassen.

In einer zweiten Phase zur Isolierung der „Terroristen“ waren eine Medienkampagne, der Beginn der Implementierung der VBM sowie der Einsatz der Sicherheitskräfte gegen die „Terroristen“ geplant. In der dritten Phase sollte an die „Terroristen“ appelliert werden, die Waffen niederzulegen, weitere VBM implementiert und der Entwaffnungsplan im Einvernehmen mit der NATO und – flankiert durch KFOR – im Kosovo umgesetzt werden.

Die vierte Phase sollte den Beginn des Wiederaufbaus markieren. Die Medienkampagne sollte fortgesetzt werden, ein begrenzter Rückzug der Sicherheitskräfte erfolgen und

⁶ Artikel 9 StGB MKD lautet:

„(1) Keine Straftat ist eine Tat, die in Notwehr begangen wird.
(2) Nötig ist die Verteidigung, die für den Täter unbedingt erforderlich ist, um einen gegenwärtigen rechtswidrigen Angriff von sich oder einem anderen abzuwehren.

(3) Der Täter, der die Grenzen der Notwehr überschritten hat, kann milder bestraft werden, und wenn er die Überschreitung aus durch den Angriff verursachter starker Erregung oder Furcht begangen hat, kann er auch von Strafe befreit werden.“

Artikel 10 StGB MKD lautet:

„(1) Keine Straftat ist die Tat, die im Notstand begangen wird.
(2) Notstand ist, wenn der Täter die Tat mit dem Ziel begeht, eine gegenwärtige unverschuldete Gefahr von sich oder einem anderen abzuwenden, die auf andere Weise nicht abgewendet werden konnte und wenn dabei das begangene Übel nicht größer ist als das Übel, das gedroht hat.

(3) Der Täter, der die Gefahr selbst fahrlässig verursacht oder der die Grenzen des Notstands überschritten hat, kann milder bestraft werden, und wenn die Überschreitung unter besonders mildernden Umständen begangen wurde, kann er auch von Strafe befreit werden.

(4) Es liegt kein Notstand vor, wenn der Täter verpflichtet ist, sich der Gefahr auszusetzen.“

⁷ Peter Dreist, a.a.O. (Fn. 3), S. 49 (65).

⁸ Internationale Quelle: Internet-Homepage der UNO, <http://www.un.org/documents/index/html>, „Security Council Resolutions, Jahrgang, Nr. der Resolution“.

⁹ Interne Mazedonische Revolutionäre Organisation – Demokratische Partei für Mazedonische Nationale Einheit.

¹⁰ Demokratische Partei der Albaner.

¹¹ Sozialdemokratischer Bund Mazedoniens.

¹² Partei für Demokratische Prosperität.

gemeinsame Einsätze von Polizei, EU- und OSZE-Vertretern durchgeführt werden. Dies sollte in enger Koordinierung mit NATO und KFOR durchgeführt werden. In einer fünften Phase war die Rückkehr zur „Normalität“ geplant: Reguläre Polizei sollte wieder die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung übernehmen und der Wiederaufbau mit Hilfe der internationalen Gemeinschaft abgeschlossen werden.

Mit Bezug auf das Konzept zur Bewältigung der Krise in Makedonien wandte sich Präsident *Trajkovski* am 14. Juni 2001 mit der Bitte an die NATO, sie möge Streitkräfte zur Unterstützung bei der Entwaffnung von ethnischen albanischen bewaffneten Gruppen entsenden.¹³ Daraufhin beauftragte der NATO-Rat die Militärbehörden, umgehend ein Konzept für die Operationsführung (CONOPS) zu erstellen, das er am 20. Juni 2001 billigte. Weiterhin wurde im NATO-Rat am 20. Juni 2001 entschieden, die Kräftegenerierung zu beginnen und die Erstellung eines Operationsplans (OPLAN) zu beauftragen.

Am 25. Juni 2001 wurde der ehemalige französische Verteidigungsminister *Léotard* vom Europäischen Rat zum Sonderbeauftragten für Makedonien ernannt, der vor Ort in Skopje unter der Autorität von EU-HR *Solana* in den Verhandlungen vermitteln sollte. Die Bundesregierung hatte sich lange und mit Nachdruck für die Entsendung eines Sonderbeauftragten der EU eingesetzt. Die USA stellten *Léotard* Botschafter *Pardew* zur Seite. Die gute Kooperation im Team stellte die besonders enge und harmonische Abstimmung zwischen der EU und den USA im Prozess der politischen Lösung des Konflikts sicher.

Am 29. Juni 2001 wurde der Operationsplan 10416 ESSENTIAL HARVEST vom NATO-Rat abschließend gebilligt. Die zur Ausführung notwendige „Execution Directive“ wollte der NATO-Rat jedoch nur beschließen, falls folgende Voraussetzungen vorlägen: ein Rahmenabkommen zur politischen Lösung der Krise in Makedonien, ein dauerhafter Waffenstillstand, eine Vereinbarung über die freiwillige Entwaffnung der ethnischen albanischen bewaffneten Gruppen, die Zustimmung der ethnischen albanischen bewaffneten Gruppen **und** der makedonischen Regierung zur Operation ESSENTIAL HARVEST, eine weitere Vereinbarung zwischen NATO und Makedonien über den rechtlichen Status der TFH, ein Waffensammelplan sowie die Erklärung eines Drittlands, die Waffen anzunehmen und zu zerstören. Mit Schreiben vom 29. Juni 2001 teilte NATO-GS Lord *Robertson* dem makedonischen Präsidenten *Trajkovski* mit, dass sein Brief vom 14. Juni 2001, ergänzt um weitere notwendige Vereinbarungen u.a. zum Status der TFH, die Rechtsgrundlage für diesen Einsatz bildet und Präsident *Trajkovski* durch den persönlichen Gesandten des NATO-GS, *Peter Feith*, über alle Einzelheiten des OPLANs unterrichtet werde.¹⁴ Diese Fülle von Vereinbarungen und Erklärungen war in der gegebenen schwierigen Lage als Voraussetzung und zur Absicherung für die NATO-Operation ESSENTIAL HARVEST notwendig; ohne die Erfüllung dieser Voraussetzungen durch beide Konfliktparteien wäre die Operation ESSENTIAL HARVEST undurchführbar oder zu gefährlich gewesen.

Task Force Harvest: Völkerrechtliche Grundlagen

Aufgrund dieses Schreibens vom 29. Juni 2001 sowie aufgrund der Forderungen des OPLANs 10416 war klar, dass die genannten Vereinbarungen und Erklärungen die völkerrechtliche Rechtsgrundlage für den Einsatz der TFH bilden würden und die NATO mit der Durchführung des OPLANs 10416 nur beginnen würde, wenn vorher alle diese Voraussetzungen erfüllt sein würden. Die Bitte des makedonischen Präsidenten *Trajkovski* für diesen Einsatz und das Antwortschreiben des NATO-GS vom 29. Juni 2001 lagen zu diesem Zeitpunkt bereits vor. Die weitere Entwicklung sollte zur Abgabe aller verlangten Erklärungen und zum Abschluss aller zur Voraussetzung dieses Einsatzes gemachten Abkommen führen.

Am 4. und 5. Juli 2001 gaben die UCK/MKD und die makedonischen Streit- und Sicherheitskräfte jeweils eine Erklärung an den persönlichen Beauftragten des NATO-GS, *Peter Feith*, über einen Waffenstillstand ab. In der Folge kam es jedoch immer wieder zu örtlichen Verletzungen dieses Waffenstillstandes. Griechenland erklärt sich am 5. Juli 2001 bereit, die Waffen, die bei der Operation ESSENTIAL HARVEST eingesammelt würden, entgegenzunehmen und zu zerstören.

Vertreter der Slawen und der Albaner in Makedonien unterzeichneten schließlich am 13. August 2001 in der makedonischen Hauptstadt Skopje ein politisches Rahmenabkommen,¹⁵

¹³ Präsident *Trajkovski* bittet die NATO unter ausdrücklicher Bezugnahme auf sein politisches Programm zur Bewältigung der Krise in Makedonien in seinem Brief vom 14. Juni 2001 wie folgt um Unterstützung: „*Led by the wish for the successful implementation of the Plan, I should like to ask the Alliance to assist the Republic of Macedonia in the implementation of the Plan, especially of its third and fourth stage, which envisage a complete cease fire, implementation of the above mentioned confidence building measures and first and foremost disarmament of armed groups. This, I believe, will require that the Alliance send its forces to be engaged on the monitoring of the disarmament stage. In this context, I would like to especially underline that the Plan does not envisage engagement by NATO troops in military actions. They should be located only in centers where the disarmament will take place. At the same time, we on our part will provide for such conditions that will facilitate maximum security for the NATO troops.*“

¹⁴ „*I am writing to inform you that, upon your request for NATO assistance in the disarmament of the ethnic Albanian armed groups in your country, the North Atlantic Council approved an Operational Plan (OPLAN) regarding a possible NATO operation for this purpose. (...) Essential prerequisites for such a NATO operation remain a durable ceasefire and an agreement on disarmament. (...) Your letter dated 14 June 2001 requesting NATO assistance would constitute the legal basis of the planned NATO operation. My staff will contact your authorities about further legal arrangements on the status of the force, drawing as appropriate on existing arrangements between your country and NATO.*“

¹⁵ Framework Agreement, concluded at OHRID, Macedonia, signed at Skopje, Macedonia on 13 August 2001. Das Framework Agreement beinhaltet die wesentlichen Grundzüge für die politischen Änderungen in Makedonien und enthält 3 Annexe: Annex A: Constitutional Amendments; Annex B: Legislative Modifications and Annex C: Implementation and Confidence-Building Measures. Der Annex A enthält eine Änderung der Präambel der makedonischen Verfassung sowie eine Änderung von insgesamt 15 Verfassungsartikeln. Annex B spricht ausdrücklich die Änderungen von neun Gesetzen an und sieht in einer Generalklausel unter lfd. Nr. 10 vor, dass das Parlament auch alle anderen gesetzlichen Grundlagen verabschieden wird, die notwendig sind, um das Framework Agreement vollständig in nationales Recht umzusetzen. Annex C enthält Hinweise zur Implementierung des Framework Agreements und zu vertrauensbildenden Maßnahmen.

das der albanischen Minderheit größere Rechte gewähren und die seit einem halben Jahr andauernden Kämpfe mit albanischen Rebellen beenden sollte. Unterschrieben wurde der Vertrag durch Präsident *Boris Trajkovski*, im Namen der beiden makedonischen Regierungsparteien vom Ministerpräsident *Ljuben Georgievski* (Präsident der VMR-DPMNE) und dem Präsidenten der sozialdemokratischen Union (SDSM) *Branko Crvenkovski*. Für die albanische Seite unterzeichneten *Arben Xhaferi* (Präsident der DPA) und *Imer Imeri* (Präsident der PDP). Für die Europäische Union unterzeichnete *Francois Léotard* und für die USA Special Representative *James Pardew*. Die Rebellen der UCK hatten nicht direkt an den Verhandlungen teilgenommen und unterzeichneten ihrerseits somit das Dokument nicht. Sie wollten sich nach eigenem Bekunden aber an den Vertrag halten, sofern die Regierung die Zusagen einlöste.

Vorgesehen war, dass die Entwaffnung und Auflösung der UCK etappenweise binnen 45 Tagen vollzogen werden sollte. Nach diesem Abkommen soll Makedonien der Staat aller seiner Bürger und nicht nur der mehrheitlich slawischen Makedonier sein. Albanisch soll neben Makedonisch zur Amtssprache werden, ebenso jede andere Sprache, die von mindestens 20 Prozent der Bevölkerung gesprochen wird. Alle Minderheiten sollen proportional nach ihrem Bevölkerungsanteil im Parlament vertreten sein. Die Kommunen sollen mehr Rechte erhalten, die Grenzen zwischen ihnen werden neu gezogen. Die Albaner sollen eigene Hochschulen erhalten.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen begrüßte noch am 13. August 2001 den Abschluss des politischen Rahmenabkommens in Skopje und die Unterstützung seiner Implementierung durch die NATO.¹⁶ Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, *Kofi Annan*, würdigte in einem Brief an den Präsidenten des Sicherheitsrats vom selben Tage die Rolle von EU, NATO und andere „Vertreter“ der internationalen Gemeinschaft beim Zustandekommen der Vereinbarung und befürwortete die volle Unterstützung der Vertragsparteien durch die Vereinten Nationen bei der Umsetzung.¹⁷

Am 14. August 2001 wurde die Vereinbarung über die freiwillige Entwaffnung der ethnisch albanischen bewaffneten Gruppen durch die Erklärung ihres politischen Führers, *Ali Ahmeti*, sowie den dazugehörigen Briefwechsel des persönlichen Repräsentanten des NATO-GS, *Peter Feith*, und des stv. makedonischen Premierministers *Filipovski* vom selben Tag erzielt. Diese Dokumente enthalten auch die Zustimmung beider Seiten zur Operation ESSENTIAL HARVEST.

Die UCK/MKD verpflichtete sich zur vollständigen Entwaffnung und zur Auflösung ihrer Organisation. Sie erklärte ferner, dass sie das politische Rahmenabkommen begrüßt und unterstützt, dass sie der Absicht der NATO zustimmt, die TFH zur Einsammlung und Vernichtung ihrer Waffen einzusetzen und dass sie Waffen, Munition, Minen und Sprengstoff freiwillig an Waffensammelpunkten, die vom Kommandeur der TFH festgelegt werden, abgeben und dazu den Weisungen des Kommandeurs der TFH folgen wird, um einen schnellen Abschluss der Operation – vorgesehen in 30 Tagen – zu ermöglichen.

Darüber hinaus erklärte die UCK/MKD, sie nehme zur Kenntnis, dass Mitglieder der UCK/MKD ihre Waffen auch den KFOR-Truppen an der Grenze zum Kosovo übergeben könnten und dabei nicht festgenommen würden, im Gegensatz dazu jedoch Mitglieder der UCK/MKD, die im Kosovo mit Waffen angetroffen würden, nach den dort gültigen UNMIK/KFOR-Regularien behandelt würden. Außerdem erklärt die UCK/MKD, sie verstehe, dass die TFH zur Selbstverteidigung und zum Schutz der eingesetzten Kräfte (sog. Force Protection) Gewalt anwenden könne.

Ebenfalls am 14. August 2001 wurde durch einen Briefwechsel zwischen dem NATO-GS und der makedonischen Außenministerin *Dr. Mitreva* die Vereinbarung über den rechtlichen Status der TFH geschlossen. Am 15. August 2001 entschied der NATO-Rat, zunächst Kräfte für das Hauptquartier der TFH und der unterstellten Brigade sowie Führungsmittel und -kräfte mit einigen weiteren Unterstützungseinheiten als Vorauskräfte zu verlegen.

Damit waren die statusrechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz der NATO-Kräfte der TFH in Makedonien geschaffen. Sie unterscheiden sich vom Status der in Makedonien eingesetzten KFOR-Kräfte insbesondere hinsichtlich des persönlichen Status: Während für KFOR-Kräfte in Makedonien der vollständige Art. 7 der grundlegenden Briefwechselvereinbarung vom 23./24. Dezember 1998 gilt, der KFOR-Kräften bis zum Dienstgrad Hauptmann/Stabshauptmann lediglich den Status des „technischen Personals“ nach dem Wiener Diplomatenübereinkommen von 1961 gewährt, wird allen Dienstgraden der TFH volle Immunität in Makedonien im Sinne des Art. 7a der Briefwechselvereinbarung vom 23./24. Dezember 1998 zugestanden.¹⁸ Dies war angesichts des besonderen Auftrages der TFH ein besonderes Anliegen des Bundesministeriums der Verteidigung.

Die Statusvereinbarung für die TFH enthielt aber noch einen weiteren bedeutenden Unterschied zu den Eingriffsrechten, die den KFOR-Truppen aufgrund der makedonischen „Jedermannrechte“ nach dem makedonischen Strafgesetzbuch zugestanden sind: Im 7. Präambelabsatz wurde den im

¹⁶ Auf der 4356. Sitzung des Sicherheitsrats der VN am 13. August 2001 gab der Präsident des Sicherheitsrats im Namen des Rates eine Erklärung ab, die mit den Worten begann: „Der Sicherheitsrat begrüßt die Unterzeichnung der Rahmenvereinbarung in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien durch Präsident Trajkovski und die Führer von vier politischen Parteien am 13. August 2001. Der Rat fordert die volle und unverzügliche Durchführung der Vereinbarung, die die friedliche und harmonische Entwicklung der Zivilgesellschaft fördert und dabei die ethnische Identität und die Interessen aller mazedonischen Staatsbürger achtet.“

Der Sicherheitsrat fordert die vollständige Durchführung seiner Resolution 1345 (2001) und bekräftigt die Souveränität und die territoriale Unversehrtheit der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien.“

¹⁷ „The European Union, NATO and other representatives of the international community have played a commendable role in helping the parties to reach this agreement. The parties will now need to make even more resolute efforts to implement the agreement. Steps to achieve this should be taken immediately, with the assistance of the international community and the full support of the United Nations.“

¹⁸ „4. Paragraph 7 (a) of the Basic Agreement shall apply with respect to all TFH personnel, regardless of their rank or grade, present in the territory of the Republic of Macedonia.“

Rahmen der Operation ESSENTIAL HARVEST eingesetzt TFH-Kräften das Recht zugestanden, Personen festzunehmen, die die Durchführung der Operation ESSENTIAL HARVEST stören.¹⁹ Dieses Zugeständnis auf der völkerrechtlichen Ebene war für Makedonien im Hinblick auf die Operation ESSENTIAL HARVEST verbindlich²⁰ und durfte von den TFH-Kräften umgesetzt werden.

Dadurch wurde es möglich, im Rahmen der nationalen und der NATO-Befehlshierarchie beim Einsatz vor Ort im Rahmen der Operation ESSENTIAL HARVEST auch die Festnahme von Personen anzuordnen, die die Durchführung der Operation störten. Welches Kontingent dieses Recht in welcher Weise ausüben durfte, wurde durch nationale rechtliche Vorgaben bestimmt.

Am 17. August 2001 entschied der NATO-Rat, SACEUR am 20. August 2001 nach Makedonien zu entsenden, damit er sich einen persönlichen Eindruck über die Lage vor Ort verschaffen könne. Nach seinem Besuch in Makedonien am 20. August 2001 legte SACEUR am 21. August 2001 dem Vorsitzenden des Militärausschusses seinen Bericht vor. Er kam nach Gesprächen mit politischen und militärischen Entscheidungsträgern vor Ort zu der Empfehlung, die „Execution Directive“ umgehend zu beschließen. Sein Bericht stellte darüber hinaus fest, dass auch dieser Einsatz – wie jeder andere militärische Einsatz – nicht frei von Risiken sei, ein weiteres Zuwarten für den Beginn der Operation ESSENTIAL HARVEST aber eher nachteilige Folgen für die Fortsetzung des Friedensprozesses habe.

Am 21. August 2001 stellte der NATO-Rat fest, dass alle Voraussetzungen für die Operation ESSENTIAL HARVEST erfüllt seien. Am 22. August 2001 erging die „Execution Directive“ an SACEUR, der darauf hin die „Activation Order“ für den Einsatz der TFH erteilte.

Task Force Harvest: Verfassungsrechtliche Grundlagen

Eine deutsche Beteiligung an der TFH, deren erste HQ- und Unterstützungskräfte durch die NATO am 15. August 2001 in das Einsatzland entsandt wurden, war aufgrund der nationalen Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland nicht möglich, solange ein Beschluss des Bundeskabinetts für eine solche Beteiligung sowie die Zustimmung des Deutschen Bundestages zu dieser Beteiligung fehlten. Denn jeder Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte unterliegt nach der Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 der – grundsätzlich vorherigen – Zustimmung des Deutschen Bundestages.²¹

Am 23. August 2001 beschloss das Bundeskabinett in einer Sondersitzung, den Bundesminister der Verteidigung im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Auswärtigen zu ermächtigen, für die deutsche Beteiligung an der Operation ESSENTIAL HARVEST in Ziffern 6 und 9 des Kabinettsbeschlusses genannte Kräfte der NATO anzuzeigen und – unter dem Vorbehalt der konstitutiven Zustimmung durch den Deutschen Bundestag – im Rahmen der Operation ESSENTIAL HARVEST einzusetzen.

Am 29. August 2001 stimmte der Deutsche Bundestag dem Antrag der Bundesregierung zur Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem NATO-geführten Einsatz auf makedonischem Territorium zum Einsammeln und Zerstören der Waffen, die durch die ethnischen albanischen bewaffneten Gruppen freiwillig abgegeben werden, zu.²² Diese Zustimmung wurde mit 497 Ja-Stimmen bei 130 Nein-Stimmen und acht Enthaltungen erteilt, nachdem – wie grundsätzlich nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 vorgesehen – in den sieben zuständigen Ausschüssen (federführend: Auswärtiger Ausschuss; mitberatend: Verteidigungsausschuss, Haushaltsausschuss, Rechtsausschuss, Ausschuss für Menschenrechte und Ausschuss für Entwicklungshilfeangelegenheiten) der Antrag der Bundesregierung beraten und vom federführenden Auswärtigen Ausschuss eine Empfehlung für das Plenum abgegeben worden war.

Nach Ziffer 5 Abs. 2 Satz 1 dieses Bundestagsbeschlusses war die Operation von der Herstellung der Einsatzbereitschaft bis zur Rückverlegung der TFH für 30 Tage geplant. CINCSOUTH stellte im Rahmen seiner Befugnisse bereits am 27. August 2001 die Herstellung der Einsatzbereitschaft der TFH fest. Damit begann die im OPLAN festgesetzte 30-Tage-Frist mit dem 27. August 2001 zu laufen und endete am 26. September 2001. Eine Verlängerung des Einsatzes wäre nur durch Beschluss des NATO-Rats möglich gewesen. Hätte der NATO-Rat eine Verlängerung der Operation ESSENTIAL HARVEST beschlossen, wäre der Deutsche Bundestag in der auf diesen Beschluss folgenden regulären Sitzungswoche mit der Verlängerung der deutschen Beteiligung an diesem Einsatz zu befassen gewesen.²³ Hierzu kam es indessen nicht mehr, da die Operation ESSENTIAL HARVEST am letzten Tag der 30-Tage-Frist, also am 26. September 2001, beendet wurde.

Die parlamentarische Diskussion um die Taschenkarte

Vor der Abstimmung über die deutsche Beteiligung an ESSENTIAL HARVEST war es bei den Beratungen im Verteidigungsausschuss und im Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zu einer Diskussion über die Taschenkarte mit den Regeln für die Anwendung militärischer Gewalt im Rahmen der NATO-Operation ESSENTIAL

¹⁹ „Considering that the Republic of Macedonia recognize that TFH forces are authorized to use force in self-defense and for force protection and for execution of the mission, including the power to detain persons interfering with the execution of the mission; (...)“

²⁰ Peter Dreist, a.a.O. (Fn. 3), S. 49 (64). Die Existenz eines solchen Festnahmerechts auf der Grundlage der „Jedermannrechte“ – ähnlich wie es in Deutschland gemäß §127 Strafprozessordnung (StPO) gilt – konnte bisher für Makedonien durch das Bundesministerium der Verteidigung nicht festgestellt werden. So hat sich Makedonien auf der völkerrechtlichen Ebene für den Einsatz der TFH in einer Weise gebunden, die das nationale Recht nicht widerspiegelt. Für Makedonien könnte dies zu einem Auseinanderfallen von völkerrechtlicher und nationaler Rechtslage geführt haben. Praktische Probleme bei der Umsetzung der Operation ESSENTIAL HARVEST sind insoweit jedoch bisher nicht bekannt geworden.

²¹ BVerfGE 90, S. 286 (387 ff.).

²² BT-Drs. 14/6830 vom 23. August 2001.

²³ BT-Drs. 14/6830 vom 23. August 2001, Ziffer 5 Abs. 2 Satz 4.

HARVEST in Makedonien gekommen. Diese Taschenkarte stieß auf die Kritik einzelner Abgeordneter, weil sie auf der Grundlage des NATO-OPLANs 10416 das Recht zur Wahrnehmung der bewaffneten Nothilfe für die dort eingesetzten Soldaten nicht uneingeschränkt erlaubte.²⁴

Erinnerungen an die Lage der niederländischen Soldaten der United Nations Protection Force (UNPROFOR) in der von den Vereinten Nationen eingerichteten Schutzzone Srebrenica während der kriegerischen Auseinandersetzungen im Zerfallsprozess des ehemaligen Jugoslawiens klangen an: Sollten deutsche Soldaten wirklich neutral bleiben und zusehen müssen, wenn in Makedonien die Vergewaltigung oder Tötung von Angehörigen einer Konfliktpartei drohte, während die NATO derweil die Operation ESSENTIAL HARVEST durchführte und sich nur auf das Einsammeln der Waffen konzentrierte?

Mit diesen Regelungen der Taschenkarte wurden auf der befehlsrechtlichen Ebene der NATO-OPLAN 10416 und seine Rules of Engagement (ROE – Regeln für die Anwendung militärischer Gewalt) umgesetzt, die den Vereinbarungen mit Makedonien für diesen Einsatz entsprachen. Diese völkerrechtlichen Vereinbarungen sahen neben der ausdrücklichen Zustimmung der Regierung und der UCK in Makedonien zur Operation ESSENTIAL HARVEST und einer vollständigen Immunitätsregelung für die TFH-Kräfte vor, dass die TFH militärische Gewalt nicht einsetzen durfte, um den eigentlichen Auftrag, nämlich das passive Einsammeln der Waffen, die makedonische Freischärler nach den geschlossenen Vereinbarungen und damit eingegangenen Verpflichtungen freiwillig abgeben sollten, durchzusetzen. Dieser Sachlage entsprach der OPLAN 10416 der NATO, der für die TFH ausdrücklich festlegte, dass militärischer Zwang zur Durchsetzung des eigentlichen Auftrages nicht eingesetzt werden durfte und die TFH damit Neutralität zu wahren hatte.

In der Taschenkarte, die das für den Einsatz bei ESSENTIAL HARVEST vorgesehene deutsche Kontingent durch das Bundesministerium der Verteidigung zur Ausbildung erhielt, waren diese Vorgaben in den bereits genannten Ziffern II. 2 und 3²⁵ folgerichtig umgesetzt. Das Nothilferecht, das auf den Art. 7–10 des makedonischen Strafgesetzbuches beruht,²⁶ wurde zur Durchsetzung und Umsetzung des auch Neutralität erfordernden Einsatzes auf der befehlsrechtlichen Ebene beschränkt. Die rechtliche Möglichkeit, auf der befehlsrechtlichen Ebene bestehende „Jedermannrechte“ zur Durchsetzung übergeordneter militärischer und politischer Ziele einzuschränken, ist anerkannt.²⁷

Nach der parlamentarischen Kritik an dieser – dem OPLAN der NATO entsprechenden und aus verfassungs- und befehlsrechtlicher Sicht rechtmäßigen – Regelung der Taschenkarte versprach die Bundesregierung in der Sitzung des Verteidigungsausschusses, die Befugnis zur Wahrnehmung des Rechts auf bewaffnete Nothilfe für die deutschen Teilnehmer an ESSENTIAL HARVEST auf Jedermann – entsprechend den Regelungen des makedonischen Strafrechts – zu erweitern. Eine Empfehlung zu diesem Thema an den feder-

führenden Auswärtigen Ausschuss gab der Verteidigungsausschuss jedoch nicht ab.²⁸ Dies war vielmehr dem Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe vorbehalten, der empfahl, die Bundesregierung zu bitten, „*dass bei Überfällen auf schutzlose Zivilpersonen diesen der gebotene Schutz im Rahmen des Rechts auf bewaffnete Nothilfe nicht versagt wird*“.²⁹ Die Taschenkarte wurde durch das Bundesministerium der Verteidigung entsprechend geändert und die Truppe noch vor Beginn des Einsatzes mit einer neuen Taschenkarte³⁰ ausgestattet, die die neue, ebenfalls rechtmäßige Rechtslage zutreffend wiedergab.

Eine Änderung des Wortlauts der Ziffer 7 des Bundestagsbeschlusses³¹ „Status und Rechte“ war hierzu nicht erforderlich, da seine offene Formulierung auch die neue Regelung abdeckt. Diese entsprach nunmehr den Regelungen des makedonischen Strafrechts ohne Einschränkung; deshalb war sie ebenfalls rechtmäßig. In der Praxis hat es während der Operation ESSENTIAL HARVEST, die bereits am

²⁴ Die Abgeordneten hatten die „Taschenkarte Mazedonien für die Soldaten des deutschen Anteils TASK FORCE HARVEST (GECONTFH) in Mazedonien, Stand 08/2001“ vor sich. Diese war bereits auf der Grundlage des NATO-OPLANs 10416 entwickelt worden, um die Truppe für den Einsatz ausbilden zu können. Dort hieß es unter Ziffern II, 2 und 3: „2. Sie haben das Recht, Angriffe abzuwehren, die sich gegen Soldaten der GECONTFH, Angehörige der übrigen eingesetzten TFH-Streitkräfte oder der Unterstützungskräfte anderer Operationen (KFOR/SFOR), Angehörige der mazedonischen Streitkräfte oder Angehörige anderer internationaler Regierungs- und Nicht-Regierungsorganisationen beim Aufenthalt in Mazedonien (im Rahmen der Nothilfe!) richten. 3. Angriffe gegen Leib und Leben sonstiger Personen (Ziffer II. 2. letzter Spiegelstrich) dürfen Sie nur dann abwehren, wenn es der militärische Führer vor Ort befiehlt. Die Erlaubnis zur Wahrnehmung des Rechts auf Nothilfe umfasst nicht die Nothilfe zugunsten anderer als in Ziffer II. 2. genannter Personen.“

²⁵ Vgl. Fn. 24.

²⁶ Peter Dreist, a.a.O. (Fn. 3), S. 49 (64 f.); vgl. auch Fn. 6.

²⁷ Stephan Sohm, Rechtsfragen der Nothilfe bei friedensunterstützenden Einsätzen der Bundeswehr, NZWehr 1996, S. 89 ff., insbesondere S. 95, S. 107 und S. 110.

²⁸ BT-Drs. 14/6835 vom 29. August 2001 „Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses zu dem Antrag der Bundesregierung – Drucksache 14/6830 – Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem NATO-geführten Einsatz auf mazedonischem Territorium zum Einsammeln und Zerstören der Waffen, die durch die ethnisch albanischen bewaffneten Gruppen freiwillig abgegeben werden“; S. 4, II.

²⁹ BT-Drs. 14/6835 vom 29. August 2001, S. 4 f.

³⁰ Zur besseren Unterscheidung: Taschenkarte für die Soldaten des deutschen Anteils TASK FORCE HARVEST (GECONTFH) in Mazedonien, Stand: 09/01. Dort hieß es nunmehr:

„II. 2. Sie haben das Recht, gegenwärtige rechtswidrige Angriffe gegen Jedermann im Rahmen der Nothilfe abzuwehren.“ Die alte Ziffer II. 3. war ersatzlos gestrichen worden.

³¹ Vgl. Fn. 22; Ziffer 7 lautet: „Status und Rechte der „Task Force Harvest“ richten sich nach den zwischen der NATO und Mazedonien getroffenen Vereinbarungen. Die Wahrnehmung des Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung bleibt davon unberührt. Den im Rahmen dieser Operation eingesetzten Kräften wird auch die Befugnis zur Wahrnehmung des Rechts auf bewaffnete Nothilfe zugunsten von Soldaten und Zivilpersonal der internationalen Präsenzen und humanitären Hilfsorganisationen erteilt.“ Dieses „auch“ sollte ursprünglich heißen: Bewaffnete Nothilfe ist neben dem Recht auf Selbstverteidigung für den genannten Personenkreis zusätzlich erlaubt, für weitere Kreise jedoch nicht. Nach der parlamentarischen Diskussion ließ sich aufgrund der offenen Formulierung aber eine Lesart vertreten, nach der das Recht zur bewaffneten Nothilfe für den genannten Personenkreis hervorgehoben wird, aber „auch“ zugunsten der Zivilbevölkerung möglich ist. Eine Änderung der Ziffer 7 des Bundestagsbeschlusses war damit nicht notwendig.

26. September 2001 beendet war, keine Probleme bei der Anwendung der Nothilfebefugnis gegeben.

Beide Regelungen der Bundesregierung zur Wahrnehmung des Nothilferechts in Mazedonien waren rechtmäßig: Für die erste Regelung sprach der Auftrag der eingesetzten Kräfte, für die zweite Regelung der Wille des Deutschen Bundestages, ein weitergehendes Nothilferecht zu gestatten. Eine „unterlassene Hilfeleistung“ gemäß § 323 des Strafgesetzbuches kann einem Soldaten nicht vorgeworfen werden, wenn auf der befehlsrechtlichen Ebene ein gegebenes Recht im Rahmen der politischen Vorgaben für einen Einsatz in zulässiger Weise eingeschränkt wird.³²

Die Änderung des Kostenrahmens für ESSENTIAL HARVEST

Der mitberatende Haushaltsausschuss und der ebenfalls mitberatende Verteidigungsausschuss empfahlen in ihren Voten an den federführenden Auswärtigen Ausschuss die Erhöhung des vorgesehenen Kostenrahmens für den 30-Tage-Einsatz von 135 Mio. DM auf 163,1 Mio. DM.³³ Somit waren auf Initiative des Bundestages sowohl die Taschenkarte für den Einsatz des deutschen Kontingents der TFH als auch der Kostenansatz für diese Operation verändert worden.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die Wahrnehmung eines Initiativrechts durch den Deutschen Bundestag im Zustimmungsverfahren zu einem konkreten Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte jedoch nicht vorgesehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner grundlegenden Entscheidung zum Streitkräfteeinsatz³⁴ hierzu Folgendes ausgeführt:

„Der Zustimmungsvorbehalt für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte verleiht dem Bundestag keine Initiativbefugnis (vgl. BVerfGE 68, 1 [86]); der Bundestag kann lediglich einem von der Bundesregierung beabsichtigten Einsatz seine Zustimmung versagen oder ihn, wenn er ausnahmsweise ohne seine Zustimmung schon begonnen hat (Fall der Gefahr im Verzuge wegen Gefährdung der Wehrfähigkeit oder der Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland), unterbinden, nicht aber die Regierung zu solch einem Einsatz der Streitkräfte verpflichten. Der der Regierung von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewährte Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit wird durch den Parlamentsvorbehalt nicht berührt. Das gilt insbesondere hinsichtlich der Entscheidung über die Modalitäten, den Umfang und die Dauer der Einsätze, die notwendige Koordination in und mit Organen internationaler Organisationen.“

Jenseits dieser Mindestanforderungen und Grenzen des Parlamentsvorbehalts sind das Verfahren und die Intensität der Beteiligung des Bundestages in der Verfassung nicht im Einzelnen vorgegeben. Es ist Sache des Gesetzgebers, die Form und das Ausmaß der parlamentarischen Mitwirkung näher auszugestalten. Je nach dem Anlass und den Rahmenbedingungen des Einsatzes bewaffneter Streitkräfte sind unterschiedliche Formen der Mitwirkung denkbar. Insbesondere im Hinblick auf unterschiedliche Arten der Einsätze, vor

allem bei solchen, die keinen Aufschub dulden oder erkennbar von geringer Bedeutung sind, empfiehlt es sich, den Zeitpunkt und die Intensität der Kontrolle des Parlaments näher zu umgrenzen. Dabei kann es angezeigt sein, im Rahmen völkerrechtlicher Verpflichtungen die parlamentarische Beteiligung nach der Regelungsdichte abzustufen, in der die Art des möglichen Einsatzes der Streitkräfte bereits durch ein vertraglich geregeltes Programm militärischer Integration vorgezeichnet ist.

Ungeachtet der Gestaltungsfreiheit im Einzelnen muss die gesetzliche Regelung das Prinzip förmlicher parlamentarischer Beteiligung hinreichend zur Geltung bringen. Andererseits hat sie auch den von der Verfassung für außenpolitisches Handeln gewollten Eigenbereich exekutiver Handlungsbefugnis und Verantwortlichkeit zu beachten.“

Das Verfassungsprinzip, das der Bundesregierung im Rahmen des außen- und sicherheitspolitischen Handelns einen weiten Ermessensspielraum zuweist, wurde in der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Organklageverfahren der PDS wegen der Zustimmung der Bundesregierung zum neuen Strategischen Konzept der NATO im April 1999 in Washington ohne Einleitung des förmlichen Zustimmungsverfahrens gemäß Art. 59 Abs. 2 Satz 1 GG vom 22. November 2001³⁵ nochmals bestätigt.

Der vorliegende Fall des Zustimmungsverfahrens zur Operation ESSENTIAL HARVEST könnte als – verfassungsrechtlich unzulässige – Wahrnehmung eines Initiativrechts des Deutschen Bundestages interpretiert werden. Er ist zumindest ein Hinweis darauf, dass die vom Bundesverfassungsgericht empfohlene nähere Regelung des parlamentarischen Zustimmungsverfahrens im Falle von Entscheidungen über einen konkreten Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte in einem Bundesgesetz geeignet wäre, für vergleichbare künftige Lagen Rechtssicherheit zu schaffen. Man könnte aber auch argumentieren, die in diesem Verfahren handlungsbefugten „Parteien“, nämlich die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag, hätten das Recht, bis zu einer näheren

³² Stephan Sohm, a.a.O. (Fn. 27), S. 89 (101–107).

³³ BT-Drs. 6830 vom 29. August 2001, S. 4. Der Kabinettsbeschluss der Bundesregierung, der dem Deutschen Bundestag zur Zustimmung zugeleitet worden war (BT-Drs. 14/6830 vom 23. August 2001, vgl. Fn. 22), lautete:

„11. Die einsatzbedingten Zusatzausgaben für den 30-Tage-Einsatz in Mazedonien werden bis zu 135 Mio. DM betragen, davon bis zu 120 Mio. DM notwendige Einmalausgaben. (...)“ Die Empfehlung des Verteidigungsausschusses (wiedergegeben in der Empfehlung des Auswärtigen Ausschusses für das Plenum, BT-Drs. 14/6835 vom 29. August 2001, S. 4, lautet: *„(...) dem Antrag mit der Empfehlung zuzustimmen, die in der Begründung des Antrages der Bundesregierung auf Seite 5 Ziffer 11 genannten Zahlen von 135 Mio. DM auf 163,1 Mio. DM und von 120 Mio. DM auf 148,1 Mio. DM zu ändern. Die Bundesregierung möge dazu in der 2. Lesung des Antrages im Plenum des Bundestages eine entsprechende Erklärung abgeben.“* Die Empfehlung des Haushaltsausschusses (ebenfalls S. 4 der BT-Drs. 14/6835 vom 29. August 2001) gibt zutreffend wieder, dass die Bundesregierung den geänderten Kostenrahmen dem Haushaltsausschuss in einer „Tischvorlage“ den geänderten Kostenrahmen vor dem Votum vorgelegt hatte. Hierfür hatte die Bundesregierung eine Kabinettsentscheidung „im Umlaufverfahren“ herbeigeführt.

³⁴ BVerfGE 90, S. 286 (389 f.).

³⁵ Az: 2 BvE 6/99, Urteilsdruck vom 22. November 2001, insbesondere S. 63 ff.; noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht.

Regelung des Zustimmungsverfahrens übereinstimmend die Verfahrensart zu wählen, die im konkreten Einzelfall für angemessen gehalten wird. Die rechtswissenschaftliche Diskussion zu dieser Frage sollte mehr als sieben Jahre nach dem Grundsatzjudikat des Bundesverfassungsgerichts intensiver geführt werden.

Task Force Fox: Völkerrechtliche Grundlagen

Bereits Anfang September 2001 wurde deutlich, dass der politische Prozess der Umsetzung des Rahmenabkommens vom 13. August 2001 nicht ohne Probleme ablaufen würde. So wurden die parlamentarischen Beratungen über die im Rahmenabkommen vorgesehenen Änderungen der makedonischen Verfassung und sonstiger makedonischer Gesetze immer wieder abgebrochen und mit zeitlichen Verzögerungen wieder aufgenommen. Gleichzeitig drohten Verzögerungen des Waffensammelprozesses, der in drei Phasen in Abhängigkeit bestimmter Fortschritte bei den parlamentarischen Beratungen durchgeführt werden sollte. Die innermakedonische Diskussion drehte sich bald um die Frage, ob nach ESSENTIAL HARVEST überhaupt noch eine internationale Militärpräsenz notwendig sei und ob die NATO oder die UNO diese stellen sollte.³⁶

Gemeinsame Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft überzeugten die Entscheidungsträger in Makedonien schließlich davon, dass die NATO zusätzlichen Schutz für die Beobachter von EU und OSZE bieten sollte, für den in erster Linie die makedonischen Behörden zuständig sind. Als eine der notwendigen Rechtsgrundlagen für den Einsatz der TFF³⁷ ist das Einladungsschreiben des makedonischen Präsidenten *Trajkovski* zur Operation FOX anzusehen, mit dem die NATO gebeten wird, eine „leichte“ Präsenz in Makedonien zur Verfügung zu stellen, um für zusätzlichen Schutz für die internationalen Beobachter der OSZE und der EU zu sorgen.³⁸ Dieses Schreiben wurde jedoch erst am 18. September 2001 verfasst und der NATO übermittelt; damit verblieben unter Berücksichtigung des vorgesehenen Termins für die Beendigung der Operation ESSENTIAL HARVEST nur noch acht Tage zur Verhandlung und zum Abschluss weiterer notwendiger Abkommen als Rechtsgrundlagen für die neue Operation. Diese Operation unterscheidet sich in Kräfteinsatz und Zielsetzung grundlegend von der Operation ESSENTIAL HARVEST und erforderte daher neben einem neuen Operationsplan auch weitere völkerrechtliche Vereinbarungen zur Durchführung und zum Status der eingesetzten Kräfte.

Bis zum letzten Tag der Operation ESSENTIAL HARVEST musste die NATO mit dem makedonischen Präsidenten *Trajkovski* und der makedonischen Regierung außerdem darum ringen, wie viele Kräfte die TFF haben dürfte und wie lange sie im Land bleiben dürfte. Auf Wunsch des makedonischen Präsidenten wurde schließlich vereinbart, dass die TFF zunächst nur für drei Monate eingesetzt werden sollte, so dass ihr Einsatz am 26. Dezember 2001 geendet hätte, wenn er nicht vorher verlängert worden wäre. Die Forderungen des makedonischen Präsidenten führten auch dazu, dass die ursprünglichen Kräftevorstellungen der NATO reduziert

werden mussten, weil sich Makedonien nicht in der Lage sah, die geplante Anzahl von rund 1500 Soldaten im Rahmen dieser neuen Operation zu akzeptieren.

Resolution 1371 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 26. September 2001 begrüßt die Anstrengungen der internationalen Gemeinschaft zur Unterstützung des politischen Rahmenabkommens vom 13. August 2001, fordert erneut die vollständige Umsetzung der Resolution 1345 vom 21. März 2001 und indossiert die Absicht der internationalen Gemeinschaft zur Stationierung einer internationalen Sicherheitspräsenz in Makedonien zum Schutz der internationalen Beobachter.³⁹

Angesichts der bekannten Zeitabläufe und des bevorstehenden Endes der Operation ESSENTIAL HARVEST hatte SHAPE zwischenzeitlich den OPLAN 10417 AMBER FOX entwickelt, der ebenfalls von dem Prinzip ausgeht, dass zunächst Makedonien selbst für die Sicherheit der internationalen Beobachter verantwortlich ist. Für den Fall, dass Makedonien keine Unterstützung leisten kann oder will oder

³⁶ Präsident *Trajkovski* in einer Rede vor dem makedonischen Parlament am 31. August 2001: "(...) Finally, we expect the international community to help us keep and enforce the peace. To do this, I am asking today for a reintroduction of the United Nations Preventive Deployment force – UNPREDEP. UNPREDEP was a successful mission – and it kept the peace by controlling the borders (...)." UNPREDEP wurde mit VN-Sicherheitsratsresolution 983 vom 31. März 1995 in Makedonien eingerichtet und mit dem 28. Februar 1999 beendet, weil China im VN-Sicherheitsrat ein Veto gegen die abermalige Verlängerung der Mission eingelegt hatte. Die EU hat im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 21. Juni 1999 eine Resolution (am 11. März 1999 verabschiedet) des Europäischen Parlaments veröffentlicht, in der es u.a. heißt: "(...) E. In der Erwägung, daß gegen die Verlängerung des Mandats der UNPREDEP durch den UN-Sicherheitsrat über den 28. Februar hinaus eines der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats, die Volksrepublik China, ihr Veto eingelegt hat, was von vielen als Vergeltungsmaßnahme gegenüber der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien wegen deren Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Taiwan verstanden wird (...)." Die militärische Komponente von UNPREDEP bestand nach dem „Report of the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 1046 (1996)“ vom 13. Februar 1996, VN-Doc.: S/1996/373 vom 23. Mai 1996, II. 5. aus zwei mechanisierten Infanterie-Bataillonen – einem nordischen Bataillon und einer US Army task force – unterstützt von einem schweren Pionierzug aus Indonesien. Neben den 1050 autorisierten Soldaten und 35 militärischen Beobachtern gab es 26 Polizeibeobachter und weitere 168 Mann Zivilpersonal. Das Personal für die militärische und die zivile Komponente von UNPREDEP stammte aus 40 verschiedenen Staaten. Aufgabe der UNPREDEP war es, zu Frieden und Sicherheit in Makedonien dadurch beizutragen, dass sie vorbeugend in der Region, vorwiegend an den Grenzen zu Albanien und zur Bundesrepublik Jugoslawien, stationiert wurden, gute Dienste einschließlich vertrauensbildender Maßnahmen leisteten sowie Aufgaben der Frühwarnung, des Fact Finding, der Überwachung und Berichterstattung übernahmen sowie ausgewählte soziale und Entwicklungsprojekte betreuten.

³⁷ TFF auf der Grundlage des NATO-OPLANs 10417 AMBER FOX, inzwischen im Sprachgebrauch der NATO nur noch als Operation FOX bezeichnet.

³⁸ "(...) The Republic of Macedonia would therefore be prepared to support a light NATO presence in the country, following the conclusion of Operation Essential Harvest, which would provide for additional contribution to the security of the monitors. In this context, I would like to ask whether NATO could accept such a mission (...)." "

³⁹ "(...) 5. Endorses the efforts of Member States and relevant international organizations to support the implementation of the Framework Agreement and strongly supports in that regard the establishment of a multinational security presence in the former Yugoslav Republic of Macedonia at the request of its Government to contribute towards the security of the observers, and invites the Government of the former Yugoslav Republic of Macedonia to keep the Council informed (...)." "

eine Bitte um Unterstützung an die NATO richtet, versprach die NATO, eine Notfallunterstützung und andere feststehende Formen der Unterstützung in definierten Grenzen, mit Zustimmung der „Gastregierung“ und der betroffenen internationalen Organisationen lageabhängig zu leisten.

Der Operationsplan ging von mehreren Annahmen aus, deren Verwirklichung jedoch bis zum letzten Tag der Operation ESSENTIAL HARVEST fraglich blieb: Es gebe eine rechtliche Basis – ein Mandat – für die NATO-Kräfte zur Unterstützung der internationalen Beobachter in Makedonien und vor Verlegung der TFF nach Makedonien eine Vereinbarung über deren Status. AMBER FOX werde nach NATO-Plänen und Anweisungen, aber nicht nach Plänen der makedonischen Behörden arbeiten, trotz Koordinierung und Abstimmung mit diesen. Die Bedingungen und Begrenzungen, unter denen AMBER FOX operiere, sollten von allen betroffenen Parteien „verstanden“ und akzeptiert werden.

Die positiven Rahmenbedingungen der Operation („permissive nature of the operational environment“) würden unterstützt durch die Inkraftsetzung der vom makedonischen Präsidenten am 14. August verkündeten Amnestie und die Übereinkunft aller beteiligten Gruppen zur Rückkehr makedonischer Sicherheitskräfte und Flüchtlinge in alle Regionen des Landes.

Die Unterstützungsleistungen für die internationalen Beobachter werden im Operationsplan in „Leveln“ definiert und bestehen in unterschiedlichen Formen der Unterstützung durch TFF-Kräfte für die internationalen Beobachter. Sie reichen von der Bereitstellung von Informationen zu Verbindungsstellen über die Bereitstellung von MEDEVAC- und Minenräum-Kapazitäten bis zur Bereitstellung von Kräften, um in außerordentlich kritischen Lagen Geiselfreierungen vornehmen zu können.

Aufgrund des begrenzten Umfangs der zugelassenen TFF-Kräfte war von vornherein klar, dass die TFF eine Reihe von Aufgaben nicht würde wahrnehmen können; dies wird im OPLAN auch herausgestellt. Danach gehört zu den Aufgaben der TFF weder die Herstellung eines sicheren Umfeldes in Makedonien für den Einsatz der internationalen Monitore oder anderer Personen und Einrichtungen noch die Anwendung militärischer Gewalt, um die Bewegungsfreiheit der internationalen Beobachter sicherzustellen, um Nahschutz für die internationalen Beobachter zu gewährleisten (außer im Falle von Geiselfreierungen) oder um den Schutz von Einrichtungen und Gebäuden der internationalen Beobachter sicherzustellen. Zu den Aufgaben der TFF zählen ferner nicht die Begleitung oder der Schutz für zurückkehrende Flüchtlinge oder sonstige Polizeiaufgaben.

Die Operation AMBER FOX sollte drei Monate dauern mit der Option, lageabhängig eine Verlängerung zu erwägen – auf Grundlage einer Empfehlung von SACEUR und entsprechender Billigung des NATO-Rates, die am 26. September 2001 erging. Die Operation AMBER FOX sollte nach Erlass der Ausführungsanweisung des NATO-Rats an SACEUR und dessen „Activation Order“ an die Nationen beginnen.

Die Auftragsdurchführung „Unterstützung internationaler Beobachter“ sollte beginnen, wenn CINCSOUTH feststellt, dass eine erste Einsatzbereitschaft für die Durchführung der vorgesehenen Unterstützungsleistungen besteht. Diese Feststellung traf CINCSOUTH, der für die Operation AMBER FOX auf in Makedonien befindliche Kräfte der TFH zurückgreifen konnte, bereits am 27. September 2001.

Vor Beginn des Einsatzes der TFF waren jedoch die Zustimmung der Parteien zu diesem Einsatz zu dokumentieren und ein neues Statusabkommen abzuschließen, um die rechtlichen Rahmenbedingungen des Einsatzes zu fixieren. NATO-Botschafter *Speckhard* informierte in einem Brief vom 26. September 2001 den stellvertretenden makedonischen Ministerpräsidenten *Filipovski* über die Grundzüge der Operation AMBER FOX wie folgt:

Auftrag der NATO-Mission werde es sein, durch die Bereitstellung eines zusätzlichen Beitrags zur Sicherheit der internationalen Beobachter in Form von Verbindungsteams und zusätzlichen Unterstützungselementen, einschließlich einer in Makedonien stationierten Fähigkeit zur „extraction“, in enger Abstimmung mit den makedonischen Behörden diese zu unterstützen. In Notfallsituationen könne die neue Task Force – nach angemessenen Konsultationen mit der makedonischen Regierung – MEDEVAC-Unterstützung und die Fähigkeit zu einer „extraction“ bereitstellen.

Die Operation AMBER FOX werde aus etwa 700 eigens diesem Zweck gewidmeten Soldaten und weiteren 300 Soldaten bestehen, die bereits bei Beginn der TFH im Land präsent gewesen seien. Die Operation werde zunächst drei Monate dauern; dabei könne – abhängig von der Situation im Land – eine Verlängerung erwogen werden. Die makedonische Regierung sei für die Sicherstellung eines sicheren Umfelds verantwortlich. Die makedonische Regierung akzeptiere ihre Verantwortung für die Sicherstellung der Bewegungsfreiheit für die neue Task Force und die internationalen Beobachter. Sie werde alle notwendigen Maßnahmen ergreifen, um Bewegungen in der Luft und am Boden zu erlauben und alle betroffenen Behörden und Kräfte davon unterrichten.

Die Rückkehr der makedonischen Sicherheitskräfte werde basierend auf dem „Plan und Programm zur Überwindung der Krise“ des makedonischen Präsidenten in einem phasenweisen Ansatz, verbunden mit weiteren vertrauensbildenden Maßnahmen, erfolgen. Pläne zur Rückkehr von Sicherheitskräften würden im Voraus mit den Organisationen der internationalen Beobachter und der NATO geteilt. Die Regierung werde Sicherheitskräfte in sensitive Gebiete nur in Anwesenheit internationaler Beobachter zurückkehren lassen. Dabei kämen nur Kräfte, die die humanitären Standards und die grundlegenden Prinzipien der Menschenrechte beachten, zum Einsatz.

Die NATO werde keine gemeinsamen Sicherheitsoperationen mit makedonischen Sicherheitskräften durchführen. Die neue TFF habe das Recht, die zur Selbstverteidigung, zur Force Protection und zur Durchsetzung ihres Auftrags notwendige Gewalt anzuwenden. Die bestehende Vereinbarung

mit der NATO bezüglich der Verlegung schwerer Waffen und dem Gebrauch bewaffneter Hubschrauber und Flugzeuge werde in Kraft bleiben, bis eine andere Vereinbarung getroffen werde.

Vertrauensbildende Maßnahmen würden zur Sicherheit des Umfeldes, in dem die Beobachter und die TFF operieren, beitragen. NATO-Botschafter *Speckhard* erwarte eine schriftliche Antwort, dass der Inhalt seines Briefes die Basis zur Durchführung der Operation darstelle. Der stellvertretende makedonische Ministerpräsident *Filipovski* bestätigte dies in seinem Antwortbrief vom selben Tage, dem 26. September 2001.⁴⁰

Die Statusvereinbarung zwischen der NATO und Makedonien für die NATO-Operation AMBER FOX und das in diesem Rahmen eingesetzte NATO-Personal ist durch einen Briefwechsel zwischen dem NATO-GS Lord *Robertson* und der makedonischen Außenministerin *Dr. Mitreva*, ebenfalls vom 26. September 2001, zustande gekommen. Der Briefwechsel legt fest:

Die Hauptquartiere (HQ) AMBER FOX, die nationalen Unterstützungselemente truppenstellender Nationen, Personal, Material und Eigentum truppenstellender Nationen genießen den gleichen Schutz und die gleichen Privilegien, Erleichterungen und Immunitätsrechte, die im Grundlagenabkommen vom 23./24. Dezember 1998 und seinen Anhängen⁴¹ der NATO, NATO-Hauptquartieren, NATO-Personal und den nationalen Unterstützungselementen zugestanden sind, es sei denn, dieser Briefwechsel bestimmt etwas anderes.

Bei der Vereinbarung der NATO mit Makedonien über den Status der TFF konnte abweichend von Paragraph 7 (a) des Grundlagenabkommens vom 23./24. Dezember 1998 – wie schon für die Operation ESSENTIAL HARVEST – erreicht werden, dass die Regelung des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961 zum „vollständigen“ Immunitätsstatus – ebenso wie der bei Operation ESSENTIAL HARVEST – nicht nur auf Stabs-offiziere, sondern auf das gesamte AMBER FOX-Personal ohne Rücksicht auf Rang und Dienstgrad angewendet wird.⁴²

Abweichend von der Statusvereinbarung für die Operation ESSENTIAL HARVEST konnte diesmal ein Festnahmerecht für die Truppe jedoch nicht vereinbart werden. Der siebte Präambelparagraph der Vereinbarung sieht lediglich in Fällen, in denen die Durchführung des Auftrages gefährdet wird, für die Truppe ein vorübergehendes Festhalterrecht sowie die Verpflichtung vor, festgehaltene Personen alsbald den zuständigen Behörden von Makedonien zu übergeben.⁴³

Eine weitere Abweichung von den Regeln für die Operation ESSENTIAL HARVEST besteht bei den Regeln für die Operation AMBER FOX darin, dass der TFF von Makedonien das Recht zugebilligt worden ist, ihren Auftrag notfalls mit militärischen Zwangsmitteln durchzusetzen. Der Auftrag lautet: „Unterstützung von Beobachtern internationaler Organisationen bei Notfällen, Befreiung von Beobachtern aus der Gewalt Dritter auch gegen Widerstand, Koordinierung mit den internationalen Organisationen und mazedoni-

schen Behörden, Aufklärung und Austausch von Informationen mit internationalen Organisationen und mazedonischen Behörden sowie Eigensicherung.“⁴⁴

In einer weiteren Vereinbarung zwischen dem NATO-GS Lord *Robertson* und dem Generalsekretär der OSZE, *Jan Kubis*, geschlossen durch Briefwechsel vom 9. und 11. Oktober 2001, wurden die Rahmenbedingungen zur Unterstützung der internationalen Beobachter der OSZE in Makedonien im Zusammenhang mit der NATO-Operation AMBER FOX durch die NATO festgelegt. Das Abkommen, das vom Generalsekretär der OSZE als annehmbar („agreeable“) gewertet wird, ist am 11. Oktober 2001 in Kraft getreten und hat im Wesentlichen folgenden Inhalt:

Es ist auch weiterhin – wie zwischen der NATO und Makedonien vereinbart – in erster Linie Aufgabe des Aufnahme-staates, für die Sicherheit der internationalen Beobachter zu sorgen. Die NATO wird jedoch rund 30 militärische Verbindungsteams in der gesamten Krisenregion Makedoniens stationieren, die bei Bedarf mit den internationalen Beobachtern Verbindung aufnehmen können. Dabei hält die NATO sowohl Fähigkeiten zur medizinischen Evakuierung als auch zur Beseitigung von Minen vorrätig, die auf Anforderung eingesetzt werden können. Ist Makedonien in einer konkreten Lage nicht bereit oder fähig, den Beobachtern den notwendigen Schutz zu gewähren, hält die NATO hierfür auch die Fähigkeit zum Herauslösen („extraction“) der Beobachter bereit.

Die Verantwortung für die ungehinderte Ausübung der Aufgabe der internationalen Beobachter („monitoring“) trägt Makedonien; die NATO wird keine militärischen Zwangsmittel hierfür einsetzen. Dabei hat die NATO auch nicht den Auftrag, Gebäude und Einrichtungen der internationalen Beobachter zu schützen, die Beobachter selbst jederzeit zu schützen oder grundsätzlich Flüchtlinge zu schützen, die von Regierungs- oder Nichtregierungsorganisationen in ehemalige Konfliktgebiete zurückgeführt werden oder dorthin zurückkehren. Die NATO wird auch keine Abkommen zwischen der Regierung Makedoniens und jeder anderen Partei um- oder durchsetzen.

⁴⁰ Vizepräsident *Filipovskis* Antwortschreiben vom 26. September 2001 an NATO-Botschafter *Speckhard* lautet im Wesentlichen: „Dear Ambassador *Speckhard*; I have the honor to acknowledge the receipt of your letter dated 26 September 2001. I am pleased to inform you on behalf of the Coordinative Body of the Government of the Republic of Macedonia for Crisis Management that the contents of your letter constitute the basis of the conduct of the NATO Operation Amber Fox to provide additional security to the international monitors.“

⁴¹ *Peter Dreist*, a.a.O. (Fn. 3), S. 49 (60).

⁴² Ziffer 4 dieser Statusvereinbarung vom 26. September 2001 lautet: „4. Paragraph 7(a) of the Basic Agreement shall apply with respect to all Amber Fox personnel, regardless of their rank or grade, present in the territory of the Republic of Macedonia.“

⁴³ Der siebte Präambelparagraph dieser Vereinbarung lautet: „Recognizing and affirming that Amber Fox forces are authorized to use force in self-defense and for force protection and for execution of the mission, including the power to retain temporarily persons interfering with the execution of the mission when necessary, pending their handing over to the authorities of the Republic of Macedonia.“

⁴⁴ So festgelegt auf der Grundlage der getroffenen Vereinbarungen in Ziffer I. 1. der Taschenkarte für die Soldaten des deutschen Anteils TASK FORCE FOX (DtA TF FOX) in Mazedonien, Stand: 10/01.

In einer ähnlichen Vereinbarung zwischen dem NATO-GS Lord *Robertson* und dem EU-HR, *Javier Solana*, geschlossen durch Briefwechsel vom 9. und 15. Oktober 2001, zur Unterstützung der internationalen Beobachter der EU in Makedonien im Zusammenhang mit der NATO-Operation AMBER FOX durch die NATO wurden vergleichbare Regelungen getroffen. Das Abkommen, das vom HR als akzeptabel („acceptable“) bezeichnet wird, ist am 15. Oktober 2001 in Kraft getreten.

Task Force Fox: Verfassungsrechtliche Grundlagen

Nachdem der Einsatz der TFH im Rahmen der NATO-Operation ESSENTIAL HARVEST am 26. September 2001 beendet und die Waffensammelaktion durch Abgabe von mehr als 3800 Waffen erfolgreich abgeschlossen worden war, beschloss der Deutsche Bundestag am 27. September 2001 auf Antrag der Bundesregierung vom selben Tage die Beteiligung bewaffneter deutscher Streitkräfte an dem NATO-geführten Einsatz auf makedonischem Territorium zum Schutz von Beobachtern internationaler Organisationen (EU und OSZE) im Rahmen der weiteren Implementierung des politischen Rahmenabkommens vom 13. August 2001 auf der Grundlage der Einladung des makedonischen Präsidenten *Trajkovski* vom 18. September 2001 und der Resolution Nr. 1371 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 26. September 2001.⁴⁵

Die Erfahrungen beim Zustandekommen der notwendigen Vereinbarungen für den Einsatz der TFF, die erst am letzten Tag der Operation ESSENTIAL HARVEST abgeschlossen worden waren, flossen noch am Morgen des 27. September 2001 in den Kabinetts- und den Bundestagsbeschluss für die deutsche Beteiligung an der TFF ein. Es bedurfte einer flexiblen Regelung für den Fall, dass sich Ähnliches vor einer möglichen Verlängerung des Einsatzes dieser Task Force wiederholen würde, für den Fall also, dass die notwendigen Vereinbarungen erst kurz vor oder am 26. Dezember 2001 zustande kommen würden. Für die Verlängerung des Einsatzes der TFF über den 26. Dezember 2001 hinaus traf der Beschluss des Deutschen Bundestages folgende Regelung:⁴⁶

„(...) Die Operation beginnt am 27. September 2001. (...) Die Ermächtigung zur deutschen Beteiligung gilt zunächst für drei Monate. Für den Fall der Fortführung der NATO-Operation AMBER FOX auf der Grundlage des Operationsplans 10417 wird der Bundesminister der Verteidigung ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Auswärtigen eine entsprechende Verlängerung des Einsatzes der deutschen Kräfte bis zu einer erneuten Beschlussfassung des Deutschen Bundestages anzuordnen. In diesem Fall wird die Bundesregierung den Deutschen Bundestag mit der weiteren Beteiligung deutscher Kräfte spätestens in der ersten auf die Verlängerungsentscheidung der Bundesregierung folgenden regulären Sitzungswoche erneut konstitutiv befassen.“

Diese Regelung musste vorsorglich so getroffen werden, insbesondere weil Deutschland bei der Operation AMBER FOX zum ersten Male im Rahmen einer Friedensmission mit der Lead-Nation-Funktion für den Einsatz betraut wurde.

Auf der Grundlage der getroffenen Vereinbarungen mit Makedonien bestimmt der Beschluss des Deutschen Bundestages zum Thema „Status und Rechte“ Folgendes:⁴⁷

„Status und Rechte der ‚Task Force Harvest‘ richten sich nach den zwischen der NATO und Mazedonien getroffenen Vereinbarungen. Die Wahrnehmung des Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung bleibt davon unberührt. Den im Rahmen dieser Operation eingesetzten Kräften wird auch das Recht zur Anwendung bewaffneter Gewalt zur Durchsetzung ihres Unterstützungsauftrages sowie die Befugnis zur Wahrnehmung des Rechts auf bewaffnete Nothilfe zugunsten Jedermann erteilt.“

Die Amnestiefrage

Im innermakedonischen Friedensprozess hatten die vier größten Parteien sich bereits am 13. Mai 2001 auf ein Konzept zur Bewältigung der akuten Krise in Makedonien verständigt. Am 12. Juni 2001 billigte die makedonische Regierung ein „Konzept zur Bewältigung der Krise in Mazedonien“. Dieses sieht u.a. eine begrenzte Amnestie für Freischärler vor. Am 14. August 2001 hat der makedonische Präsident diese Amnestie auch in Kraft gesetzt. Gleichwohl wurde in der Folgezeit eine intensive Diskussion zwischen Makedonien und der internationalen Gemeinschaft um die Modalitäten dieser Amnestie für die ehemaligen Freischärler der UCK/MKD und um die Frage geführt, wer zu welchem Zeitpunkt nach innermakedonischem Recht eine solche Amnestie erlassen durfte und ob sie bereits erlassen sei. Ferner wurde um die Frage gerungen, wie weit diese Amnestie gehen sollte und wer davon profitieren dürfte. Für die ehemaligen Mitglieder der UCK/MKD ist die Frage, wer von der Amnestie erfasst und wer von ihr ausgeschlossen bleiben soll, von existenzieller Bedeutung.

Mit Schreiben vom 13. August 2001 hatte der makedonische Präsident dem NATO-GS Lord *Robertson* gegenüber angeboten, dass alle Mitglieder der UCK/MKD, die ihre Waffen freiwillig abgeben werden, von der Amnestie erfasst werden sollen, mit Ausnahme derjenigen, die im Verdacht stehen, Kriegsverbrechen begangen zu haben, für deren Aburteilung der internationale UN-Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien zuständig ist.⁴⁸ Diesen Brief begrüßte und akzeptierte die UCK/MKD in ihrer Selbstverpflichtung zur

⁴⁵ BT-Drs. 14/6970 vom 27. September 2001, Kabinettsbeschluss und Zustimmung des Deutschen Bundestages vom selben Tage.

⁴⁶ BT-Drs. 14/6970 vom 27. September 2001, Ziffer 4 Abs. 2.

⁴⁷ BT-Drs. 14/6970 vom 27. September 2001, Ziffer 6.

⁴⁸ Der internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien wurde errichtet im Rahmen einer Kapitel-VII-Maßnahme nach der Charta der Vereinten Nationen durch VN-Resolution 827 (1993) vom 25. Mai 1993. Er verfolgt solche Personen und führt Strafverfahren gegen sie durch, die verantwortlich sind für schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts in internationalen bewaffneten Konflikten (früher: des Kriegsvölkerrechts) begangen auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens zwischen dem 1. Januar 1991 und einem Zeitpunkt, der nach Wiederherstellung des Friedens im ehemaligen Jugoslawien noch vom VN-Sicherheitsrat zu bestimmen sein wird. Die Resolution 827 (1993) verpflichtet alle Mitgliedstaaten zur vollständigen Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof. Dieser ist nicht identisch mit dem öffentlich als Meilenstein des Völkerrechts gefeierten Internationalen Strafgerichtshof auf der Grundlage des Römischen Statuts, der nach Aufnahme seiner Arbeit weltweit für die Verfolgung von Kriegsverbrechen zuständig sein wird. Auch der Internationale Strafgerichtshof wird allerdings seinen Sitz in Den Haag haben.

freiwilligen Entwaffnung und Selbstaflösung vom 14. August 2001. Am 23. Oktober 2001 verfassten EU-HR *Solana*, NATO-GS Lord *Robertson* und der Chairman-in-Office der OSZE, *Mircea Geoana*, einen gemeinsamen Brief an den makedonischen Präsidenten *Trajkovski*, in dem sie ihren Standpunkt zur Amnestiefrage erläuterten.⁴⁹

Danach soll die Amnestie für alle ehemaligen Mitglieder der UCK/MKD gelten, die bis zum 26. September 2001 – dem Ende der Operation ESSENTIAL HARVEST – ihre Waffen freiwillig abgegeben haben. Die Amnestie soll für Taten gelten, die Straftaten nach makedonischem Recht darstellen und im Zusammenhang mit dem Konflikt in Makedonien stehen. EU, NATO und OSZE gehen davon aus, dass eine Vermutung besteht, jeder ehemalige Angehörige der UCK/MKD habe freiwillig seine Waffen abgegeben. Die makedonische Regierung und ihre Strafverfolgungsbehörden müssten demgegenüber beweisen, dass dies in einem besonderen Fall ausnahmsweise nicht so sei. Ebenso sei auch jede Person zu behandeln, die behauptete, während des Konflikts Mitglied der UCK/MKD gewesen zu sein. Das Gegenteil müsse ebenfalls von der Regierung und den Strafverfolgungsbehörden nachgewiesen werden. Entsprechende Anweisungen sollten an alle Behörden ergehen. In Gebieten, in denen Makedonien noch nicht vollständig seine Staatsgewalt ausübe, solle alles unternommen werden, um diese Regelungen in Kraft zu setzen. Die einzige Ausnahme von der Amnestie betreffe Personen, die durch den internationalen Jugoslawienstrafgerichtshof verfolgt würden.

Mit Schreiben vom 12. November 2001 an EU-HR *Solana*, NATO-GS Lord *Robertson* und den Chairman-in-Office der OSZE, *Mircea Geoana*, beantwortete Präsident *Trajkovski* deren gemeinsames Schreiben. Inhaltlich wird der gemeinsame Brief vom 23. Oktober vollständig bestätigt. Alle verantwortlichen Repräsentanten Makedoniens stimmen nach diesem Brief hinsichtlich ihrer Haltung zu den aufgeworfenen Rechtsfragen überein. Insbesondere soll keine weitere Verfolgung der unter die Amnestie fallenden Personen stattfinden.⁵⁰ Zusätzlich sollen bereits verhaftete oder verurteilte Personen begnadigt werden. Ferner teilt Präsident *Trajkovski* mit, dass er zur vollständigen Zusammenarbeit mit dem internationalen Jugoslawienstrafgerichtshof bereit ist und diesen entsprechend informiert hat. Am 16. November wurde öffentlich bekannt, dass Präsident *Trajkovski* alle Angehörigen der UCK/MKD amnestiert hat. Die Amnestie solle neben den in derselben Nacht vollzogenen Verfassungsänderungen zur Normalisierung im Lande beitragen und der albanischen Minderheit mehr politische Freiheiten garantieren.⁵¹

Rechtsanwendung bei der Task Force Fox

Wie bereits dargelegt, konnte für die Operation AMBER FOX ein Festnahmerecht für die Truppe nicht vereinbart werden. Lediglich in Fällen, in denen die Durchführung des Auftrages gefährdet würde, ist für die Truppe ein vorübergehendes Festhalterecht sowie die Verpflichtung vorgesehen, festgehaltene Personen alsbald den zuständigen Behörden von Makedonien zu übergeben. Dies geben die Regelungen der Taschenkarte der TFF in den Ziffern II. 5, IV. 4 sowie V. 2 zutreffend wieder.⁵² Die Taschenkarte wurde trotz des

enormen Zeitdrucks vor Beginn der Operation fertig gestellt und den Ausbildungseinrichtungen sowie den Soldaten der TFF rechtzeitig bekannt gemacht.

Kurz nach Beginn des Einsatzes wurde ein Einsatzbefehl für die TFF bekannt, der ohne Beteiligung des deutschen Kontingents TFF als FRAGO⁵³ 005 entwickelt worden war. Diese FRAGO darf jedoch von deutschen Angehörigen der TFF **nicht** angewendet werden. Denn sie widerspricht inhaltlich der getroffenen Statusvereinbarung, die im siebten Präambelparagraph ein Festnahmerecht gerade nicht einräumt.⁵⁴ Die Statusvereinbarung mit dem Aufnahmestaat ist für die TFF verbindliche Rechtsgrundlage der Operation und in der Taschenkarte TFF inhaltlich zutreffend umgesetzt.⁵⁵ Daher haben deutsche Angehörige der TFF auf der Grundlage der Taschenkarte und nicht nach der FRAGO 005 zu verfahren.

Lediglich ein vorübergehendes Festhalten und Durchsuchen von Angreifern ist erlaubt, bis festgestellt ist, dass diese nicht mehr über Waffen verfügen, mit denen Soldaten der TFF oder Dritte getötet oder verletzt werden könnten. Deshalb darf sich die Durchsuchung entgegen der FRAGO 005 auch nicht auf „radios“ oder „mobile phones“ erstrecken. Sobald es ohne Gefährdung des Auftrages möglich ist, sind die vorübergehend Festgehaltenen den zuständigen makedonischen Behörden (Polizei- oder Sicherheitskräfte) und nicht, wie in FRAGO 005 vorgesehen, der TFF Military Police zu übergeben.

Eine weitere Abweichung von den Regeln für die Operation ESSENTIAL HARVEST in Makedonien besteht bei den für die Operation AMBER FOX geltenden Regeln darin, dass der TFF von Makedonien das Recht zugebilligt worden ist, ihren Auftrag notfalls mit militärischen Zwangsmitteln

⁴⁹ "(...) Following consultations with you and other Macedonian leaders, we wish to set out in greater detail our understanding of the scope of the immunity established by your government and of the way in which that immunity shall effectively be implemented pending future legislation (...)."

⁵⁰ Präsident *Trajkovski* schreibt u.a.: "(...) I also confirm that the relevant authorities will be instructed neither to arrest any individual covered by the immunity nor to continue pursuing any existing nor to initiate new investigations or prosecutions of individuals covered by the immunity. With regard to individuals who are detained or convicted for crimes committed as members of the so-called NLA (Anmerkung: Abkürzung für National Liberation Army, im Text UCK/MKD genannt), I expect that the Minister of Justice will submit to me, within one week from now, a list with the names of such individuals in pre-trial or post-conviction detention, whom I intend to pardon under the pardon power provided to me under Article 84 of the Constitution, immediately after procedures have been completed before the Pardoning Committee of the President of Republic of Macedonia (...)."

⁵¹ DPA-Agenturmeldung vom 16. November, 16:58 Uhr.

⁵² Ziffer II. 5 der Taschenkarte für die Soldaten des deutschen Anteils TASK FORCE FOX (DtA TF FOX) in Mazedonien, Stand 10/01, lautet: „Sie dürfen die Angreifer zum Zweck der Entwaffnung vorübergehend festhalten und durchsuchen, bis sichergestellt ist, dass diese nicht mehr über Waffen verfügen, mit denen Sie oder andere getötet oder verletzt werden könnten. Sobald es ohne Gefährdung des Auftrages möglich ist, werden die Festgehaltenen den zuständigen mazedonischen Behörden (Polizei- oder Sicherheitskräfte) übergeben.“

Ziffer IV.4. dieser Taschenkarte lautet: „Förmliche Festnahmen sind verboten; nur das vorübergehende Festhalten und Durchsuchen von Personen im Sinne der Ziffer II. 5 ist erlaubt.“

⁵³ FRAGO = fragmentary order; bedeutet soviel wie lagebezogener Kurzbefehl, Einzelbefehl, der sich teilweise nur an einzelne unterstellte militärische Führer richtet.

⁵⁴ Vgl. Fn. 43.

⁵⁵ Vgl. Fn. 52.

durchzusetzen. Der Auftrag lautet entsprechend der Taschenkarte und den internationalen Vereinbarungen wie folgt:⁵⁶

„Unterstützung von Beobachtern internationaler Organisationen bei Notfällen, Befreiung von Beobachtern aus der Gewalt Dritter auch gegen Widerstand, Koordinierung mit den internationalen Organisationen und mazedonischen Behörden, Aufklärung und Austausch von Informationen mit internationalen Organisationen und mazedonischen Behörden sowie Eigensicherung.“

Dabei ist die Durchsetzung des Auftrages das Maß und die Grenze für die Frage der Zulässigkeit des Einsatzes militärischer Zwangsmittel und sonstiger Befugnisse. So wollte die Truppe wissen, ob sie in Makedonien auf der Grundlage des Auftrages Minen räumen dürfe. Ein Einsatz der TFF zum Räumen von Minen ist aus rechtlicher Sicht aber nur zulässig, soweit der Auftrag ein solches Agieren auch tatsächlich erfordert. Können also internationale Beobachter nur effektiv geschützt oder aus einer konkreten Lage gerettet werden, indem TFF-Kräfte vorher an einem bestimmten Ort Minen räumen, ist dies rechtlich zulässig. Demgegenüber ist der Einsatz der TFF in Makedonien zum Räumen von Minen nicht statthaft, sofern die TFF damit „nur“ zur Verbesserung der allgemeinen Sicherheitslage beitragen soll.

Eine vergleichbare Fragestellung ergab sich, als deutsche TFF-Kräfte von bewaffneten Personen durch eine Straßensperre an der Weiterfahrt gehindert wurden. Auch hier sind wieder der Auftrag und die konkrete Lage der Bewertungsmaßstab für die Frage der Zulässigkeit des Einsatzes militärischer Zwangsmittel. Grundsätzlich ist die Beseitigung von Straßensperren privater Straftäter als polizeiliche Aufgabe der makedonischen Behörden anzusehen. Auch die eingesetzte Truppe hat jedoch das Recht, den eigenen Auftrag notfalls mit militärischen Zwangsmitteln durchzusetzen. In dem konkreten Fall gab es zunächst Diskussionen an der Straßensperre. Als die bewaffneten Angehörigen einer paramilitärischen Gruppe hartnäckig blieben und die Durchfahrt weiter verweigerten, zog die Truppe aufgrund der konkreten Lage, die das Erzwingen der Durchfahrt nach der Lageeinschätzung des vor Ort befindlichen militärischen Führers nicht erforderte, schließlich ab und berichtete mit der Bitte um rechtliche Bewertung.

Grundsätzlich darf die Truppe militärische Zwangsmittel einschließlich des Schusswaffengebrauchs zur Durchsetzung des Auftrages einsetzen. Der vor Ort eingesetzte militärische Führer hat jedoch bei jeder Entscheidung über den Einsatz von Zwangsmitteln den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten und insoweit auch Ermessensspielräume für den Einsatz militärischen Zwanges, der keineswegs immer die einzige mögliche Lösung einer konkreten Lage darstellt. Die Truppe hat sich richtig verhalten: In der konkreten Lage erforderte der Auftrag nicht den Einsatz militärischen Zwanges. Deshalb sah der militärische Führer vor Ort zu Recht vom Einsatz militärischer Zwangsmittel ab. Ein solcher Einsatz wäre nur gerechtfertigt gewesen, wenn die konkrete Lageeinschätzung die sofortige Erzwingung der Durchfahrt trotz des gezeigten Widerstandes unbedingt erfordert hätte, beispielsweise weil internationale Beobachter in der Nähe nicht anders hätten wirksam geschützt oder aus einer Geisellage hätten befreit werden können.

Die Verlängerung des Einsatzes der Task Force Fox

Angesichts der Terroranschläge gegen die USA am 11. September 2001 geriet der Einsatz der TFF in der Öffentlichkeit aus dem Blickfeld. Gleichwohl ist dieser Einsatz ein wichtiger Beitrag zur weiteren Stabilisierung Makedoniens. Die internationalen Beobachter von OSZE⁵⁷ und EU⁵⁸ sind auch weiterhin gefordert, die örtlichen Sicherheitskräfte beim Pilotprojekt des schrittweisen Einrückens in rein ethnisch albanische Gebiete zu unterstützen und damit zur Wiederherstellung „normaler“ Lebensverhältnisse beizutragen. Dies ist auch die zentrale Begründung für die Verlängerung des Einsatzes der TFF über den 26. Dezember 2001 hinaus.

Wie schwierig der weitere Weg Makedoniens noch sein wird, ist an der parlamentarischen Debatte in Makedonien zu den im Rahmenabkommen vom 13. August 2001 festgelegten Verfassungsänderungen und den weiteren Änderungen einfacher Gesetze zu sehen: War im Rahmenabkommen die Verabschiedung der Verfassungsänderungen noch für den Zeitpunkt 45 Tage nach Abschluss des Abkommens vorgesehen (also für den 28. September 2001), musste die Öffentlichkeit bis Mitte November 2001⁵⁹ warten, um die abschließende Abstimmung über diese Verfassungsänderungen und ihre Billigung mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit zu erleben.

Am 3. Dezember bat der makedonische Präsident *Trajkovski* in einem Brief an den NATO-GS Lord *Robertson* um die Verlängerung des Einsatzes der TFF für weitere drei Monate, wobei die bereits bestehenden Vereinbarungen zum Einsatz, zu den Rechten und zum Status der TFF weiter gelten sollten.⁶⁰ Der NATO-Rat beschloss am 6. Dezember 2001, den Einsatz der TFF über den 26. Dezember 2001 hinaus für weitere drei Monate auf der Grundlage der bestehenden Verein-

⁵⁶ Ziffer I. 1. der Taschenkarte für die Soldaten des deutschen Anteils TASK FORCE FOX (DtA TF FOX) in Mazedonien, Stand: 10/01. Dies ergibt sich ferner aus dem siebten Präambelparagraphen der Statusvereinbarung; vgl. insofern Fn. 43.

⁵⁷ 210 Personen; der Einsatz ist gemäß Beschluss des Ständigen Rates der OSZE vom 28. September bis 31. Dezember 2001 vorgesehen. Eine Verlängerung wird derzeit noch verhandelt.

⁵⁸ Die European Union Monitoring Mission (EUMM) stellt derzeit 64 Beobachter; ihr Mandat ist zeitlich nicht begrenzt.

⁵⁹ In der Nacht vom 16. November 2001 hat das makedonische Parlament mit 94 von 107 Stimmen und damit mit einer Mehrheit, die über der erforderlichen Zweidrittelmehrheit für Verfassungsänderungen liegt, die im Rahmenabkommen vom 13. August 2001 vorgesehenen Verfassungsänderungen abschließend gebilligt.

⁶⁰ Präsident *Trajkovski* schrieb u. a.: "(...) *In this context we are aware that the task of reestablishing sovereignty will not be completed by the end of the current mandate of the international monitoring missions and more particularly of NATO's Task Force Fox, which is due to complete its mission on December 26, 2001.*

Therefore, the Republic of Macedonia confirms its wish to extend the mandate of the NATO Task Force Fox for additional three month. At the same time let me reaffirm that the Macedonian authorities would retain the primary responsibility for the security of the international monitors, but acknowledges the additional contribution provided by the Task Force Fox to their security. It is my understanding that the need for additional security will end with the completion of the Macedonian security forces re-entry process.

Secretary General, if the North Atlantic Council agrees to this request, I propose that we should base the mandate on the existing arrangements established as a result of my letter of September 18, 2001 requesting the deployment of a NATO presence in the Republic of Macedonia, following Operation Essential Harvest (...)."

barungen mit Makedonien, des unverändert geltenden OPLANs 10417 und aufgrund der Bitte des makedonischen Präsidenten vom 3. Dezember 2001 bis zum 26. März 2002 zu verlängern.

Nachdem auf der völkerrechtlichen Ebene die Voraussetzungen für eine Verlängerung des Einsatzes der TFF bereits so früh geklärt waren, entschloss sich die Bundesregierung, von der Option des Bundestagsbeschlusses vom 27. September 2001, den Deutschen Bundestag erst in der ersten auf die Verlängerungsentscheidung der Bundesregierung folgenden regulären Sitzungswoche mit der Fortsetzung dieses Einsatzes konstitutiv zu befassen,⁶¹ keinen Gebrauch zu machen.

Die Bundesregierung fasste am 10. Dezember 2001 den Beschluss, den Deutschen Bundestag noch in der laufenden

letzten regulären Sitzungswoche des Jahres 2001 um seine Zustimmung zur Verlängerung des Einsatzes deutscher TFF-Kräfte auf der Grundlage der – unverändert gültigen – bestehenden Vereinbarungen und des Briefs des makedonischen Präsidenten vom 3. Dezember 2001 zu ersuchen. Der Deutsche Bundestag stimmte diesem Ersuchen am 13. Dezember 2001 zu.⁶² Damit kann sich die Bundesrepublik Deutschland bis zum 26. März 2002 weiterhin – auch in der Funktion der Lead-Nation – mit bewaffneten deutschen Streitkräften am Einsatz der TFF beteiligen. Es wird spannend sein zu beobachten, wie sich der weitere Prozess zur Stabilisierung Makedoniens gestalten wird. ■

⁶¹ Vgl. Fn. 46.

⁶² BT-Drs. 14/7770 vom 10. Dezember 2001, Zustimmung des Deutschen Bundestages am 13. Dezember 2001.

Gewohnheitsrechtliche Kontrollrechte der Konfliktparteien nicht-internationaler bewaffneter Konflikte bei humanitären Hilfslieferungen: Aktuelle Entwicklungen im Lichte der Vierten Genfer Konvention

Gregor Schotten*

I. Einführung

„(...) *Providing assistance to the victims of conflict is a moral imperative. (...) Humanitarian assistance today often raises difficult challenges, however – morally, politically and operationally. (...) Humanitarian actors are now often required to negotiate access in volatile and dangerous environments, and to fend off efforts by both Governments and their opponents to use humanitarian assistance as a tool to achieve political goals, make economic gains or sustain their fighting capacity*“ (Kofi Annan).¹

Die bewaffneten Konflikte unserer Tage sind zumeist nicht-internationale Konflikte, ihre Opfer vornehmlich Zivilisten. Im Hinblick auf deren Schutz und deren Versorgung kommt humanitärer Hilfe eine besondere Bedeutung zu. Der Einsatz humanitärer Organisationen gestaltet sich schwierig; er wird besonders dadurch erschwert, dass humanitären Helfern in vielen Fällen der Zugang zu den Opfern verweigert wird, ihre Arbeit bewusst behindert wird oder sie sich gar Angriffen ausgesetzt sehen. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen hat sich in den letzten Jahren eine reichhaltige Praxis der Staaten und internationalen Organisationen zu einigen drängenden völkerrechtlichen Fragen humanitärer Hilfe in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten, wie der nach einem Recht auf Zugang für Hilfsorganisationen, nach einem Verbot willkürlicher Behinderungen humanitärer Hilfe oder nach einer Verpflichtung zum Schutz von Hilfspersonal, gebildet. Gestützt auf diese Praxis und eine korrespondierende *opinio iuris* lassen sich einige neuere gewohnheitsrecht-

liche Rechtssätze im Rahmen des Rechts der humanitären Hilfe nachweisen.² Weitaus weniger Beachtung fanden hingegen Fragen, die die Rechte der Konfliktparteien nicht-internationaler bewaffneter Konflikte im Hinblick auf die Kontrolle humanitärer Hilfslieferungen und die Arbeit humanitärer Organisationen betreffen. Dabei spielt die Frage, welche Kontroll- und Durchführungsrechte³ eine Konfliktpartei bei humanitären Hilfslieferungen besitzt und wie weit diese reichen, für Durchführung und Erfolg von Hilfsmaßnahmen eine entscheidende Rolle. Anliegen dieses Artikels soll es deshalb sein, einige der für den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt inzwischen verankerten gewohnheitsrechtlichen Kontroll- und Durchführungsrechte der Konfliktparteien aufzuzeigen. Während es für den internationalen bewaffneten Konflikt mit Art. 23, 59 ff. der Vierten Genfer Konvention (GK IV) und Art. 70 des ersten Zusatzprotokolls (ZP I) verhältnismäßig ausführliche vertragsrechtliche Regelungen für humanitäre Hilfslieferungen gibt, enthält das zweite Zusatzprotokoll (ZP II) in Art. 18 Abs. 2 nur eine knappe Regelung, die zudem Kontroll- und Durchführungsrechte der Konfliktparteien nur rudimentär regelt. Keine ver-

* Gregor Schotten ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

¹ „The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa“, Report of the Secretary-General of 13 April 1998, UN Doc. A/52/871-S/1998/318, paras. 58, 59.

² Auf diese Rechtssätze wird im Einzelnen in Teil C näher eingegangen.

³ Der Begriff „Kontrollrecht“ umfasst das Recht der Kontrolle humanitärer Hilfslieferungen, der Begriff „Durchführungsrecht“ die Kontrolle der Durchführung humanitärer Hilfsmaßnahmen. Letzteres ist ein Unterfall der Kontrollrechte und wird hier zum besseren Verständnis als Durchführungsrecht bezeichnet.

tragsrechtliche Regelung existiert im Hinblick auf Kontrollrechte, die nichtstaatlichen Konfliktparteien zustehen. 1995 wurde mit dem „Agreement on Ground Rules“⁴, welches die unter dem Dach der Vereinten Nationen (VN) im Rahmen der „Operation Lifeline Sudan“ (OLS) zusammengeschlossenen Hilfsorganisationen mit dem „Sudanese People Liberation Movement“ (SPLM) abgeschlossen haben, erstmals ein Abkommen zwischen Hilfsorganisationen und einer nichtstaatlichen Konfliktpartei geschlossen, welches Rechte und Pflichten einer Konfliktpartei und der Hilfsorganisationen ausdrücklich regelt.⁵ Inzwischen bemühen sich VN und Hilfsorganisationen verstärkt um den Abschluss derartiger Abkommen.⁶ Die Frage nach gewohnheitsrechtlichen Kontrollrechten, die den Rahmen für derartige Abkommen geben und die sich in ihnen widerspiegeln, stellt sich in diesem Zusammenhang erneut.

Im Rahmen einer Untersuchung gewohnheitsrechtlicher Kontrollrechte für den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt lohnt sich ein Rückgriff auf das Vierte Genfer Abkommen. Dort wurden Fragen der humanitären Hilfe für die Zivilbevölkerung erstmalig und verhältnismäßig ausführlich geregelt. Das „Agreement on Ground Rules“ enthält in seiner Einleitung ausdrücklich einen solchen Rückgriff. Es heißt dort:

*„In signing this agreement, we express our support for the following international humanitarian conventions and their principles, namely: (...) Geneva Conventions of 1949 and the 1977 Protocols additional to the Geneva Conventions.“*⁷

Vorliegend sollen zunächst die vertragsrechtlichen Kontrollrechte kurz skizziert werden (Teil II.). Anschließend soll auf die wichtigsten gewohnheitsrechtlichen Verpflichtungen von Konfliktparteien nicht-internationaler bewaffneter Konflikte im Hinblick auf humanitäre Hilfsmaßnahmen eingegangen werden, da gewohnheitsrechtliche Kontrollrechte nicht losgelöst von diesen betrachtet werden können, sondern vielmehr mit ihnen in Einklang gebracht werden müssen (Teil III.). Der Darstellung der gewohnheitsrechtlichen Kontrollrechte (Teil IV.) schließt sich eine Betrachtung darüber an, inwieweit diese Kontrollrechte ihren Ursprung in den Genfer Konventionen haben und inwieweit diese heute noch einen Beitrag zur Interpretation der Kontrollrechte leisten können.

II. Vertragsrechtliche Kontrollrechte

1. Viertes Genfer Abkommen

a) Artikel 23 GK IV

Das GK IV⁸ enthält Regelungen zur humanitären Hilfe, die sich danach richten, ob die Hilfslieferungen in okkupierte oder in nicht-okkupierte Gebiete erfolgen sollen. Hilfslieferungen in nicht-besetzte Gebiete werden durch Art. 23 GK IV geregelt.⁹

Art. 23 GK IV wurde vor dem Hintergrund der Blockaden geschaffen, die in beiden Weltkriegen von den Alliierten gegenüber dem von Deutschen besetzten Kontinentaleuropa verhängt worden waren und die gravierende Auswirkungen auf die Versorgungslage in diesen Gebieten hatten. Bereits

nach dem Ersten Weltkrieg hatte das IKRK wiederholt die Staaten aufgerufen, Regeln zu schaffen, die Blockaden insoweit durchlässiger machen sollten, als die betroffene Zivilbevölkerung versorgt werden sollte.¹⁰ Von den Delegationen auf der Genfer Diplomatischen Konferenz wurde Art. 23 GK IV vor allem als eine „*clearly worded moral obligation*“ angesehen.¹¹ Dies liegt zunächst daran, dass Absatz 1 nur bestimmte Bevölkerungsgruppen (Kinder unter 15 Jahren, Schwangere und Wöchnerinnen) als Adressaten von Lebensmittellieferungen aufführt, weiterhin daran, dass die Absätze 2 bis 4 weitgehende Einschränkungen vorsehen, die es dem Empfangsstaat ermöglichen, Hilfssendungen nicht durchzulassen. Trotzdem war die Aufnahme einer solchen Vorschrift in die Vierte Genfer Konvention ein erster Schritt, das bis zu diesem Zeitpunkt geltende Blockaderecht zugunsten der Zivilbevölkerung einzuschränken und überhaupt zu einer Vorschrift über Hilfslieferungen für die Zivilbevölkerung, auch die des Gegners, zu kommen.

Art. 23 Abs. 2 bis 4 GK IV gewährt dem Empfangsstaat eine Reihe von Kontroll- und Durchführungsrechten. *Jean Pictet* hat diese zusammengefasst als das Recht, einen Missbrauch

⁴ Das Abkommen ist abgedruckt in *Ian Levine, Humanitarian Principles: the Southern Sudan Experience*, London 1996, S. 26 ff.

⁵ In der Folgezeit wurde das Abkommen mehrfach modifiziert. Die jüngste Version ist als „Agreement for Coordination of Humanitarian, Relief and Rehabilitation Activities in SPLM Administered Areas“ abrufbar unter: <http://www.icnl.org/journal/vol2iss3/MOU.htm>.

⁶ S. hierzu etwa für Angola den Bericht des UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA) (ed.), *Complex, Crisis and Complex Peace: Humanitarian Coordination in Angola*, New York 1999, S. 10.

⁷ „Agreement on Ground Rules“, a.a.O. (Fn. 4), S. 26.

⁸ BGBl. 1954 II, S. 838 ff.

⁹ Art. 23 GK IV lautet:

„(1) Jede Vertragspartei gewährt allen Sendungen von Arzneimitteln und Sanitätsmaterial sowie allen für den Gottesdienst notwendigen Gegenständen, die ausschließlich für die Zivilbevölkerung einer anderen Vertragspartei, selbst einer feindlichen, bestimmt sind, freien Durchlass. Auch allen Sendungen von unentbehrlichen Lebensmitteln, von Kleidung und von Stärkungsmitteln, die Kinder unter 15 Jahren, schwangeren Frauen und Wöchnerinnen vorbehalten sind, wird freier Durchlass gewährt.

(2) Eine Vertragspartei ist nur dann verpflichtet, die im vorstehenden Absatz erwähnten Sendungen ungehindert durchzulassen, wenn sie die Gewissheit besitzt, keinen triftigen Grund zur Befürchtung haben zu müssen,

a) die Sendungen könnten ihrer Bestimmtheit entfremdet werden, oder

b) die Kontrolle könne nicht wirksam sein, oder

c) der Feind könnte daraus einen offensichtlichen Vorteil für seine militärischen Anstrengungen und seine Wirtschaft ziehen, indem er diese Sendungen an die Stelle von Gütern treten lässt, die er sonst selbst hätte beschaffen oder herstellen müssen, oder indem er Material, Erzeugnisse und Dienste freimacht, die er sonst selbst Sendungen an die Stelle von zur Herstellung solcher Güter benötigt hätte.

(3) Die Macht, die den Durchlass der in Absatz 1 dieses Artikels erwähnten Sendungen genehmigt, kann ihre Genehmigung von der Bedingung abhängig machen, dass die Verteilung an die Nutznießer an Ort und Stelle von den Schutzmächten überwacht werde.

(4) Diese Sendungen müssen so schnell wie möglich befördert werden, und der Staat, der ihren ungehinderten Durchlass genehmigt, besitzt das Recht, die technischen Bedingungen festzusetzen, unter denen diese Genehmigung gewährt wird.“

¹⁰ Ausführlich zum Hintergrund von Art. 23: *Christine Breining-Kaufmann*, Hunger als Rechtsproblem: Völkerrechtliche Aspekte eines Rechtes auf Nahrung, Zürich 1991, S. 180 ff.; *Jean Pictet* (ed.), IV. Geneva Convention, Commentary, Geneva 1958, S. 178 ff.; *Denise Plattner*, Assistance to the Civilian Population: The Development and Present State of International Humanitarian Law, IRRC 74 (1992), 249 (251 ff.).

¹¹ Final Record of the Diplomatic Conference of Geneva 1949, Vol. 3, S. 103.

der Sendungen zu verhindern, als das der dauernden Überwachung der Verteilung und als das des Zurückweisens bei einem offensichtlichen Vorteil für den Gegner.¹² Diese Kontrollrechte setzen voraus, dass die Sendungen den in Absatz 1 gestellten Anforderungen genügen. Entsprechen die Sendungen diesen nicht, ist der Empfangsstaat ohne Weiteres zur sofortigen Zurückweisung berechtigt.

b) Art. 55, 59 ff. GK IV

Das Vierte Genfer Abkommen regelt ausführlich die Rechte und Pflichten von Besatzungsmächten. Auch die Versorgung der Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten ist dabei Gegenstand von Regelungen. Zunächst setzt Art. 55 GK IV fest, dass die Besatzungsmacht die Pflicht hat, die Versorgung der Bevölkerung mit Lebens- und Arzneimitteln „im Rahmen aller ihr zur Verfügung stehenden Mittel sicherzustellen“. Auf dieser Grundlage regelt Art. 59 GK IV Hilfslieferungen in besetzte Gebiete.¹³

Art. 59 GK IV ist weitreichender als Art. 23 GK IV. Er bezieht die gesamte Bevölkerung als Adressaten möglicher Lebensmittellieferungen ein und gewährt den Opfern nicht nur die Sendung „unentbehrlicher Lebensmittel“ wie Art. 23 GK IV. Auch die in Art. 59 GK IV enthaltenen Kontrollrechte sind nicht so weitreichend wie in Art. 23 GK IV. So fehlt eine dem Art. 23 Abs. 2 GK IV vergleichbare Regelung. Art. 59 Abs. 4 GK IV, der die Durchführungsrechte regelt, ist fast wortgleich aus Art. 23 Abs. 4 GK IV übernommen, die Vorschrift ist lediglich noch etwas detaillierter gefasst, indem sie konkrete Durchführungsmaßnahmen, wie die Aufstellung von Fahrplänen etc., aufführt. Ein wichtiger Unterschied im Hinblick auf Durchführungsrechte findet sich für besetzte Gebiete aber in Art. 61 Abs. 2 GK IV. Dieser befreit Hilfslieferungen grundsätzlich von allen Abgaben, Steuern und Zöllen.¹⁴

Diese Unterschiede resultieren aus der bei Art. 59 GK IV grundlegend anderen Interessenlage. Während der Empfangsstaat bei Hilfslieferungen i.S.v. Art. 23 GK IV Eingriffe in seine Souveränität dulden muss, übt die Besatzungsmacht nur eine provisorische Kontrolle über das besetzte Gebiet aus; sie erhält durch die militärische Besetzung nicht die Souveränität über das besetzte Gebiet.¹⁵ Hinzu kommt, dass es aufgrund der Erfahrungen mit der deutschen und japanischen Besetzung im Zweiten Weltkrieg das Bestreben der Genfer Diplomatischen Konferenz 1949 war, der betroffenen Zivilbevölkerung möglichst viele Rechte gegenüber der Besatzungsmacht zu gewähren.¹⁶

2. Zusatzprotokolle (1977) zu den Vier Genfer Abkommen

a) I. Zusatzprotokoll

Während die Regelungen der Art. 55 ff. GK IV betreffend besetzte Gebiete im ZP I¹⁷ nur geringfügig ergänzt wurden,¹⁸ stellt Art. 70 ZP I eine Weiterentwicklung gegenüber Art. 23 GK IV dar,¹⁹ denn er bezieht alle Personen innerhalb der Zivilbevölkerung als Adressaten von Hilfslieferungen ein und nicht wie Art. 23 GK IV nur besonders hilfsbedürftige Gruppen.

Art. 70 Abs. 3 lit. a) gewährt dem Empfangsstaat dieselben Durchführungsrechte wie Art. 23 GK IV. Auch lit. b), der die Möglichkeit einräumt, die Genehmigung von der Verteilung durch eine örtliche Schutzmacht abhängig zu machen, und lit. c), insofern er festlegt, dass Hilfssendungen keiner anderen als ihrer ursprünglichen Bestimmung zugeführt werden dürfen, gleichen Regelungen, die in Art. 23 GK IV enthalten sind. Art. 70 ZP I enthält hingegen keine Regelungen mehr wie Art. 23 Abs. 2 lit. b) GK IV und c).

¹² Jean Pictet, a.a.O. (Fn. 9), S. 182.

¹³ Art. 59 lautet:

„(1) Ist die Bevölkerung eines besetzten Gebietes oder ein Teil derselben ungenügend versorgt, so gestattet die Besatzungsmacht Hilfsaktionen zu Gunsten dieser Bevölkerung und erleichtert sie in vollem Umfange der ihr zur Verfügung stehenden Mittel.

(2) Solche Hilfsaktionen, die entweder durch Staaten oder durch eine unparteiische humanitäre Organisation, wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, unternommen werden können, bestehen insbesondere aus Lebensmittel-, Arznei- und Kleidungsseendungen.

(3) Alle Vertragsstaaten gewähren diesen Sendungen freien Durchlaß und gewährleisten ihren Schutz.

(4) Die Macht, die den freien Durchlass von Sendungen gewährt, die für ein von einer feindlichen Partei besetztes Gebiet bestimmt sind, hat jedoch das Recht, die Sendungen zu prüfen, ihren Durchlass nach vorgeschriebenen Fahrplänen und Wegen zu regeln und von der Schutzmacht ausreichende Zusicherungen zu verlangen, dass diese Sendungen zur Hilfeleistung an die notleidende Bevölkerung bestimmt sind und nicht zu Gunsten der Besatzungsmacht verwendet werden.“

¹⁴ Art. 61 Abs. 2 lautet:

„Solche Hilfslieferungen sind von allen Abgaben, Steuern oder Zöllen in besetzten Gebiet befreit, es sei denn, eine derartige Abgabe liege im Interesse der Wirtschaft des betreffenden Gebietes. (...)“

¹⁵ Hans-Peter Gasser, Schutz der Zivilbevölkerung, in: Dieter Fleck (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, Rdn. 525; Otto Kimminich, Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten, München, Mainz 1979, S. 189.

¹⁶ Jörg Karenfort, Die Hilfsorganisation im bewaffneten Konflikt, Frankfurt a.M. 1999, S. 171 f.

¹⁷ BGBl. 1990 II, S. 1551 ff.

¹⁸ Art. 69 ZP I verweist in seinem Absatz 2 bezüglich Hilfslieferungen zugunsten der Zivilbevölkerung besetzter Gebiete auf Art. 59 ff. GK IV und bezieht lediglich Art. 71 ZP I, der den Schutz humanitären Hilfspersonals regelt, neu ein.

¹⁹ Art. 70 ZP I lautet:

„(1) Ist die Zivilbevölkerung eines der Kontrolle einer am Konflikt beteiligten Partei unterliegenden Gebietes, das kein besetztes Gebiet ist, nicht ausreichend mit den in Artikel 69 genannten Versorgungsgütern versehen, so sind ohne jede nachteilige Unterscheidung unparteiische humanitäre Hilfsaktionen durchzuführen, sofern die davon betroffenen Parteien zustimmen. Hilfsangebote, welche die genannten Bedingungen erfüllen, gelten weder als Einmischung in den bewaffneten Konflikt noch als unfreundlicher Akt. Bei der Verteilung der Hilfssendungen werden zuerst Personen berücksichtigt, denen nach dem IV. Abkommen oder nach diesem Protokoll Vorzugsbehandlung oder besonderer Schutz zu gewähren ist, wie beispielsweise Kinder, schwangere Frauen, Wöchnerinnen und stillende Mütter.

(2) Die am Konflikt beteiligten Parteien und jede Hohe Vertragspartei genehmigen und erleichtern den schnellen und ungehinderten Durchlass von Hilfssendungen, -ausrüstungen und -personal, die nach diesem Abschnitt bereitgestellt werden, auch wenn die Hilfe für die Zivilbevölkerung der gegnerischen Partei bestimmt ist.

(3) Die am Konflikt beteiligten Parteien und jede Hohe Vertragspartei, die den Durchlass von Hilfssendungen, -ausrüstung und -personal nach Absatz II genehmigen,

a) haben das Recht, die technischen Einzelheiten für einen solchen Durchlass, einschließlich einer Durchsuchung, festzulegen;

b) können ihre Genehmigung davon abhängig machen, dass die Verteilung der Hilfsgüter unter der örtlichen Aufsicht einer Schutzmacht erfolgt;

c) dürfen Hilfssendungen keiner anderen als ihrer ursprünglichen Bestimmung zuführen noch ihre Beförderung verzögern, ausgenommen in Fällen dringender Notwendigkeit im Interesse der betroffenen Zivilbevölkerung.

(4)-(5) (...).“

b) II. Zusatzprotokoll

Das ZP II²⁰ enthält mit Art. 18 Abs. 2 ZP II²¹ erstmalig eine Regelung für humanitäre Hilfslieferungen im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt. Art. 18 Abs. 2 ZP II richtet sich nur an die staatliche Konfliktpartei. Dabei regelt er die Kontrollrechte des Empfangsstaates nur sehr rudimentär. Bestimmt wird lediglich, dass die Hilfslieferungen „humanitären“ und „unparteiischen“ Charakter haben müssen. Durchführungsrechte werden in Art. 18 Abs. 2 ZP II überhaupt nicht geregelt.

III. Gewohnheitsrechtliche Verpflichtungen von Konfliktparteien nicht-internationaler bewaffneter Konflikte im Hinblick auf humanitäre Hilfsmaßnahmen

1. Recht auf Zugang für humanitäre Organisationen

In nicht-internationalen bewaffneten Konflikten ist es immer wieder zu willkürlichen Zugangsverweigerungen gekommen.²² In den letzten Jahren hat sich, gestützt auf eine reichhaltige Praxis der Staaten und internationaler Organisationen und einer dieser korrespondierenden Rechtsüberzeugung (*opinio iuris*), ein gewohnheitsrechtlicher Rechtssatz entwickelt, nach dem die Konfliktparteien im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt verpflichtet sind, externen humanitären Hilfslieferungen Zugang zu gewähren, falls die Lage der betroffenen Zivilbevölkerung dies erfordert. Die internationale Gemeinschaft hat Zugangsverweigerungen massiv verurteilt. Beispielhaft zu nennen wäre hier zunächst die Resolution 688 (1991) des VN-Sicherheitsrates, in der dieser den Irak aufforderte,

„(...) that Iraq allow immediate access by international humanitarian organisations to all those in need of assistance in all parts of Iraq and make available all necessary facilities for their operations“.²³

Ähnliche Aufrufe finden sich etwa in Resolutionen zu Somalia, Bosnien-Herzegowina, Sierra Leone und dem Kosovo.²⁴ Der Präsident des Sicherheitsrates bemerkte zu dieser Praxis in einer Stellungnahme im Februar 2000:

„The Security Council will continue to stress in its resolutions the imperative for humanitarian assistance missions and personnel to have safe and unimpeded access to civilian populations (...).“²⁵

Neben dem Sicherheitsrat hat auch die Generalversammlung wiederholt Regierungen und nichtstaatliche Konfliktparteien aufgerufen, Zugang zu gewähren.²⁶

Auch in der Praxis der Staaten finden sich derartige Aufrufe.²⁷ Auf der 27. Internationalen Rotkreuzkonferenz, die im November 1999 in Genf stattfand, hoben die teilnehmenden Delegationen das Recht auf Zugang erneut hervor. In der Erklärung „The Power of Humanity“ heißt es unter u.a.:

„All parties to an armed conflict take effective measures to respect and ensure respect for international humanitarian law and to ensure, in particular, in accordance with their relevant obligations under humanitarian law, that:

(...) (g) every possible effort is made to provide the civilian population with all essential goods and services for its survival; rapid and unimpeded access to the civilian population is given to impartial humanitarian organisations in accordance with international humanitarian law in order that they can provide assistance and protection to the population (...).“²⁸

Die meisten Aufrufe, Zugang nicht willkürlich zu verweigern, richteten sich ausnahmslos an alle Konfliktparteien; nichtstaatliche Konfliktparteien sind damit ebenso Verpflichtete dieses Rechtssatzes wie die betreffende Regierung.²⁹

²⁰ BGBl. 1990 II, S. 1637 ff.

²¹ Art. 18 Abs. 2 ZP II lautet: „Erleidet die Zivilbevölkerung übermäßige Entbehrungen infolge eines Mangels an lebensnotwendigen Versorgungsgütern wie Lebensmitteln und Sanitätsmaterial, so sind mit Zustimmung der betroffenen Hohen Vertragspartei Hilfsaktionen rein humanitärer unparteiischer Art zugunsten der Zivilbevölkerung ohne jede nachteilige Unterscheidung durchzuführen.“

²² Zu nennen wären etwa die wiederholten Zugangsverweigerungen humanitärer Hilfe durch die sudanesischen Regierung. Eine Zusammenstellung dieser Zugangsverweigerungen seit 1989 findet sich bei *Austin P. Davis*, Sudan: Food Atrocities as the Way of War, Bulletin World Alliance for Nutrition and Human Rights 1998, 12 (13). VN-Generalsekretär *Kofi Annan* führt in seinem Bericht an den Sicherheitsrat zum Thema „Protection of Civilians in Armed Conflict“ die Konflikte in Angola, im Kosovo und in Sierra Leone als Beispiele für willkürliche Zugangsverweigerungen auf, vgl. „Report of the Secretary-General to the Security Council on the Protection of Civilians in Armed Conflict“, UN Doc. S/1999/957, para. 20.

²³ UN Doc. S/RES/688/1991, paras. 1, 3.

²⁴ Ausführliche Ausführungen dieser Resolutionen finden sich bei *Mario Bettati*, Le principe de libre accès aux victimes dans les résolutions humanitaires du Conseil de sécurité, in: *Luigi Condorelli* (ed.), Les Nations Unies et le Droit Humanitaire, Genf 1995, S. 287 (288 ff.) und *Gregor Schotten*, Der aktuelle Fall: Wiederholtes Verbot für Hilfsflüge durch die sudanesischen Regierung – gibt es ein Recht auf Zugang für humanitäre Hilfsorganisationen im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt?, HuV-I 12 (1999), 32 (34 f.).

²⁵ UN Doc. S/PRST/2000/4, S. 2.

²⁶ Siehe etwa UN Doc. A/RES/55/73, para. 4 als Beispiel aus dem Jahr 2001.

²⁷ Im Deutschen Bundestag erklärte 1993 der Staatsminister im Auswärtigen Amt, *Helmut Schäfer*, zur Lage in Bosnien-Herzegowina:

„(...) zunächst wird darauf hingewiesen, dass nach geltendem humanitären Völkerrecht, insbesondere nach dem IV. Genfer Abkommen vom 12.8.1949 einschließlich der Zusatzprotokolle I und II von 1977, die Zivilbevölkerung einen weitgehenden Anspruch auf Gewährung von humanitären Hilfsmaßnahmen hat. Es bedarf daher rechtlich nicht des Konsenses der bosnischen Serben, da sie grundsätzlich bereits verpflichtet sind, Hilfsgüter durchzulassen“.

Deutscher Bundestag, Plenar-Protokolle 12/152, S. 13074. In der jüngsten Sicherheitsratsdebatte zum Thema „Protection of Civilians in Armed Conflict“ betonten zahlreiche Staatenvertreter die Bedeutung des Rechts auf Zugang. Der Vertreter Sloweniens erklärte:

„It is crucial that parties to the conflict ensure safe and unimpeded access to civilians in need (...). The Security Council should play a significant role in bringing pressure to bear on the parties in that regard“.

UN Doc. S/PV. 4046 (September 1999), S. 9. Der Vertreter Namibias betonte:

„Failure to allow unhindered access is a serious violation of humanitarian law and is completely unacceptable“.

UN Doc. S/PV. 4046, S. 14.

²⁸ „The Power of Humanity“, Declaration of the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, 6 November 1999, para. 1 lit. g), abgedruckt in HuV-I 12 (1999), S. 249.

²⁹ So heißt es etwa in Res. 834 des Sicherheitsrates im Hinblick auf den Konflikt in Angola:

„(...) (the Security Council) reiterates its appeal to both parties to abide by applicable rules of international humanitarian law, including to guarantee unimpeded access for humanitarian assistance to the civilian population in need (...).“.

UN Doc. S/RES/834/1993, para. 13. Weitere Beispiele bei *Gregor Schotten*, a.a.O. (Fn. 23), S. 32 (34 f.).

2. Verbot der willkürlichen Behinderung humanitärer Hilfe

Eine Folge der Verpflichtung von Konfliktparteien, humanitärer Hilfe in bestimmten Situationen Zugang zu gewähren, ist die Verpflichtung, humanitäre Operationen nicht willkürlich zu behindern. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Konflikt im ehemaligen Jugoslawien hat der VN-Sicherheitsrat alle Konfliktparteien wiederholt aufgerufen, die Arbeit humanitärer Organisationen nicht willkürlich zu behindern.³⁰ Auch die VN-Generalversammlung hat das Verbot willkürlicher Behinderungen humanitärer Hilfe betont.³¹ Ebenso existieren zahlreiche Stellungnahmen aus der Praxis der Staaten, die die willkürliche Behinderung humanitärer Hilfe verurteilen.³²

3. Verpflichtung zum Schutz humanitären Hilfspersonals

In den letzten Jahren war humanitäres Hilfspersonal insbesondere in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten wiederholt Ziel von Angriffen. Angesichts dieser tragischen Vorfälle wurde die Verpflichtung der Konfliktparteien, humanitäres Personal zu schützen, immer wieder betont. So rief die Internationale Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer, die 1993 in Genf stattfand,³³ alle Staaten auf,

„(...) to make every effort to (...) take the appropriate measures to enhance the safety, security and integrity of humanitarian personnel“.³⁴

Auch der VN-Sicherheitsrat und die VN-Generalversammlung haben wiederholt die Konfliktparteien nicht-internationaler bewaffneter Konflikte aufgerufen, die Sicherheit humanitären Hilfspersonals zu gewährleisten.³⁵ Auch regionale Organisationen haben Konfliktparteien wiederholt auf diese Verpflichtung hingewiesen.³⁶

IV. Gewohnheitsrechtliche Kontrollrechte

Wenn den Konfliktparteien Kontroll- und Durchführungsrechte zustehen, müssen sich diese im Rahmen der soeben aufgezeigten Verpflichtungen bewegen. Verpflichtungen und Kontrollrechte stehen sich gegenüber und füllen dabei Spannungsfelder zwischen staatlichem Souveränitätsstreben und dem Schutz der Opfer sowie militärischer Notwendigkeit und humanitären Belangen aus.

1. Das Recht auf Kontrolle des humanitären und unparteiischen Charakters von Hilfsmaßnahmen

Die Voraussetzung, dass Hilfsaktionen humanitär und unparteiisch durchgeführt werden müssen, ist das einzige vertragsrechtliche Erfordernis, das das ZP II an Hilfsaktionen stellt.

a) Die konstitutiven Merkmale

aa) Humanitär

Das Prinzip der Humanität ist ein Fundamentalprinzip moderner Hilfsmaßnahmen. Es zählt zu den sieben Grundprinzipien der internationalen Rotkreuzbewegung. Hilfsaktionen, die rein humanitären Charakter haben,

„(...) must not compromise any element that could contribute to the military effort (of a party to the conflict) and (...) the distribution of aid must be prompted by the sole criterion of need. In other words humanitarian action simply seeks to relieve suffering and to introduce into situations of conflict fundamental values of humanity, such as respect for life and human dignity“.³⁷

³⁰ UN Doc. S/RES/757/1992, para. 17; UN Doc. S/RES/771/1992, preambular para. 3; UN Doc. S/RES/787/1992, preambular para. 2, para. 7. Stellungnahmen des Präsidenten des Sicherheitsrates UN Doc. S/24932 (1992); UN Doc. S/25162 (1993); UN Doc. S/25302 (1993); UN Doc. S/25334 (1993); UN Doc. S/25361 (1993); UN Doc. S/26716 (1993); UN Doc. S/PRST/1994/1. Sowie als jüngeres Beispiel auf den Kosovo-Konflikt bezogen: UN Doc. S/RES/1199/1998, para. 4 lit. b). In Res. 787 unterstreicht der Sicherheitsrat die individuelle Verantwortlichkeit bei willkürlichen Behinderungen humanitärer Hilfe:

„(...) (the Security Council) condemns all violations of international humanitarian law, including in particular the practice of ‘ethnic cleansing’ and the deliberate impeding of the delivery of food and medical supplies to the civilian population (...)“.

UN Doc. S/RES/787/1992, para. 7. Zur individuellen Verantwortlichkeit bei willkürlichen Zugangsverweigerungen und Behinderungen humanitärer Hilfe s. *Christa Rottensteiner, The Denial of Humanitarian Assistance as a Crime under International Law*, IRRIC 81 (1999), S. 555 (561 ff.).

³¹ UN Doc. A/RES/48/88 (1993), para. 12; UN Doc. A/RES/49/196 (1994), para. 14. Im Januar 1999 erklärt die Generalversammlung in einer Resolution „Safety and Security of Humanitarian Personnel and Protection of United Nations Personnel“ etwa, dass sie

„(...) strongly condemns any act or failure to act which obstructs or prevents humanitarian personnel and United Nations personnel from discharging their humanitarian functions“.

UN Doc. A/RES/53/87, paras. 10, 11.

³² So erklärte der britische Vertreter im Mai 1993 zu den Vorgängen im ehemaligen Jugoslawien im VN-Sicherheitsrat:

„(...) the United Kingdom has been horrified at the continued evidence of massive breaches of international humanitarian law and human rights in the former Yugoslavia, the abuse of women, the deliberate obstruction of humanitarian relief convoys (...)“.

UN Doc. S/PV. 3217 (1993).

³³ Zu Hintergrund und Verlauf dieser Konferenz: *Friedrich Wermll, Die Konferenz zum Schutz der Kriegsoffer*, in: *Wolfgang Voit* (Hrsg.), *Völkerrecht und humanitäre Operationen im ehemaligen Jugoslawien – Satzungsfragen des DRK*, 37. Tagung der Juristinnen und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes vom 9.-11. September 1993 in Goslar, Bochum 1997, S. 61 ff.

³⁴ International Conference for the Protection of War Victims, Declaration Adopted by the Plenary Session on 1 September 1993, abgedruckt in: *ILM* 23 (1994), S. 301.

³⁵ Für den Sicherheitsrat wären etwa zu nennen: UN Doc. S/RES/758/1992, para. 7; UN Doc. S/RES/770/1992, para. 6; UN Doc. S/RES/787/1992, para. 18; UN Doc. S/RES/824/1993, para. 4; (bezogen auf den Konflikt im ehemaligen Jugoslawien); UN Doc. S/RES/733/1992, para. 8; UN Doc. S/RES/814/1993, para. 9; UN Doc. S/RES/954/1993; (Somalia); UN Doc. S/RES/925/1994, para. 11 (Ruanda); UN Doc. S/RES/985 (1995) (Liberia); UN Doc. S/RES/1059/1996, para. 7 (Tadjikistan); UN Doc. S/RES/1087/1996, para. 16 (Angola); UN Doc. S/PRST/1998/22, para. 10 (Afghanistan); UN Doc. S/RES/1265/1999, para. 7 (Protection of Civilians in an Armed Conflict); UN Doc. S/RES/1296/2000, para. 12 (Protection of Civilians in an Armed Conflict). Für die Generalversammlung wären beispielhaft aufzuführen: UN Doc. A/RES/49/148 (1994) preambular para. 9 (Sudan); UN Doc. A/RES/50/189 (1995), para. 9; (Afghanistan). Im Februar 1998 und im Januar 1999 erließ die Generalversammlung zwei Resolutionen zum Thema „Safety and Security of Humanitarian Personnel“. Dort appelliert sie an

„(...) governments and parties in countries where humanitarian personnel are operating to take all possible measures to ensure that the lives and well-being of humanitarian personnel are respected and protected“.

UN Doc. A/RES/52/167 (1998), para. 4; UN Doc. A/RES/53/87 (1999), para. 11.

³⁶ So etwa die Organisation African Unity (OAU) in der Ministerratsresolution 1526 (LX), 1994, para. 5 und die Generalversammlung der „Organisation of American States“ in Resolution 1270 (XXIV-O/94), para. 3.

³⁷ *Cornelio Sommaruga, Humanitarian Action and Peace-keeping Operations*, IRRIC 79 (1997), 178 (182).

Entscheidend ist demnach, dass Hilfe allein auf die Bekämpfung menschlichen Leidens gerichtet und ohne Beachtung militärischer, politischer, ökonomischer oder anderer Motive geleistet wird.³⁸

bb) Unparteiisch

Das Prinzip der Unparteilichkeit humanitärer Hilfe ist ein weiteres Grundprinzip, welches gleichzeitig ein Ausfluss des Prinzips der Humanität ist.

„Impartiality is the corollary of the principle of humanity with regard to human suffering, and can be defined as not making any discrimination as to nationality, race, religious beliefs, class or political opinion. It endeavours to relieve the suffering of individuals, being guided solely by their needs, and to give priority to the most urgent cases of distress. In concrete terms, impartiality does not therefore mean equality of treatment. It implies the giving because of his nature and particular situation (...).“³⁹

b) Gewohnheitsrechtlicher Charakter

Die Notwendigkeit des humanitären und unparteiischen Charakters von Hilfsmaßnahmen ist allgemein anerkannt. Sie ist von den Vereinten Nationen (VN), den Staaten und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) immer wieder unterstrichen worden.

Beispielhaft sei hier nur auf die „Guiding Principles“ hingewiesen, die die VN-Generalversammlung 1991 als Annex einer Resolution „On Strengthening of the Coordination of Humanitarian Assistance of the United Nations“ erlassen hat. Dort heißt es in Ziff. 2:

„Humanitarian assistance must be provided in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality.“⁴⁰

Hinzuweisen ist weiter darauf, dass die VN durchweg die Termini „humanitarian assistance“, „humanitarian relief“ oder „humanitarian aid“ benutzen, das Attribut „humanitär“ also immer miterwähnen.

Die Verordnung 1257/96, die die europarechtliche Grundlage für das „European Community Humanitarian Office“ (ECHO) bildet, hebt in ihrer Präambel hervor:

„Whereas the independence and impartiality of non-governmental organisations and other humanitarian institutions in the implementation of humanitarian aid must be preserved, respected and encouraged (...).“⁴¹

Auf dem 17. „Round Table on Current Problems of Humanitarian Law“ diskutierten Experten aus dem Kreis der VN, der Staaten, Hilfsorganisationen und der Völkerrechtslehre das Thema „The evolution of the right to humanitarian assistance“.⁴² Der Rat des Institutes fasste die wesentlichen Ergebnisse als „Guiding Principles on the Right to humanitarian assistance“ zusammen. In der Einleitung zu den Prinzipien wird hervorgehoben,

„(...) that humanitarian assistance, (...) should always be provided in conformity with the principles inherent in all humanitarian activities, namely the principles of humanity, neutrality and impartiality“.⁴³

Auch die Hilfsorganisationen betonen immer wieder den humanitären und unparteiischen Charakter ihrer Tätigkeit als Grundvoraussetzung des Tätigwerdens. Der „Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief“, der Verhaltensregeln für die Arbeit humanitärer Organisationen enthält und inzwischen von 149 NGOs sowie dem IKRK und der Föderation (IFRC) angenommen wurde,⁴⁴ statuiert als erste Regel:

„The humanitarian imperative comes first. (...) When we give humanitarian aid it is not a partisan or political act and should not be viewed as such.“⁴⁵

Das „Agreement on Ground Rules“ bemerkt hierzu:

„(...) The guiding principle of OLS and SRRA is that of humanitarian neutrality – an independent status for humanitarian work beyond political or military considerations. In other words : Humanitarian aid must be given according to consideration of human need alone. Its granting, or its acceptance must not be made dependent on political factors or upon race, religion ethnicity or nationality.“⁴⁶

c) Recht auf Kontrolle

Wenn Hilfsmaßnahmen in humanitärer und unparteiischer Art und Weise durchgeführt werden müssen, dann müssen die betroffenen Konfliktparteien auch die Möglichkeit

³⁸ Ausführlich zum Begriff „humanitär“ im Völkerrecht, Jean-Luc Blondel, Signification du mot „humanitaire“ au vue des Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge, RICR 71 (1989), 532 ff.; Jörg Karenfort, a.a.O. (Fn. 14), S. 45 ff.; Peter Macalister-Smith, Rights and Duties of the Agencies Involved in Providing Humanitarian Assistance and their Personnel in Armed Conflict, in: Frits Kalshoven (ed.), Assisting the Victims of Armed Conflict and other Disasters, Dordrecht, Boston, London 1989, 99 (103); Jean Pictet, Développement et principes du droit humanitaire, Genève/Paris 1983, S. 119; Cornelio Sommaruga, a.a.O. (Fn. 34), S. 182.

³⁹ Umesh Palwankar (ed.), Symposium on Humanitarian Action and Peace-keeping Operations, Geneva, 22-24 June 1994, Report, Genf 1994, S. 104. Zum Merkmal der Unparteilichkeit weiterhin Ulrike von Pilar/Pia Prangenberg, Humanitäre Hilfe und das Militär, in: G. von Arnim u.a. (Hrsg.), Jahrbuch Menschenrechte 2001, Frankfurt/M. 2000, S. 104 (106, 109) und Cornelio Sommaruga, a.a.O. (Fn. 34), S. 182.

⁴⁰ UN Doc. A/RES/46/182, Annex, para. 2.

⁴¹ EC Council Regulation 1257/96, 20 June 1996, EC Doc. 396 R1257, pre-ambular para. 16.

⁴² Eine Zusammenfassung der Diskussion und der wichtigsten Ergebnisse findet sich in: IRRC 74 (1992), S. 592 ff.

⁴³ International Institute of Humanitarian Law (San Remo) (ed.), Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance, IRRC 75 (1993), 519 (521).

⁴⁴ Stand Dezember 1997, vgl. International Federation of Red Cross and Red Crescent (ed.), World Disasters Report 1998, Oxford 1998, S. 55.

⁴⁵ Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief, Genf 1997, S. 5. Ein weiteres wichtiges Statement, welches die Notwendigkeit des humanitären Charakters von Hilfsaktionen aus Sicht der Hilfsorganisationen unterstreicht, findet sich in der „Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response“, die im Rahmen des „Sphere Project“ (näher zu diesem Projekt: Peter Walker, Victims of Natural Disaster and the Right to Humanitarian Assistance: A Practitioner's View, IRRC 80 [1998], 611 [615]) von einigen größeren Hilfsorganisationen verfasst wurde. Dort heißt es unter „Principles“:

„We will act in accordance with the principles of humanity and impartiality (...).“

Der Text ist im Internet abrufbar unter: http://www.sphereproject.org/html_en/chap1.htm.

⁴⁶ „Agreement on Ground Rules“, a.a.O. (Fn. 4), S. 26.

haben, dies zu überprüfen. Ein solches Recht der Kontrolle ist anerkannt. So enthält etwa das „Agreement on the Application and Implementation of International Humanitarian Law between Bosnia-Herzegovina, Serbia and Croatia“, vom 22. Mai 1992⁴⁷, das zwischen den Konfliktparteien in Bosnien-Herzegowina geschlossen wurde, die Verpflichtung der Parteien:

„Assistance to the civilian population

(...) (The parties) shall consent to and co-operate with operations to provide the civilian population with exclusively humanitarian, impartial and non-discriminatory assistance.“⁴⁸

Bei den vom UNHCR ab Februar 1993 in Zusammenarbeit mit den Vereinigten Staaten durchgeführten Hilfsflügen nach Bosnien-Herzegowina hatten die einzelnen Konfliktparteien Vertreter am Flughafen Frankfurt/Main, die die Hilfslieferungen auf ihren humanitären und unparteiischen Charakter untersuchten.⁴⁹ Das „Agreement on Ground Rules“ legt fest:

„(...) OLS is based on the complete transparency of all its activities. This means that local authorities have the right to expect that OLS agencies provide full information regarding the resources to be provided. (...) All externally supported programmes and projects in SPLM controlled areas must be approved by the SRRA (...) prior to implementation.“⁵⁰

Das Bestreben, den humanitären und unparteiischen Charakter zu wahren, zeigt sich auch in den konkreten Abläufen von Hilfsoperationen. So verzichteten Hilfsorganisationen 1990 darauf, zivile Schiffe, die von der Regierung Sri Lankas zur Verfügung gestellt wurden, zu benutzen, um Hilfsgüter in den Norden Sri Lankas zu bringen. Sie fürchteten, von der einen oder anderen Seite instrumentalisiert zu werden.⁵¹

Das Recht der Kontrolle des humanitären und unparteiischen Charakters von Hilfslieferungen bedeutet allerdings nicht, dass die Konfliktparteien das Recht haben, willkürlich zu definieren, welche Güter humanitär bzw. unparteiisch sind. So stand die Weigerung der Taliban in Afghanistan, humanitäre Hilfsgüter dürften nicht an Frauen ausgegeben werden, in krassem Widerspruch zu diesen Prinzipien. Die VN haben dieses Ansinnen wiederholt zurückgewiesen⁵² und haben schließlich mit den Taliban ein „Memorandum of Understanding“ geschlossen, wonach humanitäre Hilfe unterschiedslos allen Opfern zugute kommen sollte.⁵³

Auch dürfen die Kontrollrechte nicht so ausgeübt werden, dass dadurch die zügige Auslieferung humanitärer Hilfe behindert wird. Dies würde zu einer Verletzung der gewohnheitsrechtlichen Verpflichtung, humanitäre Hilfe nicht willkürlich zu behindern, führen.

2. Das Recht auf Kontrolle des neutralen Charakters

Die Neutralität wird als konstitutives Merkmal von Hilfslieferungen weder in den Genfer Abkommen noch in den beiden Zusatzprotokollen erwähnt. Der Begriff der Neutralität erfordert eine vorsichtige Annäherung, die die handelnden Völkerrechtssubjekte, ihr Mandat und den Zusammenhang,

in dem Neutralität als völkerrechtliches Instrument gebraucht wird, berücksichtigt. Eine allgemeingültige völkerrechtliche Neutralitätsdefinition ist nicht möglich.⁵⁴ Neutralität humanitärer Hilfe bedeutet,

„(...) not taking sides in hostilities, or engaging at any time in controversies of a political, religious or ideological nature“.⁵⁵

Das Prinzip der Neutralität ist eng verwandt mit dem der Unparteilichkeit. Es unterscheidet sich von dem der Unparteilichkeit dadurch, dass bei ihm ein passives Element, das „Sich-Heraushalten“, überwiegt, während Unparteilichkeit aktives Tun, nämlich die Auswahl der Opfer nach Bedürftigkeit, impliziert.⁵⁶

Zwar liegen den zahlreichen Akteuren humanitärer Hilfe heute unterschiedliche Konzepte von Neutralität zugrunde.⁵⁷ gemeinsam ist allen Ansätzen aber die Akzeptanz einer Verpflichtung, dafür Sorge zu tragen, dass durch die humanitäre Hilfe keine Konfliktpartei in ihren militärischen, politischen oder ökonomischen Anstrengungen unterstützt wird, dass sich die hilfeleistende Organisation also jeglicher Parteinahme enthält.⁵⁸

Die Praxis der Staaten, der internationalen Organisationen und Hilfsorganisationen spricht dafür, auch das Prinzip der Neutralität im Sinne dieser engen Konzeption als ein konstitutives Merkmal für den Charakter von Hilfslieferungen aufzufassen. So wird Neutralität zusammen mit Humanität und Unparteilichkeit in den „Guiding Principles“ der VN-Gener-

⁴⁷ Zu den einzelnen Abkommen, die im Rahmen des Konfliktes zur Anwendbarkeit und Anwendung humanitären Völkerrechts geschlossen wurden, ausführlich *Bosko Jakovljevic*, *Armed Conflict in Yugoslavia*, *Agreements in the Field of International Humanitarian Law and Practice*, HuV-I 6 (1992), 108 ff.

⁴⁸ *Agreement on the Application and Implementation of International Humanitarian Law between Bosnia-Herzegovina, Serbia and Croatia*, abgedruckt in: HuV-I 6 (1992), S. 195 (196).

⁴⁹ *Monika Sandvik-Nylund*, *Caught in Conflicts, Civilian Victims, Humanitarian Assistance and International Law*, Turku 1998, S. 35.

⁵⁰ „Agreement on Ground Rules“, a.a.O. (Fn. 4), S. 27.

⁵¹ *Koenraad Van Brabant*, *The Coordination of Humanitarian Action: The Case of Sri Lanka*, London 1997, S. 11.

⁵² UN OCHA, Press Release, Press Conference on Afghanistan, 24 July 1997.

⁵³ UN OCHA, Press Release, 28 May 1998, „UN lifts suspension in Southwestern Afghanistan“. Vgl. hierzu auch ICRC (ed.), *Annual Report 1997*, S. 151.

⁵⁴ Ausführlich *Marc Weller*, *The Relativity of Humanitarian Neutrality and Impartiality*, Draft, abrufbar im Internet unter: <http://www.jha.sps.cam.ac.uk/a/a528.htm>, S. 1.

⁵⁵ *Cornelio Sommaruga*, a.a.O. (Fn. 34), S. 183.

⁵⁶ *Maurice Torrelli*, *From Humanitarian Assistance to „Intervention on Humanitarian Grounds“*, in: *IRRC 74* (1992), S. 228 (240); *Marc Weller*, a.a.O. (Fn. 51), S. 4.

⁵⁷ Abweichungen vom klassischen engen Neutralitätskonzept des IKRK hat etwa das Neutralitätskonzept der sog. „humanitären Organisationen der zweiten Generation“ wie *Médecins sans Frontières* (MSF), vgl. hierzu ausführlich, *Ulrike von Pilar*, *Humanitarian Space under Siege*, (Background Paper für die Konferenz „Europe and Humanitarian Aid“, Bad Neuenahr, 22.-23. April 1999, im Druck).

⁵⁸ Dies bedeutet nicht, dass sich Hilfsorganisationen jeglicher Stellungnahmen zum Schutz der Opfer enthalten müssen. Ihre Neutralität besteht gegenüber den Konfliktparteien und deren Verhältnis untereinander, nicht gegenüber dem Verhältnis der Konfliktparteien zu den Opfern, wenn die Rechte letzterer tangiert werden, vgl. *Umesh Palwankar* (ed.), a.a.O. (Fn. 36), S. 104.

ralsversammlung aufgeführt.⁵⁹ In einer Resolution „On Water and Armed Conflicts in Africa“ verurteilt der Ministerrat der „Organization of African Unity“ (OAU)

„(...) in the strongest terms the attacks and killings (...) against the personnel of organizations that are exclusively humanitarian, neutral and impartial.“⁶⁰

Im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Konfliktparteien, Zugang gewähren zu müssen, betonte der Vertreter der USA im Sicherheitsrat:

„It is imperative for concerned parties to cooperate fully with the United Nations humanitarian coordinator in providing access. This must be done in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality.“⁶¹

Auch die Hilfsorganisationen betonen im „Code of Conduct“:

„Aid will not be used to further a particular or religious standpoint. We shall endeavour not to act as instruments of government foreign policy (...).“⁶²

Schließlich findet sich das Prinzip der Neutralität auch in den „Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance“ des San-Remo-Institutes aus dem Jahre 1992.⁶³

Neben dem Recht der Kontrolle des humanitären und unparteiischen Charakters von Hilfslieferungen steht den Konfliktparteien damit auch zu überprüfen, ob die Hilfssendung neutral ist.

3. Die Kontrolle des Sicherheitsrahmens humanitärer Operationen

Ein weiteres wichtiges Kontrollrecht der Konfliktparteien besteht darin, dass sie humanitäre Operationen in Gebieten stoppen dürfen, für die sie keine Sicherheitsgarantie übernehmen können. So heißt es in dem Entwurf für das geplante „Basic Agreement“ für den Sudan:

„The NGO and its personnel shall abide by any security and military orders which the SRRA county secretary, the county commissioner and the SPLA area commanders may issue or advise as the general security situation may demand (...).“⁶⁴

Dieses Kontrollrecht, das in der Praxis große Bedeutung hat, findet keine vertragsrechtliche Stütze. Es ist in einem engen Zusammenhang zu sehen mit der Verpflichtung der Konfliktparteien, den Schutz humanitären Personals zu gewährleisten. Man kann von Konfliktparteien nur dann erwarten, diesen Schutz zu gewährleisten, wenn sie dadurch nicht überfordert werden. Sind sie zu einem wirksamen Schutz faktisch nicht in der Lage, dann muss ihnen zugestanden werden, humanitäre Operationen nur dort zuzulassen, wo sie dazu in der Lage sind. Im Rahmen dieses Kontrollrechtes muss man den Konfliktparteien auch zugestehen, ihre Einschätzung der Sicherheitslage zugrunde zu legen. Grundsätzlich müssen Hilfsorganisationen sich danach richten, auch wenn sie selbst von einer anderen Einschätzung der Lage ausgehen.

Bei diesem Kontrollrecht ist die Missbrauchsgefahr naturgemäß besonders groß. So berief sich etwa 1988 die äthiopische Regierung auf Sicherheitsrisiken und verbot Hilfsoperationen in Eritrea und Teilen Nordäthiopiens. Dadurch starben ca. drei Millionen Menschen.⁶⁵ Die Ablehnung einer humanitären Operation in einem bestimmten Gebiet aus Sicherheitsgründen ist deshalb immer besonders an den gewohnheitsrechtlichen Verpflichtungen, Zugang zu gewähren und humanitäre Hilfe nicht willkürlich zu behindern, zu messen. Vorgeschobene Sicherheitsgründe dürfen für die Konfliktparteien kein wirksames Mittel für eine Ablehnung oder Behinderung humanitärer Hilfe werden. Man muss deshalb von der betreffenden Konfliktpartei verlangen, dass sie nachvollziehbare Kriterien für ihre Einschätzung aufführt.

4. Das Recht zur Regelung der Durchführungsmodalitäten

Wenn humanitäre Hilfe zugelassen ist, steht den Konfliktparteien schließlich zu, die näheren Durchführungsmodalitäten vorzugeben und deren Einhaltung zu kontrollieren. So legt das „Agreement on Ground Rules“ für den Sudan fest:

„(...) those rendering humanitarian aid have a duty to ensure its appropriate end use. This includes a right to monitor and participate in the distribution of humanitarian aid on the ground in partnership with SRRA. (...) local authorities have the right to expect that OLS agencies provide full information regarding the resources to be provided.“⁶⁶

Auch die „Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance“ des „International Institute of Humanitarian Law“ enthalten ein solches Recht der Kontrolle der Durchführung:

„Principle 12

In order to verify whether the relief operation or assistance rendered is in conformity with the relevant rules and declared objectives, the authorities concerned may exercise the necessary control, on condition that such control does not unduly delay the providing of humanitarian assistance.“⁶⁷

Im „Code of Conduct“ betonen die Hilfsorganisationen:

„We recognise the obligation to ensure appropriate monitoring of aid distributions (...).“⁶⁸

Auch im völkerrechtlichen Schrifttum wird darauf hingewiesen, dass das Recht, die technischen Details von Hilfsopera-

⁵⁹ UN Doc. A/RES/46/182, Annex, para. 2.

⁶⁰ OAU RES. 1526 (LX), 1994, para. 5.

⁶¹ UN Doc. S/PV. 4046, S. 13.

⁶² Code of Conduct, a.a.O. (Fn. 42), S. 6.

⁶³ S. das Zitat a.a.O. (Fn. 40).

⁶⁴ „Basic Agreement“, a.a.O. (Fn. 5), S. 3.

⁶⁵ John Baloro, International Humanitarian Law and Situations of Internal Armed Conflicts in Africa, in: African Review of International and Comparative Law 4 (1992), S. 449 (453) m.w.N.

⁶⁶ „Agreement on Ground Rules“, a.a.O. (Fn. 4), S. 27.

⁶⁷ International Institute of Humanitarian Law, a.a.O. (Fn. 40), S. 525.

⁶⁸ Code of Conduct, a.a.O. (Fn. 42), S. 8.

tionen auf ihrem Territorium festzulegen, den Staaten zusteht.⁶⁹

Die Kontrolle der Durchführungsmodalitäten ist schließlich in einem engen Zusammenhang mit den anderen beiden aufgezeigten Kontrollrechten, aber auch den aufgezeigten Verpflichtungen zu sehen. Den Konfliktparteien muss die Möglichkeit gegeben werden, den Missbrauch humanitärer Güter und damit Verstöße gegen den humanitären und unparteiischen Charakter, auch auf der Durchführungsebene, zu verhindern. Weiterhin können Sicherheitserwägungen es erfordern, z.B. nur bestimmte Routen zuzulassen. Den Konfliktparteien muss hier das Recht gegeben werden, in Ausübung dieses Kontrollrechts des Sicherheitsrahmens auch die nähere Durchführung zu regeln.

Abschließend bleibt zu diesem Kontrollrecht zu vermerken, dass das Recht der Konfliktparteien, die technischen Einzelheiten näher festzulegen, in der Praxis teilweise hohen Aufwand verursacht. Die VN bemühen sich deshalb, für die Verhandlungen von Hilfsorganisationen mit den Konfliktparteien nicht-internationaler bewaffneter Konflikte durch die Einschaltung humanitärer Koordinatoren, die die Verhandlungen führen sollen, Vereinfachungen und Beschleunigungen herbeizuführen.⁷⁰

V. Die gewohnheitsrechtlichen Kontrollrechte und das Vierte Genfer Abkommen

Betrachtet man zunächst den Ursprung der Kontrollrechte im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt, dann fällt auf, dass die Kontrolle des humanitären und unparteiischen Charakters von Hilfssendungen bereits in Art. 23 Abs. 2 lit. a) und Abs. 3 GK IV sowie in Art. 59 Abs. 2 GK IV verankert war. Dieses Kontrollrecht lässt sich damit auf die Vierte Genfer Konvention zurückführen. Auch das Recht, einzelne Durchführungsmodalitäten regeln zu dürfen, findet sich in der GK IV, und zwar ausführlich in Art. 59 Abs. 4 im Hinblick auf besetzte Gebiete. Lediglich das Recht, die Kontrolle des Sicherheitsrahmens ausüben zu dürfen, lässt sich nicht auf Vorschriften der GK IV zurückführen.

Hinsichtlich des Inhalts der Kontrollrechte ist, bedingt durch die Weiterentwicklung des humanitären Völkervertragsrechts mit den beiden Zusatzprotokollen und des humanitären Völkergewohnheitsrechts, besonders in den letzten Jahren eine deutliche Ausweitung des Schutzes der Opfer zu verzeichnen. Die Möglichkeit, die Art. 23 Abs. 2 lit. b) noch vorsah, Güter mit dem Hinweis, die Kontrolle könne nicht wirksam sein, nicht zuzulassen, wäre heute von keinem der Kontrollrechte mehr gedeckt. Auch das Zustimmungserfordernis, welches Art. 23 GK prägt und in abgeschwächter Form weiter in den ZPs enthalten ist, wird durch die neueren gewohnheitsrechtlichen Verpflichtungen der Konfliktparteien weiter abgeschwächt. Die Verweigerung der Zustimmung zu humanitären Hilfslieferungen ist nur noch im Rah-

men der dargestellten Kontrollrechte zulässig, letztere dürfen dabei die gewohnheitsrechtlichen Verpflichtungen der Konfliktparteien, insbesondere die Gewährung eines Rechts auf Zugang, nicht verletzen.

Im Hinblick auf die Rechte der Konfliktparteien, die Durchführung humanitärer Hilfsmaßnahmen näher regeln zu dürfen, scheint dagegen ein Rückgriff auf die GK IV weiterhin ohne wesentliche inhaltliche Modifikationen möglich. Insbesondere Art. 59 Abs. 4 enthält Regelungen, auf deren Rechtsgedanken bei Fehlen anderweitiger Regelungen auch in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten zurückgegriffen werden kann. Gerade die Betrachtung der Regelung der Durchführungsmodalitäten wird in Zukunft wohl weiterhin erhebliche Schwierigkeiten bereiten, da in diesem Bereich nur wenige ausdrückliche Regelungen zwischen Konfliktparteien und Hilfsorganisationen getroffen wurden und man befürchten muss, dass alle Akteure versuchen werden, sich Spielräume und Handlungsmöglichkeiten fern von näheren Regelungen zu erhalten. Um so mehr sollte hier in Zweifelsfällen auf die Konfliktpraxis zu Art. 23 und 59 ff. der GK IV zurückgegriffen werden.

Ausblickend bleibt zu hoffen, dass Verstöße gegen die oben aufgezeigten völkerrechtlichen Verpflichtungen der Konfliktparteien nicht-internationaler bewaffneter Konflikte, die unter Berufung auf vermeintliche Kontrollrechte zu rechtfertigen versucht werden, von Staaten und internationalen Organisationen noch mehr als bisher verurteilt und den Konfliktparteien die Grenzen der Kontrollrechte aufgezeigt werden. Gleichzeitig müssen Kontrollrechte, die im Einklang mit den korrespondierenden völkerrechtlichen Verpflichtungen ausgeübt werden, respektiert werden. Es wäre wünschenswert, wenn im Hinblick auf die inhaltliche Reichweite von Durchführungsrechten und -modalitäten mehr als bisher bekannte Vereinbarungen getroffen und zugänglich gemacht würden, die dann den Hintergrund für allgemein anerkannte konkrete Regelungen auch in diesem Bereich schaffen könnten. Angesichts der von VN-Generalsekretär *Kofi Annan* anfangs angesprochenen Schwierigkeiten, denen sich humanitäre Hilfe heute zunehmend ausgesetzt sieht, ist die Einhaltung allgemein verbindlicher Regelungen im Rahmen von Hilfsmaßnahmen für alle Beteiligten von besonderer Bedeutung. ■

⁶⁹ *Dietrich Schindler*, Humanitarian Assistance, Humanitarian Interference and International Law, in: *R. St. J. Macdonald* (ed.), *Essays in Honour of Wang Tieya*, Dordrecht/Boston/London 1994, S. 689 (696). In ihren „Draft Principles of International Relief in Natural Disaster Situations“ betonen *Rohan J. Hardcastle* und *Adrian T. L. Chua* unter „Principles for the Receipt of Humanitarian Assistance“: „The overall coordination of disaster relief remains within the control of the receiving State(...)“, *Rohan J. Hardcastle/Adrian T.L. Chua*, Humanitarian Assistance: Towards a Right of Access to Victims of Natural Disasters, in: *IRRC* 80 (1998), S. 589 (608).

⁷⁰ Hierzu ausführlich der Bericht von UN OCHA zu Angola, a.a.O. (Fn. 5).

Der aktuelle Fall: Der Einsatz von Bomben des Typs BLU-82 „Daisy Cutter“ durch die USA in Afghanistan

Stefan Kirchner*

I. Tatsächliches Geschehen

Als Reaktion auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 begannen die USA Anfang Oktober 2001 mit Hilfe ihrer Alliierten die Militäroperation „Enduring Freedom“. Diese Operation richtete sich gegen die afghanische Taliban-Regierung sowie gegen das Al-Quaida-Netzwerk *Osama bin Ladens*, das für die Anschläge verantwortlich gemacht wird und im Afghanistan der Taliban ein bis dahin sicheres Rückzugsgebiet hatte.

Am 6. November 2001 erklärte der US-amerikanische General und Vice-Chairman der Joint Chiefs of Staff, *Peter Pace*, auf einer Pressekonferenz im Pentagon, dass im Rahmen der Militäroperationen der Vereinigten Staaten in Afghanistan seit etwa Ende Oktober zwei Bomben vom Typ BLU-82, die auch als „Daisy Cutter“ („Gänseblümchenschere“) oder „Treibstoffbomben“¹ bezeichnet werden, eingesetzt worden seien.² Die BLU-82, die derzeit wohl größte konventionelle Waffe der Welt, hat etwa die Größe eines Kleinwagens, ist jedoch mit einem Gewicht von ca. 15.000 amerikanischen Pfund, was etwa 6.800 kg entspricht,³ wesentlich schwerer. Andere Quellen gehen von einem Gewicht von 5.700 kg,⁴ wieder andere sogar von über 7.000 kg aus.⁵ Der Inhalt der Bombe besteht aus einer flüssigen Mischung („slurry“) aus Ammoniumnitrat – einem Grundstoff in der industriellen Düngerproduktion, der wohl auch bei dem Anschlag auf das World Trade Center 1993 verwendet worden war – und Aluminiumpulver. Kommt Luft zu diesem Gemisch und wird dieses entzündet, so wird der Inhalt der Bombe regelrecht zerstäubt und verursacht eine Explosion, die alles in einem Umkreis von etwa einem halben Kilometer in Brand setzt. Die Explosion selbst kann noch in einem Umkreis von mehreren Kilometern körperlich gespürt werden, da bei der Explosion eine Schockwelle mit einem Überdruck von über 57.763 kg pro Quadratzentimeter (sic!) entsteht, was dem von einer taktischen Atomwaffe erzeugten Überdruck schon sehr nahe kommt.⁶ Die Bombe wird aus einem langsam und, um dem Explosionsdruck zu entgehen, in mindestens 1.820 m Höhe fliegenden Transportflugzeug vom Typ C-130 abgeworfen. Im Flugzeug ist die Bombe auf einer Schlittenkonstruktion befestigt, die mit der Bombe abgeworfen wird. Kurz nach dem Abwurf löst sich dieser Schlitten von der eigentlichen Bombe und diese fällt an einem integrierten Fallschirm langsam zu Boden. Die BLU-82 ist mit einem 97 Zentimeter langen Sensor ausgerüstet, der die Bombe beim Auftreffen auf dem Erdboden in ca. 90 cm Höhe zündet und somit die oben beschriebene Explosion auslöst.

Bomben vom Typ BLU-82 wurden erstmals im Vietnamkrieg von den USA eingesetzt,⁷ um im vietnamesischen Dschungel Landeplätze für Helikopter zu schaffen. Sie richtet zwar extreme Zerstörungen an, hinterlässt jedoch keinen

Einschlags- bzw. Explosionskrater. Zwar ist nicht bekannt, welche Ziele konkret mit dieser Waffe angegriffen wurden,⁸ wie jedoch *Pace* in der erwähnten Pressekonferenz andeutete, wäre der Einsatz einer solchen Waffe „*extremely useful against troops that are in light defensive positions*“.⁹

Es stellt sich nun die Frage, ob der Einsatz von Bomben vom Typ BLU-82 gegen Truppen in leichten Verteidigungsstellungen, wie er offensichtlich in Afghanistan geschehen ist, rechtmäßig war oder ob Vorschriften des Humanitären Völkerrechts verletzt worden sind.¹⁰

II. Völkerrechtliche Verantwortung der USA

1. Generelle Einschränkungen der Wahl der Waffen durch das Humanitäre Völkerrecht

Untersucht werden sollen im Folgenden nicht Fragen des *ius ad bellum*, sondern nur, ob Regeln des Humanitären Völkerrechts verletzt worden sind. Das Humanitäre Völkerrecht, welches u.a. Regelungen über die Legalität des Einsatzes bestimmter Waffen trifft, ist prinzipiell für alle Parteien an einem Konflikt maßgeblich,¹¹ unabhängig von der Verantwortlichkeit für den Ausbruch der Kampfhandlungen.¹²

Während im Folgenden zunächst auf ausdrückliche, d.h. kodifizierte, Waffenverbote eingegangen werden soll, ist vor-

* *Stefan Kirchner* ist stud. Hilfskraft an der Professur für Öffentliches Recht IV (Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht) Prof. *Dr. Thilo Marauhn*, M.Phil. (Wales) am Fachbereich Rechtswissenschaften der Justus-Liebig-Universität Gießen.

¹ *Busse*, Angriffe auf Höhlen und Tunnel, in: F.A.Z. vom 7. November 2001, S. 5.

² Der Text der Pressekonferenz vom 6. November, 12:05 Uhr US-Ostküstenzeit, ist zu finden unter http://www.defenselink.mil/news/Nov2001/t11062001_t1106sd.html.

³ *Norton-Taylor*, Taliban hit by bombs used in Vietnam, in: *The Guardian*, 7. November 2001, online-Ausgabe: <http://www.guardian.co.uk/war-terror/story/0,1361,589151,00.html>.

⁴ *Attack on Afghanistan – BLU-82 „daisy cutter“*, <http://www.guardian.co.uk/flash/0,5860,588916,00.htm>.

⁵ *Busse*, a.a.O. (Fn. 1).

⁶ *Norton-Taylor*, a.a.O. (Fn. 3).

⁷ Unklar ist, ob sie auch im 2. Golfkrieg gegen den Irak eingesetzt wurden, um Minenfelder zu räumen.

⁸ In *Busse*, a.a.O. (Fn. 1), ist von einem Einsatz „*hinter den Frontstellungen der Taliban*“ die Rede.

⁹ *Pace*, in: Department of Defense News Briefing, Tuesday, 6 November 2001 – 12:05 EST, http://www.defenselink.mil/news/Nov2001/t11062001_t1106sd.html (zuletzt besucht am 7. November 2001).

¹⁰ Fragen des *ius ad bellum* sollen hier nicht weiter erörtert werden.

¹¹ Zum Begriff des bewaffneten Konflikts vgl. auch *Wagner/Kirchner*, Vom Krieg zum bewaffneten Konflikt, zur Veröffentlichung vorgesehen in: *JuS* 2002.

¹² *Greenwood*, in: *Fleck* (Hrsg.), Handbuch des Humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten (1994), S. 7; *Wagner/Kirchner*, Das zukünftige VStGB – Ein Meilenstein in der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts, zur Veröffentlichung vorgesehen in: *Jura* 2002.

anzuschicken, dass nicht jeder Waffeneinsatz, der nicht durch eine der zahlreichen Kodifikationen¹³ untersagt ist, automatisch mit dem Humanitären Völkerrecht im Einklang steht. Vielmehr sind die Kodifikationen des Humanitären Völkerrechts gerade nicht abschließend, was sich bereits aus der *Martens'schen* Klausel¹⁴ ergibt, der zufolge für Waffen, die (noch) nicht von einer Konvention erfasst werden, die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts, insbesondere das Prinzip der Menschlichkeit (welches im Corfu Channel-Fall¹⁵ und in der Nicaragua-Entscheidung¹⁶ als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Völkerrechts anerkannt worden ist¹⁷), das Gewohnheitsrecht, und die Erfordernisse des öffentlichen Gewissens¹⁸ den Schutz der von Kampfhandlungen betroffenen Kombattanten und Zivilisten bewirken.¹⁹ Die *Martens'sche* Klausel ist entwicklungs offen und auch auf in der Zukunft entwickelte Waffen anwendbar.²⁰

Diesem sehr breit gefächerten Schutz durch weitgehende Einschränkungen der Freiheit der Waffenwahl in Form einer weitgefassten Grundregel, dahingehend, dass die Parteien eines bewaffneten Konflikts in der Wahl ihrer Waffen nicht frei sind,²¹ gepaart mit einer Vielzahl von einschränkenden Rechtsregeln, von allgemeinen Prinzipien des Völkerrechts und Gewohnheitsrecht²² bis hin zu einer großen und noch immer im Steigen begriffenen Anzahl von Konventionen, steht jedoch das Problem der erschwerten Durchsetzung entgegen. Hinzu kommt, dass vergleichsweise weit gefasste Begriffe wie der der Menschlichkeit²³ Raum für die Frage offen lassen, ob und/oder wann bzw. unter welchen Umständen der Einsatz eines bestimmten Kampfmittels legal oder illegal ist.

2. Völkerrechtliche Beschränkungen des Einsatzes bestimmter Waffen

Eine größere Rechtsklarheit besteht daher vor allem auf den Gebieten, für die in der Vergangenheit bereits Regeln kodifiziert wurden, weshalb diese Kodifikationen am Anfang der Untersuchung stehen, ob der Einsatz von BLU-82-Bomben in Afghanistan legal war oder nicht.

a) Die Haager Landkriegsordnung, insbesondere Art. 23 lit. a HLKO

Die Haager Landkriegsordnung vom 18. Oktober 1907 stellt einen Annex zur Vierten Haager Konvention dar und verbietet unter anderem den Einsatz giftiger Gase,²⁴ den Einsatz von Gift²⁵ sowie giftiger bzw. vergifteter Waffen.²⁶

Art. 23 lit. a HLKO erfasst in einem weiten Verständnis alle auf Menschen einwirkenden biologischen und chemischen Waffen,²⁷ nicht notwendigerweise aber Materialien, die der Zerstörung oder Beschädigung bestimmter Materialien zu dienen bestimmt sind.²⁸ Unter Umständen könnte der Einsatz von Brandbomben wie der in Afghanistan verwendeten Bomben vom Typ BLU-82 hiervon erfasst sein. Hierfür spricht, dass die Wirkung jeder Brandwaffe auf einer chemischen Reaktion beruht. Jedoch existieren mittlerweile kodifizierte Brandwaffenverbote, so dass zumindest für Staaten, die auch Vertragspartei solcher Konventionen sind, Brand-

waffen beispielsweise durch Protokoll III zur UN-Waffenkonvention²⁹ verboten sind, und Artikel 23 lit. a HLKO insoweit als *lex specialis*³⁰ und *lex posterior*³¹ vorgehen. Folglich richtet sich die Legalität des Einsatzes der BLU-82-Bomben nach den Vorschriften der UN-Waffenkonvention und des dritten Protokolls, soweit diese anwendbar sind.

b) Die UN-Waffenkonvention und ihre Protokolle, insbesondere Protokoll III

1980 wurde mit der UN-Waffenkonvention³² und ihren Protokollen (Protokoll I: nicht-entdeckbare Splitter;³³ Protokoll II: Landminen;³⁴ Protokoll III: Brandwaffen;³⁵ Protokoll IV: blinding laser-weapons³⁶) der Einsatz bestimmter Waffen, die geeignet sind, unnötige oder überflüssige Leiden oder Verletzungen hervorzurufen oder in ihrer Wirkung unterschiedslos zu sein, verboten bzw. bestimmten Einschränkungen unterworfen. Protokoll III zur UN-Waffenkonvention wurde zwar von den USA nicht ratifiziert,³⁷ soll jedoch an dieser Stelle der Vollständigkeit halber dargestellt werden.

¹³ Eine sehr ausführliche Volltext-Übersicht über die wichtigsten Konventionen seit Mitte des 19. Jahrhunderts einschließlich der Unterzeichnerstaaten, Ratifikationen und Vorbehalte findet sich auf einer vom IKRK herausgegebenen CD-ROM „Droit International Humanitaire/International Humanitarian Law“, Stand: 31. Dezember 1998, erhältlich für 49 CHF/30 US\$ über das IKRK, Production-Marketing-Distribution-Unit, 19 avenue de la paix, CH 1202 Genf; email: dc_com_pmd.gva@icrc.org, Fax: ++41 22 730 27 68 oder (aktueller und kostenlos) online unter <http://www.icrc.org>.

¹⁴ Siehe hierzu *Strebel*, in: EPIL 3 (1982), S. 252; *Greenwood*, in: *Fleck*, a.a.O. (Fn. 12), S. 25.

¹⁵ Corfu Channel (United Kingdom v. Albania), ICJ Rep. 1949, S. 22.

¹⁶ Nicaragua v. United States, ICJ Rep. 1986, S. 112 ff.

¹⁷ Siehe hierzu auch *Thirlway*, 61 BYIL (1990), S. 6 ff.

¹⁸ Im Original: „*principes du droit de gens, tels qu'ils résultent des usages établis entre nations/civilisées, des lois de humanité et de exigences de la conscience publique*“, aus: *Greenwood*, in: *Fleck*, a.a.O. (Fn. 12), S. 25.

¹⁹ Die *Martens'sche* Klausel findet sich in vielen humanitär-völkerrechtlichen Verträgen: Art. 8 der Präambel zur 4. Haager Konvention, RGBL. 1910, S. 107; RGBL. 1910 II 375; Martens NRG (3 série) Bd. 3, S. 461; Sartorius II Nr. 46 und Art. 1 Abs. 2 GAZP I, BGBL. 1990 II 1551, BGBL. 1991 II 986; BGBL. 1997 II 1367; UNTS 1125, 3; Sartorius II Nr. 54a; Art. 62 (4) GA II, BGBL. 1954 II 813; Art. 142 Abs. 4 GA III, BGBL. 1954 II 838; Art. 158 (4) GA IV, BGBL. 1954 II 917; Abs. 5 der Präambel zur UN-Waffenkonvention.

²⁰ Art. 36 GAZP I.

²¹ Art. 22 HLKO (Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 18. Oktober 1907).

²² Art. 8 Präambel zur 4. Haager Konvention, Art. 1 Abs. 2 GAZP I.

²³ Ebenda.

²⁴ Ebenda.

²⁵ Ebenda.

²⁶ Ebenda.

²⁷ *Oeter*, in: *Fleck*, a.a.O. (Fn. 12), S. 122.

²⁸ Vgl. hierzu *Van Aken*, Gute Biowaffen gibt es nicht, in: die tageszeitung, 6. November 2001, S. 12.

²⁹ BGBL. 1992 II, S. 958; 1993 II, S. 935.

³⁰ *Heintschel von Heinegg*, in: *Ipsen*, Völkerrecht (1999), S. 217.

³¹ S. Art. 30 WVK, BGBL. 1985 II, S. 927.

³² BGBL. 1992 II, S. 958; 1993 II, S. 935.

³³ BGBL. 1992 II, S. 967.

³⁴ BGBL. 1997 II, S. 807.

³⁵ BGBL. 1992 II, S. 975; siehe hierzu insbes. *Jutzi*, Das Protokoll über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Brandwaffen vom 10. Oktober 1980, Diss. Mannheim, 1996.

³⁶ BGBL. 1997 II, S. 827.

³⁷ <http://www.icrc.org/ihl/nsf/WebNORM?OpenView&Start=59.1.55&Count=330&Expand=59.1> (zuletzt besucht am 6. Dezember 2001).

aa) Anwendbarkeit des Brandwaffenprotokolls (Protokoll III)

Protokoll III zur UN-Waffenkonvention erfasst Brandwaffen, d.h. „Waffen oder Munitionsformen, welche primär dazu bestimmt sind, Gegenstände in Brand zu setzen oder Verbrennungsverletzungen durch Flamm- oder Hitzeinwirkung oder eine Kombination beider Wirkungsweisen als Folge einer chemischen Reaktion einer Substanz, die auf das Ziel abgegeben wird, zu verursachen“.³⁸ Die Wortwahl verdeutlicht, dass es der großflächige Einsatz von Napalm im Vietnamkrieg war, der den historischen Hintergrund für die Erkenntnis der Notwendigkeit einer solchen Regelung lieferte. Vorsorglich wurden alle Formen von Brandwaffen erfasst, beispielsweise Flammenwerfer, Brandbomben, Raketen usw.³⁹

Bei Bomben vom Typ BLU-82 handelt es sich um Bomben,⁴⁰ die gerade dazu bestimmt sind, Gegenstände, ganze Gebäude, Wälder und Dörfer in Brand zu setzen und zu zerstören. Von Seiten des Pentagons wurde darüber hinaus sogar angeführt, dass es das erklärte Ziel der Bombenabwürfe gewesen sei, Menschen zu töten.⁴¹ Die Tötung von Menschen durch eine Brandbombe mit einer derartigen Sprengkraft beinhaltet neben den durch die enorme Druckwelle verursachten Verletzungen auch extreme Verbrennungsverletzungen, die durch Hitz- und Flammwirkung als Folge der chemischen Reaktion des Ammoniumnitrats mit dem Aluminium und mit dem Sauerstoff der Luft den Opfern zugefügt werden.

Auch sind BLU-82-Bomben nicht durch eine der Ausnahmeregeln des Art. 1 Abs. 1 lit. b (i) oder Art. 1 Abs. 1 lit. b (ii) Protokoll III zur UN-Waffenkonvention aus dem Anwendungsbereich des Protokolls ausgeschlossen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die Brandwirkung nur ein Nebeneffekt wäre⁴² (was beispielsweise bei der Verwendung von Signalmunition der Fall wäre) oder wenn eine Waffe zusätzlich zu ihrer Brandwirkung zur Penetration, Explosion oder Fragmentation bestimmt wäre und des Weiteren die Brandwirkung nicht auf die Verletzung von Personen, sondern auf die Beschädigung oder Zerstörung militärischer Einrichtungen abzielte,⁴³ wie es beispielsweise bei panzerbrechenden Explosivgeschossen der Fall ist.⁴⁴ Zwar kombinieren BLU-82-Bomben Explosion und Brandwirkung, und es ist auch nicht auszuschließen, dass der Einsatz der Bomben auch dazu dienen sollte, militärische Einrichtungen oder militärisches Gerät wie Panzerfahrzeuge der Taliban oder der Al-Quaida-Organisation *Osama bin Ladens* zu beschädigen oder zu zerstören. Jedoch wurde der Verwendungszweck von den USA selbst, wie oben angemerkt, gerade dahingehend angegeben, dass menschliches Leben ausgelöscht werden sollte.⁴⁵

Folglich ist das Protokoll III zur UN-Waffenkonvention auf Bomben der eingesetzten Bauart gem. Art. 1 anwendbar.

bb) Verbote

Der Einsatz von Brandwaffen, die von Art. 1 Protokoll III zur UN-Waffenkonvention erfasst werden, ist jedoch nicht ausnahmslos, sondern nur in bestimmten Fällen verboten.

Geschützt werden zunächst die Zivilbevölkerung, einzelne Zivilisten und zivile Objekte, die unter keinen Umständen mit Brandwaffen angegriffen werden dürfen.⁴⁶ Ebenso dür-

fen militärische Ziele, die sich in einer Ansammlung von Zivilpersonen⁴⁷ befinden, nicht aus der Luft mit Brandwaffen angegriffen werden.⁴⁸ Gleiches gilt für Angriffe mit Brandwaffen, die nicht aus der Luft erfolgen, sofern das militärische Ziel klar von zivilen Ansiedlungen getrennt ist und alle praktisch möglichen Vorsichtsmaßnahmen getroffen worden sind, um Kollateralschäden zu vermeiden oder zumindest zu minimieren.⁴⁹

Des Weiteren ist es verboten, Wälder oder andere Arten von Pflanzenbedeckungen zum Gegenstand eines Angriffs mit Brandwaffen zu machen, außer in den Fällen, in denen solche natürlichen Gegebenheiten selbst militärische Ziele darstellen⁵⁰ oder dazu dienen, militärische Ziele und/oder Kombattanten zu be- oder verdecken.⁵¹ Ob jedoch der Tatbestand des Art. 2 Protokoll III erfüllt ist, lässt sich aufgrund des Mangels an detaillierteren Informationen nicht mit Sicherheit bestimmen. Da Protokoll III zur UN-Waffenkonvention jedoch von den USA nicht ratifiziert wurde,⁵² sind andere Rechtsvorschriften zu prüfen, gegen die verstoßen worden sein könnte.

3. Waffenverbote aufgrund der Wirkung bestimmter Waffen

a) Das Verbot der Zufügung unnötiger oder überflüssiger Leiden oder übermäßiger Verletzungen

aa) Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen (GAZP) und HLKO

Das Humanitäre Völkerrecht verbietet in mehreren Kodifikationen den Einsatz von Waffen, Geschossen und anderen Kampfmitteln⁵³ oder Methoden der Kriegsführung,⁵⁴ die überflüssige Leiden⁵⁵ oder übermäßige Verletzungen⁵⁶ hervorrufen. Mittlerweile ist dieses Verbot Teil des Völkergewohnheitsrechts⁵⁷ geworden. Noch ist jedoch unklar, ob der Begriff der überflüssigen Leiden oder übermäßigen Verletzungen voraussetzt, dass das angestrebte militärische Ergebnis auch mit dem Einsatz anderer Waffen hätte erreicht werden können⁵⁸ (also ob es auch ein milderes Mittel gegeben

³⁸ Art. 1 Abs. 1 Protokoll III zur UN-Waffenkonvention.

³⁹ Vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. a Protokoll III zur UN-Waffenkonvention

⁴⁰ Ebenda.

⁴¹ Pace, a.a.O. (Fn. 9).

⁴² Art. 1 Abs. 1 lit. b (i) Protokoll III zur UN-Waffenkonvention.

⁴³ Art. 1 Abs. 1 lit. b (ii) Protokoll III zur UN-Waffenkonvention.

⁴⁴ Vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. b (ii) Protokoll III zur UN-Waffenkonvention.

⁴⁵ Pace, a.a.O. (Fn. 9).

⁴⁶ Art. 2 Abs. 1 Protokoll III zur UN-Waffenkonvention.

⁴⁷ Art. 2 Abs. 2 und 3 Protokoll III zur UN-Waffenkonvention.

⁴⁸ Art. 2 Abs. 2 Protokoll III zur UN-Waffenkonvention.

⁴⁹ Art. 2 Abs. 3 Protokoll III zur UN-Waffenkonvention.

⁵⁰ Z.B. bei Pflanzen, die zur Herstellung von Giften genutzt werden, die wiederum vom Gegner als Kampfstoffe verwendet werden, u.U. auch bei Anpflanzungen zur Drogengewinnung, was insbesondere in Afghanistan noch eine große Rolle spielen könnte.

⁵¹ Art. 2 Abs. 4 Protokoll III zur UN-Waffenkonvention.

⁵² <http://www.icrc.org/ihl/nsf/WebNORM?OpenView&Start=59.1.55&Count=330&Expand=59.1> (zuletzt besucht am 6. Dezember 2001).

⁵³ Art. 35 Abs. 2 GAZP II; Art. 23 lit. e HLKO.

⁵⁴ Art. 35 Abs. 2 GAZP II.

⁵⁵ Art. 35 Abs. 2 GAZP II; Art. 23 lit. e HLKO.

⁵⁶ Art. 35 Abs. 2 GAZP II.

⁵⁷ Vgl. die Kodifikation des Grundsatzes in der Deklaration von St. Petersburg (1868), Art. 23 lit. 3 HLKO und Art. 35 Abs. 2 GAZP I, siehe auch *Kalshoven*, Arms, Armaments and International Law, S. 205 ff.

⁵⁸ S. auch die Präambel zur St. Petersburger Deklaration.

hätte, welches gleichermaßen geeignet, aber gerade nicht notwendig gewesen wäre⁵⁹), ob mehr das Mittel für den erstrebten Zweck unangemessen war (Mittel-Zweck-Relation)⁶⁰ oder ob vielmehr Überlegungen die Waffenwirkung betreffend auf humanitären statt auf militärischen Erwägungen begründet werden müssen. Doch liefert das Humanitäre Völkerrecht zumindest eine grundlegende Antwort: Völkerrechtlich legitimes Ziel kann nur sein, den Gegner außer Gefecht zu setzen.⁶¹ Folglich ist es überflüssig (und sogar rechtswidrig im Sinne des Art. 41 Abs. 1 GAZP I), dem Gegner Verletzungen zuzufügen, die über das hinaus gehen, was notwendig ist, um den Gegner *hors de combat*, also kampfunfähig, zu machen, wobei jedoch wiederum zu bedenken ist, dass die USA GAZP I nicht ratifiziert haben.⁶²

Obwohl die in Art. 35 Abs. 2 GAZP II und Art. 23 lit. e HLKO verwendeten Begriffe wie gezeigt sehr unklar sind, was die Regel eher ineffektiv erscheinen lässt, wird zu Recht angenommen, dass alle Brandwaffen überflüssige Leiden verursachen,⁶³ so dass Art. 35 Abs. 2 GAZP II und Art. 23 lit. e HLKO jeglichen Einsatz von Brandwaffen verbieten. Folglich ist auch der Einsatz von Bomben vom Typ BLU-82 durch Art. 23 lit. e HLKO und Art. 35 Abs. 2 GAZP II verboten. Im Gegensatz zu den beiden Genfer Abkommen haben die USA zwar die Zusatzprotokolle niemals ratifiziert,⁶⁴ jedoch das 4. Haager Abkommen einschließlich seines Anhangs, der Haager Landkriegsordnung,⁶⁵ welches somit anwendbar ist.

bb) Gewohnheitsrecht

Darüber hinaus⁶⁶ handelt es sich, wie oben bereits angedeutet, beim Verbot der Zufügung unnötiger Leiden oder übermäßiger Verletzungen um Gewohnheitsrecht, welches *Oeter* bis ins Mittelalter zurückverfolgt,⁶⁷ zumindest aber bereits 1868 in der Erklärung von Sankt Petersburg kodifiziert wurde. Weitere Kodifikationen derselben Regel finden sich in der HLKO, dem Genfer Giftgasprotokoll von 1925⁶⁸ und dem Biowaffenabkommen von 1972,⁶⁹ so dass Art. 35 Abs. 2 GAZP II ein deklaratorischer Effekt zukommt.

cc) Ergebnis

Folglich wurde durch den Abwurf der beiden Bomben vom Typ BLU-82 über Afghanistan gegen Art. 23 lit. e HLKO und entsprechendes Gewohnheitsrecht verstoßen.

b) Das Verbot des unterschiedslosen Angriffs

aa) Unterschiedslos wirkende Waffen

Art. 51 Abs. 4 GAZP I verbietet den Einsatz unterschiedslos wirkender Waffen, d.h. von Waffen, die nicht zwischen legitimen und illegitimen Zielen unterscheiden und beide gleichermaßen zu schädigen geeignet sind bzw. die nicht gegen ein spezifisches militärisches Ziel gerichtet werden oder nicht gerichtet werden können. Insbesondere bei der letztgenannten Kategorie stellt sich die allgemeine Frage, ob nicht Staaten, die sich aus finanziellen Gründen⁷⁰ die Entwicklung oder den Erwerb präziserer Waffen nicht leisten können und daher nur über vergleichsweise unpräzise Waffen⁷¹ verfügen, durch Art. 51 Abs. 4 GAZP I daran gehindert werden, diese einzusetzen, ob sie die jeweils präziseste vorhandene Waffe

einzusetzen verpflichtet sind oder ob sie lediglich einer generellen Pflicht unterliegen, zivile Schäden, soweit es ihnen möglich ist, zu vermeiden. Im vorliegenden Fall standen den USA bekanntermaßen noch wesentlich präzisere Waffen zur Verfügung. Hinzuweisen ist auch auf die Tatsache, dass die kostengünstige „Alternative“ in Form der BLU-82, soweit bekannt, nur zwei Mal zum Einsatz kam und ansonsten wesentlich teurere Waffensysteme den Vorzug erhielten.

bb) Der unterschiedslose Angriff

Jedoch ist nicht jede Verwendung einer unterschiedslos wirkenden Waffe verboten, vielmehr sind unterschiedslos wirkende Angriffe untersagt. Während auf den ersten Blick kein Unterschied festzustellen sein mag, so sind doch Fallkonstellationen denkbar, in denen eine unterschiedslos wirkende Waffe dergestalt eingesetzt wird, dass sie nicht unterschiedslos wirkt, weil sich nur ein potenzielles Ziel im betroffenen Zielgebiet befindet, beispielsweise beim Einsatz einer kleinen taktischen Nuklearwaffe gegen ein gegnerisches Schiff oder eine gegnerische Flotte auf hoher See,⁷² was jedoch nur eine theoretische Möglichkeit darstellen dürfte. Im Gegenteil: Die USA erklärten bereits, die Bomben gegen Truppen in leichten Verteidigungsstellungen eingesetzt zu haben⁷³ und keine Erkenntnisse über zivile Opfer ihrer Bombenan-

⁵⁹ *Oeter*, in: *Fleck*, a.a.O. (Fn. 12), S. 97.

⁶⁰ Ebenda.

⁶¹ Art. 41 Abs. 1 GAZP I.

⁶² Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.), Die Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949 und die beiden Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977 sowie das Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 18. Oktober 1907 und Anlage (Haager Landkriegsordnung), 8. Auflage, Bonn, 1988, S. 89. Aktueller sind die Angaben des IKRK im Internet unter: <http://www.icrc.org/ircrceng.nsf/8ec4e051a8621595c1256470032d7ef/f4d150837f39d94125624b005a9029?OpenDocument> (zuletzt besucht am 15. November 2001).

⁶³ So vorgetragen im Rahmen der UN-Waffenkonferenz von Schweden, Mexiko und der Mehrheit der blockfreien Staaten, siehe auch *Fenrick*, *Canadian Yearb'k Int'l Law* 19 (1981), S. 239 f.

⁶⁴ Deutsches Rotes Kreuz (Hrsg.), Die Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949 und die beiden Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977 sowie das Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 18. Oktober 1907 und Anlage (Haager Landkriegsordnung), 8. Auflage, Bonn, 1988, S. 89. Aktueller sind die Angaben des IKRK im Internet unter: <http://www.icrc.org/ircrceng.nsf/8ec4e051a8621595c1256470032d7ef/f4d150837f39d94125624b005a9029?OpenDocument> (zuletzt besucht am 15. November 2001).

⁶⁵ <http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebNORM?OpenView&Start=15.1.14&Count=30&Expand=15.1> (zuletzt besucht am 6. Dezember 2001).

⁶⁶ Selbst wenn Gewohnheitsrecht kodifiziert worden ist, kann es dennoch parallel zum kodifizierten Recht gleichen Inhalts angewandt werden, vgl. *Nicaragua v. United States*, ICJ Rep. 1984, S. 14 ff., para. 175 und 177.

⁶⁷ *Oeter*, in: *Fleck*, a.a.O. (Fn. 12), S. 96.

⁶⁸ RGBI. 1925 II, S. 173.

⁶⁹ BGBl. 1983 II, S. 132.

⁷⁰ Eine Bombe vom Typ BLU-82 kostet nur rund 27.000 US-Dollar, was angesichts der enormen Zerstörungskraft der Waffe ein extrem geringer (und attraktiver) Preis ist, bedenkt man, dass die Stückpreise für Marschflugkörper, beispielsweise vom Typ Tomahawk, im Bereich von Millionen US-Dollar liegen, obwohl bzw. gerade weil diese von wesentlich geringerer Zerstörungskraft sind.

⁷¹ Wie beispielsweise Scud-Raketen.

⁷² Wobei see(kriegs)völkerrechtliche Fragen hier außen vor bleiben sollen, siehe zu diesen beispielsweise *Doswald-Beck*, *San Remo Manual on international law applicable to armed conflicts at sea* (1995); *Ipsen*, in: *Ipsen*, a.a.O. (Fn. 30), S. 1119 ff.; *Heintschel v. Heinegg*, in: *Fleck*, a.a.O. (Fn. 12), S. 327 ff.

⁷³ *Pace*, a.a.O. (Fn. 9).

griffe auf Afghanistan zu haben.⁷⁴ Darüber hinaus wird auch angenommen, dass jeder Einsatz einer Brandwaffe zugleich einen unterschiedslosen Angriff darstellt.⁷⁵ Folglich liegt ein unterschiedsloser Angriff vor.

cc) Ratifikation

Jedoch haben die USA, wie bereits angesprochen, die GAZP nicht ratifiziert, so dass Art. 51 Abs. 4 GAZP I nicht direkt anzuwenden ist.

dd) Gewohnheitsrecht

Es ist allerdings davon auszugehen, dass das Verbot des unterschiedslosen Angriffs mittlerweile nicht nur Völkergewohnheitsrecht geworden ist, sondern einen Grundsatz des Humanitären Völkerrechts darstellt,⁷⁶ was schon daraus folgt, dass die Zivilbevölkerung Schutzobjekt des Humanitären Völkerrechts ist.⁷⁷ Gegen diesen Satz des Völkergewohnheitsrechts ist im vorliegenden Falle ebenfalls verstoßen worden.

e) Das Verbot umweltschädigender Angriffe

Schließlich kann der Einsatz von BLU-82-Bomben aufgrund seiner negativen Auswirkungen auf die Umwelt völkerrechtswidrig gewesen sein: Art. 35 Abs. 3 GAZP I verbietet den Einsatz von Mitteln oder Methoden der Kriegsführung, welche darauf abzielen oder von denen zumindest erwartet werden kann, dass sie der Umwelt schwere und großräumige Langzeitschäden zufügen, wobei die Voraussetzungen der Schwere der Schädigung, des Ausmaßes sowie einer gewissen Dauer der notwendigen Regenerationsdauer der Umwelt kumulative und nicht alternative Voraussetzungen sind. Als das Beispiel schlechthin für eine Schädigung i.S.d. Art. 35 Abs. 3 GAZP I gilt noch immer die Umweltverschmutzung durch in Brand gesetzte Ölquellen während der Golfkriege, insbesondere in Kuwait.⁷⁸ Jedoch haben die USA das Zusatzprotokoll nicht ratifiziert, so dass eine Verletzung von Art. 35 Abs. 3 GAZP I nicht in Frage kommt. Ob bereits ein Gewohnheitsrecht dahingehend besteht, welches umweltschädigende Angriffe verbietet, darf jedoch bislang bezweifelt werden.

III. Ergebnis

Folglich haben die USA mit dem Abwurf von zwei Bomben vom Typ BLU-82 gegen das Verbot der Herbeiführung überflüssiger Leiden nach Art. 23 lit. e HLKO sowie gegen entsprechendes Gewohnheitsrecht und gegen das gewohnheitsrechtliche Verbot des unterschiedslosen Angriffs verstoßen.

Der Fall macht deutlich, wie schwierig es ist, Verletzungen des Humanitären Völkerrechts nachzuweisen, wenn die Informationslage unklar ist. Die einzigen Informationen über den Einsatz kamen in diesem Falle dazu noch aus dem US-Verteidigungsministerium, also gerade von dort, wo die mögliche Verletzung des Humanitären Völkerrechts geplant worden war, und selbst dort kann oder will man keine Angaben über zivile Opfer machen.

So nachvollziehbar und notwendig der „Kampf gegen den Terror“ auch ist, so klar muss auch sein, dass diesem Kampf nicht Menschlichkeit, das Humanitäre Völkerrecht, Menschenrechte oder die Rechtsstaatlichkeit zum Opfer fallen dürfen. Insbesondere darf nicht vergessen werden, dass auch

der Gegner Rechte hat. Das Humanitäre Völkerrecht ist gerade keine juristische Einbahnstraße, die nur einer Seite Recht gibt. Es greift dann ein, wenn das Recht (in Form von Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta) bereits verletzt worden ist und kann nur wirksam sein, wenn seine unbedingte Gegenseitigkeit verstanden und respektiert wird.⁷⁹ Um nicht ungläubig zu werden, muss derjenige, der bestimmte Werte zu verteidigen für sich in Anspruch nimmt, diese auch im Rahmen der Verteidigung weiterhin beachten, da ansonsten dem Gegner eine Rechtfertigung für seine eigenen terroristischen Taten in die Hand gegeben werden würde: Lässt man den Zweck die Mittel heiligen, gibt man jeder Terrororganisation, die ein (politisches) Ziel verfolgt, einen Blankoscheck dergestalt in die Hand, dass man ihnen sagt, dass es in Ordnung sei, völkerrechtliche Grundregeln zu verletzen, solange man ein „höheres“ Ziel verfolge. Darüber hinaus ist zu beachten, dass das Humanitäre Völkerrecht, dadurch dass es auch die eigenen Truppen schützt, quasi eine Defensivwaffe darstellt, was jedoch in einer Position der Stärke leicht vergessen wird: In einer Besprechung des Buches „Waging Modern War: Bosnia, Kosovo and the Future of Combat“, in dem der damalige NATO-Oberbefehlshaber *Wesley K. Clark* seine Schlüsse unter anderem aus der „Operation Allied Force“⁸⁰ zieht, hält *Richard K. Betts* fest: „*One of the most striking features of the Kosovo campaign, in fact, was the remarkable direct role lawyers played in managing combat operations – to a degree unprecedented in previous wars. [...] The role played by lawyers in this war should also be sobering – indeed alarming – for devotees of power politics who denigrate the impact of law on armed conflict.*“⁸¹

Der Rechtsgedanke und das allgemeine völkerrechtliche Rechtsprinzip der Menschlichkeit,⁸² das dem Humanitären Völkerrecht zugrunde liegt, ist zugleich das Fundament für jedes friedliche Zusammenleben und verdeutlicht die Funktion des Humanitären Völkerrechts, das dazu dienen soll, den Friedensschluss und die langfristige friedliche Koexistenz zu ermöglichen. Jeder Verstoß gegen das Humanitäre Völkerrecht, und mag er auch noch so gering erscheinen, muss zwangsläufig diesem Ziel im Wege stehen, schafft er doch Wunden, die vielleicht niemals heilen können und den Grundstein für zukünftige Konflikte darstellen können. ■

⁷⁴ *Rumsfeld*, in: United States Department of Defense News Briefing, Transcript online unter: http://www.defenselink.mil/news/Dec2001/t12042001_t1204sd.html (zuletzt besucht am 5. Dezember 2001).

⁷⁵ Siehe BR-Drucks. 117/92, 27; *Oeter*, in: *Fleck*, a.a.O. (Fn. 12), S. 112; *Kalshoven*, a.a.O. (Fn. 57), S. 256 f.

⁷⁶ *Ipsen*, in: *Ipsen*, a.a.O. (Fn. 30), S. 1086, beispielsweise bezeichnet das Unterscheidungsgebot (anhand des Art. 48 GAZP I) als „Grundregel“.

⁷⁷ Ebenda.

⁷⁸ Hierzu s. *York*, S. African Journal H. R. 7 (1991) S. 269 ff., *Witteler*, HuV-I 4 (1991), S. 48 ff.

⁷⁹ Was augenscheinlich in den USA nicht der Fall ist, vgl. die Diskussion um den rechtlichen Status der von den USA festgehaltenen Al-Quaida- und Taliban-Kämpfer.

⁸⁰ Der Begriff „Allied Force“ wird an dieser Stelle verwendet, um klar zwischen dem Kampf der NATO gegen Jugoslawien und dem Kosovo-Krieg zwischen Jugoslawien und UÇK im ursprünglichen Sinne abzugrenzen, nicht um den Kosovo-Krieg sprachlich zu verharmlosen.

⁸¹ *Betts*, *Compromised Command – Inside NATO's First War*, in: *Foreign Affairs*, Vol. 80, Nr. 4, Juli/August 2001, S. 126 ff. (129).

⁸² *S. Corfu Channel (United Kingdom v. Albania)*, ICJ Rep. 1949, S. 22; *Nicaragua v. United States*, ICJ Rep. 1986, S. 112 ff.

Moderner Luftkrieg und Schutz der Zivilbevölkerung

Michael Bothe*

I.

Luftangriffe haben in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg mehrfach eine wesentliche Rolle in bewaffneten Auseinandersetzungen gespielt. Ich erinnere an die Hauptbeispiele: der Vietnamkrieg, in dem die Vereinigten Staaten Nordvietnam in erheblichem Maße bombardierten, der erste Golfkrieg, bei dem es jedenfalls in einer wichtigen Phase zu einem sog. Krieg der Städte mit nicht unerheblichen Zerstörungen im Irak und im Iran gekommen ist, vor allem jedoch der zweite Golfkrieg, in dem die Alliierten die Rückeroberung Kuwaits auf dem Lande durch eine intensive Bombardierung des Iraks vorbereiteten. Während des Jugoslawien-Konflikts sind sowohl von der NATO als auch von jugoslawischen Kriegsparteien Luftangriffe in begrenztem Umfang durchgeführt worden. Das sog. Jugoslawien-Tribunal, der Internationale Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, hat einen serbischen General wegen Raketenangriffen auf Zagreb auch als Kriegsverbrecher verurteilt. Das letzte Beispiel ist natürlich die Bombardierungskampagne der NATO-Staaten gegen die Bundesrepublik Jugoslawien in der Kosovo-Krise im Jahre 1999. Alle diese Luftangriffe haben intensive Debatten über die völkerrechtlichen Grenzen ihrer Zulässigkeit angestoßen. Um nur das Beispiel des Kosovo-Konflikts zu nehmen: Er hat die Gemüter nicht nur hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Intervention insgesamt unter dem Gesichtspunkt des völkerrechtlichen Gewaltverbots entzweit, sondern auch im Hinblick auf die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit der Luftangriffe nach dem Maßstab des humanitären Völkerrechts. Amnesty International hat in einer Studie die Rechtswidrigkeit eines Teils der Luftangriffe nachzuweisen gesucht. Auf der anderen Seite wird auch im militärischen Establishment der Vereinigten Staaten eine jedenfalls teilweise kritische Diskussion gesucht. Anfang August veranstaltete die Ausbildungsstätte der amerikanischen Marine, das Naval War College in Newport, Rhode Island, eine Konferenz über „Lessons learnt from Kosovo – Legal and Ethical Lessons of NATO’s Kosovo Campaign“.

II.

Die Bewertung von Luftangriffen nach dem Maßstab des humanitären Völkerrechts hat von einer Grundregel auszugehen, nämlich der Unterscheidung zwischen der Zivilbevölkerung und zivilen Objekten auf der einen und Kombattanten bzw. militärischen Zielen auf der anderen Seite. Im Kriege dürfen Schädigungshandlungen nicht gegen die Zivilbevölkerung, sondern nur gegen die militärischen Anstrengungen des Gegners gerichtet werden. Diese alte, in dieser Stringenz erst aus dem 18. Jahrhundert, dem Zeitalter der Aufklärung,

* Prof. Dr. Michael Bothe, Lehrstuhl für Öffentliches Recht einschl. Europa- und Völkerrecht, Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt a.M. Bei diesem Beitrag handelt es sich um einen Vortrag, den der Autor auf der 45. Tagung der Justiziar- und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes, 6.–8. September 2001, in Münster gehalten hat.

stammende Grundregel des Kriegsrechts hat, man muss schon fast sagen in wundersamer Weise, alle technologischen Entwicklungen, alle Tendenzen zum totalen Krieg überlebt. Im 2. Weltkrieg ist diese Regel in vielfältiger Weise verletzt worden. Jedoch ist eben diese Regel auch die Grundlage der Verurteilung wegen Kriegsverbrechen in den Nürnberger Prozessen gewesen. Nach dem 2. Weltkrieg hat kein Staat ernsthaft die Weitergeltung dieses Prinzips der Unterscheidung angezweifelt, obwohl man sich bei der Entwicklung der Atomwaffen und der Nuklearstrategie nicht darum gekümmert hat. Darum war es auch zunächst nicht möglich, dieses Prinzip in Vertragsform erneut zu formulieren. Die Genfer Konventionen von 1949 schweigen darüber. Der 1956 vom IKRK unternommene Versuch, eine Neuformulierung dieses Prinzips zu erreichen, ist auf der Rot-Kreuz-Konferenz in Delhi 1957 als Opfer der propagandistischen Auseinandersetzungen im Kalten Krieg eben über die Anwendung von Atomwaffen gescheitert. Der Durchbruch zu einer vertraglichen Neuformulierung gelang erst mit dem 1. Zusatzprotokoll von 1977. Dieser Vertrag hat eine grundsätzliche juristische Diskussion über Kampfmittel und -methoden auch über nicht-konventionelle Waffen angestoßen, obwohl einige Staaten behaupten, dass das 1. Zusatzprotokoll auf letztere nicht anwendbar ist. Bemerkenswert ist dabei, dass von keinem Staat, auch und gerade nicht von den Vereinigten Staaten, bezweifelt wird, dass das Zusatzprotokoll insofern Regeln des völkerrechtlichen Gewohnheitsrechts wiedergibt, d.h. dass auch die Vereinigten Staaten, die nicht Vertragspartei des Protokolls sind, daran gebunden sind. Von den Formulierungen des Protokolls werde ich darum im Folgenden ausgehen.

Das Prinzip der Unterscheidung lässt sich in zwei einfachen Grundregeln zusammenfassen:

1. Angriffe dürfen nur auf militärische Ziele gerichtet werden.
2. Auch bei Angriffen auf militärische Ziele ist ein unverhältnismäßiger Begleitschaden bei der Zivilbevölkerung und an zivilen Objekten zu vermeiden.

Diese beiden Grundregeln gilt es nun genauer zu entfalten.

III.

Zunächst ist zu fragen, was denn ein militärisches Ziel ist. Das 1. Protokoll gibt in Art. 52 Abs. 2 S. 2 darauf folgende Antwort:

„Soweit es sich um Objekte handelt, gelten als militärische Ziele nur solche Objekte, die aufgrund ihrer Beschaffenheit, ihres Standorts, ihrer Zweckbestimmung oder ihrer Verwendung wirksam zu militärischen Handlungen beitragen und deren gänzliche oder teilweise Zerstörung, deren Inbesitznahme oder Neutralisierung unter den in dem betreffenden Zeitpunkt gegebenen Umständen einen eindeutigen militärischen Vorteil darstellt.“

Hier werden zwei Kriterien miteinander verbunden, nämlich einmal der wirksame Beitrag zu militärischen Handlungen, zum anderen der militärische Vorteil, der aus der Zerstörung, Inbesitznahme oder Neutralisierung des Objektes zu ziehen ist. Diese Voraussetzungen sind natürlich bei reinen militärischen Anlagen wie Kasernen, Befestigungen und Ähnlichem ohne Weiteres erfüllt. Schwieriger ist die Frage dann zu beantworten, wenn Objekte eine militärische und eine zivile Verwendung besitzen. Hier gilt die Regel, dass eine militärische Verwendung, auch eine hinreichend wahrscheinliche zukünftige militärische Verwendung, ein Objekt zum militärischen Ziel macht. Dies gilt insbesondere für Infrastruktureinrichtungen: Verkehrsinfrastruktur (Straßen, Brücken, Bahnlinien, Flughäfen, Energieerzeugung und Transport) sowie die Infrastruktur der Telekommunikation. Dies führte dazu, dass traditionell diese Einrichtungen in der Tat umfassend als militärische Ziele angesehen worden sind. Dabei droht allerdings in Vergessenheit zu geraten, und ist leider auch gelegentlich in Vergessenheit geraten, dass solche Infrastruktureinrichtungen nicht *per definitionem* militärische Ziele sind, sondern nur weil und insoweit sie die zitierte Definition erfüllen, d.h. in dem konkreten Fall einen Beitrag zur militärischen Anstrengung leisten und weil demgemäß ihre Zerstörung der gegebenen Situation einen militärischen Vorteil darstellt.

Deswegen sind auch Angriffe auf die Verkehrsinfrastruktur während des Kosovo-Konflikts umstritten. Nicht jede Brücke ist ein militärisches Ziel. Es ist immer danach zu fragen, ob ihre Zerstörung einen militärischen Vorteil bedeutet. In einem klassischen Landkrieg, in dem der Nachschub über die Verkehrsinfrastruktur des Landes rollt, deren empfindlicher Punkt Brücken sind, kann man das in aller Regel annehmen und hat es auch angenommen. In einem Konflikt wie der Kosovo-Intervention der NATO-Staaten, wo es eine Front am Boden erklärtermaßen nicht geben sollte, verliert diese Funktion der Verkehrsinfrastruktur freilich jede Bedeutung. Welchen Beitrag die Brücken in Novi Sad, fernab vom Kosovo, zu den militärischen Anstrengungen der Bundesrepublik Jugoslawien gegen die NATO-Staaten leisten sollten, ist schwer einzusehen. Meine Schlussfolgerung ist darum, dass der Angriff auf solche Brücken völkerrechtswidrig war.

Anders ist die Lage wohl in der Regel bei der Infrastruktur für Energie und Telekommunikation zu beurteilen. Diese Infrastruktur ist auch für die Luftabwehr lebenswichtig. Eine Trennung in zivile und militärische Infrastruktur ist hier kaum möglich.

Eine wesentliche Präzisierung der Definition des militärischen Ziels besteht darin, dass nicht etwa jeder Vorteil, der aus der Zerstörung entstehen könnte, diese Zerstörung rechtfertigt, sondern nur der „*eindeutige militärische Vorteil*“. Ein politischer Vorteil kann die Zerstörung nicht legitimieren. Diese Unterscheidung ist wichtig und spielt eine praktische Rolle. Letztlich hatte die Bombenkampagne das politische Ziel, die Belgrader Regierung an den Verhandlungstisch zurückzubringen. Es ging nicht um die Zerstörung eines militärischen Potenzials, das der NATO ohnehin nicht gefährlich werden konnte. Es ging um die Brechung des Wider-

standswillens der jugoslawischen Führung. Diese psychologische Wirkung eines Bombardements mag äußerst vorteilhaft sein. Sie stellt jedoch keinen militärischen Vorteil dar, sondern „nur“ einen politischen. Diese Wirkung allein vermag also rechtlich gesehen eine Zerstörung nicht zu rechtfertigen.

Das führt dazu, dass die Rechtfertigungsstrategien für diese Luftangriffe etwas Doppelbödiges haben. Man brauchte Ziele, die den klassischen Kriterien für militärische Ziele genügten, deren Zerstörung einen militärischen Vorteil in traditionellem Sinn bot. Darum ging es aber in Wahrheit gar nicht, sondern um ein politisches Druckmittel. Dies sollte gerade bei einer sog. humanitären Intervention dazu führen, dass die eingesetzten Mittel doch sehr kritisch überdacht werden, kritischer, als das im Kosovo-Konflikt geschehen ist.

IV.

Die zweite wesentliche Grundregel ist das Verbot eines unverhältnismäßigen „übermäßigen“ zivilen Kollateralschadens. Letzteres ist ein völkerrechtlicher Fachbegriff, was herauszufinden sich die Philologen, die ihn zum Unwort des Jahres 1999 erklärten, offensichtlich nicht die Mühe gemacht haben. Allerdings sollte dieser „philologische Kollateralschaden“ einer juristischen Debatte doch auf einen wichtigen Punkt hinweisen, nämlich auf die Notwendigkeit der Verständigung zwischen juristischer und militärischer Fachwelt auf der einen und der Zivilgesellschaft auf der anderen Seite. Darauf wird noch zurückzukommen sein. Das 1. Protokoll formuliert das Verbot des unverhältnismäßigen Kollateralschadens wie folgt: Ein Angriff ist gemäß Art. 51 Abs. 5 b) verboten,

„bei dem damit zu rechnen ist, dass er auch Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen zusammen verursacht, die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen“.

Es muss also ein militärischer Vorteil, und zwar ein konkreter und unmittelbarer, in Bezug gesetzt werden zu Verlusten unter der Zivilbevölkerung oder Zerstörung ziviler Objekte. Wie soll das gehen? Wie viel Tote darf denn die Verhinderung eines Durchbruchs des Gegners durch Sperrfeuer, durch Verwendung schwerster Munition, *horribile dictu* durch Atomwaffen kosten? Das Verhältnismäßigkeitsprinzip verlangt hier, Unvergleichbares miteinander zu vergleichen. Dieser Bewertung, die im Grunde willkürlich quantifiziert, um zu Vergleichsmaßstäben zu kommen, haftet schon etwas Peinliches an. Dennoch ist die Regel vernünftig, so vernünftig wie das Verhältnismäßigkeitsprinzip auch in anderen Zusammenhängen ist, wo es uns allenthalben in der Rechtsordnung begegnet, im deutschen Recht, im Recht anderer Staaten, im europäischen Recht, im Rahmen des Menschenrechtsschutzes, wenn es darum geht zu bestimmen, wie schwerwiegend Einschränkungen von Grundrechten eigentlich sein dürfen. Dabei werden immer Äpfel mit Birnen verglichen. Allerdings haben wir in diesen anderen Zusammenhängen, in denen wir das Verhältnismäßigkeitsprinzip als

selbstverständlichen Bestandteil der Rechtsordnung ansehen, den Vorteil, dass eine verbindliche richterliche Entscheidung praktisch möglich ist und durch Fallrecht verlässliche Maßstäbe geschaffen werden. Bislang ist es im Völkerrecht nur ausnahmsweise so, dass das Urteil eines militärischen Entscheidungsträgers darüber, welcher Begleitschaden noch als verhältnismäßig anzusehen ist, durch ein unabhängiges Gericht hinterfragt werden kann.

Diese Schwierigkeit, auf die noch zurückzukommen ist, darf jedoch nicht zu einer Kapitulation der juristischen Kritik vor der militärischen Entscheidung führen. Nachdenklichkeit ist angezeigt. Angriffe auf Infrastrukturen haben gerade im 2. Golfkrieg ganz erhebliche Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der Zivilbevölkerung im Irak, vor allem in Bagdad gehabt. In modernen Industriestaaten gibt es eine große Zahl von Schutzmechanismen, die bei Zerstörung der Infrastruktur von Verkehr, Energie und Kommunikation und Telekommunikation eingreifen können. Zivilschutz ist eine wesentliche Aufgabe, die auch mit erheblichen Erfolgen aufwarten kann. Die Großstädte der Dritten Welt sind von der besagten Infrastruktur nicht minder abhängig als die Großstädte in den entwickelten Industriestaaten. Die wirksamen fail safe-Mechanismen fehlen jedoch. Darum brach in Bagdad auch die Nahrungsmittel- und Trinkwasserversorgung zusammen, das öffentliche Gesundheitswesen konnte nicht mehr funktionieren. Die Folgen für die Zivilbevölkerung waren entsprechend katastrophal. Dies sind Kollateralschäden, die mit einem sehr großen Gewicht in die Abwägung mit militärischen Vorteilen eingehen müssen. Deshalb ist die Rechtmäßigkeit der Angriffe auf die irakische Infrastruktur während des 2. Golfkriegs mit erheblichen Fragezeichen zu versehen. Deshalb ist es ein Schritt in die richtige Richtung, wenn die NATO-Staaten während des Kosovo-Konflikts offenbar darauf verzichtet haben, die Energieinfrastruktur Jugoslawiens nachhaltig lahm zu legen, obwohl dies offenbar technisch möglich gewesen wäre. Man hat sich vielmehr darauf beschränkt, die Stromversorgung in einer Weise zu unterbrechen, die eine relativ rasche Wiederherstellung der Versorgung ermöglichte. Das ist, so meine ich, eine richtige Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

V.

Das Prinzip der Unterscheidung steht und fällt mit der praktischen Möglichkeit, einen Angriff auf militärische Ziele zu beschränken. Dies bedeutet, dass nicht nur das richtige Ziel ausgewählt werden muss, sondern auch, dass eben dieses und nicht ein anderes getroffen wird. Gemäß der Art. 57 Abs. 2 lit. a) ii) des 1. Protokolls hat der Angreifer

„bei der Wahl der Angriffsmittel und -methoden alle praktisch möglichen Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, um Verluste unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen und die Beschädigung von zivilen Objekten, die dadurch verursacht werden könnten, zu vermeiden und in jedem Fall auf ein Mindestmaß zu beschränken“.

Dies bedeutet ein Gebot der Zielgenauigkeit nach Maßgabe des praktisch Möglichen. Diese praktischen Möglichkeiten

sind in den letzten Jahrzehnten ganz erheblich gewachsen. Während im 2. Weltkrieg die Geschichte der Angriffe auf militärische Ziele durch tragische Fehlwürfe gekennzeichnet ist, hat sich bereits im Vietnamkrieg die Praxis eines „precision bombing“ jedenfalls bei Angriffen auf Bevölkerungszentren durchgesetzt. Die Möglichkeiten der Zielgenauigkeit sind durch die Entwicklung von sog. smart bombs, die auf ein genau programmiertes Ziel gesteuert werden, noch weiter gewachsen. Das Gebot praktisch möglicher Vorsichtsmaßnahmen, das im Protokoll I formuliert ist, bedeutet, dass grundsätzlich derjenige Staat, der diese technologischen Möglichkeiten hat, zivile Begleitschäden zu mindern, sie auch einsetzen muss. Das führt natürlich bei asymmetrischen Konflikten möglicherweise zu unterschiedlichen Standards für die jeweiligen Seiten, je nach gegebenen Möglichkeiten. Der Gesichtspunkt der Gegenseitigkeit darf jedoch nicht dazu führen, dass Möglichkeiten, die Zivilbevölkerung zu schonen, nicht genutzt zu werden brauchen, wenn nur eine Seite praktisch diese Möglichkeit hat. Das bedeutet allerdings noch nicht, dass ein technologisch hoch entwickelter, Krieg führender Staat nun ausschließlich smart bombs benutzen muss. Davor bewahrt das in das 1. Protokoll ganz bewusst eingefügte Kriterium der praktischen Möglichkeit.

VI.

Das Problem der Vorsichtsmaßnahmen bei Angriffen führt zu den Fragen des Entscheidungsprozesses und der Entscheidungsträger bei Angriffen. Die Zielbestimmung im Luftkrieg ist ein hoch komplexer Verwaltungsvorgang, der genau geregelt ist. Es ist bekannt, dass im Kosovo-Konflikt bestimmte Entscheidungen dem Präsidenten der Vereinigten Staaten vorbehalten waren. Die Zielfindung im Luftkrieg erfolgt nicht in der Hitze des Gefechts, sondern in einem sehr komplexen Bewertungsprozess, in dem auch rechtliche Erwägungen eine entscheidende Rolle spielen. Dies ist schon für den Vietnamkonflikt, sodann auch für den 2. Golfkrieg und für den Kosovo-Konflikt dokumentiert. Es wird berichtet, dass in letzterem Konflikt die Festlegung eines bestimmten Ziels ein Vorgang war, der (online!) durchschnittlich zwei Tage dauerte.

Dieser Befund macht es möglich, darüber nachzudenken, in welcher Weise die in diesem Prozess verwandten Entscheidungsmaßstäbe eigentlich geprägt werden oder weiter geprägt werden können. Das macht einen Dialog zwischen den militärischen Entscheidungsträgern und einer kritischen Öffentlichkeit jedenfalls außerhalb der konkreten Einzelentscheidung, die ihrer Natur nach in einem geschlossenen System stattfinden muss, möglich und erforderlich. Dies ist umso wichtiger, als die Bestimmung dessen, was ein relevanter militärischer Vorteil im Rahmen der Definition des militärischen Ziels, und dessen, was als verhältnismäßiger Kollateralschaden hinzunehmen ist, nicht nur eine sorgfältige Evaluierung der Fakten, sondern auch Werturteile erfordert. Es ist vorgeschlagen worden, dass der hierbei anzuwendende Maßstab das Urteil eines „reasonable military commander“ sein müsse. Dieser Vorschlag hört sich auf den ersten Blick sehr plausibel an. Er ist freilich nicht ohne Probleme. In einem demokratischen System darf der militärische Bereich kein autonomes Wertesystem entwickeln, das

sich von der Zivilgesellschaft maßgeblich unterscheidet. Auch militärische Entscheidungen müssen sich in das Wertesystem der demokratischen Verfassung einordnen. Exklusiv militärische Wertvorstellungen darf es in diesem Kontext nicht geben. Notwendig ist darum ein Dialog zwischen Zivilgesellschaft und Militär. Damit stellen sich nicht unerhebliche Probleme der Verständigung, die bei der Behandlung des Begriffes des Kollateralschadens bereits angedeutet wurden. Dieser Dialog ist notwendig sowohl aus der Sicht des Militärs als auch aus derjenigen der Zivilgesellschaft. Das Bedürfnis äußerer Sicherheit dieser Gesellschaft kann letztlich nur durch Militär befriedigt werden. Deshalb wäre es unsinnig, wenn diese Zivilgesellschaft auf militärisches Sachargument nicht hören würde. Auf der anderen Seite kann und darf das Militär in einem demokratischen System letztlich nicht ohne Rückendeckung in der demokratischen Basis funktionieren.

VII.

Unabhängige Gerichte sind ein wesentliches Element der Kontrolle militärischer Entscheidungen und damit auch der Rückbindung des Militärs in der Zivilgesellschaft. Dies ist heute verstärkt der Fall, auch bei solchen Fragen wie der rechtlichen Zulässigkeit von militärischen Schädigungshandlungen in Bezug auf den Konfliktgegner. Welche Bedeutung diese Kontrolle praktisch gewonnen hat, belegt ein Blick auf die verschiedenen gerichtlichen oder gerichtsnahen Institutionen, die sich mit der Bombardierung Jugoslawiens durch die NATO-Staaten zu beschäftigen hatten oder haben.

Jugoslawien hat vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag ein Verfahren gegen die NATO-Staaten angestrengt, in dem es nicht nur um die Frage der Zulässigkeit der Intervention insgesamt, sondern auch um die Rechtmäßigkeit der eingesetzten Mittel, d.h. um die Zulässigkeit der Bombardierung nach humanitärem Völkerrecht geht. Aus, wie ich meine, überzeugenden Erwägungen der Zuständigkeit hat der Gerichtshof den Erlass von sog. provisional measures, also die Gewährung von einstweiligem Rechtsschutz, abgelehnt. Es steht nicht zu erwarten, dass in dem noch anhängigen Hauptsacheverfahren bei der Zuständigkeit eine andere Entscheidung getroffen werden wird. Damit sind die rein zwischenstaatlichen Streiterledigungsverfahren für diesen Konflikt wohl nicht einschlägig. Das Beispiel zeigt aber, dass auch in Zukunft eine Entscheidung durch den Internationalen Gerichtshof durchaus denkbar ist.

Ein weiteres noch befasstes Forum ist der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte. Die Angehörigen von Personen, die durch NATO-Angriffe getötet wurden, machen gegenüber denjenigen NATO-Staaten, die Mitgliedstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention sind, eine Verletzung des Rechts auf Leben geltend. Dieses Recht sichern die Vertragsparteien der EMRK „*allen ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Personen*“ zu. Im Falle einer kriegerischen Besetzung hat der Gerichtshof in der Tat der Bevölkerung des besetzten Gebietes gegenüber der Besatzungsmacht den Schutz der EMRK zugesprochen. Dies leuchtet für den Fall der Besetzung durchaus ein. Ob aber jede Person, die durch

Kampfhandlungen betroffen ist, als eine der Hoheitsgewalt des kämpfenden Staates unterstehende Person zu betrachten ist, kann man bezweifeln. Die EMRK ist wohl kaum ein tauglicher Maßstab für die rechtliche Zulässigkeit von Kampfhandlungen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte könnte hier gar nicht anders als das humanitäre Völkerrecht in den Artikel 2, das Recht auf Leben, hinein zu interpretieren, und würde dadurch praktisch zu einer Rechtsprechungsinstanz für eben dieses humanitäre Völkerrecht. Dies ist wohl eine zu listige Begründung einer neuen Zuständigkeit.

Individuelle Rechtsbehelfe sind auch vor staatlichen Gerichten in diesem Zusammenhang denkbar. So haben Unternehmen aus NATO-Staaten, die nach Jugoslawien exportiert haben, darüber nachgedacht, ob denn die behauptete Rechtswidrigkeit der NATO-Aktion nicht Grundlage für einen Schadensersatz hinsichtlich der unbestreitbaren wirtschaftlichen Schäden bieten könnte, die diese Unternehmen erlitten haben. Soweit mir bekannt, ist es letztlich zu solchen Prozessen nicht gekommen. Der Konflikt hat früh genug aufgehört.

Schließlich, last but not least, ist die strafrechtliche Verantwortung der handelnden Individuen zu erwähnen. Für Verletzungen des humanitären Völkerrechts, die möglicherweise durch die NATO-Staaten begangen wurden, ist das Tribunal für das ehemalige Jugoslawien zuständig, daran besteht kein Zweifel. Die Leiterin der Anklagebehörde dieses Gerichts, *Carla del Ponte*, hat deshalb prüfen lassen, ob denn ein Anfangsverdacht vorliege, der eine strafrechtliche Untersuchung gegen Entscheidungsträger der Bombardierungskampagne rechtfertigen würde. Eine offiziell anonym gebliebene Expertengruppe hat dies aus einer Reihe von tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen abgelehnt, über die sich im Einzelnen trefflich streiten lässt und auch gestritten wird, da der Bericht veröffentlicht wurde. Mit dieser Prüfung ist aber jedenfalls der Weg gewiesen, auf dem in Zukunft der Ständige Internationale Strafgerichtshof in solchen Fällen befasst werden könnte. Hier besteht ein erhebliches Potenzial an richterlicher Kontrolle, wenn der Staat, auf dessen Gebiet Kriegsverbrechen begangen werden, also bei möglicherweise rechtswidrigen Luftangriffen der Staat, der bombardiert wird, Vertragspartei des Statuts des Gerichts ist. Hier liegt sicherlich auch eine wichtige Möglichkeit auch der Klärung mancher in diesem Vortrag angeschnittenen Zweifelsfragen.

VIII.

Man darf aber nicht leugnen, dass die Rolle einer internationalen Strafgerichtsbarkeit für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts begrenzt ist. Wichtiger ist, es sicherzustellen, dass die richtigen Entscheidungsmaßstäbe von vornherein in militärische Entscheidungen eingehen, nicht zuletzt in Entscheidungen über Zielauswahl im Luftkrieg. Der wichtigste Weg hierzu ist ein kritischer Dialog zwischen Militär und Zivilgesellschaft, in dem nicht zuletzt die Organisationen des Roten Kreuzes eine wesentliche Rolle spielen können. Darum bin ich für die Möglichkeit, gerade den Justizaren des Deutschen Roten Kreuzes diese Überlegungen zu unterbreiten, sehr dankbar. ■

Die Zusammenarbeit Deutschlands mit dem Internationalen Strafgerichtshof

Anmerkungen zum Regierungsentwurf eines IStGH-Gesetzes

Jörg Meißner*

I. Vorbemerkung

Weniger als zwei Jahre nach der Annahme des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs¹ am 17. Juli 1998 in Rom steht dessen Inkrafttreten kurz bevor: 52 der 60 hierfür erforderlichen Ratifikationsurkunden sind inzwischen beim Generalsekretär der Vereinten Nationen in New York hinterlegt worden.² Damit der Gerichtshof seine Aufgabe, die schwersten internationalen Verbrechen zu verfolgen, erfüllen kann, wird er maßgeblich auf die Mitwirkung der Staaten angewiesen sein, auf deren Territorien sich Verdächtige und Beweismittel befinden.³ Daher verpflichtet das Statut alle Staaten, die diesem völkerrechtlichen Vertrag beitreten (Vertragsstaaten), zur Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Statut – nach einer Konkretisierung des Art. 16 Abs. 2 GG⁴ und der parlamentarischen Zustimmung gemäß Art. 59 Abs. 2 GG⁵ – am 11. Dezember 2000 ratifiziert. Am 16. Januar 2002 hat die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes vom 17. Juli 1998⁶ beschlossen. Dieser enthält in Art. 1 den Entwurf des Gesetzes über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof,⁷ das insbesondere⁸ die Mitwirkung deutscher Stellen an Strafverfahren des Gerichtshofs regeln wird. Dieser Beitrag soll untersuchen, ob die betreffenden Vorschriften den völkerrechtlichen Anforderungen des Statuts und der Verfahrens- und Beweisordnung des Gerichtshofs (VBO)⁹ gerecht werden. Hierzu werden zunächst Grundzüge des völkerrechtlichen Zusammenarbeitsregimes dargestellt (II.). Sodann wird die Umsetzung dieser Regelungen im Hinblick auf die verschiedenen Typen von Ersuchen betrachtet (III.). Am Ende steht eine erste Bewertung des IStGHG-Entwurfs (IV.).

II. Die Grundzüge der völkerrechtlichen Pflicht zur Zusammenarbeit

Im Kern der Vorschriften über die Zusammenarbeit steht die Pflicht zur Erledigung eines Ersuchens des Gerichtshofs; dabei wird nach dessen Gegenstand differenziert zwischen Festnahme und Überstellung (Art. 89 Abs. 1),¹⁰ vorläufiger Festnahme (Art. 91), Durchbeförderung (Art. 89 Abs. 3) sowie Maßnahmen der Rechtshilfe (Art. 93). Diese Pflicht wird flankiert durch ergänzende Pflichten, die eine effektive Zusammenarbeit sicherstellen sollen. Dies sind die Pflicht zur uneingeschränkten Zusammenarbeit (Art. 86), die den Vertragsstaaten verbietet, der Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof Hindernisse in den Weg zu legen, und sie zur unverzüglichen Erledigung eines Ersuchens unter Aufwendung aller zur Verfügung stehenden Mittel anhält,¹¹ die allgemeine Konsultationspflicht (Art. 97) sowie die Pflicht zur

Anpassung des staatlichen Rechts (Art. 88). Eine Pflicht zur spontanen Zusammenarbeit ohne Ersuchen des Gerichtshofs besteht demgegenüber nicht.¹²

Wesentlich für das Regime der Zusammenarbeit ist die Entscheidungsbefugnis des Gerichtshofs über die Auslegung und Anwendung des Statuts. Nach dem Grundsatz der Kompetenz-Kompetenz, die jedem internationalen Gericht zusteht und die in allgemeiner Form in Art. 119 Abs. 1¹³ sowie speziell in Art. 19 Abs. 1 und Art. 87 Abs. 7 geregelt ist, entscheidet der Gerichtshof selbst über den Umfang seiner Befugnisse.¹⁴ Hierzu gehört auch die verbindliche Beur-

* Rechtsassessor Jörg Meißner ist Doktorand an der Universität München. Der Verf. dankt dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i.Br., für wertvolle Unterstützung.

¹ Abgedruckt in: I.L.M. 37 (1998), S. 999. Im Folgenden: Statut und Gerichtshof. Artikel ohne Quellenangaben sind Vorschriften des Statuts.

² Stand: 20. Februar 2002.

³ Vgl. Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (JStGH), Prosecutor v. Blaskic, Judgement on the Request of the Republic of Croatia for Review of the Decision of Trial Chamber II of 18 July 1997, IT-95-14-AR108bis, 29. Oktober 1997, Ziff. 26; Cassese, Reflections on International Criminal Justice, in: Modern Law Review 61 (1998), S. 1, 10.

⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 16) vom 29. November 2000, BGBl. 2000 I, S. 1633. Vgl. dazu Zimmermann, Die Auslieferung Deutscher an Staaten der Europäischen Union und internationale Strafgerichtshöfe, in: JZ 2001, S. 233 ff.

⁵ Gesetz zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998 (IStGH-Statutgesetz) vom 4. Dezember 2000, BGBl. 2000 II, S. 1393.

⁶ BR-Drs. 30/02 vom 18. Januar 2002. Im Folgenden: AusfG-Entwurf. Gleichzeitig wurde der Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Völkerstrafgesetzbuches (VStGBEG-Entwurf, BR-Drs. 29/02 vom 18. Januar 2002) beschlossen. Vgl. dazu Kreß, Vom Nutzen eines deutschen Völkerstrafgesetzbuchs, Baden-Baden 2001, S. 7 ff.; Werle, Konturen eines deutschen Völkerstrafrechts, in: JZ 2001, S. 885, 886.

⁷ Im Folgenden: IStGHG-Entwurf.

⁸ Daneben enthält der IStGHG-Entwurf Bestimmungen über die Vollstreckung von Entscheidungen des Gerichtshofs in Deutschland (§§ 40 bis 46) sowie über Ersuchen an den Gerichtshof zur Förderung eines deutschen Strafverfahrens (§§ 64 bis 67). Diese Regelungsbereiche sind nicht Gegenstand dieses Beitrags.

⁹ Zugrunde gelegt wird der von der Vorbereitungscommission erarbeitete Entwurf, PCNICC/2000/1/Add. 1, abrufbar auf www.un.org/icc (20. Februar 2002).

¹⁰ Zum Begriff der Überstellung vgl. Art. 103.

¹¹ Vgl. Human Rights Watch (Hrsg.), Justice in the Balance – Recommendations for an Independent and Effective International Criminal Court, New York, Washington, London 1998, S. 148; Kreß, in: Triffler (Hrsg.), Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Baden-Baden 1999, Art. 86 Rnr. 9.

¹² Vgl. Probst/Schlunck, in: Triffler (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 93 Rnr. 8.

¹³ Vgl. Jarasch, Errichtung, Organisation und Finanzierung des Internationalen Strafgerichtshofes und die Schlussbestimmungen des Statutes, in: HuV-I 12 (1999), S. 10, 18.

¹⁴ Vgl. die Ausführungen des Internationalen Gerichtshofs (IGH), Nottebohm Case, Liechtenstein v. Guatemala, Preliminary Objection, 18. November 1953, ICJ-Reports 1953, S. 111, 119; JStGH, Prosecutor v. Tadic, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, IT-94-1-AR72, A.Ch., 2. Oktober 1995, Ziff. 18; Hall, in: Triffler (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 19 Rnr. 2.

teilung der Rechtmäßigkeit eines Ersuchens;¹⁵ andernfalls wäre die Zusammenarbeit in jedem Einzelfall der Willkür des ersuchten Staates unterworfen.¹⁶

Die Entscheidungskompetenz des Gerichtshofs hat zur Folge, dass ein Vertragsstaat aus seiner Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Ersuchens selbst keine Rechtsfolgen ableiten darf. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der formellen Anforderungen an ein Ersuchen und die Zuständigkeit des ersuchten Staates für dessen Erledigung.¹⁷ Nur eingeschränkt besteht die Entscheidungskompetenz, wenn das Statut den Vertragsstaaten ausnahmsweise das Recht einräumt, ein Ersuchen – vorübergehend oder endgültig, ganz oder teilweise – abzulehnen. Sofern sie nicht der gegenwärtigen Unsicherheit der rechtlichen Beurteilung Rechnung tragen,¹⁸ zeichnen sich diese Verweigerungsrechte im weiteren Sinne dadurch aus, dass den Vertragsstaaten eine eigene Entscheidungsbefugnis ähnlich einem Beurteilungs-¹⁹ oder Ermessensspielraum²⁰ verbleibt. Sie berühren nicht die Rechtmäßigkeit des Ersuchens, sondern allein die Pflicht zu dessen Erledigung.

Bei der Ausfüllung eines eigenen Entscheidungsspielraums unterliegen die Vertragsstaaten nur einer nachträglichen Kontrolle durch den Gerichtshof im Verfahren nach Art. 87 Abs. 7. Ein Verfahren zur Entscheidung über die Rechtmäßigkeit eines Ersuchens ist demgegenüber im Statut nicht ausdrücklich geregelt. Lediglich Regel 195 Abs. 1 VBO sieht eine Information des Gerichtshofs über entgegenstehende völkerrechtliche Pflichten vor. Im Übrigen konnte nur Einigkeit über ein Konsultationsverfahren erzielt werden (Art. 97).²¹ Die Verbindlichkeit eines Ersuchens einerseits, die Entscheidungsbefugnis des Gerichtshofs andererseits machen jedoch ein Verfahren erforderlich, in dem der Gerichtshof auf Betreiben des ersuchten Staates die Rechtmäßigkeit seines Ersuchens prüfen kann. Einer ausdrücklichen Regelung hierzu bedarf es nicht.²² Es ist daher zu erwarten, dass der Gerichtshof, ähnlich dem Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, ein entsprechendes Verfahren entwickeln wird.²³ Art. 119 Abs. 1 gibt den Weg hierfür vor, indem er die Befugnis des Gerichtshofs anerkennt, Streitigkeiten über seine richterlichen Aufgaben durch eine eigene Entscheidung beizulegen. Zu diesen Aufgaben zählen – in Abgrenzung zu den rein administrativen Aufgaben – alle Tätigkeiten, die im weitesten Sinne einen Bezug zu einem Strafverfahren gegen eine Person aufweisen,²⁴ und damit auch Ersuchen um Zusammenarbeit, da diese eine Strafverfolgung durch den Gerichtshof erst ermöglichen.²⁵

III. Die Umsetzung der völkerrechtlichen Zusammenarbeitspflicht im IStGH-Entwurf

1. Allgemeine Vorschriften (§§ 1, 68–73 IStGHG-Entwurf)²⁶

Die Zuständigkeit auf der Bewilligungsebene und für den übrigen völkerrechtlichen Verkehr mit dem Gerichtshof liegt gemäß § 68 grundsätzlich beim Bundesministerium der Justiz, das im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und anderen betroffenen Bundesministerien entscheidet.

Ersucht der Gerichtshof um die Überstellung einer Person, der nach deutschem (Landes-)Verfassungsrecht Immunität

zukommt, so sieht § 70 lediglich eine Mitteilung an die betreffende Gesetzgebungskörperschaft vor; ein aus der Immunität abzuleitendes Hindernis sucht man in den Vorschriften über die Überstellung vergeblich. Dies entspricht dem Statut: Gemäß Art. 27 Abs. 2 kann sich der ersuchte Staat weder auf verfassungsrechtliche²⁷ noch auf völkerrechtliche²⁸ Sonderstellungen eigener Organe berufen.

Zur Beachtung der völkerrechtlichen Immunität der Organe anderer Staaten (Art. 98 Abs. 1) und besonderer Abkommen, welche die Überstellung einer Person von deren Zustimmung

¹⁵ Vgl. *Wirth/Harder*, Die Anpassung des deutschen Rechts an das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs aus Sicht deutscher Nichtregierungsorganisationen, in: ZRP 2000, S. 144, 145; zu den *ad hoc*-Tribunalen: *Sluiter*, Co-operation with the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda, in: *Fischer/Kreß/Lüder* (Hrsg.), International and National Prosecution of Crimes Under International Law, Berlin 2001, S. 681, 691 f.

¹⁶ Vgl. *Slade/Clark*, Preamble and Final Clauses, in: *Lee* (Hrsg.), The International Criminal Court – The Making of the Rome Statute, Den Haag, Boston, London 1999, S. 421, 429.

¹⁷ An der Erledigungszuständigkeit kann es fehlen, wenn die Hoheitsausübung des betreffenden Staates im Hinblick auf eine Person, eine Sache oder eine Information infolge völkerrechtlicher Immunitäten (Art. 98 Abs. 1), besonderer völkerrechtlicher Verträge (Art. 98 Abs. 2, Art. 93 Abs. 9 lit. b) oder Geheimhaltungspflichten (Art. 73) zugunsten eines anderen Völkerrechtssubjekts beschränkt ist. Vgl. zu Art. 98, Regel 195 Abs. 1 VBO: *Bourdon*, La Cour pénale internationale, Paris 2000, S. 264; *Kreß*, Völkerstrafrecht in Deutschland, in: NSZ 2000, S. 617, 622 f.

¹⁸ Vgl. Art. 89 Abs. 2, Art. 90 Abs. 3 und 5, Art. 95.

¹⁹ Dies ist in Art. 93 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 hinsichtlich der Auslegung und Anwendung nationalen Rechts und in Art. 93 Abs. 4, Art. 72 hinsichtlich der Bestimmung der nationalen Sicherheit der Fall. Zu Art. 93 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 vgl. *Bourdon*, a.a.O. (Fn. 17), S. 259; *Dixon/Duffy*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 72 Rn. 1 f. Zur Auslegung nationalen Rechts durch nationale Organe vgl. Ständiger Internationaler Gerichtshof (StIGH), Certain German Interests in Polish Upper Silesia, 25. Mai 1926, Serie A Nr. 7 (1926), S. 19; Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), 24. Oktober 1979, Serie A Nr. 33 (Winterwerp), Ziff. 46.

²⁰ Hierzu sind zu zählen Art. 90 Abs. 6 und 7, Art. 93 Abs. 1 lit. f mit Abs. 7, Art. 93 Abs. 8 lit. b und c, Art. 93 Abs. 9 lit. a (i), Art. 101 Abs. 2. Ein Ermessen dürfte auch – bei Scheitern der Verhandlungen zwischen Gerichtshof und Staat – in Art. 89 Abs. 4 und Art. 94 anzunehmen sein. Zu Art. 94 wie hier: *Bourdon*, a.a.O. (Fn. 17), S. 260 f.; zwischen Art. 89 Abs. 4 und Art. 94 differenzierend: *Rinoldi/Parisi*, International Co-operation and Judicial Assistance between the International Criminal Court and States Parties, in: *Lattanzi/Schabas* (Hrsg.), Essays on the Rome Statute, Vol. 1, Ripa Fagnano Alto 1999, S. 339, 370.

²¹ Vgl. *Prost/Schlunck*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 97 Rn. 2.

²² Vgl. *Sluiter*, a.a.O. (Fn. 15), S. 705.

²³ Vgl. zur Praxis des Jugoslawienstrafgerichtshofs grundlegend JStGH, Prosecutor v. Blaskic, a.a.O. (Fn. 3), Ziff. 4 ff. Das Statut und die Verfahrens- und Beweisordnung der *ad hoc*-Tribunale enthalten neben einer Zuständigkeitszuweisung an die Beschwerdekammer bei von einer Kammer ausgehenden Ersuchen ebenfalls keine detaillierte Regelung der Prüfung eines Ersuchens. *Sluiter*, a.a.O. (Fn. 15), S. 705 Fn. 93, hält es jedoch zutreffend für zwingend, einem ersuchten Staat die Möglichkeit einzuräumen, jedes von einem Organ des Tribunals ausgehende Ersuchen anzufechten.

²⁴ *Clark*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 119 Rn. 5.

²⁵ So wohl auch: *Clark*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 119 Rn. 6; *Slade/Clark*, a.a.O. (Fn. 16), S. 430 f.

²⁶ Paragraphen ohne Quellenangabe sind solche des IStGHG-Entwurfs.

²⁷ Bereits die Begründung des IStGH-Statutgesetzes, BR-Drs. 716/99 vom 27. Dezember 1999, S. 7, geht davon aus, dass wegen des über Art. 24 Abs. 1 GG begründeten Anwendungsvorrangs des Art. 27 hierfür keine Änderung der Art. 46, 60 Abs. 4 GG erforderlich ist. Vgl. dazu: *Rojahn*, in: *v. Münch/Kunig* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl., München 2001, Art. 24 Rn. 28 f.

²⁸ Art. 27 Abs. 2 enthält einen Verzicht der Vertragsstaaten auf die völkerrechtliche Immunität eines Verdächtigen bei einer Strafverfolgung durch den Gerichtshof; vgl. *Kreß*, a.a.O. (Fn. 17), S. 622; *Wirth/Harder*, a.a.O. (Fn. 15), S. 147.

abhängig machen (Art. 98 Abs. 2),²⁹ enthält der IStGHG-Entwurf selbst keine Regelung.³⁰ Doch bestimmt der gemäß Art. 4 AusG-Entwurf einzufügende § 21 GVG, dass §§ 18 bis 20 GVG der Erledigung eines Ersuchens um Zusammenarbeit nicht entgegenstehen. Dies kann nur damit erklärt werden, dass der Gerichtshof durch die Stellung eines Ersuchens bereits entschieden haben soll, dass dessen Erledigung Rechte dritter Staaten nicht verletzt.³¹ Denn zum einen bliebe die Frage der Zustimmungsrechte gemäß Art. 98 Abs. 2 sonst ungeklärt. Zum anderen kann auch § 21 GVG die deutschen Gerichte wegen Art. 25 GG nicht von der Beachtung der im allgemeinen Völkerrecht verankerten Immunitäten entbinden,³² und diese bestehen gegenüber Nichtvertragsstaaten³³ und bei Rechtshilfe Maßnahmen gegen Unverdächtige fort. Jedenfalls bei Ersuchen des Anklägers erscheint es jedoch im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG mit Art. 2 Abs. 1 GG bedenklich, die Entscheidungsbefugnis von den innerstaatlich zuständigen Gerichten³⁴ auf ein nichtrichterliches internationales Organ zu verlagern. Macht der Begünstigte seine Privilegien geltend, so ist daher über das Bundesjustizministerium eine richterliche Entscheidung des Gerichtshofs herbeizuführen. Eine eigene abschließende Beurteilung ist deutschen Gerichten immer verwehrt.³⁵

2. Die Pflicht zur Festnahme und Überstellung sowie vorläufigen Festnahme (§§ 2–33)

a) Die völkerrechtlichen Vorgaben

Die Vertragsstaaten leisten einem Ersuchen des Gerichtshofs um Festnahme und Überstellung einer Person Folge, Art. 89 Abs. 1. In dringenden Fällen kann der Gerichtshof gemäß Art. 92 um vorläufige Festnahme ersuchen. Nach Eingang des Ersuchens muss ein Vertragsstaat sofort Maßnahmen zur Festnahme der gesuchten Person treffen, Art. 59 Abs. 1; der Verweis auf das nationale Recht in Art. 89 Abs. 1 und Art. 59 Abs. 1 gilt nur dem Verfahrensrecht und schränkt die Pflicht zur Erledigung des Ersuchens nicht ein.³⁶ Nach Anordnung der Überstellung ist diese so bald wie möglich vorzunehmen, Art. 59 Abs. 7, Regel 184 VBO.

Das Statut ordnet einen gerichtlichen Rechtsschutz hinsichtlich der Identität des Festgenommenen und der Art und Weise der Festnahme (Art. 59 Abs. 2) sowie einer Haftverschonung (Art. 59 Abs. 3 bis 6) an. Besondere Probleme, die im Hinblick auf ein Ersuchen auftreten können, betreffen die Geltendmachung des Verbots der Doppelverfolgung (Art. 89 Abs. 2), konkurrierende Auslieferungsersuchen (Art. 90), die Kollision mit einer staatlichen Strafverfolgung wegen einer anderen Tat (Art. 89 Abs. 4) sowie die Folgen einer staatlichen Anfechtung der Zulässigkeit (Art. 95). Schließlich schränkt der Grundsatz der Spezialität die Befugnis des Gerichtshofs ein, eine Person wegen weiterer Taten zu verfolgen oder an einen anderen Staat zur Strafverfolgung zu übergeben (Art. 101, Regel 185 VBO).

b) Die Umsetzung im IStGHG-Entwurf

Nach Eingang eines Ersuchens um Festnahme und Überstellung oder um vorläufige Festnahme sind die notwendigen Fah-

nungsmaßnahmen zu ergreifen (§ 9). Grundlage der (vorläufigen) Überstellungshaft ist ein Überstellungshaftbefehl des Oberlandesgerichts (§§ 10, 11 Abs. 1,³⁷ 12, zur örtlichen Zuständigkeit § 8). Dieser ist bei Vollständigkeit des Ersuchens auszustellen. Über die Zulässigkeit der Überstellung entscheidet ebenfalls das OLG (§§ 20 bis 23). Dabei soll es neben der Identität von gesuchter und zu überstellender Person „nur“ die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs und die Zulässigkeit des Ersuchens prüfen.³⁸ Reichen die vom Gerichtshof übermittelten Unterlagen nicht aus, ist dem Gerichtshof Gelegenheit zu deren Ergänzung zu geben (§ 20 Abs. 2).

Die Ausstellung eines deutschen Überstellungshaftbefehls neben dem Haftbefehl des Gerichtshofs (vgl. Art. 58 Abs. 5) ist weder völkerrechtlich noch verfassungsrechtlich³⁹ geboten, jedoch völkerrechtlich unbedenklich.⁴⁰ Zweifelhaft ist aber der Prüfungsrahmen des OLG bei der Ausstellung des Haftbefehls und bei der Zulässigkeitsprüfung. Denn sowohl die Vollständigkeit des Ersuchens⁴¹ und die übrigen formel-

²⁹ Zu Art. 98 Abs. 2: vgl. *Prost/Schlunck*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 98 Rnr. 6.

³⁰ § 26 betrifft die Situation, in der Deutschland ein Zustimmungsrecht im Sinne des Art. 98 Abs. 2 zusteht. Danach erfolgt die Zustimmung unter denselben Voraussetzungen wie die Bewilligung der Überstellung.

³¹ So wohl auch: *Broomhall*, *The International Criminal Court: A Checklist for National Implementation*, in: A.I.D.P., *Nouvelles Études Pénales* 13 quater (1999), S. 113, 136 f.; *Wirth/Harder*, a.a.O. (Fn. 16), S. 145.

³² Vgl. *Rojahn*, in: v. *Münch/Kunig* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 27), Art. 25 Rnrn. 22, 37.

³³ Art. 27 gilt nach dem *pacta tertiis*-Grundsatz nicht für Nichtvertragsstaaten, vgl. *Danilenko*, *The Statute of the International Criminal Court and Third States*, in: *Michigan Journal of International Law* 21 (2000), S. 445, 469, 471 f. Zum umstrittenen Umfang völkerrechtlicher Immunität bei völkerrechtlichen Verbrechen vgl. IGH, *Arrest Warrant of 11 April 2000, DR Congo v. Belgium*, 14. Februar 2002 (www.icj-cji.org); (französische) *Cour de Cassation, crim.*, 13 mars 2001 – 0087.215 (no. 1414), in: *Revue Générale de Droit International Public* 105 (2001), S. 473 ff., sowie *Ambos*, *Der Fall Pinochet und das anwendbare Recht*, in: *JZ* 1999, S. 16, 20 ff.; *Lüke*, *Die Immunität staatlicher Funktionsträger*, Berlin, Baden-Baden 2000, S. 232 ff.; *Wirth*, *Staatenimmunität für internationale Verbrechen – das zweite Pinochet-Urteil des House of Lords*, in: *Jura* 2000, S. 70 ff.

³⁴ Vgl. BGH, *NJW* 1984, S. 2048, 2049.

³⁵ Vgl. oben Fn. 17 und zugehörigen Text.

³⁶ *Kreß/Prost*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 89 Rnr. 14; *Buchet*, *Le Transfert devant les Juridictions Internationales*, in: *Ascensio/Decaux/Pellet* (Hrsg.), *Droit International Pénal*, Paris 2000, S. 969, 975.

³⁷ § 11 Abs. 1 S. 2 ist missverständlich formuliert. Nach Art. 92 Abs. 3 ist eine Haftentlassung ausgeschlossen, wenn die notwendigen Unterlagen fristgerecht eingehen oder der Festgenommene der Überstellung zustimmt. § 11 Abs. 1 S. 2 müsste daher lauten: „Der Überstellungshaftbefehl ist aufzuheben, wenn der Verfolgte ... in Haft ist, ohne dass ein Ersuchen ... eingegangen ist, und sich der Verfolgte ... nicht ... einverstanden erklärt hat.“

³⁸ Vgl. § 2 Abs. 1 sowie die Begründung zum IStGHG-Entwurf, BR-Drs. 30/02, S. 61 ff., S. 122. Im Folgenden: Begründung.

³⁹ Vgl. *Kreß*, a.a.O. (Fn. 17), S. 619 und S. 623.

⁴⁰ Vgl. *Tomuschat*, *Das Statut von Rom für den Internationalen Strafgerichtshof*, in: *Die Friedenswarte* 73 (1998), S. 335, 345.

⁴¹ Art. 91 Abs. 2 lit. c belässt trotz der Verweisung auf das nationale Recht keinen Beurteilungsspielraum, vielmehr können die Vertragsstaaten dem Gerichtshof die Auslegung ihrer Vorschriften gemäß Art. 91 Abs. 4 vorgeben, damit dieser die Rechtmäßigkeit seines Ersuchens prüfen kann. Ein Verweigerungsrecht besteht daher nicht; im Ergebnis ebenso: *Kaul/Kreß*, *Jurisdiction and Cooperation in the Statute of the International Criminal Court: Principles and Compromises*, in: *YIHL* 2 (1999), S. 143, 166; *Kreß*, *Strafen, Strafvollstreckung und internationale Zusammenarbeit im Statut des Internationalen Strafgerichtshofes*, in: *HuV-I* 11 (1998), S. 151, 157. Auch nach dem Konsultationsverfahren des § 20 Abs. 2 bliebe im Streitfall die Letztentscheidung beim OLG. Dass die praktischen Folgen wegen der minimalen Anforderungen in § 5 gering bleiben werden, erlaubt schon wegen ihrer Vorbildwirkung keine völkerrechtswidrige Umsetzung.

len Voraussetzungen als auch die Beachtung der materiellen Gerichtsbarkeit sind Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit des Ersuchens, über die allein der Gerichtshof verbindlich urteilen kann.⁴² Da Deutschland ein Ersuchen damit nicht unter Hinweis auf ihr Fehlen ablehnen darf, kann innerstaatlich die Entscheidung über die Überstellung nicht von einer Beurteilung des OLG abhängig gemacht werden. Daher ist im Zweifelsfall im Wege der Anfechtung der Gerichtsbarkeit oder der Rechtmäßigkeit eines Ersuchens eine Entscheidung des Gerichtshofs zu erwirken. Dabei ist zu beachten, dass jedenfalls die Anfechtung der Gerichtsbarkeit völkerrechtlich keine aufschiebende Wirkung hat, so dass auch das innerstaatliche Verfahren weiterzuführen ist.⁴³

Der Rechtsschutz hinsichtlich Art und Weise der Festnahme (§ 14) und der Fortdauer der Überstellungshaft (§ 16) entspricht den Vorgaben des Statuts. Unbedenklich ist auch die im Statut nicht vorgesehene Haftprüfung von Amts wegen (§ 17), da diese die Kriterien und Verfahren des Art. 59 Abs. 4, 5 beachtet. Demgegenüber scheint sich die Umsetzung hinsichtlich der besonderen im Statut geregelten Probleme nicht in allen Fällen an den völkerrechtlichen Vorgaben zu orientieren.

§ 3 regelt die Rechtsfolgen der Geltendmachung des Verbots der Doppelverfolgung im nationalen Verfahren. Die Vorschrift ist enger als Art. 89 Abs. 2 und Art. 20. § 3 soll – unter Berücksichtigung der Überschrift – nur Anwendung finden, wenn sich der Verfolgte auf eine Verurteilung oder einen Freispruch durch den Gerichtshof oder einen ausländischen Staat beruft. Der Schutz gemäß Art. 20 Abs. 1, 3 erstreckt sich jedoch zum einen auf eine frühere Strafverfolgung durch irgendein Gericht und damit auch durch andere internationale Gerichte und vor allem Gerichte des ersuchten Staates. Zum anderen lässt Art. 20 Abs. 3 über Freispruch oder Verurteilung hinaus jede Verfahrensbeendigung durch ein Gericht genügen⁴⁴. Diese Abweichung vom Statut behindert zwar nicht die Erfüllung der Überstellungspflicht, da die sofortige Überstellung erleichtert wird. Doch geht Art. 89 Abs. 2 davon aus, dass die Unzulässigkeit des Verfahrens wegen des Verbots der Doppelverfolgung frühzeitig geklärt wird. § 3 sollte dem durch einen Gleichlauf mit Art. 89 Abs. 2, Art. 20 Abs. 1, 3 Rechnung tragen.

§ 4 behandelt die Konkurrenz zwischen einem Überstellungsersuchen des Gerichtshofs und dem Auslieferungsersuchen eines Staates. Danach wird die Entscheidung über die Auslieferung bis zur Entscheidung über die Bewilligung der Überstellung entsprechend Art. 90 Abs. 2, Abs. 4 und 7 lit. a zurückgestellt, sofern die Auslieferung bei Eingang des Überstellungsersuchens noch nicht bewilligt worden war. Nach Bewilligung – aber vor Durchführung – der Auslieferung soll lediglich einer Strafverfolgung durch den Gerichtshof zugestimmt werden (§ 26 Abs. 3). Nach dem Statut ist jedoch für die Unterscheidung zwischen einem Ersuchen um Überstellung oder (nur) um Zustimmung zur Überstellung durch einen Drittstaat der Gewahrsam des Staates an der Person maßgeblich (vgl. Art. 89 Abs. 1, Art. 98 Abs. 2). Die Bewilligung der Auslieferung und damit die Begründung einer konkreten Auslieferungspflicht⁴⁵ ist daher nur ein zulässiges Kriterium für die Rechtsfolgen einer Konkurrenz

von Ersuchen, soweit Art. 90 Abs. 6, 7 lit. b bei Bestehen einer Auslieferungspflicht die Befugnis einräumt, die Überstellung zugunsten der Auslieferung abzulehnen.⁴⁶ Demgegenüber kommt es gegenüber dem Auslieferungsersuchen eines anderen Vertragsstaates (jedenfalls) wegen derselben Tat gemäß Art. 90 Abs. 2, 3 auf eine Auslieferungspflicht nicht an. Hier darf ohne Feststellung der Unzulässigkeit im Sinne des Art. 17 nicht ausgeliefert werden (vgl. Art. 90 Abs. 3 S. 1); bei Feststellung der Zulässigkeit muss überstellt werden. §§ 4, 26 dürfen in diesem Fall nicht dazu führen, dass zunächst die Auslieferung durchgeführt und dann lediglich einer Überstellung durch den anderen Vertragsstaat zugestimmt wird. Andernfalls bestünde die Gefahr der Auslieferung in ein Strafverfahren, das nicht den Anforderungen des Art. 17 an eine ernsthafte Strafverfolgung entspricht.⁴⁷

Zweifelhaft ist auch § 4 Abs. 5, der dem Gerichtshof bei dem Ersuchen eines Nichtvertragsstaates ohne Auslieferungsanspruch für die Entscheidung über die Zulässigkeit eine Frist von zwei Monaten einräumt und bei Verstreichen der Frist die Auslieferung erlaubt. Dies entspricht zwar dem Wortlaut des Art. 90 Abs. 5. Ein Auslieferungsverbot ergibt sich jedoch aus Art. 86, da die Auslieferung die Überstellung unmöglich machen würde.⁴⁸ Bleibt § 4 Abs. 5 unverändert, ist daher jedenfalls das Bewilligungsermessen auf Null reduziert.⁴⁹

§ 27 regelt das Problem einer drohenden Beeinträchtigung einer Strafverfolgung oder -vollstreckung wegen einer anderen Tat. Die Bestimmung ist dabei ebenso unvollkommen wie Art. 89 Abs. 4 mit Regel 183 VBO: Beide Vorschriften lassen offen, wer das weitere Vorgehen bestimmt, wenn eine einvernehmliche Lösung zwischen Staat und Gerichtshof ausbleibt.⁵⁰ Eine Bestimmung über die Folgen einer Zulässigkeitsanfechtung Deutschlands gemäß Art. 19, Art. 17 enthält der ISTGHG-Entwurf nicht. Er folgt damit einer in der Literatur vertretenen Ansicht, die das Suspensivrecht des Art. 95 auf Rechtshilfeersuchen gemäß Art. 93 beschränkt und auf die Konkurrenz von staatlicher und internationaler Strafverfolgung nur Art. 89 Abs. 2 und Art. 90 anwendet.⁵¹

⁴² Vgl. Art. 19 Abs. 1 sowie oben Fn. 13 bis Fn. 17 und zugehörigen Text.

⁴³ Wegen des eindeutigen Wortlauts des Art. 95 unverständlich: *Prost/Schlunck*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 95 Rnr. 4.

⁴⁴ Vgl. *e contrario* Art. 20 Abs. 1 und 2 sowie *a minore ad maius* Art. 17 Abs. 1 lit. b, nach dem grundsätzlich jede Verfahrenseinstellung durch die nationale Anklagebehörde die Unzulässigkeit eines Verfahrens begründet. Wie hier *Tallgren*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 20 Rnr. 26; anders: *Broomhall*, a.a.O. (Fn. 31), S. 146.

⁴⁵ Vgl. *Loos*, *Das Auslieferungsrecht der Bundesrepublik Deutschland unter besonderer Berücksichtigung des Auslieferungsverkehrs mit den west- und osteuropäischen Staaten*, Frankfurt, Berlin, Bern, New York 1994, S. 42 f.

⁴⁶ Das Ermessen in Art. 90 Abs. 6, 7 lit. 2 soll dem ersuchten Vertragsstaat ermöglichen, seiner Auslieferungspflicht nachzukommen. Nach der Bewilligung der Auslieferung kann er dies nur noch durch deren Durchführung.

⁴⁷ Vgl. *Prost*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 90 Rnr. 8.

⁴⁸ Vgl. oben Fn. 11 und zugehörigen Text.

⁴⁹ Ebenso: *Prost*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 90 Rnr. 20.

⁵⁰ Vgl. oben Fn. 20.

⁵¹ *Kreß*, a.a.O. (Fn. 41), S. 158 und S. 160; *Kreß/Prost/Schlunck/Wilkitzki*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Prel. Rem. Part 9 Rnr. 6; *Swart/Sluiter*, *The International Criminal Court and International Cooperation*, in: *v. Hebel/Lammers/Schukking* (Hrsg.), *Reflections on the International Criminal Court – Essays in Honour of Adriaan Bos*, Den Haag 1999, S. 91, 95, 106.

Doch ist eine Zulässigkeitsanfechtung für die Anwendung von Art. 89 Abs. 2, Art. 90 weder notwendig noch hinreichend, und die typischen Situationen des Art. 95, nämlich die Geltendmachung einer andauernden Strafverfolgung durch den ersuchten Staat oder die Beachtung des Verbots der Doppelverfolgung von Amts wegen, sind von Art. 89 Abs. 2, Art. 90 nicht erfasst. Diese Vorschriften können daher nicht als abschließende Spezialregelungen für die Rechtsfolgen einer Zulässigkeitsanfechtung verstanden werden. Art. 95 gilt somit auch für Ersuchen nach Art. 89 und Art. 92.⁵² Das Statut verpflichtet einen ersuchten Staat zwar nicht, bei einer Zulässigkeitsanfechtung die Erledigung des Ersuchens aufzuschieben. Doch erscheint es sinnvoll, diese Befugnis auch in das innerstaatliche Verfahren aufzunehmen.

§ 28 gibt eine andere Lösung vor, nach der bei einem andauernden deutschen Strafverfahren und einer (möglichen) Strafverfolgung durch den Gerichtshof verfahren werden kann. Danach kann das Strafverfahren aus besonderen Gründen des öffentlichen Interesses, die gegen eine Strafverfolgung in Deutschland sprechen, eingestellt werden, wenn der Gerichtshof die Verfolgung übernehmen will.⁵³ Die Vorschrift regelt die innerstaatlichen Wirkungen eines Verzichts auf den Vorrang des deutschen Strafverfahrens im Sinne der Komplementarität.⁵⁴ Dieser wird grundsätzlich für möglich gehalten.⁵⁵ Doch geht das Statut davon aus, dass die Staaten selbst die Strafverfolgung durchführen und sich dieser Aufgabe nicht durch die Schaffung des Gerichtshofs entledigt haben.⁵⁶ Die „*besonderen Gründe des öffentlichen Interesses*“ sind daher eng auszulegen und weniger am deutschen Interesse auszurichten, keine eigene Strafverfolgung durchzuführen, als vielmehr am Interesse der Staatengemeinschaft an einer Verfolgung durch den Gerichtshof.

Unbedenklich ist § 25, der den Verzicht auf die Beachtung des Spezialitätsgrundsatzes gemäß Art. 101, Regel 185 VBO regelt. Hierzu wird die Bewilligungsbehörde ermächtigt, einer Strafverfolgung durch den Gerichtshof über die der Überstellung zugrunde liegenden Taten hinaus zuzustimmen.⁵⁷ Diese Zustimmung ist – anders als im zwischenstaatlichen Auslieferungsverkehr (vgl. § 35 IRG) – nicht von einer erneuten Prüfung der Zulässigkeit der Überstellung abhängig. Demgegenüber wird die Übergabe des Überstellten vom Gerichtshof an einen dritten Staat gemäß § 25 Abs. 2 und 3 den Bestimmungen des Auslieferungsrechts unterworfen. Damit wird sichergestellt, dass die Überstellung an den Gerichtshof nicht zu einer Umgehung der auslieferungsrechtlichen Regeln zwischen Deutschland und dem dritten Staat führt.

Der IstGHG-Entwurf ermöglicht im Hinblick auf die Festnahme und Überstellung eines Verdächtigen die Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof über die völkerrechtliche Pflicht hinaus. Insbesondere kann schon vor Eingang eines Ersuchens bei dringendem Tatverdacht und einem Haftgrund vorläufige Überstellungshaft angeordnet werden (§ 11 Abs. 2), und auch ohne besonderes Ersuchen nach Art. 93 Abs. 1 können im Zusammenhang mit einer Überstellung Gegenstände beschlagnahmt und an den Gerichtshof herausgegeben werden, die als Beweismittel dienen oder der Einziehung unterliegen können (§§ 29 f.).

3. Die Pflicht zur Durchbeförderung (§§ 34–39)

a) Die völkerrechtlichen Vorgaben

Art. 89 Abs. 3 verpflichtet die Vertragsstaaten, die Durchbeförderung einer Person, die von einem anderen Staat an den Gerichtshof überstellt wird, durch ihr Hoheitsgebiet zu genehmigen.⁵⁸ Eine Genehmigung ist nicht erforderlich, wenn die Durchbeförderung auf dem Luftweg ohne Zwischenlandung erfolgt. Bei einer unvorhergesehenen Zwischenlandung kann der Staat ein Ersuchen des Gerichtshofs verlangen, bevor er die Durchbeförderung fortführt.

b) Die Umsetzung im IstGHG-Entwurf

Der IstGHG-Entwurf beachtet weitgehend die völkerrechtlichen Vorgaben. Problematisch ist allerdings wiederum, dass § 35 Abs. 1 die Entscheidung des OLG (vgl. § 36) über die Zulässigkeit der Durchbeförderung unter Missachtung der Entscheidungsbefugnis des Gerichtshofs von der Vollständigkeit des Ersuchens abhängig zu machen scheint.

Bedenklich ist auch, dass § 37 Abs. 5 die Außervollzugsetzung des Haftbefehls entsprechend §§ 14 Abs. 5, 16 ermöglicht, während Art. 89 Abs. 3 lit. c anordnet, dass der Durchbeförderte in Haft zu halten sei, ohne dass ein Verfahren entsprechend Art. 59 Abs. 3 bis 5 vorgesehen ist. Das Statut geht davon aus, dass Rechtsschutz gegen die Freiheitsentziehung nur durch den Gerichtshof (Regel 117 III VBO) oder den überstellenden Staat (Art. 59 Abs. 3 bis 5) erfolgt, nicht aber

⁵² Ebenso: *Buchet*, a.a.O. (Fn. 36), S. 979; *Rinoldi/Parisi*, a.a.O. (Fn. 20), S. 351 und S. 370; wohl auch: *Broomhall*, a.a.O. (Fn. 31), S. 133.

⁵³ Art. 3 Abs. 5 VStGBEG-Entwurf (§ 153 f. StPO neu), oben Fn. 6, ermöglicht das Absehen von Strafverfolgung im Hinblick auf eine Strafverfolgung durch den Gerichtshof nur unter wesentlich engeren Voraussetzungen. Das Verhältnis zwischen dieser Vorschrift und § 28 IstGHG-Entwurf ist zumindest klärungsbedürftig.

⁵⁴ Vgl. Absatz 10 der Präambel, Art. 1 S. 1, Art. 17. Dazu im Überblick: *Ambos*, Zur Rechtsgrundlage des Internationalen Strafgerichtshofs, in: *ZStW* 111 (1999), S. 175, 182 ff.; *Benvenuti*, Complementarity of the International Criminal Court to National Criminal Jurisdictions, in: *Lattanzi/Schabas* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 20), S. 21, 38 ff.

⁵⁵ Vgl. *Stahn*, Zwischen Weltfrieden und materieller Gerechtigkeit: Die Gerichtsbarkeit des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs, in: *EuGRZ* 1998, S. 577, 578; *Zimmermann*, Die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes, in: *ZaöRV* 58 (1998), S. 47, 94. Bedenklich ist allerdings eine Verfahrensüberleitung nach Eröffnung des Hauptverfahrens unter vorläufiger Einstellung des deutschen Verfahrens. Diese sollte erst ins Auge gefasst werden, wenn durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs feststeht, dass das Verbot der Doppelverfolgung gemäß Art. 20 Abs. 3, das als subjektives Recht des Betroffenen nicht zur Disposition des Staates steht, auf diese Konstellation keine Anwendung findet. Wegen des drohenden Zeitverlusts sollte sogar erwogen werden, eine Überleitung nach Eröffnung des Hauptverfahrens völlig auszuschließen.

⁵⁶ Vgl. *Triffterer*, Legal and Political Implications of Domestic Ratification and Implementation Processes, in: *Kreß/Lattanzi* (Hrsg.), *The Rome Statute and Domestic Legal Orders*, Vol. 1, Baden-Baden, Ripa Faganano Alto 2000, S. 1, 15.

⁵⁷ Art. 101 Abs. 2 a.E. mit Art. 86 ist die Pflicht der Vertragsstaaten zu entnehmen, diese nur ausnahmsweise zu verweigern, vgl. *Broomhall*, a.a.O. (Fn. 31), S. 126. Hiervon geht wohl auch die Begründung, S. 128, aus.

⁵⁸ Zum Verweis auf das nationale Verfahrensrecht vgl. oben Fn. 36 und zugehörigen Text.

durch den durchbefördernden Staat.⁵⁹ Eine drohende überlange Dauer der Durchbeförderung sollte daher lediglich zu einem Hinweis an den Gerichtshof führen, dass die Durchbeförderung durch deutsches Hoheitsgebiet die Überstellung verzögern würde (vgl. Art. 89 Abs. 3 lit. a Hs. 2).

Schließlich sieht § 39 Abs. 2 im Fall einer unvorhergesehenen Zwischenlandung eine Haftentlassung zwingend vor, wenn nicht innerhalb von 96 Stunden ein Ersuchen des Gerichtshofs eingeht. Dies scheint dem Wortlaut des Art. 89 Abs. 3 lit. e zu entsprechen, doch ist zweifelhaft, ob diese Bestimmung den Vertragsstaaten eine Pflicht zu Haftentlassung auferlegt. Sie soll dem durchbefördernden Staat die Beachtung seiner verfassungsrechtlichen Vorgaben ermöglichen.⁶⁰ Art. 89 Abs. 3 lit. e kann daher entsprechend Art. 92 Abs. 3 S. 1, der bei ähnlicher Problematik eine Freilassung lediglich erlaubt, korrigierend ausgelegt werden. Dem sollte § 39 Rechnung tragen, indem er eine Haftentlassung nur gestattet, aber nicht gebietet.

4. Die Pflicht zur Rechtshilfe (§§ 47–62)

a) Die völkerrechtlichen Vorgaben

Gemäß Art. 93 Abs. 1 sind die Vertragsstaaten verpflichtet, einem Ersuchen des Gerichtshofs um Rechtshilfe zu entsprechen.⁶¹ Art. 93 Abs. 1 lit. a bis k nennen verschiedene Inhalte eines Rechtshilfeersuchens, Art. 93 Abs. 1 S. 1 enthält eine Auffangbestimmung für dort nicht aufgeführte Maßnahmen. Die Rechtshilfemaßnahmen sind grundsätzlich von den Behörden des ersuchten Staates nach dessen Recht durchzuführen, der Gerichtshof kann jedoch Vorgaben zum Verfahren und zur Beteiligung anderer Personen machen, die im Rahmen des nationalen Rechts zu beachten sind, Art. 99 Abs. 1. Nur ausnahmsweise und in engen Grenzen ist dem Ankläger des Gerichtshofs die unmittelbare Erledigung eines Ersuchens erlaubt, Art. 99 Abs. 4.

Die Pflicht zur Rechtshilfe ist weniger streng ausgestaltet als die Pflicht zur Festnahme und Überstellung einer Person. Neben Bestimmungen zum Schutz einer Strafverfolgung des ersuchten Staates in einer anderen Sache (Art. 94) und zu den Folgen einer Zulässigkeitsanfechtung (Art. 95) enthält das Statut Vorschriften zu Hindernissen im Recht des ersuchten Staates (Art. 93 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 und Art. 93 Abs. 3), zum Schutz seiner nationalen Sicherheit (Art. 93 Abs. 4, Art. 72) sowie über die Wirkung entgegenstehender völkerrechtlicher Pflichten zur Erledigung eines anderen Rechtshilfeersuchens (Art. 93 Abs. 9 lit. a), zur Beachtung der Immunität (Art. 98 Abs. 1) oder der Verfügungsgewalt eines anderen Völkerrechtssubjekts (Art. 93 Abs. 9 lit. b) und zur Geheimhaltung vertraulicher Informationen (Art. 73).

b) Die Umsetzung im IStGHG-Entwurf

Gemäß § 47 Abs. 1, 2 wird dem Gerichtshof als Rechtshilfe jede Unterstützung bei dessen Tätigkeit auf Grund des Statuts gewährt, unabhängig davon, ob die betreffende Rechtshilfebehandlung von einem Gericht oder einer Behörde vorzunehmen ist. Die Beurteilung der Zulässigkeit einer Rechts-

hilfemaßnahme erfolgt grundsätzlich durch die Bewilligungsbehörde (§ 68 Abs. 1), soweit nicht eine gerichtliche Entscheidung erforderlich ist (§§ 47 Abs. 3, 50⁶²). Im Ersuchen genannten Personen wird die Anwesenheit sowie, in begrenztem Umfang, die Mitwirkung bei der Durchführung der Rechtshilfemaßnahme erlaubt. Gemäß § 62 wird Angehörigen und Bevollmächtigten des Gerichtshofs auf besonderes Ersuchen in Absprache mit den zuständigen deutschen Behörden gestattet, Beweiserhebungen ohne Zwangsmaßnahmen⁶³ selbst vorzunehmen; die Bewilligung kann unter Bedingungen im Sinne des Art. 99 Abs. 4 lit. b erfolgen. § 62 setzt Art. 99 Abs. 4 lit. b um⁶⁴ und erfasst damit nicht hinreichend Fälle, in denen die Tat in Deutschland begangen wurde und bereits eine Zulässigkeitsentscheidung gemäß Art. 19, Art. 17 ergangen ist (vgl. Art. 99 Abs. 4 lit. a).⁶⁵ Diese Situation ist zwar unter den gegenwärtigen Umständen kaum zu erwarten. Eine vollständige Umsetzung des Art. 99 Abs. 4 muss jedoch gewährleisten, dass in diesen Ausnahmefällen gemäß Art. 99 Abs. 4 lit. a die Genehmigung bedingungslos und ohne Konsultationen zwischen den Organen des Gerichtshofs und den deutschen Behörden erteilt wird.

Der IStGHG-Entwurf regelt lediglich den Schutz von vertraulichen Informationen im Sinne des Art. 73 eigenständig (§ 58 Abs. 3), im Übrigen beschränkt er sich auf eine Verweisung auf das Statut: Gemäß § 47 Abs. 4 richtet sich die Behandlung konkurrierender Ersuchen nach Art. 93 Abs. 9 lit. a, und nach § 48 kann in den Fällen der Art. 93 Abs. 3 bis 5, 9 lit. b, Art. 94 Abs. 1 und Art. 95 die Erledigung eines Ersuchens aufgeschoben werden, bis die weitere Verfahrensweise feststeht. Die in § 48 zusammengefassten Bestimmungen haben gemeinsam, dass es zu Konsultationen mit dem Gerichtshof und zu Verzögerungen kommen kann, sie weisen sonst aber erhebliche Unterschiede auf. So erlauben Art. 93 Abs. 4, Art. 94 Abs. 1 und Art. 95 dem Staat, die Erledigung des Ersuchens im Streitfall einseitig abzulehnen oder aufzuschieben, Art. 93 Abs. 4 mit Art. 72 gewährt ein Ver-

⁵⁹ Die Einschränkung des Rechtsschutzes durch deutsche Gerichte zugunsten des Rechtsschutzes durch den Gerichtshof ist mit Art. 19 Abs. 4, Art. 103 Abs. 1 GG vereinbar, da der Gerichtshof als unabhängiges und unparteiisches Rechtsprechungsorgan einer supranationalen Organisation den Grundrechtsschutz im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährleistet; vgl. BVerfGE 73, S. 339, 373, 387; BVerfG, EuGRZ 2000, S. 328, 332, sowie Wirth/Harder, a.a.O. (Fn. 15), S. 145.

⁶⁰ Vgl. *Kreß/Prost*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 89 Rnr. 32.

⁶¹ Zum Verweis auf das nationale Verfahrensrecht vgl. oben Fn. 36 und zugehörigen Text.

⁶² § 50 Abs. 1 sieht eine Entscheidung des OLG in den Fällen der Durchsuchung und Beschlagnahme (§ 52 Abs. 1 und 2), Vermögensbeschlagnahme (§ 52 IV), Haft zur vorübergehenden Übernahme einer Person (§ 55) sowie der Telefonüberwachung und anderer Observationsmaßnahmen (§ 59) vor.

⁶³ Zwar wird erwogen, dem Gerichtshof über die Pflicht nach Art. 99 Abs. 4 hinaus ein Recht zur Vornahme von Zwangsmaßnahmen einzuräumen, vgl. *Prost/Schlunck*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 99 Rnr. 15. Der IStGHG-Entwurf folgt dem mit guten Gründen nicht; denn infolge der Immunität des Gerichtshofs und seiner Organe vor nationalen Gerichten (vgl. Art. 48) und mangels Rechtsschutz durch den Gerichtshof selbst müsste die Ermächtigung zu Eingriffshandlungen zu mit Art. 19 Abs. 4 GG kaum zu vereinbarenden Rechtsschutzlücken führen.

⁶⁴ Vgl. § 62 S. 2 und die Begründung, S. 219.

⁶⁵ Zur Abgrenzung von Art. 99 Abs. 4 lit. a und b vgl. *Prost/Schlunck*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 99 Rnrn. 24 ff.

weigerungsrecht nur nach einem formalisierten Verfahren, und Art. 93 Abs. 3⁶⁶ und Art. 93 Abs. 9 lit. b stellen Anforderungen an die Rechtmäßigkeit eines Ersuchens, die dem Gerichtshof das „letzte Wort“ belassen. Die Regelung des § 48 vermeidet statutwidrige Beschränkungen der Zusammenarbeit und ermöglicht eine flexible Reaktion auf die Auslegung der genannten Bestimmungen durch den Gerichtshof, gibt den befassten Behörden aber kaum eine Handlungsanleitung. Maßgeblich ist, dass diese die Entscheidungskompetenz des Gerichtshofs beachten und in Zweifelsfällen immer über das Bundesjustizministerium (§ 68) eine Klärung durch den Gerichtshof erwirken.

Gemäß § 58 Abs. 3 dürfen Informationen, die Deutschland von einem anderen Völkerrechtssubjekt mit Bitte um Vertraulichkeit überlassen worden sind, nur mit dessen Zustimmung übermittelt werden. Die Vorschrift scheint nicht ganz mit Art. 73 übereinzustimmen. Dieser verlangt mehr als eine Bitte, nämlich eine Verpflichtung Deutschlands zur vertraulichen Behandlung.⁶⁷ Und § 58 Abs. 3 macht wiederum nicht deutlich, dass der Gerichtshof das Vorliegen einer Pflicht zur Vertraulichkeit beurteilt, nicht deutsche Organe.⁶⁸

Im Folgenden werden weitere Bestimmungen zu besonderen Rechtshilfeleistungen erörtert, deren völkerrechtskonforme Anwendung Probleme aufwerfen kann.

§ 52 Abs. 4 regelt die festnahmesichernde Vermögensbeschlagnahme, die einer gesuchten Person die finanziellen Mittel für die Fortsetzung ihrer Flucht entziehen soll.⁶⁹ Diese ist im Statut nicht ausdrücklich vorgesehen, so dass die Pflicht zur Erledigung eines Ersuchens nach Art. 93 Abs. 1 S. 1 nur im Rahmen des nach nationalem Recht Zulässigen besteht. § 52 Abs. 4 zieht hieraus den Schluss, dass die Erledigung des Ersuchens im Ermessen des ersuchten Staates stehe.⁷⁰ Doch soll Art. 93 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 die Vertragsstaaten lediglich davor bewahren, wegen eines nicht vorhersehbaren Ersuchens gegen ihr nationales Recht verstoßen zu müssen.⁷¹ Erlaubt das nationale Recht aber dessen Erledigung, so ist die Pflicht hierzu ebenso streng wie in den anderen Fällen des Art. 93 Abs. 1, so dass kein Ermessen bleibt. Wird § 52 Abs. 4 insoweit nicht geändert, ist das Ermessen jedenfalls wegen der völkerrechtlichen Pflicht zur Erledigung des Ersuchens auf Null reduziert.

Gemäß § 53 Abs. 1 kann ein Ersuchen um persönliches Erscheinen einer auf freiem Fuß befindlichen Person unter Einsatz von Ordnungsmitteln durchgesetzt werden. Die Vorschrift erfasst zum einen die Anordnung des Erscheinens vor dem Gerichtshof selbst; sie geht insoweit über das Statut hinaus, das nur zur Erleichterung des freiwilligen Erscheinens einer Person verpflichtet (Art. 93 Abs. 1 lit. e).⁷² Zum anderen gilt § 53 Abs. 1 für die Durchsetzung des Erscheinens vor einem deutschen Gericht. Hier sollen der Person die im Statut (insbesondere Art. 55 Abs. 1)⁷³ und der VBO sowie in der StPO (insbesondere §§ 52 ff. StPO) geregelten Rechte zustehen.⁷⁴ Der Hinweis auf die Zeugnis- und Auskunftsverweigerungsrechte nach der StPO ist zweifelhaft, soweit diese über die Rechte nach dem Statut und der VBO hinausgehen.⁷⁵ Der Verweis auf das nationale Verfahrensrecht in Art. 93 Abs. 1,

Art. 99 Abs. 1 betrifft nur die Art und Weise der Durchführung einer Rechtshilfeleistung. Das nationale Verfahrensrecht darf der Erledigung eines Ersuchens nicht entgegenstehen.⁷⁶ Dies wäre bei einer Berufung auf im Statut und in der VBO nicht anerkannte Aussageverweigerungsrechte der Fall. § 53 Abs. 2 S. 2 berücksichtigt diese Diskrepanz zwischen den Rechten nach dem Statut und der VBO einerseits und der StPO andererseits durch die Anordnung eines Verwertungsverbots in einem deutschen Strafverfahren.

§ 54 regelt die vorübergehende Übergabe von Personen, die sich in Deutschland in Straf- oder Untersuchungshaft oder im Maßregelvollzug befinden, an den Gerichtshof. Gemäß Art. 93 Abs. 1 lit. f, Abs. 7 unterliegt diese Form der Zusammenarbeit dem Einverständnis des Betroffenen und der – auch bedingten – Zustimmung des ersuchten Staates. Obwohl sich der Anwendungsbereich des Art. 93 Abs. 1 lit. f, Abs. 7 weitergehend auf jegliche Form des staatlichen Gewahrsams erstreckt, ist die Begrenzung des für eine Übergabe in Frage kommenden Personenkreises in § 54 mit dem Statut vereinbar. Sie stellt eine sachgerechte⁷⁷ und damit zulässige abstrakt-generelle Ausübung des staatlichen Zustimmungsermessens dar. Allerdings ist bei der Auslegung des Begriffs „Strafhaft“ zu beachten, dass Art. 93 Abs. 8 gemäß Regel 193 Abs. 1 VBO keine Anwendung auf Personen findet, die eine vom Gerichtshof verhängte Strafe verbüßen. Auch § 54 ist daher insoweit nicht anwendbar, vielmehr besteht eine uneingeschränkte Pflicht zur Erledigung des Ersuchens.

Gemäß § 58 Abs. 1 gelten bei der Übermittlung dienstlich erlangter Erkenntnisse einschließlich Bundeszentralregister-

⁶⁶ Vgl. *Prost/Schlunck*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 93 Rnn. 2 und 34. Der Vorrang des Staates bei der Auslegung nationalen Rechts wird dadurch gewahrt, dass dieser dem Gerichtshof dessen Inhalt verbindlich vorgibt, während die Entscheidungskompetenz des Gerichtshofs dadurch gewahrt bleibt, dass dieser das Ersuchen anhand der Vorgaben beurteilt. Vgl. zum insoweit ähnlichen Art. 91 Abs. 2 lit. c, oben Fn. 41.

⁶⁷ Vgl. Art. 73 S. 3 sowie: *Duffy*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 73 Rnn. 1, 7.

⁶⁸ Auch nicht der Bewilligungsbehörde; in diese Richtung geht aber die Begründung, S. 215.

⁶⁹ Vgl. *JStGH, Prosecutor v. Milosevic et al., Decision on Review of Indictment and Application for Consequential Orders*, IT-99-37-I, 24. Mai 1999; *Kreß*, a.a.O. (Fn. 17), S. 623.

⁷⁰ Vgl. auch Begründung, S. 199. In die richtige Richtung weist aber die Begründung, S. 216.

⁷¹ Vgl. *Prost/Schlunck*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 93 Rn. 28.

⁷² Es ist allerdings umstritten, ob die Staaten das Erscheinen einer Person vor dem Gerichtshof erzwingen dürfen; dafür: *Kreß*, *Witnesses in Proceedings Before the International Criminal Court: An Analysis in the Light of Comparative Criminal Procedure*, in: *Fischer/Kreß/Lüder* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 15), S. 309, 325; *Schlunck*, *Die Umsetzung des Statutes des Internationalen Strafgerichtshofs in das deutsche Recht unter Berücksichtigung der Rechtshilfe*, in: *HuV-I 12* (1999), S. 27, 31; dagegen: *Swart/Sluiter*, a.a.O. (Fn. 51), S. 112. Auch ist ungeklärt, ob der Gerichtshof die Mitwirkung einer nicht freiwillig erschienenen Person erzwingen darf.

⁷³ Zur unmittelbaren Anwendbarkeit des Art. 55 Abs. 1: *Hall*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 55 Rn. 4.

⁷⁴ Vgl. Begründung, S. 201.

⁷⁵ Zur Reichweite von Regel 73 und Regel 75 VBO vgl. *Kreß*, a.a.O. (Fn. 72), S. 334 ff.; *Piragoff*, *Evidence*, in: *Lee* (Hrsg.), *The International Criminal Court – Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, Ardsley 2001, S. 349, 359 ff., 396 ff.

⁷⁶ *Broomhall*, a.a.O. (Fn. 31), S. 130 f.; *Prost/Schlunck*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 99 Rn. 6, sowie oben Fn. 36.

⁷⁷ Vgl. Begründung, S. 203.

auszügen dieselben Grenzen wie für deutsche Gerichte und Staatsanwaltschaften. Dies soll die Schranken der Zusammenarbeitspflicht in Art. 93 Abs. 3 bis 5 widerspiegeln.⁷⁸ Die damit verbundene Unterwerfung der Zusammenarbeit unter einfaches Gesetzesrecht ist jedoch zweifelhaft. Denn das Ersuchen um Übermittlung von Akten und Unterlagen einschließlich amtlicher Registerauszüge ist in Art. 93 Abs. 1 lit. i geregelt, so dass Art. 93 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 keine Anwendung findet. Die allgemein gültigen wesentlichen Rechtsgrundsätze im Sinne des Art. 93 Abs. 3 stehen nicht zur Disposition des einfachen Gesetzgebers.⁷⁹ Schließlich scheint die Formulierung des § 58 Abs. 1 eine eigene Beurteilungskompetenz der nationalen Organe zu eröffnen. Dem Verfahren des Art. 72 und der Entscheidungskompetenz des Gerichtshofs in Art. 93 Abs. 3 wäre besser durch eine Anwendung des § 48 Rechnung getragen.

Erheblichen Bedenken begegnet schließlich § 59, der die Telekommunikationsüberwachung und andere verdeckte Eingriffsmaßnahmen im Sinne des § 100c StPO regelt. Die Vorschrift geht davon aus, dass eine Pflicht insoweit nur gemäß Art. 93 Abs. 1 S. 1, Abs. 5 besteht.⁸⁰ Doch sind Maßnahmen der Beweiserhebung bereits in Art. 93 Abs. 1 lit. b geregelt, der sich auf alle Arten von Beweismitteln unabhängig von ihrer Eingriffsintensität erstreckt.⁸¹ Das nationale Recht darf daher über Art. 93 Abs. 3 hinaus keine Anforderungen an die Zulässigkeit einer Rechtshilfemaßnahme stellen. Im Einzelnen verlangt § 59 Abs. 1 Nr. 1 die Entscheidung eines Richters des Gerichtshofs über die Anordnung der Telekommunikationsüberwachung, während das Statut hierfür keine richterliche Zuständigkeit vorsieht.⁸² Das Recht der Vertragsstaaten kann aber nicht in die Zuständigkeitsordnung des Gerichtshofs eingreifen, indem es vom Statut abweichende Anforderungen stellt. Zweifelhaft ist auch die Verweisung des § 59 Abs. 1 Nr. 2 auf § 100a StPO, der die Prüfung des Tatverdachts und der Erforderlichkeit der Maßnahme durch das deutsche Gericht anordnet. Art. 59 Abs. 4 S. 2 zeigt demgegenüber, dass diese Prüfung allein dem Gerichtshof obliegt. Die Vertragsstaaten können die Aufgaben und Befugnisse des Anklägers zur Aufklärung des Sachverhalts gemäß Art. 42 Abs. 1, Art. 54 Abs. 1 nicht unterlaufen, indem sie die Notwendigkeit seiner Maßnahmen in Zweifel ziehen.

IV. Schlussbemerkung

Der IStGHG-Entwurf verfolgt erkennbar das Ziel, eine umfassende Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof zu gewährleisten und damit zu einer wirksamen internationalen Strafverfolgung beizutragen. Deutlich wird dies insbesondere an der Regelung einer „spontanen“ Zusammenarbeit vor

Eingang eines Ersuchens und der Aufnahme von Ermächtigungsgrundlagen für Rechtshilfe Maßnahmen, die im Statut keine ausdrückliche Erwähnung gefunden haben. Auch die mögliche Überleitung eines Strafverfahrens auf den Gerichtshof liegt, trotz der hier geäußerten Kritik, auf dieser Linie.

Zu kritisieren ist jedoch, dass der IStGHG-Entwurf die ausschließliche Entscheidungsbefugnis des Gerichtshofs über die Rechtmäßigkeit seiner Ersuchen nicht deutlich macht. Zwar mag man von deutschen Gerichten und Behörden eine völkerrechtsfreundliche Anwendung der Vorschriften erwarten. Die Vorbildwirkung der deutschen Gesetzgebung auf andere Staaten ist jedoch nicht zu unterschätzen. Daneben bestehen hinsichtlich verschiedener Einzelbestimmungen Zweifel, ob die Umsetzung der völkerrechtlichen Pflichten vollständig gelungen ist. Bedenklich ist schließlich die in §§ 58, 59 und wohl auch in § 37 Abs. 5 zu beobachtende Tendenz, das Verfahren zur Erledigung eines Ersuchens einem deutschen Strafverfahren und den Gerichtshof deutschen Gerichten und Staatsanwaltschaften gleichzustellen. Denn dem Gerichtshof konnten über Art. 24 Abs. 1 GG nicht nur die Befugnisse übertragen werden, die deutschen Strafverfolgungsorganen innerstaatlich eingeräumt worden **sind**.⁸³ Grenze der Hoheitsrechtsübertragung sind die Befugnisse, die Strafverfolgungsorganen verfassungsrechtlich⁸⁴ und völkerrechtlich eingeräumt werden **dürfen**. Die Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof kann daher weiter gehen als Maßnahmen im Rahmen einer deutschen Strafverfolgung. Eine Begrenzung der Befugnisse des Gerichtshofs durch innerstaatliches Recht wäre mit dem Statut nicht vereinbar; sie ist auch angesichts der richterlichen Kontrolle seiner Handlungen, der rechtsstaatlichen Ausgestaltung seines Verfahrens, seiner Bindung an die international anerkannten Menschenrechte (Art. 21 Abs. 3) und nicht zuletzt wegen der Abhängigkeit des Gerichtshofs von internationaler Anerkennung nicht erforderlich. ■

⁷⁸ Vgl. Begründung, S. 213.

⁷⁹ Vgl. *Kaul/Kreß*, a.a.O. (Fn. 41), S. 167; *Kreß*, a.a.O. (Fn. 41), S. 159; *Prost/Schlunck*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 93 Rnr. 33.

⁸⁰ Vgl. Begründung, S. 216.

⁸¹ Vgl. *Prost/Schlunck*, in: *Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 11), Art. 93 Rnr. 14.

⁸² Aus der Stellung des Anklägers gemäß Art. 42 Abs. 1, Art. 54 Abs. 3 lit. c und der nur ausnahmsweisen Zuständigkeit der Vorverfahrenskammer gemäß Art. 57 Abs. 3 lit. d sowie aus Regel 176 Abs. 2 VBO ist abzuleiten, dass der Ankläger zumindest bis zum Beginn der Hauptverhandlung seine Ersuchen selbst stellt; vgl. *Harhoff/Mochochoko*, International Cooperation and Judicial Assistance, in: *Lee* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 75), S. 637, 641.

⁸³ In diese Richtung geht aber die Begründung, S. 211.

⁸⁴ Vgl. *Rojahn*, in: *v. Münch/Kunig* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 27), Art. 24 Rnrn. 49 ff.; *Schmidt-Bleibtreu/Klein*, Grundgesetz, 9. Aufl., Neuwied, Kriftel 1999, Art. 24 Rnr. 2b.

Peace Treaty and Japan's Wartime Responsibility: Breaking the Treaty Defense

Etsuro Totsuka*

The treaty defense has been raised by the Japanese Government many times. And they are focusing on it today in another international conference in this city. The treaty defense, however, is just a myth. In other simpler words, I have to say "it is a sophisticated lie".

Today, I wish to explain the reasons why I believe so.

I. Japan's Treaty Defense

Responding to the Final Report¹ on systematic rape, sexual slavery and slavery-like practices during armed conflict (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1998/13.) submitted by the Special Rapporteur on systematic rape, sexual slavery and slavery-like practices during armed conflict, Ms. *Gay McDougall*², the Japanese government delegation, said on August 14, 1998 at the United Nation's Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights:

„The Government of Japan has sincerely addressed and settled the issues relating to the war in accordance with the San Francisco Peace Treaty, bilateral peace treaties and other relevant international agreements. (...) However, we regret to say that the Government of Japan can not agree with the legal interpretations expressed in the appendix to this report nor can we accept its conclusion and recommendations which request the Japanese Government to take steps to provide redress rather than that which we are already undertaking.“

In her report, the Special Rapporteur, Ms. *McDougall* already elaborated the logical reasons why the Japan's treaty defense was not convincing. I warmly welcome her legal interpretations as well as her conclusion and recommendations.

I wish to add another legal ground, which can break the Japan's treaty defense. One may understand the importance of this argument, as it relates to not only the "comfort women" issue but also other compensation claims in relation to the Second World War. I simplify the issue by confining myself within the right of civilians in relation to the IV Geneva Convention (1949). It must apply, however, to Prisoners of War as well.³

I hope that today's lecture could assist not only the participants of this conference but also the concerned states such as the U.S.A., where its Congress and Courts are considering the same legal issue for the forced labor cases.⁴

II. Victims' Rights to Compensation

Art. 3 of the Convention (IV) Respecting the Laws and Customs of War on Land, signed at the Hague on 18 October 1907, stipulates: „*A belligerent party which violates the provisions of the said Regulations [i.e., the Regulations of Land*

Warfare annexed to the Convention] shall, if the case demands, be liable to pay compensation. It shall be responsible for all acts committed by persons forming part of its armed forces.“

This guarantees individual victims the right to compensation according to the legal opinion made by Professor *Frits Kalshoven*.⁵

This article of the 1907 Hague Convention was understood to have been customary international law and it was succeeded by Art. 91 of the Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions (1977). Thus, the individual civilian victims violated by the Japanese Imperial Forces have the right to compensation against Japan.

III. Victims in China

1. General Background

Although the Japanese government argues as mentioned above, one should first examine each case by country basis. Let us take China for example.

First, it is absurd for Japan to say „sincerely addressed and settled the issue“ in the case of China, to which it paid no compensation at all for all the wrong doings including military sexual slavery and massacres of tens of millions of civilians. What are the contents of that sincerity?

* *Etsuro Totsuka* is Associate Professor, GSICS (Graduate School of International Cooperation Studies), Kobe University, Japan. His speech printed here was held at the International Conference "50 Years of Denial: Japan and Its Wartime Responsibilities", San Francisco (USA), September 6-9, 2001.

¹ In the appendix to this report, Ms. *MacDougall* found that the acts committed by the Japanese military onto the "comfort women", military sexual slavery victims constituted, many violations of international law, war crimes and crimes against humanity and she recommended the Japanese government investigation of the facts, punishment of the perpetrators, admission of the facts, a formal apology, direct compensation to the individual victims and other measures. This report was welcomed by the Sub-Commission.

² Ms. *MacDougall*, American alternate member of the UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights submitted her final report as the Special Rapporteur on systematic rape, sexual slavery and slavery-like practices during armed conflict. She succeeded this mandate from Ms. *Linda Chavez* upon her resignation. Ms. *Chavez* had been working on this issue of war-time slavery as the original Special Rapporteur since August 1993. I wish to express my sincere appreciation to two American women experts for their profound contribution to this issue at the UN.

³ See Articles 6 and 131 of the III Geneva Convention.

⁴ The LA Times of June 28, 2000; The Japan Times of June 30, 2000.

⁵ Legal opinion made by Professor *Frits Kalshoven* submitted in 1997 to the Tokyo District Court, in: *Fujita/Hisakazu/et al.* (ed.), *War and the Rights of Individuals – Renaissance of Individual Compensation*, Nippon Hyoron-sha (1999), pp. 1-294.

One may become speechless, if he/she recalls the fact that Japan invaded Korea and China and took a big sum of war reparation from China, namely JP\345 million (150% of the Japan's war cost) in 1895 on top of Taiwan as well as *de facto*-control of Korea in the name of victory in war.⁶ This money was not returned to China. Yet, Japan has been maintaining that no single yen should be paid to any Chinese. This denial itself must be considered as the original sin of Japan.

Second, China is not a Party to the San Francisco Peace Treaty. Therefore, it is not applicable to China.

Third, the Treaty of Peace between the Republic of China (Taiwan) and Japan of April 28, 1952 became null and void in accordance with the Sino-Japanese Joint Communiqué of September 29, 1972.

Fourth, there exists only one bilateral agreement relative to war claims, the Sino-Japanese Joint Communiqué of September 29, 1972. It includes no explicit provision, which waived the right of individual victims. According to Art. 5 of the said Joint Communiqué,

“[t]he government of the People's Republic of China declares that in the interest of the friendship between the Chinese and Japanese peoples, it renounces its demands for war reparation from Japan.”

The Japan Federation of Bar Associations made public its legal opinion that this provision did not waive the right to demand reparations for losses and damages sustained by Chinese nationals.⁷ I strongly support this view.

Why did Japan agree not to include any provision for waiver of the right to compensation of individual victims? No historian has ever made any research on this question. I believe that the following hypothesis is to be seriously examined.

2. Prohibition of Relinquishment of the Right of Victims of War

The governments of the Parties to the IV Geneva Convention relative to the protection of civilians must be aware that the Convention, under Art. 148 and Art. 7, prohibits any agreements for the relinquishment of the rights of the protected persons.

First, Art. 148 of the IV Geneva Convention reads:

„No High Contracting Party shall be allowed to absolve itself or any other High Contracting Party of any liability incurred by itself or by another High Contracting Party in respect of breaches referred to in the preceding Article.“

Therefore, if any military personnel commit war crimes or crimes against humanity, which are defined as grave breaches under Art. 147, the responsible Parties could not be allowed to absolve itself from any liabilities including responsibility for compensation due to the crimes and other Parties shall not be allowed to relinquish the rights of the victims without compensation from the responsible state.

Second, the second sentence of Art. 7 (1) of the IV Geneva Convention reads:

„No special agreement shall adversely affect the situation of protected persons, as defined by the present Convention, nor restrict the rights which it confers upon them.”

Therefore, the guarantee under Art. 148 cannot be adversely changed by any other international agreements.

These two articles clearly prohibited China and Japan to absolve Japan of the individual rights to compensation, in particular, if it comes to the issue of grave crimes. The conducts by the Japanese Imperial Forces against the Chinese women for sexual slavery is included in grave crimes in Art. 147, as slavery was the most serious crime under international law and it must constituted all or any of „torture“, „inhuman treatment“, „willfully causing great suffering“ and „serious injury to body or health“.

Therefore, China must have not waived the right to compensation of the individual victims under Art. 5 of the said Joint Communiqué, because it is unthinkable that China intentionally violated international law. Even if we assume the hypothetical case, where China and Japan tried to waive the right of individuals, that part of the Joint Communiqué did not take effect, as both China and Japan „shall not be allowed“ to do so by Art. 147; and as „[n]o special agreement shall adversely affect the situation of protected persons.“

3. The Geneva Conventions Relative to China and Japan

The Geneva Convention was concluded on August 12, 1949 and took effect on October 21, 1950. Japan acceded to the Geneva Convention on October 21, 1953 before the said communiqué. The Geneva Convention bound China in 1956 well before 1972 as well, as it was a Party to it. According to the International Committee of Red Cross⁸, the status of China relative to the Geneva Conventions of 1949 is: Signature on 10.12.1949. Ratification Accession on 28.12.1956.

4. Conclusion on the Chinese Victims

Therefore, China and Japan could not conclude any agreement to waive the right of individual victims under the said Joint Communiqué. Thus, the right to demand compensation against Japan of the individual military sexual slavery victims in China was never waived. Their right must exist even now.

IV. The Victims in Other Countries than China

The second sentence of Art 26 of the San Francisco Peace Treaty (1951) stipulates as follows:

“Should Japan make a peace settlement of war claims settlement with any State granting that State greater advantages than those provided by the present Treaty, those same advantages shall be extended to the parties to the present Treaty.”

⁶ Kiyoshi Inoue, *Nihon no rekishi* (ge), Iwanami shoten (1966), pp. 34-40.

⁷ JFBA, „Supplementary Explanation of the Recommendation on the Issue of `comfort women““ (June 1995), pp. 10-12.

⁸ Source: UNTS, Vol. 260, 1957, pp. 438-444.

This could be understood as a „most favored nations“ clause.

The 1972 Sino-Japanese Joint Communiqué is the peace and war claims settlement between Japan and China, which was concluded after the 1951 San Francisco Peace Treaty. In it, China never waived its nationals' individual rights to war claims against Japan.

Therefore, under Article 26, the victims of the Parties to the San Francisco Peace Treaty are entitled to similar treatment. Thus, Japan should give the same advantages, as if there had been no waiver of the rights of these individual victims.

V. US Violation of the 1949 Geneva Convention

Receiving the disturbing December 17, 2000 Yomiuri news from Los Angeles, which reported that the US Government submitted a statement of interest to the court on December 13 and that they claimed that the Chinese and Korean cases were also resolved by the treaties including the San Francisco Treaty.

This action of the US government is a serious violation of the Geneva Conventions of August 12, 1949, which were signed by the USA on August 12, 1949 and ratified on August 2, 1955.⁹

As I already stated above¹⁰, Art. 148 of the 1949 VI Geneva Convention as well as the identical provisions in other three Conventions absolutely prohibit any State Party *“to absolve itself or any other High Contracting Party of any liability incurred by itself or by another High Contracting Party in respect of breaches referred to”* grave breaches such as slavery. *“Any liability”* must include the liability of the companies under the protection of the High Contracting Parties. In particular, it should be considered in the present case that the companies acted in cooperation with the Japanese Government in slavery.

As the US Government action, namely submission of the statement of interest to the court is in violation of this prohibition by the Geneva Conventions, the statement should be disregarded by the court, which is also bound by the Geneva Conventions as a part of State organs.

Slavery was prohibited at the time of the past actions made by the defendants during the wartime. The current State's action, namely submission of the opinion of the US Government in order to absolve the Japanese firms of any liability arising out of grave breaches, such as slavery is prohibited by the current international law.

VI. Legislative Solution is Possible Despite the Treaty Defense

In January 1995, the Japan Federation of Bar Associations advised the Japanese government that the issue of compensation for the “comfort women” victims should be settled by legislative measures. The Japanese government, however, repeated before the National Diet that the government could not propose any legislative measure due to the treaties.¹¹

This attitude of the government made the legal advisors of the Diet conceive a serious doubt that any bill for compensation to the victims of “comfort women” would violate the treaties. Despite our counter legal arguments, they refused to cooperate with the Diet Members in drafting of any bill for compensation for a long time.

I profoundly appreciate the cooperation and movements made by the three opposition parties as well as the citizens and NGOs in Japan that overcame this stagnation in the Japanese National Diet. In March 2000, the break through was achieved by the Democratic Party, which succeeded in the first submission of a Bill, “Promotion of Resolution for Issues concerning Victims of Wartime Sexual Coercion Act”.

In March 2001, three opposition parties succeeded in submitting to the House of Councilors, for the first time, a united Bill¹² of the same title as mentioned above. An excerpt of it is attached at the end of this paper.

Firstly, despite the treaty defense, this successful submission of the Bill proved that this issue may be solved by legislative measures and destroyed the myth presented by the Japanese government that no direct compensation was legally possible.

Secondly, the concerned NGOs including those groups in victimized countries supporting survivors of military sexual slavery by Japan and the concerned governments except for the Japanese government welcomed this Bill.

Thirdly, although it was abolished due to the lack of time for debates, it is expected for the same Bill to be submitted again¹³.

It should be noted that, for the first time, a reconciliation of this issue is now visibly within our reach.

I wish to request not only this international conference, but also the UN and other international specialized agencies such as the ILO as well as all the concerned governments, NGOs and others such as press all possible support for this legislative movement.

⁹ The relevant information is available from <http://www.icrc.org>. They bind not only the USA but also Japan.

¹⁰ See: UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/NGO/12.

¹¹ For example, the statement made by then Foreign Minister, *Yohei Kono*, on December 5, 1995 before the Committee on Accounts of the House of Councilors.

¹² On March 21, 2001, Members of the House of Councilors, Mr. *Shoji Motooka* and Ms. *Keiko Chiba* from Democratic Party, Ms. *Haruko Yoshikawa* from Communist Party and Ms. *Sumiko Shimizu* from Social Democratic Party being supported by 76 other Members submitted the Bill to the House Chairperson.

¹³ Note for update added in January 2002: Although it was abolished due to the lack of time for debates, the three opposition party Diet Members re-submitted the same Bill to the House of Councilors on 14 November 2001. On top of this progress, the re-submitted Bill was not abolished at the end of the last extraordinary Diet session.

The same or similar Bill was abolished at the end of the past Diet sessions, as no action was taken by the responsible committee of the Diet. At the last meeting on 5 December 2001 before the last Extraordinary Session of the Diet was closed, however, the Committee on the Cabinet Affairs of the House of Councilors decided to continue the examination on this Bill in the 2002's Ordinary Diet Session. Now, the Bill will have more time for the debate, which means that the movements will have a better chance to lobby on to the Diet Members in this year, namely 2002.

Followings are excerpt of “Promotion of Resolution for Issues concerning Victims of Wartime Sexual Coercion Act (Bill)”¹⁴:

(Objectives)

Article 1:

In view of the fact that prior to and during World War II, with the involvement of the Imperial Japanese Army and Navy, organized and prolonged coercion of sexual acts was carried out against women and, because of such coercion, the dignity and honor of the women were severely violated and considering that it is the imperative task for the nation of Japan, under its responsibility to take quick steps to restore the honor and others of the women, the objectives of this Act lie in providing the necessary fundamental grounds for the resolution of the issues concerning the victims of wartime sexual coercion and, by doing so, in improving the trustworthy relationship between the peoples of the concerned nations and our people and in making it possible for our country to occupy an honored place in an international society.

(Definitions)

Article 2:

In this act, „wartime sexual coercion“ means the act of organized and prolonged sexual coercion of women, who were recruited against their will with direct or indirect involvement of the imperial army and navy before and during the past World War as well as a series of military actions including incidents prior to it.

(Section 2 omitted)

(Measures to Restore Honor)

Article 3:

The government must singularly express an apology for the violation of the honor and dignity of the victims of wartime sexual coercion and implement necessary measures to restore their honor and others as soon as possible.

2 The measures preceding paragraph shall include the monetary payment for the victims of wartime sexual coercion.

(Fundamental Policies)

Article 4:

The government must lay down the fundamental policies on the measures to go forward with the resolution for the issues concerning the victims of wartime sexual coercion (“the fundamental policies” hereafter).

(Section 2 omitted)

Whenever the government laid down the fundamental policies or any change of the existing fundamental policies, it shall report them to the Diet and make them public.

(Care for Relationship with the Governments of the Concerned States)

Article 5: (omitted)

(Care for Human Rights of Victims of Wartime Sexual coercion)

Article 6: (omitted)

(People’s Recognition and Understanding)

Article 7: (omitted)

(Measures including Budget)

Article 8: (omitted)

(Report to the Diet)

Article 9: (omitted)

(Council for Promotion of Resolution for Issues concerning Victims of Wartime Sexual Coercion)

Article 10:

The Council for Promotion of Resolution for Issues concerning Victims of Wartime Sexual Coercion (the “Council”, hereafter) shall be established at Naikakuhu (the Ministry of the Cabinet).

(Sections 2 to 4 omitted)

(Organization of the Council)

Article 11:

The Council consists of a President and Council Members.

2 The Prime Minister shall appoint the President.

3 (omitted)

(Committee for Promotion of the Investigation)

Article 12:

The Committee for Promotion of the Investigation shall be set up under the Council in order to make it deal with the tasks stated in Article 10, 2 (3).

2 The Committee for Promotion of the Investigation, regularly or whenever necessary, shall formulate the progress of the investigation as well as its results in accordance with Article 4, Paragraph 2, (3) and report them to the President.

3 The Prime Minister shall appoint the Members of the Committee for Promotion of the Investigation from among those of knowledge and experience and the staff of the pertinent administrative authorities.

(Delegated Legislation by Ordinances)

Article 13: (omitted)

Additional Clauses

(Omitted) ■

¹⁴ Tentative Translation by Senator Shoji Motooka’s Office, March 2001.

Erklärung von Bundesaußenminister Fischer zur Frage der in Guantanamo Inhaftierten

Pressemitteilung vom 22. Januar 2002*

Bundesaußenminister *Joschka Fischer* erklärte heute (22. Januar 02) zur Frage der in Guantanamo Inhaftierten:

„Im Kampf gegen den internationalen Terrorismus verteidigen wir auch unsere Grundwerte. Sie gelten ohne Ansehen der Person. Sie schützen Leben und Würde des Menschen. Dies ist es, was wir der terroristischen Herausforderung entgegenstellen müssen.

Mit Blick auf die Inhaftierten in Guantanamo sind wir deshalb der Auffassung, dass sie, unabhängig von einer späteren Statusdefinition, wie Kriegsgefangene zu behandeln sind. Das heißt in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht, so wie es die Genfer Konvention festschreibt:

* Quelle: Internetarchiv des Auswärtigen Amtes

- *menschliche Behandlung*
- *Achtung der Person und der Ehre*
- *Schutz vor Gewalttätigkeiten und Einschüchterung*
- *Anspruch auf ärztliche Behandlung*
- *bei Gerichtsverfahren rechtsstaatliche Garantien.*

Über die volle Einhaltung dieser völkerrechtlichen Standards wacht das IKRK, dem die USA volle Zugangs- und Kontrollrechte im Gefangenenlager von Guantanamo eingeräumt haben.

Dabei steht selbstverständlich außer Zweifel, dass die Gefangenen jeweils individuell für von ihnen begangene Taten zur Verantwortung gezogen werden.

Die Bundesregierung hat mit der amerikanischen Seite das Gespräch über den rechtlichen Status und die Behandlung der in Guantanamo Inhaftierten aufgenommen.“ ■

Gesetzentwurf zur Einführung des Völkerstrafgesetzbuches

Beschluss der Bundesregierung vom 16. Januar 2001*

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1 Völkerstrafgesetzbuch (VStGB)

Teil 1 Allgemeine Regelungen

§ 1 Anwendungsbereich

Dieses Gesetz gilt für alle in ihm bezeichneten Straftaten gegen das Völkerrecht, für die in ihm bezeichneten Verbrechen auch dann, wenn die Tat im Ausland begangen wurde und keinen Bezug zum Inland aufweist.

§ 2 Anwendung des allgemeinen Rechts

Auf Taten nach diesem Gesetz findet das allgemeine Strafrecht Anwendung, soweit dieses Gesetz nicht in den §§ 1 und 3 bis 5 besondere Bestimmungen trifft.

* Quelle: Der Gesetzentwurf des BMJ ist auf der Website der Koalition für einen Internationalen Strafgerichtshof – Deutsches Komitee unter: www.cicc.de/dokumente/11222.pdf einsehbar (zuletzt besucht am 1. März 2002).

§ 3 Handeln auf Befehl oder Anordnung

Ohne Schuld handelt, wer eine Tat nach den §§ 8 bis 14 in Ausführung eines militärischen Befehls oder einer Anordnung von vergleichbarer tatsächlicher Bindungswirkung begeht, sofern der Täter nicht erkennt, dass der Befehl oder die Anordnung rechtswidrig ist und deren Rechtswidrigkeit auch nicht offensichtlich ist.

§ 4 Verantwortlichkeit militärischer Befehlshaber und anderer Vorgesetzter

(1) Ein militärischer Befehlshaber oder ziviler Vorgesetzter, der es unterlässt, seinen Untergebenen daran zu hindern, eine Tat nach diesem Gesetz zu begehen, wird wie ein Täter der von dem Untergebenen begangenen Tat bestraft. § 13 Abs. 2 des Strafgesetzbuches findet in diesem Fall keine Anwendung.

(2) Einem militärischen Befehlshaber steht eine Person gleich, die in einer Truppe tatsächliche Befehls- oder Führungsgewalt und Kontrolle ausübt. Einem zivilen Vorgesetzten steht eine Person gleich, die in einer zivilen Organisation oder einem Unterneh-

men tatsächliche Führungsgewalt und Kontrolle ausübt.

§ 5 Unverjährbarkeit

Die Verfolgung von Verbrechen nach diesem Gesetz und die Vollstreckung der wegen ihnen verhängten Strafen verjähren nicht.

Teil 2 Straftaten gegen das Völkerrecht

Abschnitt 1 Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit

§ 6 Völkermord

(1) Wer in der Absicht, eine nationale, rassische, religiöse oder ethnische Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören,

1. ein Mitglied der Gruppe tötet,
2. einem Mitglied der Gruppe schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 des Strafgesetzbuches bezeichneten Art, zufügt,
3. die Gruppe unter Lebensbedingungen stellt, die geeignet sind, ihre körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen,

4. Maßregeln verhängt, die Geburten innerhalb der Gruppe verhindern sollen,

5. ein Kind der Gruppe gewaltsam in eine andere Gruppe überführt, wird mit lebenslanger Freiheitsstrafe bestraft.

(2) In minder schweren Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 bis 5 ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren.

§ 7 Verbrechen gegen die Menschlichkeit

(1) Wer im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen eine Zivilbevölkerung

1. einen Menschen tötet,
2. in der Absicht, eine Bevölkerung ganz oder teilweise zu zerstören, diese oder Teile hiervon unter Lebensbedingungen stellt, die geeignet sind, deren Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen,
3. Menschenhandel betreibt, insbesondere mit einer Frau oder einem Kind, oder wer auf andere Weise einen Menschen versklavt und sich dabei ein Eigentumsrecht an ihm anmaßt,
4. einen Menschen, der sich rechtmäßig in einem Gebiet aufhält, vertreibt oder zwangsweise überführt, indem er ihn unter Verstoß gegen eine allgemeine Regel des Völkerrechts durch Ausweisung oder ande-

re Zwangsmaßnahmen in einen anderen Staat oder in ein anderes Gebiet verbringt,

5. einen Menschen, der sich in seinem Gewahrsam oder in sonstiger Weise unter seiner Kontrolle befindet, foltert, indem er ihm erhebliche körperliche oder seelische Schäden oder Leiden zufügt, die nicht lediglich Folge völkerrechtlich zulässiger Sanktionen sind,

6. einen anderen Menschen sexuell nötigt oder vergewaltigt, ihn zur Prostitution nötigt, der Fortpflanzungsfähigkeit beraubt oder in der Absicht, die ethnische Zusammensetzung einer Bevölkerung zu beeinflussen, eine unter Anwendung von Zwang geschwängerte Frau gefangen hält,

7. einen Menschen dadurch zwangsweise verschwinden lässt, dass er in der Absicht, ihn für längere Zeit dem Schutz des Gesetzes zu entziehen,

a) ihn im Auftrag oder mit Billigung eines Staates oder einer politischen Organisation entführt oder sonst in schwerwiegender Weise der körperlichen Freiheit beraubt, ohne dass im Weiteren auf Nachfrage unverzüglich wahrheitsgemäß Auskunft über sein Schicksal und seinen Verbleib erteilt wird, oder

b) sich im Auftrag des Staates oder der politischen Organisation oder entgegen einer Rechtspflicht weigert, unverzüglich Auskunft über das Schicksal und den Verbleib des Menschen zu erteilen, der unter den Voraussetzungen des Buchstaben a seiner körperlichen Freiheit beraubt wurde, oder eine falsche Auskunft dazu erteilt,

8. einem anderen Menschen schwere körperliche oder seelische Schäden, insbesondere der in § 226 des Strafgesetzbuches bezeichneten Art, zufügt,

9. einen Menschen unter Verstoß gegen eine allgemeine Regel des Völkerrechts in schwerwiegender Weise der körperlichen Freiheit beraubt oder

10. eine identifizierbare Gruppe oder Gemeinschaft verfolgt, indem er ihr aus politischen, rassistischen, nationalen, ethnischen, kulturellen oder religiösen Gründen, aus Gründen des Geschlechts oder aus anderen nach den allgemeinen Regeln des Völkerrechts als unzulässig anerkannten Gründen grundlegende Menschenrechte entzieht oder diese wesentlich einschränkt, wird in den Fällen der Nummern 1 und 2 mit lebenslanger Freiheitsstrafe, in den Fällen der Nummern 3 bis 7 mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren und in den Fällen der Nummern 8 bis 10 mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft.

(2) In minder schweren Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht

unter fünf Jahren, in minder schweren Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 bis 7 Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren und in minder schweren Fällen des Absatzes 1 Nr. 8 und 9 Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr.

(3) Verursacht der Täter durch eine Tat nach Absatz 1 Nr. 3 bis 10 den Tod eines Menschen, so ist die Strafe in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 bis 7 lebenslange Freiheitsstrafe oder Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren und in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 8 bis 10 Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren.

(4) In minder schweren Fällen des Absatzes 3 ist die Strafe bei einer Tat nach Absatz 1 Nr. 3 bis 7 Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren und bei einer Tat nach Absatz 1 Nr. 8 bis 10 Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren.

(5) Wer ein Verbrechen nach Absatz 1 in der Absicht begeht, ein institutionalisiertes Regime der systematischen Unterdrückung und Beherrschung einer rassischen Gruppe durch eine andere aufrechtzuerhalten, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren bestraft,

soweit nicht die Tat nach Absatz 1 oder Absatz 3 mit schwererer Strafe bedroht ist. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren, soweit nicht die Tat nach Absatz 2 oder Absatz 4 mit schwererer Strafe bedroht ist.

Abschnitt 2 Kriegsverbrechen

§ 8 Kriegsverbrechen gegen Personen

(1) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt

1. eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person tötet,

2. eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person als Geisel nimmt,

3. eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person grausam oder unmenschlich behandelt, indem er ihr erhebliche körperliche oder seelische Schäden oder Leiden zufügt, insbesondere sie foltert oder verstümmelt,

4. eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person sexuell nötigt oder vergewaltigt, sie zur Prostitution nötigt, der Fortpflanzungsfähigkeit beraubt oder in der Absicht, die ethnische Zusammensetzung einer Bevölkerung zu beeinflussen, eine unter Anwendung von Zwang geschwängerte Frau gefangen hält,

5. Kinder unter fünfzehn Jahren für Streitkräfte zwangsverpflichtet oder in Streit-

kräfte oder bewaffnete Gruppen eingliedert oder sie zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten verwendet,

6. eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person, die sich rechtmäßig in einem Gebiet aufhält, vertreibt oder zwangsweise überführt, indem er sie unter Verstoß gegen eine allgemeine Regel des Völkerrechts durch Ausweisung oder andere Zwangsmaßnahmen in einen anderen Staat oder in ein anderes Gebiet verbringt oder

7. gegen eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person eine erhebliche Strafe, insbesondere die Todesstrafe oder eine Freiheitsstrafe verhängt oder vollstreckt, ohne dass diese Person in einem unparteiischen ordentlichen Gerichtsverfahren, das die völkerrechtlich erforderlichen Rechtsgarantien bietet, abgeurteilt worden ist,

8. eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person in die Gefahr des Todes oder einer schweren Gesundheitsschädigung bringt, indem er

a) an einer solchen Person Versuche vornimmt, in die sie nicht zuvor freiwillig und ausdrücklich eingewilligt hat oder die weder medizinisch notwendig sind noch in ihrem Interesse durchgeführt werden,

b) einer solchen Person Gewebe oder Organe für Übertragungszwecke entnimmt, sofern es sich nicht um die Entnahme von Blut oder Haut zu therapeutischen Zwecken im Einklang mit den allgemein anerkannten medizinischen Grundsätzen handelt und die Person zuvor nicht freiwillig und ausdrücklich eingewilligt hat, oder

c) bei einer solchen Person medizinisch nicht anerkannte Behandlungsmethoden anwendet, ohne dass dies medizinisch notwendig ist und die Person zuvor freiwillig und ausdrücklich eingewilligt hat,

9. eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person in schwerwiegender Weise entwürdigend oder erniedrigend behandelt,

wird in den Fällen der Nummer 1 mit lebenslanger Freiheitsstrafe, in den Fällen der Nummer 2 mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren, in den Fällen der Nummern 3 bis 5 mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren, in den Fällen der Nummern 6 bis 8 mit Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren und in den Fällen der Nummer 9 mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft.

(2) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt einen Angehörigen der gegnerischen Streitkräfte oder einen Kämpfer der gegnerischen Partei verwun-

det, nachdem dieser sich bedingungslos ergeben hat oder sonst außer Gefecht ist, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft.

(3) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen bewaffneten Konflikt

1. eine geschützte Person im Sinne des Absatzes 6 Nr. 1 rechtswidrig gefangen hält oder ihre Heimschaffung ungerechtfertigt verzögert,

2. als Angehöriger einer Besatzungsmacht einen Teil der eigenen Zivilbevölkerung in das besetzte Gebiet überführt,

3. eine geschützte Person im Sinne des Absatzes 6 Nr. 1 mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel zum Dienst in den Streitkräften einer feindlichen Macht nötigt oder

4. einen Angehörigen der gegnerischen Partei mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel nötigt, an Kriegshandlungen gegen sein eigenes Land teilzunehmen,

wird mit Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren bestraft.

(4) Verursacht der Täter durch eine Tat nach Absatz 1 Nr. 2 bis 6 den Tod des Opfers, so ist in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 die Strafe lebenslange Freiheitsstrafe oder Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren, in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 bis 5 Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren, in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 6 Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren. Führt eine Handlung nach Absatz 1 Nr. 8 zum Tod oder zu einer schweren Gesundheitsschädigung, so ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren.

(5) In minder schweren Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren, in minder schweren Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 und 4 und des Absatzes 2 Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr, in minder schweren Fällen des Absatzes 1 Nr. 6 und des Absatzes 3 Nr. 1 Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren.

(6) Nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Personen sind

1. im internationalen bewaffneten Konflikt: geschützte Personen im Sinne der Genfer Abkommen und des Zusatzprotokolls I (Anlage zu diesem Gesetz), namentlich Verwundete, Kranke, Schiffbrüchige, Kriegsgefangene und Zivilpersonen;

2. im nichtinternationalen bewaffneten Konflikt: Verwundete, Kranke, Schiffbrüchige sowie Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen und sich in der Gewalt der gegnerischen Partei befinden;

3. im internationalen und im nichtinternationalen bewaffneten Konflikt: Angehörige der Streitkräfte und Kämpfer der gegnerischen Partei, welche die Waffen gestreckt haben oder in sonstiger Weise wehrlos sind.

§ 9

Kriegsverbrechen gegen Eigentum und sonstige Rechte

(1) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt plündert oder, ohne dass dies durch die Erfordernisse des bewaffneten Konflikts geboten ist, sonst in erheblichem Umfang völkerrechtswidrig Sachen der gegnerischen Partei, die der Gewalt der eigenen Partei unterliegen, zerstört, sich aneignet oder beschlagnahmt, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.

(2) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen bewaffneten Konflikt völkerrechtswidrig anordnet, dass Rechte und Forderungen aller oder eines wesentlichen Teils der Angehörigen der gegnerischen Partei aufgehoben oder ausgesetzt werden oder vor Gericht nicht einklagbar sind, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft.

§ 10

Kriegsverbrechen gegen humanitäre Operationen und Embleme

(1) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt

1. einen Angriff gegen Personen, Einrichtungen, Material, Einheiten oder Fahrzeuge richtet, die an einer humanitären Hilfsmision oder an einer friedenserhaltenden Mission in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen beteiligt sind, solange sie Anspruch auf den Schutz haben, der Zivilpersonen oder zivilen Objekten nach dem humanitären Völkerrecht gewährt wird, oder

2. einen Angriff gegen Personen, Gebäude, Material, Sanitätseinheiten oder Sanitätstransportmittel richtet, die in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht mit den Schutzzeichen der Genfer Abkommen gekennzeichnet sind,

wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft. In minder schweren Fällen, insbesondere wenn der Angriff nicht mit militärischen Mitteln erfolgt, ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr.

(2) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt die Schutzzeichen der Genfer Abkommen, die Parlamentärflagge oder die Flagge, die militärischen

Abzeichen oder die Uniform des Feindes oder der Vereinten Nationen missbraucht und dadurch den Tod oder die schwere Verletzung eines Menschen (§ 226 des Strafgesetzbuches) verursacht, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren bestraft.

§ 11

Kriegsverbrechen des Einsatzes verbotener Methoden der Kriegsführung

(1) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt

1. mit militärischen Mitteln einen Angriff gegen die Zivilbevölkerung als solche oder gegen einzelne Zivilpersonen richtet, die an den Feindseligkeiten nicht unmittelbar teilnehmen,

2. mit militärischen Mitteln einen Angriff gegen zivile Objekte richtet, solange sie durch das humanitäre Völkerrecht als solche geschützt sind, namentlich Gebäude, die dem Gottesdienst, der Erziehung, der Kunst, der Wissenschaft oder der Wohltätigkeit gewidmet sind, geschichtliche Denkmäler, Krankenhäuser und Sammelplätze für Kranke und Verwundete, unverteidigte Städte, Dörfer, Wohnstätten oder Gebäude oder entmilitarisierte Zonen sowie Anlagen und Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten,

3. mit militärischen Mitteln einen Angriff durchführt und dabei als sicher erwartet, dass der Angriff die Tötung oder Verletzung von Zivilpersonen oder die Beschädigung ziviler Objekte in einem Ausmaß verursachen wird, das außer Verhältnis zu dem insgesamt erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil steht,

4. eine nach dem humanitären Völkerrecht zu schützende Person als Schutzschild einsetzt, um den Gegner von Kriegshandlungen gegen bestimmte Ziele abzuhalten,

5. das Aushungern von Zivilpersonen als Methode der Kriegsführung einsetzt, indem er ihnen die für sie lebensnotwendigen Gegenstände vorenthält oder Hilfslieferungen unter Verstoß gegen das humanitäre Völkerrecht behindert,

6. als Befehlshaber anordnet oder androht, dass kein Pardon gegeben wird, oder

7. einen Angehörigen der gegnerischen Streitkräfte oder einen Kämpfer der gegnerischen Partei meuchlerisch tötet oder verwundet,

wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft. In minder schweren Fällen der Nummer 2 ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr.

(2) Verursacht der Täter durch eine Tat nach Absatz 1 Nr. 1 bis 6 den Tod oder die

schwere Verletzung einer Zivilperson (§ 226 des Strafgesetzbuches) oder einer nach dem humanitären Völkerrecht zu schützenden Person, wird er mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren bestraft. Führt der Täter den Tod vorsätzlich herbei, ist die Strafe lebenslange Freiheitsstrafe oder Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren.

(3) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen bewaffneten Konflikt mit militärischen Mitteln einen Angriff durchführt und dabei als sicher erwartet, dass der Angriff weit reichende, langfristige und schwere Schäden an der natürlichen Umwelt verursachen wird, die außer Verhältnis zu dem insgesamt erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft.

§ 12

Kriegsverbrechen des Einsatzes verbotener Mittel der Kriegsführung

(1) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen bewaffneten Konflikt

1. Gift oder vergiftete Waffen verwendet,
2. biologische oder chemische Waffen verwendet oder
3. Geschosse verwendet, die sich leicht im Körper des Menschen ausdehnen oder flachdrücken, insbesondere Geschosse mit einem harten Mantel, der den Kern nicht ganz umschließt oder mit Einschnitten versehen ist,

wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft.

(2) Verursacht der Täter durch eine Tat nach Absatz 1 den Tod oder die schwere Verletzung einer Zivilperson (§ 226 des Strafgesetzbuches) oder einer nach dem humanitären Völkerrecht zu schützenden Person, wird er mit Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren bestraft. Führt der Täter den Tod vorsätzlich herbei, ist die Strafe lebenslange Freiheitsstrafe oder Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren.

Abschnitt 3

Sonstige Straftaten

§ 13

Verletzung der Aufsichtspflicht

(1) Ein militärischer Befehlshaber, der es vorsätzlich oder fahrlässig unterlässt, einen Untergebenen, der seiner Befehlsgewalt oder seiner tatsächlichen Kontrolle untersteht, gehörig zu beaufsichtigen, wird wegen Verletzung der Aufsichtspflicht bestraft, wenn der Untergebene eine Tat nach diesem Gesetz begeht, deren Bevorstehen dem Befehlshaber erkennbar war und die er hätte verhindern können.

(2) Ein ziviler Vorgesetzter, der es vorsätzlich oder fahrlässig unterlässt, einen Untergebenen, der seiner Anordnungsgewalt oder seiner tatsächlichen Kontrolle untersteht, gehörig zu beaufsichtigen, wird wegen Verletzung der Aufsichtspflicht bestraft, wenn der Untergebene eine Tat nach diesem Gesetz begeht, deren Bevorstehen dem Vorgesetzten ohne weiteres erkennbar war und die er hätte verhindern können.

(3) § 4 Abs. 2 gilt entsprechend.

(4) Die vorsätzliche Verletzung der Aufsichtspflicht wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren, die fahrlässige Verletzung der Aufsichtspflicht wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft.

§ 14

Unterlassen der Meldung einer Straftat

(1) Ein militärischer Befehlshaber oder ein ziviler Vorgesetzter, der es unterlässt, eine Tat nach diesem Gesetz, die ein Untergebener begangen hat, unverzüglich der für die Untersuchung oder Verfolgung solcher Taten zuständigen Stelle zur Kenntnis zu bringen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft.

(2) § 4 Abs. 2 gilt entsprechend.

Anlage zu § 8 Abs. 6 Nr. 1

Die Genfer Abkommen im Sinne des Gesetzes sind:

- I. GENFER ABKOMMEN vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde (BGBl. 1954 II S. 781, 783),
- II. GENFER ABKOMMEN vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See (BGBl. 1954 II S. 781, 813),
- III. GENFER ABKOMMEN vom 12. August 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen (BGBl. 1954 II S. 781, 838) und

– IV. GENFER ABKOMMEN vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten (BGBl. 1954 II S. 781, 917).

Das Zusatzprotokoll I im Sinne des Gesetzes ist:

Zusatzprotokoll zu den GENFER ABKOMMEN vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) vom 8. Juni 1977 (BGBl. 1990 II S. 1550, 1551)

Art. 2

Änderung des Strafgesetzbuches

(hier nicht abgedruckt)

Art. 3

Änderung der Strafprozessordnung

(hier nicht abgedruckt)

Art. 4

Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes

(hier nicht abgedruckt)

Art. 5

Änderung des Gesetzes zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz

(hier nicht abgedruckt)

Art. 6

Änderung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes

(hier nicht abgedruckt)

Art. 7

Aufhebung einer fortgeltenden Vorschrift des Strafgesetzbuches der Deutschen Demokratischen Republik

(hier nicht abgedruckt)

Art. 8

In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft. ■

Der Beitrag Deutschlands zum Wiederaufbau und zur Entwicklung Afghanistans

Internationale Konferenz zum Wiederaufbau Afghanistans Tokio, 20.–22. Januar 2002*

1. Vorbemerkung

Nach Schätzungen von Weltbank, Vereinten Nationen und ADB sind über die nächsten zehn Jahre rund 15 Mrd. Euro notwen-

dig, um zum Wiederaufbau Afghanistans beizutragen und die wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Entwicklung zu unterstützen. Dies bedeutet, dass es der internationalen Gebergemeinschaft in einer

* Quelle: Das abgedruckte Dokument entstammt der Anlage 1 des Berichts des BMF an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestage zur Aufteilung der Mittel für den Wiederaufbau Afghanistans. Er wurde der Redaktion von *Volker Kröning* MdB zur Verfügung gestellt. Dafür dankt die Redaktion herzlichst.

erheblichen Kraftanstrengung gelingen muss, vor allem in den anfänglichen schwierigen Jahren des Neubeginns hohe Ressourcen zu mobilisieren.

Deutschland ist bereit, sich hieran angemessen zu beteiligen. Dabei bekennt Deutschland sich zum Prinzip einer engen internationalen Abstimmung der Entwicklungszusammenarbeit für Afghanistan unter Führung von Weltbank und Vereinten Nationen und unterstützt die drei wichtigsten Koordinierungsinstrumente:

- den international zu vereinbarenden „Comprehensive Reconstruction and Refugee Framework“ als wichtigstes Instrument zur Koordinierung und Abstimmung bilateral und multilateral finanzierter und durchgeführter Maßnahmen,
- den internationalen, von Weltbank, UNDP, ADB und IDB verwalteten Wiederaufbau-Treuhandfonds zur Finanzierung prioritärer Investitionen, zur teilweisen Finanzierung laufender Kosten der Übergangsverwaltung sowie der künftigen Regierung und zur Abdeckung ansonsten nicht gedeckter wichtiger Investitionen,
- den UNDP Afghan Interim Administration Fund zur Finanzierung der essentiellen Tätigkeit der Übergangsverwaltung in den ersten sechs Monaten.

Der Beitrag Deutschlands zum Wiederaufbau und zur Entwicklung Afghanistans wird sich darüber hinaus einbinden in den Gesamtbeitrag der Europäischen Union zur Unterstützung Afghanistans.

Das vorliegende Papier ist ein Beitrag Deutschlands zur Abstimmung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit im Rahmen der Geberkonferenz vom 21.–22. Januar 2002 in Tokio. Die im Folgenden erläuterten Schwerpunkte des deutschen Beitrags sind offen für eine Überprüfung im Zuge weiterer Abstimmungen mit den afghanischen Partnern, unter Berücksichtigung der Beiträge anderer Geber, und hier insbesondere der Europäischen Kommission und der EU-Mitgliedstaaten, sowie weiterer Erkenntnisse im Rahmen des von Weltbank, Vereinte Nationen und ADB erstellten „Preliminary Needs Assessment for Recovery and Reconstruction“ sowie des international zu vereinbarenden Wiederaufbau-Rahmens. Darüber hinaus würde Deutschland eine Arbeitsteilung mit anderen Gebern im Rahmen konkreter Projekte begrüßen.

2. Deutsche Beziehungen zu Afghanistan

Deutschland war in den sechziger und siebziger Jahren drittgrößter bilateraler Geber

von Entwicklungszusammenarbeit für Afghanistan (Bildung, Gesundheit, Wasserversorgung, Landwirtschaft, Infrastruktur, zeitweise über 200 deutsche Experten und Entwicklungshelfer). Insgesamt hat Deutschland seit der Aufnahme der Entwicklungszusammenarbeit bis zur Besetzung des Landes im Jahr 1979 knapp 360 Mio. Euro an EZ-Mitteln bereitgestellt. In Kabul gab es bis Ende der siebziger Jahre eine deutsche Oberschule und Tausende von Afghanen haben aufgrund von Hochschulpartnerschaften in Deutschland studiert.

Dieser besondere Hintergrund und das flexible deutsche entwicklungspolitische Instrumentarium sind eine für beide Seiten vorzügliche Grundlage für eine Zusammenarbeit bei der Nothilfe und beim Wiederaufbau Afghanistans.

3. Grundorientierungen und Prinzipien der deutschen Unterstützung

Deutschland verfügt über umfangreiche Erfahrungen sowie spezialisierte Instrumente in allen Bereichen der humanitären Hilfe, entwicklungsorientierten Nothilfe sowie bei Wiederaufbau und Entwicklung. Die Ausnahmesituation Afghanistans erfordert allerdings, dass zügige Unterstützung in allen Bereichen parallel und koordiniert ansetzen muss. Deutschland wird daher sein Instrumentarium rasch, wirksam und in enger Abstimmung und Arbeitsteilung mit der Gebergemeinschaft in verschiedenen Bereichen einsetzen. Im Rahmen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit hat Afghanistan den Status eines „Schwerpunktpartnerlandes“. Dies heißt, dass künftige bilaterale Entwicklungszusammenarbeit sich auf drei Schwerpunktbereiche konzentrieren wird. Daneben wird Deutschland nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit einer Vielzahl deutscher und anderer Träger in verschiedenen Bereichen umfassend unterstützen.

Deutschland hat sich darüber hinaus im Rahmen der internationalen Abstimmungsprozesse (und hier insbesondere im Rahmen der Gründungskonferenz für die Steering Group in Washington) für die Beachtung grundlegender Prinzipien der internationalen Unterstützung eingesetzt:

- führende Rolle der afghanischen Partner im Wiederaufbau- und Entwicklungsprozess;
- führende Rolle von Weltbank und Vereinten Nationen bei der Koordinierung von Wiederaufbau und Entwicklung;
- regionale und ethnische Ausgewogenheit der internationalen Unterstützung;

- Nutzung des Potenzials afghanischer und internationaler Nichtregierungsorganisationen;
- enge internationale Koordinierung;
- besondere Unterstützung der Beteiligung von Frauen und Jugendlichen bei Wiederaufbau und Entwicklung Afghanistans;
- die Vereinbarung und Umsetzung eines „Code of Conduct“ bei der Rekrutierung der afghanischen Mitarbeiter;
- Nutzung des besonderen Potenzials der afghanischen Diaspora durch möglichst weitgehende Integration von Exil-Afghanen in den Wiederaufbauprozess.

4. Prioritäten und Instrumente

Zur raschen Vorbereitung und Koordinierung seiner Unterstützung hat Deutschland die erforderlichen personellen und institutionellen Maßnahmen ergriffen durch

- Ernennung eines Sonderbotschafters für Afghanistan und Errichtung eines Sonderstabs Afghanistan im Auswärtigen Amt;
- Ernennung eines Sonderbeauftragten für den Wiederaufbau Afghanistans im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ);
- Einrichtung einer Arbeitsgruppe Wiederaufbau Afghanistan im BMZ (unter Beteiligung von KfW und GTZ);
- Entsendung von Referentinnen zur Koordinierung der humanitären und der Wiederaufbauhilfe an die deutsche Botschaft Kabul;
- Eröffnung eines gemeinsamen Büros GTZ-KfW in Kabul.

Als sofort wirksame Hilfe unterstützt Deutschland Programme im Rahmen der humanitären Hilfe und der Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe.

Der humanitären Soforthilfe, die darauf abzielt, den notleidenden Menschen das unmittelbare Überleben zu ermöglichen, kommt für absehbare Zeit im Maßnahmenpaket der Bundesregierung hohe Priorität zu. Deutschland hat 2001 bereits 22 Mio. Euro an bilateraler Soforthilfe für Afghanistan geleistet. Im Jahre 2002 sind dafür weitere Mittel eingeplant. Diese sind vorrangig bestimmt für Basisgesundheitsversorgung, Wiederinstandsetzung von Unterkünften für Flüchtlinge und Vertriebene, Ergänzungsnahrungsmittel und Verbesserung der Trinkwasserversorgung. Dringend notwendige Voraussetzung für den Wiederaufbau und die Rückführung von Flüchtlingen und Vertriebenen ist ferner die Verminderung der Gefahr durch Minen und nicht

explodierte Munition. Deutschland sieht auch Mittel für humanitäres Minenräumen einschließlich der Aufklärung der Bevölkerung über Minengefahren (Mine Awareness) und Minenopferfürsorge vor.

Nahrungsmittel-, Not- und Flüchtlingshilfe schließt die Lücke zwischen der noch während des Taliban-Regimes geleisteten humanitären Soforthilfe, die von allen Gebern zusammen bereits 200–300 Mio. US-Dollar pro Jahr umfasste und in deren Rahmen Deutschland allein 2001 28 Mio. Euro bereitstellte, und längerfristigen nachhaltigen Entwicklungsvorhaben. Sie hat den Vorteil, dass sie unmittelbar bei der Notlage einsetzt und nicht langfristiger administrativer Vorbereitungen (z.B. Studien, Regierungsabkommen, Projektvereinbarungen durch Notenwechsel) bedarf. Damit kann nicht nur die Ernährung hungernder Menschen durch die Bereitstellung von Nahrungsmitteln gesichert, sondern auch die soziale und infrastrukturelle Mindestversorgung für die notleidende Bevölkerung geschaffen oder wieder hergestellt werden. In dieser ersten Phase sollen Beiträge zur Sicherung der Trinkwasserversorgung v.a. auf dem Land und die Wiederaufnahme bzw. Verbesserung von sozialen Diensten (Gesundheit, Bildung) geleistet werden, unter besonderer Berücksichtigung von Frauen und Kindern. Gleichzeitig wird Unterstützung bereitgestellt zur Ernährungssicherung, wie etwa durch die Lieferung von Saatgut, Nahrungsmitteln und die Rehabilitierung ländlicher Bewässerungssysteme. Diese Maßnahmen werden durch die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Nichtregierungsorganisationen und das Welternährungsprogramm (WFP) umgesetzt.

Während der Übergang von der humanitären Hilfe zur entwicklungsorientierten Nothilfe (EON) fließend und weitgehend parallel erfolgen kann, bedarf die Überleitung in die mittelfristige reguläre EZ gründlicher planerischer Vorbereitung. Die Nutzung von Erfahrungen beim Wiederaufbau in anderen Regionen hat aber gezeigt, dass auch hier im Rahmen von offenen Programmen und Soforthilfemaßnahmen schnell reagiert werden kann. Hier soll die dringende Rehabilitierung der Trinkwasserver- und -entsorgung in den Städten und die Wiederaufnahme von sozialen Diensten (wie Basisgesundheitsstationen und Schulen) geleistet werden. Hierzu sind bereits vorbereitende Maßnahmen eingeleitet durch die unverzügliche Entsendung von Expertenmissionen der GTZ und der KfW schon im November 2001 bzw. Januar 2002.

Ansatzpunkte der deutschen Unterstützung werden nachhaltige und längerfristige Projekte zunächst in den Sektoren (Basis)Gesundheit, (Grund)Bildung, Aufbau rechtstaatlicher Strukturen, Aufbau der Privatwirtschaft und Förderung der Zivilgesellschaft sein, mit der Perspektive einer mittelfristigen Konzentration auf drei Schwerpunktgebiete für die bilaterale staatliche EZ. Als Querschnittsaufgabe wird der Aspekt der Unterstützung der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Teilhabe von Frauen am Entwicklungsprozess besonders beachtet werden, da durch die einseitige Interpretation des Islam durch das Taliban-Regime Frauen in der Vergangenheit stark benachteiligt wurden und hohen partizipativen Nachholbedarf haben. Darüber hinaus soll das Potenzial rückkehrwilliger Exil-Afghanen und Afghaninnen für den Wiederaufbauprozess genutzt werden.

Ferner wird Deutschland Unterstützung gewähren bei der Bekämpfung der internationalen Kriminalität und hier insbesondere des Drogenhandels.

Die derzeitige Projektplanung wird im Laufe des Jahres im Rahmen der Geberkoordinierung und der politischen Entwicklung vor Ort ggf. noch Anpassungen zu unterziehen sein.

5. Direkte Beiträge Deutschlands zum internationalen Wiederaufbauprogramm

Deutschland wird seine direkten Beiträge zum internationalen Wiederaufbau Afghanistans auf Grundlage des von Weltbank, Vereinte Nationen und ADB vorgelegten „Preliminary Needs Assessment for Recovery and Reconstruction“ leisten. Es ist beabsichtigt, Programme insbesondere in den folgenden Sektoren zu finanzieren und durchzuführen:

Gesundheit und Trinkwasserversorgung

Ein besonders dringlicher Unterstützungsbedarf besteht im Bereich Gesundheit, der auch den Zugang zu frischem Wasser umfasst. Bereits vor den kriegerischen Auseinandersetzungen war der Gesundheitssektor Afghanistans in schlechtem Zustand. Zuletzt wurde das Land als 169. von 175 im Human Development Report geführt. Eine angemessene Gesundheitsversorgung ist bei einer Gesundheitseinrichtung pro 100.000 Einwohner nicht gegeben. Die Kindersterblichkeit liegt lt. Weltbank mit geschätzten 165 pro 1000 Geburten weltweit an der Spitze. 257 pro 1000 (d.h. mehr als ein Viertel!) Kinder sterben vor ihrem fünften Geburtstag. Die Schwangerschaftstodesrate liegt bei 1.700 pro 200.000

Geburten, wobei bei nur 9% aller Geburten qualifiziertes Personal anwesend ist. Die Lebenserwartung liegt bei nur 40 Jahren. Auch die Lage bei der Versorgung mit Trinkwasser ist alarmierend: Nur 19% der Bevölkerung in städtischen Gebieten haben Zugang zu sauberem Wasser. In ländlichen Regionen liegt die Zahl noch niedriger. Diese Zahlen sind – zumal bei der hohen Bevölkerungswachstumsrate von über 3% – alarmierend.

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wird Beiträge leisten zur Wiederherstellung von funktionierenden Trinkwasserversorgungseinrichtungen u.a. in Kabul und anderen Städten des Landes. Die geplanten baulichen Maßnahmen sollen durch die Lieferung von Instandsetzungs- und Ersatzmaterial und die notwendige personelle Unterstützung ergänzt werden.

Die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung v.a. im Bereich der Basisgesundheits ist prioritär. Dazu zählt die Rehabilitierung und Ausrüstung von medizinischen Einrichtungen der untersten Versorgungsebene. Die Lieferung von Medikamenten und die Bereitstellung von personeller Unterstützung ist im Rahmen der Programme beabsichtigt.

Grundbildung

Die Bildungseinrichtungen sind durch kriegerische Auseinandersetzungen und durch vom Taliban-Regime politisch gewollte Vernachlässigung v.a. der Mädchenbildung in einem sehr schlechten Zustand. Eine Schätzung der Weltbank ergibt eine Einschulungsrate von 39% für Jungen und lediglich 3% (!) für Mädchen. Bei höheren Schulen ist das Bild noch wesentlich schlechter. Als Ergebnis liegt der Alphabetisierungsgrad im Bildungssektor insgesamt bei nur 31%, bei Frauen sogar nur bei 15% der erwachsenen Bevölkerung. Viele Schulen sind zerstört oder durch jahrelangen Verfall baufällig. Durch die Abwanderung vornehmlich von Akademikern und Akademikerinnen in den letzten 20 Jahren ist die Verfügbarkeit von Lehrern und Lehrerinnen begrenzt. Die aus dem Schuldienst gedrängten Lehrerinnen müssen wieder eingegliedert, ihre Kenntnisse wieder aufgefrischt werden. Die Ausbildung männlicher Lehrer unter den Taliban hatte darüber hinaus eine einseitig religiös-fundamentalistische Ausrichtung. Auch für diesen Personenkreis sind Qualifizierungsmaßnahmen dringend erforderlich.

Vordringlichstes Ziel der von Deutschland finanzierten Programme ist die Rehabilitierung und Instandsetzung von Schulen, die Ausstattung mit Möbeln und Unterrichts-

material sowie die Entsendung und Bereitstellung von personellen Ressourcen. Durch die Entsendung von qualifizierten integrierten Fachkräften und Entwicklungshelfern soll Afghanistan auch bei der Schaffung der erforderlichen institutionellen Kapazitäten unterstützt werden.

Aufbau der Privatwirtschaft/ Finanzsektor/Mikrobanken

Die produktiven privatwirtschaftlichen Strukturen Afghanistans sind weitgehend zerstört, der Privatsektor konzentriert sich auf die Bereiche Handel und Tauschwirtschaft. Das leistungsfähige Unternehmertum Afghanistans mit Gespür für marktwirtschaftliche Entwicklungen ist während der Kriegsjahre weitgehend außer Landes gegangen. Das Bankensystem existiert nicht mehr. Der Internationale Währungsfonds hat seine Bereitschaft bekundet, Afghanistan beim Aufbau einer zentralen monetären Institution und des Bankensystems zu unterstützen.

Die Wiederherstellung eines funktionsfähigen Kreditsystems ist eine grundsätzliche Voraussetzung für die Wiederbelebung produktiver privatwirtschaftlicher Aktivitäten in Afghanistan. Deutschland beabsichtigt, durch Unterstützung beim Aufbau einer leistungsfähigen Mikrobank hierzu einen Beitrag zu leisten. Beabsichtigt ist die Bereitstellung des Eigenkapitals zur Ausstattung der Bank mit Hardware und dem ersten Grundstock zum Aufbau eines Kreditportfolios. Institutionelle Unterstützung wird mit diesen Maßnahmen einhergehen. Frauen und Jugendliche sollen als wichtige Zielgruppen in das Programm einbezogen werden.

Aufbau staatlicher Strukturen

Nach dem Ende des Taliban-Regimes und der kriegerischen Auseinandersetzungen ist die Übergangsverwaltung in einer außerordentlich schwierigen Situation. Afghanistan hat keine Steuerbasis und kein funktionierendes Verwaltungssystem. Neben der Finanzierung der laufenden Kosten ist der Aufbau von leistungsfähigen, effizienten und demokratisch kontrollierten staatlichen Strukturen und Entscheidungsprozessen in allen Politikbereichen das dringendste Anliegen. Darüber hinaus muss möglichst rasch ein leistungsfähiges Finanzwesen (Steuern, Zoll) aufgebaut werden, damit schon die Übergangsregierung eigene Staatseinnahmen generieren kann. Die erfolgte Beteiligung Deutschlands von zwei Mio. Euro am Afghan Interim Administration Fund zur Finanzierung der Anlaufkosten für zentrale Regierungsaufgaben der afghanischen Übergangsregierung ist ein erster wichtiger Schritt. Durch einen Bei-

trag zum internationalen Weltbank/UNDP/ADB Wiederaufbau-Treuhandfonds soll weitere Unterstützung der staatlichen Tätigkeit gewährt werden, die allerdings an Fortschritte bei der Umsetzung der Petersberg-Vereinbarung geknüpft werden sollte.

Gezielte bilaterale Programme zur Unterstützung spezieller Regierungs-/Verwaltungsaufgaben, die in oben genannte Maßnahmen eingebettet sind, sind in Vorbereitung und sollen schnellstmöglich mit den afghanischen Partnern vereinbart werden.

Demobilisierung/Förderung der Zivilgesellschaft/Rechtsstaatlichkeit

Afghanistan ist seit Jahrzehnten durch Krieg und Bürgerkrieg geprägt. Eine zentrale Aufgabe ist deshalb die Entmilitarisierung und Zivilisierung der afghanischen Gesellschaft. Dies umfasst nicht nur Demobilisierung und Vernichtung insbes. von Kleinwaffen, sondern auch den Wiederaufbau zivilgesellschaftlicher Fähigkeiten, friedlicher Konfliktbearbeitung und den Aufbau einer demokratischen und rechtsstaatlichen Struktur zur Steuerung und Kontrolle des Sicherheitssektors sowie die Förderung rechtsstaatlichen Denkens in den Sicherheitskräften. Deutschland ist bereit, durch bilaterale und multilaterale Beiträge die Reform des Sicherheitssektors und die Kontrolle von Kleinwaffen sowie Projekte zur Förderung der Menschenrechte und Stärkung der Demokratisierung zu unterstützen. Es wird der Betreuung und Reintegration traumatisierter Frauen und Kinder, insbesondere auch von Kindersoldaten, auch durch nichtstaatliche Maßnahmen besondere Beachtung schenken. Zur Stärkung von Selbsthilfekräften und Zivilgesellschaft, von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie von ziviler Konfliktbearbeitung und Medien wird Deutschland die Arbeit von politischen Stiftungen, Entwicklungshelfern und Friedensfachkräften des Zivilen Friedensdienstes (ZFD) fördern. Vor dem Hintergrund der langjährigen Konflikte in Afghanistan sind bei der Durchführung sämtlicher Maßnahmen die Wirkungen auf die Strukturen einer traditionellen Gesellschaft sorgfältig zu beachten.

Im Abkommen von Petersberg („Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan and Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions“) wird der Schaffung von rechtlichen Rahmenbedingungen (an erster Stelle der Schaffung einer neuen afghanischen Verfassung) und dem Aufbau des Justizsystems eine wichtige Rolle zuerkannt. Neue rechtliche Normen können aber nur umgesetzt werden, wenn mittel- bis langfristig

eine unabhängige afghanische Justiz mit den dazu erforderlichen Institutionen aufgebaut werden kann, die für alle Bevölkerungsgruppen zugänglich ist. Deutschland ist bereit, sich an entsprechenden Programmen zu beteiligen.

Frauen

Frauen wurden durch die Taliban systematisch entrechtet und diskriminiert. Andererseits mussten sie in der Situation des Bürgerkrieges nicht nur beträchtliche Lasten übernehmen, sondern auch neue gesellschaftliche Rollen. Heute besteht nicht nur die Notwendigkeit, sondern es bietet sich auch eine historische Chance, das große Potenzial der afghanischen Frauen in den Wiederaufbau- und Entwicklungsprozess Afghanistans einzubringen. Frauen, die in Afghanistan nie an Kriegshandlungen teilgenommen haben, sind in einer besonders günstigen Position, um als Motor des Friedensprozesses zu wirken.

Im Rahmen des deutschen Unterstützungsprogramms wird der Förderung von Frauen als Querschnittsaufgabe besondere Bedeutung zukommen. Darüber hinaus ist beabsichtigt, Frauen durch gezielte Maßnahmen zu fördern. Hierzu sind Programme beabsichtigt in Bereichen wie berufliche Re-Qualifizierung, Aufbau eines Rechtsberatungszentrums sowie direkte Unterstützung wirtschaftlicher Aktivitäten im Rahmen eines Kleinprojektfonds.

Rückkehrerprogramm

Insgesamt fünf Millionen Afghanen haben ihr Land verlassen und leben unter schwierigsten Bedingungen in den Nachbarländern Afghanistans (Iran zwei Mio., Pakistan drei Mio.). Die Leistungen der aufnehmenden Nachbarstaaten werden von Deutschland hoch anerkannt. Deutschland wird seine Unterstützung für Flüchtlinge im Rahmen internationaler Hilfsprogramme auch künftig fortsetzen. Wichtig ist aber, das menschliche Potenzial der Vertriebenen und Flüchtlinge für den Wiederaufbauprozess Afghanistans zu nutzen. Deutschland wird daher vor allem auch entsprechende Rückkehrprogramme, die vorrangig die Beschäftigung fördern, unterstützen.

Die Nutzung des Potenzials im Ausland lebender Afghanen und Afghaninnen gilt auch für die rund 90.000, die in Deutschland leben – hier bieten sich aufgrund ihres hohen Ausbildungsstandes besondere Ansatzpunkte. Deutschland beabsichtigt, dieses Potenzial zu nutzen und bereitet ein entsprechendes Programm vor, rückkehrende Fachkräfte bei der Arbeitsaufnahme bzw. der Existenzgründung zu unterstützen.

Aufbau von Polizeistrukturen und Kampf gegen Drogenanbau

Grundvoraussetzung nachhaltiger Entwicklung ist die Wiederherstellung innerer Sicherheit gemäß der Petersberg-Vereinbarungen. Deutschland ist bereit, beim Aufbau der afghanischen Polizei besondere Verantwortung zu übernehmen. Eine Expertenkommission zur Vorbereitung der Maßnahmen ist für die zweite Januarhälfte vorgesehen. In der gegenwärtigen Situation kann sich die Aufbauhilfe zunächst nur auf die Region um Kabul konzentrieren. Inhaltlicher Schwerpunkt wird voraussichtlich der Ausbildungsbereich (insbesondere Ausbildung der Ausbilder und Führungskräfte) sein, ergänzt durch begleitende Ausstattungsleistungen. Die Bundesregierung wird alle weiteren Schritte eng mit den Vereinten Nationen abstimmen und bei der Ausbildung besonderen Wert auf die Aspekte der Menschenrechte und Drogenbekämpfung legen.

Die Bundesregierung hat mit Besorgnis Berichte zur Kenntnis genommen, denen zufolge der Opiumanbau in Afghanistan, der in der Vergangenheit für bis zu 80% der Weltmohnproduktion verantwortlich war, wieder aufgenommen wurde. Sie verbindet mit der Leistung von Wiederaufbauhilfe die Erwartung, dass die Interimsadministration wirksame Kontrollmechanismen ergreift und einen Anbaustopp durchsetzt. Dies

gebetet nicht nur das Eigeninteresse der Geberländer, sondern auch die Tatsache, dass die mit der Wiederaufbauhilfe angestrebte Stabilisierung und rechtsstaatliche Entwicklung des Landes nicht erreicht werden kann, wenn die wirtschaftliche Aktivität zu einem erheblichen Teil auf einer kriminellen Basis gründet. Die Bundesregierung ist bereit, Maßnahmen im Bereich der Drogenkontrolle (law enforcement) zu unterstützen, die in engem Zusammenhang mit der oben genannten Hilfe beim Aufbau der afghanischen Polizei konzipiert sein werden.

6. Unterstützung internationaler Programme

Planungs- und Durchführungskapazitäten in Afghanistan werden auf mittlere Sicht begrenzt sein. Andererseits erfordert die Not der betroffenen Menschen ein rasches und effektives Handeln, um zumindest die grundlegende Versorgung sicherzustellen und die Basisinfrastruktur wieder aufzubauen. Es kommt daher wesentlich darauf an, die Unterstützungsleistungen der Gebergemeinschaft zusammenzuführen und wirksam zu koordinieren.

Deutschland wird seine Maßnahmen daher nicht nur in den internationalen Wiederaufbauahmen einbinden, sondern auch direkt zu international vereinbarten und durchgeführten Programmen beitragen.

Die Bundesregierung hat nicht nur einen Beitrag zum Afghan Interim Administration Fund des UNDP in Höhe von zwei Mio. Euro geleistet, sondern wird sich auch am internationalen Wiederaufbau-Treuhandfonds, der von Weltbank, UNDP und AOB verwaltet wird, beteiligen. Die Bundesregierung wird sich dafür einsetzen, dass möglichst viele Geber, darunter die EU, an dem Fonds partizipieren.

Deutschland wird darüber hinaus die Aktivitäten der Sonderorganisationen der Vereinten Nationen in Afghanistan unterstützen. Vorgesehen sind Beiträge zu:

- Hilfsmaßnahmen des UNHCR für Flüchtlinge und Vertriebene,
- Programme der UNESCO im Bereich der Grundbildung sowie bei der Wiederherstellung des kulturellen Erbes Afghanistans,
- Maßnahmen von UNICEF zur Überlebenssicherung „back to school campaign“ sowie bei der Reintegration von Kindersoldaten einschließlich Traumarbeit,
- Maßnahmen von UNDP/BICC im Bereich der Kleinwaffenkontrolle,
- Maßnahmen von UNOCHA (in Zusammenarbeit mit MAPA) beim Räumen von Minen,
- Programme von UNDCP zur Drogenbekämpfung,
- Programme des WFP der Ernährungssicherung und Rehabilitation. ■

Der Bedrohung begegnen: Zivilschutz – Alibi oder Notwendigkeit?

Johanniter Forum Berlin, 10. Dezember 2001

Sascha Rolf Lüder*

Die Übergangsphase vom 20. in das 21. Jahrhundert ist anders verlaufen als erhofft. Bewaffnete Konflikte und Naturkatastrophen haben die Welt in das neue Jahrtausend begleitet. Nicht zuletzt die kriegerischen Auseinandersetzungen auf dem Balkan, im Nahen und Mittleren Osten sowie im Umfeld der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten haben verdeutlicht, dass die Veränderung der Bedrohungslage mit dem Wegfall des Ost-West-Gegensatzes am Ende der 80er Jahre es keineswegs erlaubte, auf eine komplexe Sicherheitspolitik mit einer angemessenen Komponente im zivilen Bevölkerungsschutz zu verzichten.

Die Terroranschläge in New York und in Washington haben auf dramatische Weise aufgezeigt, wie angreifbar und verletzlich eine hochentwickelte Gesellschaft in einer globalisierten Welt und wie kompliziert die Bedrohungslage nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes ist.

In diesem Licht hat der zivile Bevölkerungsschutz in der nationalen und internationalen Öffentlichkeit seitdem einen neuen Stellenwert erhalten. Aus diesem Grunde lud die Johanniter-Unfall-Hilfe (JUH) am 10. Dezember zu einem Johanniter Forum nach Berlin ein. Unter der Schirmherrschaft des Bundesministers des Innern, Otto Schily, MdB, und unter der Leitung des Bundesbeauftragten der JUH für den zivilen Bevölkerungsschutz, Dr. Horst Schöttler, diskutierten hochrangige Vertre-

ter aus Politik, Verwaltung und Hilfsorganisationen Stand und Perspektiven eines effektiven zivilen Bevölkerungsschutzes.

In seiner Begrüßungsansprache betonte der neue Präsident der JUH, der ehemalige Generalinspekteur der Bundeswehr General a.D. Hans-Peter v. Kirchbach, die Aufgabe des zivilen Bevölkerungsschutzes könne heute nicht mehr vorrangig an bewaffneten Konflikten ausgerichtet werden. Bei der Betrachtung des gegenwärtigen Schutzsystemes dürfe es keine Wiederherstellung des *status quo ante* geben. Vielmehr sei auf den verschiedenen Zuständigkeits Ebenen ein neuer Ansatz unter Aufgabe des „Kirchturmdenkens“ erforderlich. Bislang sei der Zivilschutz bei bewaffneten Konflikten von Verfassungen wegen Aufgabe des Bundes, während für den Katastrophenschutz bei Natur-, technisch bedingten und Umweltkatastrophen die Länder zuständig seien. Notwendig sei aber ein integriertes Hilfeleistungssystem. General v. Kirchbach hob in diesem Zusammenhang die Bedeutung des Ehrenamtes ausdrücklich hervor und betonte dabei auch die im öffentlichen Interesse lie-

* Sascha Rolf Lüder ist wiss. Mitarbeiter am Lehrgebiet Strafrecht, Strafprozessrecht und Juristische Zeitgeschichte der FernUniversität Hagen.

genden Leistungen der in den Hilfsorganisationen verwendeten Ersatzdienstleistungen. Die Beschäftigung mit dem zivilen Bevölkerungsschutz sei als langfristige Aufgabe angelegt. Sie müsse auch dann fortbestehen, wenn das Thema nicht mehr auf der Tagesordnung der Medien und der Öffentlichkeit stehe. General v. Kirchbach verglich die Notwendigkeit des nachhaltigen Eintretens für einen effektiven Bevölkerungsschutz mit dem Abschluss einer Feuerversicherung: „Wer würde eine Feuerversicherung nur deswegen kündigen, weil es längere Zeit nicht gebrannt hat?“ Die Bevölkerung habe Anspruch auf bestmöglichen Schutz. Dabei gehe es nicht allein um von Terroristen ausgehende Bedrohungslagen, sondern um sämtliche denkbaren Gefahrenpotenziale.

In seinem Impulsreferat „Zivilschutz im Wandel: Herausforderungen, Probleme und Lösungen im 21. Jahrhundert“ verwies Wolfram Geier, freier Sachverständiger für Zivil- und Katastrophenschutz, zunächst auf den Rückbau des zivilen Bevölkerungsschutzes in den 90er Jahren: „Mit der Zivilschutzreform in der Mitte der 90er Jahre wurde in Deutschland neben notwendigen Anpassungen in der Sicherheitspolitik ein beispielloses Demontageprogramm der Zivilen Verteidigung sowie des Zivilschutzes umgesetzt, das von der Mehrheit aller Beteiligten Billigung erfuhr.“ Wertvolles „Know-how“ sei durch diesen Prozess über die Jahre hinweg verloren gegangen. Ein besonders relevantes Problem seien die „defizitären Kooperationsstrukturen“ sowie die teilweise komplizierten Kompetenzverteilungen auf und zwischen den unterschiedlichen Zuständigkeitsebenen. Während die allgemeine Gefahrenabwehr in Deutschland gut organisiert und effektiv sei, müsse der zivile Bevölkerungsschutz inhaltlich neu konzeptioniert werden. Dabei könne auf den bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen aufgebaut werden, sofern „(...) die Kooperationsstrukturen neu definiert und verbindlich geregelt werden“. In den Augen Geiers gehört zu einem nachhaltigen zivilen Bevölkerungsschutz insbesondere der Aufbau eines Schutzsystemes auf der Basis aktueller Gefahren-, Vulnerabilitäts- und Risikoanalysen, aus denen konkrete Schutzanforderungen und damit politisch vereinbarte Schutzziele folgen müssten. Erst anhand verbindlicher und konkreter Schutzziele werde es möglich sein, ein konkretes Anforderungs- und Leistungsprofil für den zivilen Bevölkerungsschutz zu entwickeln, anhand dessen Aus- und Fortbildung, Ausstattung und Ausrüstung sowie Struktur und Organisation dieses Teilsystems der Gefahrenabwehr abgeleitet

werden könnten. Geier zog auch die Verbindungslinie des zivilen Bevölkerungsschutzes zum humanitären Völkerrecht, betreffe das Regelwerk des zivilen Bevölkerungsschutzes eben nicht nur Bedrohungslagen im Frieden. Vielmehr gehe es auch um den Schutz der Bevölkerung gegen Bedrohungen im Zusammenhang mit einem bewaffneten Konflikt. Hier wie dort seien diejenigen Hilfsorganisationen, die als anerkannte freiwillige Hilfsgesellschaften i.S.d. Art. 26 Abs. 1 des Ersten Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zur Mitwirkung im Sanitätsdienst der Bundeswehr ermächtigt worden seien, oftmals die „letzten Rufer in der Wüste“ gewesen. Die in aktuellen kriegerischen Auseinandersetzungen festzustellenden zunehmenden Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht hätten aber deutlich werden lassen, dass auch insoweit auf nationaler wie auf internationaler Ebene Handlungsbedarf bestehe.

Die Vorsitzende des Deutschen Komitees für Katastrophenvorsorge, die ehemalige Staatsministerin im Auswärtigen Amt, Dr. Irmgard Schwaetzer, MdB, unterstrich in ihrem Vortrag „Katastrophenvorsorge als Baustein nachhaltiger Entwicklung“ die Notwendigkeit der Auseinandersetzung mit allen Arten effektiver Katastrophenvorsorge auch bei Naturkatastrophen. Dabei berichtete sie insbesondere über die aktuellen Anstrengungen der Vereinten Nationen zur Katastrophenvorsorge und erläuterte die Ressourcenvernichtung als derzeitige Hauptursache von Naturkatastrophen. In den Augen Frau Dr. Schwaetzer spielt Bildung für eine effektive Katastrophenvorsorge eine entscheidende Rolle: „Ohne Bildung wächst ein Mensch nicht in eine Bürgergesellschaft hinein.“ In diesem Zusammenhang verwies die Vortragende auch auf die Funktion der Medien und forderte mehr als eine reine „Tatsachenberichterstattung“. Abschließend plädierte Frau Dr. Schwaetzer für die Errichtung eines funktionsfähigen Frühwarnsystemes national wie international, um vor Naturkatastrophen hinreichend geschützt zu sein. Dies setze auf Seiten der Wissenschaft ein effektives Informationsnetzwerk, auf Seiten der Verwaltung ein effektives Organisations- und Entscheidungsnetzwerk sowie auf Seiten der Bevölkerung und insbesondere seitens der Hilfsorganisationen ein effektives Organisationsnetzwerk voraus.

Der im Bundesministerium des Innern für den zivilen Bevölkerungsschutz zuständige Abteilungsleiter, Ministerialdirektor Klaus-Henning Rosen, berichtete in seinem Vortrag über „Aktuelle Entwicklungen und Planungen des Bundes im Bereich Zivilschutz“. Die von Verfassungen wegen vorge-

sehene Trennung zwischen Zivil- und Katastrophenschutz passe spätestens seit den Ereignissen vom 11. September 2001 nicht mehr. Gleichwohl gebe es die Möglichkeit einer Überwindung dieser Unterscheidung auch ohne eine Änderung des Grundgesetzes. Ministerialdirektor Rosen unterstrich insoweit die Notwendigkeit zu einer stärkeren Integration der verschiedenen Potenziale des Bundes und der Länder sowie der Hilfsorganisationen. Vor allem sei eine verbesserte Koordination der Informationssysteme erforderlich, damit die Gefahrenabwehr auch auf neue Bedrohungslagen angemessen reagieren könne. Aus diesem Grunde habe die Bundesregierung am 15. Oktober 2001 ein satellitengestütztes Warnsystem in Betrieb genommen. Ziel des Warnsystemes sei es, amtliche Gefahrendurchsagen schneller als bisher an die Rundfunkanstalten übermitteln und die Bevölkerung über erste Verhaltensmaßnahmen besser informieren zu können. Besondere Bedeutung im gemeinsamen Hilfeleistungskonzept von Bund, Ländern und Hilfsorganisationen werde weiterhin dem derzeit aufgebauten sogenannten Deutschen Notfallvorsorge-Informationssystem zukommen. Kernaufgabe des Systems sei die Verknüpfung, Aufbereitung und Bereitstellung von Informationen für die Handhabung von Katastrophen.

Die europäische Ebene des zivilen Bevölkerungsschutzes beleuchtete sodann Dr. Christoph Konrad, MdEP, stellvertretendes Mitglied im Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlamentes, (EP), unter dem Stichwort „Grenzüberschreitende Hilfen: Neue Wege und Herausforderungen“. Schlagkräftige Strukturen eines zivilen Bevölkerungsschutzes müssten künftig einen grenzenlosen Charakter haben. Hierbei handle es sich um ein Thema der europäischen Innenpolitik i.S.d. durch den Vertrag von Amsterdam geschaffenen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes. Die Antwort auf die Ereignisse vom 11. September 2001 dürfe auch insoweit nicht national ausfallen; der damit verbundene nationale Souveränitätsverlust werde durch europäische Kompetenz ergänzt. Im direkten Anschluss an die Terroranschläge in New York und Washington habe das EP auf Anregung des Generalbevollmächtigten der Johanniter bei der Europäischen Union (EU), Dr. Andreas v. Block-Schlesier, eine Anfrage zu diesem Thema an die Europäische Kommission lanciert. Er begrüße diese Beteiligung der Hilfsorganisationen am politischen Prozess sehr. Inzwischen liege auch eine Entscheidung der Europäischen Kommission über ein Gemeinschaftsverfahren zur Koordinierung von

Katastrophenschutzmaßnahmen bei Natur-, technisch bedingten und Umweltkatastrophen inner- und außerhalb der EU vor. Dieses Gemeinschaftsverfahren, so *Dr. Konrad*, sei nach den Anschlägen in New York und Washington aktiviert worden und habe funktioniert. Das Funktionieren sei auch ein Beweis für die Handlungsfähigkeit Europas. In Ergänzung dieser Entscheidung der Europäischen Kommission gebe es derzeit Überlegungen über die Ernennung eines Koordinators für Katastrophenschutzmaßnahmen in der EU.

In ihrem abschließenden Vortrag über die „Bundeswehr im Zivil- und Katastrophenschutz“ widmete sich Frau *Brigitte Schulte*, MdB, Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium der Verteidigung, der Frage, inwieweit die schwindende Trennschärfe zwischen äußerer und innerer Sicherheit möglicherweise auch zu Aufgabenverschiebungen der Bundeswehr führen könnte. Frau Staatssekretärin *Schulte* wies darauf hin, dass nach gegenwärtigem Verfassungsverständnis die Bundeswehr im Inneren nur ergänzend eingesetzt werden dürfe. Somit handele es sich keinesfalls um eine originäre Aufgabenerfüllung. Die Bundeswehr stehe in Fragen des zivilen Bevölkerungsschutzes nach Möglichkeit mit Hilfe und Fachwissen zur Verfügung. Denkbar sei auch die Nutzung des Reservepotenzials, wenn es um die Nutzung besonderen Fachwissens bei Katastrophen gehe. Bei der notwendigen Diskussion über die Effektivierung des zivilen Bevölkerungsschutzes dürfe aber eines nicht vergessen werden: Die nächste Bedrohungslage sei noch unbekannt.

Am Ende des Johanniter Forums wurden auf dem Podium die zuvor geäußerten Ansichten diskutiert: Neben der Zuständig-

keitsproblematik widmeten sich die Teilnehmer unter der Leitung *Dr. Schöttlers* vor allem auch den bestehenden Aus- und Fortbildungsdefiziten im zivilen Bevölkerungsschutz, welche auch die Breitenausbildung betraf. Die Bestrebungen des Bundesministeriums des Innern, die Akademie für Notfallplanung und Zivilschutz in Bad Neuenahr zu einem internationalen Kompetenzzentrum für den zivilen Bevölkerungsschutz auszubauen, wurden dabei ebenso begrüßt wie die Ankündigung nach einer Wiederaufnahme der Förderung für die Breitenausbildung in Erster Hilfe. Auch wurde eine stärkere Kontaktpflege mit der Bundeswehr empfohlen. Regierungsdirektor *Franz-Josef Molitor* verwies als Vertreter der Europäischen Kommission auf die Notwendigkeit der Bewusstseinssteigerung in der Bevölkerung. Dies sei, auch im Vergleich zu anderen, vor allem südeuropäischen Staaten, unverzichtbar. Der Geschäftsführer der Schutzkommission beim Bundesministerium des Innern, Professor *Dr. Wolfgang Weiss*, sprach mit Blick auf die Effektivierung insbesondere der Strukturen von einem „langen steinigen Weg“, zu dem es gleichwohl keine Alternative gebe.

In seinem Schlusswort formulierte *Dr. Schöttler*, das Johanniter Forum vom 10. Dezember 2001 solle Anstoß über den Tag hinaus sein. Die Vision eines effektiven und den Anforderungen des 21. Jahrhunderts gerecht werdenden zivilen Bevölkerungsschutzes erfordere die Verständigung auf gemeinsame verbindliche Zielsetzungen, Ideen und die Bereitschaft zum Handeln seien vorhanden. Nun komme es darauf an, das vorhandene Potenzial in diesem Sinne „reagieren“ zu lassen. Die JUH werde dabei ihren Beitrag leisten. Die Verpflichtung zur Vorsorge sei eine zutiefst humanitäre Aufgabe. ■

Bericht vom Erfahrungsaustausch der Konventionsbeauftragten

45. Tagung der Justiziere und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes, Münster, 6.–8. September 2001

Karl Walter Lotz*

Der Erfahrungsaustausch gliederte sich in drei Abschnitte. Zuerst berichtete Herr Polizeirat *Uwe Mainz* von der Polizei-Führungsakademie Münster, Außenstelle Essen-Schellenberg, über den Einsatz deutscher und europäischer Polizeikräfte im Rahmen nichtmilitärischer Krisenintervention im Ausland, hier speziell im Kosovo.

Herr *Mainz* war bis vor kurzem für ein Jahr im Kosovo im Einsatz. Er berichtete in spannender und beeindruckender Weise über die Arbeit, die Probleme und die psychische Belastung der Polizisten im Kosovo, die nicht nur aus Deutschland, sondern auch aus weiteren 51 Nationen stammten. Besonders betonte Herr *Mainz* die ausgezeichnete Zusammenarbeit mit dem IKRK, ohne dessen Hilfe die Identifikation von 1500 Opfern und das Auffinden von 3500 Vermissten nicht möglich gewesen wären.

Im zweiten Teil seines Referates führte Herr *Mainz* aus, wie die Polizisten (alles Freiwillige) auf ihren Einsatz vorbereitet werden. Insbesondere für die Führungskräfte sei hier auf europäischer Ebene unter maßgeblicher deutscher Beteiligung ein Seminar-konzept entwickelt worden, das bereits auf starkes Interesse und Beachtung der Vereinten Nationen gestoßen sei. Die erste dieser Ausbildungsveranstaltungen werde in Kürze in Schellenberg modellhaft durchgeführt, weitere folgen in anderen europäischen Staaten. Die Unterrichtung im humanitären Völkerrecht sei in diesem Konzept bisher nicht berücksichtigt worden. Durch den Erfahrungsaustausch ergab sich nun eine erste Kontaktaufnahme mit dem Bundeskonventionsbeauftragten Prof. *Fischer* mit dem Ziel einer Zusammenarbeit mit dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum.

An den Vortrag von Herrn *Mainz*, der sowohl durch seine umfassenden Informationen als auch durch seine beeindruckende Darstellung großes Interesse der Konventionsbeauftragten fand, schloss sich eine rege Fragerunde an.

Im nächsten Abschnitt berichtete Frau *Marion Messerschmidt* vom Team 24 (Humanitäre Hilfe) über die Weiterentwicklung bereits begonnener Projekte (Bestandsaufnahme, Fortschreibung der strategischen Planung, Aufgabenbeschreibung der Konventionsbeauftragten, Expertenpool für die Verbreitungsarbeit, Handbuch für die Verbreitungsarbeit). Da die personellen Möglichkeiten z. T. beschränkt seien, komme es bei letzterem bedauerlicher Weise zu einer Verzögerung bei der Fertigstellung. Die Konventionsbeauftragten schlossen sich daher einstimmig dem auf der Tagung der Landeskonventionsbeauftragten gefassten Beschluss an, die dringende Bitte an das Generalsekretariat zu richten, die personellen Voraussetzungen für eine schnelle Fertigstellung des Handbuchs zu schaffen.

Die Broschüren „Kleinwaffentransfer“ und „Zeugen des Krieges“ sind vergriffen und werden nicht neu aufgelegt, sie sind aber auf der Homepage des Generalsekretariats abrufbar.

Zum Schluss berichtete der Bundeskonventionsbeauftragte Prof. *Horst Fischer* von einem neuen Projekt des IFHV, das mit Hilfe der Ruhr-Universität und des Fördervereins des IFHV verwirklicht werde. Es handele sich hierbei um eine Datenbank zum Humanitären Völkerrecht auf dem Server der Ruhr-Universität. Mit Hilfe seines Notebooks und eines Beamers stellte Herr Prof. *Fischer* einen direkten Zugang zu dieser Datenbank her und erklärte online

* *Karl Walter Lotz* ist Konventionsbeauftragter des DRK-Landesverbandes Hessen.

ihren Aufbau und ihre Inhalte. Ziel sei es, allen Konventionsbeauftragten über ein Passwort einen Zugang zu ermöglichen. Parallel dazu werde der Bezug der wichtigsten Zusammenfassungen als Ausdruck über die Landeskonzessionsbeauftragten möglich sein.

Für die Verbreitungsarbeit ergäben sich hiermit neue Möglichkeiten der Recherche. Auf Beschluss der Landeskonzessionsbeauftragten solle diese Datenbank durch das Generalsekretariat um Themenbereiche der

Verbreitungsarbeit mit Materiallisten erweitert werden und somit die Nachfolge der nun schon legendären „Grünen Mappe“ antreten.

Die Teilnehmer des Erfahrungsaustausches sprachen ihre ungeteilte Zustimmung zu diesem Projekt aus. Nach kurzer Aussprache – die Ausführungen von Frau *Messerschmidt* und Prof. *Fischer* waren sehr ausführlich und informativ – schloss der Erfahrungsaustausch mit einem Dank an die drei Referenten. ■

Von Economy of Force und Kollateralschäden: Der 7. Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht

Hans-Christian Jasch/Mareille Lettau*

Vom 18. bis zum 26. August fand in Hangelberg bei Berlin der 7. Sommerkurs des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) im Humanitären Völkerrecht statt, an dem etwa 40 Referendare und Jurastudenten aus dem gesamten Bundesgebiet teilnahmen sowie Teilnehmer aus Österreich, Polen und Ungarn. Das Seminar war für die meisten die erste Berührung mit dieser komplexen und wichtigen Rechtsmaterie. Als Arbeitsmaterialien erhielten die Teilnehmer eine Dokumentensammlung zum humanitären Völkerrecht, den Genfer Abkommen nebst Zusatzprotokollen und einen Kommentar zu den Genfer Zusatzprotokollen.

Die inhaltliche Arbeit begann am Sonntag, dem 19. August 2001, mit einer allgemeinen historischen Einführung in das humanitäre Völkerrecht durch Professor *Knut Ipsen*, dem Präsidenten des DRK. Der übersichtlich gegliederte Vortrag von *Ipsen* fing mit den Grundlinien der historischen Entwicklung bis zum 19. Jahrhundert an. In der Antike und im Mittelalter sei die Entwicklung von Regeln im Kampf reinen Zweckmäßigkeitserwägungen gefolgt. Erst in der Neuzeit habe die Ausweitung kriegerischer Konflikte zu Versuchen einer „Verrechtlichung“ des Krieges geführt. In seinem 1625 erschienenen Werk „*De iure belli ac pacis*“ habe *Hugo Grotius* die bestehenden Auffassungen und Schranken der Kriegsführung zusammengefasst. Von dem Recht des Souveräns, Krieg zu führen, sei das Recht abgeleitet worden, aktiv an Kriegshandlungen teilzunehmen. Nach dem von *Grotius* entwickelten System des „*ius in bello*“ sei zwischen öffentlichem Krieg, dem vom Souverän getragenen

Krieg und privaten Kriegshandlungen, die lediglich im Rahmen eines öffentlichen Krieges zum Vorteil von Privatpersonen begangen wurden, zu unterscheiden gewesen. *Ipsen* leitete von diesen frühen Entwicklungen eines Kriegsrechts über zum so genannten *Lieber-Code* zu Zeiten des Amerikanischen Bürgerkrieges. Nach diesem *Lieber-Code* sei zum ersten Mal zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten unterschieden worden. Anschließend schilderte *Ipsen* die Entwicklung des klassischen Kriegsrechts von der Brüsseler Deklaration von 1874 zu den Haager Landkriegsordnungen von 1899 und 1909. Die Erfahrungen mit den ersten Massenvernichtungswaffen während des Ersten Weltkrieges hätten in der Folgezeit zu entscheidenden Abkommen wie z.B. dem Genfer Giftgasprotokoll von 1925 und dem *Brian-Kellogg-Pakt* zur Ächtung des Krieges an sich von 1928 geführt. Das Ausmaß des Leidens im Zweiten Weltkrieg habe zum Abschluss der vier Genfer Abkommen von 1949, der Konvention zum Schutz von Kulturgütern in bewaffneten Konflikten von 1954 und den zwei Zusatzprotokollen von 1977 zu den Genfer Abkommen geführt.

Die heutigen Hauptprobleme des humanitären Völkerrechts sieht *Ipsen* vor allem in der Verdrängung des Staatenkrieges durch interne Konflikte mit bürgerkriegsähnlichem Charakter. Außerdem finde eine Verschiebung der Ursachen von Kriegen statt: Während der ursprüngliche Motor zur Kriegsführung vor allem Landgewinn gewesen sei, seien es heute zunehmend ethnische und religiöse Motive, die zu kriegerischen Auseinandersetzungen führten. Damit verbunden sei auch eine Zielverschiebung: Die ursprünglichen Staatenkriege seien darauf gerichtet gewesen, den Krieg mit Erfüllung der militärischen

Ziele zu beenden, bei den heutigen Kriegen liege das Ziel zumeist in der totalen Vernichtung des Gegners (z.B. in der Ausrottung ganzer Bevölkerungen wie im Bürgerkrieg in Ruanda 1994). Danach stellte *Ipsen* die Auswirkungen dieser Entwicklung auf das humanitäre Völkerrecht dar, insbesondere die Relativierung der Gegenseitigkeitserwartung, die Verschiebung des Zielkonflikts hinsichtlich des Schutzzwecks und die qualifizierte und quantitative Veränderung der Opfersituation. Die qualifizierte Veränderung liegt nach *Ipsen* darin, dass bei heutigen Kriegen Kriegsgefangenenötungen vermehrt aufträten, eine quantitative Veränderung der Opfersituation stelle die enorme Ausweitung auf die Zivilbevölkerung dar (Beispiel: Ruanda 1994). Abschließend nannte *Ipsen* Möglichkeiten zur Problembewältigung: zum einen die Internationalisierung von Konflikten (Beispiel Mazedonien), zum anderen die zunehmende Einschaltung von NGOs.

Der Nachmittag war dann den Anwendungsbereichen des humanitären Völkerrechts gewidmet, die anhand verschiedener Konflikttypen von Frau *Dr. Heike Spieker* aus dem Generalsekretariat des DRK dargestellt wurden und als wichtige Einführung für die kommenden Tage dienten. Frau *Spieker* begann ihren Vortrag mit der Darstellung des traditionellen Kriegsbegriffes. Im traditionellen Völkerrecht sei streng zwischen Friedens- und Kriegszustand unterschieden worden, wobei für den formellen Kriegszustand zum einen die Kriegserklärung (oder Ultimatum), zum anderen die Absicht, einen Kriegszustand (Art. 1 III. Haager Abkommen) herbeizuführen, Voraussetzung gewesen sei. Mit dem Kriegszustand hätten automatisch sekundäre Rechtsfolgen, wie der Abbruch aller vertraglichen und diplomatischen Beziehungen, eingesetzt. Die Errichtung der Vereinten Nationen nach dem Zweiten Weltkrieg und die Statuierung des Gewaltverbots in Art. 2 Nr. 4 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) hätten das III. Haager Abkommen obsolet gemacht. Eine ausdrückliche Kriegserklärung sei nunmehr für die Annahme eines bewaffneten Konflikts, der nach Art. 2 der Genfer Abkommen von 1949 an die Stelle des Krieges getreten sei, entbehrlich. Er beginne vielmehr mit der Erstanwendung von Waffengewalt zwischen Staaten und müsse dem betreffenden Staat zurechenbar sein. Zu unterscheiden sei also, dass beim Gewaltverbot nach Art. 2 Nr. 4 SVN schon die Androhung von Gewalt verboten sei, während bei den Genfer Abkommen jedoch schon mindestens ein zurechenbarer Schuss gefallen sein müsse. Der Jugoslawien-Gerichtshof habe vor kurzem eine Definition zum

* Hans-Christian Jasch ist Regierungsrat beim Bundesministerium des Innern; Mareille Lettau ist Rechtsreferendarin.

bewaffneten Konflikt entwickelt: “An armed conflict exists whenever there is a resort to armed force between states, or protracted armed violence between governmental authorities and organized armed groups or between such groups within a State” (Appeals Chamber, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, of 2 October 1995, para. 70; this definition is repeated and based upon in: Trial Chamber, Opinion and Judgement, *Prosecutor v. Dusko Tadic*, of 7 May 1997, para. 561; Trial Chamber, Opinion and Judgement, *Prosecutor v. Zejnir Delalic et. al.*, of 16 November 1998, paras. 182 f. and Trial Chamber, Judgement, *Prosecutor v. Anto Furndjija*, of 10 December 1998, para. 59. Less detailed the ICTR Trial Chamber stated in the *Akayesu* Case that the term ‘armed conflict’ in itself suggests the existence of open hostilities between armed forces which are organized to a greater or lesser degree, Trial Chamber, Judgement, *Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu*, of 2 September 1998, 6.5 under „Common Article 3“).

Anschließend stellte uns *Spieker* die verschiedenen Konflikttypen vor:

- den internationalen bewaffneten Konflikt zwischen Staaten;
- den internationalen bewaffneten Konflikt nach Art. 1 IV ZP I i.V.m. Art. 96 III ZP I, wonach Art. 1 IV ZP I für sich allein noch keine Wirkung entfalte, sondern eine einseitige Erklärung nach Art. 96 III ZP I hinzukommen müsse;
- den nicht-internationalen Konflikt.

Durch die Einbeziehung von Befreiungskriegen in die Kategorie des internationalen bewaffneten Konflikts stelle sich die Frage, ob der Streitkräfteeinsatz der Vereinten Nationen bzw. Einsätze in ihrem Mandat einen internationalen bewaffneten Konflikt darstellten. Die Vereinten Nationen seien nach Art. 42 SVN befugt, Streitkräfte einzusetzen, die von den Mitgliedstaaten nach Art. 43 SVN zur Verfügung gestellt worden seien. Wenn die Streitkräfte Organe ihrer Entsendestaaten blieben, den Vereinten Nationen lediglich eine Auftragsbefugnis ohne Befolgungszwang übertragen worden sei (operational control), dann liege ein zwischenstaatlicher und damit internationaler bewaffneter Konflikt vor. Würden die nach Art. 42 SVN eingesetzten Streitkräfte jedoch aus der Hoheitsgewalt der Entsendestaaten ausgegliedert und im Wege der Organleihe in die Verfügungsgewalt der Vereinten Nationen eingegliedert, dann würden sie als Organe der Vereinten Nationen angesehen. Somit seien in diesem Fall

die Vereinten Nationen Konfliktpartei. Fraglich sei, ob dann ein internationaler Konflikt vorliege. Die Vereinten Nationen seien weder Vertragspartei der Genfer Abkommen noch Partei sonstiger kriegsrechtlicher Verträge; allerdings unterlägen sie dem humanitären Völkerrecht insoweit, als dieses zu Gewohnheitsrecht erstarkt sei. Da das Recht des internationalen bewaffneten Konflikts weithin als Gewohnheitsrecht anerkannt sei, gelte es auch für Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 SVN. Wenn es sich um eine eigene UNO-Mission handele, akzeptiere die UNO die Prinzipien und den Geist des humanitären Völkerrechts.

Für den nicht-internationalen Konflikt gelte der gemeinsame Art. 3 der Genfer Abkommen. Voraussetzung sei ein bewaffneter Konflikt, der keinen internationalen Charakter habe und auf dem Gebiet einer der Hohen Vertragsparteien stattfinde. Innere Unruhen würden weder nach dem Zweiten Zusatzprotokoll (Art. 1 ZP II) noch nach Art. 8 II d des Statutes über den Ständigen Strafgerichtshof unter den Typus des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts fallen.

Nach ihrem Vortrag gab uns Frau *Spieker* eine Fallstudie zur Frage der Typisierung von Konflikten am Beispiel der bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Israel und Palästinensern. Dabei tauchten mehrere Problempunkte auf, z.B. die Frage, ob es sich bei Palästina nach der Drei-Elementen-Lehre um einen eigenen Staat handele. Ein weiterer Problempunkt war die Frage, ob die PLO als Befreiungsbewegung gelten könne. Bisher fehlt es an der erforderlichen einseitigen Erklärung nach Art. 96 III ZP I.

Am darauffolgenden Montagmorgen erhielten wir einen Einblick in die Arbeitsweise des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes (IKRK) in Genf durch Frau *Dick* vom IKRK. Anhand eines Filmes stellte sie den Aufbau und die Arbeit der Internationalen Rotkreuzbewegung, insbesondere den Aufgabenbereich des Internationalen Komitees des Roten Kreuzes dar. Dieser bestehe vornehmlich in der Wächterfunktion (Entgegennahme von Hinweisen zur Verletzung des humanitären Völkerrechts, um die getreue Anwendung des humanitären Völkerrechts zu ermöglichen), der Verbreitung und Vorantreibung der Entwicklung des humanitären Völkerrechts und der Leistung konkreten Schutzes und konkreter Hilfe für die Opfer der Konflikte. Des Weiteren beschrieb *Dick* ihr Arbeitsfeld als Juristin und Rechtsberaterin des IKRK und erörterte die Anwendung humanitären Völkerrechts am Beispiel des Kongo-Konflikts und seiner Beteiligten. Ihre Präsentation machte deutlich, wie eingeschränkt der Schutz ist, den das huma-

nitäre Völkerrecht bei nicht-internationalen Konflikten oder gar bei inneren Unruhen bietet. In der anschließenden Diskussion wurde über die praktischen Möglichkeiten der IKRK-Mitarbeiter vor Ort, die Grenzen der Neutralitätspflicht des IKRK, Durchsetzungschancen des humanitären Völkerrechts und die Frage der Aufnahme weiterer Symbole neben Rotem Kreuz und Rotem Halbmond, insbesondere die Aufnahme des Roten Davidsterns, erörtert. Für die vertiefende individuelle Beschäftigung mit den Anwendungsbereichen des humanitären Völkerrechts stellte Frau *Dick* den Teilnehmern einen fiktiven Übungsfall zur Verfügung.

Den Montagnachmittag gestaltete Prof. *Michael Bothe* mit einem lebhaften Vortrag zu den Grenzen der Gewaltausübung in bewaffneten Konflikten. Anhand von vier Thesen skizzierte er die Grenzen der Gewaltausübung in bewaffneten Konflikten und illustrierte die Dilemmata, mit denen sich die Staatengemeinschaft angesichts des Versuches der Verrechtlichung des Krieges konfrontiert sehe:

1. Der Krieg sei die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln (*Clausewitz*);
2. im Kriege gelte kein Recht (*Cicero*);
3. der Nato-Einsatz im ehem. Jugoslawien sei verfassungswidrig (PDS);
4. Soldaten seien Mörder (*Tucholsky*).

Während vor dem Ersten Weltkrieg das Recht gegenüber dem Krieg als Mittel der Politik indifferent gewesen sei, es nach anderer Auffassung sogar ein Recht zum Krieg gegeben habe, habe sich die Situation mit dem *Briand-Kellogg-Pakt* vom 27. August 1928 geändert, der den Krieg als Mittel der Politik geächtet habe. Unter dem Eindruck der entsetzlichen Folgen des Zweiten Weltkrieges sei mit der Verabschiedung der Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 in Art. 2 Nr. 4 der SVN ein grundsätzliches Gewaltverbot verankert worden, welches mittlerweile völkergewohnheitsrechtlichen Rang erlangt habe und über Art. 25 GG in die deutsche Rechtsordnung einstrahle. Nach bisher herrschender Auffassung habe von diesem Gewaltverbot grundsätzlich nur zum Zweck der Selbstverteidigung oder aufgrund eines Mandates des UN-Sicherheitsrates abgewichen gedurft werden. Als normativer Ausdruck der Friedensbereitschaft der Bundesrepublik gestatte Art. 26 I GG militärische Einsätze im Rahmen kollektiver Sicherheitssysteme i.S.d. Art. 24 II GG nur insoweit, als hierbei auch die Regeln des Völkerrechts beachtet würden. Fraglich sei daher, ob der Nato-Einsatz im Kosovo, für den es kein Mandat des UN-Sicher-

heitsrates gegeben habe, eine Verletzung des Gewaltverbotes gewesen sei und die deutsche Beteiligung daran somit ggf. als Verletzung der Art. 25 und 26 GG angesehen werden könne oder ob das Vorgehen der Nato nach UN-Charta bzw. nach Völkergewohnheitsrecht gerechtfertigt sei. Dies werde unterschiedlich beurteilt: Während die einen darauf abstellten, dass die massiven Menschenrechtsverletzungen im Kosovo eine Friedensbedrohung i.S.d. Art. 39 UN-Charta bzw. sogar einen bewaffneten Angriff i.S.d. Art. 51 UN-Charta darstellten, postulierten andere, dass das Vorgehen der Nato durch den völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Rechtfertigungsgrund der humanitären Intervention gerechtfertigt sei. Nach *Bothe* scheint Letzteres im Hinblick auf eine fehlende Staatenpraxis zweifelhaft. Die Frage um die Rechtmäßigkeit des Kosovo-Einsatzes beherrschte dann auch die sich an den Vortrag anschließende Diskussion und wurde auch bei anderen Gelegenheiten wieder aufgegriffen. Zuvor wandte sich *Bothe* jedoch der Frage zu, welche Regeln nach dem Ausbruch eines bewaffneten Konfliktes gelten würden und wie diese durchgesetzt werden könnten: Im Falle eines bewaffneten Konfliktes – auch bei einer rechtswidrigen Verletzung des Gewaltverbotes – trete quasi als zweite Verteidigungslinie des Rechts gegenüber militärischer Gewalt das „*ius in bello*“, das Kriegsrecht bzw. humanitäre Völkerrecht, welches sowohl dem Angegriffenen als auch dem Aggressor gleiche Rechte zubillige. Durch das „*ius in bello*“ werde nicht das grundsätzliche Kriegsziel der physischen Vernichtung des Feindes, insbesondere die Tötung fremder Soldaten, geächtet und somit der tödende Soldat auch nicht zum Mörder, da eine völkerrechtskonforme Schädigungshandlung nicht zu einer Strafbarkeit nach nationalem Recht führen dürfe. Man habe sich aber – lange vor der Ächtung des Krieges an sich – bemüht, Konflikte zu begrenzen, um sie nach dem Prinzip der „*economy of force*“ zu rationalisieren, hierbei Schäden zu minimieren und schließlich eine Rückkehr zum Frieden zu ermöglichen. Die wesentlichen Grundsätze für die Einschränkung der Gewaltausübung im Kriege seien daher das Gebot der Differenzierung zwischen zivilen und militärischen Personen und Einrichtungen, die Vermeidung unnötigen Leidens, der Schutz der Wehrlosen sowie Sonderschutz für Sanitätspersonal, Kulturgüter und mittlerweile auch die Umwelt. Aber welche Durchsetzungschance besteht für diese Vorschriften des humanitären Völkerrechts? Angesichts der jüngsten Entwicklungen im Völkerstrafrecht stellte *Bothe* die Frage, welche Wirkung strafrechtliche

Sanktionsmöglichkeiten bei der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts besäßen. Der generalpräventiven Wirkung von derartigen Strafvorschriften maß *Bothe* nur geringe Bedeutung zu, vielmehr hätten die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte gezeigt, dass es sich bei den meisten Kriegsverbrechen um typische Systemverbrechen handle und die Kriegsverbrecher typische Repräsentanten ihrer Gesellschaften seien, die sich bei ihrem Handeln in Übereinstimmung mit gesellschaftlichen Normen wähten. Wichtiger sei daher die schwer messbare Wirkung und Funktion derartiger Strafvorschriften als Kulturphänomen, welches langfristig gesellschaftliche Wertvorstellungen beeinflusse, neue Parameter für individuelles Handeln schaffe, die schließlich auch internalisiert würden. Darüber hinaus käme einer strafrechtlichen Sanktion von Verletzungen des humanitären Völkerrechts wichtige Bedeutung zur Befriedung der Opfer und damit zur Verhinderung zukünftiger Konflikte zu.

Am folgenden Morgen, dem 21. August 2001, wendeten sich die Teilnehmer unter sachkundiger Leitung von Prof. *Horst Fischer* vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum dem Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte nach Art. 51 des 1. Zusatzprotokolls der Genfer Konventionen (ZP I) zu. Anhand von praktischen Fällen, die in Kleingruppen erarbeitet und anschließend im Plenum vorgestellt wurden, wurden das Massenvernichtungswaffenverbot des Art. 51 IV c ZP I und seine Reichweite im Hinblick auf die Zulässigkeit des Einsatzes von Nuklearwaffen vor dem Hintergrund des IGH-Gutachtens zur Zulässigkeit des Einsatzes von Atomwaffen, das Verbot von Flächenbombardements und die Bedeutung des in Art. 51 V b ZP I verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erörtert. Nach dem IGH-Gutachten zum Einsatz von Nuklearwaffen und deren Vereinbarkeit mit dem humanitären Völkerrecht verstößt deren Einsatz grundsätzlich gegen das humanitäre Völkerrecht, allerdings kann er in bestimmten Situationen gerechtfertigt sein, wenn die Existenz eines Staates in Frage steht.

Für den Nachmittag war eine Diskussion zwischen Prof. *Horst Fischer* und Prof. *Norman Paech* von der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg zum Thema „Moderne Kriegführung und das humanitäre Völkerrecht“ vorgesehen, die sich aufgrund der verspäteten Ankunft von *Paech* jedoch erheblich verkürzte. *Paech* nutzte die ihm verbleibende Zeit zu einem Vortrag über die Entstehung des Selbstbestimmungsrechtes der Völker als juristische Grundlage der Dekolonisierung. In der

UN-Resolution Nr. 3314 sei 1960 der bewaffnete Kampf zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechtes ausdrücklich anerkannt worden. Voraussetzung einer Befreiungsbewegung seien:

1. eine strukturierte Organisation;
2. diese müsse Unterstützung in der Bevölkerung erhalten
3. und über Jahre einen Kampf gegen eine fremde Macht führen.

Angesichts gegenwärtiger Konflikte müssten jedoch die Gefahren erkannt werden, die eine zu extensive Interpretation des Selbstbestimmungsrechtes insbesondere in multiethnisch besiedelten Gebieten mit sich bringe. Hier reduziere sich das Selbstbestimmungsrecht auf einen Anspruch auf Autonomie. Bewaffneter Kampf und Sezession seien jedoch ausgeschlossen. Bei einer kurzen Erwiderung *Fischers* wurde deutlich, dass sich die Definition des Dekolonisierungsprozesses in Art. 1 IV ZP I bei ihm und *Paech* unterscheiden: Nach *Fischer* ist der Kampf gegen ein rassistisches Regime zwingende Voraussetzung, während *Paech* dies für nicht erforderlich hält.

Den Mittwoch nutzten die Teilnehmer des Seminars für eine gemeinsame Exkursion nach Berlin, die mit einer Besichtigung des Reichstages und einem Gespräch mit dem beim DRK engagierten MdB *Volker Krönig* begann und am späten Nachmittag mit einer Dampferfahrt auf der Spree endete.

Am Donnerstag wandten wir uns unter Leitung von *Dr. Thilo Marauhn* von der University of Strathclyde, Glasgow, den nach dem Kriegsrecht zulässigen Kampfmethoden und Kampfmitteln zu. *Marauhn* beschrieb die Entwicklung zur Ächtung bestimmter Kampfmittel von der Petersburger Erklärung zum Verbot von Explosivgeschossen von 1868 bis zum Übereinkommen über das Verbot des Einsatzes, der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe von Antipersonenminen und über deren Vernichtung vom 18. September 1997. Hierbei machte er die Teilnehmer auf die unterschiedlichen Durchsetzungsmechanismen aufmerksam, die für das Verbot verschiedener Waffengattungen bestünden: Während das Chemie-Waffen-Abkommen von 1993 neben Einsatzverboten auch Produktionsverbote und ein weitreichendes Monitoring System zur Überwachung dieser Verbote enthalte, existiere ein derartiges Instrumentarium für das Abkommen über biologische Waffen nicht. Anhand eines Beispielfalles diskutierten die Teilnehmer anschließend den Einsatz von nicht-tödlich wirkendem Reizgas im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes. Dieser Beispielfall

machte deutlich, wie schwierig sich die rechtliche Behandlung der Verwendung von nicht-tödlich wirkenden Waffen im Einzelfall gestalten kann. Waren die Zuhörer zunächst trotz des ausdrücklichen Verbotes der Verwendung von Reizgas im bewaffneten Konflikt aufgrund des C-Waffen-Abkommens geneigt, dessen Verwendung als milderes Mittel gegenüber der Verwendung scharfer Munition anzusehen, so nahmen sie doch zur Kenntnis, dass eine derartige, flexible Handhabung absoluter Verbote geeignet ist, zu großer Rechtsunsicherheit im Einzelfall zu führen. Vor dem Hintergrund des Zielkonfliktes von militärischer Notwendigkeit, den Gegner zu vernichten bzw. zu schwächen auf der einen Seite und dem Ziel des humanitären Völkerrechts, unnötige Leiden und unnötige Grausamkeit zu vermeiden auf der anderen Seite, wurde auch an diesem Beispiel deutlich, dass der Einsatz bestimmter Waffen wie auch die Auswahl der Ziele zum Gegenstand einer komplexen, mehrstufigen Verhältnismäßigkeitsprüfung gemacht werden müssen, bei der der militärische Zweck gegen den zu erwartenden Schaden abzuwägen ist.

Am Nachmittag schloss sich ein Vortrag von Dr. Hans-Joachim Heintze zum Thema „Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht“ an. Während das klassische Völkerrecht strikt in Kriegs- und Friedensrecht geteilt gewesen sei, dominiere heute das Friedensrecht gegenüber dem Kriegsrecht. Die beiden Rechtskörper überlappten sich im Bereich des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes (Art. 13 SVN und 55 SVN verpflichten die Staaten, die Menschenrechte zu achten). Zumindest einige Menschenrechte würden sowohl in Kriegs- als auch in Friedenszeiten gleichermaßen gelten. Während der Zweck des humanitären Völkerrechts darin liege, Opfer zu schützen, indem es sich bemühe, das durch Kriege bewirkte Ausmaß an Leiden zu begrenzen, strebten die Menschenrechte nach dem Schutz des Einzelnen und nach der Förderung seiner Entwicklung. Notstandsfeste Menschenrechte seien die Notstandsklauseln in Art. 4 des Internationalen Paktes zum Schutz der bürgerlichen und politischen Rechte (IPbPR) und in Art. 15 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die nicht-derogierbaren Rechte (wie das Recht auf Leben und Verbot der Folter und Sklaverei) in Friedens- und Kriegszeiten. Ein weiterer Überlappungsbereich der beiden Rechtskörper seien die Kinderrechte.

In der UN-Kinderrechtskonvention von 1989 werde Art. 77 ZP I wiederholt, nach dem die Staaten alle durchführbaren Maßnahmen ergreifen sollten, um die direkte

Kampfhandlung („das Kriegshandwerk ausübend“) von Kindern unter 15 Jahren zu verhindern. Damit sei die nicht-direkte Teilnahme wie Spionage und andere Zulieferdienste bei Kriegstätigkeiten erlaubt. Der „harte Kern“ der Menschenrechte, der unter allen Umständen staatlicherseits zu beachten sei, falle tendenziell zusammen mit den fundamentalen und rechtlichen Garantien, die das humanitäre Völkerrecht gewähre, der Minimalstandard der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten sei im gemeinsamen Art. 3 der Vier Genfer Abkommen von 1954 und im „Mini-Menschenrechtskatalog“ des Art. 75 ZP I aufgeführt. Es folgte eine Darstellung der Durchsetzungsmechanismen im humanitären Völkerrecht: Im Bereich der Menschenrechte gebe es als Durchsetzungsmittel Staaten- und Individualbeschwerdeverfahren und Staatenberichtsverfahren auf universeller Ebene sowie Individual- und Staatenbeschwerdeverfahren auf regionaler Ebene, wobei Heintze die Verfahrensweise und Bedeutung der Individual- und Staatenbeschwerde der EMRK anhand von Beispielfällen verdeutlichte.

Am nächsten Tag hielt Prof. Frits Kalshoven einen Vortrag zu dem bereits mehrfach angerissenen Thema der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts. Seinem Vortrag stellte Kalshoven ein Zitat von Greenwood voran: „A culture of compliance for international humanitarian law still has to be established.“ Zwar binde Art. 3 der Genfer Abkommen auch nichtstaatliche Stellen, fraglich bleibe jedoch, wie sich in einem internen bewaffneten Konflikt die normative Bindung einer bewaffneten Widerstands- bzw. Rebellenarmee herleiten lasse. Eine solche verbindliche normative Wirkung des humanitären Völkerrechts könne nur auf dessen universeller Akzeptanz durch die zivilisierten Nationen beruhen. Daher sei es wichtig, dass in allen Signatarstaaten der Inhalt der Genfer Konventionen verbreitet werde, um normgemäßes Handeln aller in einem potenziellen bewaffneten Konflikt wenigstens möglich zu machen.

Von dieser allgemeinen Einleitung kam Kalshoven zur Frage der Anwendung des humanitären Völkerrechts im Zweiten Weltkrieg am Beispiel der Erschießungen italienischer Geiseln jüdischer Herkunft in den Adreatinischen Höhlen bei Rom. Als Autor einer wichtigen Arbeit zu Vergeltungsmaßnahmen stellte Kalshoven die damalige rechtliche Beurteilung von Geislerschießungen dar. Vor dem Verbot in Art. 51 VI ZP I seien Geislerschießungen als Repressalie unter engen Voraussetzungen, die in dem dargestellten Fall nicht vorlagen, zulässig gewesen. Verletzungen, die

den staatlichen Stellen der Gegenseite hätten zugerechnet werden können, hätten nach vorheriger Ankündigung und Ausschöpfung milderer Mittel und unter strenger Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes von einer kriegführenden Besatzungsmacht mit Geislerschießungen geahndet werden können. An Beispielen wie diesem mochten die Zuhörer ermesen, welche immense zivilisatorische Errungenschaft die Genfer Konventionen mit ihren Zusatzprotokollen darstellen. Allerdings stellen auch aktuelle Konflikte Herausforderungen für die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts dar. So sieht sich die Völkergemeinschaft in denjenigen Fällen, in denen ein nicht-internationaler Konflikt von Drittmächten alimentiert wird, oft mit dem Problem konfrontiert, an welches Recht private Organisationen gebunden sein sollen, die im Wege des so genannten „out-sourcings“ Militärhilfe leisten und Konfliktparteien unterstützen.

Dies leitete zur Frage über, wie und von wem Verletzungen des humanitären Völkerrechts untersucht und geahndet werden sollen. Nach Art. 85 V ZP I würden schwere Verletzungen dieser Abkommen als Kriegsverbrechen gelten und seien nach Art. 85 I ZP I von den hohen Vertragsparteien und den am Konflikt beteiligten Parteien zu ahnden. Darüber hinaus statuierte Art. 91 ZP I eine Verpflichtung zum Schadensersatz für Verletzungen derjenigen Pflichten, die sich aus den Genfer Abkommen oder aus dem ersten Zusatzprotokoll ergäben. Bisher hätten sich die meisten Staaten bei der Ahndung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts eher zögerlich verhalten, ihre Ermittlungsbehörden und Justiz seien – wenn überhaupt – dann oft nur auf großen internationalen Druck hin tätig geworden, wie das Beispiel der Leipziger Kriegsverbrecherprozesse nach dem Ersten Weltkrieg verdeutliche. Geschehe die Untersuchung und Ahndung derartiger Verletzungen durch am Konflikt selbst beteiligte Parteien – z.B. den siegreichen Gegner –, so stehe stets der Vorwurf der Siegerjustiz im Raum wie etwa bei den Nürnberger oder Tokioter Prozessen nach dem Zweiten Weltkrieg. Um derartigen Vorwürfen aus dem Weg zu gehen, biete sich die Möglichkeit, Verletzungen des humanitären Völkerrechts als Kriegsverbrechen durch Dritte, an dem in Frage stehenden Konflikt nicht beteiligte Mächte, oder durch Institutionen der Staatengemeinschaft zu untersuchen und zu ahnden, wie dies im Rahmen der UN-Tribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda geschehe oder zukünftig durch den International Criminal Court (ICC) in Den Haag aufgrund des Rom-Statuts geschehen solle. Eine Möglichkeit für unabhängige Unter-

suchungen von schweren Verletzungen der Genfer Abkommen und des ersten Zusatzprotokolls biete die internationale Untersuchungskommission nach Art. 90 ZP I, deren Präsident *Kalshoven* ist. Bedauerlicherweise habe diese Kommission bisher jedoch so gut wie keine praktische Bedeutung erlangt. Vorbehaltlich einer allgemeinen Unterwerfungserklärung auf dem Grundsatz der Reziprozität nach Art. 90 II a ZP I setze eine Mandatierung der Kommission nach Art. 90 II d nämlich die Zustimmung aller am Konflikt beteiligten Parteien voraus, die sich in der Praxis bisher nicht habe erzielen lassen.

Nachmittags vermittelte *Thomas Klemp*, der Stellvertreter des Generalsekretärs des DRK, den Teilnehmern einen Überblick über die aktuellen Herausforderungen, die internationale Hilfsaktionen in praktischer Hinsicht stellen. Von der Beschaffung von Spenden und Hilfsmitteln, der Anmietung von Großraumflugzeugen für deren Transport bis hin zu den Zollformalitäten für Hilfskonvois beschrieb *Klemp* die verschiedenen logistischen und organisatorischen Fragen, die sich in der praktischen Arbeit des DRK stellen. Vereinfachend gesagt arbeitet das IKRK bei bewaffneten Konflikten mit den nationalen Rotkreuzgesellschaften zusammen, während bei Natur- oder technischen Katastrophenfällen die nationalen Gesellschaften mit der Föderation zusammenarbeiten. Allein in diesem Jahr leistete das Rote Kreuz bei schweren Naturkatastrophen wie Erdbeben in Taiwan, Überflutungen in Ostindien und bei der Weichsel-Flutkatastrophe in Polen wichtige Hilfe.

Den Morgen des letzten Tages gestaltete Prof. *Manfred Mohr* mit einer allgemeinen Einführung zum Entwicklungsstand des Völkerstrafrechts. *Mohr* beschrieb die verschiedenen Entwicklungsstadien dieser vergleichsweise neuen Rechtsmaterie von den Nürnberger und Tokioter Prozessen 1945–49 bis zum Statut von Rom zur Errichtung des Internationalen Strafgerichtshof (ICC), das am 21. August 2001 bereits 37 von 139 Unterzeichnerstaaten ratifiziert hatten. Gerade die Schaffung materieller, universelle Geltung beanspruchender Rechtssätze, die der Doppelnatur von Staaten- und individueller strafrechtlicher Verantwortung Rechnung trügen, stellen hier einen bedeutsamen Entwicklungsschritt dar.

Mohrs Vortrag bildete die Überleitung zum letzten Ereignis des Seminars: der Durchführung eines Moot-Courts zu einem Kriegsverbrechen, der dem Fall BGHSt 45, 65 nachgebildet war. Dieser Moot-Court wurde von *Stephan Meseke*, LL.M., Doktorand an der Humboldt Universität zu Berlin, betreut. *Meseke* beschrieb zunächst den Prozess der Umsetzung des IGH-Statuts in nationales Recht. Für die Umsetzung des materiellen Völkerstrafrechts in das innerstaatliche Recht gebe es vier Optionen: die Nicht-Umsetzung, die Vollumsetzung (die im Common-Law angewandt werde), eine Mischform und die modifizierende Umsetzung, bei der eine Einpassung in die nationale Rechtskultur vorgenommen werde. Deutschland habe sich mit der Schaffung eines eigenständigen Strafgesetzes für die letztgenannte Alternative entschieden. Die Hauptziele des deutschen Modells des Völkerstrafgesetzbuchs seien die Erfassung des spezifischen Unrechts von Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen, Rechtsklarheit und Handhabbarkeit für die Praxis, Sicherstellung des Prinzips der Komplementarität und Förderung und Verbreitung des humanitären Völkerrechts (vgl. Arbeitsentwurf des Bundesministeriums für Justiz auf der Grundlage der Arbeiten einer Expertenarbeitsgruppe, www.bmj.bund.de). Neben diese materiellen Bestimmungen träten das Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (BGBl. 2000, II, S. 1393) und das Gesetz über die Änderung des Art. 16 II GG (BGBl. 2000, I, S. 1633), der nunmehr die Auslieferung von Deutschen an den ICC gestatte.

Das Rom-Statut lasse den Signatarstaaten bei der Umsetzung ein großes Maß an Spielraum: Zahlreiche Bestimmungen des Statuts basierten auf Freiwilligkeit und enthielten keine Verpflichtung zur Umsetzung. Darüber hinaus gehe Art. 17 I des Rom-Statuts nur von einer subsidiären Zuständigkeit des ICC aus. So solle nicht beim ICC anhängig gemacht werden dürfen, was bereits von einem Mitgliedstaat verfolgt worden sei, es sei denn, es zeichneten sich Missbrauchsmomente ab. Damit werde auch in Zukunft der nationalen Ahndung von Kriegs- und Menschlichkeitsverbrechen ein zentraler Stellenwert zukommen. Schon jetzt gelte im deutschen Strafrecht

für Verbrechen wie Völkermord (§ 220 a StGB) oder Kriegsverbrechen im Rahmen internationaler bewaffneter Konflikte nach § 6 Nr. 1 und Nr. 9 StGB das Weltrechts- oder Universalitätsprinzip, wonach grundsätzlich Täter – unabhängig vom Ort der Tat, ihrer und der Staatsangehörigkeit der Opfer, d.h. lediglich aufgrund der universellen Bedeutung der von ihnen verletzten Strafvorschriften – verfolgt werden können. Wenngleich auch noch Streit darüber bestehe, inwieweit für die Anwendung dieses Prinzips besondere, das Tätigwerden gerade der deutschen Justiz legitimierende Anknüpfungspunkte (vgl. BGHSt 45, 64) vorliegen müssten, stellten diese Vorschriften schon jetzt eine wichtige Grundlage für die Verfolgung der angeführten Straftaten in Deutschland dar. Die bisherige Regelungweise aber auch eine Reihe von Lücken auf: So seien Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen, die in nicht-internationalen Konflikten begangen worden seien, nicht erfasst.

Der Moot-Court veranschaulichte die zuvor skizzierten Fragestellungen, mit denen sich die Seminarteilnehmer während des gesamten Seminars auseinander gesetzt hatten. Bedauerlicherweise war die Zeit der Vorbereitung eng bemessen und der Zeitpunkt für diese Veranstaltung etwas ungeschickt gewählt, da sie mit der Abreise zahlreicher Teilnehmer zusammenfiel. Nichtsdestotrotz bildete der Moot-Court einen krönenden Abschluss für eine überaus anregende und interessante Woche.

Angesichts der jüngsten Ereignisse zeigt sich, wie wichtig der Versuch der Menschheit ist, kriegerische Konflikte dort, wo sie sich nicht vermeiden lassen, wenigstens zu begrenzen und insbesondere die Zivilbevölkerung, Kulturgüter und die Umwelt zu schonen. Dieses Streben nach einer Bändigung von Gewalthandlungen, nach einer Zivilisierung von Konflikten, kann nur dann aussichtsreich sein, wenn die Kenntnis der mühsam erkämpften Normen universelle Verbreitung findet und Akzeptanz erfährt und ihre Verletzung nicht ungeahndet bleibt. Die Tage in Hangelsberg boten den Teilnehmern die Möglichkeit, das humanitäre Völkerrecht, seine Anwendungsmöglichkeiten, die sich bietenden Entwicklungschancen, aber auch bestehende Streitpunkte und Defizite kennen zu lernen. ■

Bernd R. Elsner, Die Bedeutung des Volkes im Völkerrecht

Schriften z. Völkerrecht 140, Duncker & Humblot, Berlin 2000, 376 Seiten, Euro 68,-

Patrick Hönig, Der Kaschmirkonflikt und das Recht der Völker auf Selbstbestimmung

Schriften z. Völkerrecht 138, Duncker & Humblot, Berlin 2000, 405 Seiten, Euro 76,-

Hans-Joachim Heintze*

Zwei Entwicklungen sind kennzeichnend für das moderne Völkerrecht: Zum einen befindet sich die staatliche Souveränität unter dem Druck der Internationalisierung auf dem Rückzug, zum anderen kommt den nichtstaatlichen Akteuren wachsende Bedeutung zu. Die internationale Ordnung des Westfälischen Friedens wird damit zunehmend der Auflösung preisgegeben. Dieser Prozess wirft komplizierte völkerrechtliche Fragen auf und bietet Stoff für viele Doktorarbeiten. Es verwundert daher nicht, dass die renommierten „Schriften zum Völkerrecht“ in kurzer Folge gleich zwei hochinteressante Bücher zum Selbstbestimmungsrecht der Völker vorlegten. Dabei wählten die Autoren unterschiedliche Annäherungen.

So untersucht *Elsner* die Stellung des Volkes im Völkerrecht und geht bis zu *Hugo Grotius* zurück. Er stellt fest, dass die Entstehungsgeschichte des Selbstbestimmungsrechts der Völker nebulös ist und die Norm viele geistige Väter hat (S. 63). Dem völkerrechtlichen Prinzip der Selbstbestimmung habe aber letztlich zweifellos *Wilson* zum internationalen Durchbruch verholfen, der damit auf den wachsenden Nationalismus reagiert habe. *Wilson*s Verständnis von Selbstbestimmung habe das Demokratieprinzip im Sinne des „*consent of the governed*“ zugrunde gelegen (S. 73). Letztlich sei diese Hinwendung zum Selbstbestimmungsrecht der Völker aber mit dem Missbrauch des Volksbegriffs durch die Nationalsozialisten und der unterschiedlichen Verwendung des Volksbegriffs in der französischen und deutschen Völkerrechtswissenschaft (S. 89) abgebrochen und sei erst einmal beendet worden.

Im dritten Kapitel analysiert *Elsner* den Volksbegriff in völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere in der UN-Charta. Der Autor wählt die historische Herangehensweise und stellt eingangs fest, dass die Sat-

zung des Völkerbunds trotz mancher Erwartungen keine Definition des Volksbegriffs enthalte. Gleichwohl werde er aber am Territorium orientiert und nicht ethnisch ausgerichtet (S. 93). Seine Analyse der Entstehungsgeschichte der UN-Charta belegt weiterhin, dass auch dieser Vertrag nicht auf das ethnische Konzept der Selbstbestimmung abstelle (S. 115). Angesichts dessen konnten die Beratungen in der UNO-Generalversammlung nur ein „verwirrendes Bild“ abgeben, was der Autor in einer tiefgreifenden Analyse nachweist. Er leitet daraus ab, dass das ethnisch-nationale Ordnungsmodell in den Minderheitenschutz abgedrängt worden sei (S. 158). Auch die im Anschluss untersuchte Staatenpraxis belegt anschaulich, dass die Erhaltung der territorialen Integrität stets im Vordergrund stand. Eine Wiederbelebung des ethnischen Aspekts wird lediglich im Zusammenhang mit den Zerfallsprozessen in Osteuropa gesehen, aber völlig zutreffend darauf hingewiesen, dass es sich hierbei letztlich um Auflösungen von Föderationen auf der Grundlage interner Verfassungsordnungen gehandelt habe (S. 243).

Nach dieser Analyse der Staatenpraxis wendet sich *Elsner* im fünften Kapitel richterlichen und ähnlichen Stellungnahmen zu. Breiten Raum nimmt die Tätigkeit der *Badinter*-Kommission ein, die in der Tat einige beachtliche Kommentare zum Zerfallsprozess in Jugoslawien abliefern. Hier wäre es durchaus berechtigt gewesen, einmal zu hinterfragen, inwieweit das *uti possidetis*-Prinzip von Relevanz war. Dem wendet sich *Elsner* aber erst im Zusammenhang mit dem IGH und dem Grenzstreit zwischen Burkina Faso und Mali (S. 272 ff.) zu. Die Darstellungen zeigen insgesamt, welche erhebliche Rolle der nichtstaatliche Akteur „Volk“ heute bereits im Völkerrecht spielt. Gleichwohl wird das „Volk“ dennoch hinsichtlich möglicher Ansprüche immer wieder „abgedrängt“, so dass die staatliche Souveränität obsiegt. Insgesamt ist die Untersuchung hochinformativ und lesenswert. Davon hebt sich der Nachtrag etwas ab. Er wurde anlässlich der Veröffentlichung noch eingefügt und be-

fasst sich mit dem Kosovo-Konflikt. Nun kann man auf acht Seiten natürlich nicht alle Aspekte dieser komplizierten Frage erfassen, gleichwohl scheinen die Feststellungen nicht ganz im Einklang mit den vorherigen Ausführungen zu stehen. So ist man verwundert, dass es *Elsner* schwer fällt zu erklären, warum der Kosovo beim Zerfall Jugoslawiens nicht unabhängig geworden sei (S. 327). Dies steht nun in einem eigenartigen Widerspruch zu der Feststellung auf S. 243, wonach die Schaffung der Nachfolgestaaten Jugoslawiens letztlich ihre Grundlage nicht im Selbstbestimmungsrecht der Völker, sondern in der jugoslawischen Verfassung gehabt habe. Da diese eine Republik Kosovo nicht kannte, sondern nur ein autonomes Gebiet, konnte auf dieser Grundlage ein solcher Staat auch nicht geschaffen werden. Im Übrigen war genau die Status-Frage des Kosovo der Ausgangspunkt für den Krieg auf dem Balkan.

Auch die Untersuchung zum Kaschmir-Konflikt ist von höchster Aktualität und zeichnet sich durch wissenschaftliche Gediegenheit aus. In 16 Kapiteln werden die historischen und völkerrechtlichen Aspekte des Konflikts überzeugend dargestellt. Auch *Hönig* arbeitet „die konkurrierenden Prinzipien der Völkerrechtsordnung“ heraus, die letztlich eine Rechtsgüterabwägung notwendig machen. Er kommt zu dem Schluss, dass sich ein Staat seiner Rechte in dem Maße begeben, in dem er seine Pflichten verletze (S. 208). In der Theorie ist dies durchaus akzeptiert; die Praxis gibt aber freilich keinen Beleg dafür. Es ist erstaunlich, dass *Hönig* Kroatien, Bosnien-Herzegowina, die Kurden und Tschetschenen als Beispiele für die Durchschlagkraft des Selbstbestimmungsrechts ansieht. Das Schicksal dieser Völker lässt sich freilich auch ganz anders deuten.

Brisant sind die Fragen, die sich auf die gewaltsame Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts beziehen (S. 256) und die notwendigerweise auch auf das völkerrechtliche Terrorismusverbot eingehen. Zutreffend arbeitet er heraus, dass auch die Befreiungsbewegungen, in deren Namen ein Täter einer Kommando-Aktion handele, für die Tat, die Terrorismus darstelle, verantwortlich seien (S. 265). Dieser Grundsatz spielt nicht nur im Kaschmir, sondern auch im Nahen Osten immer wieder eine wichtige Rolle. Der letzte Teil des Buches listet die Vorgaben auf, die aus der Norm des Selbstbestimmungsrechts für die Lösung des Kaschmir-Problems abzuleiten sind. *Hönig* sieht sie vor allem in der Durchführung eines Plebiszits. Mit dessen Modalitäten setzt er sich im 14. Kapitel auseinander (S. 298-313). Des Weiteren

* Dozent Dr. habil. Hans-Joachim Heintze ist wiss. Mitarbeiter am IFHV und Präsident der International Association for the Study of the World Refugee Problem (AWR).

sieht er eine „Verhandlungspflicht“ der beteiligten Parteien und konstatiert ein Recht der internationalen Gemeinschaft auf „Einmischung“. Gerade die letztere Behauptung wirkt natürlich provokant; es ist schade, dass das Thema nur auf zwei Seiten abgehandelt wurde. Das Problem, inwieweit der *ius cogens*-Gehalt des Selbstbestimmungsrechts (S. 325) hier die Vermittlung anderer Staaten notwendig oder mög-

lich macht, hätte durchaus eine tiefere Analyse verdient. Insgesamt verdienen die beiden Bücher die Aufmerksamkeit der Wissenschaft. Sie machen deutlich, dass das Selbstbestimmungsrecht der Völker wohl zu den kompliziertesten Völkerrechtsproblemen gehört und dass die Bedeutung dieser Norm keinesfalls auf die Entkolonisierung beschränkt werden kann. ■

Arbeitsbericht des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht e.V.

Georg Bock*

Am 17. Dezember 2001 trat die Mitgliederversammlung in Bochum zusammen, um nach Ablauf der Wahlperiode satzungsgemäß den neuen Vereinsvorstand zu wählen, der sich wie folgt zusammensetzt:

Vorsitzender:	Senator a.D. Volker Kröning MdB
Stellvertreter:	Dr. rer. Andreas von Block-Schlesier
Schatzmeister:	Dr. jur. habil. Hans-Joachim Heintze
Schriftführer:	Georg Bock

Aus Anlass des zehnjährigen Bestehens des Fördervereins erstattete der alte Vorstand nicht nur Bericht über das abgelaufene Haushaltsjahr, sondern erweiterte ihn auf die gesamten Leistungen, die der Verein seit seiner Gründung unter seinem bisherigen Vorsitzenden *Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein* erbracht hat. Er hatte sich wegen seiner großen beruflichen Belastung nicht erneut zur Wiederwahl gestellt.

Bei seiner Gründung am 8. Februar 1991 hatte sich der Förderverein zum Ziel gesetzt, die wissenschaftliche Forschung und Lehre auf den Gebieten der Friedenssicherung, der Abrüstung, der Rüstungskontrolle sowie des bewaffneten Konflikts zu intensivieren sowie Forschungsprojekte zu grundsätzlichen wie auch zu aktuellen Problemen zu initiieren und deren Durchführung zu unterstützen.

Diese in § 2 der Satzung formulierte Zielsetzung verfolgte der Förderverein durch die tatkräftige Unterstützung des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humani-

täres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum. Das im Jahre 1988 auf Initiative des damaligen Rektors und Inhabers des Lehrstuhls für Staatsrecht und Völkerrecht der Ruhr-Universität, Professor *Dr. jur. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen*, gegründete Institut hatte sich sehr schnell einen Ruf als interdisziplinäre Einrichtung erworben und erhielt von dritter Seite zahlreiche Forschungsaufträge. Dadurch aber geriet das Institut an die Grenzen seiner materiellen Leistungsfähigkeit. Die von Seiten der Ruhr-Universität zur Verfügung gestellten Sachmittel reichten für den normalen Bedarf gerade aus, und die zugewiesenen Drittmittel durften nur für die projektgebundenen Personal- und Sachkosten eingesetzt werden, nicht aber für die Beschaffung von modernem Handwerkszeug für die elektronische Datenverarbeitung.

Dabei dem Institut Hilfestellung zu geben, war in den ersten Jahren die Hauptaufgabe des Fördervereins. Daran schloss sich in den letzten Jahren eine Phase an, in der in zunehmendem Umfang konkrete wissenschaftliche Vorhaben unterstützt werden konnten.

In den zehn Jahren seines Bestehens standen dem Förderverein zur Erfüllung seiner Aufgaben aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden insgesamt rund DM 125.000,- zur Verfügung, also im Jahresdurchschnitt etwa DM 12.000,-. Der Anteil der Spenden lag bei etwa 5%, woraus folgt, dass das gesicherte regelmäßige Auskommen aus Mitgliedsbeiträgen nur mit DM 6.000,- angesetzt werden konnte. Mit diesen relativ bescheidenen Mitteln hat der Verein durch deren gezielten Einsatz viel erreichen können. Die eigenen Verwaltungskosten des Vereins, wie z.B. die Gebühren des Registergerichts, lagen insgesamt weit unter DM 400,-. Für die technische Ausstattung

des Instituts hat der Förderverein rund 60% seiner Mittel eingesetzt. Er hat mit wenigen Ausnahmen alle Personal-Computer und die dafür notwendige Software finanziert und sie, soweit erforderlich, im Laufe der Jahre auch durch neue, leistungsfähigere Geräte ersetzt. Auch die Beschaffung eines zentralen Druckers und eines Fotokopiergeräts erfolgte mit Mitteln des Fördervereins. Er übernahm auch die Kosten für die Vernetzung der elektronischen Geräte mit Glasfaserkabeln. Das war eine technische Voraussetzung für den ebenfalls vom Förderverein finanzierten Anschluss des Instituts an den Großrechner der Ruhr-Universität. Dadurch erhielt das Institut die Möglichkeit, von allen seinen Arbeitsplätzen ohne weitere Betriebskosten weltweit alle für seine Arbeit wichtigen Datenbanken zu erreichen und damit stets auf dem aktuellsten Informationsstand zu sein. Das aber ist für ein Institut, das sich mit dem weltpolitischen Geschehen völkerrechtlich auseinandersetzen muss, von existenzieller Bedeutung.

Für die Förderung der wissenschaftlichen Arbeit im engeren Sinne hat der Förderverein rund 40% seiner Mittel verwendet. Schwerpunkte waren dabei die Finanzierung des Kongresses zum fünfjährigen Bestehen des Instituts im Jahre 1993 sowie die Förderung einer Anzahl von wissenschaftlichen Veröffentlichungen auf dem Gebiet des Humanitären Völkerrechts. Diese Veröffentlichungen dienen zum Teil auch der Verbreitung der Kenntnis der Genfer Abkommen, um die sich das Institut in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Roten Kreuz intensiv bemüht. Zu den Studiengängen, die das Institut im Verbund mit anderen europäischen Universitäten durchführt, hat der Förderverein finanzielle Hilfen geleistet. Der Förderverein hat sich vorgenommen, in Zukunft vermehrt Mittel für wissenschaftliche Forschungen zur Verfügung zu stellen.

In das Haushaltsjahr 2002 geht der Förderverein mit einem Guthaben von Euro 8.560,-. Die Mittel stehen uneingeschränkt für die satzungsmäßigen Aufgaben des Fördervereins zur Verfügung.

Der Vorstand dankt allen Mitgliedern und den Spendern für die geleisteten ideellen und finanziellen Hilfen und bittet sie, die Arbeit des Fördervereins auch nach der Währungs-umstellung weiter zu unterstützen.

Herr *Kröning* dankte dem bisherigen Vorstand für seine Treue zu dem Verein und den Einsatz für das Institut, mit dem in den letzten Jahren eine kontinuierliche Fortsetzung und Ausweitung der Arbeit für das Humanitäre Völkerrecht erreicht worden ist. ■

* *Georg Bock* ist Schriftführer des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitärem Völkerrecht e.V.

Band 37 Marko Kuhn

**Humanitäre Hilfe
der Europäischen Gemeinschaft
Entwicklung, System und primärrechtlicher Rahmen**

Diese Untersuchung versteht sich als Versuch einer ordnenden Beschreibung der gemeinschaftlichen Aktivitäten im Bereich der humanitären Hilfe. Deren Entstehung und Entwicklung von anfänglich punktuellen, vergleichsweise ungeordneten Maßnahmen zu einem zunehmend strukturierten und komplexen Organisationssystem werden im ersten Teil der Untersuchung aufgezeigt. Dem schließt sich eine Analyse der primärrechtlichen Grundlagen gemeinschaftlicher humanitärer Hilfe an. Im Rahmen eines zusammenfassenden Fazits wird versucht, aktuelle Tendenzen aufzuzeigen und die künftig zu erwartende Organisation der Hilfe, insbesondere die Möglichkeiten und Gefahren einer Einbindung in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, zu skizzieren.

2000, 430 S., kart., 79,- DM, 577,- ÖS, 72 SFr, ISBN 3-87061-868-X

Band 38 Angelika Schlunck

**Amnesty versus Accountability
Third Party Intervention Dealing with Gross Human
Rights Violations in Internal and International Conflicts**

Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit dürfen nicht ungesühnt bleiben. Amnestien für schwere Verbrechen behindern den Friedensprozeß in einer Gesellschaft nach dem Ende eines bewaffneten Konflikts. Die Autorin stellt anhand von drei Fallstudien dar, welche Konfliktlösungsmechanismen (Wahrheitskommissionen, internationale Tribunale und Strafgerichte) zur Verfügung stehen, um mit Gewalttaten von Verbrechenregimen fertig zu werden. Sie zeigt auf, wie diese Konfliktlösungsmechanismen zu einem umfassenden Konfliktbewältigungssystem kombiniert werden können.

2000, 295 S., kart., 59,- DM, 431,- ÖS, 53,50 SFr,
ISBN 3-87061-894-9 (engl.)

Band 39 Andreas v. Block-Schlesier, Heike Spieker (Hrsg.)

**900 Jahre Johanniter
Humanitäres Völkerrecht – Humanitäre Hilfe**

Hochrangige Fachleute aus Wissenschaft, Regierung und Institutionen referierten vor geladenen Gästen aus unterschiedlichsten Bereichen der Gesellschaft zu den Grundlagen und Zielen des humanitären Völkerrechts und den praktischen Hilfen, wie sie von Hilfsorganisationen und den heute im "Peace-keeping" eingesetzten Streitkräften geleistet werden.

Der NATO-Einsatz gegen die Vertreibung der Kosovaren hatte noch nicht begonnen, aber er wurde vorausgesehen. Zum Zeitpunkt der Publikation der Vorträge hat die Welt als neuartige Erfahrung den Kosovo-Konflikt erlebt. Deutlicher konnte der Beweis nicht erbracht werden, daß anerkannte und durchsetzbare Regeln des Völkerrechts für die Erhaltung von Frieden und Menschlichkeit unverzichtbar sind.

1999, 55 S., kart., 19,80 DM, 145,- ÖS, 19,- SFr, ISBN 3-87061-895-7

Band 40 Messelech Worku

**Entwicklungstendenzen des regionalen
Menschenrechtsschutzes
Die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und
der Völker**

Seit der wegweisenden Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 wurden eine Reihe universeller und regionaler menschenrechtsschützender Verträge geschaffen. Ein beeindruckendes Beispiel für eine solche regionale Vereinbarung ist die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker. Die Charta weicht angesichts des historischen und kulturellen Hintergrunds in afrikanischen Staaten in erheblicher Weise von vergleichbaren Vertragswerken ab. Die Autorin analysiert die Bestimmungen dieses Vertrages. Untersucht werden Funktionsweise, Aufgaben und Kompetenzen des bis dato einzigen Organs der Charta, der African Commission on Human and Peoples' Rights. Von besonderem Interesse sind dabei die in der Charta und der Verfahrensordnung der Kommission vorgesehenen Instrumente zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte.

2000, 203 S., kart., 42,- DM, 307,- ÖS, 39,- SFr, ISBN 3-87061-894-9

Band 41 Cornelia Schmolinsky

**Friedenssicherung durch regionale Systeme
kollektiver Sicherheit
Voraussetzungen und Hindernisse am Beispiel der Liga
der Arabischen Staaten**

Die Autorin unterzieht die Liga der Arabischen Staaten einer umfassenden Analyse im Hinblick auf deren Möglichkeiten, einen Beitrag zur Friedenssicherung innerhalb der arabischen Welt zu leisten. Sie zeigt, welche Ansätze kollektiver Sicherheit die Liga aufweist und inwieweit diese in der Praxis herangezogen wurden, inwiefern auf sie die Voraussetzungen funktionsfähiger Sicherheitssysteme zutreffen und welche spezifischen Hindernisse einer größeren Vermittlungsrolle entgegenstehen.

2000, 311 S., kart., 62,- DM, 453,- ÖS, 56,50 SFr, ISBN 3-8305-0107-2

Band 44 Horst Fischer, Claus Kreß, Sascha Rolf Lüder (eds.)

**International and National Prosecution
of Crimes Under International Law
Current Developments**

Mit der Annahme des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs am 17. Juli 1998 hat nach Einschätzung vieler Beobachter eine neue Phase in der Entwicklung des Völkerstrafrechts begonnen. So hat die Vorbereitungskommission für den Internationalen Strafgerichtshof im Sommer 2000 fertige Entwürfe für Verfahrens- und Beweisregeln und für Verbrechenselemente vorgelegt. In diesem Buch liefert ein internationaler Autorenkreis von Regierungsvertretern, Mitarbeitern der beiden Ad hoc-Strafgerichtshöfe sowie ausgewiesenen Wissenschaftlern die hochaktuelle Bestandsaufnahme der Gesamtentwicklung.

2001, 873 S., kart., 198,- DM, 1.445,- ÖS, 176,- SFr, ISBN 3-8305-0136-6
(engl.)



BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH

Axel-Springer-Str. 54 b • 10117 Berlin • Tel. 030 / 84 17 70-0 • Fax 030 / 84 17 70-21
E-Mail: berlin-verlag.spitz@t-online.de • Internet: <http://www.berlin-verlag.de>



Mit Beiträgen von:

Hartmut Bauer, Hermann-Wilfried Bayer, Rudolf Bernhardt, Ulrich Beyerlin, Albert Bleckmann, Dieter Blumenwitz, Michael Bothe, Dirk J. Brand, Winfried Brugger, Hans-Joachim Cremer, Helmut Damian, Karl Doehring, Rudolf Dolzer, Bernhard Ehrenzeller, Roger Errera, Ulrich Everling, Jochen Abr. Frowein, Thomas Giegerich, Christoph Grabenwarter, Peter Häberle, Görg Haverkate, Dirk Heckmann, Matthias Herdegen, Rainer Hofmann, A. E. Dick Howard, Bernhard Kempen, Paul Kirchhof, Michael Kilian, Eckart Klein, Hans H. Klein, Juliane Kokott, Donald P. Kommers, Dan J. Kriek, Walter Leisner, Franz Matscher, Detlef Merten, Shigeki Miyazaki, Peter-Christian Müller-Graff, Reinhard Mußgnug, Stefan Oeter, Karin Oellers-Frahm, Ingolf Pernice, Ernst-Ulrich Petersmann, Reinhard Priebe, Dagmar Richter, Gerhard Robbers, Jürgen Rühmann, Hartmut Schiedermaier, Eberhard Schmidt-Aßmann, Hans-Peter Schneider, Rupert Scholz, Herman Schwartz, Christian Starck, Torsten Stein, Rudolf Streinz, Christian Tomuschat, N. V. Vitrouk, Wolfgang Graf Vitzthum, Heinrich Wilms, Rüdiger Wolfrum, Andreas Zimmermann, Jnos Zlinszky

Springer · Kundenservice
Haberstr. 7
69126 Heidelberg
Tel.: (0 62 21) 345 - 217/-218
Fax: (0 62 21) 345 - 229
e-mail: orders@springer.de

Die €-Preise für Bücher sind gültig in Deutschland und enthalten 7% MwSt. Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten. d&p · 8325/MNT/SF

Festschrift für *H. Steinberger*

**H.-J. Cremer, T. Giegerich,
D. Richter, A. Zimmermann
(Hrsg.)**

Tradition und Weltoffenheit des Rechts

Festschrift für Helmut Steinberger

In der Festschrift behandeln anerkannte in- und ausländische Vertreter aus Wissenschaft und Praxis Probleme des Völkerrechts, des deutschen und ausländischen öffentlichen Rechts sowie des Europarechts, denen sich der Jubilar in seinem beruflichen Wirken als Wissenschaftler und Richter des Bundesverfassungsgerichts schwerpunktmäßig gewidmet hat. Die insgesamt 66 Beiträge in deutscher, englischer und französischer Sprache sind in vier Sachrubriken geordnet:

- ▶ Völkerrecht;
- ▶ Verfassungsrecht;
- ▶ Ausländisches öffentliches Recht und Rechtsvergleichung;
- ▶ Europäische Integration und EMRK.

2002. XVI, 1483 S. (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht Bd. 152) Geb. € 199,-; sFr 308,- ISBN 3-540-42954-9



Springer