

ISSN 0937-5414
G 10364

HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

Informationsschriften

1/2004

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 Fernsehendung, 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; Inlands-Abonnementpreis jährlich EUR 31,50 (inkl. MwSt. 7 % und Porto und Versand); Auslands-Abonnementpreis jährlich EUR 41,00 (inkl. Porto und Versand); Einzelheft-Preis EUR 7,70 (inkl. MwSt. 7 %, zzgl. Porto und Versand EUR 1,28); Ausland EUR 18,00 (inkl. Porto, Versand und Bankgebühren).

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

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

Verlag:

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

Druck:

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

Redaktion:

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

Ständige Mitarbeiter:

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

Korrespondierende Mitarbeiter:

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

Editorial 3

Das Thema

Criminal Law as Ethics of Globalisation

Mireille Delmas-Marty 4

„Sichere Häfen“: Eine Maßnahme, um Migration und Schwierigkeiten bei der Rückführung von Flüchtlingen zu vermeiden? Der britische Vorschlag extraterritorialer „Schutz-Zonen“ für eine gemeinsame EU-Asylpolitik

Aron V. Mir Haschemi 9

Forum

Verbreitung

Die Auslandseinsätze der Bundeswehr

Willibald Hermsdörfer 17

Quality and Accountability of Humanitarian Assistance. How to Put it into Practise?

Peter Schmitz 28

Die Anklage und der Haftbefehl gegen Charles Ghankay Taylor durch den Sondergerichtshof für Sierra Leone

Simon M. Meisenberg 30

Praxis

Die Umgehung rechtsstaatlicher Garantien durch Bestimmung Terrorverdächtiger zu „feindlichen Kombattanten“ Zur Entscheidung des New Yorker Bundesberufungsgerichts in der Sache „Padilla v. Rumsfeld“

Sven Peterke 39

Panorama

Dokumente

Appeal of the First Central Asian Scientific and Practical Workshop “Implementation and Dissemination of International Humanitarian Law in Central Asia” (29 October – 3 November 2003), Adopted in Tashkent (Uzbekistan), 2 November 2003

47

Statut des Sondergerichtshofes für Sierra Leone **47**

Declaration: Protecting Human Dignity, The 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Adopted in Geneva (Switzerland), 6 December 2003 **51**

Konferenzen

Durchsetzung und Verbreitung des humanitären Völkerrechts in Zentralasien, IKRK Regionaldelegation für Zentralasien, Tashkent (Uzbekistan), 29. Oktober / 3. November 2003 **52**

International Policy Dialogue, Human Rights in Developing Countries: How can development co-operation contribute to furthering their advancement? Convened by the Development Policy Forum of InWEnt – Capacity Building International, Germany – and the Federal Ministry for Economic Co-operation and Development (BMZ), in co-operation with the German Development Institute (GDI), Cologne (Germany), 29–30 September 2003 **54**

Messeleth Worku 54

The 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva (Switzerland), 2–6 December 2003 **56**

Bernard Dougherty 56

National Societies in Civil-Military Cooperation: Questions, Challenges, Opportunities and Prospects. Workshop at the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva (Switzerland), 3 December 2003 **58**

Bernard Dougherty 58

Besprechungen

Gerhard Werle, Völkerstrafrecht **59**

Stefanie Schmahl 59

René Provost, International Human Rights and Humanitarian Law **60**

Gerd Oberleitner 60

Elisabeth Küttler, Die Menschenrechtskammer für Bosnien-Herzegowina **62**

Jan Woischnik 62

Bestellformular

per Telefax an 089 – 30 65 80 68

per Post an

DRK-Service GmbH
Verlag
Herzogstraße 75
80796 München

Ich bestelle ____ Jahresabonnement(s) der Zeitschrift
„Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ zum Jahresbezugspreis (4 Ausgaben)
– von EUR 31,50 inkl. Mehrwertsteuer, Porto und Versand (Inland)
– von EUR 41,00 inkl. Mehrwertsteuer, Porto und Versand (Ausland)

Das Abonnement gilt zunächst für 1 Jahr (4 Ausgaben); es verlängert sich um jeweils
1 Jahr, wenn nicht 3 Monate vor Ablauf der Laufzeit schriftlich gekündigt wird.
Im Falle einer derartigen Verlängerung gilt jeweils die Abnahmemenge des Vorjahres,
soweit nichts anderes vereinbart wird.

Rechnungsadresse

Lieferadresse

Datum

Unterschrift

Editorial

Das vorliegende Heft gibt einen erneuten Einblick in die ganze Vielfalt des humanitären und individualschützenden Völkerrechts und macht damit deutlich, welche gewaltige Entwicklung dieser Rechtskörper in den letzten Jahren erfahren hat. Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang zweifelsohne das Völkerstrafrecht, da es als ein wesentliches Instrument zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts anzusehen ist. Dieser Gedanke liegt auch dem Beitrag von Professorin *Mireille Delmas-Marty* zugrunde, die das Strafrecht in einen Zusammenhang mit der Globalisierung stellt. Damit wird deutlich, dass es bei der internationalen Strafverfolgung letztlich um den Schutz globaler Rechtsgüter geht. Wir freuen uns besonders, dass wir für diesen Beitrag erstmals eine französische Wissenschaftlerin gewinnen konnten. Weitere Beiträge beschäftigen sich mit anderen völkerrechtsrelevanten Aspekten des Strafrechts. Hervorhebung verdient der Artikel von *Simon Meisenberg* zur Anklage gegen *Charles Taylor* durch den Strafgerichtshof für Sierra Leone. Diese Ausführungen werden ergänzt durch den Text des Status dieses Gerichtshofes, der hiermit in nicht-offizieller deutscher Übersetzung vorlegt wird. Wir kommen damit dem Wunsch zahlreicher Leser nach. Andere Fragen der Abstrafung völkerrechtlicher Verbrechen untersucht Sven Peterke hinsichtlich der Behandlung Terrorverdächtiger als „feindliche Kombattanten“.

Weitere Artikel beschäftigen sich mit aktuellen Fragen des internationalen Flüchtlingsrechts und der Qualität von humanitären Hilfseinsätzen. Diese Ausführungen verdienen deshalb Beachtung, weil sie Probleme wissenschaftlich analysieren, die in der jüngsten Vergangenheit Gegenstand vehementer politischer Auseinandersetzungen waren. Schließlich sei noch die aufschlussreiche Zusammenstellung von *Willibad Hermsdörfer* erwähnt, die deutlich macht, in welchem erheblichen Umfang die Bundeswehr heute internationale Aufgaben wahrnimmt. Es wird offensichtlich, dass die durch die Medien erzeugte Verengung der Sichtweise auf den Irak den tatsächlichen Gegebenheiten der weltweiten Friedenssicherung nicht gerecht wird.

Ergänzt werden die Artikel wiederum durch Konferenzberichte und Buchbesprechungen. Hinweisen möchten wir insbesondere auf den Bericht von der 28. Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz.

Last but not least unterstreicht die Redaktion wiederum, dass sie sich nicht notwendigerweise mit den Positionen in den namentlich gekennzeichneten Beiträgen identifiziert.

Die Redaktion

Criminal Law as Ethics of Globalisation

Mireille Delmas-Marty*

1. Introduction

The current globalisation is not the first in history, but it is characterised for the first time by technologies which allow the circulation of goods and capital and the flow of cultural or scientific news to be almost instantaneous. Globalisation simultaneously reinforces interdependencies and weakens States and their legal systems.

Legally, the process is twofold. Economic globalisation opens the market to practices of a transnational nature (criminal as well as commercial), while human rights, based on the 1948 Declaration, put forward the existence of universal values.

However, the symmetry between the market and human rights is only illusory, as economic globalisation is much quicker and effective than the rapprochement of national rights under the influence of human rights. The relationship is one of conflict between sharing, which is inherent in the idea of universalism, and competition, which regulates the market society. This conflict is already evident in increased social inequality.

The hypothesis I would like to explore here is that criminal law, unlike business law, includes an ethical dimension which might contribute to re-establishing a balance between market and non-market values, to resolving the contradiction between economic globalisation and the universalism of human rights, and more generally to redistributing power between political, economic and legal actors and institutions.

Such a hypothesis may appear paradoxical, as it puts criminal law in the first wave of globalisation, while the right to punish, conceived since the modern age as the emblem of State sovereignty, is essentially limited by the principle of territoriality. Globalisation, which respects neither sovereignty nor territoriality, is perceived by many as the mark of a 'post-modern' law which constructs itself either in opposition to ('anti-modern') or in extension of ('hyper-modern'), Enlightenment philosophy and so-called 'modern' law.¹

But terminology does not matter. The fact is that States still exist today, linking law to the State and the State to symbols such as territoriality and sovereignty. The legal landscape has changed, however. We know since 11 September 2001 that even in the most powerful State in the world, territory is no longer a sanctuary, and we are discovering at present that sovereignty ought to be shared. During the last G8 meeting in May 2003, President Lula suggested that the rich countries create a world fund against hunger.² The road from proposal to achievement promises to be long, but at least it is open. Criminal law might help point us in the right direction, if it becomes more tolerant of the poor and more demanding of the powerful.

Criminal norms are indeed acquiring international recognition, as is shown by the successful experiments that are the *ad hoc* International Criminal Tribunals (ICTs) and now the International Criminal Court (ICC), which is the first truly global permanent tribunal. Optimists would say that global criminal law expresses today, worldwide, what it expressed nationally yesterday, namely the emergence of a community of values. Sceptics would instead see here a trick designed to impose a (western-dominated) hegemonic conception of the world order.

My position is more inquisitive. I shall commence by two critiques, because this global criminal law in gestation expresses an ambiguous ethic (2) of variable implementation (3). I shall then try to identify the path towards an ethic of globalisation yet to be constructed.

2. Ambiguous Ethic of Globalisation

The ambiguity lies in a criminal discourse which is humanist, but which also strongly focuses on security matters. It mixes up the instrumental function of criminal law, namely pointing at the weaknesses of international co-operation in dealing with *transnational* criminality, with its symbolic function, namely asserting and protecting common values of humanity, the victim of *supranational* criminality.

In terms of criminal justice policy, ambiguity becomes contradiction. On the one hand, utilitarianism encourages favouring an authoritarian model, which can go so far as to justify a war without mercy against crime (totalitarian model). On the other, idealism favours a liberal-type model, taking into consideration international instruments for the protection of human rights.³ International conventions on transnational crimes belong to the former model (money laundering, international terrorism, corruption in international trade, and more generally organised crime), whereas supranational crimes judged by the international criminal tribunals and the ICC fit into the latter model.

I shall illustrate my remarks with a few examples taken from both areas.

* Professor at the *Collège de France*. This paper was presented at the XIII Congrès mondial de criminologie, Société internationale de criminologie, Rio de Janeiro, Brasil, 10–15 August 2003. Translated from French by Emmanuel Mourlon-Druol, intern at the IFHV, student at the Institute of Political Studies of Strasbourg (France).

¹ Cartuyvels, Y., "Le droit pénal: des frontières 'naturelles' en question", in Henzelin M. & Roth R. (ed.), *Le Droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation*, LGDJ, Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 3 ff.

² Sévilla, J.-J., "Le président Lula propose au G8 un Fonds mondial contre la faim", *Le Monde*, 29 May 2003, p. 2. See also Delmas-Marty, M., *Trois défis pour un droit mondial*, Seuil, Paris, 1998; in English, translation by Norberg, N., *Global Law: a triple challenge*, Transnational Publishers, New York, 2003.

³ Delmas-Marty, M., *Modèles et mouvements de politique criminelle*, Economica, Paris, 1983.

2.1. Transnational Crime

Whatever its specific form – money laundering, terrorism, corruption, organised crime – transnational crime shows an evolution from territories (geographical extension and topography) to networks (global organisation and topology)⁴ and from amateur criminals to ‘entrepreneurs of crime’⁵ (term including white collar and organised criminals). While domestic criminal law remains mostly attached to territory and adapted to isolated individuals, transnational crime, going hand in hand with organisation in transborder networks, calls for the reinforcement of international co-operation *stricto sensu* and for the adoption of common norms which, while not completely unified, are at least compatible with each other.

Numerous conventions illustrate this evolution. Imposed upon States in the name of the fight against criminal organisations, harmonisation – or as the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Convention on Combating Bribery puts it, functional equivalence – encourages criminalisation. There is thus a risk of “criminal over-investment,”⁶ sometimes encouraged by judges themselves.⁷

There are two ways to respond. First, by reasserting, worldwide, the necessary plurality of a criminal justice policy which should avoid solely criminal penalties and combine recommendations and sanctions, spontaneous orders and imposed orders, and criminal, civilian and administrative sanctions. Second, by imposing a strict definition of concepts such as terrorism or money laundering, which are too often criminalised for purely political reasons.

Nuanced thusly, utilitarianism does not preclude an ethical basis. The opening up of markets, combined with scientific and technical progress, creates a globalisation which favours commercial values. The market not only “multiplies the unregulated spaces slipping out of State control”, but also “invades the structures of the State itself, which is undermined from within by a law not its own which slowly erodes it.”⁸ Neither the *lex mercatoria* nor the regulations of the World Trade Organisation (WTO) allow the reintroduction of non-commercial values in the face of the market’s absolutism.⁹ Going from *free trade* to *fair trade*, then to *safe trade* and *moral trade*,¹⁰ requires a global criminal law enforceable against everyone, including the most powerful economical or political actors. In this sense the ethical basis leads to a *supranational* conception which aims to protect all of humanity.

2.2. Supranational Crime

Unlike ‘ordinary’ crimes, such as murder or theft, which are defined nationally and may therefore have definitions that differ from one legal system to another, crimes ‘against humanity’ are committed on a global level. Unlike war crimes, which protect combatants on behalf of *international* law, crimes against humanity are straightaway situated on a *supranational* level, thereby indicating the desire to protect ‘humanity’, a universal notion by nature, even if undefined.

The Rome Statute (1998) completely separates crimes against humanity from war crimes. On the other hand, the notion of humanity is still not defined, other than by an ever-restated enumeration in which one can read a kind of list of current fears relating to “atrocities that deeply shock the conscience of humanity”, to quote the Preamble.

The specificity which would enable a distinction between crimes against humanity and ordinary crimes implicitly conditions the whole system, but it is never spelled out. Even when the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) points to humanity as a victim – “As opposed to ordinary law, the violation here is no longer directed at the physical welfare of the victim alone but at humanity as a whole” (*Erdemovic* case, 1996) – it is careful not to define it.

The common denominator of the several prohibitions enumerated as crimes against humanity is, without doubt, their collective dimension. Indeed, the Nuremberg statute deals with crimes committed “against all civilian populations” and the expression is then found, with weaker variations, from one text to another. More explicitly, the Federal High Court of Germany expounds its concept of genocide: “It is not therefore the individual legal assets of the individual persons affected by the material acts that are the protective asset of the crime of genocide, but the existence of the group as such, in which the inhuman, the particular characteristic of injustice as compared to the crime of murder, is that the perpetrators no longer see the human being in the victim but only the member of the persecuted group.”¹¹

In the end, what the charge of crimes against humanity, including genocide, means is that the human being, even deeply rooted in a group, should never lose its individuality and be reduced to merely an interchangeable element of this group and be rejected as such. While human beings feel a need to belong to a particular group, they cannot be chained to their group without losing their status within humanity. This de-

⁴ See the word ‘*espace monde*’ in the alphabet primer of Beaud, M., Dollfus, O., Grataloup, C., Hugon, Ph., Kébadjian, G. & Lévy, J. (ed.), *Mondialisation, Les mots et les choses*, GEMÉDEV, Éditions Karthala, Paris, 1999, p. 299.

⁵ Pieth, M., “The harmonisation of law against economic crime”, (1998/99) 1 *European Journal of Law Reform* 543; see also Pieth, M. (ed.), *Financing Terrorism*, Kluwer, The Hague, 2002.

⁶ Cartuyvels, Y., *supra* note 1, p. 24.

⁷ de Maillard, J., *Un monde sans loi, La criminalité financière en images*, Stock, Paris, 1998.

⁸ Mazères, J.A., *L’un et le multiple dans la dialectique marché-nation*, in Stern, B. & Destanne de Bernis, G. (eds.), *Marché et nation, regards croisés: internationalisation de l’économie ou retour des nations?*, Montchrestien, Paris, 1995, p. 123.

⁹ Kahn, Ph. & Kessedjian, C. (eds.), *L’illicite dans le commerce international*, Litec, Paris, 1996; Fouchard, Ph., *Droit et morale dans les relations économiques internationales*, (1997) 3 *Revue des Sciences Morales et Politiques* 3; Racine, J.B., *L’arbitrage commercial international et l’ordre public*, LGDJ, Paris, 1999.

¹⁰ In English in the original text.

¹¹ *Jorgic* case, BGH.30.4.1999, No.6.3.1; Lelieur, J., “Le crime de génocide en Allemagne”, in Delmas-Marty, M. (ed.), *Les processus d’internationalisation du droit pénal* (Vol.7), Collection *Vers des principes directeurs internationaux de droit pénal*, Éditions de la Maison des Sciences de l’Homme, Paris, 2001, at 227 ff.

personalisation of the victim calls into question alterity, *i.e.*, the singularity of each person as a unique being and equal member of the human community.¹²

Admittedly, the weaknesses of international criminal law are well known. It is imprecise in its definitions, so much so that it targets all 'other inhuman acts' by analogy, and it is incoherent in its relation to domestic law, as there is a discontinuity in the hierarchy of sentences (whether the issue is the death penalty or length of imprisonment) created by international criminal law, which is less severe than many national laws.¹³ It seems, however, that the emergence of *supra*-national crimes might express, without calling on a transcendental source, a sort of common symbolism, which would unite us. The philosopher Anne Fagot-Largeault, when invited to think about global criminal justice, warned about moral syncretism, a "mix of water and fire". Yet she recognises that it is undoubtedly in criminal law that we can attempt it "because one identifies more clearly, more consensually, what shocks moral conscience than what pleases it."¹⁴

For a global criminal norm to one day express this shared conscience, it should be effectively implemented.

3. An Ethic of Variable Implementation

The process has barely been outlined, but critiques of the imperfections of global criminal justice are already numerous. For some, its ambition "to be for right against might" would be implemented unevenly: when the mighty are "not too mighty".¹⁵ Others fear that "the utopia of universal justice" may result in "relieving the political power of responsibility, as we have seen in Bosnia where we have created an international tribunal in order not to intervene militarily", and conclude that "justice cannot reach anything without the use of force, which is the only means to stop crime."¹⁶

But the debate over the force of the law splits into two since, besides global criminal justice, one must also take into account the opposite process. The landmark decision of the House of Lords in the *Pinochet* case evidences the growing globalisation of national criminal judges.

3.1. Global Criminal Justice

At a global level, the only true tribunals whose jurisdiction is imposed rather than consented to are of criminal a nature. But the problems involved in their creation, delayed for more than a century (the idea appeared in the Treaty of Versailles in 1919), bear witness to the narrow alternative in which international law is caught, between an ineffective universalism, which depends on the will of all States, and an imperialist effectiveness, imposed by the will of a few superpowers.¹⁷ Reality illustrates both alternatives. Indeed the ICTs were imposed by a resolution of the United Nations (UN) Security Council, which is compulsory. But they were given *ad hoc* jurisdiction, limited both territorially (former Yugoslavia and Rwanda) and temporally (the conflict referred to in each resolution). On the other hand, the ICC has potentially permanent and universal jurisdiction, but this competence is, in fact, compulsory only

for the countries having ratified the Rome Statute. It extends to the nationals of third countries only under certain conditions, restrictively spelled out in articles 12 and 13. This has led some non governmental organisations (NGOs), citing the example of the crimes committed in Chechnya and Tibet, to declare that the system consists in winning the agreement of the executioner before being able to judge him.¹⁸

In spite of these precautions, the United States, which fought the text and has withdrawn its signature, managed to obtain on 12 July 2002 the adoption of a resolution (1422) precluding prosecution of personnel involved in UN peacekeeping operations who are nationals of countries which are not party to the Statute, for a one-year renewable period of time (which was renewed on 12 June 2003). It has also concluded, with about forty countries, non-extradition agreements (agreements not to transfer American citizens to the ICC), the validity of which seems questionable in view of the Statute.¹⁹ To increase pressure, in particular on the Balkan countries, an American law adopted in August 2002 (*The American Service Members' Protection Act*) forbids any military aid to countries which refuse to sign the agreement. The result is sometimes surprising: Serbia was summoned by the United States, under threat of economic sanctions, to transfer to The Hague some of its nationals accused by the ICTY, and at the same time asked to agree, under threat of retaliation, to shield American nationals from the ICC's jurisdiction.

The harshness itself of the anti-ICC offensive is an indirect tribute, if not to the legitimacy, at least to the effectiveness, of the ICC. But by making the ICC fragile, it is also an appeal to the globalisation of national judges.

3.2. The Globalisation of National Judges

As international norms are little by little incorporated into domestic law, national judges become the guardians of international law (regional or global) under conditions which vary depending on whether or not their legal system accepts direct implementation of international norms. But the 'globalisation

¹² See Delmas-Marty, M., "Le crime contre l'humanité, les droits de l'homme et l'irréductible humain", (1994) 3 *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé* 477; also Delmas-Marty, M., "L'humanité saisie par le droit", in Abel, O., Brauman, R. & Delmas-Marty, M. (eds.), *Humanité, humanitaire*, Publications des Facultés Universitaires de Saint-Louis, Vol. 77, Bruxelles, 1988, p. 27 ff.

¹³ See Chapter IV, "Punir les criminels internationaux", in Henzelin, M. & Roth, R. (eds), *supra* note 1, especially Poncela, P., "Mesure et motivation de la peine dans la jurisprudence du TPIY", at 305-336.

¹⁴ Fagot-Largeault, A., "Sur quoi fonder philosophiquement un universalisme juridique?", Cassese, A. & Delmas-Marty, M. (eds.), *Crimes internationaux et juridictions internationales*, PUF, Paris, 2002, at 91.

¹⁵ Todorov, T., *Mémoires du mal, tentation du bien, Enquête sur le siècle*, Robert Laffont, Paris, 2000, p. 298.

¹⁶ Garapon, A., *Des crimes qu'on ne peut ni punir, ni pardonner, Pour une justice internationale*, Éditions Odile Jacob, Paris, 2002, p. 64, 47 and 68.

¹⁷ Chemillier-Gendreau, "Le droit international entre volontarisme et contrainte", *Mélanges offerts à Hubert Thierry*, Pedone, Paris, 1998, p. 93 ff.

¹⁸ Bourdon, W., *La Cour pénale internationale, le statut de Rome*, Seuil, Paris, 2000, p. 80; see also Cassese, A. (ed.), *The ICC Statute*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

¹⁹ Zappalà, S., "The reaction of the US to the entry into force of the ICC statute", (2003) 1 *Journal of International Criminal Justice* 114.

of judges' leads to an extension of their competence to facts having no link with the State (acts committed abroad, by foreigners, on foreign victims).

The so-called principle of 'universal jurisdiction' should, in theory, apply each time the protection of universal values is at stake. In fact, it is applied only in exceptional circumstances, and it took the creation of the ICTs to "awaken"²⁰ the judges before they started to apply texts which they had neglected until then. Once awakened, they became enterprising, and there is a risk of them turning into the "knights errant of human nature" of Beccaria's troubling image.²¹

We are now learning that universal jurisdiction requires not only that we improve international law, but also that we harmonise national laws – a still largely idealistic goal at the global level, as the current debates over harmonisation among the fifteen member States of the European Union attest.²²

Hence the interest in alternative or complementary formulae, such as 'Truth and Reconciliation'²³ commissions, or mixed tribunals. The latter might contribute to harmonisation, as they are composed in part by national judges and in part by so-called international judges, who come from foreign countries but represent the international community, not their country of origin. Indirectly, their creation may also favour the emergence of a shared legal culture: a community of jurists waiting for a community of values.

Many experiments are under way (Kosovo, Sierra Leone, East Timor) and an agreement between the United Nations and Cambodia was signed on 6 June 2003 to judge the main persons responsible for crimes committed between April 1975 and January 1979. It has even been suggested,²⁴ that since there will be no *ad hoc* tribunal to try the perpetrators of the terrorist attacks of 11 September 2001, the formula of mixed tribunals would facilitate the search for evidence spread over several continents and would improve the respect of the rights of the accused, compared to the exceptional procedure put in place by the Bush order of 13 November 2001.²⁵

Whether they are international judges, 'globalised' national judges or judges of mixed tribunals, the rise in power of criminal judges revives the eternal question of checks and balances between powers, but under circumstances that Montesquieu would not have been able to imagine. Indeed, the absence of any global legislative or executive power deals a different hand: under the arbitration of the media and of a more and more engaged civil society, a new triangle is being drawn between law, politics and economics. Weakened and strengthened at the same time by the absence of any executive and legislative power, the judiciary stands almost alone to face the political and economical powers.

4. An Ethic of Globalisation To Be Constructed

As judges grow bolder and prosecute the most powerful political and economical actors, thus establishing a new balance between powers, the principle of universal jurisdiction becomes the emblem of an ethic to be built.

Yet this principle is very old. Applied in numerous European towns and principalities from the Renaissance to the Classical Age,²⁶ it was defended with fervour by Grotius, on behalf of the law of nature, or of people. "Kings and those who are possessed of sovereign power have a right to exact punishment not only for injuries affecting immediately themselves or their own subjects, but for gross violations of the law of nature and of nations, done to other States and subjects".²⁷ Grotius adds that this in fact means, "to provide, by punishment, for the interests of human society." Yet he was criticised by Voltaire as being confused, and even wrong, as he seemed to ignore that "each country has its legal impertinences and its crimes of time and place."²⁸

Hence the predominance of the principle of territoriality, defended by the philosophers of the Enlightenment, and also by Beccaria. "There are also those who think that an act of cruelty committed, for example, at Constantinople may be punished at Paris, for this abstracted reason, that he who offends humanity should have enemies in all mankind, and be the object of universal execration; as if judges were to be the knights errant of human nature in general, rather than guardians of particular conventions between them."²⁹

Ironically, it was in a conflict between Turkey and France – the famous *Lotus* case – that the International Court of Justice (ICJ) set out the principle authorising States to extend their jurisdiction beyond their national territory.³⁰ Thus Turkey, invoking the principle of passive nationality (law of the state of the victim) against the law of the ship's nationality (by extension of the principle of territoriality invoked by France), was authorised to try, for reckless homicide, the French captain of a steamship which had collided on the high seas with a Turkish coal ship and drowned members of the crew.

Universal jurisdiction relating to piracy matters had been recognised since the end of the 17th century, but the ICJ added

²⁰ Cassese, A., "L'incidence du droit international sur le droit interne", in Cassese, A. & Delmas-Marty, M. (eds.), *supra* note 13, p. 259.

²¹ Cassese, A., "Y a-t-il un conflit insurmontable entre souveraineté des États et justice pénale internationale?" in Cassese, A. & Delmas-Marty, M. (eds.) *supra* note 13, p. 21.

²² See for example, Delmas-Marty, M., Giudicelli-Delage, G., & Lambert-Abdelgawad, E., *L'harmonisation des sanctions pénales en Europe*, Société de Législation Comparée, Paris, 2003.

²³ Lollini, A., "Le processus de judiciarisation de la résolution des conflits: les alternatives", in Fronza, E., & Manacorda, S., *La justice pénale internationale dans les décisions des tribunaux ad hoc*, *Etude de cas des Law Clinics, en droit pénal international*, Giuffrè, Milan, 2003; Roth, R. (ed.), Christie, R.N., *La mondialisation du monde, Le droit pénal à l'épreuve de l'internationalisation*, Bruylant, Bruxelles, 2002, p. 337.

²⁴ Cassese, A., *International Criminal Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 456.

²⁵ Amann, D., "Le dispositif américain de lutte contre le terrorisme", (2002) 4 *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé* 774.

²⁶ Guillaume, G., "La compétence universelle, formes anciennes et nouvelles", *Mélanges Levasseur*, Litec, Paris, 1992, p. 23 ff.

²⁷ Grotius, H., *Le droit de la guerre et de la paix* (De jure belli ac pacis, 1625), L.II, Ch.XX, XL, PUF, Paris, 1999. See also Onuma, Y., *A normative approach to War and Peace, War and Justice in Hugo Grotius*, Clarendon University Press Oxford, 1993.

²⁸ Voltaire, "Des crimes de temps et de lieu", *Question sur l'Encyclopédie*, 1771.

²⁹ Beccaria, C., *Traité des délits et des peines*, para XXI (1764), translation Morellet, Franco Sciardelli, Milan, 1987, p. 95.

³⁰ *Lotus* case, International Court of Justice, 7 September 1927, series A, No. 10.

a broader principle of States' freedom to choose rules of jurisdiction. It is noteworthy that the issue was not the protection of universal values, but the States' ability to take control of their common interests.

It has only been since the end of the 20th century, as an extension of the current globalisation, that judges have become, if not the avengers, at least the guardians of universal values. In civil matters, this function is sometimes exercised spontaneously, and unilaterally. Over twenty years ago, American judges rediscovered a very old law (the *Alien Tort Claims Act* of 1789) which authorizes them to hear cases involving grave violations of "universal, definable and obligatory" human rights norms³¹ and to order the defendant to pay compensation. They have thus heard cases of torture committed in several countries of Latin America and of other exactions committed in the Philippines, East Timor, Ethiopia and Bosnia, and they now seem to be willing to apply this law to multinational companies in cases of violations of human rights.³²

In a more multilateral perspective, the Secretary General of the United Nations launched in Davos, in January 1999, the idea of a *Global Compact* with multinational companies,³³ and the Sub-Commission for human rights (working group on transnational corporations) has just adopted "Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and other Business Enterprises."³⁴ Besides evaluations done by corporations themselves, the norms provide for periodical controls by national and international mechanisms and "prompt, effective and adequate [reparation] of those persons, entities, and communities, that have been adversely affected." It is specified that "these norms shall be enforced by national courts"; national judges (civil or criminal) are thereby encouraged to act.

In criminal matters, universal jurisdiction is more directly authorised (and sometimes imposed) by international conventions, but only on a case-by-case basis and according to methods which vary from one convention to the other. Some favour 'absolute' universal jurisdiction, which empowers national tribunals to try any person accused of egregious international crimes committed abroad by foreigners on foreign victims. There are no other requirements, not even the presence of the suspect in the national territory. Others favour 'conditional' universal jurisdiction: jurisdiction conditioned upon the presence of the suspect or another legal or procedural requirement. States thereby keep a significant margin of appreciation and it is not surprising to observe extreme diversity of national practices, which the silence of the Rome Statute has not reduced.

Thus, although France has not criminalised violations of the Geneva Conventions,³⁵ it has introduced universal jurisdiction for torture (art. 689-2, CPP), on the condition that the suspect is within French territory (art.689-1, CCP). Even more minimalist are Russia and most of the Islamic countries, none of which have introduced universal jurisdiction for torture. The same is true for Senegal, where this gap prevented the complaint lodged against the former President of Chad, Hissène Habré, from leading to a judgment.³⁶

Conversely, one can consider as maximalist those countries which have instituted a broader form of universal jurisdiction than that provided by international law. This was the case of Belgium, which, in 1999, broadened the scope of the 1993 law on repression of grave violations of humanitarian law. But a law of 23 April 2003 softened the 1993 text, which was then abrogated on 1 August 2003 following the insistent request of the US. Spain also seems to be willing to soften the principle which was applied, in accordance with the law of 1 July 1985 (art. 23-4) on judicial powers, to an entire set of offences, including genocide and terrorism.³⁷ Germany, on the other hand, has just adopted a code of international criminal law (entered into force 30 June 2002), establishing unconditional universal jurisdiction. The only flexibility results from prosecutorial discretion, an exception to the German rule of legality, to consider possible diplomatic or practical problems. This German code was designed to serve as a model for the adaptation process under way in other countries.³⁸

Finally it has to be noted that by treating international crimes as grave violations of human rights, the inter-American Commission (regarding the law of self-amnesty in Chile)³⁹ and the Court (regarding Honduras, Colombia, Venezuela and Peru)⁴⁰ considered direct and indirect forms of self-amnesty incompatible with the American Convention on Human Rights (ACHR). Enforcing this jurisprudence, an Argentinian federal judge deemed contrary to the ACHR the laws on the duty of obedience that the new president had moreover promised to abrogate.⁴¹

³¹ *Forti v. Suarez-Mason*, 672 F. Supp. 1531, 1540 (N.D. Cal. 1987).

³² Markels, A., "Multinationals pressured by Myanmar Human rights case", *The New York Times*, 22-23 June 2003. Trial in San Francisco against the giant-sized company *Unocal* for violences committed on the occasion of the construction of a pipeline of natural gas.

³³ Decaux, E., *Droit international public*, Third edition, Dalloz, Paris, 2002, p. 297 ff. See also United Nations High Commissioner for Human Rights, *Draft Guidelines: Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, 10 September 2002.

³⁴ E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.1.

³⁵ Except concerning crimes in former Yugoslavia and in Rwanda (Laws 32 January 1995 and 22 May 1996); on the necessity of a national text of implementation, see Benillouche, M., "Droit français" in Cassese, A. & Delmas-Marty, M. (eds.), *supra* note 13, at 171 ff.

³⁶ Cour de cassation du Sénégal, 20 March 2001, *Affaire Hissène Habré*, Cissé, A., "Le Droit Sénégalais" in Cassese, A. & Delmas-Marty, M. (eds.), *supra* note 13, at 437; Gaeta, P., "The Hissène Habré case", (2003) 1 *Journal of International Criminal Justice* 186.

³⁷ For the first case of extradition based on universal jurisdiction, see the Supreme Court of Mexico, 10 June 2003, extradition to Spain of the Argentinian military Cavallo charged with genocide and terrorism.

³⁸ Werle, G. & Manacorda, S., "L'adaptation des systèmes pénaux nationaux au statut de Rome: le paradigme du 'Völkerstrafgesetzbuch' allemand", (2003) 3 *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, to be published. For genocide, see Delmas-Marty, M. (ed.), *Les processus d'internationalisation du droit*, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, Paris, 2001, see in particular Fronza, E., "Introduction", at 173, and Guillou, N., "Modélisation des Processus de Réception de l'Incrimination de Génocide en Droit Interne" at 213.

³⁹ Inter-American Commission of Human Rights, Report 133/199, paras 79 to 82, cited in Alvarez, A., "Droit argentin" in Cassese, A. & Delmas-Marty, M. (eds.), *supra* note 13, at 317.

⁴⁰ Cases cited in Cassese, A. & Delmas-Marty, M. (eds.), *supra* note 13, p. 633.

⁴¹ Decision of 6 March 2001, Cassese, A. & Delmas-Marty, M. (eds.), *supra* note 13, p. 322 ; See also "La justice argentine décide d'arrêter les militaires dont l'extradition est demandée par l'Espagne", *Le Monde*, 28 July 2003.

Less daring, the International Court of Justice took refuge behind the immunities of the then rulers to avoid dealing with the principle of universal jurisdiction in the case *Congo (Democratic Republic of Congo - Kinshasa) v. Belgium*.⁴² Reading the separate opinions of the judges, it is true that the Court seemed to be divided. It is not certain they would have succeeded in reaching agreement, even by admitting the distinction between absolute and conditional jurisdiction, as the list of conditions seem to vary from one judge to another. They will have a new opportunity, with another appeal of the Republic of the Congo - Brazzaville, which questions the investigation by a French judge of a high Congolese dignitary for the crime of torture.⁴³

Caught between minimalism and maximalism, and spread over internal, regional and global legal sources, current criminal practices are revealing the disorder of the world. It is urgent to clarify international law and to harmonise domestic law. Indeed, as is shown by a recent study combining comparative criminal law and international criminal law, "the erosion of immunities and privileges is a fundamental part of reversing the perspective from the sovereign to the subject, from the criminality of the subject to that of the sovereign."⁴⁴ The whole balance of powers is thus at stake, especially since the absence of any hierarchy between the different criteria relevant for the exercise of jurisdiction may increase the number of prosecutions, favour 'forum shopping'⁴⁵ and lead to inevitable conflicts of jurisdictions. Only the Convention of 1999 for the Suppression of the Financing of Terrorism provides that States must not only recognise the primacy of the principle of territoriality, but also must attempt to co-ordinate their actions.

5. Conclusion

To conclude, I shall make two remarks, one conditional on the other.

On the one hand, one cannot become a global judge without preparation. The distribution of jurisdiction between national tribunals and the ICC calls for guiding principles of harmonisation allowing, in the end, the recognition of foreign criminal judgements and an appeal on the law (before the ICC or before the International Court of Justice).⁴⁶ These guiding principles were evoked at Porto Alegre in January 2003 during the 2nd World Forum of Judges, but they still need to be defined. To avoid having judges subservient to economic or political power (even to media power), their independence and impartiality must be guaranteed; but to avoid a government of judges, one must also improve the definitions of crimes, liabilities and punishments, because the imprecision of written law and, even more so, of international custom, can lead to judicial invention, which is an encroachment upon the other powers.

On the other hand, faced with a globalisation in which the economic dimension (WTO) is overtaking the universal principles of human rights (UN), criminal law opens the way towards a shared ethic. Between the risk of instituting an all-secure over-criminalisation and that of allowing the law to become merely an instrument at the hands of the most powerful actors, the path is, however, very narrow. But it is without doubt necessary to avoid regression, on the pretext of the clash of civilisations, towards the even more violent clash of superstitions, which would take us back to the Age of the Crusades and lead straight to a global war. ■

⁴² Cassese, A., "Peut-on poursuivre de hauts dirigeants des Etats pour des crimes internationaux ? À propos de l'affaire *Congo c/ Belgique*", (2002) *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé* 479.

⁴³ *Congo v. France* case, International Court of Justice, Order 17 June 2003 rejecting the demand for provisional measures.

⁴⁴ Giudicelli-Delage, G., "Justice pénale et décisions politiques", (2003) 2 *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé* 247.

⁴⁵ In English in the original text.

⁴⁶ Delmas-Marty, M., "La CPI et les interactions entre droit interne et droit international", (2003) 1 *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé* 1.

„Sichere Häfen“: Eine Maßnahme, um Migration und Schwierigkeiten bei der Rückführung von Flüchtlingen zu vermeiden? Der britische Vorschlag extraterritorialer „Schutz-Zonen“ für eine gemeinsame EU-Asylpolitik

Aron V. Mir Haschemi*

1. „A New Vision for Refugees“

Am 5. Februar 2003 veröffentlichten britische Medien ein vertrauliches Strategiepapier der britischen Regierung.¹ Dieses Dokument mit dem Titel „Eine neue Perspektive für Flüchtlinge“ fasste die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe zum Thema „Zukunft der Migration“ zusammen. Unter anderem skizzierte es besonders geschützte „sichere Häfen“ („safe havens“) als extraterritoriale Flüchtlingsunterkünfte außerhalb der EU-Staaten.

Extraterritoriale „sichere Häfen“ können als Flüchtlingsunterkünfte in Gebieten definiert werden, die nicht der regulären Jurisdiktion des Empfängerstaates unterliegen (zum Beispiel Drittstaaten oder abhängige Gebiete). Der Empfän-

* Herr Aron Mir Haschemi, ehemaliger NOHA-Student am IFHV, Ruhr-Universität Bochum, ist zurzeit IKRK-Delegierter. Die Langfassung der Arbeit in englischer Sprache ist beim Autor erhältlich.

¹ Projekt von Cabinet Office und Home Office „Zukunft der Migration“, A New Vision for Refugees, vertrauliche Politikleitlinie der Regierung, Entwurf vom 5. Februar 2003. Eine Kopie des Papiers liegt dem Autor vor.

gerstaat der Asylsuchenden, der den „sicheren Hafen“ in einem Gastland eingerichtet hat, bleibt für den Schutz der Bewohner der extraterritorialen Unterkunft verantwortlich, wie zum Beispiel im Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 festgelegt.²

Der Vorschlag sieht vor, dass – unter Aufsicht des UNHCR – Asylsuchende während der Bearbeitung ihrer Anträge durch britische Behörden in Drittstaaten wie der Türkei, Iran, Nord-Irak, Somalia oder Marokko nahe ihrer oder in ihren Herkunftsländern ausharren. Abgelehnte Asylbewerber hätten folglich einen kürzeren Weg zurück in die Heimat. Anerkannte Flüchtlinge würden gemäß eines Quotensystems den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten zugeteilt.

Weiter sollten „Sichere Häfen“ inmitten der Herkunftsregion zu „Schutz-Zonen“, „Zones of Protection“, etwa auf dem Balkan oder in Simbabwe ausgebaut werden. Durch einen zunächst sechsmonatigen Aufenthalt der Migranten ohne Festlegung ihres Status solle eine Stabilisierung der Situation im Ursprungsland abgewartet werden. Dabei soll eine Umsiedlung nach Europa möglichst vermieden werden. Außerhalb der Grenzen der erweiterten EU, beispielsweise in der Ukraine oder der Russischen Föderation, könnten „Transitunterkünfte“, „Transit Processing Centres“, der wirtschaftlich motivierten Migration aus dem Osten Einhalt gebieten.³ Entsprechende Pilotprojekte könnten bis Sommer 2003 realisiert werden.

Seit den späten 1990er-Jahren haben wiederholte Asylreformen im Vereinigten Königreich auf eine Vermeidung der Einreise von Migranten abgezielt. Auf kritische Stimmen im In- und Ausland zu dem Vorschlag reagierte der britische Innenminister *David Blunkett* offensiv, insbesondere, da viele Beobachter solche Vorschläge für widerrechtlich hielten.

Fünf Tage nach Veröffentlichung der Vorschläge traf sich *Blunkett* bereits mit dem Flüchtlingskommissar der VN, *Ruud Lubbers*. *Blunkett* begründete das Treffen mit dem Hinweis, dass bei einem Einverständnis des Flüchtlingshilfswerks der VN mit Sicherheit auch seitens der EU-Partner Zustimmung für die Pläne zu finden sei⁴. Denn die Belastungen durch den Zustrom von Asylsuchenden zwischen den Staaten der Gemeinschaft seien besser zu verteilen und auf eine neue, gemeinsame europäische Basis zu stellen. *Blunkett* betonte, dass das Vereinigte Königreich außerdem Gespräche mit dem UNHCR aufgenommen habe, um die Verpflichtungen aus der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 zu überdenken und deren Revision anzugehen;⁵ schließlich betreffe diese nur einen kleinen Teil aller Migranten in der heutigen Zeit.

Anfang März 2003 brachte die britische Regierung eine neue Version des ursprünglichen Papiers in die Diskussion ein. Wie das ältere Strategiepapier geht auch dieses Arbeitspapier davon aus, dass den in „sicheren Häfen“ Untergebrachten ein Mindestmaß an Schutz zuteil werden muss. Ansonsten seien Verletzungen des Artikels 3 der EMRK durch unmenschliche und erniedrigende Behandlung zu befürchten:⁶ Neben Nahrung, Obdach und medizinischer Versorgung müsste auch gewährleistet werden, dass das Prinzip des *non-refoulement*

eingehalten wird. Das jüngere Papier jedoch beschrieb in abgemilderter Sprache, neu strukturiert und detaillierter die Hauptideen des Vorschlages. Insbesondere der Begriff „sichere Häfen“ wurde durch den neutraleren Begriff „Regionale Schutz-Gebiete“ ersetzt.⁷

In einem Schreiben vom 10. März bat Premierminister *Tony Blair* den Präsidenten des Europäischen Rates,⁸ das Thema Flüchtlinge und Migration auf die Tagesordnungen des Rates und des Innenministerrates zu setzen. Sowohl UNHCR als auch IOM hätten bereits Kooperationsbereitschaft signalisiert, so dass die Beschlussfassung über die Reform beim EU-Gipfel in Thessaloniki im Juni 2003 stattfinden könne.⁹

Bezüglich der *non-refoulement*-Verpflichtung aus der Flüchtlingskonvention von 1951 argumentierte die britische Regierung – wie vor ihr schon die Führungen anderer Staaten¹⁰ –, dass es sich dabei keineswegs um einen Rechtsanspruch eines Asylbewerbers handele, im Zielland aufgenommen zu werden. Vielmehr war London der Ansicht, dass das *non-refoulement* auf eine Garantie beschränkt sei, nicht in Gebiete (zurück)geschickt zu werden, in denen die Gefahr der Verfolgung aufgrund unzulässiger Diskriminierungskriterien bestehe, wie in Artikel 33 I der Flüchtlingskonvention festgelegt.

Eine inhaltliche Fortentwicklung im britischen Vorschlag ist eine mögliche Unterbringung in Einrichtungen im Herkunfts-

² Im Folgenden wird dieses Abkommen (BGBl. 1953 II, S. 559 ff., S. 619 ff.) verkürzt auch als Flüchtlingskonvention, Genfer Flüchtlingskonvention oder Flüchtlingskonvention von 1951 bezeichnet.

³ Albanien war zunächst ebenfalls in Medienberichten als Ort für ein Pilotprojekt genannt worden, obwohl es in der „neuen Perspektive für Flüchtlinge“ nicht aufgeführt wurde.

⁴ Vgl. *I. Burrell* und *S. Castle*, Ruud Lubbers: Meeting next week on asylum plan, in: *The Independent*, 6. Februar 2003.

⁵ BBC news, Asylum 'havens' considered by UK, unter: http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/2728491.stm, vom 19. Februar 2003. Alle Internetquellen dieses Artikels wurden am 18. Juni 2003 besucht, wenn kein anderes Datum angegeben ist.

Eine Revision der Flüchtlingskonvention ist ebenfalls in der vertraulichen Politikleitlinie von Cabinet Office und Home Office, „A New Vision for Refugees“, a.a.O. (Fn. 1), S. 16, enthalten.

⁶ Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention – EMRK), BGBl. 1952 II, S. 685 ff., geänderte Fassung BGBl. 1995 II, S. 578. Am 26. Januar 2003 erwägte Premierminister *Tony Blair* öffentlich, sich im Falle eines Misserfolgs der Asylreformen von aus der EMRK erwachsenden Verpflichtungen loszusagen. Vgl. *P. Wintour*, Blair warning on rights treaty, in: *The Guardian*, 27. Januar 2003.

⁷ Möglicherweise erschien der Begriff der „sicheren Häfen“ in der öffentlichen Debatte zu sehr von den ebenso genannten Städten Bosnien-Herzegowinas besetzt wie Srebrenica, wo es 1995 trotz UN-Präsenz zu einem Massaker kam. In einem dänischen Regierungspapier im Anschluss an britisch-dänisch-niederländische Konsultationen werden die Begrifflichkeiten zuerst zu „Schutz-Zonen“, „Zonen in einem Land der Region nahe einem Herkunftsland, in dem Flüchtlingen und Vertriebenen effektiver Schutz geboten wird“, und zu „Transitunterkünften“, „geschlossenen Aufnahmeeinrichtungen für die Zeit der Asylantragsbearbeitung“ umdefiniert. Übersetzung des Autors. Königlich Dänisches Ministerium für Flüchtlinge, Immigration und Integration, Protection in the Region/Transit Processing Centres. Legal, Practical and Financial Issues, Kopenhagen, 24. April 2003, S. 1.

⁸ Adressat war der griechische Regierungschef, Premierminister *Konstantinos (Kostas) Simitis*.

⁹ *I. Burrell* und *S. Castle*, a.a.O. (Fn. 4). Es hat bereits frühere Diskussionen über „sichere Häfen“-Konzepte in Europa gegeben.

¹⁰ Dazu gehören systematisch etwa Staaten, die Listen von sicheren Drittstaaten eingeführt haben, oder Australien, das im Rahmen der so genannten „Pazifischen Lösung“ Flüchtlinge in insularen Mikrostaaten unterbringt.

land der Asylsuchenden selbst. In der Überzeugung, dass der effektive Schutz von Asylsuchenden vor Verfolgung das einzige Kriterium für die Einhaltung der Verpflichtungen aus der Flüchtlingskonvention sei, halten es die Berater der britischen Regierung für verhältnismäßig und legal, Asylbewerberunterbringungen in Herkunftsstaaten einzurichten, die durch Extraterritorialität ausreichend Schutz gewähren könnten. Die Extraterritorialität bezieht sich vermutlich in einem doppelten Sinn sowohl auf das Verhältnis zwischen Flüchtlingseinrichtung und Vereinigtem Königreich auf der einen Seite als auch zwischen Auffanglager und Gaststaat andererseits.

Im Juni 2003 veröffentlichte die Europäische Kommission rechtzeitig vor Beginn des Innen- und Justizministertreffens in Luxemburg am 5. und 6. Juni 2003 eine Mitteilung zum Thema „Für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme“.¹¹ Darin wird auf die Thematik der „sicheren Häfen“ eingegangen. Ohne den britischen Vorschlag offen zu kritisieren, stellte die Kommission eine Liste von zehn „Grundvoraussetzungen“ einer jedweden gemeinsamen Politik im Bereich Asylwesen auf, die von den britischen Plänen nicht alle berücksichtigt worden waren:

1. Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen;
2. Einsatz gegen die eigentlichen Ursachen („root causes“) der unfreiwilligen Migration;
3. Zugang zur legalen Einwanderung;
4. Bekämpfung der illegalen Einwanderung;
5. Partnerschaft mit und zwischen Herkunfts-, Transit-, Erstasyl- und Zielländern;
6. Verbesserung der Qualität von Entscheidungen, Stärkung des Schutzangebotes in der Herkunftsregion, bedarfsorientierte Bearbeitung von Schutzanträgen;
7. Ergänzungscharakter, Komplementarität neuer Ansätze mit der bestehenden Beschlusslage (z.B. „Tampere“);
8. Erörterung neuer Ansätze ohne Verzögerung laufender Verhandlungen über Richtlinien;
9. Vereinbarkeit mit und Unterstützung von globalen Initiativen (etwa UNHCR-Agenda für den Flüchtlingsschutz, Konvention Plus);
10. Vereinbarkeit mit derzeitigen finanziellen Planungen (Einhaltung bereits vereinbarter vorrangiger Maßnahmen).¹²

Eine Komplementarität der britischen Vorschläge lag nicht vor. Dennoch, so die Kommission, seien sie wünschenswerte Denkanstöße zur Veränderung der Asylverfahren. Es sollten Anreize für Asylsuchende geschaffen werden, noch im Heimatland bei einer diplomatischen Vertretung des Ziellandes ein Flüchtlingsvisum zu beantragen. Kommissionsangehörige wurden zitiert, dass die britischen Vorschläge möglicherweise die Einreisezahlen nach Großbritannien verringern würden, jedoch die Gefahr bestehe, dass die Asylbewerberzahlen weltweit anstiegen, sobald es regionale „sichere Häfen“ gebe.¹³

2. Der UNHCR zu den Vorschlägen und die Reaktionen darauf

Die Position des UNHCR blieb zunächst unklar. Unterstrichen wurde aber: „Diese Vorschläge werden jedoch ein gerechtes und effektives Asylsystem im Inland nicht ersetzen.“¹⁴

Bei den einschlägigen europäischen Treffen bemühte sich *Ruud Lubbers* um Einflussnahme bei der Meinungsbildung. Die Position des UN-Flüchtlingshilfswerkes war in den vergangenen Jahren dadurch geschwächt worden, dass sein Mandat zwar auf Vertriebene ausgeweitet wurde, dem jedoch keine entsprechende Aufstockung des Etats gegenüberstand. In Australiens Programm der „sicheren Häfen“ im Rahmen der „Pazifischen Lösung“ hatte der Hochkommissar bereits erfahren müssen, dass bei einer Ablehnung seinerseits andere internationale Organisationen, namentlich die IOM, bereit wären, den Wünschen der reformwilligen Staaten zu entsprechen. Das mag seine verhalten positive Rückmeldung zu den Reformplänen eines wichtigen Geberlandes wie des Vereinigten Königreiches erklären, zumal Druck auf ihn ausgeübt wurde.¹⁵ Daher betonte er seine Offenheit für jede Reform und eigene Anstrengungen in diesem Bereich in den vergangenen Jahren, um die Migrations-Zielländer bei wachsendem Zustrom zu unterstützen und zu entlasten.¹⁶ Extraterritoriale „sichere Häfen“ konnte sich der UNHCR trotz schlechter Erfahrungen mit solchen Schutzzonen in der Vergangenheit durchaus vorstellen; allerdings nur innerhalb der erweiterten EU.¹⁷ Diese sollten eine Maßnahme auf dem Weg zur Realisierung eines „gemeinsamen EU-Asylraumes“ sein.

Mehrere Nichtregierungsorganisationen (NRO) verurteilten *Lubbers'* Äußerungen schnell als pro-britisch. Realistisch betrachtet bemühte sich der UNHCR um eine Stärkung der eigenen Position als ernstzunehmender Diskussionspartner, der zugleich den Staaten als Dienstleister zur Verfügung steht, und betonte dennoch den Primat des Flüchtlingsschutzes, wie er sich in der Flüchtlingskonvention von 1951 findet.

Die Nichtregierungsorganisationen verurteilten die britischen Pläne für „sichere Häfen“ von Beginn an als unmenschlich, widerrechtlich und dem ausschließlichen Ziel der Abschreckung dienend. Flüchtlinge würden gegen Geldzahlungen an ärmere und bereits politisch instabile Länder weitergereicht. Die NRO begrüßten nun die Mitteilung der Europäischen Kommission, die diesen Punkt explizit berücksichtigte und inhaltlich den ursprünglich vom UNHCR eingebrachten Ansatz aufgriff, „sichere Häfen“ ausschließlich innerhalb der EU zuzulassen.

¹¹ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme, KOM (2003) 315 endgültig, 3. Juni 2003. Im Folgenden zitiert als Europäische Kommission.

¹² Europäische Kommission, *Id.*, S. 13 ff.

¹³ *D. Dombey*, British asylum plan causes concern – refugees' doubts over processing claims outside EU, in: *Financial Times*, 27. März 2003.

¹⁴ *A. Travis*, Blunkett pushes for refugee safe havens, in: *The Guardian*, 1. März 2003.

¹⁵ Vgl. positive Äußerungen durch einen UNHCR-Sprecher: *I. Burrell* und *S. Castle*, a.a.O. (Fn. 4).

¹⁶ Er meinte damit Initiativen wie „Konvention Plus“, die einerseits die rechtlichen Grundlagen in der Flüchtlingskonvention betonen, andererseits zur bi- und multilateralen Rechtsfortbildung anregen sollen. Vgl. Agenda für Flüchtlingsschutz, UNHCR Doc. A/AC.96/965/Add.1, aufgenommen von der UN Generalversammlung in UN Doc. A/RES/57/187, Ziff. 6.

¹⁷ Als Bestandteil des „dreistufigen Ansatzes“ des UNHCR war diese Idee der britischen Regierung seit *Ruud Lubbers'* Vortrag in London am 17. März 2003 bekannt. *G. Noll*, Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues Raised by Transit Processing Centres and Protection Zones, in: 5.3. *European Journal of Migration and Law* 2003, S. 303.

Dem britischen Innenministerium missfiel das Kommissionspapier hingegen. Neben der bereits früher geäußerten Notwendigkeit, der britischen Bevölkerung zu zeigen, dass europäische Asylpolitik kein Synonym für unkontrollierte Zuwanderung sei,¹⁸ arbeite die Regierung daran, ein Pilotprojekt in Kooperation mit befreundeten Staaten noch im Jahr 2003 umzusetzen. Die Unterstützung durch andere europäische Regierungen wurde für wünschenswert erklärt. Bei dem Projekt „sicherer Häfen“ gehe es um die Verhinderung illegaler Einreisen und zugleich darum, den Markt für Schleuser auszutrocknen. Dies alles sollte geschehen, ohne den Schutz für tatsächliche Flüchtlinge, also solche mit dem Status gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention, zu beeinträchtigen. Im Gegensatz dazu sollten gezielte Interventionen in den Herkunftsländern großer Flüchtlingsströme direkt vor Ort die nötigen Ressourcen geben, um die Flucht zu verhindern.¹⁹

Die Überzeugung, den Rückhalt vieler EU-Mitglieder zu haben, scheint nicht vollkommen realistisch gewesen zu sein. Zwar waren alle Regierungschefs einvernehmlich der Überzeugung, dass neue Ideen nötig seien, um sich der hohen Anzahl von Asylsuchenden stellen zu können. „Schutz-Zonen“ jedoch wurden vor allem von Dänemark und den Niederlanden favorisiert, die früher bereits selbst in der Planung extraterritorialer Asylsuchendenunterbringungen aktiv geworden waren.²⁰ Im März hatten bereits Italien und Spanien ihr gesteigertes Interesse an den Vorschlägen geäußert.²¹ Dies ist unter Berücksichtigung der besonderen Lage beider Staaten zu werten, die im Jahr 2003 einen selten starken Flüchtlingszustrom in Regionen wie Gibraltar, Ceuta, Melilla sowie Lampedusa und Sizilien hatten.

Anfang Juni beim Ministerrat in Luxemburg kristallisierten sich verschiedene Interessengruppen innerhalb der EU heraus: Zu den Befürwortern „sicherer Häfen“ gesellte sich Österreich, während sich Schweden als Bedenkensträger positionierte und die Pläne strikt ablehnte.²² Die deutsche Regierung, die den Vorstoß im März wie Schweden noch rigoros ablehnte, zeigte sich für den Fall diskussionsbereit, dass offene rechtliche Fragen geklärt würden.²³ Dabei blieb unklar, ob die fraglichen Rechte der Asylbewerber oder offene Rechtspositionen Deutschlands, etwa in bezug auf etwaige Quotenzuweisungen von Asylsuchenden, gemeint waren. Insgesamt werteten Medienberichte die Stimmung als positives Meinungsbild für erste Versuche mit „sicheren Häfen“.²⁴

The Guardian zählte als mögliche Standorte erster „sicherer Häfen“ Albanien, Weißrussland und die Ukraine auf und betonte den Wunsch der britischen Regierung, für die Implementierung auf EU-Mittel zurückzugreifen.²⁵ Die Kosten würden abgeschätzt und Verhandlungen mit Gastländern für „sichere Häfen“ würden begonnen werden. Rückübernahme-Verhandlungen einflussreicher Staaten mit Ländern der Peripherie gestalten sich erfahrungsgemäß nicht schwierig.²⁶ Als Zugeständnis an den UNHCR könnte eine erste „Transitunterkunft“ aber auch in Rumänien oder Bulgarien, also einem Beitrittskandidaten, aufgebaut werden.²⁷ Eine Meldung der britischen Zeitung *The Observer*, EU-Mittel seien zur Verfügung gestellt worden, um im kroatischen Dugo Selo eine extraterritoriale Pilot-Unterkunft zu bauen, entpuppte sich nach wenigen Tagen als falsch.²⁸

3. Die innerbritische Debatte vor dem Thessaloniki-Gipfel

Mitte Juni erfolgte eine politische Wende, als führende britische Regierungsmitglieder bekannt gaben, „Transitunterkünfte“ solle es doch nicht mehr geben, sondern ausschließlich „Schutz-Zonen“ in der Heimatregion oder im Herkunftsland selbst.²⁹ Damit solle der sogenannte Sangatte-Effekt vermieden werden: Bis zur Schließung der französischen Asylbewerberunterkunft in Sangatte nahe des Eurotunnels versuchten zahlreiche Bewohner der Einrichtung die Flucht auf das andere Ufer des Ärmelkanals, das in greifbarer Nähe schien.³⁰

Dennoch zeigten sich andere europäische Staaten nicht überzeugt vom neuen Fahrplan. Ein deutscher Diplomat wurde folgendermaßen zitiert: „Die Tatsache, dass Flüchtlingsunterkünfte bereits mit Konzentrationslagern verglichen wurden, bedeutet, dass Deutschland diesem nicht zustimmen kann.“³¹ Ähnlich deutlich äußerte sich die Außenministerin Schwedens, *Anna Lindh*.³²

NROs nannten das britische Umschwenken ziellos, zumal bereits heute ärmere Länder die größte Anzahl von Flüchtlingen

¹⁸ A. Travis, Amnesty condemns ‚safe haven‘ scheme, in: *The Guardian*, 28. März 2003.

¹⁹ Home Office, Statement in Response to the EU Commission’s Report on Zones of Protection from Home Office Minister Beverley Hughes, Pressemitteilung Stat025/2003, unter: <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/news.asp?month=6&year=2003&SectionId=1>, vom 4. Juni 2003.

²⁰ „Aufnahme in der Region“ war bereits prioritäres Thema der dänischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2002. Für Hintergrundinformationen zur dänischen Rolle im Diskurs über „sichere Häfen“, vgl. G. Noll, a.a.O. (Fn. 17).

Vor den Wahlen im Frühjahr 2002 forderten die großen niederländischen Parteien unisono Schutzmechanismen in den Herkunftsregionen von Asylsuchenden. G. Loescher, B. Frelick, S. Edminister, J. Milner, Responding to the Asylum and Access Challenge – An Agenda for Comprehensive Engagement in Protracted Refugee Situations, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), U.S. Committee for Refugees (USCR), April 2003, S. 83 f.

²¹ Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe, Brüssel, 28. März 2003.

²² Statewatch News online, EU buffer states and UNHCR “processing” centres and “safe havens”, unter: <http://www.statewatch.org/news/2003/jun/07eubuffer.htm>, vom 13. Juni 2003. Die schwedische Regierung soll ebenfalls eine Note an den UNHCR gesandt haben, um der Enttäuschung über dessen Haltung Ausdruck zu verleihen.

²³ *Ibid.*

²⁴ S. Spiteri, Asylum centres plan gains EU support, in: *EU Observer*, unter: <http://www.euobserver.com/>, Brüssel, vom 6. Juni 2003.

²⁵ A. Travis, Offshore asylum centres to be tested, in: *The Guardian*, 4. Juni 2003.

²⁶ Dies hat sich etwa in den Verhandlungen der EU über Rückübernahme-Abkommen mit Staaten der AKP-Gruppe, Macau oder Hongkong gezeigt.

²⁷ Statewatch News online, a.a.O. (Fn. 22). Statewatch zitiert eine UNHCR-Quelle, *Ruud Lubbers* habe ähnliche Pläne für extraterritoriale Flüchtlingsunterkünfte während seiner Amtszeit als niederländischer Premierminister gehegt.

²⁸ M. Bright, P. Harris, D. Hipkins, Secret Balkan camp built to hold UK asylum seekers, in: *The Observer*, 15. Juni 2003. Press Association, “No plans” for asylum camps outside EU, in: *The Guardian*, 16. Juni 2003.

²⁹ M.-L. Moller, Government backs down on asylum plan, Reuters, unter: <http://uk.news.yahoo.com/74/>, vom 16. Juni 2003.

³⁰ Protokoll der Parlamentsdebatte am 16. Juni 2003, On Asylum Seekers, Columns 12–14, unter: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmhansrd/cm030616/debtext/30616-03.htm>, vom 16. Juni 2003.

³¹ M.-L. Moller, a.a.O. (Fn. 29).

³² *Ibid.*

aufnehmen würden, während bloß 5% aller Asylsuchenden in die EU einreisen. Die geplanten „sicheren Häfen“ würden teurer als die bisherige Unterbringung in den Zielländern.³³

4. Der Europäische Rat in Thessaloniki am 19. und 20. Juni 2003

Die Abstimmung durch 25 Staats- und Regierungschefs über die Arbeitsergebnisse des Europäischen Konvents für eine Europäische Verfassung war das wichtigste, aber nicht das einzige Thema beim Thessaloniki-Gipfel.³⁴

Beim Thema „Schutz-Zonen“ für Asylbewerber in der Herkunftsregion gab es für den Vorschlag der Regierung des Vereinigten Königreichs mehr Gegenwind als zuvor, trotz der Unterstützung durch die Königreiche Dänemark und die Niederlande: Daher rückte *Tony Blair* nach kurzer Diskussion von seinen Ideen ab. Neben Schweden und Deutschland hatten sich der griechische Ratspräsident und sein Außenminister eindeutig gegen extraterritoriale „sichere Häfen“ positioniert, indem der direkte Vergleich mit Konzentrationslagern gezogen wurde.³⁵

Dennoch wurde von Medienvertretern vermutet, das Vereinigte Königreich werde seine Pläne bi- oder multilateral weiterverfolgen, sei es mit einem europäischen Partnerland wie Dänemark, Irland, den Niederlanden und Österreich³⁶ oder mit Australien, Kanada oder den Vereinigten Staaten. Nur so könne Premierminister *Tony Blair* noch sein Versprechen einhalten, die Zahl der Immigranten im Jahr 2003 zu halbieren.³⁷

Dieses innenpolitische Ziel wurde von den anderen europäischen Staaten nicht mitgetragen, weil in den Herkunftsregionen großer Migrationsbewegungen Menschenrechtsverletzungen, Konflikte oder andere politische Probleme vorliegen. Dennoch überraschte der UNHCR, der sich zunächst offener für die Vorschläge gezeigt hatte als schließlich die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten, mit seiner Äußerung, die europäische Entscheidung sei beschämend – es mangle schließlich an finanziellen Mitteln in den Herkunftsregionen.³⁸ Der Hochkommissar betonte, dass Entwicklungshilfe in den Heimatgebieten zumindest eine Investition in eine erleichterte spätere Rückkehr bzw. Rückführung der Migranten sei.³⁹ Zentrale Unterbringungsmöglichkeiten sowie rasche und effektive Ausweisungsmechanismen für offensichtlich unbegründet eingereiste Asylsuchende und solche aus anerkannt sicheren Drittstaaten seien durchaus wünschenswert im Interesse derjenigen Migranten, denen der Flüchtlingsstatus zustehe.⁴⁰ Solche Äußerungen wirken kohärent mit der vorhergehenden inhaltlichen Annäherung an Großbritannien; ein Misserfolg der Regierung des Vereinigten Königreichs hätte ansonsten leicht auch als politischer Misserfolg des UNHCR gewertet werden können.

Nichtsdestotrotz bemühte sich der UNHCR um „eine Klärstellung“:⁴¹ Es sei eine Fehlinterpretation, die Forderung des UNHCR nach mehr Engagement in den Herkunftsregionen von Flüchtlingsströmen als Befürwortung von „Schutz-Zonen“ zu werten. Solche hätte das Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen niemals unterstützt.⁴²

Kommentatoren beurteilten diese Reaktionen als Äußerungen desjenigen, der zuvor auf das falsche Pferd gesetzt hatte und im Anschluss darum bemüht sei, das Gesicht zu wahren und den politischen Schaden zu begrenzen.⁴³

5. Reaktionen zur Frage der Legalität der britischen Vorschläge für „sichere Häfen“

Die Diskussion um die Frage nach der Legalität der britischen Vorschläge erlebte ihren Höhepunkt während des Innen- und Justizministertreffens in Luxemburg am 5. und 6. Juni 2003. Im Folgenden werden die geäußerten rechtlichen Einschätzungen zusammengefasst dargestellt. Darauf aufbauend wird die Legalität extraterritorialer Asylsuchenden-Unterkünfte analysiert, wie sie das Vereinigte Königreich als Grundlage einer EU-weiten gemeinsamen Asylpolitik vorgeschlagen hat.

NROs argumentierten, „sichere Häfen“ stellten *per se* einen Verstoß gegen die Flüchtlingskonvention von 1951 dar. Sie liefen dem „Geist des Abkommens“ zuwider.

Eine detaillierte Auffassung publizierte *Amnesty International* im Bericht „UK/EU/UNHCR. Unlawful and Unworkable – extraterritorial processing of asylum claims“ vom 18. Juni 2003. Darin steht, dass weder das Vereinigte Königreich noch der UNHCR die nachhaltigen rechtlichen Konsequenzen der Vorschläge bedacht hätten, wie mögliche Inkompatibilitäten mit nationalen Rechtsordnungen in der EU oder der EMRK.⁴⁴

Im umfangreichen Kommentar von *Human Rights Watch*, der zum Thessaloniki-Gipfel herausgebracht wurde, finden sich nur kurze und allgemeine rechtliche Beurteilungen extraterritorialer „sicherer Häfen“; stattdessen warnte die Organisation die europäischen Regierungen davor, mitschuldig zu werden

³³ Refugee Council, Government makes U-turn on asylum policy, Refugee Council-Pressmitteilung, unter: <http://www.refugeecouncil.org.uk/news/june2003/relea123.htm>, vom 17. Juni 2003.

³⁴ Tagesordnung der Sitzung des Europäischen Rates, unter: http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/information_dossiers/thessalonique/agen_da_en.htm, vom 18. Juni 2003.

³⁵ *B. Gardiner*, British Asylum plan riles refugee backers, Associated Press (AP), 21. Juni 2003.

³⁶ *Ibid.* und *M. White, I. Black*, Go-ahead to experiment with Britain's refugee zones plan, in: *The Guardian*, 21. Juni 2003.

³⁷ *A. Travis, I. Black, M. White*, Europe's asylum policy shameful, says UN, in: *The Guardian*, 20. Juni 2003.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *D. Weingärtner*, EU will Einheitsflüchtling, in: *die tageszeitung*, 21./22. Juni 2003, S. 1 und S. 3.

⁴¹ UNHCR-Sprecher *Kris Janowski* während einer Pressekonferenz am 20. Juni 2003 in Genf.

⁴² UNHCR, UNHCR clarifies its new asylum proposals, unter: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/opedoc.htm?tbl=NEWS&id=3ef31e5016&page=news>, vom 20. Juni 2003.

⁴³ Vgl. Europäische Presseschau im Radioprogramm des Deutschlandfunks, 21. Juni 2003, 13:00 Uhr. Demnach kamen politische Kommentatoren sowohl aus befürwortenden als auch aus ablehnenden Ländern zu diesem Schluss, etwa im schwedischen Aftonbladet oder der österreichischen Salzburger Abendzeitung.

⁴⁴ *Amnesty International, UK/EU/UNHCR. Unlawful and Unworkable – Amnesty International's views on proposals for extraterritorial processing of asylum claims*, IOR 61/004/2003, London, 18. Juni 2003, Kap. 6.2 *Legal Concerns*, S. 15, S. 19 f.

an Menschenrechtsverletzungen in Ländern, in die im Rahmen der Reformen zurückgeführt würde.⁴⁵

Im akademischen Bereich haben zunächst *Gil Loescher* und *James Milner* im April 2003 über die Legalität der Vorschläge geschrieben:

„Die Begrenzung von Flüchtlingen auf „geschützte Gebiete“, wie sie vom Vereinigten Königreich vorgeschlagen wird, würde [...] eine Reihe von Normen des Abkommens von 1951 verletzen. Diese Regelungen behandeln nicht nur den rechtlichen Status von Flüchtlingen, sondern ebenso deren Rechte auf Erwerbstätigkeit, Sozialfürsorge und Verwaltungsvorgaben für ihre Bewegungsfreiheit und ihren Anspruch auf Ausweispapiere. Es ist eindeutig, dass Flüchtlingsschutz nicht lediglich darin bestehen kann, jemanden am Leben zu erhalten. Es gibt einen signifikanten Unterschied zwischen der Qualität von Asyl im Sinne von ‚effektivem Schutz‘ und [...] der Verwahrung unter Mindeststandards, wie sie von regionalisierenden Vorschlägen vorgesehen wird.“⁴⁶

Die Autoren identifizieren darüber hinaus ein Risiko der Verletzung des *non-refoulement* unter Hinweis auf frühere Fälle von Einflussnahmen durch Heimatregierungen und deren Agenten in Nachbarländern, die eine Gefahr für Leben und Freiheit von Asylsuchenden nicht nur in ihrem Heimatland, sondern in der gesamten Region bedeuten.⁴⁷

Die britischen Juristen *Ian MacDonald QC* und *Nadine Finch* veröffentlichten am 20. Juni 2003 ein Rechtsgutachten, in welchem sie davon ausgehen, dass „[...] automatisch folgende Rückführungen von Asylsuchenden an einen Ort außerhalb der Europäischen Union vor einer substantiierten Bewertung ihres Antrages nicht mit international anerkannten Menschenrechts- und Flüchtlingsschutzstandards vereinbar wären und mit hoher Wahrscheinlichkeit einen Verstoß gegen die Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs aus der Flüchtlingkonvention bedeuteten.“⁴⁸ Eine ernsthafte Möglichkeit einer Verletzung der EMRK bestehe ebenso.⁴⁹

Die Autoren beurteilen bezüglich des Prinzips des *non-refoulement*, dass eine Rückführung in einen gesetzlich als sicher anerkannten Drittstaat ohne vorherige inhaltliche Prüfung des Asylantrages legal sei, hingegen müsse vor der Rückführung die tatsächliche Sicherheit dieser Abschiebung in den als sicher deklarierten Drittstaat in jedem Fall einzeln für die Asylsuchenden individuell geprüft werden. Dies widerspricht der Ansicht von Flüchtlingsorganisationen, die „sichere Drittstaaten“-Regelungen für an sich widergesetzlich und unmoralisch halten.⁵⁰

Die Autoren berufen sich außerdem auf die Definition des Flüchtlingsbegriffs: „Niemand kann gemäß Artikel 1 [der Flüchtlingkonvention] ein Flüchtling sein, der sich nicht außerhalb des Heimatlandes aufhält (oder im Falle Staatenloser außerhalb des Staates des regelmäßigen Aufenthaltes). Folglich zielt diese Flüchtlingsdefinition auf eine Person ab, die außerhalb des Heimatlandes ist und das Recht genießt, in einem anderen Land nach Asyl nachzusuchen. Dass es sich dabei um einen vollwertigen Rechtsanspruch handelt und

nicht lediglich um ein [derogierbares] Privileg, ergibt sich aus Artikel 14 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.“⁵¹ In Anbetracht des konkreten Vorschlags, dass „Schutz-Zonen“ oder „Transitunterkünfte“ extraterritorial, d. h. unter der Rechtsgewalt des Empfängerstaates bleiben, in dem der Asylantrag gestellt wurde, ist dieses Dilemma gelöst.

MacDonald und *Finch* kritisieren, das Vereinigte Königreich sehe sich selbst nicht länger in der Verpflichtung, vorläufige Einreisen von Asylsuchenden zu erlauben oder vom Prinzip der individuellen Beurteilung jedes einzelnen Asylantrages abzuweichen. Damit vernachlässige der britische Vorschlag die fundamentale Verpflichtung eines Staates gemäß der Genfer Flüchtlingskonvention: Es bliebe nur mehr die bloße Möglichkeit einer späteren Ansiedlung in einem EU-Mitgliedstaat – diese Umsiedlung in die EU läge in der Verantwortlichkeit des UNHCR und/oder der IOM. Dabei steht die IOM nicht einmal unter der Kontrolle der UN-Generalversammlung, sondern ist ausschließlich seinen Mitgliedstaaten verantwortlich. Die IOM sei also weder internationalen Menschenrechtsstandards noch den vertraglichen Obligationen seiner Mitglieder verpflichtet.⁵²

Unter Berufung auf *Human Rights Watch* würden die „sicheren Häfen“ in Ländern eingerichtet, deren Achtung der Menschenrechte fragwürdig sei, befinden die britischen Juristen.⁵³ Automatische Freiheitsbeschränkungen ohne die Würdigung der individuellen Umstände, wenn der Antragstellende nicht etwa ein unbegleiteter minderjähriger Asylbewerber wäre, käme einer willkürlichen Bestrafung gleich, die ausschließlich auf die Antragstellung zurückzuführen sei, womit ein Verstoß gegen Artikel 31 der Flüchtlingkonvention und vermutlich gegen die EMRK durch das Vereinigte Königreich vorläge.⁵⁴

⁴⁵ Human Rights Watch, An unjust “Vision” for Europe’s Refugees. Human Rights Watch Commentary on the U.K.’s “New Vision” Proposal for the Establishment of Refugee Processing Centers Abroad, unter: <http://www.hrw.org>, New York, 17. Juni 2003.

⁴⁶ *G. Loescher, J. Milner*, The missing link: the need for comprehensive engagement in regions of refugee origin, in: 79.3. International Affairs 2003, S. 602. Übersetzung des Autors.

⁴⁷ *G. Loescher, J. Milner*, The missing link: the need for comprehensive engagement in regions of refugee origin, *Id.*, S. 602 f. Als Beispiel nennen die Autoren Taliban-Aktivitäten in Pakistan, Grenzübertritte und Angriffe nach Kenia von Sudan und Somalia aus.

⁴⁸ *I. MacDonald, N. Finch*, In the Matter of the Proposal by the United Kingdom to Establish Transit Processing Centres in Third Countries and the Compatibility of this Proposal with the United Kingdom’s Obligations under the 1951 Refugee Convention and the European Convention on Human Rights – Opinion, unter: <http://www.justice.org.uk/images/pdfs/asylumprocessingopinion.pdf>, London, 22. Juni 2003, S. 3 f. Im Folgenden zitiert als Opinion.

⁴⁹ *I. MacDonald, N. Finch, Id.*, S. 3 f.

⁵⁰ Refugee Council, Government extends ‘white list’, Refugee-Council-Pressmitteilung, unter: <http://www.refugeecouncil.org.uk/news/june2003/rela123.htm>, vom 17. Juni 2003.

⁵¹ *I. MacDonald, N. Finch*, a.a.O. (Fn. 48), Ziff. 10.

⁵² *I. MacDonald, N. Finch, Id.*, Ziff. 16–20. IOM Legal Services, IOM and Effective Respect for Migrant Rights, Genf, November 1997.

⁵³ *I. MacDonald, N. Finch, Id.*, Ziff. 22–23. Human Rights Watch, a.a.O. (Fn. 45).

⁵⁴ *I. MacDonald, N. Finch, Id.*, Ziff. 31. Eine Verletzung anderer Menschenrechtsinstrumente käme ebenfalls in Frage, etwa der UN-Kinderrechtskonvention, des Abkommens über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989.

In der Zusammenschau lässt sich feststellen, dass die britischen Vorschläge zum Teil überinterpretiert wurden. Wenn auch die ersten Entwürfe der „Neuen Perspektive für Flüchtlinge“ keine Klarheit über den Schutzgrad verschafften, der in den „sicheren Häfen“ zur Anwendung kommen sollte, so führte bereits der erste britische Entwurf aus, dass die internationalen Verpflichtungen eingehalten werden sollten. Diese Aussage an sich macht es zweifelhaft, dass die Vorschläge als solche bereits nicht konform mit geltendem internationalem Recht sein konnten. Automatische oder erzwungene Rückführungen in andere Länder sind keine zwingende Konsequenz für eine Umsetzung der geäußerten Ideen der Regierung des Vereinigten Königreichs – anders als im Rahmen etwaiger „sichere Drittstaaten“-Regelungen. Darüber hinaus ist die Interpretation des Vereinigten Königreichs als Vertragspartei zulässig, dass das Prinzip des *non-refoulement* dann nicht verletzt wird, wenn die Ausweisung oder Zurückweisung des Antragstellenden nicht „auf irgendeine Weise über die Grenzen von Gebieten [geschieht,] in denen sein Leben oder seine Freiheit wegen seiner Rasse, Religion, Staatsangehörigkeit, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung bedroht sein würde.“⁵⁵

Diese Bedrohung, so kann die britische Regierung argumentieren, besteht immer dann nicht oder nicht mehr, wenn auch in einem Drittland oder im Herkunftsland selbst eine faktische Rechtsgewalt über den Antragsteller nur durch das Zielland, nicht aber durch das Gastland ausgeht. „Effektiver Schutz“ und Sicherheit müssen weiterhin durch den Staat gewährleistet werden, bei dem der Antrag auf Anerkennung als Flüchtling gestellt wurde. In der Tat könnte ein Staat wie das Vereinigte Königreich bereit sein, ein vertragliches Verhältnis mit einem anderen Staat einzugehen, das in diesem letzteren Gaststaat etwa Großbritannien die Möglichkeit einräumt, Asylsuchenden an diesem extraterritorialen Ort Unterkunft, Unterhalt sowie Schutz gegen äußere Einflüsse durch kostspielige Sicherheitsmaßnahmen und -personal usw. zu garantieren.⁵⁶

Das Vereinigte Königreich könnte folglich seiner Verpflichtung zu „effektivem Schutz“ nachkommen, der von der Europäischen Kommission wie folgt definiert wird:

„[Es] scheint zwischen den Mitgliedstaaten generelles Einvernehmen darüber zu bestehen, dass ein ‚wirksamer‘ Schutz dann gegeben ist, wenn zumindest folgende Voraussetzungen erfüllt sind: persönliche Sicherheit, Schutz vor Zurückweisung, Zugang zu UNHCR-Asylverfahren oder nationalen Verfahren mit hinreichenden Garantien, soweit dies für einen wirksamen Schutz oder dauerhafte Lösungen erforderlich ist, und soziale/wirtschaftliche Absicherung, die zumindest den Zugang zur primären Gesundheitsversorgung und Primärausbildung sowie den Zugang zum Arbeitsmarkt oder ausreichende Existenzmittel umfasst, um einen angemessenen Lebensstandard zu sichern.“ Hervorgehoben wurde, dass die EU-Mitgliedstaaten unter bestimmten regionalen Gegebenheiten möglicherweise höhere Standards zu akzeptieren haben.⁵⁷

So verständlich moralisch-ethische Bedenken gegen den britischen Vorschlag „sicherer Häfen“ sind, so gibt es *ex ante* keine juristische Notwendigkeit, „sichere Häfen“ als zwangsläufig rechtswidrig einzustufen. Zusammenfassend sind die Annahmen der britischen Regierung in ihren Vorschlägen zulässig.

Gleiches trifft auf die Rechtsmeinungen von Akteuren der Zivilgesellschaft zu. Es ist zwar möglich, aber ebenso unwahrscheinlich, dass ein Staat wie das Vereinigte Königreich Freiheit von unmenschlicher und entwürdigender Behandlung garantieren kann, wenn er Menschen ausschließlich aufgrund der Tatsache, dass diese einen Asylantrag gestellt haben, für sechs Monate oder länger in nach außen abgeschlossenen „sicheren Häfen“ unterbringt. Insbesondere schlechte Erfahrungen mit „sicheren Häfen“ in kriegerischem Kontext in zum Teil eben den Gebieten, in denen nun „Schutz-Zonen“ aufgebaut werden könnten, sorgen für geringe Chancen für Schutz in zum Beispiel der Türkei oder Simbabwe. Die Bewohner von „sicheren Häfen“ hätten andere Lebensbedingungen als die benachbarten Menschen außerhalb der Einrichtungen. Dies könnte ein unkalkulierbarer Risikofaktor für deren Extraterritorialität bedeuten: Anstatt befriedende Wirkung zu entfalten, könnten in den ressourcenärmsten und politisch bereits instabilsten Regionen der Welt daraufhin weitere Konflikte entstehen. Beispiele in Ruanda haben gezeigt, dass Flüchtlingslager Ziele gewaltsamer, möglicherweise bewaffneter Attacken durch Nachbarn oder auch Nachbarregierungen werden können, die Unterbringungen für Horte feindlicher Aktivisten oder Rebellen halten. Wie im Inselstaat Nauru im Südpazifik, in dem Australien im Rahmen der so genannten „Pazifischen Lösung“ Asylsuchende beherbergen lässt, können sich örtliche Bevölkerungen auflehnen. Daraus resultierende Konflikte würden weitere Migrationströme auslösen, anstatt das ursprüngliche Ziel der Migrationvermeidung und Lösung der eigentlichen Ursachen („*root causes*“) zu erreichen. Westliche Staaten könnten sich genötigt oder verpflichtet fühlen, in solchen Konflikten zum Wohle der Menschenrechte und der erneuten Vermeidung weiterer Migration zu intervenieren, so dass sich ein Teufelskreis bildet. Ein solches System würde kontraproduktiv wirken.⁵⁸

Folglich bleiben Zweifel an der tatsächlichen Fähigkeit des Vereinigten Königreichs, die internationalrechtlichen Verpflichtungen zum Schutz der Asylbewerber oder Flüchtlinge einhalten zu können, wenn Aufruhr oder Übergriffe auf ent-

⁵⁵ Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951, BGBl. 1953 II, S. 559 ff., S. 619 ff., Art. 33 I.

⁵⁶ Elisabeth Schroedter MdEP wies darauf hin, dass die Unterstützung eines Staates wie der Ukraine bei der vollständigen Erfüllung seiner Pflichten aus der Genfer Flüchtlingskonvention sehr kostspielig sei. Dies ist ihre persönliche Einschätzung nach dem Besuch von Flüchtlingsheimen in der Ukraine. E. Schroedter, Festung Europa, in: Schrägstrich, Februar/Juni 2003, S. 38.

⁵⁷ Europäische Kommission, a.a.O. (Fn. 11), S. 7. Eine Diskussion des Begriffes „effektiver Schutz“ findet sich auch bei UNHCR, Agenda für Flüchtlingsschutz, a.a.O. (Fn. 16).

⁵⁸ Einige politische Analytiker erwarteten bereits direkte Auswirkungen der australischen „Pazifischen Lösung“ für Europa. N. Cohen, How gunboats can beat the refugees; European leaders want to copy Australia's policy for keeping out asylum-seekers: armed force, mass expulsions and bribes to poor nations to take them, in: The New Statesman, 7. Oktober 2002.

legene und nicht länger „sichere Häfen“ drohen. Es ist wahrscheinlich, dass es spätestens dann zu Verletzungen anderer Menschenrechte käme.

6. Die Situation in der EU nach dem Vorschlag der „sicheren Häfen“

Die internationale Öffentlichkeit wird feststellen können, ob die britischen Vorschläge „sicherer Häfen“ eines Tages realisiert werden. Erst dann wird sich zeigen, ob die beabsichtigte Kosteneinsparung durch die Verringerung der direkten Immigration nach Europa und die Verhinderung von Problemen bei der Ausweisung abgelehnter Asylsuchender erzielt werden kann. Gleiches gilt für die beabsichtigte Senkung der mit Flucht verbundenen Kriminalitätsrate. Zugleich wird die Bereitschaft und Fähigkeit der Zielstaaten offenbar werden, extraterritoriale Asylsuchenden-Unterkünfte in einer Form einzurichten, die mit internationalem und nationalem Recht vereinbar ist.

Großbritannien verschärft bis dahin seine Einreise- und Asylpolitik,⁵⁹ nicht zuletzt um der eigenen Bevölkerung vor Augen zu führen, dass die Regierung hart durchgreifen und die Probleme der Zeit lösen kann.⁶⁰ Dies tun andere europäische Staaten ebenfalls. Obwohl die Idee der „sicheren Häfen“ anfänglich europaweit Anklang zu finden schien, schließlich jedoch scheiterte, kann davon ausgegangen werden, dass „sichere Häfen“ nicht aus den Köpfen der Politikberater verschwunden sind. Diesem Konstrukt wird im Asyldiskurs sicherlich noch weitere Male begegnet werden.

Das allgemeine Interesse, auf das die Vorschläge stießen, liegt in der einheitlich geführten Problemanalyse: immer mehr Menschen kommen nach Europa oder möchten dies; viele von diesen nutzen die Dienste von Schleppern zur illegalen Einreise und stellen danach einen Asylantrag, der für die wenigsten positiv beschieden werden wird. Dennoch werden beileibe nicht alle abgelehnten Asylbewerber in das Herkunfts- oder ein anderes Land ausgewiesen werden, da im Rahmen von Widerspruchsverfahren mit aufschiebender Wirkung, aufgrund medizinischer Tatsachen und Gutachten oder durch das Abtauchen in die Illegalität viele Abschiebungen verhindert werden. Die Kontrolle von Migrationsströmen scheint Staaten wichtiger und zugleich weniger machbar als je zuvor.

Allein im Verlauf des Jahres 2003 reformierten Österreich, Spanien und Frankreich ihr Ausländerrecht, Italien kündigte eine solche Reform an. Das Vereinigte Königreich sieht sich einer Situation ausgesetzt, die derjenigen Deutschlands im Jahr 1992 entspricht, als die Asylbewerberzahlen 400.000 Personen jährlich überschritten und es zum Asylkompromiss und der damit verbundenen Verschärfung im Asylwesen kam, die tatsächlich zu einer spontanen Verringerung der Antragszahlen führte.

Das Vereinigte Königreich erkennt allerdings, dass sich seit den deutschen Restriktionen vor mehr als zehn Jahren die Zeiten geändert haben: In Ermangelung legaler Einreisemöglichkeiten nach Europa in Verbindung mit zum Teil ver-

schlechterten Lebensbedingungen im Heimatland sehen viele Migranten keine Alternative zur illegalen Einreise in Industrieländer.

Auf europäischer wie auf nationalstaatlicher Ebene haben politische Maßnahmen Vorrang gefunden, die der Abwehr von Immigration allgemein, unabhängig ob von unbegründeten Asylbewerbern mit wirtschaftlichen Migrationsgründen oder von wahrscheinlich anzuerkennenden Flüchtlingen, dienen. Die Ankunft in Europa wird von jedem einzelnen Staat erschwert; vielleicht ist es nicht mehr weit bis zu einer durchaus sinnvollen EU-weiten Zusammenlegung der Ressourcen, um in einem „gemeinsamen EU-Asylraum“ die Belastungen so gerecht wie möglich zu verteilen. Dies könnte Schnellschüsse und Überregulationen verhindern, die sich zum Beispiel in Anbetracht der Adaptionsfähigkeit der Schleuserbanden als letztlich ineffektiv oder gar kontraproduktiv entpuppen können. Wohl aus diesem Grund hat der UNHCR, der eine anerkannte Autorität im Flüchtlingsrecht bleibt, die europäische Integration im Bereich des Asylwesens gutgeheißen.

Einerseits muss eine extraterritoriale Politik internationales Flüchtlingsrecht nicht verletzen oder internationale Menschenrechtsstandards unterlaufen. Andererseits widersprechen die Abschreckung und Behinderung möglicher Flüchtlinge den fundamentalen Ideen des internationalen Systems zum Flüchtlingsschutz.⁶¹ Allerdings gibt es kein Gericht, das einen Staat dafür verurteilen könnte. Lediglich Akteure der Zivilgesellschaft können ihre Bedenken äußern. Einige von ihnen haben den britischen Vorschlag „sicherer Häfen“ als an sich illegal vorverurteilt; und in der Tat erscheinen Flüchtlingsrecht-, vor allem aber Menschenrechtsverletzungen wahrscheinlich. Verstöße gegen Normen der nationalen Rechtsordnung sind gleichfalls denkbar, aber ebenso erst feststellbar, sobald sie sich in einer bewohnten „Transitunterkunft“ oder einer eingerichteten „Schutz-Zone“ manifestieren. Daher können alle Vorverurteilungen als eher politisch denn rechtlich begründet abgewehrt werden. Dennoch bedeutet dies nicht, dass die jüngsten Vorschläge ethisch akzeptabel wären, weder vor noch nach ihrer Realisierung. Asylverfahren, die in Verdacht geraten, Menschenrechte zu gefährden, vertiefen bereits vorliegende Disparitäten zwischen In- und Ausländern. Rechtsgewährung wird mit zweierlei Maß bemessen. Menschenrechtsverletzungen gegenüber eigenen Staatsbürgern werden bereits im Verdachtsfalle international beobachtet, wohinge-

⁵⁹ Home Office, Tighter Visa Regimes for sixteen new countries, Pressemitteilung 171/2003, 23. Juni 2003. Associated Press (AP), Afghans sent back to Kabul, in: The Guardian, 30. Juli 2003. A. Travis, Halving of asylum claims in sight, in: The Guardian, 27. August 2003.

⁶⁰ A. Travis, Asylum policy degrading, high court rules, in: The Guardian, 1. August 2003. Die britische Regierung plante im August 2003, statt dezentraler Asylbewerberunterkünfte wieder zentrale Großunterkünfte in ländlichen Gebieten zu errichten. M. Beard, Immigration Centre to be built despite local anxiety, in: The Independent, 20. August 2003.

⁶¹ Ein Beispiel für die Wechselbeziehung zwischen Flüchtlingsrechten und Menschenrechtsinstrumenten gibt in Bezug auf das Prinzip des *non-refoulement* und das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10. Dezember 1984: W. Sauter, The Principle of Non-Refoulement: Art 3 UN Convention against Torture (CAT), Elena Course, Straßburg, 27. Januar 2001.

gen die Menschenrechte von Migranten auf der Prioritätsskala anderweitig verortet werden.⁶²

Die Vorschläge für Reformen des Asylwesens lassen Verhältnismäßigkeit vermissen: Ein Interesse daran, Schwierigkeiten bei der Ausweisung von Migranten ohne gültigen Aufenthaltstitel zu verhindern, rechtfertigt nicht, die Einreisezahlen insgesamt zu senken, da hiervon mit einiger Wahrscheinlichkeit auch solche Menschen betroffen sein können, die unter den Schutzbereich der Genfer Flüchtlingskonvention fallen. Es ist dabei fraglich, ob ein staatliches, genau genommen innenpolitisches Interesse an Immigrationskontrolle schwerer wiegt als das Schutzinteresse einer Reihe von Individuen, das wegen internationalrechtlicher Verpflichtungen zu wahren ist.

Teile der britischen Bevölkerung stehen wie Menschen in anderen Ländern härteren Einreiseregulungen für Migranten positiv gegenüber. Die Öffentlichkeit neigt dazu, in abgeschotteten Einrichtungen untergebrachte Asylsuchende als so etwas wie Kriminelle wahrzunehmen. Der technisch wie juristisch korrekte Begriff der „Illegalen“ unterstützt zusätzlich Assoziationen von Migranten mit Kriminellen. Gleiches gilt für das Konstrukt eines „kausalisierten“ Zusammenhangs zwischen Asylsuchenden und terroristischen Anschlägen nach dem 11. September 2001. Dies schafft kein Klima des Mitgefühls für Flüchtlinge, obwohl die Flüchtlingskonvention teilweise darauf basiert.⁶³ Staaten sind dazu verpflichtet, die Genfer Konvention „nach Treu und Glauben“ auszuführen; jedoch sind sie nicht verpflichtet, ein gesellschaftlich positives Klima Flüchtlingen gegenüber zu fördern.

Zukünftige Asylreformen werden die in der Vergangenheit geäußerten Vorschläge für extraterritoriale „sichere Häfen“ berücksichtigen, bis sie sich als unsicher und gegebenenfalls desaströs herausgestellt haben – für die sie betreibenden Staaten. Die weltweite Migration wird weiter zunehmen, wenn den eigentlichen Ursachen („*root causes*“) mit Interventionen begegnet wird, die selbst in Wanderungsbewegungen resultieren, anstatt sich auf Armutsbekämpfung zu beschränken.

Darüber hinaus werden „sichere Häfen“ Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Schutz- und Gaststaat vertiefen. Es besteht die Gefahr einer neuen Geschäftsform, in deren Rahmen Flüchtlingsunterbringung gegen Hilfeleistungen ausgetauscht wird.

Es mangelt den Vorschlägen an Nachhaltigkeit. Offenbar ist das Vereinigte Königreich bereit, mehr für die extraterritoriale Unterbringung von Asylbewerbern aufzuwenden, als deren Unterhalt in Europa kosten würde. Das australische Beispiel der „Pazifischen Lösung“ hat bewiesen, dass die Kosten für die auswärtige Unterbringung selbst dann deutlich höher sind, wenn es keiner besonderen Schutzmaßnahmen bedarf, weil ein „sicherer Hafen“ sich etwa in einer unsicheren Region befindet. Wie verschiedene NROs und *Gregor Noll* analysierten, würde die Einrichtung eines extraterritorialen „sicheren Hafens“ grundsätzlich mit immensen Kosten verbunden sein.⁶⁴

Der von der „neuen Perspektive für Flüchtlinge“ vorgezeichnete Weg führt zu einer interventionistischeren Weltordnung und untergräbt das Konzept gleichberechtigter souveräner Staaten. Unter dem Vorwand der „Verteidigung der Menschenrechte“ sind Eingriffe in den Hoheitsbereich anderer Staaten leicht zu begründen, während in Wirklichkeit das Interesse an der Vermeidung von Flüchtlingsströmen im Vordergrund steht: Die Trennlinie zwischen innen- und außenpolitischen Zielsetzungen wird verwischt. ■

⁶² Der Hauptunterschied zwischen Bürger- und Menschenrechten droht zu verschwimmen – Bürgerrechte genießen die Staatsangehörigen eines Landes, während Menschenrechte allen Menschen zuteil werden.

⁶³ Ebenso wenig ist es ein wirksames Mittel zur Bekämpfung von Ressentiments gegen Ausländer, wenn man sie einfach außer Sichtweite der eigenen Bevölkerung bringt.

⁶⁴ Refugee Council, Refugee Council says new Government asylum measures are “unprincipled, unworkable and expensive”, Refugee-Council-Pressemitteilung, unter: <http://www.refugeecouncil.org.uk/news/june2003/relea122.htm>, vom 17. Juni 2003. *G. Noll*, Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues raised by Transit Processing Centres and Protection Zones, a.a.O. (Fn. 17), Abschnitt E 2.

Die Auslandseinsätze der Bundeswehr

Willibald Hermsdörfer*

1. Vorbemerkung

Die Bundeswehr leistet seit Jahren vielfältige Beiträge zur Stabilisierung des Friedens. Gegenwärtig nehmen deutsche Soldaten an der VN-geführten Operation UNOMIG in Georgien, an den NATO-geführten Operationen SFOR in Bosnien-Herzegowina, KFOR im Kosovo, ISAF in Afghanistan und ACTIVE ENDEAVOUR im Mittelmeer und an der weltweit

angelegten US-geführten Operation ENDURING FREEDOM teil. Die EU-geführte Operation CONCORDIA in Mazedonien lief im Dezember 2003 aus. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über diese Einsätze. Die Literaturhinweise beschränken sich auf rechtliche Aspekte.

1.1. Parlamentsbeteiligung

Literaturhinweise

Dieter Blumenwitz: Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus, in: ZRP 2002, S. 102; *Michael Brenner/Daniel Hahn*: Bundeswehr und Auslandseinsätze, in: JuS 2001, S. 729; *Klaus Dau*: Parlamentsheer

* Dr. jur. Willibald Hermsdörfer J.C.B. (Katholieke Universiteit Leuven) ist im Bundesministerium der Verteidigung für die rechtliche Beratung bei der Planung und Führung von Einsätzen der Bundeswehr im Ausland zuständig. Er äußert hier seine persönliche Auffassung.

unter dem Mandat der Vereinten Nationen. Anmerkungen zu dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 zu den Auslandsverwendungen deutscher Streitkräfte, in: NZWehr 1994, S. 177; *Klaus Dau/Gotthard Wöhrmann*: Der Auslandseinsatz deutscher Streitkräfte. Eine Dokumentation des Somalia- und des Adria-Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht, Heidelberg 1996; *Peter Dreist*: Offene Rechtsfragen des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte, in: NZWehr 2002, S. 133 = UBWV 2003, S. 201; *ders.*: Prüfschema: Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte im Ausland, in: NZWehr 2003, S. 152; *Christof Gramm*: Militärische Routine oder bewaffneter Einsatz? Anmerkungen zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2003, in: UBWV 2003, S. 161; *Robert Heller*: Die Absicherung der Soldaten bei Auslandseinsätzen. Das Auslandsverwendungsgesetz, in: UBWV 1994, S. 1; *Willibald Hermsdörfer*: Einsatz bewaffneter Streitkräfte vor Zustimmung des Deutschen Bundestags, in: UBWV 2003, S. 404; *Konrad Hummel*: Rückrufrecht des Bundestages bei Auslandseinsätzen der Streitkräfte, in: NZWehr 2001, S. 221; *Claus Kreß*: The external use of German armed forces – the 1994 judgment of the Bundesverfassungsgericht, in: ICLQ 1995, S. 414; *Georg Nolte*: Bundeswehreinätze in kollektiven Sicherheitssystemen. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994, in: ZaöRV 1994, S. 652; *Karsten Nowrot*: Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr gegen den internationalen Terrorismus, in: NZWehr 2003, S. 65; *Stefan Oeter*: Einsatzarten der Streitkräfte außer zur Verteidigung, in: NZWehr 2000, S. 1 und S. 89; *Christian Raap*: Die parlamentarische Kontrolle bei einem Auslandseinsatz der Streitkräfte, in: UBWV 1995, S. 456; *ders.*: Bundeswehreinatz und Grundgesetz, in: DVP 2002, S. 282; *Dieter Wiefelspütz*: Der Einsatz der Streitkräfte und die konstitutive Beteiligung des Deutschen Bundestages. Zugleich eine Besprechung des AWACS-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 25. März 2003, in: NZWehr 2003, S. 133; *ders.*: Der Einsatz bewaffneter deutscher Streitkräfte und der Bundestag, in: Bundeswehrverwaltung 2003, S. 193; *Michael Wild*: Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen für Auslandseinsätze der Bundeswehr nach dem Kosovo-Krieg, in: DÖV 2000, S. 622.

Bis auf die deutsche Beteiligung an UNOMIG ist für alle anderen gegenwärtigen Einsätze der Bundeswehr im Ausland die Zustimmung des Deutschen Bundestags erforderlich. Einer solchen Zustimmung bedarf es nach der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994 (BVerfGE 90, S. 286) dann, wenn ein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ ansteht.

Einen unbewaffneten Einsatz der Streitkräfte darf der Bundesminister der Verteidigung selbst anordnen. Eine Zustimmung des Bundeskabinetts ist nur dann notwendig, wenn den teilnehmenden Soldaten ein Auslandsverwendungszuschlag gezahlt werden soll (§ 58 a Absatz 1 BBesG: „Der Auslandsverwendungszuschlag wird für eine besondere Verwendung gewährt, die auf Grund eines Übereinkommens, eines Vertrages oder einer Vereinbarung mit einer über- oder zwischenstaatlichen Einrichtung oder mit einem auswärtigen Staat auf

Beschluss der Bundesregierung im Ausland oder außerhalb des deutschen Hoheitsgebiets auf Schiffen oder in Luftfahrzeugen stattfindet.“). Dem deutschen Beitrag für UNOMIG hat das Bundeskabinett im Hinblick auf die Gewährung eines Auslandsverwendungszuschlags zugestimmt.

Hinsichtlich der deutschen Teilnahme an SFOR und KFOR hat sich der Deutsche Bundestag für eine automatische Verlängerung der Einsätze entschieden, solange entsprechende Mandate der Vereinten Nationen bestehen. Bei den übrigen Einsätzen ist die Zustimmung entweder für die Dauer des internationalen Mandats erteilt (UNOMIG, CONCORDIA) oder durch eine Frist begrenzt (ISAF, ENDURING FREEDOM).

1.2. Recht auf Selbstverteidigung

Literaturhinweise

Dieter Blumenwitz: Der Präventivkrieg und das Völkerrecht, in: Politische Studien, Heft 391, September/Oktober 2003, S. 21; *Michael Bothe*: Der Irakkrieg und das Völkerrecht. Verstoß gegen die UN-Charta oder deren Weiterentwicklung?, in: Bernd W. Kubbig (Hrsg): Brandherd Irak. US-Hegemonialanspruch, die UNO und die Rolle Europas, Frankfurt 2003, S. 155; *ders.*: Der Irak-Krieg und das völkerrechtliche Gewaltverbot, in: ArchVR 2003, S. 255; *Nikolas Busse*: Die Bush-Doktrin. Amerika verkündet eine neue Sicherheitspolitik, in: FAZ vom 26.9.2002, S. 10; *Yoram Dinstein*: War, Aggression and Self-Defence, 3. Auflage, Cambridge 2001; *Pierre-Marie Dupuy/Christian Tomuschat*: Warten auf den Schlag gegen Bagdad. Das Gewaltverbot der UN-Charta – ein lästiges Relikt?, in: FAZ vom 31.7.2002, S. 10; *Horst Fischer*: Zwischen autorisierter Gewaltanwendung und Präventivkrieg: Der völkerrechtliche Kern der Debatte um ein militärisches Eingreifen gegen den Irak, in: HuV-I 2003, S. 4; *Jochen A. Frowein*: Ist das Völkerrecht tot?, in: FAZ vom 23.7.2003, S. 6; *Willibald Hermsdörfer*: Zum Aufenthalts- und Selbstverteidigungsrecht deutscher KFOR-Soldaten in der Republik Mazedonien, in: UBWV 2002, S. 321; *Michael Kurth*: Der dritte Golfkrieg aus völkerrechtlicher Sicht, in: ZRP 2003, S. 195; *Reinhard Müller*: Präventive Selbstverteidigung? Ausnahmen vom Gewaltverbot sind nur in engen Grenzen zulässig, in: FAZ vom 30.10.2002, S. 12; *Dietrich Murswiek*: Die amerikanische Präventivkriegstrategie und das Völkerrecht, in: NJW 2003, S. 1014; *Georg Nolte*: Weg in eine andere Rechtsordnung. Vorbeugende Gewaltanwendung und gezielte Tötungen, in: FAZ vom 10.1.2003, S. 8; *Theodor Schweisfurth*: Aggression, in: FAZ vom 28.4.2003, S. 10; *Stefan Sohm*: Rechtsfragen der Nothilfe bei friedensunterstützenden Einsätzen der Bundeswehr, in: NZWehr 1996, S. 89; *Boris Wentzek*: Zur Geltung des deutschen Strafrechts im Auslandseinsatz, in: NZWehr 1997, S. 25; *The White House*: The National Security Strategy of the United States, Washington, September 2002; *Heinrich Amadeus Wolff*: Gewaltmaßnahmen der Vereinten Nationen und die Grenzen der strafrechtlichen Rechtfertigung der beteiligten deutschen Soldaten, in: NZWehr 1996, S. 9.

Den deutschen Soldaten steht das strafrechtliche und das völkerrechtliche Recht zur Selbstverteidigung zu. Es handelt

sich hierbei um naturgegebene Rechte. Für den Anwendungsbereich des deutschen Strafrechts ergibt sich das Notwehrrecht aus § 32 des Strafgesetzbuchs. Das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht ist durch Artikel 51 der VN-Charta anerkannt.

Das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht setzt einen Angriff voraus und wird deshalb „reaktiv“ wahrgenommen. Die US-Regierung vertritt vor allem im Hinblick auf den Kampf gegen den internationalen Terrorismus die Position, von ihrem Selbstverteidigungsrecht auch „präventiv“ (bisweilen auch preemptive oder antizipatorische Selbstverteidigung genannt) Gebrauch machen zu dürfen (*“The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction – and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy’s attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively”*, The National Security Strategy of the United States of America, Washington September 2002).

Den Teilnehmern der NATO-geführten Operationen SFOR, KFOR und ISAF, die durch Mandate des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gedeckt sind, steht im Rahmen der entsprechenden Resolutionen des Sicherheitsrats das Recht zu, militärische Gewalt zur Durchsetzung ihres Auftrags anwenden zu dürfen. Die entscheidende und gleichlautende Formulierung der Resolutionen lautet *„to take all necessary measures“*.

2. Deutsche Beteiligung an der VN-geführten Operation UNOMIG in Georgien

Literaturhinweise

Willibald Hermsdörfer: Zur Immunität der Angehörigen einer Friedenstruppe der Vereinten Nationen, in: NZWehr 1997, S. 100; *ders.*: Zur Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts bei Einsätzen von Friedenstruppen der Vereinten Nationen, in: NZWehr 1998, S. 100.

Die Bundeswehr leistete Beiträge zu folgenden weiteren VN-geführten Operationen: UNTAC in Kambodscha (1992/1993): medizinische Versorgung des VN-Kontingents und der Zivilbevölkerung; UNAMIR in Ruanda (1994): Luftbrücke zur Versorgung ruandischer Flüchtlinge; UNOSOM II in Somalia (1992–1994): logistische Unterstützung und medizinische Versorgung des VN-Kontingents; UNSCOM im Irak (1991–1996): Lufttransport für Experten; INTERFET in Ost-Timor (1999/2000): Transport- und Sicherungsleistungen für das VN-Kontingent.

2.1. Rechtsgrundlage

2.1.1. VN-resolutionsrechtlich: Grundlagenresolution 858 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 24.8.1993 (Errichtung der VN-Truppe, Auftrag, 90 Tage Einsatzdauer); (2.) Grundlagen- und (1.) Verlängerungsresolution 881 vom 4.11.1993 (ergänzender Auftrag, verlängert bis 31.1.1994); (2.) Verlängerungsresolution 896 vom 31.1.1994 (Einsatz bis

7.3.1994); (3.) Verlängerungsresolution 901 vom 4.3.1994 (bis 31.3.1994); (4.) Verlängerungsresolution 906 vom 25.3.1994 (bis 30.6.1994); (5.) Verlängerungsresolution 934 vom 30.6.1994 (bis 21.7.1994); (3.) Grundlagen- und (6.) Verlängerungsresolution 937 vom 21.7.1994 (ergänzender Auftrag, verlängert bis 13.1.1995); (7.) Verlängerungsresolution 971 vom 12.1.1995 (bis 15.5.1995); (8.) Verlängerungsresolution 993 vom 12.5.1995 (bis 12.1.1996); (9.) Verlängerungsresolution 1036 vom 12.1.1996 (bis 12.7.1996); (10.) Verlängerungsresolution 1065 vom 12.7.1996 (bis 31.1.1997); (11.) Verlängerungsresolution 1096 vom 30.1.1997 (bis 31.7.1997); (12.) Verlängerungsresolution 1124 vom 31.7.1997 (bis 31.1.1998); (13.) Verlängerungsresolution 1150 vom 30.1.1998 (bis 31.7.1998); (14.) Verlängerungsresolution 1187 vom 30.7.1998 (bis 31.1.1999); (15.) Verlängerungsresolution 1225 vom 28.1.1999 (bis 31.7.1999); (16.) Verlängerungsresolution 1255 vom 30.7.1999 (bis 31.1.2000); (17.) Verlängerungsresolution 1287 vom 31.1.2000 (bis 31.7.2000); (18.) Verlängerungsresolution 1311 vom 28.7.2000 (bis 31.1.2001); (19.) Verlängerungsresolution 1339 vom 31.1.2001 (bis 31.7.2001); (20.) Verlängerungsresolution 1364 vom 31.7.2001 (bis 31.1.2002); (21.) Verlängerungsresolution 1393 vom 31.1.2002 (bis 31.7.2002); (22.) Verlängerungsresolution 1427 vom 29.7.2002 (bis 31.1.2003); (23.) Verlängerungsresolution 1462 vom 30.1.2003 (bis 31.7.2003); (24.) Verlängerungsresolution 1494 vom 30.7.2003 (bis 31.1.2004).

Es handelt sich in allen Fällen nicht um sog. Kapitel-VII-Resolutionen. Der VN-Truppe stehen also VN-rechtliche Zwangsbefugnisse nicht zu.

2.1.2. Nach nationalem Recht: Grundlagenbeschluss des Bundeskabinetts vom 2.2.1994 (Entscheidung zur deutschen Beteiligung); Beschluss des Bundeskabinetts vom 19.7.1994 (Erhöhung des Kontingents); Beschluss des Bundeskabinetts vom 1.4.1998 (weitere Erhöhung des Kontingents); Entscheidung des Bundesministers der Verteidigung vom 30.7.2003 zur Fortsetzung der deutschen Beteiligung.

Da es sich bei der deutschen Beteiligung nicht um einen „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ im verfassungsrechtlichen Sinne handelt, ist eine Zustimmung des Deutschen Bundestags nicht erforderlich.

2.2. Einsatzzweck

2.2.1. VN-resolutionsrechtlich: unbewaffnete Beobachtermission der Vereinten Nationen (operativer Paragraph 6a der Resolution 937: *“to monitor and verify the implementation by the parties of the Agreement on a Cease-fire and Separation of Forces signed in Moscow on 14 May 1994”*).

2.2.2. Nach nationalem Recht: sanitätsdienstliche Versorgung von UNOMIG (Beschluss des Bundeskabinetts vom 1.4.1998).

2.3. Einsatzgebiet

Provinz Abchasien in der Republik Georgien.

2.4. Einsatzbefugnisse

Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung (anerkannt durch Artikel 51 der VN-Charta: „*das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung*“).

2.5. Einsatzdauer

2.5.1. VN-resolutionsrechtlich: Einsatz verlängert bis 31.1.2004 (operativer Paragraph 27 der Resolution 1494).

2.5.2. verfassungsrechtlich: Entscheidung des Bundesministers der Verteidigung vom 30.7.2003 zur Fortsetzung der deutschen Beteiligung im zeitlichen Rahmen des VN-Mandats.

2.6. Einsetzbares Personal

bis zu 13 Soldaten (die Bundesregierung hat mit den Kabinettsbeschlüssen vom 2.2.1994, 19.7.1994 und 1.4.1998 Tätigkeitsfelder festgelegt).

3. Deutsche Beteiligung an der NATO-geführten Operation SFOR in Bosnien-Herzegowina

Literaturhinweise

Bundesministerium der Verteidigung: Folgeoperation SFOR. Informationen über die Beteiligung der Bundeswehr an der Stabilisierung des Friedens im ehemaligen Jugoslawien, Bonn 2002; *ders.:* Truppeninformation Auslandseinsätze, Teil I: Grundwerk (Grundlagen, Führungsstrukturen, Organisation, Betreuung, Fürsorge), Teil II: Ergänzungswerk (SFOR, KFOR, TFF), Bonn 2002; *Michael Donner:* Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte der militärischen Absicherung der Friedensvereinbarung von Dayton, in: HuV-I 1997, S. 63; *Oliver Dörr:* Die Vereinbarungen von Dayton/Ohio. Eine völkerrechtliche Einführung, in: ArchVR 1997, S. 129; *Sascha Rolf Lüder:* Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Nordatlantikvertrags-Organisation bei der militärischen Absicherung der Friedensvereinbarung von Dayton, in: NZWehr 2001, S. 107; *Jody Prescott:* Einsatzbedingte Schäden in Bosnien-Herzegowina und Kroatien, in: NZWehr 1998, S. 67; *Franz Rademacher:* Die deutsche Praxis der Schadensregulierung in Kroatien und Bosnien-Herzegowina, in: Bundeswehrverwaltung 1998, S. 193; *Erich Vad:* Auslandseinsätze deutscher Streitkräfte – Erfahrungen bei der Implementierung von Friedensvereinbarungen am Beispiel IFOR/SFOR, in: HuV-I 1997, S. 74.

3.1. Rechtsgrundlage

3.1.1. völkervertraglich: General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina vom 14.12.1995 mit Anhängen, z.B. Annex 1-A: Agreement on Military Aspects of the Peace Settlement; Sub-Annex a to Appendix B to Annex 1-A: Agreement between Republic of Bosnia and Herzegovina and NATO concerning the status of NATO and its personnel; Sub-Annex b to Appendix B to Annex 1-A: Agreement between the Republic of Croatia and NATO concerning the

status of NATO and its personnel; Sub-Annex c to Appendix B to Annex 1-A: Agreement between the Federal Republic of Yugoslavia and NATO concerning transit arrangements for peace plan operations; Annex 4: Constitution of Bosnia and Herzegovina; Annex 10: Agreement on civilian implementation; Annex 11: Agreement on International Police Task Force (abgedruckt in: ILM 1996, S. 75).

3.1.2. VN-resolutionsrechtlich: Grundlagenresolution 1088 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 12.12.1996 (sog. Kapitel-VII-Resolution; Mandat für 18 Monate); (1.) Verlängerungsresolution 1174 vom 15.6.1998 (12 Monate); (2.) Verlängerungsresolution 1247 vom 18.6.1999 (12 Monate); (3.) Verlängerungsresolution 1305 vom 21.6.2000 (12 Monate); (4.) Verlängerungsresolution 1357 vom 21.6.2001 (12 Monate); (5.) Verlängerungsresolution 1418 vom 21.6.2002 (bis 30.6.2002); (6.) Verlängerungsresolution 1420 vom 30.6.2002 (bis 3.7.2002); (7.) Verlängerungsresolution 1421 vom 3.7.2002 (bis 15.7.2002; Hintergrund für die dreimalige kurze Verlängerung war die von der US-Regierung geforderte Immunität der US-Soldaten gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof in Den Haag; durch Resolution 1422 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 12.7.2003 konnte sie ihr Ziel weitgehend erreichen); (8.) Verlängerungsresolution 1423 vom 12.7.2002 (12 Monate); (9.) Verlängerungsresolution 1491 vom 11.7.2003 (12 Monate)

3.1.3. verfassungsrechtlich: Beschluss des Deutschen Bundestags vom 19.6.1998 (Antrag der Bundesregierung: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/10977 vom 17.6.1998; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/11012 vom 17.6.1998; Beschluss: Plenarprotokoll 13/242 vom 19.6.1998, S. 22451A).

3.2. Einsatzzweck

3.2.1. VN-resolutionsrechtlich: Umsetzung des Friedensabkommens für Bosnien-Herzegowina von 1995 (operativer Paragraph 19 der Resolution 1088 vom 12.12.1996: „*acting under Chapter VII of the Charter of the United States [...] authorizes the Member States [...] to effect the implementation of and to ensure compliance with the Peace Agreement*“).

3.2.2. verfassungsrechtlich: Abschreckung erneuter Feindseligkeiten, Schutz internationaler Organisationen und Nichtregierungsorganisationen, Überwachung der Rüstungskontrolle, Unterstützung für die zivile Implementierung (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 19.6.1998).

3.3. Einsatzgebiet

Bosnien-Herzegowina.

3.4. Einsatzbefugnisse

3.4.1. VN-resolutionsrechtlich: Einsatz bewaffneter Gewalt in Bosnien-Herzegowina (operativer Paragraph 19 der Resolution 1088 vom 12.12.1996 und operativer Paragraph 11 der Resolution 1491 vom 11.7.2003: „*acting under Chapter VII*“).

of the Charter of the United Nations [...] authorizes the Member States [...] to take all necessary measures to effect the implementation of and to ensure compliance with Annex 1-A of the Peace Agreement“).

3.4.2. völkergewohnheitsrechtlich: Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung (anerkannt durch Artikel 51 der VN-Charta: „das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung“).

3.4.3. verfassungsrechtlich: Deutsche Kräfte dürfen zur Durchsetzung ihres Auftrags bewaffnete Gewalt anwenden (wenngleich der Beschluss des Deutschen Bundestags hierzu keine ausdrückliche Aussage enthält, noch anders als in späteren Beschlüssen zu neuen Einsätzen, so folgt dies doch aus der ausdrücklichen Bezugnahme auf die Resolution 1174 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 15.6.1998).

3.5. Einsatzdauer

3.5.1. VN-resolutionsrechtlich: Mandat verlängert bis 11.7.2004 (operativer Paragraph 10 der Resolution 1491).

3.5.2. verfassungsrechtlich: automatische Verlängerung des Einsatzes: „Die Kräfte können eingesetzt werden, solange ein Mandat des Sicherheitsrats der VN und ein entsprechender Beschluss des NATO-Rats sowie die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestags vorliegen“ (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 19.6.1998).

3.6. Einsetzbares Personal

3.6.1. Art: Berufssoldaten; Soldaten auf Zeit; Soldaten, die Grundwehrdienst, freiwilligen zusätzlichen Wehrdienst oder eine Wehrübung leisten, nur, wenn sie sich für besondere Auslandsverwendungen freiwillig verpflichtet haben (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 19.6.1998).

3.6.2. Umfang: bis zu 3000 Soldaten; lageabhängig können zusätzlich bis zu 300 Soldaten eingesetzt werden (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 19.6.1998).

4. Deutsche Beteiligung an der NATO-geführten Operation KFOR im Kosovo

Literaturhinweise

Richard Büllesbach: Aufgaben öffentlicher Sicherheit für KFOR-Soldaten im Kosovo, in: HuV-I 2001, S. 83; *ders.:* Grundsätzliche Rechtsprobleme beim Einsatz der Internationalen Sicherheitspräsenz (KFOR) im Kosovo, in: Bundeswehrverwaltung 2001, S. 49; *Bundesministerium der Verteidigung:* Ein Jahr danach. Die Bundeswehr im Kosovo-Einsatz. Eine Dokumentation, Bonn 2000; *ders.:* Friedenstruppe KFOR. Hintergrundinformationen zum Einsatz der Internationalen Staatengemeinschaft im Kosovo und zur Beteiligung der Bundeswehr, Bonn 2000; *ders.:* Truppeninformation Auslandseinsätze, Teil I: Grundwerk (Grundlagen, Führungsstrukturen, Organisation, Betreuung, Fürsorge), Teil II: Ergänzungswerk (SFOR, KFOR, TFF), Bonn 2002; *Peter Dreist:* Rechtliche Aspekte des KFOR-Einsatzes, in: NZWehr

2001, S. 1; *ders.:* 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, Baden-Baden 2001, S. 49; *ders.:* Streitkräftefremde Aufgaben im Kosovo, in: NZWehr 2002, S. 45; *Daniel H. Göbel:* Riot Control Agents im Kosovo – Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Reizstoffen durch KFOR, in: HuV-I 2001, S. 34; *Andreas Haußer:* Dezentrale Beschaffung im Einsatzland – ein Erfahrungsbericht über den Verwaltungsalltag des Sachbearbeiters Beschaffung in Prizren/Kosovo, in: Bundeswehrverwaltung 2001, S. 176; *Willibald Hermsdörfer:* Zum Aufenthalts- und Selbstverteidigungsrecht deutscher KFOR-Soldaten in der Republik Mazedonien, in: UBWV 2002, S. 321; *ders.:* Verhaftung von Störern und Straftätern durch KFOR im Kosovo, in: UBWV 2003, S. 290; *Klaus Reinhardt:* KFOR. Streitkräfte für den Frieden. Tagebuchaufzeichnungen als deutscher Kommandeur im Kosovo, Frankfurt am Main 2001; *Carsten Stahn:* International Territorial Administration in the former Yugoslavia: Origins, Developments and Challenges ahead, in: ZaöRV 2001, S. 107; *Hansjörg Strohmeyer:* Collapse and reconstruction of a judicial system: The United Nations missions in Kosovo and East Timor, in: AJIL 2001, S. 46.

4.1. Rechtsgrundlage

4.1.1. völkervertraglich: Military Technical Agreement between the International Security Force (KFOR) and the Governments of the Federal Republic of Yugoslavia and the Republic of Serbia vom 9.6.1999 (abgedruckt mit nichtamtlicher deutscher Übersetzung in: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5972 vom 9.5.2001).

4.1.2. VN-resolutionsrechtlich: Resolution 1244 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 10.6.1999 (sog. Kapitel-VII-Resolution; abgedruckt mit nichtamtlicher deutscher Übersetzung in Deutscher Bundestag, Drucksache 14/1133 vom 11.6.1999)

4.1.3. verfassungsrechtlich: Grundlagenbeschluss des Deutschen Bundestags vom 11.6.1999 (Antrag der Bundesregierung: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/1133 vom 11.6.1999; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/1136 vom 11.6.1999; Beschluss: Plenarprotokoll 14/43 vom 11.6.1999, S. 3584D); (1.) Verlängerungsbeschluss vom 8.6.2000 (Antrag der Bundesregierung: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/3454 vom 25.5.2000; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/3550 vom 8.6.2000; Beschluss: Plenarprotokoll 14/108 vom 8.6.2000, S. 10169A); (2.) Verlängerungsbeschluss vom 1.6.2001 (Antrag der Bundesregierung: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5972 vom 9.5.2001; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/6180 vom 30.5.2001; Beschluss: Plenarprotokoll 14/174 vom 1.6.2001, S. 17085A); (3.) Verlängerungsbeschluss vom 7.6.2002 (Antrag der Bundesregie-

rung: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8991 vom 8.5.2002; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9248 vom 5.6.2002; Beschluss: Plenarprotokoll 14/240 vom 7.6.2002, S. 24063C); (4.) Verlängerungsbeschluss vom 5.6.2003 (Antrag der Bundesregierung: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1013 vom 21.5.2003; Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1118 vom 4.6.2003; Beschluss: Plenarprotokoll 15/48 vom 5.6.2003, S. 4043D).

4.2. Einsatzzweck

4.2.1. VN-resolutionsrechtlich: Gewährleistung eines sicheren Umfelds für die Flüchtlingsrückkehr und militärische Absicherung einer Friedensregelung für das Kosovo (operativer Paragraph 9 Buchstabe a der Resolution 1244 vom 10.6.1999: „*detering renewed hostilities [...], demilitarizing the armed groups [...], establishing a secure environment [...], ensuring public safety and order [...], supervising demining [...], conducting border monitoring [...], ensuring the protection and freedom of movement*“).

4.2.2. verfassungsrechtlich: militärische Absicherung der Friedensregelung für das Kosovo, verifizierbares Ende von Gewalt und Unterdrückung im Kosovo, Schaffung und Aufrechterhaltung eines sicheren Umfelds für alle Bürger im Kosovo, Ermöglichung einer sicheren und freien Rückkehr aller Vertriebenen und Flüchtlinge in ihre Heimat, Unterstützung der internationalen Organisationen bei ihren Aufgaben zur Entwicklung selbsttragender demokratischer Übergangsstrukturen sowie zur Sicherstellung friedlicher und normaler Lebensbedingungen für die Bewohner im Kosovo, Demilitarisierung im gesamten Kosovo einschließlich der UCK, Gewährleistung des ungehinderten Zugangs humanitärer Hilfsorganisationen in das Kosovo (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 11.6.1999).

4.3. Einsatzgebiet

4.3.1. VN-resolutionsrechtlich: Kosovo (konstitutiver Bestandteil der früheren Bundesrepublik Jugoslawien und des jetzigen Staatenbunds Serbien und Montenegro).

4.3.2. verfassungsrechtlich: In den Grenzen der Beschlüsse des Deutschen Bundestags dürfen deutsche Kräfte auch außerhalb des Kosovos eingesetzt werden (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 11.6.1999: „*Kräfte für die Beteiligung an internationalen Hauptquartieren sowie AWACS [...] Personal und Material des deutschen Kontingents werden im Einsatzgebiet [Kosovo sowie die für Zugang und Versorgung notwendige Nutzung angrenzender Gebiete] mit Zustimmung des jeweiligen Aufnahmestaats und den angrenzenden Seegebieten eingesetzt*“; Beschluss des Deutschen Bundestags vom 1.6.2001: „*Darüber hinaus können deutsche Kräfte zur Wahrnehmung von Aufgaben, die auf der Grundlage des Militärisch-Technischen Abkommens KFOR übertragen sind, auch in der Boden- und Luftsicherheitszone eingesetzt werden*“; die Bodensicherheitszone [Ground Safety Zone] und die Luftsicherheitszone

[Air Safety Zone] liegen jenseits der kosovarischen Provinzgrenze und sind 5 bzw. 25 Kilometer tief).

4.4. Einsatzbefugnisse

4.4.1. VN-resolutionsrechtlich: Einsatz bewaffneter Gewalt im Kosovo (operativer Paragraph 7 der Resolution 1244: „*acting for these purposes under Chapter VII of the Charter of the United Nations [...] authorizes Member States and relevant international organizations to establish the international security presence in Kosovo [...] with all necessary means to fulfil its responsibilities*“).

4.4.2. völkergewohnheitsrechtlich: Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung (anerkannt durch Artikel 51 der VN-Charta: „*das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung*“).

4.4.3. verfassungsrechtlich: Deutsche Kräfte dürfen zur Durchsetzung ihres Auftrags bewaffnete Gewalt anwenden; sie haben das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung; auch dürfen sie bewaffnete Nothilfe zugunsten von Soldaten und Zivilpersonal der internationalen Präsenzen, einer internationalen Polizeitruppe und humanitärer Hilfsorganisationen üben (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 11.6.1999).

In der Boden- und Luftsicherheitszone dürfen deutsche Kräfte über die Wahrnehmung des individuellen und kollektiven Selbstverteidigungsrechts hinaus zu Kampfhandlungen nicht eingesetzt werden (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 1.6.2001).

4.5. Einsatzdauer

4.5.1. VN-resolutionsrechtlich: Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat mit Resolution 1244 beschlossen: „*decides that the international civil and security presences are established for an initial period of 12 months to continue thereafter unless the Security Council decides otherwise*“.

4.5.2. verfassungsrechtlich: automatische Verlängerung des Einsatzes: „*Die Kräfte können eingesetzt werden, solange ein Mandat des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und ein entsprechender Beschluss des NATO-Rats, sowie die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestags vorliegen*“ (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 8.6.2000).

Der Bundesminister des Auswärtigen hat zuvor in der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 7.6.2000 erklärt, dass „*die Bundesregierung für die Fortdauer des Mandats alle zwölf Monate den Deutschen Bundestag befassen werde*“. Zustimmung nahm der Auswärtige Ausschuss „*die Erläuterung des Ministers zur Kenntnis, dass eine konstitutive Befassung erfolgt, falls dies der Wunsch einer Fraktion sei*“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 14/3550 vom 8.6.2000).

4.6. Einsetzbares Personal

4.6.1. Art: Berufssoldaten; Soldaten auf Zeit; Soldaten, die Grundwehrdienst, freiwilligen zusätzlichen Wehrdienst oder

eine Wehrübung leisten, nur, wenn sie sich für besondere Auslandsverwendungen freiwillig verpflichtet haben; zivile Besatzungsangehörige der Trossschiffe in ihrem Zivilstatus (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 11.6.1999).

4.6.2. Umfang: bis zu 8500 Soldaten; während des Kontingentswechsels darf der Umfang des eingesetzten Personals zeitweise darüber liegen (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 11.6.1999).

5. Deutsche Beteiligung an der NATO-geführten Operation ISAF in Afghanistan

Literaturhinweis

Thilo Marauhn: Konfliktfolgenbewältigung in Afghanistan zwischen Utopie und Pragmatismus. Die völkerrechtlichen Rahmenbedingungen der Übergangsverwaltung, in: ArchVR 2002, S. 480.

ISAF ist die erste NATO-geführte Operation außerhalb Europas.

5.1. Rechtsgrundlage

5.1.1. völkervertraglich zwischen ISAF und Afghanistan:

Military Technical Agreement (MTA) between the International Security Assistance Force (ISAF) and the Interim Administration of Afghanistan vom 4.1.2002.

5.1.2. VN-resolutionsrechtlich: Resolution 1386 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 20.12.2001 (Mandat; 6 Monate); (1.) Verlängerungsresolution 1413 vom 23.5.2002 (6 Monate); (2.) Verlängerungsresolution 1444 vom 27.11.2002 (12 Monate gerechnet ab dem 20.12.2002); (3.) Verlängerungsresolution 1510 vom 13.10.2003 (12 Monate).

Die Resolutionen beruhen auf Kapitel VII der VN-Charta. Sie erlauben damit Zwangsausübung gegenüber Afghanistan und sichern so die Durchsetzung der völkervertraglichen Bindung Afghanistans im MTA.

5.1.3. ISAF-binnenrechtlich: Memorandum of Understanding concerning command arrangements and related matters in the International Security Assistance Force (ISAF) Afghanistan vom 5.3.2003.

Das MoU vom 10.1.2002 ist außer Kraft.

5.1.4. verfassungsrechtlich: Grundlagenbeschluss des Deutschen Bundestags vom 22.12.2001 (Antrag der Bundesregierung: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7930 vom 21.12.2001; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7936 vom 22.12.2001; Beschluss: Plenarprotokoll 14/210 vom 22.12.2001, S. 20849D); (1.) Verlängerungsbeschluss vom 14.6.2002 (Antrag der Bundesregierung: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9246 vom 5.6.2002; Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/9437 vom 12.6.2002; Beschluss: Plenarprotokoll 14/243 vom

14.6.2002, S. 24479B); (2.) Verlängerungsbeschluss vom 20.12.2002 (Antrag der Bundesregierung: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/128 vom 3.12.2002; Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/223 vom 18.12.2002; Beschluss: Plenarprotokoll 15/17 vom 20.12.2002, S. 1332A); (3.) Verlängerungsbeschluss vom 24.10.2003 (Antrag der Bundesregierung: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1700 vom 15.10.2003; Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1806 vom 22.10.2003; Beschluss: Plenarprotokoll 15/70 vom 24.10.2003, S. 6009D).

5.2. Einsatzzweck

5.2.1. VN-resolutionsrechtlich: Grundmandat durch Resolution 1386 (operativer Paragraph 1) erteilt: Aufrechterhaltung der Sicherheit in Kabul und Umgebung („*acting for these reasons under Chapter VII of the Charter of the United Nations [...] to assist the Afghan Interim Authority in the maintenance of security in Kabul and its surrounding areas, so that the Afghan Interim Authority as well as the personnel of the United Nations can operate in a secure environment*“).

5.2.2. Mandatserweiterung durch Resolution 1510 (operativer Paragraph 1): Aufrechterhaltung der Sicherheit auch außerhalb Kabuls und Umgebung und Gewährung von Sicherheitunterstützung bei der Wahrnehmung anderer Aufgaben im Rahmen der Bonner Vereinbarung vom 5. Dezember 2001 („*acting for these reasons under Chapter VII of the Charter of the United Nations authorizes expansion of the mandate of the International Security Assistance Force to allow it, as resources permit, to support the Afghan Transitional Authority and its successors in the maintenance of security in areas of Afghanistan outside of Kabul and its environs, so that the Afghan Authorities as well as the personnel of the United Nations and other international civilian personnel engaged, in particular, in reconstruction and humanitarian efforts, can operate in a secure environment, and to provide security assistance for the performance of other tasks in support of the Bonn Agreement*“).

5.2.3. völkervertraglich: ergänzende Aufgaben: „*By mutual agreement between the ISAF Commander and the Interim Administration the ISAF may (a) assist the Interim Administration in developing future security structures, (b) assist the Interim Administration in reconstruction, (c) identify and arrange training and assistance tasks for future Afghan security forces*“ (Paragraph 5.2 des MTA).

5.2.4. verfassungsrechtlich: Grundauftrag des deutschen Kontingents: „*die vorläufigen Staatsorgane Afghanistans bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Kabul und seiner Umgebung so zu unterstützen, dass sowohl die vorläufige afghanische Regierung als auch das Personal der Vereinten Nationen in einem sicheren Umfeld arbeiten können*“ (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 22.12.2001).

Auftragserweiterung: „*Der erweiterte ISAF-Einsatz hat gemäß Sicherheitsratsresolution 1510 (2003) vom 13. Oktober*

2003 zum Ziel, die vorläufigen Staatsorgane und ihre Nachfolgeinstitutionen bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit in Gebieten Afghanistans über Kabul und Umgebung hinaus so zu unterstützen, dass sowohl die afghanischen Staatsorgane als auch das Personal der Vereinten Nationen und anderes internationales Zivilpersonal, insbesondere solches, das dem Wiederaufbau und humanitären Aufgaben nachgeht, in einem sicheren Umfeld arbeiten können, und Sicherheitsunterstützung bei der Wahrnehmung anderer Aufgaben in Unterstützung des Bonner Abkommens zu gewähren. Im Rahmen des erweiterten Einsatzes werden Kräfte zur Sicherung des Arbeitsumfeldes des Personals, das zur weiteren Implementierung der Bonner Vereinbarung von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in den hierfür bestimmten Gebieten eingesetzt wird, gestellt. Darüber hinaus gewähren ISAF-Kräfte – gegebenenfalls im zeitlich befristeten Einsatz zur Unterstützung spezifischer Ereignisse und Prozesse – insbesondere Unterstützung bei der Reform des Sicherheitssektors sowie der Überwachung der Entwaffnung, Demobilisierung und Reintegration ehemaliger Kombattanten und tragen zur zivil-militärischen Zusammenarbeit bei. Sie wirken vor allem auch bei der Absicherung von Wahlen mit“ (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 24.10.2003).

Der Bundesminister des Auswärtigen hat für die Bundesregierung in der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 22.10.2003 folgende Protokollnotiz abgegeben: „Die Bundesregierung sichert zu, dass die Drogenbekämpfung nicht im Mandat des Bundeswehreininsatzes enthalten ist. Zentrale Aufgabe der Sicherungskomponente im deutschen Wiederaufbauteam ist die Schaffung eines Klimas der Sicherheit, in dem afghanische Kräfte zur Drogenbekämpfung ausgebildet werden“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1806 vom 22.10.2003).

5.3. Einsatzgebiet

5.3.1. VN-resolutionsrechtlich: Afghanistan (operativer Paragraph 1 der Resolution 1386: „Kabul and its surrounding areas“; operativer Paragraph 1 der Resolution 1510: „areas in Afghanistan outside of Kabul and its environs“).

Bis zur Resolution 1510 hatte ISAF außerhalb des Gebiets von Kabul und Umgebung zwar völkervertraglich abgesicherte Bewegungsfreiheit (Paragraph 4.3 des MTA: „ISAF will have complete and unimpeded freedom of movement throughout the territory and airspace of Afghanistan“), durfte aber dort keine VN-rechtlichen Zwangsbefugnisse ausüben.

5.3.2. verfassungsrechtlich: „Kabul und Umgebung“ (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 22.12.2001).

„Im weiteren Gebiet Afghanistans dürfen die deutschen Streitkräfte über die Wahrnehmung des individuellen und kollektiven Selbstverteidigungsrechts und des Nothilferechts hinaus [...] zum Zwecke des Zugangs und der Logistik mit der erforderlichen Eigensicherung sowie für Abstimmungsgespräche eingesetzt werden“ (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 22.12.2001).

„Der Deutsche Bundestag stimmt dem Beschluss der Bundesregierung zu, im Rahmen der weiteren Implementierung der Bonner Vereinbarung deutsche Streitkräfte über Kabul und Umgebung hinaus in der Region Kunduz (Provinzen Kunduz, Badachschan, Baghlan und Takhar) sowie zur mobilen Unterstützung von zeitlich und im Umfang begrenzten Maßnahmen im Zusammenhang mit der Absicherung von Wahlen in Afghanistan einzusetzen“ (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 24.10.2003).

Der Bundesminister des Auswärtigen hat für die Bundesregierung in der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 22.10.2003 folgende Protokollnotiz abgegeben: „Festzuhalten ist, dass mögliche militärische Einsätze außerhalb der Regionen Kunduz und Kabul die Ausnahme bleiben. Diese zeitlich und im Umfang eng begrenzten Maßnahmen dienen ausschließlich zum Zweck der Unterstützung und Absicherung der Wahlen. Diese Einsätze erfolgen nur in Absprache mit der Regierung Afghanistans und UNAMA sowie der NATO, werden räumlich/zeitlich eng begrenzt sein und stehen in jedem Einzelfall unter dem Entscheidungsvorbehalt des Bundesministers der Verteidigung. Sie unterstreichen im Rahmen des politischen Aufbauprozesses die unterstützende Rolle der VN und internationalen ISAF-Einheiten, so wie es auch im Petersberg-Abkommen niedergelegt ist. Über den Ort und Umfang dieser Einsätze zur Absicherung der Wahlen wird der Bundestag regelmäßig vorab und detailliert unterrichtet“ (Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1806 vom 22.10.2003).

Der Bundesminister der Verteidigung hat in der Sitzung des Auswärtigen Ausschusses am 22.10.2003 erklärt, dass, wenn Soldaten außerhalb von Kabul oder Kunduz im Sinne der Protokollnotiz der Bundesregierung vom 22.10.2003 tätig werden sollen, er dieses vorab mit den Obleuten der beteiligten Ausschüsse abstimmen werde. Gleichzeitig hat er zugesichert, dass er selbstverständlich einem solchen Einsatz nicht zustimmen werde, wenn es erhebliche Bedenken im Kreise der Obleute und der Vorsitzenden dieser Ausschüsse gebe (Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1806 vom 22.10.2003).

5.4. Einsatzbefugnisse

5.4.1. VN-resolutionsrechtlich: Einsatz bewaffneter Gewalt im Einsatzgebiet (operativer Paragraph 3 der Resolution 1386 und operativer Paragraph 4 der Resolution 1510: „acting for these reasons under Chapter VII of the Charter of the United Nations [...] authorizes the Member States participating in the International Security Assistance Force to take all necessary measures to fulfil its mandate“).

5.4.2. völkergewohnheitsrechtlich: ergänzend Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung (anerkannt durch Artikel 51 der VN-Charta: „das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung“).

5.4.3. verfassungsrechtlich: Deutsche Kräfte dürfen alle erforderlichen Maßnahmen einschließlich der Anwendung militärischer Gewalt ergreifen. Sie haben das Recht zur indi-

viduellen und kollektiven Selbstverteidigung. Sie dürfen bewaffnete Nothilfe zugunsten jedermann üben (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 22.12.2001).

5.5. Einsatzdauer

5.5.1. VN-resolutionsrechtlich: Verlängerung des Einsatzes bis zum 13.10.2004 (operativer Paragraph 3 der Resolution 1510).

5.1.2. verfassungsrechtlich: Verlängerung der deutschen Unterstützung bis zum 13.10.2004 (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 24.10.2003).

5.6. Einsetzbares Personal

5.6.1. Art: Berufssoldaten; Soldaten auf Zeit; aufgrund freiwilliger Verpflichtung für besondere Auslandsverwendungen Grundwehrdienstleistende, die freiwillig zusätzlichen Wehrdienst leisten (FWDL), sowie Reservisten und frühere, nicht mehr wehrpflichtige Soldaten und frühere Soldatinnen sowie Ungediente, die berufsbezogen eingesetzt werden sollen (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 22.12.2001).

5.6.2. Umfang: bis zu 2250 Soldaten, davon bis zu 450 Soldaten in der Region Kunduz.

Überholt sind insoweit die früheren Beschlüsse des Deutschen Bundestags vom 20.12.2002 (bis zu 2500 Soldaten, davon bis zu 1000 Soldaten für die Wahrnehmung der Leitfunktion), vom 22.12.2001 (bis zu 1200 Soldaten) und vom 14.6.2002 (weitere Kräfte dürfen vorübergehend zur Unterstützung herangezogen werden. In solchen Fällen sowie während des Kontingentwechsels darf die Personalobergrenze von 1200 Soldaten vorübergehend um bis zu 200 Soldaten überschritten werden. Die Bundesregierung wird in diesen Fällen die Fraktionen oder – in Sitzungswochen – die Ausschüsse des Deutschen Bundestags unterrichten).

5.7. Verhältnis zur Operation ENDURING FREEDOM

Auch ENDURING FREEDOM operiert in Afghanistan. Beide Operationen unterscheiden sich rechtlich gesehen wesentlich. ISAF beruht auf einer Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (Recht zum Einsatz) und übt damit friedensvölkerrechtliche Zwangsbefugnisse aus (Recht im Einsatz). ENDURING FREEDOM stützt sich dagegen auf das völkerrechtliche Selbstverteidigungsrecht (Recht zum Einsatz) und nimmt damit kriegsvölkerrechtliche Befugnisse wahr (Recht im Einsatz).

6. Deutsche Beteiligung an der weltweit angelegten US-geführten Operation ENDURING FREEDOM und der NATO-geführten Operation ACTIVE ENDEAVOUR im Mittelmeer

Literaturhinweise

Jurij Daniel Aston: Die Bekämpfung abstrakter Gefahren für den Weltfrieden durch legislative Maßnahmen des Sicherheitsrats – Resolution 1373 (2001) im Kontext, in: ZaöRV

2002, S. 257; *Dieter Blumenwitz:* Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus, in: ZRP 2002, S. 102; *Thomas Bruha:* Gewaltverbot und humanitäres Völkerrecht nach dem 11. September 2001, in: ArchVR 2002, S. 383; *ders.:* Neuer Internationaler Terrorismus: Völkerrecht im Wandel, in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.): Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, Baden-Baden 2002, S. 51; *Ernst-Otto Czempiel:* Weltpolitik im Umbruch. Die Pax Americana, der Terrorismus und die Zukunft der internationalen Beziehungen, München 2002; *Christian Fischer/Andreas Fischer-Lescano:* Enduring Freedom für Entsendebeschlüsse? Völker- und verfassungsrechtliche Probleme der deutschen Beteiligung an Maßnahmen gegen den Internationalen Terrorismus, in: Kritische Vierteljahrszeitschrift 2002, S. 113; *Hans Frank/Kai Hirschmann* (Hrsg): Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin 2002; *Ulf Häußler:* Der Schutz der Rechtsidee. Zur Notwendigkeit effektiver Terrorismusbekämpfung nach geltendem Völkerrecht, in: ZRP 2001, S. 537; *Wolff Heintschel von Heinegg/Tobias Gries:* Der Einsatz der Deutschen Marine im Rahmen der Operation „Enduring Freedom“, in: ArchVR 2002, S. 145; *Markus Kotzur:* „Krieg gegen den Terrorismus“ – politische Rhetorik oder neue Konturen des „Kriegsbegriffes“ im Völkerrecht?, in: ArchVR 2002, S. 454; *Karsten Nowrot:* Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr gegen den internationalen Terrorismus, in: NZWehr 2003, S. 65; *Matthias Ruffert:* Terrorismusbekämpfung zwischen Selbstverteidigung und kollektiver Sicherheit. Die Anschläge vom 11.9.2001 und die Intervention in Afghanistan, in: ZRP 2002, S. 247; *Axel Schimpf:* Operation „Enduring Freedom“. Der Beitrag der Deutschen Marine, in: Europäische Sicherheit 2002, 9, S. 32; *Kirsten Schmalenbach:* Die Beurteilung von grenzüberschreitenden Militäreinsätzen gegen den internationalen Terrorismus aus völkerrechtlicher Sicht, in: NZWehr 2000, S. 177; *Nico Schrijver:* Responding to International Terrorism: Moving the Frontiers of International Law for „Enduring Freedom“, in: NILR 2001, S. 271; *Carsten Stahn:* International Law at a Crossroads? The Impact of September 11, in: ZaöRV 2002, S. 183; *Christian Tietje/Karsten Nowrot:* Völkerrechtliche Aspekte militärischer Maßnahmen gegen den internationalen Terrorismus, in: NZWehr 2002, S. 1.

Die umfassende Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist eine der zentralen Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft. Dieser Kampf ist nicht allein eine militärische Aufgabe, sondern in einem Gesamtansatz in erster Linie mit politischen und polizeilichen Mitteln zu führen. Die Operation ENDURING FREEDOM sowie die Einsätze der NATO im Mittelmeer und der Straße von Gibraltar im Rahmen der Operation ACTIVE ENDEAVOUR sind der militärische Beitrag zu diesem Gesamtansatz.

6.1. Rechtsgrundlage

6.1.1. völkergewohnheitsrechtlich: Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung (anerkannt durch Artikel 51 der VN-Charta: „das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung“).

6.1.2. VN-resolutionsrechtlich: Resolution 1368 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 12.9.2001; Resolution 1373 vom 28.9.2001 (beide Resolutionen bekräftigen das durch Artikel 51 der VN-Charta anerkannte naturgegebene Recht der Staaten zur Selbstverteidigung; Resolution 1373 verpflichtet jeden Staat, in seinem Zuständigkeitsbereich Terroristen zu verfolgen, gibt aber kein Mandat für eine weltweite Terroristenverfolgung durch einen Staat).

6.1.3. NATO-rechtlich: Beschlüsse des NATO-Rats vom 12.9. und 4.10.2001 (Erklärung des Bündnisfalls; die Beschlüsse gestalten das NATO-Innenverhältnis, geben aber keine völkerrechtliche Berechtigung zur Gewaltanwendung gegenüber einem Angreiferstaat).

6.1.4. verfassungsrechtlich: Grundlagenbeschluss des Deutschen Bundestags vom 16.11.2001 (Antrag der Bundesregierung: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7296 vom 7.11.2001; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten: Deutscher Bundestag, Drucksache 14/7447 vom 14.11.2001; Beschluss: Plenarprotokoll 14/202 vom 16.11.2001, S. 19895B); (1.) Verlängerungsbeschluss des Deutschen Bundestags vom 15.11.2002 (Antrag der Bundesregierung: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/37 vom 6.11.2002; Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/67 vom 13.11.2002; Beschluss: Plenarprotokoll 15/11 vom 15.11.2002, S. 670A); (2.) Verlängerungsbeschluss des Deutschen Bundestags vom 14.11.2003 (Antrag der Bundesregierung: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1880 vom 5.11.2003; Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/2004 vom 12.11.2003; Beschluss: Plenarprotokoll 15/76 vom 14.11.2003, S. 6577C).

6.2. Einsatzzweck

6.2.1. aus US-amerikanischer Sicht: Bekämpfung des internationalen Terrorismus (ohne zeitliche, räumliche oder sachliche Eingrenzung).

6.2.2. verfassungsrechtlich: „Diese Operation hat zum Ziel, Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten, Terroristen zu bekämpfen, gefangen zu nehmen und vor Gericht zu stellen sowie Dritte dauerhaft von der Unterstützung terroristischer Aktivitäten abzuhalten“ (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 16.11.2001);

„die Operationsziele richten sich allein gegen das terroristische Netzwerk Bin Ladens, Al Quaida, und diejenigen, die es beherbergen oder unterstützen“ und „umfasst die Aufgabe der Spezialkräfte polizeilich-militärische Aufgaben wie z.B. Geiselnbefreiung, Verhaftung o.ä.“ (Erklärung der Bundesregierung im Auswärtigen Ausschuss vom 14.11.2001);

„Die Bundesregierung sichert zu, die von ihr geübte Mandatspraxis fortzusetzen, d.h. die im Mandat gegebenen Einsatzmöglichkeiten wie bisher sehr zurückhaltend und den tatsächlichen Anforderungen entsprechend in Anspruch zu nehmen“ (Erklärung der Bundesregierung im Auswärtigen Ausschuss vom 12.11.2003).

6.3. Einsatzgebiet

6.3.1. aus US-amerikanischer Sicht: weltweiter Einsatz der Koalitionsstreitkräfte; derzeit regionaler Schwerpunkt (Indischer Ozean und Anrainerstaaten).

6.3.2. verfassungsrechtlich: räumliche Beschränkung: „das Gebiet gemäß Artikel 6 des Nordatlantikvertrags, die arabische Halbinsel, Mittel- und Zentralasien und Nord-Ost-Afrika sowie die angrenzenden Seegebiete. Deutsche Kräfte werden sich an etwaigen Einsätzen gegen den internationalen Terrorismus in anderen Staaten als Afghanistan nur mit Zustimmung der jeweiligen Regierung beteiligen“ (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 16.11.2001).

Sachliche Beschränkung: „Es ist nicht beabsichtigt, in Ländern außerhalb Afghanistans, in denen es derzeit keine Regierung gibt, deutsche bewaffnete Streitkräfte ohne Befassung des Deutschen Bundestags einzusetzen“ (Erklärung der Bundesregierung im Auswärtigen Ausschuss vom 14.11.2001).

„Sollte sich im Rahmen der Mandatspraxis eine Schwerpunktverlagerung ergeben – z.B. ein Einsatz über die bisherigen Einsatzgebiete hinaus oder eine signifikante Veränderung aller eingesetzten Kräfte – wird die Bundesregierung den Bundestag über Ort und Umfang der Einsätze vorab und detailliert unterrichten und die zuständigen Ausschüsse beteiligen“ (Erklärung der Bundesregierung im Auswärtigen Ausschuss vom 12.11.2003).

6.4. Einsatzbefugnisse

6.4.1. völkergewohnheitsrechtlich: Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung.

6.4.2. VN-satzungsrechtlich und VN-resolutionsrechtlich: Das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung ist durch Artikel 51 der VN-Charta anerkannt und durch Resolution 1368 vom 12.9.2001 und Resolution 1373 vom 28.9.2001 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen bekräftigt. Es ist damit VN-satzungsrechtlich und VN-resolutionsrechtlich abgesichert. Der Sicherheitsrats der Vereinten Nationen hat keine Zwangsbefugnisse auf der Grundlage von Kapitel VII der VN-Charta erteilt.

6.5. Einsatzdauer

6.5.1. aus US-amerikanischer Sicht: Der Einsatz ist nicht befristet.

6.5.2. verfassungsrechtlich: Einsatz verlängert bis 14.11.2004 (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 14.11.2003).

6.6. Einsetzbares Personal

6.6.1. Art: Berufssoldaten; Soldaten auf Zeit; aufgrund freiwilliger Verpflichtung für besondere Auslandsverwendungen: Grundwehrdienstleistende, die freiwilligen zusätzlichen Wehrdienst leisten, Reservisten, frühere nicht mehr wehrpflichtige

Soldaten, frühere Soldatinnen sowie ungediente Frauen, die berufsbezogen eingesetzt werden sollen (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 16.11.2001).

6.6.2. Umfang: bis zu 3100 Soldaten (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 14.11.2003), und zwar ca. 250 Sanitätskräfte, ca. 100 Spezialkräfte, ca. 500 Lufttransportkräfte, ca. 1800 Seestreitkräfte und ca. 450 Unterstützungskräfte (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 16.11.2001; dieser Beschluss sah eine Höchstgrenze von 3900 Soldaten vor und erlaubte den Einsatz von ca. 800 ABC-Abwehrkräften). Unterhalb der festgelegten Obergrenze sind in Abhängigkeit von den Erfordernissen des Einsatzes Abweichungen von der jeweils genannten Größenordnung möglich (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 16.11.2001). Für den Fall einer wesentlichen Abweichung der zahlenmäßigen Aufgliederung der eingesetzten bewaffneten deutschen Streitkräfte von den genannten Werten wird die Bundesregierung die Fraktionen oder – in Sitzungswochen – Fachausschüsse des Deutschen Bundestags vorher konsultieren (Erklärung der Bundesregierung im Auswärtigen Ausschuss vom 14.11.2001).

Zusätzlich können Verbindungselemente bei Hauptquartieren anderer Streitkräfte eingesetzt werden (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 16.11.2001).

„Sollte sich im Rahmen der Mandatspraxis eine Schwerpunktverlagerung ergeben – z.B. ein Einsatz über die bisherigen Einsatzgebiete hinaus oder eine signifikante Veränderung aller eingesetzten Kräfte – wird die Bundesregierung den Bundestag über Ort und Umfang der Einsätze vorab und detailliert unterrichten und die zuständigen Ausschüsse beteiligen“ (Erklärung der Bundesregierung im Auswärtigen Ausschuss vom 12.11.2003).

7. Deutsche Beteiligung an der EU-geführten Operation CONCORDIA in Mazedonien

Die Operation CONCORDIA war der erste von der Europäischen Union, wenngleich noch mit Unterstützung der NATO, geführte Militäreinsatz. Sie löste die NATO-geführte Operation ALLIED HARMONY ab.

7.1. Rechtsgrundlage

7.1.1. völkervertraglich: Einladung der mazedonischen Regierung vom 13.3.2003 an die Europäische Union, nach Ablauf der NATO-geführten Operation ALLIED HARMONY am 31.3.2003 die Verantwortung für eine neue Operation zu übernehmen; Beschluss der EU vom 18.3.2003, eine militärische Nachfolgeoperation in Mazedonien zu führen; Agreement between the European Union and the Former Yugoslav Republic of Macedonia on the Status of the European Union-led Forces in Former Yugoslav Republic of Macedonia vom 20.3.2003.

7.1.2. VN-resolutionsrechtlich: Resolution 1371 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 26.9.2001 (beruht nicht auf Kapitel VII der VN-Charta).

7.1.3. verfassungsrechtlich: Beschluss des Deutschen Bundestags vom 20.3.2003 (Antrag der Bundesregierung: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/696 vom 19.3.2003; Beschlussempfehlung und Bericht des Auswärtigen Ausschusses: Deutscher Bundestag, Drucksache 15/709 vom 20.3.2003; Beschluss: Plenarprotokoll 15/35 vom 20.3.2003, S. 2932B).

7.2. Einsatzzweck

7.2.1. VN-resolutionsrechtlich: Stabilisierung des Friedens im Sinne des Abkommens von Ohrid und Schutz von Beobachtern internationaler Organisationen in Mazedonien.

7.2.2. verfassungsrechtlich: *„Die EU-geführte Operation unterstützt die internationale Gemeinschaft bei ihren politischen Bemühungen um die endgültige friedliche Beilegung des innermazedonischen Konflikts und fördert zugleich die Stabilisierung der Balkanregion. Ziel der Operation ist es, durch Präsenz und Verbindungsarbeit zu internationalen Organisationen sowie mazedonischen Behörden das Risiko weiterer Destabilisierung zu minimieren, Unterstützung für den gegenwärtigen politischen Prozess und die staatlichen Institutionen Mazedoniens zu demonstrieren und zur Aufrechterhaltung eines Umfelds beizutragen, das ein friedliches Zusammenleben aller ethnischen Gruppen und die politische Stabilität des Landes fördert. Die internationalen Beobachter sollen in Notfällen im Rahmen des Möglichen Unterstützung durch die Sicherheitspräsenz erhalten“* (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 20.3.2003).

7.3. Einsatzgebiet

7.3.1. VN-resolutionsrechtlich: Republik Mazedonien

7.3.2. verfassungsrechtlich: auch an die Republik Mazedonien *„angrenzende Räume können mit Zustimmung des jeweiligen Staates zu den Zwecken Zugang und Versorgung genutzt werden“* (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 20.3.2003).

7.4. Einsatzbefugnisse

7.4.1. VN-resolutionsrechtlich: Die Resolution 1371 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 26.9.2001 beruht nicht auf Kapitel VII der VN-Charta. Folglich ist sie keine Legitimationsgrundlage für militärische Zwangsmaßnahmen.

7.4.2. völkergewohnheitsrechtlich: Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung (anerkannt durch Artikel 51 der VN-Charta: *„das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung“*).

7.4.3. verfassungsrechtlich: *„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 von Gewalt zur Durchsetzung ihres Unterstützungsauftrags sowie die Befugnis zur Wahrnehmung des Rechts auf bewaffnete Nothilfe zugunsten jedermann erteilt“* (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 20.3.2003).

7.5. Einsatzdauer

7.5.1. völkervertraglich: Einladung der mazedonischen Regierung vom 13.3.2003 (Aufenthaltsrecht gewährt bis 31.9.2003) und Verlängerung durch Schreiben vom 4.7.2003 (Ende des Aufenthaltsrecht zum 15.12.2003); Annahme durch die EU-Außenminister zuletzt am 21.7.2003.

7.5.2. verfassungsrechtlich: automatische Verlängerung des Einsatzes: „Kräfte können eingesetzt werden, solange ein Ersuchen der mazedonischen Regierung und ein entsprechender Beschluss der EU sowie die konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestags vorliegen“ (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 20.3.2003).

7.6. Einsetzbares Personal

7.6.1. Art: Berufssoldaten; Soldaten auf Zeit; aufgrund freiwilliger Verpflichtung für besondere Auslandsverwendungen: Grundwehrdienstleistende, die sich zu einer unmittelbar anschließenden Wehrübung verpflichtet haben oder sich zu freiwilligem zusätzlichem Wehrdienst verpflichtet haben, freiwillig zusätzlichen Wehrdienst Leistende, Reservisten (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 20.3.2003).

7.6.2. Umfang: 70 Soldaten; bei Lageverschlechterung dürfen deutsche Kräfte von SFOR und KFOR zur Unterstützung herangezogen werden; dabei und im Fall von Kontingentwechseln darf die Personalobergrenze von 70 Soldaten vorübergehend überschritten werden (Beschluss des Deutschen Bundestags vom 20.3.2003). ■

Quality and Accountability in Humanitarian Assistance. How to put it into practise?

Peter Schmitz*

1. Introduction

The 1994 genocide in Rwanda and the following humanitarian crisis in the Democratic Republic of Congo were a turning point in humanitarian assistance. The multidonor study conducted in the aftermath of the Goma refugee crisis showed great concern about the quality and effectiveness of humanitarian assistance provided by international NGOs. The research revealed that resources were wasted because of the duplication of activities. Many NGOs in the field performed poorly and lacked professional competences. The services they delivered were not effective – not to talk about efficiency – and “unnecessary deaths” occurred.

Following this disastrous result, an intensive world-wide discussion on how to improve humanitarian assistance was initiated. This discussion soon brought up some key issues, which are still relevant to the daily work of humanitarian workers.

The increasing complexity of disasters, the growing number of disasters, and the multiplicity of actors (approximately 300 international NGOs), with different approaches and different measures of success underpin the need to define common standards and guidelines regarding the provision of humanitarian assistance. And it is not only about the technical and logistical aspects of the provision of services to fulfil needs, which arise from a disaster or in conflict situations and also concerning the mandate of humanitarian assistance, an internationally agreed and respected common understanding upon which humanitarian assistance is provided.

The motivation behind the provision of humanitarian assistance is no more only charitable or philanthropic, in order “to

do something good”. It is a common understanding that populations who are affected by disaster, conflict, crisis and other calamities have the “human right” to receive assistance without sacrificing their dignity as human beings. Nowadays there seems to be more clarity in international legal instruments that form the basis of the work of humanitarian workers. These instruments are used by humanitarian NGOs to negotiate access to affected populations who need protection and to discuss and argue that humanitarian action is provided impartially and independently.

2. How can we implement all this? How can NGOs ensure quality and accountability?

From the viewpoint of international NGOs it is a “must” to address these questions, and to answer them taking into account their own structural organisation and plans. This is definitely a positive move towards quality, but it is not easily introduced because it needs time, energy and financial investment. At the same time, the demands and expectations of public donors, for example ECHO, to prove quality management and professionalism in a transparent way, are increasing steadily. Donors request evidence of efficient quality performance according to certain standards and guidelines. They want to measure and prove that the funds given to their partners, the NGOs, contributed to save lives and to alleviate suffering in affected populations. Those NGOs who are not prepared to abide by these standards might be out of the game in the future. This is to a certain extent a move in the right direction. A disadvantage is that donors and NGOs are forced

* Dr. Peter Schmitz (MD, Surgeon, Dipl. HCMTTC, Engineer) is programme director of Malteser Hilfsdienst e.V., a German humanitarian NGO based in Cologne.

to increase their overhead structures to fulfil all the rules and regulations for monitoring and reporting purposes.

One of the first steps to find answers to the question “how to put the high demands for quality and accountability into practise”, is to agree on the terminology. It must be noted that there are different definitions of accountability. Davidson and Raynard’s definition seems to fit for humanitarian assistance and consists of five elements:

1. Agreeing on the roles and responsibilities of the organisations and their personnel;
2. Taking action in accordance with the agreed roles and responsibilities;
3. Reporting on and accounting for action taken;
4. Responding to the needs and views of stakeholders;
5. Complying with agreed standards of performance.

However, one element must be added: being aware to whom NGOs are accountable. Primarily, humanitarians are accountable to the most vulnerable groups, i.e., the affected population and their stakeholders, but also to the donors, the media, the public “at home” and to their own organisation. It must be stressed that humanitarian workers have many clients with different expectations. Clear policies, strategies and objectives help to reduce confusion and improve efficiency. Therefore, NGOs need to communicate their policies and objectives to the public, and, unfortunately often neglected, to their employees in headquarters and in the field.

Luckily, since Goma 1994, many things have developed in the right direction and humanitarian workers do not need to re-invent the wheel. There have been numerous initiatives towards achieving a common understanding, agreements and guidelines on how to improve quality and accountability. Codes of conduct have been defined and/or adopted. Now there are reference papers on technical issues for relevant sectors of humanitarian assistance as well as on the mandate of humanitarian aid. The Humanitarian Charter and the Minimum Standards of the Sphere Project, for example, are widely accepted as reference and guiding principles. These documents, which are an agreement of more than 200 international NGOs, are universally applicable and continuously revised and further developed.

The Sphere Project¹ is straightforward and provides humanitarian workers with practical tools, guidelines and references to plan, implement and monitor humanitarian assistance in a complex working environment. The Sphere Project is an instrument to define people’s needs in order to live with dignity. Furthermore, several inter-agency initiatives are providing support for policy development, and tools for monitoring and self evaluation. Instruments explaining “how to evaluate humanitarian assistance” are developed and training material is offered by ALNAP (Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action).² Other useful and up-to-date information is available from the Humanitarian Accountability Project (HAP)³ and from the Humanitarian Practise Network (HPN).⁴ People-in-Aid⁵ supports human resources management requirements in humanitarian assistance.

However, to get off the ground, NGOs need not only to sign onto codes and standards. If they want to achieve accountability towards their beneficiaries, they need to set up their own structures accordingly. Recently the Humanitarian Accountability Project published several key findings based on research and pilot programmes carried out in the field in order to identify and test a variety of accountability mechanisms on behalf of the beneficiaries of humanitarian aid.⁶

The conclusion was:

1. Accountability mechanisms need to be integrated into existing programmes because it is neither cost effective nor sustainable to go through parallel external structures, i.e. the watchdog approach does not work.
2. Although the humanitarian sector moved towards better policies and standards, adherence to standards was not (could not be) examined because agencies did not invest adequately in monitoring.

As long as NGOs do not adhere consistently to agreed standards and as long they do not set up mechanisms to monitor this adherence, they hardly can be held accountable. So far there are no sanctions applied for non-adherence. The codes and standards have no teeth, but there are new initiatives to establish inter-agency mechanisms⁷ to monitor whether codes and standards are applied and, if so, how they are implemented. In the long run membership could provide advantages such as increased credibility towards donors.

Another aspect of the NGOs’ work is the constant need to be up-to-date on current issues within the context of humanitarian assistance in an increasingly politically charged environment. Humanitarian aid agencies need to lobby for the implementation of their guiding principles, which are challenged today on a daily basis. The best illustrations are Iraq, the Middle East and the Democratic Republic of Congo. What is the NGOs position towards the Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan, and is there a new role for NGOs in the context of the global war on terror? What implications does it have for NGO security policies? How can NGOs prepare their staff to cope with these risks and how can NGOs protect them in order to prevent them from getting drawn into armed conflict and terror attacks?

For conclusion, it must be stated that the humanitarian sector is an extremely complex and dynamic field. The answer to the introductory question, “how to put quality and accountability into practise”, is that NGOs can work towards quality and can achieve accountability, two elements which are indeed relevant for humanitarian assistance. Concepts and tools have been developed and are available. Now they need to be applied and implemented. We will not get this free of charge. We need the political commitment inside the organisations

¹ Further information is available at <http://www.sphereproject.org>.

² Further information is available at <http://www.alnap.org>.

³ Further information is available at <http://www.hapgeneva.org>.

⁴ Further information is available at <http://www.odihpn.org.uk>.

⁵ Further information is available at <http://www.peopleinaid.org>.

⁶ AlertNet, 10 June 2003.

⁷ Further information available at <http://www.hapinternational.org>.

and of the politicians which must then be followed by the appropriate allocation of financial resources. Only if taken seriously, can quality and accountability be increased. From the outside (donor, public, beneficiaries) there is an increasing demand and pressure in the same direction. NGOs are competing for resources, but, at the same time, there is a need for coordination and common understanding of standards and guidelines.

3. What can NGOs do to further improve accountability?

1. Good performance in financial management is seen as a priority.
2. Personnel management and human resources development are top priorities and need more attention. In this context safety and security issues need to be addressed.
3. Needs-based approach should be used according to standards and appropriate methods.
4. Structures should be established for proper project planning, monitoring and evaluation.
5. Participation must be taken more seriously. This will contribute to sustainability.
6. Relief, rehabilitation and development should be linked in post conflict situations, a common challenge for NGOs.
7. Coordination and lobbying must be improved and intensified.
8. Advocacy and awareness on humanitarian issues must be increased.

4. Where to get help?

There are plenty of resources: Sphere Project, People-in-aid, HAP, HPN, ECHO, universities and institutes. Concepts,

handbooks, codes of conduct, policies and guidelines including training material, and courses are available and easily accessed.

5. What NGOs need to discuss, be aware of and follow up

Today there are a number of serious critical issues where the humanitarian NGO community needs to define its role and/or position.

1. What is the role of NGOs after 9/11 and in the global war on terror?
2. What are the limits of the civil military co-operation?
3. To what extent may it be accepted that humanitarian assistance is instrumentalised by (donor-) governments to support their political and/or economical interest in conflict regions?
4. Impartiality, neutrality and politics must be balanced in peace keeping, peace enforcing operations or in failed states, countries with poor governance and lack of political choices.
5. Those conflicts and crisis which are politically and economically of low interest and must not be left out of sight which are neglected by the media.
6. The demand for better performance and professional management might lead to commercialising aid.
7. The best quality of humanitarian action must be maintained as an important part and expression of civil society's responsibilities and functions world-wide.

These are the current and most challenging issues in the context of humanitarian assistance that need to be addressed in order to enhance quality and accountability in this complicated working environment. ■

Die Anklage und der Haftbefehl gegen Charles Ghankay Taylor durch den Sondergerichtshof für Sierra Leone

Simon M. Meisenberg*

1. Hintergrund

Am 4. Juni 2003 veröffentlichte der Ankläger des Sondergerichtshofes für Sierra Leone (SLStGH), *David Crane*, auf einer Pressekonferenz im Hauptquartier der United Nations Mission for Sierra Leone (UNAMSIL) die Anklageschrift und den Haftbefehl gegen den amtierenden Präsidenten der Republik Liberia, *Charles Ghankay Taylor*. Der Zeitpunkt war wohl gewählt, da sich *Charles Taylor* zu Friedensgesprächen mit liberianischen Bürgerkriegsparteien in Ghana befand. Dies war seit langer Zeit der erste Auslandsaufenthalt *Charles Taylors*, der unter einem Reisebann des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen steht.¹ Zur Verwunderung des Anklägers wurde *Charles Taylor* jedoch nicht von den ghanaischen Autoritäten festgenommen, sondern mit dem Flug-

zeug des Präsidenten von Ghana, *John Kufour*, in einer überstürzten Abreise nach Monrovia ausgeflogen. Kurze Zeit später flammten die Kämpfe um Monrovia wieder auf, bei denen es zu einer hohen Zahl von Verletzten und Todesfällen in der Zivilbevölkerung kam. Einige Presseberichte gaben dem SLStGH eine Mitschuld an diesen Ereignissen und entfachten zugleich eine Diskussion zwischen traditioneller Friedensdiplomatie und der Strafverfolgung von Völkerstrafverbrechen, die die Frage des Vorranges zwischen Frieden

* Rechtsassessor *Simon M. Meisenberg* ist Doktorand an der Ruhr-Universität Bochum und Verteidigungsassistent am JStGH. Der Autor hat die Wahlstage seines Rechtsreferendariats am Sondergerichtshof für Sierra Leone absolviert.

¹ UN Doc. S/Res. 1343 (2001), v. 7. März 2001, Ziff. 7 i.V.m. UN Doc. SC/7253 v. 26. Dezember 2001.

oder Gerechtigkeit aufwirft.² *Charles Taylor*, der seit 1989 Liberia als Führer der *National Patriotic Front of Liberia* (NPFL) in einen blutigen Bürgerkrieg verwickelt hatte und 1995, nach sechs Jahren Bürgerkrieg, die liberianische Regierung unter *Samuel Doe* stürzte, wurde 1997 in einer demokratischen Wahl zum Präsidenten Liberias gewählt. Unter Wahlbeobachtern wurde diese als rechtsstaatlich und fair bezeichnet.³

Der Eröffnungsbeschluss und der Haftbefehl gegen *Charles Taylor* wurden von Richter *Bankole Thompson* am 7. März 2003 in London ausgestellt, die bis zu ihrer Bekanntmachung am 4. Juni 2003 durch einen Beschluss des Gerichtes unter Verschluss blieben.⁴ Ein Aufhebungsbeschluss wurde erstaunlicherweise erst am 12. Juni 2003 erlassen.⁵ Die Missachtung des Gerichtsbeschlusses hatte für den Ankläger keine rechtlichen Konsequenzen.⁶ Die Anklageschrift wirft *Charles Taylor* vor, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht auf dem Territorium Sierra Leones begangen zu haben und dabei eine Person mit der „größten Verantwortlichkeit“ für diese Verbrechen zu sein. Die Eigenschaft *Charles Taylors* als amtierendes Staatsoberhaupt wird im Eröffnungsbeschluss als Prozesshindernis nicht erörtert. Gegen die Anklageschrift und gegen den Haftbefehl legte *Charles Taylor* am 23. Juli 2003 Beschwerde beim SLStGH ein. Liberia wandte sich zudem mit einem Antrag an den Internationalen Gerichtshof (IGH) in Den Haag.⁷ Beide Anliegen berufen sich auf die Immunität eines Staatsoberhauptes als Prozesshindernis. Der Antrag vor dem IGH dürfte wohl keine Aussichten auf Erfolg haben, da Sierra Leone die Gerichtsbarkeit des IGH nicht als obligatorisch anerkennt und eine einseitige Staatenerklärung gemäß der sog. Fakultativklausel nach Art. 36 Abs. 2 IGH Statut nicht zu erwarten ist. Im August 2003 zog sich *Charles Taylor* aufgrund des starken internationalen Drucks ins nigerianische Exil zurück.

Die Anklage gegen *Charles Taylor* ist die zweite eines Kriegsverbrechertribunals gegen ein amtierendes Staatsoberhaupt. Die erste war jene gegen *Slobodan Milošević* durch den Jugoslawien Strafgerichtshof (JStGH). Die Anklage des Ruanda Strafgerichtshofes (RStGH) gegen *Jean Kambanda* wurde erst erhoben, als dieser schon sein Amt als Ministerpräsident der Übergangsregierung niedergelegt hatte. Die Anklage vor dem SLStGH ist jedoch die erste eines sog. „gemischten“ Gerichtshofes gegen ein Staatsoberhaupt. Der SLStGH basiert auf einem Vertrag zwischen den Vereinten Nationen und dem Staat Sierra Leone und enthält im Gegensatz zu den klassischen internationalen Strafgerichtshöfen nationale Elemente.⁸ Durch diese rechtliche Konstellation und Eigenschaft können sich mit der Rechtsprechung des IGH im Fall Demokratische Republik Kongo gegen Belgien vom 14. Februar 2002 (*Haftbefehl*-Fall) andere Schlussfolgerungen bezüglich der Immunität als Prozesshindernis ergeben.⁹ Der IGH entschied in diesem umstrittenen Urteil, dass die Amtseigenschaft von Außenministern völkerrechtlich ein Prozesshindernis vor nationalen Gerichten darstellt und nur unter bestimmten Umständen ein Haftbefehl zulässig ist. Eine Ausnahme machte der IGH in seinem *obiter dictum* für „bestimmte internationale Strafgerichte“.¹⁰

Die Entscheidung der Berufungskammer des SLStGH steht noch aus.¹¹

Im Folgenden soll untersucht werden, ob durch die rechtlich neue Konzeption des SLStGH im Vergleich zu bestehenden internationalen Strafgerichtshöfen und der Rechtsprechung des IGH im *Haftbefehl*-Fall ein Prozesshindernis im konkreten Fall von *Charles Taylor* vorlag. Die zentrale Frage für die Rechtmäßigkeit des Vorgehens des SLStGH ist hierbei, ob es sich bei dem SLStGH um ein „bestimmtes internationales Strafgericht“ im Sinne des *Haftbefehl*-Falles handelt oder nicht. Zur Erörterung dieser Frage soll die Entscheidung des IGH zusammengefasst und seine Schlussfolgerungen und die Konsequenzen für eine strafrechtliche Verfolgung *Charles Taylors* dargestellt werden (2). Sodann wird der rechtliche Status des SLStGH im Völkerrecht erläutert (3), um danach die juristischen Konsequenzen aus dem rechtlichen Status des SLStGH und der IGH Rechtsprechung für die rechtmäßige Strafverfolgung von amtierenden Staatsoberhäuptern vor dem SLStGH zu ziehen (4).

2. Immunität *Charles Taylors* im Lichte der *Haftbefehl*-Entscheidung des IGH

Der IGH entschied am 14. Februar 2001 über eine von der Demokratischen Republik Kongo (D.R.Kongo) gegen das Königreich Belgien eingereichte Klage. Diesen Fall kann man ohne Zweifel als eine der umstrittensten Entscheidungen des IGH seit seiner Gründung nennen, was sich in der Zahl der hierzu publizierten Beiträge widerspiegelt. Der vorliegende Beitrag soll das IGH-Urteil nicht umfassend darstel-

² *J. Bravin*, Sierra Leone Indictment on War Crimes Weigh Issue of Peace or Justice, in: Wall Street Journal v. 28. Juli 2003, S. 1; *D. Johnson*, UN-Tribunal schürt Krieg in Liberia, in: die Tageszeitung v. 6. Juni 2003, S. 11.

³ *D. Harris*, From 'Warlord' to 'Democratic' President: How *Charles Taylor* won the 1997 Liberian Elections, in: Journal of Modern African Studies 1999, S. 431, 437 f.

⁴ *Prosecutor v. Taylor*, Case No. SCSL-2003-01-I, Decision Approving the Indictment and Order for Non-Public Disclosure, v. 7. März 2003; *Prosecutor v. Taylor*, Warrant of Arrest and Order for Transfer and Detention, v. 7. März 2003.

⁵ *Prosecutor v. Taylor*, Order for the Disclosure of the Indictment, the Warrant of Arrest and Order for Transfer and Detention and the Decision Approving the Indictment and Order for Non-Disclosure, v. 12. Juni 2003.

⁶ Solche können nach Regel 77 (A) (ii) der SLStGH Verfahrensordnung gegen Personen verhängt werden, die Beschlüsse des Gerichtshofes vorsätzlich missachten.

⁷ IGH Presseerklärung, Press Release 2003/26, v. 5. August 2003.

⁸ Agreement between the United Nations and the Government of Sierra Leone on the Establishment of the Special Court for Sierra Leone, v. 16. Januar 2000 (Vertrag), Annex des Berichts des Generalsekretärs, Report of the Secretary General on the Establishment of a Special Court for Sierra Leone, UN Doc. S/2000/915, v. 4. Oktober 2000. Deutsche Übersetzung des Statuts in: HuV-I 2004, S. 47 ff. (in diesem Heft).

⁹ IGH, Case Concerning the Arrest Warrant of 11. April 2000, *Democratic Republic of Congo v. Belgium* (*Haftbefehl*-Fall), v. 14. Februar 2001, General List n°. 121; Auszüge des Urteils in deutscher Übersetzung von *C. Maierhöfer* in: EuGRZ 2003, S. 563 ff.; englischer Text in: HRLJ 2002, S. 330 ff.; voller französischer Wortlaut in: RUDH 2002, S. 360 ff.; Entscheidung abrufbar unter: www.icj-cij.org (am 24. Januar 2004).

¹⁰ *Ibid.*, Ziff. 61.

¹¹ Gem. Regel 72 (E) der SLStGH-Verfahrensordnung werden Entscheidungen, die die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes betreffen direkt von der Berufungskammer entschieden. Die Möglichkeit der Beschwerde ist somit ausgeschlossen.

len und analysieren, sondern allein die für den vorliegenden Fall maßgeblichen Tatsachen erörtern.¹²

2.1. Sachverhalt der *Haftbefehl*-Entscheidung des IGH

In Ausübung des Weltrechtspflegeprinzips nach Art. 7 des belgischen Gesetzes zur Verfolgung schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts vom 16. Juni 1993¹³ (mit Änderung des Gesetzes in der Fassung vom 10. Februar 1999),¹⁴ erließ ein belgischer Untersuchungsrichter einen internationalen Haftbefehl gegen den zu diesem Zeitpunkt amtierenden Außenminister der D.R.Kongo *Abdulaye Yerodia Ndombas (Yerodia)*. Der am 11. April 2000 erlassene Haftbefehl erging aufgrund des Verdachts, dass *Yerodia* Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen hatte. Ihm wurde insbesondere vorgeworfen, nach dem wiederholten Angriff der von Tutsi dominierten Regierung Ruandas auf ostkongolesisches Territorium zu Beginn des zweiten Kongo-Krieges im August 1998, die Bevölkerung öffentlich zu Angriffen gegen Tutsis aufgerufen zu haben. Danach soll es zu Massakern an der in der D.R.Kongo lebenden Tutsi-Minderheit gekommen sein. Art. 5 Abs. 3 des belgischen Gesetzes zur Verfolgung schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts erklärt, dass die Amtsimmunität für die Verfolgung von internationalen Verbrechen kein Prozesshindernis ist.¹⁵ Die D.R.Kongo zog nach der Übermittlung und der internationalen Verbreitung des Haftbefehls über *Interpol* am 17. Oktober 2000 vor den IGH und forderte eine Wiedergutmachung durch die Rücknahme des Haftbefehls (*restitutio in integrum*).

2.2. Das Urteil der *Haftbefehl*-Entscheidung des IGH

Mit dreizehn zu drei Stimmen entschied der IGH, dass Belgien durch den Erlass und die internationale Verbreitung des Haftbefehls völkerrechtswidrig gehandelt habe, und die Immunität des amtierenden Außenministers hätte berücksichtigen müssen. Nach dem Grundsatz *ne ultra petita* wird zu der Strafverfolgung internationaler Verbrechen nach dem Weltrechtspflegeprinzip keine Entscheidung getroffen.¹⁶

Der IGH kam in seinem Urteil zu dem Schluss, dass es völkerrechtlich anerkannt sei, Staatsoberhäuptern und Außenministern, genauso wie Diplomaten und Konsularangestellten, Immunität vor der zivilen und strafrechtlichen Gerichtsbarkeit in fremden Staaten zu gewähren.¹⁷ Der IGH stützte sein Urteil auf Völkergewohnheitsrecht.¹⁸ Zur Begründung eines solchen wird auf die hervorgehobene Stellung des Außenministers im Völkerrechtsverkehr verwiesen, insbesondere auf Art. 7 Abs. 2 a) des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen oder zwischen Internationalen Organisationen (WVKIO), der einen speziellen Immunitätsschutz für dienstliche Reisen des Außenministers enthält.¹⁹ Auf diese Begründung wird noch näher einzugehen sein, da *Charles Taylor*, wie oben erwähnt, unter einem Reisebann des Sicherheitsrates stand.²⁰ Der IGH lehnte zudem eine spezielle Immunitätsausnahme für den Verdacht von Völkerstraftatbeständen ab, wobei nur Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen in die Erörterung einbezogen werden und nicht der Straftatbestand des Völkermordes.²¹ Die Immunität eines

Amtsinhabers sei grundsätzlich absolut.²² Sie stelle ein Prozesshindernis dar.²³ Dazu gibt es nach der Ansicht des IGH in einem *obiter dictum* vier Fallvarianten, die eine Ausnahme bilden, da Immunität nicht Straflosigkeit bedeute:²⁴

- (1) bei Strafverfolgung im eigenen Land;
- (2) bei Strafverfolgung in einem fremden Staat, wenn der Staat, den der Amtsinhaber repräsentiert, auf die Immunität verzichtet;
- (3) nach dem Ausscheiden aus dem Amt, jedoch mit der Einschränkung, dass nur außerhalb der Amtszeit begangene Taten, oder „*private Taten*“, die während der Amtszeit begangen wurden, verfolgt werden;
- (4) vor „*bestimmten internationalen Strafgerichten*“ (wobei der IGH beispielhaft den Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) und den JStGH und RStGH nennt).²⁵

Keine der vier Ausnahmen war in dem Fall des kongolesischen Außenministers einschlägig.

2.3. Die Kritik an der *Haftbefehl*-Entscheidung im Schrifttum

Im Wesentlichen richtet sich die Kritik im Schrifttum auf fünf Punkte des Urteils. Zum einen wird die Methodik, mit welcher der Gerichtshof die Immunität eines Außenministers völkergewohnheitsrechtlich begründet, in Frage gestellt.²⁶ Der IGH hält sich hier nicht an die eigenen Maßstäbe, nach denen er eine Staatenpraxis hätte etablieren müssen.²⁷ Der

¹² Ausführlich zum *Haftbefehl*-Fall siehe nur *E. J. Guilherme de Aragão*, Grenzen des Weltrechtsgrundsatzes: Der Haftbefehl-Fall des IGH, in: HuV-I 2002, 77 ff.; *A. Cassese*, When may Senior State Officials be tried for International Crimes? Some Comments on the *Congo v. Belgium* Case, in: EJIL 13 (2002), 853 ff.; *C. Kreß*, Der Internationale Gerichtshof im Spannungsfeld von Völkerstrafrecht und Immunitätsschutz, Besprechung von IGH, Urteil vom 14.2.2002 (*Demokratische Republik Kongo gegen Belgien*), in: GA 2003, 25 ff.; *S. Wirth*, Immunity for Core Crimes? The ICJ's Judgment in the *Congo v. Belgium* Case, in: EJIL 13 (2002), S. 877 ff.; *C. Maierhöfer*, Weltrechtsprinzip und Immunität: Das Völkerstrafrecht vor den Haager Richtern, in: EuGRZ 2003, S. 545 ff.

¹³ Monitor belge, v. 5. August 1993.

¹⁴ Monitor belge, v. 23. März 1999 (englische Übersetzung in: 38 ILM [1999] 918); zu der damaligen Rechtslage siehe *K. Bremer*, Strafverfolgung von Kriegsverbrechen nach belgischem Recht, in: HuV-I 2000, S. 4 ff.

¹⁵ Zwischenzeitlich wurde das Gesetz geändert und abgeschwächt, siehe hierzu *M. Rau*, Das Ende der Weltrechtspflege? Zur Abschaffung des belgischen Gesetzes über die universelle Verfolgung völkerrechtlicher Verbrechen, in: HuV-I 2003, S. 212 ff.

¹⁶ IGH, a.a.O. (Fn. 9), Ziff. 43.

¹⁷ IGH, a.a.O. (Fn. 9), Ziff. 53–55.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Eine Einschränkung des Reisebanns galt für Reisen zu den Vereinten Nationen und diversen afrikanischen Organisationen, UN Doc. S/Res. 1343 (2001), a.a.O. (Fn. 1), Ziff. 7.

²¹ IGH, a.a.O. (Fn. 9), Ziff. 56–60.

²² IGH, a.a.O. (Fn. 9), Ziff. 58.

²³ IGH, a.a.O. (Fn. 9), Ziff. 60.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ IGH, a.a.O. (Fn. 9), Ziff. 60–61.

²⁶ *C. Kreß*, a.a.O. (Fn. 12), S. 31; *P. Sands*, International Law Transformed? From Pinochet to Congo ...? in: LJIL 2003, S. 37, 48;

²⁷ Vgl. *Northsea Continental Shelf, Federal Republic of Germany v. Denmark/Federal Republic of Germany v. Netherlands (Nordsee-Festlandsockel-Fall)*, ICJ Rep. 1969, S. 42.

IGH stützt sich bei seiner Herleitung einer gewohnheitsrechtlich anerkannten Immunität eines Außenministers allein auf die WVKIO, und folgert hieraus bereits ein „fest etabliertes“ Völkergewohnheitsrecht.²⁸ Der IGH etabliert nicht ein Völkergewohnheitsrecht, er vermutet es. Zweiter Kritikpunkt am Urteil ist die Gleichsetzung von Außenministern und Staatsoberhäuptern.²⁹ Dass letztere eine völkergewohnheitsrechtliche Immunität vor strafrechtlicher und ziviler Gerichtsbarkeit beanspruchen können, stand außer Zweifel. Dass eine solche über eine gewagte Analogie ebenso auf Außenminister übertragen wird, ist insbesondere durch gewichtige Meinungen im Schrifttum umstritten.³⁰ Kritisch ist drittens, dass eine solche Immunität unterschiedslos auch bei den schwersten Menschenrechtsverbrechen – Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen – gelten soll. Hier werden der Evolution des Völkerstrafrechts und dem Grundsatz der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit nicht genügend Rechnung getragen.³¹ Viertens versucht der IGH zwischen privaten und offiziellen Delikten zu unterscheiden, obwohl eine solche Abgrenzung in der Praxis nur schwer durchzuführen ist, und mit ihr offizielle Akte von einer nationalen Strafverfolgung ausgenommen werden.³² Dies ist besonders misslich, da das Völkerstrafrecht in einer sog. *top-down*-Betrachtung traditionell bei Makroverbrechen von der Hauptverantwortlichkeit der Staatsführungsebene ausgeht.³³ Ferner muss als fünfter Kritikpunkt die Unbestimmtheit des Urteils, insbesondere in Bezug auf die vier Ausnahmefälle zur Immunität, hinzugefügt werden, da sich hierdurch erhebliche Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung ergeben können.³⁴ Dies wird sich insbesondere im vorliegenden Fall von *Charles Taylor* zeigen.

2.4. Schlussfolgerung aus dem *Haftbefehl*-Fall für eine Strafverfolgung *Charles Taylors*

Für die Erörterung des Falles von *Charles Taylor* wird im Folgenden der Versuch unternommen, die Grundsätze des *Haftbefehl*-Falles in eine mit der Rechtsprechung des IGH konforme Lösung umzusetzen. Dabei sollen die Eigenschaft *Charles Taylors* am 4. Juni 2001 als amtierender liberianischer Präsident sowie der aktuelle Status *Charles Taylors* als Präsident a. D. in Betracht gezogen werden. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass durch die „*Gleichbehandlungsthese*“³⁵ des IGH die oben genannten vier Ausnahmen der Immunität auch für Staatsoberhäupter gelten, obwohl eine solche Immunität im Völkerrecht zuvor anerkannt war, und der Wortlaut im IGH-Urteil sich nur auf Außenminister bezieht.³⁶ Es besteht jedoch kein Zweifel, dass sich die im IGH-Urteil aufgestellten Grundsätze zur Immunität eines Außenministers, durch das Muster der Argumentation gleichwertig auf ein Staatsoberhaupt anwenden lassen.³⁷

Es stellt sich die Frage, ob die gleichen Schlussfolgerungen für ein Staatsoberhaupt zu ziehen sind, auf dem ein Reisebann der Vereinten Nationen liegt. Der IGH hatte sich, bei seiner Herleitung vom Völkergewohnheitsrecht auf die Eigenschaft eines Außenministers und die mit diesem Amt verbundenen Auslandsreisen bezogen.³⁸ *Charles Taylor* durfte jedoch durch die „Ächtung“ des Sicherheitsrates am zwischenstaatlichen Verkehr, der zu einer zentralen Aufgabe

eines Staatsoberhauptes zählt, nur eingeschränkt teilnehmen. Hierdurch könnte diesem konkreten Fall, aufgrund der einseitigen Argumentation des IGH zur Folgerung einer völkergewohnheitsrechtlichen Immunität, die Grundlage entzogen werden. In einer Anlehnung an den *Noriega*-Fall³⁹ könnte man durch diese „Ächtung“ zu ähnlichen Schlussfolgerungen im Falle *Charles Taylors* gelangen. Vorliegend soll aber eine IGH konforme Lösung erörtert werden, so dass der Umstand des Reisebannes nicht weiter vertieft werden soll.

2.4.1. Strafrechtliche Verfolgung *Charles Taylors* als Präsident Liberias

Nimmt man das Datum der Veröffentlichung der Anklageschrift und des Haftbefehls vom SLStGH als Anknüpfungspunkt für die rechtliche Erörterung einer möglichen Immunität, so ergeben sich aus dem *Haftbefehl*-Fall mehrere Möglichkeiten:

- (1) *Charles Taylor* kann in Liberia für Völkerstraftaten angeklagt werden, die er im Ausland begangen hat.
- (2) *Charles Taylor* kann als amtierender Staatspräsident wegen des Verdachts auf Völkerstraftaten vor einem nationalen Gericht außerhalb Liberias angeklagt werden, wenn Liberia auf die Berufung seiner Immunität verzichtet.

²⁸ Kritisch hierzu Richer *Al-Khasawneh*, IGH, a.a.O. (Fn. 9), Dissenting Opinion Judge *Al-Khasawneh*, Ziff. 1.

²⁹ Siehe gemeinsames Sondervotum der Richter *Higgins*, *Kooijmans* und *Buergenthal*, IGH, a.a.O. (Fn. 9), Joint Separate Opinion of Judges *Higgins*, *Kooijmans* and *Buergenthal*, Ziff. 81 f.; *C. Kreß*, a.a.O. (Fn. 12), S. 31, 32; *P. Sands*, What is the ICJ for?, in: *Revue belge de droit international* 2002, 537, 540.

³⁰ *A. Watts*, The Legal Position in International Law of Heads of States, Heads of Government and Foreign Ministers, in: *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye* 247 (1994-III), S. 109 f.; *Institut de droit international*, The Immunities from Jurisdiction and Execution of Heads of States and Heads of Governments in International Law, v. 26. August 2001, unter www.idi-ii.org (am 22. Januar 2004).

³¹ *C. Kreß*, a.a.O. (Fn. 12), S. 33; *A. Winants*, The *Yerodia* Ruling of the International Court of Justice, in: *LJIL* 2003, S. 491, 498; *E. J. Guilherme de Aragão*, a.a.O. (Fn. 12), S. 78.

³² *A. Cassese*, a.a.O. (Fn. 12), S. 869 f.

³³ *C. Kreß*, a.a.O. (Fn. 12), S. 35.

³⁴ *P. Gaeta*, *Rationae Materiae* Immunities of Former Heads of State and International Crimes: The *Hissène Habré* Case, in: *JICJ* 2001, 186.

³⁵ *C. Kreß*, a.a.O. (Fn. 12), S. 32; *C. McLachlan*, *Pinochet* Revisited, in: *ICLQ* 2002, S. 959, 960.

³⁶ IGH, a.a.O. (Fn. 9), Ziff. 51 besagt: „For the purposes of the present case, it is only the immunity from criminal jurisdiction and the inviolability of an incumbent Minister for Foreign Affairs that falls for the Court to consider.“ Dennoch ist auch dies umstritten, siehe *Paola Gaeta*, a.a.O. (Fn. 34), S. 195, Fn. 17.

³⁷ *P. Sands* und *A. Macdonald*, Submission of the *Amicus Curiae* on the Head of State Immunity, *The Prosecutor v. Taylor*, Case No. 2003-01-I, v. 23. Oktober 2003; *D. F. Orentlicher*, Submissions of the *Amicus Curiae* on Head of State Immunity, *The Prosecutor v. Taylor*, Case No. SCSL-2003-01-I, v. 23. Oktober 2003; *C. P. R. Romano* und *A. Nollkaemper*, The Arrest Warrant Against the Liberian President, *Charles Taylor*, ASIL Insights, v. Juni 2003, unter www.asil.org/insights (am 24. Januar 2004); *C. Kreß*, a.a.O. (Fn. 12), S. 35; anderer Ansicht ist *C. McLachlan*, a.a.O. (Fn. 35), S. 963.

³⁸ IGH, a.a.O. (Fn. 9), Ziff. 53.

³⁹ *United States v. Noriega*, 746 F. Supp. 1506, 1519 (S. D. Fla. 1990); *Noriega* wurde die Immunität mit dem Hinweis versagt, dass ein Staatsoberhaupt auch als solches anerkannt sein muss.

- (3) *Charles Taylor* kann von einem internationalen Strafgericht angeklagt werden, das durch eine Resolution nach Kapitel VII UN-Charta errichtet wurde. Ferner ist eine Anklage vor dem IStGH möglich, falls dieser zuständig ist.
- (4) *Charles Taylor* kann von einem sonstigen „bestimmten internationalen Strafgericht“ angeklagt werden.

Die ersten zwei Möglichkeiten erweisen sich rasch als utopisch und nicht durchsetzbar. In einem von einer korrupten und despotischen Elite regierten Staat ist eine Anklage oder ein Verzicht auf die Immunität unwahrscheinlich, werden doch die Verbrechen typischerweise mit dem Wissen oder gar der Beteiligung der obersten Funktionsträger solcher Staaten begangen.⁴⁰ Nach den Erfahrungen der JStGH und RStGH – insbesondere der damit verbundenen Kosten – und der neuen Tendenz „gemischte“ Gerichtshöfe, wie den SLStGH und „außerordentliche Strafammern“ in Kambodscha⁴¹ zu errichten, ist die dritte Möglichkeit einen weiteren Gerichtshof nach dem Muster der beiden *ad hoc*-Tribunale zu errichten, nicht gewählt worden. Eine Anklage vor dem IStGH ist nicht möglich, obwohl Sierra Leone Vertragsstaat ist, da die in der Anklageschrift genannten Verbrechen vor dem In-Kraft-Treten des IStGH-Statuts liegen.⁴² Somit bleibt alleine die vierte Möglichkeit, die Anklage *Charles Taylors* als amtierendes Staatsoberhaupt vor einem sonstigen „bestimmten internationalen Strafgericht“ zu erheben. Ob es sich bei dem SLStGH um solch ein „bestimmtes internationales Strafgericht“ handelt, soll weiter unten im Text erörtert werden.

2.4.2. Strafrechtliche Verfolgung Charles Taylors nach Niederlegung seines Amtes als Präsident Liberias

Mitte August hat *Charles Taylor* Liberia verlassen und sich im nigerianischen Exil niedergelassen. Um der aktuellen rechtlichen Lage Rechnung zu tragen, sollen zudem die weiteren Möglichkeiten einer strafrechtlichen Verantwortung nach Völkerstrafrecht im Einklang mit dem IGH dargestellt werden. Die vier oben im Text aufgezeigten Möglichkeiten einer strafrechtlichen Verfolgung gelten auch nach *Taylors* Abdankung aus dem Präsidentenamt. Hinzu kommt jedoch noch eine fünfte Möglichkeit: *Charles Taylor* ist nach seiner Amtsniederlegung für Völkerstraftaten haftbar, die er während seiner Amtszeit als Privatperson unternommen hat. Bei „offiziellen Handlungen“ soll im Sinne des *Haftbefehl*-Falles nach wie vor keine Immunitätsausnahme bestehen. Diese Konzeption ist wegen ihrer schweren Differenzierbarkeit stark kritisiert worden.⁴³ Für den Fall *Charles Taylor* könnte eine solche Abgrenzung jedoch einfacher sein, da die Gewinne aus seinen vermeintlichen Straftaten, insbesondere aus dem Diamantenhandel aus Sierra Leone, auf ein schweizerisches Privatkonto *Taylors* geflossen sein sollen. Im Juni 2003 ließ der Ankläger diese Schweizer Konten *Charles Taylors* einfrieren.⁴⁴ Durch diese offenkundige private Bereicherung dürfte es schwer sein, die angeklagten Handlungen als offizielle Handlungen des Staates Liberias zu bezeichnen.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Immunität als Verfahrenshindernis kein Verfahrensrecht, sondern ein Privileg ist, das der betreffende Staat bestimmten Personen gewährt. Über

dieses Privileg kann der Staat disponieren. Dies wird vom IGH ausdrücklich festgehalten, da der Entsendestaat auf die Immunität seiner hohen Repräsentanten verzichten kann.⁴⁵ Wie bereits oben erwähnt ist ein solcher Verzicht in autoritären Staaten unwahrscheinlich. Nach dem Machtwechsel in Liberia könnte sich aber dieser Gesichtspunkt geändert haben. Aus Gründen der Eindeutigkeit hätte der SLStGH Liberia in dem Verfahren gegen *Charles Taylor* als *amicus curiae* einladen können,⁴⁶ um Gewissheit über eine Aufrechterhaltung der Immunität zu erhalten. Bei einem Verzicht auf die Immunität Liberias wäre eine Abgrenzung zwischen offiziellen und privaten Handlungen ebenfalls nicht mehr nötig.

2.5. Fazit

Nach der Rechtsprechung des IGH und nach praktischen Gesichtspunkten ist ein Haftbefehl und eine Anklage gegen *Charles Taylor* für private wie offizielle Verbrechen nur durch ein „bestimmtes internationales Strafgericht“ möglich. Alternativ kann *Charles Taylor* seit seiner Amtsniederlegung vor nationalen Gerichten angeklagt werden, wobei sich die Strafverfolgung hierbei nur auf private Verbrechen beschränken darf, solange Liberia auf die Immunität nicht verzichtet. Zu klären ist im Folgenden, ob der SLStGH ein solches „bestimmtes internationales Strafgericht“ im Sinne des *Haftbefehl*-Falles ist. Ist es es nicht, könnte der SLStGH nur die Völkerstraftaten verfolgen, die *Charles Taylor* in seiner privaten Kapazität begangen hat.

3. Rechtliche Einordnung des SLStGH im Völkerstrafrecht

Über die Errichtung des SLStGH und seine Gerichtsbarkeit sind bereits eine Fülle von Beiträgen erschienen, so dass sich der vorliegende Beitrag alleine auf die rechtliche Einordnung des Gerichts im Völkerstrafrecht begrenzt und insbesondere klarstellen soll, ob es sich um ein nationales oder internationales Strafgericht handelt.⁴⁷

3.1. Errichtung des SLStGH

Der SLStGH wurde durch einen Vertrag zwischen der Regierung Sierras Leones und den Vereinten Nationen gegründet.⁴⁸

⁴⁰ Diese Ironie wird auch von Richterin *van den Wyngaert* in ihrem Sondervotum ausgesprochen, IGH, a.a.O. (Fn. 9), Dissenting Opinion of Judge *van den Wyngaert*, Ziff. 75.

⁴¹ UN Doc. A/57/228 B.

⁴² Siehe Anklageschrift *Prosecutor v. Taylor*, Indictment, v. 7. März 2003, unter www.sc-sl.org (am 24. Januar 2004).

⁴³ A. *Cassese*, a.a.O. (Fn. 12), S. 870.

⁴⁴ Bundesamt für Justiz, Pressemitteilung v. 23. Juni 2003, Konten *Taylors* vorsorglich gesperrt: Rechtshilfeersuchen des Spezialgerichtshofes für Sierra Leone, unter: www.ofg.admin.ch (am 24. Januar 2004).

⁴⁵ IGH, a.a.O. (Fn. 9), Ziff. 61.

⁴⁶ Eine solche Möglichkeit besteht gem. Regel 74 der Verfahrensordnung des SLStGH.

⁴⁷ Siehe *J. E. Wetzel*, Der aktuelle Fall: Der Special Court für Sierra Leone, in: HuV-I 2003, S. 147 ff.; *R. Cryer*, A “Special Court” for Sierra Leone, in: ICLQ 2001, S. 435 ff.; *M. Frulli*, The Special Court for Sierra Leone: Some Preliminary Comments, in: EJIL 2000, S. 857 ff.; *S. Beresford* und *A. S. Muller*, The Special Court for Sierra Leone: An Initial Comment, in: LJIL 2001, S. 635 ff.; *A. McDonald*, Sierra Leone’s Shoestring Special Court, in: IRRC 2002, S. 121 ff.; instruktiv *M. Crippa*, La Corte Speciale per la Sierra Leone, in: *Revista internazionale dei diritti dell’uomo* 2002, S. 449 ff.

⁴⁸ UN Doc. S/2000/915, a.a.O. (Fn. 8).

Die Regierung Sierra Leones hatte ein solches Anliegen selber angeregt, woraufhin der Generalsekretär der Vereinten Nationen durch den Sicherheitsrat beauftragt wurde, einen Vertrag über ein Strafgericht mit Sierra Leone auszuhandeln.⁴⁹ Statut und Vertrag beinhalten einige grundsätzliche Fragen zur rechtlichen Zusammensetzung des Gerichtshofes. Der Vertrag konkretisiert dabei einige Punkte. Das Statut ist integraler Bestandteil des Vertrages.⁵⁰ Der Vertrag bestimmt, dass der SLStGH außerhalb der nationalen Gerichtsbarkeit Sierra Leones steht. Zudem ist er kein Gericht der Vereinten Nationen, sondern eine unabhängige Institution. Finanziert wird er durch freiwillige Beiträge von Mitgliedstaaten und von privaten und juristischen Personen.⁵¹

Neben den klassischen Völkerstrafatbeständen, wie Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen nach den Genfer Konventionen und weiteren Verstößen gegen humanitäres Völkerrecht, ahndet der SLStGH im Unterschied zu den JStGH und RStGH auch nationale Straftatbestände, nämlich Sexualstraftaten gegen Mädchen und Sachbeschädigungsdelikte.⁵² Die Gerichtsbarkeit ist auf diese nationalen Delikte beschränkt. Dadurch kann ein Angeklagter, der wegen Mordes in Form eines Völkerstrafverbrechens nicht überführt werden kann, nicht wegen des nationalen Tatbestandes des Mordes verurteilt werden. Aufgrund des *ne bis in idem* Grundsatzes dürfte er zudem nicht mehr durch ein nationales Gericht angeklagt werden.⁵³ Aufgrund eines Widerspruchs im Statut ist die Anklage nationaler Tatbestände jedoch rechtlich eingeschränkt. Art. 10 SLStGH-Statuts besagt, dass eine gewährte Amnestie – eine solche wurde im Lomé-Friedensvertrag bestimmt⁵⁴ – kein Hindernis einer strafrechtlichen Verfolgung vor dem SLStGH ist. Hierbei bezieht sich Art. 10 SLStGH-Statut nur auf die Völkerstrafverbrechen aus Art. 2 bis 4, und nicht auf die nationalen Tatbestände in Art. 5 SLStGH-Statut. Dies spiegelt die herrschende Meinung im Schrifttum wider, dass Generalamnestien für Völkerstrafverbrechen nichtig sind.⁵⁵ In einem Umkehrschluss bedeutet dies, dass die nationalen Tatbestände in Art. 5 SLStGH-Statut von der Amnestie im Lomé-Abkommen umfasst sind und somit ein Hindernis für eine Strafverfolgung darstellen. Dieser Widerspruch ist den Vertragsparteien wohl entgangen, und mag ein Grund dafür sein, dass nationale Straftatbestände nicht Bestandteil der bisherigen Anklageschriften sind. Der Tatbestand des Völkermordes ist nicht im Statut integriert, da es keine Anzeichen für einen Völkermord gab.

Die Gerichtsbarkeit ist ferner auf Personen beschränkt, die die „größte Verantwortlichkeit“ für schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und das Recht Sierra Leones auf dem Hoheitsgebiet Sierra Leones nach dem 30. November 1996 tragen. Der Generalsekretär wollte ursprünglich solche Personen zur Rechenschaft ziehen, die in besonders hohem Maße strafbare Handlungen begangen haben („*persons most responsible*“). Hiermit konnte er sich jedoch beim Sicherheitsrat nicht durchsetzen. Dieser wollte die Gerichtsbarkeit nur auf solche Personen beziehen, die in dem Konflikt eine „Führungsrolle“ gespielt haben.⁵⁶ Wie dies in Einklang mit der Möglichkeit einer strafrechtlichen Verfolgung von Minderjährigen zwischen 15 und 18 Jahren gebracht werden kann (Art. 7 SLStGH-Statut), erscheint fraglich. Dieser Personenkreis ist wohl eher als Werk-

zeug ihrer Befehlshaber missbraucht worden. Es gab lediglich Anzeichen, dass Kindersoldaten in einem besonders hohen Umfang völkerstrafrechtliche Verbrechen begangen haben, ohne irgendeine höhere Befehlsgewalt zu besitzen. Dadurch, dass die Verfolgung von Minderjährigen im Statut einbezogen ist, muss man daher von einer weiten Definition des Begriffs der „größten Verantwortlichkeit“ ausgehen, so dass auch das Ausmaß der Taten zu berücksichtigen ist.⁵⁷ Die Frage wurde letztendlich offen gelassen.⁵⁸

Der Wortlaut in Art. 1 Abs. 1 SLStGH-Statut, dass Personen, die die größte Verantwortlichkeit für schwere Verstöße „im Hoheitsgebiet Sierra Leones“ tragen, lässt darauf schließen, dass es für die Begründung einer Zuständigkeit des SLStGH auf den Erfolgsort der strafbaren Handlung ankommt. Personen, die außerhalb der Grenzen von Sierra Leone an der Verwirklichung der materiellen Straftatbeständen auf dem Territorium Sierra Leones teilgenommen haben, werden hierdurch von der Gerichtsbarkeit des SLStGH erfasst.

Artikel 6 Abs. 2 SLStGH Statut bestimmt: „[D]ie amtliche Stellung von Beschuldigten, ob als Staats- oder Regierungschef oder als verantwortlicher Amtsträger der Regierung, enthebt den Betreffenden nicht der strafrechtlichen Verantwortlichkeit und führt auch nicht zur Strafmilderung.“ Hiermit werden wörtlich die Bestimmungen der JStGH und RStGH übernommen. Ob diese Regelung nur auf Personen mit derartigen Funktionen aus Sierra Leone angewandt werden kann, oder ebenso auf solche Personen aus Drittstaaten, ist noch zu erörtern.

Das Gericht hat nationale und internationale Richter. An der derzeitigen Tatsachenkammer und Berufungskammer sind drei Richter durch die Regierung Sierra Leones ernannt worden. Die Berufungskammer besteht aus drei internationalen und zwei nationalen Richtern, die Tatsachenkammer aus zwei internationalen und einem nationalen Richter. Die Richter, die von Sierra Leone ernannt werden, müssen keine bestimmte Nationalität haben. Richter *Geoffrey Robertson*, der von der Regierung Sierra Leones ernannt wurde, ist australischer Abstammung. Die zwei anderen Richter haben die sierra-leonische Nationalität. Der Ankläger wird vom Generalsekretär der Vereinten Nationen⁵⁹ und sein Stellvertreter wiederum von der Regierung Sierra Leones ernannt.⁶⁰ Beide stammen nicht aus Sierra Leone. Der Kanzler wird durch den Generalsekretär ernannt und ist Brite.

⁴⁹ UN Doc. S/Res/1315 (2000).

⁵⁰ Art. 1 des Vertrages, a.a.O. (Fn. 8).

⁵¹ UN Doc. S/2000/915, a.a.O. (Fn. 8), Ziff. 68.

⁵² Art. 5 SLStGH-Statut.

⁵³ *S. de Bertando*, Current Developments in Internationalized Courts, in: JICJ 2003, S. 226, 243.

⁵⁴ Artikel IX Lomé Peace Agreement, v. 7. Juli 1999, unter www.sc-sl.org (am 24. Januar 2004). Siehe hierzu *A. McDonald*, Sierra Leone's Uneasy Peace: The Amnesty Granted in the Lomé Peace Agreement and the United Nations Dilemma, in: HUV-I, 2000, 11 ff.

⁵⁵ *G. Werle*, Völkerstrafrecht, Tübingen 2003, Rn. 191.

⁵⁶ UN Doc. S/2000/915, a.a.O. (Fn. 8), Ziff. 30.

⁵⁷ So auch *J. Delbrück* und *R. Wolfrum*, Völkerrecht, Bd. I/3, 2. Auflage, Berlin 2002, S. 1143.

⁵⁸ *S. de Bertando*, a.a.O. (Fn. 53), S. 243.

⁵⁹ Art. 3 Abs. 1 des Vertrages, a.a.O. (Fn. 8).

⁶⁰ Art. 3 Abs. 2 des Vertrages, a.a.O. (Fn. 8).

3.2. Die rechtliche Einstufung des SLStGH als ein uneingeschränkt internationales Gericht

Im Schrifttum wird der SLStGH uneingeschränkt zu den „gemischten“ (hybrid) Strafgerichtshöfen gezählt.⁶¹ Dies sagt jedoch noch nichts über dessen eindeutige Einordnung als nationales oder internationales Gericht aus. Attribute wie „*sui generis* Gericht mit einer gemischten Gerichtsbarkeit und Komposition“⁶² sind für eine solche Einordnung ebenso wenig klärend wie hilfreich. Teilweise wird von „internationalisierten“ nationalen Gerichten gesprochen.⁶³

Der SLStGH unterscheidet sich grundlegend in seiner rechtlichen Konstellation von dem JStGH und RStGH, die jeweils durch eine Sicherheitsratsresolution ins Leben gerufen wurden. Sierra Leone hat einen Teil seiner eigenen strafrechtlichen Souveränität, bzw. seiner derivativen Rechtsprechungskompetenz freiverantwortlich abgetreten; Jugoslawien und Ruanda wurde ein Teil ihrer strafrechtlichen Gerichtsbarkeit durch eine legitime völkerrechtliche Maßnahme, einer Sicherheitsratsresolution nach Kapitel VII UN-Charta, entzogen. Hierdurch wird zunächst deutlich, dass Sierra Leone naturgemäß nur soviel von seiner strafrechtlichen Souveränität vertraglich abtreten kann, wie dem Staat völkerrechtlich zusteht. Dadurch beschränkt sich die territoriale Gerichtsbarkeit des SLStGH naturgemäß auf Verbrechen, die in Sierra Leone begangen worden sind.⁶⁴ Der SLStGH hat hierdurch ferner nur eine vorrangige Gerichtsbarkeit zu sierra-leonischen Verfahren.⁶⁵ Er hat nicht die Autorität nationale Verfahren dritter Staaten über den Bürgerkrieg in Sierra Leone an sich zu ziehen, wie dies die JStGH und RStGH können. Der SLStGH kann zudem keine Auslieferung von verdächtigen Personen, die in seine Gerichtsbarkeit fallen, verlangen. Auf den Fall *Charles Taylor* angewandt hat sich Ghana daher nicht völkerrechtswidrig verhalten, als es *Charles Taylor* nicht festnahm.

Für eine Einordnung des SLStGH als „internationalisiertes“ nationales Gericht werden insbesondere zwei Umstände genannt. Zum einen die Anwendung nationalen Rechts⁶⁶ und die Besetzung des Gerichts mit nationalen Richtern. Zu beachten ist aber, dass der SLStGH entgegen der anderen „gemischten“ Gerichtshöfe in Kosovo, Ost-Timor, Kambodscha und nun auch Irak nicht im nationalen Rechtssystem integriert ist.⁶⁷ Art. 11 des Ratifikations-Aktes lässt hieran keine Zweifel: „*Der Sondergerichtshof ist nicht Bestandteil des Rechtssystems Sierra Leones*“.⁶⁸ Eine solche Unabhängigkeit ist beispielsweise bei den „außerordentlichen Strafakammern“ in Kambodscha nicht gewährleistet, da deren Statut bestimmt, dass der Gerichtshof integraler Bestandteil des nationalen Rechtssystems bleibt.⁶⁹ Zudem genießen nationale und internationale Mitarbeiter des SLStGH aus Sierra Leone über das Mandat des Gerichtshofes hinaus Immunität. Hierdurch ist eindeutig eine Unabhängigkeit des Gerichtshofes und seiner Mitarbeiter vor politischer Einflussnahme der Regierung Sierra Leones gewährleistet.

Es erscheint nicht schlüssig, dem SLStGH nur deshalb eine uneingeschränkte Internationalität absprechen zu wollen, weil dieser auch nationale Verbrechen verfolgt. Ebenso wenig bezeichnet man ein nationales Gericht, das über materielles

Völkerstrafrecht urteilt, als „internationales“ Gericht. Zudem ist auf den oben dargestellten Widerspruch in Art. 10 SLStGH hinzuweisen, der eine Gerichtsbarkeit über nationale Straftaten unwahrscheinlich werden lässt. Die Besetzung der Richterbank mit nationalen Richtern kann ebenso wenig zu einer „Nationalisierung“ des Gerichtes führen. Sierra Leone hat lediglich die Möglichkeit eine Minderheit der Positionen in den Kammern mit eigenen Landsleuten zu besetzen. Zwingend ist dies nicht, wie sich aus der Ernennung eines Richters aus Australien erweist. Eine „sierra-leonische Mehrheit“ kann hierdurch weder in einer Kammer, noch im Richterplenium gebildet werden. Politisch motivierte Entscheidungen durch die Regierung Sierra Leones sind hierdurch völlig ausgeschlossen, zumal auch der Ankläger vom Generalsekretär ernannt wird.

Ferner ist der SLStGH eine internationale Organisation. Eine internationale Organisation ist ein auf einem völkerrechtlichen Vertrag beruhender mitgliederschaftlich strukturierter Zusammenschluss von zwei oder mehreren Völkerrechtssubjekten.⁷⁰ Auch internationale Organisationen können Gründungsmitglieder einer weiteren internationalen Organisation sein, soweit sie ihrerseits Völkerrechtssubjektivität besitzen. Obwohl eine solche in der UN-Charta nicht ausdrücklich bestimmt ist, ist diese Voraussetzung für die Vereinten Nationen gegeben, da der IGH den Vereinten Nationen eine Völkerrechtsfähigkeit zuerkannt hat, damit diese ihre Funktionen erfüllen können.⁷¹ Die Gründungsmitglieder haben den SLStGH zudem mit einer völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit ausgestattet. Gemäß Artikel 11 (d) des Vertrages zwischen den UN und Sierra Leone kann der SLStGH mit anderen Staaten Verträge abschließen, die für seine Funktion und Aufgaben notwendig sind.⁷² Der SLStGH kann jedoch nicht uneingeschränkt als supranationale Organisation bezeichnet werden. Diese unterscheidet sich von internationalen Organisationen dadurch, dass kraft des Gründungsvertrages Rechtsakte der Organisation unmittelbare Wirkung innerhalb der Mitgliedstaaten haben. Eine derartige Ermächtigung ist weder im Gründungsvertrag noch im Statut zu finden, sondern nur im Ratifikationsgesetz des Parlaments von Sierra Leone.⁷³

Für die Klärung, ob es sich bei dem SLStGH um ein nationales oder internationales Gericht handelt, kann daher nur die Integration im nationalen System oder die Möglichkeit der

⁶¹ Zum Hintergrund dieser „gemischten“ Gerichte siehe *L.A. Dickinson*, *The Promise of Hybrid Courts*, in: *AJIL* 2003, S. 295 ff.

⁶² UN Doc. S/2000/915, a.a.O. (Fn. 8), Ziff. 9.

⁶³ *J. Delbrück* und *R. Wolfrum*, a.a.O. (Fn. 57), S. 1141.

⁶⁴ Art. 1 SLStGH-Statut.

⁶⁵ Art. 8 SLStGH-Statut.

⁶⁶ *J. Delbrück* und *R. Wolfrum*, a.a.O. (Fn. 57), S. 1141.

⁶⁷ UN Doc. S/2000/915, a.a.O. (Fn. 8), Ziff. 9.

⁶⁸ Art. 11 (2) Ratifikations-Akt 2000, unter: www.sc-sl.org (am 24 Januar 2004).

⁶⁹ Art. 2 Law on the Establishment of Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia for the Prosecution of Crimes Committed during the Period of Democratic Kampuchea.

⁷⁰ *E. Klein*, in *W. Graf Vitzthum* (Hrsg.), *Völkerrecht*, Berlin 1997, Rn.12.

⁷¹ ICJ Reports 1949, Ziff. 174 ff.; 179 – Reparations for Injuries Suffered in Service of UN (*Bernadotte-Gutachten*).

⁷² Art. 11 (d) des Vertrages, a.a.O. (Fn. 8).

⁷³ Art. 20 Ratifikations-Akt 2002, a.a.O. (Fn. 68).

nationalen Einflussnahme entscheidend sein. Weder das eine noch das andere ist im Fall des SLStGH einschlägig. Er ist als eine internationale Organisation und – anlehnend an *Jescheck* in Bezug auf den IStGH⁷⁴ – als einen „*der staatlichen Gerichtsbarkeit übergeordneten völkerrechtlichen Gerichtshof*“ zu bewerten.

Urteile des IGH sind nur für die streitbeteiligten Parteien bindend.⁷⁵ In dem *Haftbefehl*-Fall hat sich der IGH jedoch auf Völkergewohnheitsrecht gestützt, so dass das Urteil eine Bindungswirkung für alle Staaten hat. Durch die Schlussfolgerung, dass es sich bei dem SLStGH um ein internationales Gericht handelt, ist dieser jedoch nicht an das Urteil des IGH gebunden. Der JStGH hat diesbezüglich im Fall von *Delalić et al.* festgestellt, dass „[o]bwohl die Berufungskammer notwendigerweise andere Entscheidungen internationaler Gerichte in ihre Überlegungen einbeziehen wird, kann sie aber, nach vorsichtiger Abwägung, zu einer gegenteiligen Schlussfolgerung gelangen“.⁷⁶ Diese Feststellung dürfte wohl ebenso der SLStGH als unabhängiges internationales Gericht für sich in Anspruch nehmen. Das Urteil ist jedoch ein Hilfsmittel für die Feststellung von Rechtsnormen des Völkerrechts.

4. Die Einstufung des SLStGH als „bestimmter internationaler Strafgerichtshof“ im Sinne der IGH Haftbefehl-Entscheidung

Mit der rechtlichen Einordnung des SLStGH als ein internationales Strafgericht ist noch nicht geklärt, ob dieser zudem ein „bestimmtes“ internationales Strafgericht im Sinne des *Haftbefehl*-Falles ist. Der IGH nennt in diesem beispielhaft den IStGH, JStGH und RStGH.⁷⁷ Daher können weitere internationale Strafgerichte zu der Immunitätsausnahme gezählt werden, wenn sie mit diesen drei genannten Beispielen vergleichbar sind. Zentrale Vergleichsparameter sind die Art der Errichtung, die Disponibilität der völkerrechtlichen Immunität, die formelle Besetzung, die Unabhängigkeit der Gerichtshöfe sowie der Gewährleistung international anerkannter verfahrensrechtlichen Garantien. Zunächst ist zwischen solchen Gerichtshöfen, die durch eine Sicherheitsratsresolution der Vereinten Nationen errichtet wurden und solchen, die auf einem Vertrag basieren, zu unterscheiden.

Im Gegensatz zum JStGH und RStGH beruht der SLStGH nicht auf einer Sicherheitsratsresolution, die eine Ausnahme der Immunität statuieren kann, wie in Art. 7 Abs. 2 JStGH Statut und Art. 6 Abs. 2 RStGH-Statut, sondern auf einem Vertrag zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung von Sierra Leone. Zwar initiierte der Sicherheitsrat den SLStGH durch seine Resolution 1315, mit der er dem Generalsekretär die Vollmacht für die Vertragsverhandlungen übertrug, jedoch ist in dieser Resolution keine mit der des JStGH und RStGH vergleichbare Immunitätsausnahme erwähnt, noch hat der SLStGH Kompetenzen nach Kap. VII UN-Charta. Darüber hinaus ist der SLStGH nicht im System der Vereinten Nationen integriert, da er als eigene unabhängige internationale Organisation besteht. Den SLStGH alleine aufgrund der „Unterstützung“ des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, als einen „bestimmten internationalen Strafgerichtshof“ im Sinne der IGH-Entscheidung zu bezeichnen, erscheint daher frag-

lich.⁷⁸ Die Tatsache, dass der Sicherheitsrat in weiteren Resolutionen Liberia zur Kooperation mit dem SLStGH aufruft, ändert nichts bezüglich der Immunitätsfrage, da er dabei nicht von Kapitel VII UN-Charta Gebrauch macht.⁷⁹

Als nächstes ist der SLStGH mit dem IStGH zu vergleichen. Beide gründen auf einem Vertrag. Gemeinsam ist ihnen zudem, dass sie über keine Autorität nach Kap. VII UN-Charta verfügen. Dennoch hat der IGH den IStGH im *Haftbefehl*-Fall in die völkerrechtlichen Ausnahmen der Immunität einbezogen. Daher kann bei der Beantwortung der Frage nach völkerrechtlicher Immunität nicht alleine eine Kompetenz nach Kap. VII der UN-Charta ausschlaggebend sein.

Der IGH hat in seinem *obiter dictum* den IStGH in Bezug auf Art. 27 Abs. 2 IStGH-Statut explizit genannt. Hiernach soll eine völkerrechtliche Immunität den IStGH nicht an der Ausübung seiner Gerichtsbarkeit hindern. Ein weiterer Verweis auf Art. 98 Abs. 1 IStGH-Statut, wonach der IStGH von einem Festnahme- und Überstellungsgesuch absehen soll, wenn ein solcher Akt gegen völkerrechtliche Bestimmungen eines Vertragsstaates gegenüber einem Drittstaat verstößt, ist nicht enthalten. Da der IGH ausnahmslos Art. 27 IStGH-Statut nennt, ist dieser so zu verstehen, dass die Grenze der völkerrechtlichen Immunität alleine die Zuständigkeit des IStGH sein soll.⁸⁰

Die uneingeschränkte Einbeziehung des IStGH in die Immunitätsausnahmen erscheint zunächst folgewidrig. Vor nationalen Gerichten hat der IGH gerade unmissverständlich eine umfassende völkerrechtliche Immunität amtierender oberster Staatsbediensteter durch sein Urteil angenommen. Nach dem Grundtenor des *Haftbefehl*-Falles kann ein Staat nur über die Immunität seiner eigenen Staatsangehörigen disponieren, und nicht über die Immunität fremder Staatsoberhäupter. Folglich kann jeder Staat nur soviel an Rechtsprechungskompetenz an ein internationales Gericht übertragen, wie diesem völkerrechtlich selber zusteht. Der Immunitätsverzicht in Art. 6 SLStGH-Statut gilt somit zumindest für hohe Funktionsträger des Staates Sierra Leone. Unter die Zuständigkeit des IStGH fallen aber auch Angehörige von Staaten, die nicht dem IStGH Statut beigetreten sind. Dies ist in zwei Konstellationen möglich: Einmal nach Art. 12 Abs. 2 a) i.V.m. Art. 13 a) und c) IStGH-Statut, wenn Angehörige von Nichtvertragsstaaten auf dem Gebiet eines Vertragsstaates Völkerstrafataten begangen haben. Zum anderen kann der Sicherheitsrat nach Art. 13 b) IStGH-Statut Fälle an den IStGH unabhängig von Tatort und Staatsangehörigkeit übertragen. In diesen beiden Fällen können oberste Staatsbedienstete eines Nichtvertragsstaates der

⁷⁴ H.-H. Jescheck, Der Internationale Strafgerichtshof – Vorgeschichte, Entwurfsarbeiten, Statut, in: G. Bemann/ D. Spennell (Hrsg.), *Strafrecht – Freiheit – Rechtsstaat*, Festschrift für G.-A. Mangakis, Athen 1999, S. 483, 484.

⁷⁵ Art. 94 Abs. 2 UN-Charta.

⁷⁶ JStGH, Urteil v. 20. Februar 2001 (*Delalić et al.*, Appeals Chamber, Ziff. 24 (eigene Übersetzung des Urteils: „Although the Appeals Chamber will necessarily take into consideration other decisions of international courts, it may, after careful consideration, come to a different conclusion“).)

⁷⁷ IGH, a.a.O. (Fn. 9), Ziff. 61.

⁷⁸ So jedoch C.P.R. Romano und A. Nollkaemper, a.a.O. (Fn. 37); D.F. Orentlicher, a.a.O. (Fn. 37).

⁷⁹ Siehe UN Doc. S/Res/1408 (2002); UN Doc. S/Res/1478 (2003).

⁸⁰ C. Kreß, a.a.O. (Fn. 12), S. 38.

Gerichtsbarkeit des IStGH unterfallen, obwohl diese vertraglich auf die völkerrechtliche Immunität nicht verzichtet haben.

Die erste Möglichkeit einer Zuständigkeit über Angehörige von Nichtvertragsstaaten nach Art. 12 Abs. 2 a) i.V.m. Art. 13 a) und c) IStGH-Statut ist besonders bemerkenswert, da trotz des Fehlens eines vertraglichen Verzichts auf die Immunität eine Strafverfolgung möglich ist. Damit durchbricht der IGH das Prinzip der Limitierung der Übertragungskompetenzen welche einem Staat völkerrechtlich zustehen. Bei näherer Betrachtung der Urteilsbegründung und insbesondere der zahlreichen Sondervoten der Richter, erscheint dieser Antagonismus weniger erstaunlich. Im Gegenteil, die Motive des IGH werden deutlich, und trotz der Kritik ist dem IGH zugute zu halten, dass er durch das Urteil für rechtspolitischen Frieden sorgt. Durch die rasante Entwicklung des Völkerstrafrechts im letzten Jahrzehnt und dem Aufkommen und der Praktizierung einiger Staaten des Weltrechtsprinzips, bestand nicht nur eine hypothetische Gefahr des politischen Missbrauchs eines solchen Instrumentes der Strafverfolgung.⁸¹ Hierdurch kann das Gleichgewicht der zwischenstaatlichen Beziehungen und der allgemeine Weltfrieden gefährdet werden.⁸² Dass diese Gefahr durchaus real ist, zeigt der *American Servicemembers Protection Act 2002*, der den amerikanischen Präsidenten zu militärischen Zwangsmaßnahmen ermächtigt, sollte ein amerikanischer Staatsangehöriger durch eine Entscheidung des IStGH inhaftiert werden.⁸³ Aufgrund dieser bestehenden Gefahr für zwischenstaatliche Beziehungen, haben die Richter *Higgins*, *Kooijmans* und *Buergenthal* in ihrem Sondervotum gefordert, dass das Weltrechtsprinzip nur unter bestimmten „Sicherungsmaßnahmen“ (Safeguards) anzuwenden sei. Solche Sicherungsmaßnahmen seien essentiell, um einen Missbrauch zu verhindern. Hierbei nennen sie unter anderem einen unabhängigen Staatsanwalt, der vor politischer Einflussnahme durch seine Regierung geschützt ist.⁸⁴ Ein ähnlicher Gedanke zur Wahrung der Stabilität der zwischenstaatlichen Beziehungen ist in der Immunitätsausnahme des IGH bei einer Aufhebung der Immunität durch den Heimatstaat zu erkennen. Liegt ein Verzicht des Heimatstaates vor, so kann konsequenterweise keine Belastung im zwischenstaatlichen Verhältnis zum Verfolgerstaat aufkommen. Das Sondervotum der drei Richter *Higgins*, *Kooijmans* und *Buergenthal* bringt das Spannungsverhältnis und die Motivation der Entscheidung auf den Punkt: „Die Stabilität der internationalen Beziehungen und die Effizienz des diplomatischen Verkehrs zu gewährleisten und gleichzeitig die Wahrung der Menschenrechte zu garantieren, ist eine der Herausforderungen für das heutige Völkerrecht.“⁸⁵

Durch das Urteil wird auf der internationalen Bühne insoweit Rechtsfrieden geschaffen, als die Verfolgung von Völkerstraftaten, die von Staatsoberhäuptern und hohen Regierungsmitgliedern begangen werden, auf internationale Strafgerichte übertragen wird, da anzunehmen ist, dass durch ihre Unabhängigkeit ein politischer Missbrauch ausgeschlossen ist. Nationale Gerichte müssten in diesem Fall, trotz des Grundsatzes der Komplementarität solche Verfahren an den IStGH abgeben, da sie völkerrechtlich an ihrer Ausführung gehindert sind.⁸⁶ Sicherlich lässt sich gegen diese Maßnahme einwenden, dass hierbei eine strafrechtliche Lücke für jene Staatsoberhäupter und hohen Regierungsmitglieder von

Nichtvertragsstaaten besteht, die Völkerstrafverbrechen begehen oder begangen haben.⁸⁷ In Anbetracht des oben genannten Spannungsverhältnisses und einer Verhältnismäßigkeitsabwägung ist jedoch zugunsten der genannten Lösung zu entscheiden. Zunächst ist auf den bisherigen Erfolg der vielen Ratifizierungen zu verweisen und auf die damit verbundene Ausweitung der Gerichtsbarkeit (Art. 12 i.V.m. Art. 13 IStGH-Statut) auf Bürger solcher Staaten, die dem IStGH-Statut nicht beigetreten sind.⁸⁸ Zudem ist Art. 13 b) IStGH-Statut zu nennen, wonach der Sicherheitsrat nach Kap. VII UN-Charta dem IStGH die Zuständigkeit in bestimmten Fällen übertragen kann. Hierdurch wird die Lücke der Straflosigkeit letztlich so schmal, dass sie zur Wahrung der Stabilität der internationalen Beziehungen hingenommen werden kann. Zudem wird die Übertragung von Strafverfolgungskompetenzen auf unabhängige internationale Strafgerichtshöfe vom IGH implizit gewünscht, da er unmissverständlich zum Ausdruck brachte, dass Immunität nicht uneingeschränkt Straflosigkeit bedeute.⁸⁹ Weitere unabhängige internationale *ad hoc* Gerichte können die noch bestehenden Lücken schließen.

Nach der Erörterung des IGH-Urteils und der Sondervoten kann ein „bestimmtes internationales Strafgericht“ wie folgt definiert werden: Ein bestimmtes internationales Strafgericht ist ein unabhängiges, außerhalb einer nationalen Rechtsordnung stehendes Strafgericht, welches einen unabhängigen Ankläger, keine Dominanz nationaler Richter in den Strafkammern und menschenrechtliche Mindeststandards gewährleistet.

Wendet man die oben erörterten Grundsätze auf den SLStGH an, so ergibt sich, dass dieser ein „bestimmter internationaler Strafgerichtshof“ im Sinne des IGH-Urteils ist. Da der IGH die Immunitätsausnahme in Bezug auf Art. 27 IStGH-Statut alleine auf die Zuständigkeit des IStGH bezieht und ein vertraglicher Verzicht für die Immunitätsausnahme irrelevant ist, muss diese Ausnahme ebenso für Art. 6 SLStGH-Statut gelten, wenn der SLStGH von der genannten Definition erfasst wird. Die Unabhängigkeit des SLStGH vor politischer Einflussnahme durch die Regierung Sierra Leones ist dadurch gewährleistet, dass dieser außerhalb des Rechtssystems

⁸¹ Ähnliche Bedenken wurden von *Lord Goff* in der *Pinochet*-Entscheidung des House of Lords geäußert. *R. v. Bow Street Stipendiary Magistrate and others, ex parte Pinochet Ugarte*, House of Lords, Judgment of 24 March 1999, in: 2 All ER (1999); *P. Gaeta*, a.a.O. (Fn. 34), S. 191.

⁸² Zu der Realität eines Nord-Süd-Gefälles bei der Anwendung des Weltrechtsprinzips, siehe den beachtlichen Einwand von Richter *Rezek*, IGH, a.a.O. (Fn. 9), Dissenting Opinion Judge *Rezek*, Ziff. 9; zu dem Vorwurf eines „Rechtsprechungs-Imperialismus“ siehe *M. T. Kamminga*, Final Report on the Exercise of Universal Jurisdiction in Respect of Gross Human Rights Offences, in: International Law Association, Report of the Sixty-Ninth Conference, London 2000, S. 404, 421.

⁸³ Sec. 208 American Servicemembers Protection Act 2002, abgedruckt in: HuV-I 2002, S. 234 ff.

⁸⁴ IGH, a.a.O. (Fn. 9), Joint Separate Opinion Judges *Higgins*, *Kooijmans* und *Buergenthal*, Ziff. 59.

⁸⁵ *Ibid.*, Ziff. 5.

⁸⁶ Art. 17 IStGH-Statut.

⁸⁷ IGH, a.a.O. (Fn. 9), Dissenting Opinion Judge *van den Wyngaert*, Ziff. 37.

⁸⁸ Im Januar 2004 hatte der IStGH 92 Mitgliedstaaten, unter: www.icc-cip.org (am 24. Januar 2004); kritisch zu der Ausweitung der Gerichtsbarkeit des IStGH auf Bürger von Nichtmitgliedstaaten siehe *R. Wedgwood*, The International Criminal Court. An American View, in: EJIL 1999, S. 93 ff.

⁸⁹ IGH, a.a.O. (Fn. 9), Ziff. 60.

Sierra Leones steht. Durch die gewährleistete Immunität seiner Mitarbeiter auf dem Staatsgebiet von Sierra Leone sind diese keinen Repressionen ausgesetzt. Ermittlungen und die allgemeine Arbeit des Gerichtshofes können hierdurch frei von Zwang durchgeführt werden. Die Unabhängigkeit des SLStGH spiegelt sich in der internationalen Besetzung des Amtes des Hauptanklägers wider und darin, dass die Mehrheit der Richter nicht die sierra-leonische Staatsangehörigkeit haben. Hierdurch ist der SLStGH in seiner rechtlichen und politischen Wahrnehmung frei irgendeines Vorwurfs des politischen Missbrauchs. Akte des SLStGH können keinem nationalen Staat zugerechnet werden. International anerkannte verfahrensrechtliche Garantien des Angeklagten werden durch Art. 17 des SLStGH-Status gewährleistet.

Obwohl Sierra Leone nur soviel von seiner Rechtsprechungskompetenz abtreten kann, wie ihm völkerrechtlich zusteht, und obwohl Liberia keine Vertragspartei ist, ist durch die Errichtung des SLStGH eine rechtmäßige Immunitätsausnahme geschaffen worden. Art. 6 SLStGH-Statut bezieht sich nicht nur auf Funktionsträger aus Sierra Leone, sondern auch auf solche dritter Staaten. Denn ebenso wie der IStGH kann der SLStGH über Staatsangehörige von Nichtmitgliedstaaten eine Zuständigkeit beanspruchen, solange der Erfolg der strafbaren Handlungen auf dem Territorium von Sierra Leone eingetreten ist.

5. Schlussfolgerung

Die Möglichkeit ist geschaffen, um *Charles Taylor* im Einklang mit geltendem Völkerrecht vor dem SLStGH strafrechtlich wegen des Verdacht auf Völkerstraftaten zu verfolgen. Diese bestanden bereits während seiner Eigenschaft als Staatspräsident von Liberia. Der Haftbefehl des SLStGH vom 7. März 2003 war gültig und verstieß nicht gegen geltendes Völkerrecht nach der Rechtsprechung des IGH im *Haftbefehl-Fall*, da der SLStGH ein „bestimmtes internationales Gericht“ im Sinne des IGH ist. Bei der Ausstellung des Eröff-

nungsbeschlusses bestand kein Prozesshindernis. Die Ausstellung und die Weitergabe des Haftbefehls an Ghana und *Interpol* waren rechtmäßig. Daher muss der SLStGH keine Abgrenzung der unbestimmten Begriffe der „privaten“ und „offiziellen“ Handlungen vornehmen, sondern kann uneingeschränkt die Taten *Charles Taylors* auf dem Gebiet Sierra Leones verfolgen. Nigeria muss als Vertragsstaat der Genfer Konventionen seinen Verpflichtungen nachkommen und *Charles Taylor* an den SLStGH ausliefern, da Nigeria offensichtlich kein eigenes nationales Verfahren gegen Taylor anstrebt.⁹⁰ Der Straflosigkeit von Staatsoberhäuptern muss Einhalt geboten werden, um weitere Völkerstraftaten zu verhindern. Unabhängige internationale Strafgerichte, die nüchtern, objektiv und rational entscheiden, sind hierzu am besten geeignet, da politisch motivierte Entscheidungen kaum denkbar erscheinen. Ein Strafverfahren im Einklang internationalen Menschenrechtsstands ist zudem gesichert.

In der Vergangenheit hat sich erwiesen, dass nachhaltiger Frieden nur dann erreicht werden kann, wenn die Initiatoren von Makroverbrechen aus ihrem Machtbereich endgültig verdrängt werden. Die ruandische Elite um den früheren Präsidenten *Juvénal Habyarimana*, *Slobodan Milošević* in Jugoslawien und nun möglicherweise *Charles Taylor* in West-Afrika können als Beispiele genannt werden. Internationale Strafgerichte arbeiten die Kriege daher nicht nur juristisch auf, sie schaffen durch ihre Urteile nachhaltigen Frieden. Eine wiederholte Straflosigkeit auf dem afrikanischen Kontinent, wie in den Fällen von Ugandas *Idi Amin*, Äthiopiens *Haile Mariam Mengistu*, Somalias *Siad Barré* und Tschads *Hissène Habré* gilt es mit den Mitteln des Völkerstrafrechts zu verhindern. Dies ist die vornehmste Aufgabe des SLStGH für die im Bürgerkrieg in Sierra Leone begangenen Taten. ■

⁹⁰ Nach Art. 146 IV Genfer Abkommen zum Schutze von Zivilen Personen in Kriegszeiten, v. 12. August 1949 ist eine Vertragspartei verpflichtet selber ein Strafverfahren gegen Beschuldigte Personen durchzuführen, oder diese auszuliefern.

Die Umgehung rechtsstaatlicher Garantien durch Bestimmung Terrorverdächtiger zu „feindlichen Kombattanten“

Zur Entscheidung des New Yorker Bundesberufungsgerichts in der Sache „Padilla v. Rumsfeld“

Sven Peterke*

1. Terrorismusbekämpfung und humanitäres Völkerrecht

In der Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ ist seit dem „11. September“ in einer Vielzahl von Beiträgen beleuchtet worden, inwieweit sich der von der US-Regierung und ihren Allianz-Partnern geführte „Krieg“ gegen den internationalen Terrorismus im Einklang mit dem Völkerrecht befindet.¹ Der Fokus dieser Beiträge lag, der inhaltlichen Ausrichtung dieser Zeitschrift entsprechend, auf der

Auseinandersetzung mit den Vorgaben des humanitären Völkerrechts. Auf diese Regelungsmaterie beruft sich insbeson-

* Dipl.-iur. Sven Peterke, M.A. ist Rechtsreferendar im Bezirk des Oberlandesgerichtshofs Saarbrücken und Doktorand am IFHV, Bochum.

¹ Vgl. z.B. zur Problematik der Guantánamo-Häftlinge: *G.H. Aldrich*, The Taliban, al Qaeda, and the Determination of Illegal Combatants, in: HuV-I 2002, 202 ff.; *A. McDonald*, Defining the War on Terror and the Status of Detainees: Comments on the Presentation of Judge G. Aldrich, in: HuV-I 2002, S. 206 ff.; *J. Wiczorek*, Der aktuelle Fall: Der völkerrechtliche Status der Gefangenen von Guantánamo nach dem III. Genfer Abkommen, in: HuV-I 2002, S. 88 ff.

dere die US-Regierung zur Legitimation einer Vielzahl ihrer Terrorismusbekämpfungsmaßnahmen.

Zweifel an der (rechtlichen) Rechtfertigungswirkung einer solchen Berufung bestehen nicht zuletzt dann, wenn ganz offenkundig das humanitäre Völkerrecht nicht anwendbar ist. Dies ist der Fall, wenn mangels Vorliegens eines bewaffneten Konflikts jene „kriegsrechtlichen“ Regelungen nicht Platz greifen.

1.1. Terrorismusbekämpfung als „entterritorialisierte Kriegsführung“

Da ein bewaffneter Konflikt gewöhnlich keine globale militärische Auseinandersetzung hervorruft, sondern seine unmittelbar „martialischen“ Wirkungen im jeweiligen Konfliktgebiet zeitigt, gilt das humanitäre Völkerrecht grundsätzlich nur zwischen den militärisch operierenden Konfliktparteien. Dies impliziert auch territoriale Einschränkungen der Möglichkeit einer Berufung hierauf. Andernfalls könnte mit Ausbruch eines jeden Krieges auch ein völlig unbetreffener Staat durch Proklamation einer Notstandssituation das geltende „Friedensvölkerrecht“ suspendieren und u.a. die Geltung menschenrechtlicher Schutzstandards einschränken. Dass dies nicht sein kann, bedarf keiner weiteren Erklärung.

Die von den USA und ihren Allianz-Partnern auf afghanischem Territorium geführte militärische Auseinandersetzung hat gezeigt, dass im 21. Jahrhundert Terrorismusbekämpfung mit „kriegerischen“ Maßnahmen einhergehen und somit seine rechtliche Rahmung – bezogen auf ein bestimmtes Territorium – durchaus aus dem humanitären Völkerrecht beziehen kann. Sieht man jedoch von solchen Ausnahmefällen militärischer Gewaltanwendung ab, in denen sich die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts (unter besonderer Berücksichtigung der Notwendigkeit einer Völkerrechtssubjektivität der Konfliktparteien² bzw. hierzu zurechenbarer Entitäten) begründen lässt,³ so bedeutet der Kampf gegen den internationalen Terrorismus zunächst die Bekämpfung einer besonders schwerwiegenden und bedrohlichen Form (primär) politisch motivierter **Gewaltkriminalität** durch nichtstaatliche Gruppen ohne Völkerrechtssubjektivität. Nach wie vor stellt daher ein terroristischer Akt grundsätzlich⁴ keinen bewaffneten Angriff auf einen souveränen Staat dar, sondern schlicht einen kriminellen Akt nach den Kategorien des innerstaatlichen Rechts,⁵ der mit den zur Verfügung stehenden präventiven und repressiven Mitteln auf nationaler Ebene zu bekämpfen ist. Diese Mittel können und sollten freilich aufgrund des transnationalen Charakters des internationalen Terrorismus international abgestimmt und koordiniert werden. Hierzu gibt es vielfältige Bestrebungen, zu verweisen ist insbesondere auf die Resolution 1373 (2001)⁶ des UN-Sicherheitsrats.⁷

Jedenfalls in demokratisch verfassten Staaten sind die staatlichen Reaktionen eingebettet in die jeweiligen rechtsstaatlichen Vorgaben, die grundsätzlich nicht einfach ob des Ausmaßes der Bedrohung durch Terrorakte suspendiert werden können, solange keine besondere Ermächtigung hierzu vorliegt. Zudem bleiben zum Schutz des Einzelnen stets der so genannte völkerrechtliche Mindeststandard⁸ bzw. menschen-

rechtliche nicht-derogierbare (notstandsfeste) Mindestgarantien⁹ bestehen.

Unzweifelhaft stellt die Bekämpfung des internationalen Terrorismus in seiner Gesamtheit grundsätzlich keinen „Krieg“ i.S. eines bewaffneten Konfliktes des humanitären Völkerrechts dar. Es findet somit grundsätzlich keine Anwendung.¹⁰ Die US-Regierung, aber auch andere Staaten, instrumentalisieren und beschädigen diesen historisch gewachsenen „Maßstab unserer Zivilisation“,¹¹ soweit sie den Kampf gegen den internationalen Terrorismus – wie es häufig den Anschein hat – in seiner Gesamtheit als einen „Krieg“ auffassen, der wegen seiner asymmetrischen Struktur und der Unsichtbarkeit des Gegners „entterritorialisiert“ ist, und sie sich dennoch – offenkundig, um sich von den Einschränkungen der nationalen Rechtsordnung zu befreien – auf das humanitäre Völkerrecht berufen, obgleich es auf diese Form von „Krieg“ keine Anwendung findet.¹²

1.2. Terroristen als „unlawful combatants“

Besonders deutlich geworden ist diese mitunter als deliberat zu bezeichnende Vorgehensweise bei der Frage der Behandlung gefangen genommener mutmaßlicher Terroristen. Sie werden von der US-Regierung regelmäßig als „Kombattanten“ qualifiziert.¹³ Anders als die deutsche Bundesregierung,

² Al Qaeda („Die Basis“) als diffuses transnationales Netzwerk ist fraglos kein Völkerrechtssubjekt.

³ Vgl. hierzu J. Wolf, Terrorismusbekämpfung unter Beweisnot – Völkerrechtliche Informationsanforderungen im bewaffneten Konflikt, in: HuV-I 2001, 204 ff.; M. Schneider, Der 11. September und die militärischen Reaktionen: Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts?, in: HuV-I 2001, S. 222 ff.

⁴ Einen Ausnahmefall stellen wohl die Anschläge vom „11.9.“ dar, die vom UN-Sicherheitsrat als Bedrohung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit eingestuft wurden und daher als bewaffneter Angriff auf die USA aufgefasst werden können. Vgl. hierzu: T. Bruha, Neuer Internationaler Terrorismus: Völkerrecht im Wandel, in: H.-J. Koch (Hrsg.), Terrorismus – Rechtsfragen der äußeren und inneren Sicherheit, Baden-Baden 2002, S. 50 (64 f.).

⁵ S. Oeter, Terrorismus – ein völkerrechtliches Verbrechen?, in: H.-J. Koch (Hrsg.), *op. cit.* (Fn. 4), S. 29 (31).

⁶ Vgl. hierzu: S. Peterke, Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung unter Kapitel VII der UN-Charta: Die Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrats, in: HuV-I 2001, S. 217 ff.

⁷ Vgl. z.B. den Überblick von: E. v. Bubnoff, Terrorismusbekämpfung – eine weltweite Herausforderung, in: NJW 2002, 2672 ff.

⁸ Vgl. hierzu: G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, Völkerrecht, Bd. I/2, 2. Aufl., Berlin 2002, S. 117 ff.

⁹ Vgl. hierzu jüngst: H.-J. Heintze, Zum Verhältnis von Menschenrechtsschutz und humanitärem Völkerrecht, in: HuV-I 2003, S. 172 ff.

¹⁰ Ch. Greenwood, International law and the „war against terrorism“, in: 78 International Affairs 2002, S. 301 (315). Freilich beinhaltet auch das humanitäre Völkerrecht Regelungen zum Terrorismus, vgl. hierzu: H.-P. Gasser, Acts of terror, „terrorism“ and international humanitarian law, in: IRRC 2002, S. 547 ff.

¹¹ Siehe hierzu: A. v. Block-Schlesier, Zur Rolle und Akzeptanz des humanitären Völkerrechts am Beginn des 21. Jahrhunderts, Berlin 2003.

¹² Vgl. M. Walter/F. Neubacher, Die Suche nach strafrechtlichen Antworten auf den internationalen Terrorismus, in: 34 Krim. Journal 2002, S. 98 (100): „Das von Bush angekündigte „breite Bündel von Maßnahmen“ umfasste von Anfang an neben polizeilich-präventiven und repressiven Maßnahmen, wie Kontensperrungen, Durchsuchungen oder Vernehmungen, auch diplomatische und militärische Optionen. Auf diese Weise konnte Bush die Legitimation aller Akte als Strafverfolgung beanspruchen, ohne sich – wegen der Entgrenzung durch den kriegerischen Kontext – ihren Beschränkungen und verfahrenleitenden Prinzipien (etwa Unschuldsumutung, Verhältnismäßigkeit) unterwerfen zu müssen.“

die sich in den Siebzigerjahren weigerte, der Forderung der inhaftierten RAF-Mitglieder zu entsprechen, sie als „Kombattanten“ zu behandeln, legt die US-Regierung Wert darauf, die von ihr im In- wie im Ausland gefangen genommenen Terrorverdächtigen, egal ob eigene Staatsangehörige oder nicht, als solche zu qualifizieren.¹⁴

Allerdings will sie diese nicht als den Angehörigen von Streitkräften gleichgestellte, sondern als „feindliche“ im Sinne „gesetzeswidriger“ Kombattanten („unlawful combatants“) eingestuft wissen.¹⁵ Weil sie anders als Angehörige von Streitkräften bzw. als diesen nach humanitärem Völkerrecht gleichgestellte Gruppen keine „lawful combatants“ seien, so wird von der US-Regierung argumentiert, unterfielen sie nicht dem III. Genfer Abkommen (GA III) vom 12. August 1949,¹⁶ hätten also keinen Anspruch auf den dort geregelten Kriegsgefangenenstatus. Der Status „gesetzeswidriger“ Kombattanten sei völkervertragsrechtlich nicht geregelt, weshalb sie „outlaws“ seien, die lediglich einen Anspruch auf eine humane Behandlung hätten. Unklar ist, inwieweit diesen Personen tatsächlich die völkergewohnheitsrechtlich geltenden Minimalgarantien gewährt werden. Diese Vorgehensweise der US-Regierung – Berufung auf eine völkervertragliche Regelungslücke und intransparente Behandlung der Betroffenen – hat, insbesondere auch vor dem Hintergrund der obigen Feststellungen zur grundsätzlichen Nichtanwendbarkeit des humanitären Völkerrechts, eine bedeutsame Konsequenz:

„In seltsamer Verkehrung der Regeln klassischer Kriegsführung wird der Kampf gegen die gegnerischen Kombattanten zu einem Nebenschauplatz. Ziel des Krieges ist die Vernichtung der Terroristen. Aus Straftätern werden auf diese Weise ultimative Feinde, die nur noch mit Methoden des Krieges ausgeschaltet, nicht aber in einem rechtlichen Verfahren abgeurteilt werden.“¹⁷

Es sei hier dahingestellt, ob nach kontemporärem Völkerrecht die von der US-Regierung behauptete Kategorie des „feindlichen Kombattanten“ überhaupt noch existent ist. Das geltende Völkerrecht gewährt diesen Personen jedenfalls Schutz vor einer völligen Entrechtung, indem es auch ihnen Minimalgarantien zukommen lässt.¹⁸ Die Behandlung der Guantánamo-Häftlinge zeigt indes, dass es sich bei dieser Kategorie nicht zuletzt um eine Schutzkonstruktion handelt, die es der US-Regierung erlaubt, bestimmten Häftlingen einerseits den völkerrechtlich klar geregelten Kriegsgefangenenstatus, andererseits jeglichen Anspruch auf Rechtsbeistand und Zugang zu einem gerichtlichen Verfahren zu versagen. Letzteres wiederum macht fraglich, ob den Terrorverdächtigen die völkerrechtlichen Mindeststandards gewährt werden. Insbesondere wird im Völkergewohnheitsrecht „[...] als notstandsfeste Mindeststandards die Mindestgarantien für ein faires Gerichtsverfahren verankert.“¹⁹

Doch während auf die mehrheitlich in Afghanistan gefangen genommenen Guantánamo-Häftlinge zumindest das humanitäre Völkerrecht anwendbar erscheint, weil sie zumeist im Kontext eines bewaffneten Konfliktes in Erscheinung traten und dort auch in Gefangenschaft gerieten, so ist die Intention der US-Regierung, sich möglichst umfassend rechtlicher Be-

schränkungen bei der Terrorismusbekämpfung zu entledigen, in kaum einem Fall deutlicher zu Tage getreten als im Fall des *José Padilla* (auch bekannt als *Abdullah Al Mujahir*),²⁰ einem US-Staatsangehörigen, der auf US-Territorium festgenommen wurde. Der Fall illustriert brennglasartig, wie beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus versucht wird, rechtsstaatliche Garantien zu umgehen.

2. Der Fall „Padilla v. Rumsfeld“: Testfall für die Geltung der „rule of law“ in den USA

Es wurde in dieser Zeitschrift bereits frühzeitig konstatiert, dass sich im Fall des von der US-Regierung als „enemy combatant“ eingestuften *Padilla* grundsätzlich keine Rechtsfragen ergeben, die nach Maßgabe des humanitären Völkerrechts zu beantworten wären.²¹ Allerdings hat die US-Regierung unter Berufung auf die völkerrechtliche Kategorie des „unlawful combatant“ *Padilla* verweigert, von seinen verfassungsmäßigen Rechtsansprüchen auf anwaltlichen Beistand und auf Zugang zu einem Gericht Gebrauch zu machen, obwohl dieser in keinerlei aktive Kampfhandlungen involviert war, sondern vollkommen unbewaffnet auf US-Territorium ergriffen wurde.

2.1. Sachverhalt

Der Fall *Padilla* stellt sich im Einzelnen wie folgt dar:²²

Am Montag, den 10. Juni 2002, teilte die US-Regierung der Öffentlichkeit mit, dass sie am Vortag den 31-jährigen US-

¹³ Die meisten Terroristen definieren sich wohl auch selbst als „Krieger“. Für ihre rechtliche Beurteilung ist dies aber bedeutungslos.

¹⁴ Hinzuweisen ist zudem auf die richtige Feststellung *Oeters, op. cit.* (Fn. 5), S. 29 (39): „Ausgeklammert aus dem Terrorismusbegriff werden alle Gewalthandlungen zwischen gegnerischen „Kämpfern“ in Situationen andauernder militärischer Auseinandersetzungen. [...] Würde man diese in den Terrorismusbegriff einbeziehen, so verfestigte man die rechtliche Asymmetrie, die in derartigen Konflikten ohnehin regelmäßig besteht – und dies, obwohl die modernen Tendenzen im Völkerrecht eher auf den Abbau dieser rechtlichen Asymmetrie zielen als auf deren Verfestigung.“

¹⁵ Das humanitäre Völkerrecht kennt den Begriff des „feindlichen Kombattanten“ nicht als feststehenden Terminus. Der Kombattantenstatus ist zudem nur im Hinblick auf internationale bewaffnete Konflikte gemäß der Genfer Konvention von 1949 und ihrem 1. Zusatzprotokoll geregelt. Zum völkerrechtlichen Begriff des „unlawful combatant“ vgl. *K. Ipsen, Combatants and Non-Combatants*, in: D. Fleck *et al.* (Hrsg.), *The Handbook of Humanitarian Law and Armed Conflict*, Oxford 1995, S. 68. Allerdings kennt die US-amerikanische Rechtsprechung die Rechtsfigur des „feindlichen Kombattanten“; sie wurde allerdings lediglich auf deutsche und japanische Spione und Saboteure während des Zweiten Weltkriegs angewandt.

¹⁶ BGBl. 1954 II, S. 838 ff.

¹⁷ A. Funk, *Krieg als Terrorismusbekämpfung*, in: 34 Krim. Journal 2002, 132 (137).

¹⁸ S. hierzu K. Dörmann, *The legal situation of „unlawful/unprivileged combatants“*, in: IRRC 2003, S. 45 ff.

¹⁹ W.S. Heinz, *Internationale Terrorismusbekämpfung und Achtung der Menschenrechte*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 3-4/2004, S. 32 (33).

²⁰ Diesen Namen gab sich *Padilla* 1990 nach seinem Glaubenswechsel zum Islam.

²¹ S. Peterke, *Der aktuelle Fall: Mujahir – der „feindliche Kombattant“ mit der „schmutzigen (Atom-)Bombe“*, in: *HuV-I* 2002, S. 143 ff.

²² Die Sachverhaltsdarstellung des Gerichts ist nachfolgend geringfügig mit öffentlich gewordenen Zusatzinformationen angereichert. Das Urteil selbst kann abgerufen werden auf der Website des National Institute for Military Justice in der Rubrik „News“, unter: www.nimj.com (am 10. Januar 2003).

Staatsangehörigen *Padilla* auf Weisung²³ von US-Präsident *Georg W. Bush* dem Verteidigungsministerium von *Donald Rumsfeld* überstellt habe. *Padilla* sei gemäß humanitärem Völkerrecht als „feindlicher Kombattant“ eingestuft worden.²⁴ Als mutmaßliches Mitglied des Terrornetzwerkes Al-Qaida habe er in den USA einen Anschlag mit einer radioaktiven „schmutzigen“ Bombe²⁵ geplant gehabt.²⁶ *Padilla*'s Aufenthaltsort ist seither das Hochsicherheitsmilitärgefängnis Charleston Naval-Weapons Station in South Carolina.

Der in den USA wegen Überfällen und anderen Gewalttaten einschlägig Vorbestrafte war bereits am 8. Mai 2002 bei seiner Einreise in die USA auf dem Chicagoer Flughafen verhaftet worden. Er saß jedoch zunächst im Hochsicherheitsstrakt des New Yorker Gefängnisses „Metropolitan Correctional Center“ als „material witness“ ein.²⁷ Anlass zu seiner Festnahme hatten den US-Behörden offenbar Aussagen des in Pakistan festgenommenen Al-Qaida-Mitglieds *Abu Zubaydah* gegeben.²⁸ Doch war schon früher seitens der USA Verdacht gegen *Padilla* geschöpft worden. Der 1998 zunächst nach Ägypten ausgewanderte US-Staatsbürger hatte im US-Konsulat in Karatschi (Pakistan) einen neuen Reisepass beantragt, der ihm dann im März 2002 ausgestellt wurde. Aus nicht näher bekannten Gründen erregten seine Unterlagen die Aufmerksamkeit des dort zuständigen Beamten, der über die Sicherheitsbehörden das FBI alarmierte.²⁹ Als *Padilla* Anfang Mai 2002 über Zürich in die USA einreiste, erwarteten ihn am Schweizer Flughafen *incognito* FBI-Agenten und durchsuchten sein Gepäck. Sie traten *Padilla* gegenüber erst in Erscheinung, als dieser auf dem Chicagoer Flughafen US-Territorium betrat.³⁰

In Pakistan hatte er sich vermutlich mit führenden Al-Qaida-Kämpfern getroffen.³¹ Hierbei sollen auch pakistanische Atomwissenschaftler anwesend gewesen sein. *Padilla* soll ferner im Jahre 2001 im Gebrauch von Sprengstoffen und Waffen in Afghanistan ausgebildet worden sein und den Plan gehabt haben, in Washington D.C. einen Anschlag mit einer radioaktiven „schmutzigen“ Bombe zu verüben.³² In Pakistan habe er sich mit der Herstellung dieser Bomben befasst. Bei seiner Verhaftung war er jedoch vollkommen unbewaffnet.

Bald wurde von der US-Regierung eingeräumt, dass es sich bei diesen Vorbereitungen um „Surfen“ im Internet gehandelt habe.³³ Der stellvertretende US-Verteidigungsminister *Paul Wolfowitz* erklärte: „*There was not an actual plan. We stopped this man in the initial planning states [...]*“³⁴

Seit der Überstellung an das Hochsicherheitsmilitärgefängnis Charleston Naval-Weapons Station, d.h. seit dem 9. Juni 2002, hat sich das US-Verteidigungsministerium geweigert, *Padilla*'s Anwältin, *Donna R. Newmann*, Zugang zu ihrem Klienten zu gewähren. Es verhielt sich gar so, dass „[b]efore a district court in New York could rule on motions contesting the legality of *Padilla*'s detention, he was designated an 'enemy combatant'“³⁵

Des Weiteren ließ das Ministerium offen, ob bzw. wann es *Padilla* vor einem Gericht anklagen will. Es vertrat die Auffassung, dass er keinen Zugang zu einem nationalen Gericht

habe und dass „[...] *the United States can hold Padilla until Bush decides the war against terrorism is over.*“³⁶

2.2. Zur völkerrechtlichen Beurteilung

Im Klartext: Die US-Regierung hält es für ihr Recht, darüber bestimmen zu dürfen – egal ob es sich um einen eigenen Staatsangehörigen handelt oder nicht, und egal ob er auf US-Territorium gefangen genommen wurde oder nicht –, ob einem Terrorverdächtigen rechtsstaatliche („dueprocess“-)Garantien gewährt werden. Diese Auffassung vertritt sie nämlich, wenn sie die alleinige Entscheidungsbefugnis darüber beansprucht, ob ein Terrorverdächtiger als „unlawful combatant“ deklariert wird, und den Betroffenen sodann die Rechte verweigert, zu deren Gewährleistung sie auch völkerrechtlich *qua* Geltung des Mindeststandards bzw. menschenrechtlicher Minimalgarantien unter „fair trial“-Gesichtspunkten verpflichtet wäre.³⁷ Zu vergegenwärtigen ist sich zudem, dass die Verweigerung von Rechtsschutz jedenfalls unter fremdenrechtlichen Gesichtspunkten ein völkerrechtliches Delikt darstellt³⁸ – und *Padilla* durch die Einstufung als „feindlicher Kombattant“, auf den die nationale Rechtsordnung angeblich keine Anwendung finden soll, faktisch in den Status eines „Fremden“ versetzt wurde. Somit liegt aus völkerrechtlicher Sicht eine besonders delikate Form einer Rechtsverweigerung („denial of justice“) vor.

So gesehen ist der Fall *Padilla* einerseits Beispiel für eine rechtsmissbräuchliche Berufung auf das humanitäre Völker-

²³ Diese Weisung vom 9. Juni 2001, ein so genanntes „REDACTED“, ist im Appendix A des Urteils des New Yorker Berufungsgerichts abgedruckt, United States Court of Appeals for the Second Circuit, *Jose Padilla v. Donald Rumsfeld*, S. 57 f.

²⁴ *Ibid.* US-Vize-Verteidigungsminister *P. Wolfowitz*, in: News Transcript v. 10. Juni 2002, unter: www.defenselink.mil/news/Jun2002 (am 26. Juli 2002): „*Under the laws of war, Padilla's activities and his association with al Qaeda make him an enemy combatant.*“ Vgl. ferner US-Justizminister *J. Ashcroft*, unter: www.nando.net/special-reports/terrorism (am 26. Juli 2002): „*The safety of all Americans and national security interests of the United States require that Abdullah Al Mujahir be detained by the Defense Department as an enemy combatant.*“

²⁵ Hierbei handelt es sich um eine Kombination von herkömmlichem Sprengsatz mit radioaktivem Material.

²⁶ S. nur *P. Wolfowitz*, *op. cit.* (Fn. 24); *J. Ashcroft*, *op. cit.* (Fn. 24).

²⁷ *S. Fainaru*, *Lawyers Challenges Al Mujahir's Detention*, in: Washington Post v. 12. Juni 2002, S. A13.

²⁸ *S. Schmidt/W. Pincus*, *Al Mujahir Alleged to Be Scouting Terror Sites*, in: Washington Post v. 12. Juni 2002, S. A01.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *M. Gebauer*, *Dirty Bomb oder PR-Bombe?*, in: Spiegel Online v. 11. Juni, unter: www.spiegel.de (am 12. Juni 2002).

³¹ *P. Wolfowitz*, *op. cit.* (Fn. 24).

³² *Ibid.*; *M. Gebauer*, *op. cit.* (Fn. 30).

³³ Wirbel um „schmutzige Bombe“ in den USA, in: NZZ Online v. 12. Juni 2002, unter: www.nzz.ch (am 12. Juni 2002).

³⁴ Zitiert nach: *L.D. Kozaryn*, *Alleged Al Qaeda "Dirty Bomb" Operative in U.S. Military Custody*, in: American Forces Press Review v. 10. Juni 2002, unter: www.defenselink.mil/news/Jun2002 (am 15. Juli 2002).

³⁵ International Bar Association, *International terrorism: challenges and responses: a report from the International Bar Association's Task Force on International Terrorism*, Ardsley 2003, S. 112 (Fn. 108).

³⁶ Zitiert nach *T. Jackman/D. Eggen*, „*Combatants' Lack Rights*“, U.S. Argues, in: Washington Post v. 20. Juni 2002, S. A01.

³⁷ Vgl. im Einzelnen die rechtlichen Ausführungen der American Bar Association, *op. cit.* (Fn. 35), insbesondere S. 112 ff.

³⁸ Vgl. nur: *P. Fischer/H.F. Köck*, *Allgemeines Völkerrecht*, 5. Aufl., Wien 2000, Rz. 394; *G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum*, *op. cit.* (Fn. 8), S. 122.

recht, andererseits ein Testfall für die Geltung der „due process“-Garantien in den USA, bei der es im Kern um die Frage geht, ob bzw. inwieweit die US-Regierung als politisch handelndes Exekutivorgan überhaupt zur Entscheidung dazu berechtigt ist, seinen terrorverdächtigen Staatsangehörigen ein rechtsstaatliches Verfahren vorzuenthalten, wo doch der V. Zusatzartikel der US-Verfassung lautet:

„Niemand darf wegen eines Kapitalverbrechens oder eines sonstigen schimpflichen Verbrechens zur Verantwortung gezogen werden, es sei denn auf Grund eines Antrages oder einer Anklage [...] Niemand darf [...] der Freiheit oder des Eigentums ohne vorheriges ordentliches Gerichtsverfahren nach Recht und Gesetz beraubt werden.“

Im VI. Zusatzartikel der US-Verfassung heißt es zudem:

„In allen Strafverfahren hat der Angeklagte Anspruch auf einen unverzüglichen und öffentlichen Prozess vor einem unparteiischen Geschworenengericht [...]“

2.3. Die Entscheidung des New Yorker Bundesberufungsgerichts

Am 18. Dezember 2003 hat das New Yorker Berufungsgericht seine Entscheidung im Fall *Padilla* verkündet.³⁹ Per „*habeas corpus* appeal“⁴⁰ hatte dieser neuerlich unternommen, die Rechtmäßigkeit seines Freiheitsentzuges gerichtlich überprüfen zu lassen. Hierbei wurde er von zahlreichen *amici curiae* unterstützt, u.a. von der American Bar Association, der American Civil Liberties Union und dem Lawyers Committee for Human Rights. Das New Yorker Gericht kam dabei mit 2-1 Stimmen zu dem Ergebnis, dass er als US-Staatsangehöriger, der auf US-Territorium gefasst wurde, nicht als „feindlicher Kombattant“ festgehalten werden dürfe. Nach knapp 18 Monaten Inhaftierung ohne anwaltlichen Kontakt und ohne Aussicht auf ein gerichtliches Verfahren urteilte es, dass *Padilla* innerhalb von 30 Tagen aus dem Militärgewahrsam freizulassen sei.⁴¹ Doch könne ihm als Verbrecher im Einklang mit dem US-Strafrecht der Prozess gemacht und dementsprechend in einem „regulären“ Gefängnis festgehalten werden. In Betracht komme zudem, *Padilla* als „material witness“ inhaftiert zu halten.⁴²

Im Folgenden seien einige der Rechtsfragen dargestellt, mit denen sich das Berufungsgericht auseinandersetzte. Sie offenbaren, dass die US-Regierung mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln versucht hat, die nun gefällte Entscheidung abzuwenden.

2.3.1. Die Zulassung von Rechtsbeistand

Die New Yorker Richter hatten zunächst über eine verfahrensrechtliche Frage zu entscheiden. Es ging darum, ob *Donna Newman*, die bis zur Überstellung *Padilla*'s an das Militärgefängnis als seine Anwältin auftreten konnte, zumindest als „next friend“⁴³ fungieren und ihm auf diese Weise rechtlichen Rat geben könne. Die US-Regierung wandte gegen die Zulassung *Newman*'s ein, dass als „next friend“ nur eine Per-

son beistehen könne, die nachweislich durch eine lang andauernde (freundschaftliche) Beziehung dem Inhaftierten verbunden sei. Dies sei bei *Newman* nicht der Fall.⁴⁴

Diesem Einwand widersprach das Gericht. Zwar könne nicht jedermann „next friend“ sein, vielmehr gebe es wichtige Einschränkungen. So müsse der Antragsteller des *habeas corpus* darlegen, dass er den Beistand des „next friend“ benötige und sich dieser wahrhaft seinen Interessen widme. Diese Voraussetzungen seien jedoch gegeben, da einerseits *Padilla* in Isolationshaft gehalten werde und somit unfähig sei, seine Rechte effektiv wahrzunehmen, andererseits sei *Newman* als seine Anwältin ohne weiteres geeignet, seine rechtlichen Interessen wahrzunehmen.⁴⁵ Sie sei jedenfalls weder ein „intruder“ noch ein „uninvited meddler“. Dass es auf weitere Erfordernisse zur Zulassung *Newman*'s als „next friend“ ankomme, konnte das Gericht bei der Überprüfung des relevanten Fallrechts nicht erkennen.

Somit hatte die US-Regierung mit ihrem Anliegen, *Padilla* jeglichen Rechtsbeistand zu entziehen, keinen Erfolg.

2.3.2. Die Zuständigkeit des Gerichts

Ebenso erfolglos blieben die Einwände der US-Regierung, die gegen die Zuständigkeit des New Yorker Gerichts vorgebracht wurden.

Die US-Regierung hatte geltend gemacht, dass das Gericht örtlich unzuständig sei, weil der richtige Antragsgegner *Padilla*'s die Vorsteherin des Militärgefängnisses in South Carolina, Commander *Melanie A. Mar*, sei und nicht etwa Verteidigungsminister *Rumsfeld*.⁴⁶ Das Gericht hatte daher zu klären, ob erstens *Rumsfeld* der richtige Antragsgegner ist, und zweitens, sollte dies zu bejahen sein, ob sich seine Jurisdiktionsbefugnis auf den Verteidigungsminister erstreckt.

Nach einer detaillierten Auseinandersetzung mit dem relevanten Fallrecht schlussfolgerte das Berufungsgericht, dass richtiger Antragsgegner sei, wer effektiv über die Freiheitsbeschränkungen des Inhaftierten entscheide, d.h. Inhaber der Kontrollbefugnis sei. Dies sei aufgrund der Weisung des Präsidenten vom 9. Juni 2001 Verteidigungsminister *Rumsfeld*, der als einziger den Präsidenten darüber informieren könne, dass ein fortdauerndes Festhalten *Padilla*'s als „feindlicher Kombattant“ unterbleiben könne. Die Jurisdiktionsbefugnis

³⁹ Zu den Entscheidungen der Vorinstanzen: United States Court of Appeals for the Second Circuit, *Jose Padilla v. Donald Rumsfeld*, vgl. Fn. (22), S. 5 ff.; s. ferner die Zusammenstellung auf der Website www.chargepadilla.org unter der Rubrik „News“ (am 10. Januar 2004).

⁴⁰ Der 1. Zusatzartikel der US-Verfassung garantiert das Weiterbestehen des aus dem englischen Recht überlieferten „*writ of habeas corpus*“, vgl. *P. Hay*, Einführung in das amerikanische Recht, 4. Aufl., Darmstadt (1995), S. 232.

⁴¹ United States Court of Appeals for the Second Circuit, *Jose Padilla v. Donald Rumsfeld*, vgl. Fn. (22), S. 56.

⁴² *Ibid.*, id.

⁴³ Der „next friend“ wird nicht Prozesspartei und agiert anwaltsähnlich.

⁴⁴ United States Court of Appeals for the Second Circuit, *Jose Padilla v. Donald Rumsfeld*, vgl. Fn. (22), S. 12.

⁴⁵ *Ibid.*, S. 14.

⁴⁶ *Ibid.*, S. 15.

über *Rumsfeld* bestimme sich nach dem geltenden Recht desjenigen Bundesstaates, in dem sich der Gerichtsbezirk befinde. Das Gericht war sodann in der Lage, seine Zuständigkeit aus dem New Yorker Landesrecht herzuleiten.

Somit konnte sich das Gericht der Sachentscheidung zuwenden – was die US-Regierung offenkundig zu verhindern versucht hatte.

2.3.3. Die Rechtmäßigkeit des Freiheitsentzuges

Die Befugnis, *Padilla* als „feindlichen Kombattanten“ festzuhalten, begründete die US-Regierung unter Verweis auf die „inherent powers“ des US-Präsidenten sowie auf die *Ex parte Quirin*-Entscheidung des Supreme Court aus dem Jahre 1942. Vorinstanzlich war der US-Regierung Recht gegeben worden, dass auf Grundlage dieser Entscheidung der US-Präsident in seiner Eigenschaft als Oberster Befehlshaber der Streitkräfte zu Kriegszeiten auch eigene Staatsangehörige auf US-Territorium als „feindliche Kombattanten“ inhaftieren lassen könne. Hierzu bedürfe es keiner formalen Kriegserklärung durch den Kongress; es handele sich um einen Fall der präsidentiellen „inherent power“. Die US-Regierung argumentierte darüber hinaus, dass selbst, wenn man eine Autorisierung bezüglich der Inhaftierung von US-Staatsangehörigen durch den Kongress als notwendig erachtete, diese der „Joint Resolution“⁴⁷ entnommen werden könne.⁴⁸

Hervorhebend, dass sich die Rechtsfindung allein auf den Fall eines US-Staatsangehörigen beziehe, der auf US-Territorium inhaftiert worden sei, untersuchte das Berufungsgericht sodann die Frage der Reichweite der Befugnisse des US-Präsidenten als Oberbefehlshaber innerhalb der USA.⁴⁹ Grundlage bildete die Entscheidung des Supreme Court in der Rechtssache *Youngstown*, wonach diese Befugnisse des Präsidenten entweder aus einer Ermächtigung durch den Kongress oder aus der Verfassung selbst ableitbar sein müssen. Ansonsten liege ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung vor.

Padilla hatte zur Begründung der Unrechtmäßigkeit seines Freiheitsentzuges eingewandt, dass die Weisung des Präsidenten, ihn als „feindlichen Kombattanten“ zu inhaftieren, einer Ermächtigung durch den Kongress ermangele und der Präsident somit unter Verstoß gegen den Gewaltenteilungsgrundsatz tätig geworden sei.

2.3.3.1. Keine „inherent power“ des US-Präsidenten

Das Gericht wies zunächst das Vorbringen der US-Regierung zurück, eine „inherent power“ zur Inhaftierung *Padilla*'s als feindlicher Kombattant ergebe sich aus Artikel 2 Abschnitt 2 der US-Verfassung⁵⁰ und aus der *Ex Quirin Parte*-Rechtsprechung. Zwar sei die Entscheidung über das Vorliegen eines Kriegszustandes eine politische, die gerichtlich nicht weiter überprüft werden könne. Andererseits sei justiziabel, ob ein Verstoß gegen den Verfassungsgrundsatz der Gewaltenteilung vorliege. Hierzu berief sich das Gericht auf die berühmte Supreme Court-Entscheidung *Marbury v. Madison*.⁵¹ Sodann konstatierte es, dass die Verfassung explizit die Möglichkeit

der Suspendierung eines „writ of *habeas corpus*“ regele, dies jedoch allein in Bezug auf Fälle der Bedrohung der öffentlichen Sicherheit durch Rebellion und Invasion.⁵² Die Kompetenz hierzu liege dann jedoch beim Kongress und nicht beim Präsidenten. Zudem stehe eine aus dem Zusatzartikel III möglicherweise herleitbare Eingriffsbefugnis unter einem ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt.

„*In sum, while Congress [...] may have the power to authorize the detention of United States citizens under the circumstances of Padilla's case, the President, acting alone, does not.*“⁵³

Darüber hinaus könne auch aus der *Ex Quirin Parte*-Entscheidung keine diesbezügliche Autorisierung des Präsidenten abgeleitet werden.⁵⁴ Einerseits unterschieden sich die Fälle in wichtigen Punkten. Andererseits sei der Fall vor dem Hintergrund einer ausdrücklichen Ermächtigung durch den Kongress entschieden worden, Kriegsverbrechern den Prozess vor Militärtribunalen zu machen.⁵⁵

2.3.3.2. Keine Ermächtigung durch den Kongress

Auf der Suche nach einer Rechtsgrundlage für die Inhaftierung *Padilla*'s als „feindlicher Kombattant“ wandte sich das Gericht zunächst dem Non-Detention Act aus dem Jahre 1971 zu, in dem es heißt:

„*No citizen shall be imprisoned or otherwise detained by the United States except pursuant to an Act of Congress.*“

Die Auslegung, insbesondere die historische, ergebe entgegen der Auffassung der US-Regierung, dass die Klausel auch Inhaftierungen in Militärgefängnissen erfasse.⁵⁶ Dem „Non-Detention Act“ sei somit keine Ermächtigung des Präsidenten durch den Kongress zu entnehmen, auf US-Territorium festgenommene US-Bürger als „feindliche Kombattanten“ festzuhalten.

Auch der Auffassung der US-Regierung, dass sich aus der „Joint Resolution“ eine solche Ermächtigung ergebe, ver-

⁴⁷ Abgedruckt: *Ibid.*, S. 59 f.

⁴⁸ *Ibid.*, S. 29 f.

⁴⁹ *Ibid.*, S. 30 ff.

⁵⁰ Sog. Commander-in-Chief Clause: „*Der Präsident ist der Oberbefehlshaber der Armee und der Flotte der Vereinigten Staaten [...] er hat, außer in Amtsanklagefällen, das Recht, Strafaufschub und Begnadigung für Straftaten gegen die Vereinigten Staaten zu gewähren [...]*“

⁵¹ United States Court of Appeals for the Second Circuit, *Jose Padilla v. Donald Rumsfeld*, vgl. Fn. (22), S. 33.

⁵² Sog. Suspension Clause des Art. 1 Abschnitt 9.

⁵³ United States Court of Appeals for the Second Circuit, *Jose Padilla v. Donald Rumsfeld*, vgl. Fn. (22), S. 38.

⁵⁴ *Ibid.*, S. 40 ff.

⁵⁵ Justizminister *J. Ashcroft* hatte am 10. Juni 2002 selbstsicher behauptet, *op. cit.* (Fn. 23): „*In determining that Al Mujahir is an enemy combatant who legally can be detained by the United States military, we have acted with legal authority both under the laws of war and clear Supreme Court precedent, which establish that the military may detain a United States citizen who has joined the enemy and has entered our country to carry out hostile acts.*“

⁵⁶ United States Court of Appeals for the Second Circuit, *Jose Padilla v. Donald Rumsfeld*, vgl. Fn. (22), S. 45 ff.

mochte das Gericht nicht zu folgen. Dies ergebe schon die Wortlautauslegung. Die US-Regierung hatte sich auf einen Passus der Joint Resolution bezogen, in dem es heißt:

„[T]hat the President is authorized to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or persons he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harbored such organizations or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons.“

Das Gericht vertrat indes die Auffassung, dass

„[t]he plain language of the Joint Resolution contains nothing authorizing the detention of American citizens captured on United States soil.“

Es hielt jedoch nicht für ausgeschlossen, dass die Resolution zur Inhaftierung von Personen im Kontext „realer“ Kriegsschauplätze ermächtigt. Dieses Auslegungsergebnis werde bestätigt durch die Bezugnahme auf die „War Power Resolution“.

2.3.4. Schlussfolgerungen des Gerichts

Mithin sah sich das New Yorker Berufungsgericht nicht in der Lage, eine Ermächtigung des Präsidenten durch den Kongress für die Inhaftierung *Padilla*'s als „feindlicher Kombattant“ zu finden. Es kam zu dem Ergebnis, dass der Präsident ohne Rechtsgrundlage „*ultra vires*“ handelte und somit der Freiheitsentzug *Padilla*'s im Militärgefängnis unrechtmäßig sei. Er müsse daher aus diesem innerhalb von 30 Tagen entlassen werden.

3. Anmerkungen

Das Gericht ist freilich nicht auf die völkerrechtliche Problematik eingegangen, die sich aus der Einstufung *Padilla*'s als „feindlicher Kombattant“ ergibt. Der US-Regierung sind vielmehr die sich aus der US-Verfassung ergebenden Grenzen aufgewiesen worden, die sich in Bezug auf den Umgang mit terrorverdächtigen eigenen Staatsangehörigen ergeben, welche auf US-Territorium festgenommen wurden. Hierdurch wurde aber indirekt einem völkerrechtlich höchst bedenklichen „denial of justice“ Einhalt geboten und die Vorgehensweise der US-Regierung – zur Umgehung von „due process“-Garantien mutmaßliche Terroristen als „feindliche Kombattanten“ zu deklarieren – wurde als rechtswidrig gebrandmarkt.⁵⁷ Es scheint gar gerechtfertigt, diese Vorgehensweise als eine aus politischen Opportunitätsgründen vorgenommene zu bezeichnen. Politische Opportunität deshalb, weil bis *dato* völlig unklar ist, welche Kriterien die US-Regierung zugrunde legt, wenn sie Personen als „feindliche Kombattanten“ festhält⁵⁸ bzw. ihnen „due process“-Garantien vorenthält.⁵⁹

Auf Grund der juristischen Stichhaltigkeit der Entscheidung wäre es zwar völlig unangemessen, den Ausdruck der „politi-

schen Opportunität“ im Hinblick auf die Rechtsfindung durch die New Yorker Richter zu benutzen. Dennoch wird sie getrübt durch den Umstand, dass ihr just *Wesley*, ein von *George W. Bush* ernannter Richter, die Zustimmung verweigerte und einen „dissent“ abgab, die ihn überstimmenden Richter *Pooler* und *Parker* indes von *Bill Clinton* ernannt wurden bzw. nominiert und dann von *Bush* ernannt werden mussten.⁶⁰

Zu konstatieren ist: Die US-Regierung beruft sich auf universelle Werte und Menschenrechte, auf anerkannte Normen des Kriegs- und des Friedensvölkerrechts. Der Fall *Padilla* beweist (wiederholt⁶¹) das Auseinanderklaffen von Anspruch und Wirklichkeit.

3.1. Das Konzept des Feindstrafrechts

Während Menschenrechts-NGOs die Entscheidung des Berufungsgerichts begrüßten, ließen auch kritische und ablehnende Reaktionen nicht lange auf sich warten. Dabei meldete sich auch die Wissenschaft zu Wort – z.B. die Völkerrechtlerin *R. Wegworth*. Sie polemisierte, dass „[i]n the case of catastrophic terrorism citizens of the United States have a human right not to be victims.“ Wohl wissend, dass es kein solches Menschenrecht gibt, führte sie weiter aus: „I worry that by giving them the status of criminal defendants [...] you establish a set of rights and prerogatives that I fear can be potentially helpful [...] to their campaigns in the United States.“⁶²

Leider stellt diese Meinung keinen Einzelfall einer bedenklichen Auffassung von Rechtsstaatlichkeit dar. Im Harvard Journal of Law & Public Policy vertrat z.B. Professor *K. Anderson* die Ansicht:

„Terrorists who come from outside this society, including those who take up residence inside this society for the purpose of destroying it, cannot be assimilated into the structure of the ordinary criminal trial. True enough, citizenship alone is enough to qualify a person to be tried for attacks upon that order, as in the case of a domestic terrorist such as Timothy McVeigh.[...] He was not merely a criminal, but also an enemy. Al Qaeda has the same

⁵⁷ S. auch *S. Shapiro*, ACLU Legal Director, unter: www.aclu.org (am 23. Dezember 2003): „This decision has made clear that the war on terrorism does not suspend the rule of law.“

⁵⁸ Vgl. American Bar Association, *op. cit.* (Fn. 35), S. 112 (Fn. 110): „While the United States citizens *Hamdi* and *Padilla* have been designated as „enemy combatants“, their fellow citizens *Lindh* and *Ujaama*, and even the French „20th hijacker“ *Moussaoui* and the British „shoe bomber“ *Reid* have not.“ Ein weiterer Fall ist *Ali Saleh Kahlal Marri*, ein Bradley-Student aus Katar. Vgl. auch *W.S. Heinz*, *op. cit.* (Fn. 19), 32 (34).

⁵⁹ Vgl. hierzu die Darstellung von *A. Conchiglia*, *Rechtlos in Guantánamo Bay*, in: *Le Monde diplomatique* v. 16. Januar 2004, S. 1 (16).

⁶⁰ *C. Lane*, *War on Terrorism's Legal Tack Is Rejected*, in: *Washington Post* v. 19. Dezember 2003, S. A22.

⁶¹ Am Tag der Entscheidung des Berufungsgerichts wurde z.B. auch bekannt, dass während der Verhaftungswelle gegen Ausländer nach dem „11. September“ zahlreiche Inhaftierte psychisch und physisch gequält wurden, was aufgrund gemachter Videoaufnahmen vom US-Justizministerium eingeräumt wurde. S. zur Verhaftungswelle auch *H. Düx*, *Globale Sicherheitsgesetze und weltweite Erosion von Grundrechten*, in: *ZRP* 2003, 189 (191); *W.S. Heinz*, *op. cit.* (Fn. 19), 32 (34).

⁶² Zitiert nach: *M. Powell/M. García*, *Seized Citizen Is Ordered Released*, in: *Washington Post* v. 19. Dezember 2003, S. A01.

status – but the U.S. district courts are, by constitutional design, for criminals and not for those who are at once criminals and enemies.“⁶³

Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Aussage von US-Justizminister *J. Ashcroft* auf der Pressekonferenz vom 10. Juni 2002 anlässlich der Deklaration *Padilla*'s zum „feindlichen Kombattanten“:

„To our enemies, I say we will continue to be vigilant against all threats, whether they come from overseas or at home in America. To our citizens, I say we will continue to respect the rule of law while doing everything in our power to prevent terrorist attacks.“⁶⁴

M.E wird folglich die Auffassung von der Unterscheidung zwischen einem für delinquente Normalbürger geltenden „Bürgerstrafrecht“ und eines daneben geltenden „Feindstrafrechts“, wo die „Herrschaft des Rechts“ unter abgeänderten Vorzeichen gilt, in den USA bereits auf höchster Regierungsebene vertreten. In Deutschland ist dies noch nicht der Fall. Doch hat dieses Konzept (weite Vorverlagerung der Strafbarkeit vor eine Tatbegehung, drastische Erhöhung aller Strafen, Abbau prozessualer Garantien) scheinbar auch bereits in der deutschen Rechtswissenschaft Platz gegriffen.⁶⁵

3.2. Zur Bestandskraft der Entscheidung des Berufungsgerichts

Padilla ist nicht innerhalb der vom Bundesberufungsgericht gesetzten Frist von 30 Tagen aus dem Militärgefängnis entlassen worden. Die Richter erreichte am 16. Januar 2004 ein Antrag der *Bush*-Administration, in dem mitgeteilt wurde, dass der Supreme Court angerufen worden sei, über die Annahme des Falles *Padilla* zu entscheiden.⁶⁶ Das Gericht möge bis zur Entscheidung des Supreme Court dahingehend Aufschub gewähren, dass *Padilla* zunächst weiter inhaftiert gehalten werden könne. Am 23. Januar 2004 hat das Berufungsgericht diesem Antrag zugestimmt.⁶⁷

Am Tage des Abschlusses des vorliegenden Artikels, am 23. Januar 2004, hatte der Supreme Court noch nicht über die Annahme des Falles *Padilla* befunden. Seine Entscheidung wird im April erwartet.⁶⁸ Das höchste US-Gericht hat indes

am 9. Januar 2004 die Annahme des Falles *Hamdi* verkündet.⁶⁹ Hierbei handelt es sich ebenfalls um einen US-Staatsangehörigen, der sich – wie *Padilla* – als „feindlicher Kombattant“ in einem Militärgefängnis in Isolationshaft befindet, ohne Zugang zu einem Anwalt. *Hamdi* wurde jedoch im Gegensatz zu *Padilla* nicht auf US-Territorium, sondern bei den Kämpfen in Afghanistan festgenommen. Im Fall *Hamdi* ergibt sich daher durchaus ein Bezug zum humanitären Völkerrecht, was bei *Padilla* unzweifelhaft nicht der Fall ist.

Es wird erwartet, dass der Supreme Court den Fall *Padilla* annimmt.⁷⁰ Das Gericht hätte dann nämlich die Gelegenheit, endgültig Klarheit über die verfassungsmäßigen Rechte von US-Staatsangehörigen zu schaffen, die als mutmaßliche Terroristen im In- wie im Ausland gefangen genommen wurden. Allerdings ist völlig offen, wie die höchsten US-Richter entscheiden werden. Sie werden jedenfalls das letzte Wort haben. Nur eins steht fest: Die anstehenden Entscheidungen⁷¹ des Supreme Court zur Behandlung mutmaßlicher Terroristen werden wegweisend und von nicht zu unterschätzender Bedeutung dafür sein, mit welchem Mitteln die US-Regierung den „Krieg“ gegen den internationalen Terrorismus fortsetzt. ■

⁶³ *K. Anderson*, *The Military Tribunal Order: What to do with Bin Laden and Al Qaeda Terrorists?: A Qualified Defense of Military Commissions and United States Policy on Detainees at Guantánamo Bay Naval Base*, in: 25 *Harv. J.L. & Pub. Pol'y* (2002), S. 591 (610 f.).

⁶⁴ *J. Ashcroft*, *op. cit.* (Fn. 24).

⁶⁵ Hierzu: *H. Dix*, *op. cit.* (Fn. 61), 189 (194 f. m.N.).

⁶⁶ Vgl. *A. Gearan*, *Court May Hear Case of Terror Suspect – White House Fights Release Of Man in „Dirty Bomb“ Case*, in: *Washington Post* v. 17. Januar 2004, S. A03.

⁶⁷ So u.a. die Meldung in der *Washington Post*: *Appeals Court Stays Order To Free Padilla*, in: *Washington Post* v. 23. Januar 2004, S. A02.

⁶⁸ *T. Frieden*, *U.S. to ask Supreme Court to block release of suspected terrorist*, unter: www.cnn.com/2004/law/01/04/justice.padilla.case/ (am 23. Januar 2004).

⁶⁹ Hierzu: *C. Lane/F. Barbash*, *High Court to Hear U.S.-Born Detainee's Case*, in: *Washington Post* v. 9. Januar 2004, unter: www.washingtonpost.com (am 20. Januar 2004).

⁷⁰ *Ibid.*; *D. Stout*, *Supreme Court Expands Review of „Enemy Combatants“ Cases*, in: *The New York Times* v. 9. Januar 2004, unter: www.nytimes.com/2004/01/09/national/09CND-SCOT.html (am 23. Januar 2004).

⁷¹ Hinzuweisen ist darauf, dass der Supreme Court auch über die Rechtmäßigkeit der Behandlung der Guantánamo-Häftlinge entscheiden wird. Vgl. hierzu statt vieler: *E. Lazarus*, *The Upcoming Supreme Court Cases Involving the Guantánamo Detainees. Why They Will Be Transcendently Important*, in: *FindLaw's Legal Commentary*, unter: <http://writ.news.findlaw.com/lazarus/20031113.html> (am 23. Januar 2004).

Appeal of the First Central Asian Scientific and Practical Workshop “Implementation and Dissemination of International Humanitarian Law in Central Asia” (29 October – 3 November 2003), Adopted in Tashkent (Uzbekistan), 2 November 2003

We, the participants of the First Central Asian Scientific and Practical Workshop “Implementation and Dissemination of International Humanitarian Law in Central Asia”,

Mindful of our respective States’ legal obligations under the Geneva Conventions for the Protection of the Victims of War, of 12 August 1949, the Protocols Additional thereto, of 8 June 1977, as well as under other sources of international humanitarian law by which they are bound,

Regarding international humanitarian law as an essential element of socio-humanitarian and legal education in 21st century,

Seeking to promote further the progressive implementation of these international treaties by our respective States’ competent authorities, and to spread the knowledge thereof among concerned target populations,

Acknowledging and welcoming the existence of experts in international humanitarian law in Central Asia, who can effectively contribute to its dissemination and implementation.

Recognising the role of the International Committee of the Red Cross in assisting the implementation and dissemination of international humanitarian law, as the guardian thereof,

Acting in our personal capacities,

hereby arrive at the following conclusions and submit the present appeal:

1. We encourage the competent legislative and executive authorities of the Republics of Central Asia, with the support from the National Commissions for the implementation of international humanitarian law, where such exist, to take measures, in order to bring their laws and other normative legal acts in conformity with the requirements of the four Geneva Conventions for the Protection of the Victims of War, of 12 August 1949, the Protocols Additional thereto, of 8 June 1977, as well as under all other sources of the international humanitarian law by which they are bound.

2. In particular, we encourage, where necessary:

a) to work on the adoption and bringing into force the national Laws “On the Protection of the Emblems of the Red Cross and Red Crescent on a White Ground”. We

recognise that these emblems are exclusively of humanitarian, non-commercial character and, therefore, may exclusively be used for indicative and protective purposes, in keeping with the provisions of international humanitarian law and the Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement;

b) to introduce into the Criminal Codes the elements of grave breaches enumerated in Art. 50 of the First Convention, Art. 51 of the Second Convention, Art. 130 of the Third Convention, Art. 147 of the Fourth Convention, and in Arts. 11 and 85 of the First Protocol Additional to the Geneva Conventions of 1949. Violations of Art. 3, common to the four Geneva Conventions of 1949, and other serious violations of the laws and customs applicable in armed conflicts not of an international character, within the established framework of international law, should as well be punishable under national criminal laws;

c) to consider bringing their Codes of Criminal Procedure in conformity, respectively, with Chapter III of the Third Convention, Chapter IX of the Fourth Convention, Art. 3 common to the four Geneva Conventions of 1949, Art. 75 of the First Protocol Additional and Art. 6 of the Second Protocol Additional to the Geneva Conventions, so as to reaffirm the fundamental guarantees provided for by the international humanitarian law;

d) to consider participation in the international humanitarian law treaties they are not

yet Parties to, and to initiate the adoption of required implementation measures.

3. Pursuant to Art. 47 of the First Convention, Art. 48 of the Second Convention, Art. 127 of the Third Convention, Art. 144 of the Fourth Convention, Art. 83 of the First Additional Protocol, and Art. 19 of the Second Additional Protocol, we call upon the competent executive authorities of the Republics of Central Asia, in charge of general secondary, fundamental, secondary specialised and professional, higher and in-service education, to reaffirm their determination to promote awareness of the international humanitarian law, to include the study thereof, in their State educational standards of military and civil instruction, so that the principles thereof may be known as widely as possible among the schooling youth, the scientific and the pedagogical communities.

4. The Regional Delegation for Central Asia of the International Committee of the Red Cross reaffirms its determination to cooperate with competent legislative and executive authorities of the Republics of Central Asia, in order to facilitate the progressive implementation of international humanitarian law and its dissemination through institutions of general secondary, fundamental, secondary specialised and professional, higher and in-service education, on the basis of Agreements, Plans of Action or any other documents that may be deemed proper for the regulation of such relations.

5. We undertake to present the text of this Appeal to the leadership of our respective Agencies and educational institutions, for consideration. The text thereof shall be published in the Compilation of Materials of the First Central Asian Scientific and Practical Workshop “Implementation and Dissemination of the International Humanitarian Law in Central Asia” and, where possible, separately in the national press. ■

Statut des Sondergerichtshofes für Sierra Leone*

Errichtet durch eine Vereinbarung zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung von Sierra Leone gemäß Sicherheitsratsresolution 1315 (2000) vom 14. August 2000, nimmt der Sondergerichtshof für Sierra Leone (im Folgenden „der Sondergerichtshof“) seine Aufgaben nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Statuts wahr.

Artikel 1

Zuständigkeit des Sondergerichtshofs

1. Der Sondergerichtshof ist befugt, mit Ausnahme von Absatz 2, Personen, die die größte Verantwortlichkeit für schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und das Recht Sierras im Hoheits-

* Das Statut wurde von Herrn *Meisenberg* übersetzt. Rechtsassessor *Simon M. Meisenberg* ist Doktorand an der Ruhr-Universität Bochum und Verteidigungsassistent am JSStGH. Der Autor hat die Wahlstage seines Rechtsreferendariats am Sondergerichtshof für Sierra Leone absolviert.

gebiet Sierra Leones seit dem 30. November 1996 tragen, strafrechtlich zu verfolgen, einschließlich jener Führer, die durch die Begehung dieser Verbrechen die Errichtung und Implementierung des Friedensprozesses in Sierra Leone bedroht haben.

2. Alle Rechtsverletzungen von Friedenstruppen und verwandtem Personal, welche sich auf Grund einer in Kraft getretenen Missionsvereinbarung zwischen den Vereinten Nationen und der Regierung Sierra Leones, zwischen Sierra Leone und anderen Regierungen oder regionalen Organisationen oder in Abwesenheit solcher Vereinbarungen, vorausgesetzt, dass die friedenssichernde Maßnahme mit der Zustimmung der Regierung von Sierra Leone erfolgt ist, in Sierra Leone aufgehalten haben, fallen in die vorrangige Zuständigkeit des Entsendestaates.

3. Im Falle, dass der Entsendestaat nicht willens oder nicht in der Lage ist, die Ermittlungen oder die Strafverfolgung ernsthaft durchzuführen, kann der Sondergerichtshof seine Zuständigkeit über diese Personen ausüben, wenn der Sicherheitsrat dies auf Vorschlag irgendeines Staates genehmigt.

Artikel 2 Verbrechen gegen die Menschlichkeit

Der Sondergerichtshof ist befugt, Personen strafrechtlich zu verfolgen, die folgende Verbrechen im Rahmen eines breit angelegten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen haben:

- a. Mord;
- b. Ausrottung;
- c. Versklavung;
- d. Deportierung;
- e. Freiheitsentziehung;
- f. Folter;
- g. Vergewaltigung, sexuelle Sklaverei, Nötigung zur Prostitution, erzwungene Schwangerschaft, und jede andere Form sexueller Gewalt;
- h. Verfolgung aus politischen, rassistischen, ethnischen oder religiösen Gründen;
- i. andere unmenschliche Handlungen.

Artikel 3 Verstöße gegen den gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Abkommen und gegen deren Zusatzprotokoll II

Der Sondergerichtshof ist befugt, Personen strafrechtlich zu verfolgen, die schwere Verstöße gegen den gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zum Schutze der Kriegsoffer oder gegen deren Zusatzprotokoll II vom 8. Juni 1977

begangen oder angeordnet haben. Diese Verstöße beinhalten:

- a. Angriffe auf das Leben, die Gesundheit oder das körperliche oder geistige Wohlbefinden von Personen, insbesondere vorsätzliche Tötung sowie grausame Behandlung wie Folter, Verstümmelung und jede Art der körperlichen Züchtigung;
- b. Kollektivstrafen;
- c. Geiselnahme;
- d. terroristische Handlungen;
- e. Beeinträchtigung der persönlichen Würde, insbesondere entwürdigende und erniedrigende Behandlung, Vergewaltigung, Nötigung zur Prostitution und unzuchtige Handlungen jeder Art;
- f. Plünderung;
- g. Verurteilung und Hinrichtung von Personen ohne vorhergehendes Urteil eines ordnungsgemäß zusammengesetzten Gerichts und ohne ein Gerichtsverfahren mit allen Garantien, die von den zivilisierten Völkern als unverzichtbar anerkannt werden;
- h. Androhung einer der genannten Handlungen.

Artikel 4 Andere schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht

Der Sondergerichtshof ist befugt, Personen strafrechtlich zu verfolgen, die die folgenden schweren Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht begangen haben:

- a. vorsätzliche Angriffe auf die Zivilbevölkerung als solche oder auf einzelne Zivilpersonen, die an den Feindseligkeiten nicht unmittelbar teilnehmen;
- b. vorsätzliche Angriffe auf Personal, Einrichtungen, Material, Einheiten oder Fahrzeuge, die an einer humanitären Hilfsmission oder 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 internationalen Recht des bewaffneten Konflikts gewährt wird;
- c. die Zwangsverpflichtung oder Eingliederung von Kindern unter 15 Jahren in Streitkräfte oder ihre Verwendung zur aktiven Teilnahme an Feindseligkeiten;

Artikel 5 Verbrechen nach dem Recht von Sierra Leone

Der Sondergerichtshof ist befugt, Personen strafrechtlich zu verfolgen, die die folgenden Verbrechen nach dem Recht von Sierra Leone begangen haben:

- a. Handlungen in bezug auf den Miss-

brauch von Mädchen nach dem Gesetz zur Verhinderung von Grausamkeiten an Kindern von 1926 (Kap. 31) [Prevention of Cruelty to Children Act, 1926 (Cap. 31)]:

- (i) Missbrauch eines Mädchens im Alter unter 13 Jahren, im Gegensatz zu Abschnitt 6;
 - (ii) Missbrauch eines Mädchens im Alter zwischen 13 und 14 Jahren, im Gegensatz zu Abschnitt 7;
 - (iii) Entführung eines Mädchens zu unmoralischen Zwecken, im Gegensatz zu Abschnitt 12.
- b. Handlungen in bezug auf die mutwillige Zerstörung von Eigentum nach dem Gesetz der Böswilligen Zerstörungen von 1861 [Malicious Damage Act, 1861]:
- (i) das in Brand setzen von Wohnhäusern, in denen sich eine Person aufhält, im Gegensatz zu Abschnitt 2;
 - (ii) das in Brand setzen von öffentlichen Gebäuden, im Gegensatz zu Abschnitt 5 und 6;
 - (iii) das in Brand setzen anderer Gebäude, im Gegensatz zu Abschnitt 6.

Artikel 6 Individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit

1. Wer ein in den Artikeln 2 bis 4 dieses Statuts genanntes Verbrechen geplant, angeordnet, begangen oder dazu angestiftet hat oder auf andere Weise zur Planung, Vorbereitung oder Ausführung des Verbrechens Beihilfe geleistet hat, ist für das Verbrechen individuell verantwortlich.

2. Die amtliche Stellung von Beschuldigten, ob als Staats- oder Regierungschef oder als verantwortlicher Amtsträger der Regierung, enthebt den Betreffenden nicht der strafrechtlichen Verantwortlichkeit und führt auch nicht zur Strafmilderung.

3. Die Tatsache, dass eine der in den Artikeln 2 bis 4 dieses Statuts genannten Handlungen von einem Untergebenen begangen wurde, enthebt dessen Vorgesetzten nicht der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, sofern dieser wusste oder hätte wissen müssen, dass der Untergebene im Begriff war, eine solche Handlung zu begehen oder eine solche begangen hatte und der Vorgesetzte nicht die erforderlichen und angemessenen Maßnahmen ergriffen hat, um die Handlung zu verhindern oder die Täter zu bestrafen.

4. Die Tatsache, dass ein Angeklagter auf Anordnung einer Regierung oder eines Vorgesetzten gehandelt hat, enthebt den Betreffenden nicht der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, sie kann jedoch strafmildernd berücksichtigt werden, wenn dies nach

Feststellung des Sondergerichtshofs aus Billigkeitserwägungen geboten ist.

5. Individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit für Verbrechen auf die Artikel 5 verweist, wird in Übereinstimmung mit den jeweiligen Gesetzen von Sierra Leone festgestellt.

Artikel 7 Gerichtsbarkeit über Personen unter 15 Jahren

1. Der Sondergerichtshof hat keine Gerichtsbarkeit über eine Person, die zum Zeitpunkt der angeblichen Begehung eines Verbrechens noch nicht 15 Jahre alt war. Sollte eine Person, die zum Zeitpunkt der angeblichen Begehung des Verbrechens zwischen 15 und 18 Jahren alt war, vor dem Gericht angeklagt werden, so ist er oder sie, in Anbetracht seines oder ihres Alters und seiner oder ihrer wünschenswerten Rehabilitierung, Wiedereingliederung und Annahme einer konstruktiven Rolle in der Gesellschaft, mit Würde und einem Gefühl für Werte, im Einklang mit internationalen Menschenrechtsstandards, insbesondere den Rechten der Kinder, zu behandeln.

2. In der Verfügung eines Falles gegen einen jugendlichen Täter, beschließt der Sondergerichtshof eine der folgenden Maßnahmen: Führungsaufsichts- und Beaufsichtigungsbeschlüsse, Wohltätigkeitsaufträge, Beratungs-, Pflege-, Verbesserungs-, Erziehungs- und Berufsausbildungsprogramme anerkannter Schulen und, wenn angemessen, Programme über Abrüstung, Demobilisierung und Wiedereingliederung oder Programme von Kinderschutzagenturen.

Artikel 8 Konkurrierende Zuständigkeit

1. Der Sondergerichtshof und die einzelstaatlichen Gerichte Sierras Leones haben eine konkurrierende Zuständigkeit.

2. Der Sondergerichtshof hat Vorrang vor den einzelstaatlichen Gerichten Sierras Leones. In jedem Stadium des Verfahrens kann der Sondergerichtshof ein einzelstaatliches Gericht förmlich ersuchen, seine Zuständigkeit in einem Verfahren im Einklang mit diesem Statut sowie mit der Verfahrensordnung und den Beweisregeln des Gerichtshofs an dieses abzutreten.

Artikel 9 Ne bis in idem

1. Niemand darf wegen Handlungen vor ein einzelstaatliches Gericht Sierras Leones

gestellt werden, wenn er wegen derselben Handlungen bereits von dem Sondergerichtshof verfolgt wurde.

2. Eine Person, die wegen einer in den Artikeln 2 bis 4 dieses Statuts genannten Handlungen vor ein einzelstaatliches Gericht gestellt wurde, darf später von dem Sondergerichtshof dann belangt werden, wenn:

- a. die Handlung, deretwegen sie vor Gericht gestellt wurde, als ein gewöhnliches Verbrechen gewertet wurde; oder
- b. das einzelstaatliche Gerichtsverfahren nicht unparteilich und unabhängig war, wenn es darauf ausgerichtet war, den Angeklagten vor internationaler strafrechtlicher Verantwortlichkeit zu schützen, oder wenn der Fall nicht mit der gebotenen Sorgfalt verfolgt wurde.

3. Bei der Bemessung der Strafe, die gegen eine eines Verbrechens nach diesem Statut für schuldig befundene Person verhängt werden soll, berücksichtigt der Sondergerichtshof, inwieweit diese Person bereits eine von einem einzelstaatlichen Gericht wegen derselben Handlung verhängte Strafe verbüßt hat.

Artikel 10 Amnestie

Eine Amnestie, die einer Person gewährt wurde, die in den Zuständigkeitsbereich des Sondergerichtshofs in Bezug auf die in Artikel 2 bis 4 dieses Statuts genannten Handlungen fällt, ist kein Hindernis der Strafverfolgung.

Artikel 11 Organisation des Sondergerichtshofs

Der Sondergerichtshof setzt sich aus den folgenden Organen zusammen:

- a. den Kammern, und zwar einer oder mehreren Strafkammern und einer Berufungskammer;
- b. dem Leiter der Anklagebehörde [„Ankläger“];
- c. einer Kanzlei.

Artikel 12 Zusammensetzung der Kammern

1. Die Kammern setzen sich aus nicht weniger als acht (8) oder mehr als elf (11) unabhängigen Richtern zusammen, die wie folgt tätig werden:

- a. drei Richter dienen in der Strafkammer, von denen ein Richter durch die Regierung von Sierra Leone und zwei Richter durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen (im Folgenden „Generalsekretär“) ernannt werden.

b. Fünf Richter dienen in der Berufungskammer, von denen zwei durch die Regierung von Sierra Leone, und drei Richter durch den Generalsekretär ernannt werden.

2. Jeder Richter wird nur in der Kammer tätig, für die er oder sie ernannt wird.

3. Die Richter der Berufungskammer sowie die Richter der Strafkammer wählen einen Richter zum Vorsitzenden, der die Verfahren der betreffenden Kammer leitet, in der er oder sie gewählt wurde. Der vorsitzende Richter der Berufungskammer ist der Präsident des Sondergerichtshofs.

4. Wenn auf Bitte des Präsidenten des Sondergerichtshofs ein Ersatzrichter oder -richterin durch die Regierung Sierras Leones oder den Generalsekretär ernannt wurde, so ernennt der vorsitzende Richter der Strafkammer oder der Berufungskammer diesen Ersatzrichter und sorgt dafür, dass dieser während aller Verfahrensabschnitte anwesend ist und ein Richter ersetzt wird, wenn dieser außerstande ist am Verfahren teilzunehmen.

Artikel 13 Voraussetzungen für das Richteramt und Ernennung der Richter

1. Die Richter müssen Personen von hohem sittlichem Ansehen sein, sich durch Unparteilichkeit und Integrität auszeichnen und die in ihrem Staat für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen. Sie sind bei der Ausübung ihrer Funktion unabhängig und akzeptieren oder ersuchen keine Instruktionen von einer Regierung oder anderer Quelle.

2. Insgesamt ist bei der Zusammensetzung der Kammern die Erfahrung der Richter auf dem Gebiet des Völkerrechts, einschließlich des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte, des Strafrechts und des Jugendstrafrechts gebührend Rechnung zu tragen.

3. Die Richter werden für eine Amtszeit von drei Jahren ernannt und sind einer erneuten Ernennung fähig.

Artikel 14 Verfahrensordnung und Beweisregeln

1. Die Verfahrens- und Beweisordnung des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda sind bezogen auf den Zeitpunkt der Errichtung des Sondergerichtshofs *mutatis mutandis* auf das Gerichtsverfahren vor dem Sondergerichtshof anwendbar.

2. Die Richter des Sondergerichtshofes können in ihrer Gesamtheit die Verfahrens- und Beweisordnung ändern und zusätzliche Regeln annehmen, wenn die anwendbaren Regeln eine spezifische Situation nicht oder nicht adäquat erfassen. Hierbei können sich die Richter, wenn angemessen, von der Strafprozessordnung Sierra Leones [Criminal Procedure Act, 1965] leiten lassen.

**Artikel 15
Der Leiter der Anklagebehörde**

1. Dem Leiter der Anklagebehörde obliegt es, gegen Personen, die die größte Verantwortlichkeit für schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und Verbrechen nach dem Recht Sierra Leones im Hoheitsgebiet Sierra Leones seit dem 30. November 1996 tragen, zu ermitteln und diese Personen strafrechtlich zu verfolgen.

2. Die Anklagebehörde hat die Befugnis Beschuldigte, Opfer und Zeugen zu befragen, Beweise zu erheben und Ermittlungen vor Ort durchzuführen. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben wird der Leiter der Anklagebehörde, soweit angemessen, von den zuständigen Behörden Sierra Leones unterstützt.

3. Der Ankläger wird für eine Amtszeit von drei Jahren durch den Generalsekretär ernannt und ist einer erneuten Ernennung fähig.

4. Er oder sie muss von hohem sittlichem Ansehen sein, eine sehr hohe professionelle Kompetenz und breite Erfahrung auf dem Gebiet der Ermittlung und Anklage von strafrechtlichen Fällen besitzen.

5. Der Ankläger wird von einem stellvertretenden Ankläger und zusätzlichem Personal aus Sierra Leone und internationalem Personal unterstützt, soweit er diese zur effektiven und effizienten Ausübung seiner ihm oder ihr zugewiesenen Funktion benötigt. In Anbetracht der Schwere der begangenen Verbrechen und der besonderen Sensibilität von Mädchen, jungen Frauen und Kindern, die Opfer von Vergewaltigung, sexueller Gewalt, Entführung und Sklaverei jeglicher Formen geworden sind, ist bei der Berufung von Personal und den Einstellungen der Ankläger und Ermittler besonderes Gewicht auf Erfahrungen aus den Bereichen der geschlechtsspezifischen Verbrechen und der Jugendkriminalität zu legen.

6. Bei der Verfolgung von jugendlichen Tätern hat der Ankläger zu gewährleisten, dass Rehabilitierungsmaßnahmen von Kindern nicht gefährdet werden und dort, wo es angemessen erscheint, auf andere Wahrheits-

und Versöhnungsmechanismen auszuweichen, soweit solche vorhanden sind.

**Artikel 16
Die Kanzlei**

1. Die Kanzlei ist für die Verwaltung und die Leistung von Hilfsdiensten des Sondergerichtshofs verantwortlich.

2. Die Kanzlei besteht aus dem Kanzler und dem anderen erforderlichen Personal.

3. Der Kanzler wird vom Generalsekretär nach Absprache mit dem Präsidenten des Sondergerichtshofs ernannt und soll ein Angestellter der Vereinten Nationen sein. Seine Amtszeit beträgt drei Jahre und er ist der erneuten Ernennung fähig.

4. Der Kanzler richtet eine Opfer- und Zeugeneinheit in der Kanzlei ein. Diese Einheit gewährleistet, mit Abstimmung der Anklagebehörde, Zeugenschutz- und Sicherheitsmaßnahmen, Beratungen und andere angemessenen Unterstützungen für Zeugen, Opfer, die vor dem Gericht erscheinen und anderen Personen, die durch die Aussage solcher Zeugen in Gefahr sind. Das Einheitspersonal verfügt über Sachverständige auf dem Gebiet der Traumata, inbegriffen der Traumata in bezug auf Sexualverbrechen und Gewaltverbrechen gegen Kinder.

**Artikel 17
Rechte des Angeklagten**

1. Alle Angeklagten sind vor dem Sondergerichtshof gleich.

2. Der Angeklagte hat Anspruch auf ein faires und öffentliches Verfahren, vorbehaltlich der Opfer- und Zeugenschutzmaßnahmen, die durch den Sondergerichtshof angeordnet werden.

3. Der Angeklagte gilt als unschuldig, solange seine Schuld nicht nach den Bestimmungen dieses Statuts nachgewiesen ist.

4. Jeder, gegen den eine Anklage auf Grund dieses Statuts erhoben wird, hat in voller Gleichheit Anspruch auf folgende Mindestgarantien:

- a) Er ist unverzüglich und im Einzelnen in einer ihm verständlichen Sprache über Art und Grund der gegen ihn erhobenen Anklage zu unterrichten;
- b) er muss hinreichend Zeit und Gelegenheit zur Vorbereitung seiner Verteidigung und zum Verkehr mit einem Verteidiger seiner Wahl haben;
- c) es muss ohne unangemessene Verzögerung ein Urteil gegen ihn ergehen;

d) er hat das Recht, bei der Verhandlung anwesend zu sein und sich selbst zu verteidigen oder durch einen Verteidiger seiner Wahl verteidigen zu lassen; falls er keinen Verteidiger hat, ist er über das Recht, einen Verteidiger in Anspruch zu nehmen, zu unterrichten; fehlen ihm die Mittel zur Bezahlung eines Verteidigers, so ist ihm ein Verteidiger unentgeltlich beizuordnen, wenn dies im Interesse der Gerechtigkeit erforderlich ist;

e) er darf Fragen an die Belastungszeugen stellen oder stellen lassen und das Erscheinen und die Vernehmung von Entlastungszeugen unter den für die Belastungszeugen geltenden Bedingungen erwirken;

f) er kann die unentgeltliche Unterstützung durch einen Dolmetscher erhalten, wenn er die Verhandlungssprache des Sondergerichtshofs nicht versteht oder nicht spricht;

g) er darf nicht gezwungen werden, gegen sich selbst als Zeuge auszusagen oder sich schuldig zu bekennen.

**Artikel 18
Urteil**

Das Urteil wird mit Stimmenmehrheit der Richter der Strafkammer oder der Berufungskammer gefällt, und wird öffentlich verkündet. Das Urteil ergeht zusammen mit einer schriftlichen Begründung, der Minderheits- oder Sondervoten beigelegt sein können.

**Artikel 19
Strafen**

1. Die Strafkammer verhängt gegen eine verurteilte Person, ausgenommen einem jugendlichen Täter, eine nach Jahren bestimmte Freiheitsstrafe. In Bezug auf Freiheitsstrafen berücksichtigt die Strafkammer bei der Bestimmung der Strafdauer, soweit angemessen, die allgemeine Praxis des Internationalen Strafgerichtshofs für Ruanda und der nationalen Gerichte Sierra Leones.

2. Bei der Festsetzung der Strafen soll die Strafkammer solchen Umständen wie der Schwere der Tat und den persönlichen Verhältnissen des Verurteilten Rechnung tragen.

3. Neben einer Freiheitsstrafe kann die Strafkammer auch anordnen, dass Eigentum, Erträge und jegliche Vermögenswerte, die unrechtmäßig oder durch kriminelle Handlungen erworben wurden, eingezogen und an deren rechtmäßigen Eigentümer oder an den Staat Sierra Leone zurückgegeben werden.

Artikel 20 Rechtsmittelverfahren

1. Die Berufungskammer entscheidet über Berufungsanträge der von der Strafkammer verurteilten Personen oder des Leiters der Anklagebehörde, die aus folgenden Gründen gestellt wurden:

- a. wegen eines verfahrensrechtlichen Fehlers;
- b. wegen eines Rechtsirrtums, der die Entscheidung fehlerhaft macht;
- c. wegen eines Tatsachenirrtums, der zu einem Fehlurteil geführt hat.

2. Die Berufungskammer kann die Entscheidungen der Strafkammer bestätigen, aufheben oder abändern.

3. Die Richter der Berufungskammer des Sondergerichtshofs werden durch die Entscheidungen der Berufungskammern der Internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda geleitet. Bei der Auslegung und Anwendung der Gesetze von Sierra Leone werden sie durch Entscheidungen des Obersten Gerichtshof von Sierra Leone geleitet.

Artikel 21 Wiederaufnahmeverfahren

1. Wird eine neue Tatsache bekannt, die zum Zeitpunkt des Verfahrens vor der Strafkammer oder der Berufungskammer nicht bekannt war und die für die Entscheidung von ausschlaggebender Bedeutung hätte sein können, kann der Verurteilte oder der Leiter der Anklagebehörde einen Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens stellen.

2. Ein Antrag auf Wiederaufnahme des Verfahrens soll bei der Berufungskammer gestellt werden. Die Berufungskammer kann den Antrag zurückweisen, wenn sie diesen für unbegründet hält. Hält sie den Antrag für aussichtsreich, so kann sie, soweit angemessen:

- a. die Strafkammer nochmals zusammenberufen;
- b. die Zuständigkeit über diese Sache behalten.

Artikel 22 Vollstreckung des Urteils

1. Die Freiheitsstrafe wird in Sierra Leone verbüßt. Wenn die Umstände es verlangen, so kann die Freiheitsstrafe auch in Staaten, die mit dem Internationalen Strafgerichtshof für Ruanda oder dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien ein Übereinkommen über die Vollstreckung von Urteilen abgeschlossen haben, vollstreckt werden, wenn diese ihre

Bereitschaft gegenüber dem Kanzler des Sondergerichtshofs bekundet haben, verurteilte Personen zu übernehmen. Der Sondergerichtshof kann ähnliche Abkommen über die Vollstreckung von Urteilen mit anderen Staaten schließen.

2. Die Bedingungen der Freiheitsstrafe, ob in Sierra Leone oder einem dritten Staat, werden nach den anwendbaren Rechtsvorschriften des betreffenden Staates vollstreckt und unterliegen der Aufsicht des Sondergerichtshofs. Der vollstreckende Staat ist, vorbehaltlich Artikel 23 dieses Statuts, an die Strafzumessung des Urteils gebunden.

Artikel 23 Begnadigung oder Strafumwandlung

Kommt der Verurteilte nach den anwendbaren Rechtsvorschriften des Staates, in dem er seine Freiheitsstrafe verbüßt, für eine

Begnadigung oder eine Umwandlung der Strafe in Betracht, so teilt der betreffende Staat dies dem Sondergerichtshof mit. Eine Begnadigung oder Umwandlung der Strafe erfolgt nur dann, wenn der Präsident des Sondergerichtshofs, in Beratung mit den Richtern, im Interesse der Gerechtigkeit und nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen eine entsprechende Entscheidung trifft.

Artikel 24 Arbeits Sprachen

Die Arbeitssprache des Sondergerichtshofs ist Englisch.

Artikel 25 Jahresbericht

Der Präsident des Sondergerichtshofs legt dem Generalsekretär und der Regierung von Sierra Leone einen Jahresbericht vor. ■

Declaration: “Protecting Human Dignity”, The 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Adopted in Geneva (Switzerland), 6 December 2003

Gathered in Geneva for the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent we, members of this Conference, cannot accept that millions of people are unable to meet their basic needs because of armed conflicts, disasters and diseases. As representatives of the States party to the Geneva Conventions and the components of the International Red Cross and Red Crescent Movement, we therefore affirm our commitment, through this Declaration, *to protect human dignity* in all circumstances by enhancing respect for the relevant law and reducing the vulnerability of populations to the effects of armed conflicts, disasters and diseases.

Protecting human dignity calls for a renewed partnership between States and components of the Movement to promote respect for all human beings in a spirit of solidarity, irrespective of their origins, beliefs, religions, status or gender. We thus commit ourselves to reaffirming and applying the principles and rules of international humanitarian law, including customary rules, to increasing respect for humanitarian principles and values, to promoting tolerance, non-discrimination and respect for diversity among all peoples, and we welcome regional and other initiatives to promote respect for all human beings.

Armed conflicts, indiscriminate violence and acts of terror continue to threaten the safety and security of innumerable people and undermine efforts to bring about lasting peace and stability in the world. We call on States to consider ratification of, or accession to, treaties of international humanitarian law to which they are not yet party. We reaffirm the responsibility of all States to respect and ensure respect for international humanitarian law, regardless of the nature or origin of the conflict. We also call upon them to make use of existing implementation mechanisms, such as Protecting Powers and the International Fact-Finding Commission, pursuant to international obligations undertaken by them. States shall disseminate international humanitarian law to their armed forces and the civilian population. Efforts to educate the civilian population may be undertaken in collaboration with the Movement and such bodies as the media and religious and other comparable institutions. Convinced that the existing provisions of international humanitarian law form an adequate basis to meet challenges raised by modern armed conflicts, we solemnly urge all parties to an armed conflict to respect all applicable treaties and customary rules of international humanitarian law.

We call upon all parties to an armed conflict to make all efforts to reduce incidental and prevent deliberate injury, death and suffering of civilian populations. The principle of distinction between the civilian population and combatants and between civilian objects and military objectives, and the principle of proportionality in the conduct of hostilities must be upheld in all circumstances. We call upon all parties to an armed conflict to take all feasible precautionary measures to minimize incidental civilian casualties and damage. We urge all parties to an armed conflict to ensure special respect and protection of women and children in accordance with international humanitarian law. In addition, the cultural heritage of peoples should be protected. We call on all parties to an armed conflict to take all feasible measures to prevent pillage of cultural property and places of worship and acts of hostility against such property not used for military purposes, as well as to prevent adverse effects on the environment. We also call on States to comply fully with the provisions of international humanitarian law, in particular, the Fourth Geneva Convention in order to protect and assist civilians in occupied territories.

Deploring in particular the rising humanitarian costs of non-international armed conflicts, we urge States to strengthen implementation of existing protections for civilian objects and persons affected by these conflicts and to examine if more elaborate rules on their protection are needed. In no case should existing standards of protection be weakened.

New security threats endanger the world today. International humanitarian law is applicable to all situations of armed conflict and foreign occupation. We vigorously condemn all acts or threats of violence aimed at spreading terror among the civilian population. In addition, we recall the protections granted by international humanitarian law to persons captured in connection with an armed conflict. All detainees must be treated with humanity and with respect for their inherent dignity. The inherent dignity of every human being can best be promoted and safeguarded through a complementary application of, in particular, international humanitarian law, human rights law and refugee law, as appropriate. International humanitarian law is not an obstacle to justice, and it requires that all persons alleged to have committed crimes be granted due process of law and fair trial. Moreover, we affirm that no State, no group or individual is above the law and no one should be considered or treated as beyond its reach.

Every year, millions of people are killed as a consequence of disasters, diseases and armed conflicts. The largest number of deaths occur from these events among the world's most vulnerable populations living in poverty and lacking access to basic services, information, or decision-making processes. Infectious diseases such as HIV/AIDS, tuberculosis and malaria are having a staggering effect on our world. Those who suffer most are the poor, refugees, internally displaced persons, migrants, minorities, the indigenous, and disabled persons, together with others rendered vulnerable by armed conflicts, disasters or social marginalization, in particular, women and children. Stigma and discrimination against such persons further increases their vulnerability and risk. **Protecting human dignity** requires the raising of health standards and the reduction of health risks through comprehensive prevention, treatment and care measures, including access to medicines at affordable prices. Accordingly, we commit ourselves to efforts to reduce the risks and effects of disasters on vulnerable populations, as well as to reduce their vulnerability to disease due to stigma and discrimination, particularly that faced by people living with and affected by HIV/AIDS. In doing this, we will work together through new initiatives to respond to the challenges in building local capacity and enhance volunteerism and strengthen partnership between States, the components of the Movement and other organizations.

Profoundly alarmed by the growing number of acts of violence or threats against humanitarian workers, we state that they must be respected and protected in all circum-

stances in their vital role to prevent and alleviate suffering. Their independence from political and military actors must be reaffirmed. States are urged to ensure that crimes against humanitarian workers do not remain unpunished. They shall denounce such crimes and do their utmost to prevent attacks on humanitarian workers and relief aid. Furthermore, humanitarian workers should be allowed free and unimpeded access in accordance with the rules provided for in relevant international law to populations affected by armed conflicts, disasters and diseases, or under foreign occupation. We reaffirm the responsibility of States to respect the adherence of the components of the International Red Cross and Red Crescent Movement to its Fundamental Principles in order to provide impartial, neutral and independent protection and assistance for all those most in need. We also reaffirm the responsibility of the components of the Movement to cooperate with States in accordance with their respective mandates and the Statutes of the Movement.

The commitment in this Declaration is complemented by our resolve to undertake specific actions identified in the Agenda for Humanitarian Action which focuses on four issues: *missing* persons and their families; the human costs of the availability, use and misuse of *weapons*; reducing the risk and impact of *disasters* on vulnerable populations; and reducing the vulnerability to HIV/AIDS and other *diseases* due to stigma and discrimination.

These threats to human dignity represent some of the most pressing humanitarian challenges facing the world today. ■

Durchsetzung und Verbreitung des humanitären Völkerrechts in Zentralasien, IKRK Regional-delegation für Zentralasien, Taschkent (Usbekistan), 29. Oktober/3. November 2003

Noëlle Quénivet*

Vom 29. Oktober bis zum 3. November 2003 organisierte die regionale Delegation des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz für Zentralasien in Taschkent, der Hauptstadt Usbekistans, ein wissenschaftliches und praxisorientiertes Seminar, dessen Schwerpunkt die Durchsetzung und Ver-

breitung des humanitären Völkerrechts in Zentralasien war.

Die Konferenz fand in dem Hotel „Shodlik Palace“ statt, wo sowohl die Teilnehmer als auch die Gastvortragenden beherbergt waren. Die gemütliche Atmosphäre wurde

* Noëlle Quénivet ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum. Sie ist auch Doktorandin an der University of Essex (Vereinigtes Königreich). Ich danke für wertvolle Hinweise Sergey Sayapin und Dr. Hans-Joachim Heintze und besonders für die Verbesserung der deutschen Sprache Philipp Herrmann.

außerdem durch die wohlschmeckenden Mahlzeiten in demselben Gasthaus verbessert. Die Organisation der Konferenz war zweifellos bis in alle Details vorgeplant worden und somit lief die Konferenz hervorragend. Die Teilnehmer waren unter anderem Beamte der Ministerien für Auswärtige Angelegenheiten, Justiz und Bildung, Parlamentarier, Mitarbeiter des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes, Professoren und Dozenten der Universitäten, Schullehrer sowie Angehörige der Streitkräfte der fünf Staaten, für die die regionale Vertretung des IKRKs in Taschkent zuständig ist (Kasachstan, die kirgisische Republik, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan). Das breite Teilnehmerspektrum bereicherte die Konferenz und ermöglichte interessante und angeregte Diskussionen.

Am Tag der Anreise trafen sich alle Teilnehmer zu einer kurzen Vorstellung der Mitarbeiter des IKRK, der Gastvortragenden und des Programms der Konferenz. Es herrschte dabei eine gesellige Atmosphäre, wobei allerdings die russische Sprache dominierte. In der Tat war Russisch nicht nur die eine der Arbeitssprachen des Seminars, sondern auch die gemeinsame Sprache aller Teilnehmer bis auf die Gastvortragenden, die sich auf Englisch, Französisch oder Deutsch unterhielten.

Der erste lange Tag begann am 30. Oktober um 9 Uhr mit einem förmlichen Empfang von Herrn *Rolin Wavre*, dem neuen Leiter der IKRK Delegation in Taschkent, der vor kurzem noch in Syrien die IKRK-Delegation leitete. Danach erläuterte Herr *Frédéric Gouin*, der Leiter der Abteilung für Informations-, Rechts- und Bildungsprogramme, die Tagesordnung und hielt seinen einleitenden Vortrag zum Thema „Die gegenwärtige Bedeutung des Humanitären Völkerrechts“. Frau *Christina Pellandini*, Rechtsberaterin des IKRK Genf, äußerte sich dann zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts. Sie verwies auf verschiedene Mechanismen, die sowohl in den Genfer Abkommen festgelegt, als auch im Völkergewohnheitsrecht etabliert sind, wie z.B. die Pflicht, Kriegsverbrecher vor einen Gerichtshof zu stellen. Weiterhin ging sie auf das Völkerstrafrecht ein, das sich als bestes Durchsetzungsmittel auf der internationalen Ebene erwiesen hat. Es folgte die Darstellung von Herrn *Wavre* über die Pflicht der Vertragsparteien zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts in Friedenszeiten. Somit wurden die Hauptthemen der Konferenz, Durchsetzung und Verbreitung des humanitären Völkerrechts, innerhalb eines Vormittags angesprochen. Deutlich wurde welche Pflichten die Vertragsparteien der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle übernommen haben.

Nach diesen grundsätzlichen Ausführungen begannen die wissenschaftlichen Arbeitsgruppen ihre Untersuchungen. Dazu wurden zwei Gruppen gebildet. Die erste Gruppe diskutierte Strategien zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts unter der Jugend; die zweite widmete sich der Durchsetzung von internationalen Abkommen im innerstaatlichen Recht.

Nach einer Einführung von *Sergey Sayapin* zum Thema „Verbreitungsstrategie des IKRK für die Jahre 2003–2007“, der bei der Regionaldelegation des IKRK für die Verbreitungsarbeit verantwortlich ist und die erste Gruppe leitete, befasste sich die Gruppe mit praktischen Aspekten der Verbreitungsarbeit. Vier Vorträge machten deutlich, dass das humanitäre Völkerrecht in den Schulen und Universitäten der Zentralasiatischen Staaten in vielfältiger Weise gelehrt wird. Dank zahlreicher und hochinteressanter Publikationen der Regionalvertretung des IKRK in Taschkent, die von den Universitätsdozenten oder Schullehrern benutzt werden (z.B. *G. Tansykbaeva*, „Humanitäres Völkerrecht“ (Taschkent, 1999); „Per humanitatem ad pacem“ (Bischkek, 2002)), werden Studenten und Schüler mit den Grundlagen des humanitären Völkerrechts vertraut gemacht. Ausgangspunkt dieser Bücher sind lokale Geschichtseignisse zum Zwecke der besseren Darstellung der grundsätzlichen Rechte und Pflichten der Parteien in einem bewaffneten Konflikt. Hauptmerkmal dieser Arbeit ist die angewandte interaktive Methodologie, die von Herrn *Sergey Schorin* (IKRK Taschkent) und Frau *Nadezhda Lukina* (Schullehrerin in Bischkek, kirgisische Republik) untersucht wurden. Beide unterstrichen die Notwendigkeit, dass das humanitäre Völkerrecht auf das eigene Leben der Schüler und Studenten zu übertragen sei, damit sie es sich besser vorstellen könnten und die Grundwerte des humanitären Völkerrechts wirklich akzeptierten. In den zwei weiteren Vorträgen teilten Kol. *Vyacheslav Nazarov* und Frau *Dr. Gavkhar Fuzailova*, beide von der pädagogischen Staatsuniversität Taschkent (Usbekistan), ihre persönlichen Erfahrungen und diejenigen ihrer Fakultäten in der Verbreitungsarbeit mit.

Zur gleichen Zeit befasste sich die zweite Gruppe mit der Umsetzung von internationalen Abkommen im Bereich humanitäres Völkerrecht/Völkerstrafrecht in den nationalen Gesetzgebungen. Unter der Leitung von Frau *Anita Trimaylova*, die beim IKRK für die Anregung zur korrekten Umsetzung der Genfer Abkommen (GA) und der Zusatzprotokolle (ZP) ins Nationalrecht zuständig ist, und von Frau *Christina Pellandini*, wurden verschiedene Themen wie z.B.

schwerwiegende Verletzungen der GA und ZP vorgestellt. Schwerpunkt der Debatte bildete die individuelle Strafbarkeit von Kriegsverbrechen nach nationalem Recht und Völkerrecht und besonders der Weltrechtsgrundsatz und dessen Einschränkungen. Zu diesen Themen hielten Frau *Anita Trimaylova* und Frau *Christina Pellandini* einleitend Kurzvorträge, anschließend wurden die Themen in getrennten kleineren Arbeitsgruppen, auf die die Teilnehmer der Konferenz verteilt wurden, diskutiert. Somit gab es den Teilnehmer die Möglichkeit die Theorie auf eine festere Basis zu stellen.

Um jedem die Arbeit des anderen vorzustellen, trafen sich die beiden größeren Gruppen danach in einer Plenarsitzung, die von Herrn *Frédéric Gouin* geleitet wurde. Der Eindruck, den der Eröffnungstag vermittelte, war, dass die Teilnehmer der Konferenz das Interesse an der Vertiefung ihrer Kenntnisse bezüglich des humanitären Völkerrechts ausdrückten.

Am zweiten Tag wurde, unter der Leitung von Herrn *Frédéric Gouin*, die Relevanz des humanitären Völkerrechts bei der Regelung gegenwärtiger bewaffneter Konflikte erörtert. Vormittags arbeiteten die Teilnehmer in kleineren Gruppen an Falllösungen. Die Fälle waren von einem der Gastvortragenden vorgegeben worden. Die vier behandelten Themen waren von höchst aktueller Bedeutung: „Der Krieg gegen den Terror“ (Frau *Noëlle Quéinivet*, Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum [Deutschland]); „Individuelle Strafbarkeit für Kriegsverbrechen“ (Frau *Christina Pellandini*, IKRK Genf [Schweiz]); „Flüchtlinge in bewaffneten Konflikten“ (Herr *Dr. Hans-Joachim Heintze*, Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum [Deutschland]) und „Der Irakkrieg und humanitäres Völkerrecht“ (Herr *Frédéric Gouin*, IKRK Taschkent (Usbekistan)). Nachmittags fassten die Arbeitsgruppen die Ergebnisse in Einzelberichten zusammen; in hervorragender Weise stellten die Vertreter der vier Gruppen die Arbeitsergebnisse der Gruppen vor. Das Wissen einiger Teilnehmer bezüglich des humanitären Völkerrechts war höchst beeindruckend und stellte somit die großartige Arbeit des IKRK in Zentralasien unter Beweis. Nach jedem Referat der Arbeitsgruppe kamen die Gastvortragenden auf die von den Teilnehmern aufgeworfenen strittigen Fragen zurück und stellten ihre Meinung in 40-minütigen Präsentationen dar. Anhand dieser Impulsreferate, die zu einer intensiven Diskussion führten, gelang es dem IKRK und den Gastvortragenden jedem Einzelnen zu zeigen,

dass das geltende humanitäre Völkerrecht durchaus geeignet ist, auch die heutigen bewaffneten Konflikte zu erfassen.

Am dritten Tag kamen die Teilnehmer selbst zur Sprache, indem jeder Staat erklären sollte, inwieweit er seiner Pflicht zur Verbreitung der Genfer Abkommen und deren Protokolle und zur Umsetzung des humanitären Völkerrechts im Nationalrecht nachgekommen ist. Der Nachmittag war wieder den zwei vorangekündigten Themen, Verbreitungsarbeit und Umsetzung des humanitären Völkerrechts, die in zwei verschiedene Gruppen eingeteilt worden sind, gewidmet. Diesmal gelang es den Vortragenden ins Detail zu gehen.

In der ersten Gruppe, die sich mit den Strategien und Unterrichtsmethoden der Grundrisse des humanitären Völkerrechts befasste, kam zuerst Herr *Yuli Gugolev* von der IKRK-Delegation Moskau zu Wort. Voller Begeisterung teilte er dem Publikum mit, wie das humanitäre Völkerrecht in Russland den Schülern durch Literatur- und Soziologieunterricht beigebracht wird. Jedoch bekam er von den zentralasiatischen Teilnehmern nur eine mäßige Unterstützung. Grund dafür war, dass gemäss den zentralasiatischen Teilnehmern, das humanitäre Völkerrecht nicht am Beispiel früherer bewaffneter Konflikte, sondern anhand gegenwärtiger realitätsnaher Konflikte erläutert werden sollte. Die anderen Vorträge befassten sich mit der wissenschaftlichen

Forschung in Tadschikistan (Herr *Saitumar Radschabov* von der tadschikisch-russischen slawistischen Universität), der Ausbildung von jungen Journalisten auf Universitätsstufe (Frau *Galiya Ibraeva* von der kasachstanischen Nationaluniversität), den methodologischen Aspekten des Universitätsunterrichts im humanitären Völkerrecht (Herr *Bekbosun Borubashov* von der kirgisisch-russischen slawistischen Universität), den Moot Courts im humanitären Völkerrecht (Frau *Elida Nogoibaeva* von der amerikanischen Universität in Zentralasien), der Zusammenarbeit zwischen dem kirgisischen Ministerium für Bildung und Kultur und dem IKRK (Herr *Sheishen Jusenbaev*) und der Gründung von Informationszentren in Zentralasien (Herr *Sergey Sayapin* vom IKRK Taschkent).

Während die erste Gruppe sich mit den erfolgsversprechenden Verbreitungsmethoden des humanitären Völkerrechts in Schulen und Universitäten beschäftigte, folgte die zweite Gruppe einem Vortrag von Herrn *Michael McVicker*, ICTY Mitarbeiter, der am Seminar als Privatperson teilnahm, über „Herausforderungen für die internationale Strafjustiz: Erfahrungen aus dem ICTY und Zukunftsaussichten für die Arbeit des internationalen Strafgerichtshofes“. Es wurde darauf hingewiesen, dass das Problem der „Artikel 98 IStGH-Abkommen“ zwischen den Vereinigten Staaten und den Vertragsparteien zum IStGH-Statut fortbesteht. Ein zweiter Vortrag von Frau *Anita Trimaylova*

schilderte die Probleme der Nutzung und des Schutzes der Embleme des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes und der Verpflichtungen der Vertragsparteien, den Missbrauch dieser Zeichen zu verhindern. Danach wurden die Konferenzteilnehmer in verschiedene Gruppe aufgeteilt und untersuchten entweder das IStGH-Statut oder die Entwürfe nationaler Gesetze zur Transformation der völkerrechtlichen Verpflichtungen.

Diese Vorträge und Arbeitssitzungen reflektierten den Diskussionsbedarf zwischen dem IKRK und den Teilnehmern in der Plenarsitzung.

Abgeschlossen wurde die Konferenz durch einen Appell (siehe Seite 47 in derselben Ausgabe) an die zentralasiatischen Staaten zur verbesserten Verbreitung und Umsetzung des humanitären Völkerrechts ins Nationalrecht.

Das von den Veranstaltern eingangs definierte Ziel der Konferenz war es, in einem informellen Dialog zwischen der IKRK-Regionaldelegation, den Staatenvertretern, den Vertretern des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes und Wissenschaftlern einige Problemfelder des humanitären Völkerrechts herauszuarbeiten und konkrete Fragen zu formulieren, die Anlass zur besseren Verbreitung, vertiefter Forschung und Expertenaustausch bieten sollen. Zweifellos war diese Konferenz ein Erfolg für die IKRK-Delegation in Taschkent. ■

International Policy Dialogue, Human Rights in Developing Countries: How can development co-operation contribute to furthering their advancement? Convened by the Development Policy Forum of InWEnt – Capacity Building International, Germany – and the Federal Ministry for Economic Co-operation and Development (BMZ), in co-operation with the German Development Institute (GDI), Cologne (Germany), 29–30 September 2003

Messeleth Worku*

The human rights-based approach to development has been on the agenda of various international and national meetings resulting in numerous resolutions, programmes and guidelines which increasingly found acceptance both in the UN and amongst many donors. The UN Charter and the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) call

on members of the UN to co-operate in order to ensure the realisation of human rights. Not only States but also development agencies and non-governmental organisations are obliged to work together to create a social and international order in which human rights and freedoms, as set out in the UDHR, can be fully realised.

Article 2 of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights (ICESCR) obliges State parties to undertake all necessary steps, individually and through

co-operation, especially economic and technical assistance to the maximum of their available resources, to achieve the full realisation of the therein recognised rights. The Committee on the IECSCR pointed out in its General Comment on international technical assistance that development co-operation activities do not automatically contribute to the promotion and respect of human rights, simply by addressing thematic human rights concerns. Indeed, these activities may too easily remain at the level of generality resulting even in development

* Dr. Messeleth Worku is project researcher at the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict of the University of Bochum (Germany).

activities that have subsequently been recognised as ill-conceived and even counter-productive in human rights terms. The Committee recommended, amongst others, that the United Nations development co-operation activities be subjected to human rights impact assessment, that development personnel receive human rights training, and that, more generally, human rights obligations be taken into account at every stage of development projects. This so-called human rights approach to development is a conceptual framework which contains all norms and principles enshrined in international treaties. It means that equality, equity, accountability, empowerment and participation are of primordial importance. In short, development should serve the human being and adhere to his needs. But how can this be practically implemented? The Conference organised by InWEnt aimed to elaborate on this topic and give different stakeholders a platform to share their experience in this field with a view to strengthen the human rights approach to development in developing countries.

In her opening speech the managing director of InWEnt, Dr. Kochendörfer-Lucius, stressed that one of InWEnt's major obligations is to assist the German Federal Ministry for Economic Co-operation and Development (BMZ) in its aspiration to integrate the human rights-based approach in its development aid programme as foreseen in the action plan 1215 for poverty reduction. Further, she expressed her hope that this dialogue serves as a platform to discuss key issues relating to this relationship. The State Secretary from the BMZ, Mr. Erich Stather, firstly, stressed that the BMZ has always put human rights in the centre of its activities, and, secondly, outlined BMZ's principles relating to human rights and development. He pointed that the BMZ is engaged in human rights standard setting, e.g. pushing the process of individual complaint procedure for the IESCR, by way of bilateral and international development programmes. In his concluding statement Strather urged that in the fight against international terrorism the protection of human rights should not be put aside.

Sengupata, an Indian independent expert on the right to development, argued in his contribution that, for the industrial countries, development co-operation had always been based on moral values and that only a human rights-approach could convert this moral approach into a legal approach with rights and obligations combined with enforcement and monitoring methods. He also underlined the interdependence of the

so-called two generations of human rights. The representative of the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Da Silva, outlined the activities of the UN since the Secretary General called on all entities of the UN system to mainstream human rights in their various activities and programmes of their respective mandates in the framework of the UN Programme for Reform that was launched in 1997. In order to establish a common human rights based-approach to development with the overall development goal to reduce poverty all the UN Agencies have concluded the following Statement of Common Understanding:

1. All programmes of development co-operation, policies and technical assistance should further the realisation of human rights as laid down in the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights instruments.
2. Human Rights standards contained in, and principles derived from, the Universal Declaration of Human Rights and other international human rights instruments guide all development co-operation programming in all sectors and in all phases of the programming process.
3. Development co-operation contributes to the development of the capacities of 'duty bearers' to meet the obligations and/or of 'right-holders' to claim their rights.

Fredriksson, programme officer of the Swedish International development Co-operation Agency (SIDA) from Sweden, and Docter, senior policy advisor from the Netherlands Ministry of Foreign Affairs, described their countries' policies with regard to development. Both countries have adopted a national human rights action plan.

The participants agreed that the key challenges for the realisation of the human rights approach to development arises from the following questions: How to make human rights operational? How to apply a human rights-based approach in the different development areas? How to apply sanctions to States and agencies that violate this approach? Who should be responsible for monitoring States or NGOs?

It was not possible to find a satisfactory answer for all these questions but the various experts presented their point of view and their experience. Unfortunately, Dankwa, a former Commissioner of the Commission of the African Charter of Human and Peoples' Rights (ACHPR), was not able to

attend this meeting. It would have been fruitful to share his experience given the fact that ACHPR is the only human rights treaty which has anchored the right to development as a binding obligation. This results in the obligation of member States to report on their activities to promote this right and the problems encountered. Also the State reporting guidelines give an insight in how the right to development is interpreted in a practical manner rather than just as an abstract norm, which has led and is still leading to numerous discussions on the definition of the concept, the scope of beneficiaries and the duty bearers. For further information on the ACHPR please refer to the following website: <http://www.achpr.org>.

In fact, all General Comments and Concluding Observations of the various UN treaty bodies are useful tools for development institutions to analyse the situation of a country in terms of development needs, human rights, the situation of minorities, indigenous people and vulnerable groups. Those findings can be used to conceive a country development strategy based on specific human rights.

Practitioners are increasingly asking for practical examples and lessons learned to help them implement a human rights approach to development. The OHCHR has designed an approach to identify projects and programmes in the Asia-Pacific region that have tried to use a human rights approach. Meeting reports and papers prepared hereto can be found at <http://www.un.or.th/ohchr/rba/rba.htm>. In addition a *Resources Database on the Rights-based Approach to Development for Development Practitioners in Asia-Pacific (RBA Database)* has been set up. The *RBA Database* includes training manuals, policy papers, programming guidelines etc. The *RBA Database* has been developed by the OHCHR Asia-Pacific Regional Office and can be found at <http://www.un.or.th/ohchr/database/database.asp>

In conclusion, this policy dialogue was a very fruitful meeting in a very pleasant atmosphere, which brought together different experts and hopefully will be continued. For a detailed information about the activities of InWEnt and the various contributions of the participants, which is not mentioned in this short conference report, please refer to the homepage <http://www.InWEnt.org>. ■

The 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva (Switzerland), 2–6 December 2003

Bernard Dougherty*

The International Conference is held every four years and is co-sponsored by the International Federation of the Red Cross and Red Crescent and the International Committee of the Red Cross. It is attended by delegations from the National Societies of the Red Cross and Red Crescent and by delegations of States-Parties to the Geneva Conventions of 1949.

The German Red Cross (GRC) delegation was led by:

- Soscha Gräfin zu Eulenburg (Vice-President of the GRC)
and after her departure (on 4 December 2003) by
- Dr. Rudolf Seiters (the newly elected President of the GRC).

It included as other members:

- Prof. Dr. Michael Bothe (Chair of the National International Humanitarian Law Commission)
- Dr. Johannes Richert (Director of the International Cooperation and National Relief Division)
- Dr. Heike Spieker (Head of the International Relations and International Humanitarian Law Division)
- Marion Messerschmidt (Dissemination Coordinator)
- Frauke Weber (Workshop Resource Person)
- Adrian Teetz (Head Communication Division)
- Barbara Petersen (Assistant to the President).

Dr. Spieker was appointed vice-chair of the drafting committee.

The conference began 2 December 2003 with registration, followed by the welcoming ceremony. This ceremony prepared all those attending for the seriousness of the matters undertaken by the delegates. It in-

cluded speeches by Princess Margriet of The Netherlands as Chairman of the Standing Committee and the President of the Swiss Confederation among others.

The entire Provisional Agenda and Programme as well as the full text of all documents and reports are available on the website of the International Federation: <http://www.ifrc.org>; then: international conference 2003.

The drafting committee began its work on 3 December 2003 and worked from 9:00 until 24:00 everyday, concluding its work the night of 5 December 2003, in time for its work to be finally prepared and translated by the wonderfully competent and hard-working secretariat of the Conference. It is difficult to understand how these important people are able to do the volume of work that they do over the course of the Conference.

1. The General Theme: Protecting Human Dignity

The main theme of the Conference was “Protecting Human Dignity”. Its objective was to have participants accept the twofold responsibility underpinning the results of the Conference:

- to respect the law
- to reduce the risks related to armed conflicts, disasters and disease, and limit people’s vulnerability to their effects.

The Conference resulted in a Declaration, an Agenda for Humanitarian Action and pledges on individual or collective action. The aim of the pledges, which are voluntary, is to define specific commitments that will translate the conference theme into action.

The Conference also elected the members of the Standing Commission for the term of office 2003–2007. Eleven workshops took place, in parallel to the statutory meetings. See the report in this issue on the workshop on CIMIC co-sponsored by the German Red Cross (p. 58). The Conference was preceded by the Council of Delegates, from 30 November to 2 December 2003.

The 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent came to an end on Saturday with the adoption of a series of

resolutions. The most important was on the Declaration and Agenda for Humanitarian Action.

The **Declaration** recognizes that “millions of people are unable to meet their basic needs because of armed conflicts, disasters and disease”, and commits the States and the whole Red Cross Red Crescent Movement to tackle the problem through “enhancing respect for the relevant law and reducing the vulnerability of populations to the effects of armed conflicts, disasters and disease.”

The **Agenda for Humanitarian Action** focuses on the main theme and overall goal of the International Conference of protecting human dignity. It sets out action-oriented goals and measures to be taken by both the States and the components of the Movement:

- Respect and restore the dignity of persons missing as a result of armed conflicts or other situations of armed violence and of their families.
- Strengthen the protection of civilians in all situations from the indiscriminate use and effects of weapons and the protection of combatants from unnecessary suffering and prohibited weapons through controls on weapons development, proliferation and use.
- Minimize the impact of disasters through implementation of disaster risk reduction measures and improving preparedness and response mechanisms.
- Reduce the increased vulnerability to disease arising from stigma and discrimination and from the lack of access to comprehensive prevention, care and treatment.

The full texts of both the above documents will be posted on the ICRC and Federation web sites. A report on the success of the 11 workshops held in parallel to the conference will also be available.

An overview of the pledges made by States and National Societies during the conference was given to the delegates. In total 360 pledges were made, 124 by National Societies, 65 by States and six by observers. Sixty were joint pledges. They covered a wide range of subjects including people missing in armed conflict, the use and control of certain arms, various means of improving disaster preparedness, reducing the stigma of HIV/AIDS and the implementation and respect for IHL. An honour book of pledges has been compiled and details will be available on the ICRC web site.

* Bernard Dougherty, J.D., (LL.M.) is a guest Researcher and Lecturer at the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict at the Ruhr-University of Bochum. He attended the conference as the head of delegation of the Institute for the International Law of Peace and Armed Conflict, Ruhr University Bochum. He was also involved as part of the delegation of the German Red Cross, as a participant on the drafting committee.

2. Other Resolutions. Standing Committee Update

Following the election of the Standing Commission on Friday it met to elect its officers. The chairman of the conference, Jaime Ricardo Fernández Urriola, announced that Mohammed Al-Hadid of the Jordanian Red Crescent had been elected chairman and Janet Davidson of the Canadian Red Cross had been elected vice-chairman. Resolutions on revision of the regulations for the Empress Shōken Fund, adopting the Council of Delegates resolution No. 5 of 1 December 2003 on the emblem and on the date and place of the next International Conference were adopted.

Ambassador Johan Molander of Sweden, chairman of the drafting committee, told the Conference of the long hours and hard work which had gone towards negotiating the documents placed before them and in reaching a consensus with a view to their adoption by the plenary.

He announced that Friday evening, by 23:15, the committee was able to adopt all documents by consensus. Two delegations, he added, had expressed their national positions on resolution 3. "Although negotiations were often difficult, and sometimes exposed diverging views, the atmosphere in the drafting committee and other groups was excellent. I was impressed by the spirit of cooperation and accommodation, and the constructive approach which enabled the committee as a whole to arrive at texts that would be acceptable to all."

3. Chairman Congratulates Drafting Committee. Report of the Commissions: Four Urgent Issues Examined

On 4 December parallel debates brought together delegates from diverse parts of the globe to examine solutions on four issues of urgent humanitarian concern.

Commission A2 explored the humanitarian aspects of the issue of persons missing in connection with armed conflict. After presentations on the trauma experienced by those whose loved ones are missing, and on the existing legal frameworks, participants discussed the need to strengthen action, but stressed that the primary responsibility for this belongs to governments. The importance of providing information and support to families and the special needs of children were highlighted.

Participants called for increased cooperation among the international community with regard to the missing, noting that a

lack of resources and the need for capacity building impede the resolution on the missing that is essential to peace and reconciliation.

Commission A3 confronted the human costs of the use of certain weapons in armed conflict. Participants heralded recent successes, such as the treaty prohibiting landmines and the use of blinding laser weapons, as well as the new protocol on the explosive remnants of war. While they believe these prove international humanitarian law still works to reduce the devastation of certain weapons, they stressed that IHL must be considered when developing new weapons. In particular, the group discussed the risk that new technology and life sciences pose in developing new, deadly weapons, and urged that prevention efforts be targeted toward the scientific community. In addition, noting small arms cause more deaths than all other weapons and are linked to the use of child soldiers and regional insecurity, they urged National Societies to strive to raise awareness on this issue.

Commission B2 examined reducing the risk and impact of disaster and disease. Working from the premise that the poor are disproportionately affected by disasters and disease, they called for greater involvement of the most vulnerable in preparedness planning, and recommended community-based participatory approaches to strengthen local response capacity. The participants concluded that the Red Cross Red Crescent Movement could act as a catalyst for improvement through educational initiatives and legislative advocacy. Noting that disasters affect development, they also emphasized the importance of taking a holistic approach that incorporates preparation, response, rehabilitation and development.

Commission B3 discussed reducing the risk of HIV/AIDS on vulnerable people. In asking that the alarming magnitude of the pandemic not be underestimated, the group concluded that HIV/AIDS not only kills people, it kills nations. It strongly supported a comprehensive approach to HIV/AIDS be undertaken by the Movement, including advocacy to enhance access to treatment and care and to do away with discriminatory policies; the involvement of vulnerable people in programmes; and active support of the global anti-stigma campaign. After hearing that infection is currently concentrated in sub-Saharan Africa but is growing in Eastern Europe, Asia and the Caribbean, the group recommended increased efforts on prevention that entail sensitively dealing with difficult issues and implementing harm reduction aimed at intravenous drug users.

The need to empower women, who bear the brunt of the disease, to deal with child sexual exploitation and to alleviate economic impact were also stressed.

4. Conference Closes with Commitment to Continue to Uphold Human Dignity

In their addresses to the closing ceremony of the international conference, the presidents of the International Federation and the ICRC, as well as the outgoing and the new president of the Standing Commission, all expressed thanks and hope in the collective resolve shown by all participants to protect human dignity.

Federation President Juan Manuel Suárez del Toro reaffirmed the organization's long term commitment to help reduce the effects of disasters, disease and discrimination on the most vulnerable. "We have much work ahead of us. We must put into practice what we have agreed – the lives and the dignity of millions of people are at stake," he stressed.

ICRC President Jakob Kellenberger expressed his thanks at the common reaffirmation of the relevance of international humanitarian law and of concerns about its violations. "Let us join forces to ensure that methods and means of combat do not exceed the limits set by humanitarian law, and that persons protected by humanitarian law do indeed benefit from such protection."

Princess Margriet of the Netherlands had special thanks for the volunteers for their hard work and ready assistance. She expressed her hope that the humanitarian commitment expressed in the agenda and the final statement will be transformed into concrete action. "The Movement and governments must begin the work of implementation now. Together we can make a difference to humanity."

As the new president of the Standing Commission, Dr. Mohammed Al-Hadid reaffirmed his commitment to the "values of our great Movement, and to serve with the Fundamental Principles guiding the way." The plan of action adopted by the conference would guide the Commission's work until the next conference in 2007, he said.

The Conference's chairman Jaime Ricardo Fernández Urriola, mentioned the various challenges faced by humanitarian action in the world but ended on a message of hope: "Never has humankind mobilized so much against adversity. I ask you never to stop your daily fight to uphold human dignity", he said, before formally declaring the 28th International conference closed. ■

National Societies in Civil-Military Cooperation: Questions, Challenges, Opportunities and Prospects. Workshop at the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva (Switzerland), 3 December 2003

Bernard Dougherty*

The planning for this workshop began early in 2003. It was a cooperative effort by the Red Cross societies of Germany, the Netherlands, and Denmark, the governments of Germany and Denmark, and the IFHV, which has observer status at the International Conference. Dr. Heike Spieker was the force behind the effort for the German Red Cross.

Organizational meetings were held in Copenhagen and then in Berlin on 13 August 2003 and in Geneva on 10 and 17 September 2003. All the organizational efforts bore fruit as the workshop, held on 3 December 2003 as part of the International Conference, was a success. It was attended by some 100–110 persons. Following is the report prepared by the rapporteurs and provided to the plenary of the International Conference:

Composition of the Panel

Moderator – Prof. Horst Fischer, Institute for International Law of Peace and Armed Conflict, Ruhr-University Bochum, Germany

Lt. Col. Max Johnson, NATO

Major Gen. Per Ludvigsen, Danish Defence Command

Ms. Ingrid Norström-Ho, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

Mr. Mark Payne, SHAPE HQ

Ms. Johanna van Sambeek, The Netherlands Red Cross

Dr. Susanne Wasum-Rainer, German Federal Foreign Office

Rapporteurs

Mr. Preben Soegaard Hansen, Danish Red Cross

Mr. Frank Jörres, German Federal Academy for Crisis Management

Background

National Red Cross and Red Crescent Soci-

eties generally cooperate with the armed forces in particular in the following four areas: dissemination, assistance/support, protection and tracing. The issues of assistance and support in the context of relief operations and the protection of humanitarian missions and personnel raise new questions and potential problems for National Societies and the other components of the Movement.

The workshop discussed questions and challenges in two of the above-mentioned areas: assistance/support and protection for the victims of armed conflicts, internal violence and disasters.

Documentation provided

- Relations between Components of the International Red Cross and Red Crescent Movement and Key Political and Military Bodies: Report and guidelines for the Movement. (Information Document prepared by the ICRC in consultation with the international Federation and National Societies' experts)
- Extract of the report on the Technical seminar on CIMIC and CIVPOL Activities of National Societies (Danish Red Cross)
- German Red Cross Policy Paper on Civil-Military Cooperation (German Red Cross)

Summary of Presentations by the Panel

The workshop provided an overview of the current positions / issues debated by key players in the fields of peace and support operations and humanitarian operations and the challenges they face, taking into consideration that the environment is becoming increasingly complex.

Examples were based on various contexts including Albania, Kosovo, Iraq, and Afghanistan as seen from the eyes of the military and the Red Cross / Red Crescent. Civil – Military Cooperation varied depending on the situation, such as refugees seeking refuge in a non-conflict environment to international conflicts. The use of the military as a police force was also discussed.

The concept of Civil-Military Cooperation was based on experiences and needs. Red

Cross / Red Crescent participants and the military panellists stressed the need for training and clarity concerning the respective roles and inter-relations and which should be addressed before deploying humanitarian workers and the military.

A military representative of the panel pointed out that soldiers were well aware of the importance of the ICRC's role as an independent, neutral and impartial organisation working in accordance with its mandate under international humanitarian law. A distinction was drawn, however, between the mandate of the ICRC and that of National Societies working internationally. The traditional auxiliary role of National Societies was identified as being under stress because of the changing role of military operations and the changing nature of National Societies' international operations.

The use of the emblems should be in strict accordance with the Geneva Conventions and Additional Protocols.

Points raised during the Plenary Discussion

It is important that the Red Cross / Red Crescent Movement act and are recognized as one organisation. It was recommended that the Guidelines included in the paper "Relations between Components of the International Red Cross and Red Crescent Movement and Key Political and Military Bodies" be followed by the Movement.

The importance of training for both military and Red Cross / Red Crescent personnel in order to increase respect for the understanding of the respective roles and mandates was discussed. It was clear from the comments relating to perceived competition between the Red Cross / Red Crescent Societies and the military, that the respective roles were not well understood. The ICRC was involved in many military training courses and exercises, it was suggested that the National Societies should be involved as well.

The need for open dialogue and information sharing was important to ensure transparency and to understand the players' roles, particularly in complex emergencies.

Both military and humanitarian practitioners gave priority to the needs of the victims and vulnerable people. For the military, doing so was a means of protecting the forces and helping commanders reach their objectives. However, if necessary and in the interest of victims, the armed forces will also conduct humanitarian operations. In contrast, humanitarian agencies considered that only the needs of the victims came first with no other consideration. ■

* Bernard Dougherty, J.D., (LL.M.) is a guest Researcher and Lecturer at the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict at the Ruhr-University of Bochum. He attended the conference as the head of delegation of the Institute for the International Law of Peace and Armed Conflict, Ruhr University Bochum. He was also involved as part of the delegation of the German Red Cross, as a participant on the drafting committee.

Gerhard Werle, Völkerstrafrecht, Mohr Siebeck, Tübingen, 2003, 553 Seiten, € 89

Stefanie Schmahl*

Obschon der Gedanke eines weltweit geltenden und universell durchsetzbaren Strafrechts sich weit in die Geschichte der Menschheit zurückverfolgen lässt, beginnt die Verrechtlichung solcher Überlegungen erst im 20. Jahrhundert. Ausschlaggebend für den Durchbruch des Völkerstrafrechts waren die Schrecken der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft. Der Völkermord der Hitler-Diktatur an den europäischen Juden ließ die Straflosigkeit der Verantwortlichen als unerträglich erscheinen. Die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs reagierten darauf mit der Errichtung des Internationalen Militärgerichtshofes von Nürnberg. Wenig später fand das in Nürnberg erstmalig angewandte Völkerstrafrecht im zweiten Kriegsverbrecherprozess in Tokio Bestätigung.

In der Folgezeit erschütterten immer wieder staatlich befohlene oder gedeckte Großverbrechen die Weltöffentlichkeit. Der Kalte Krieg lähmte jedoch über lange Zeit weitere Entwicklungen des Völkerstrafrechts. Erst der Zusammenbruch der kommunistischen Regime führte zu einem für die Etablierung und Durchsetzung des Völkerstrafrechts günstigeren weltpolitischen Klima: Zum einen hat der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen unter dem Eindruck der schrecklichen Massaker in Ruanda und der schweren Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht im ehemaligen Jugoslawien auf der Grundlage des Kapitels VII der UN-Charta zwei spezielle Gerichtshöfe *ad hoc* errichtet, die für die Aburteilung der dort begangenen Verbrechen des Völkermords, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit zuständig sind. Zum anderen führten die jahrzehntelangen Bemühungen zur Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) durch das In-Kraft-Treten des Statuts von Rom zum 1. Juli 2002 zum Erfolg.

Das IStGH-Statut stellt die erste umfassende Kodifikation des Völkerstrafrechts dar und verdient schon aus diesem Grund eine eingehende wissenschaftliche Untersuchung. Dieser Aufgabe wird das vorliegende Lehr- und Handbuch von Gerhard Werle in jeder Hinsicht gerecht. Rund 60 Jahre nach den Nürnberger Prozessen und fast zeitgleich mit der am 11. März 2003 erfolg-

ten Arbeitsaufnahme des Internationalen Strafgerichtshofs bietet Werle – soweit ersichtlich – die erste Gesamtdarstellung des Völkerstrafrechts in deutscher Sprache.

In dem mit „Grundlagen“ betitelten ersten Teil zeichnet der Verf. zunächst die Entwicklung des Völkerstrafrechts detailliert nach (S. 1–28). Selbst die – im Ergebnis erfolglose – Anklage Wilhelms II. von Hohenzollern in Art. 227 des Friedensvertrags von Versailles findet als erster Ansatz zur Begründung individueller strafrechtlicher Verantwortlichkeit Erwähnung (S. 4 f.). Nach begrifflichen Vorklärungen positioniert Werle das Völkerstrafrecht sodann zutreffend im System der Völkerrechtsordnung (S. 39–51), ohne dabei außer Acht zu lassen, dass das Völkerstrafrecht von der traditionellen staatsorientierten Konzeption des Völkerrechts abweicht, indem es den einzelnen Menschen in die Pflicht nimmt und diesen zum Adressaten der Rechtsnormen macht. Zu Recht weist der Verf. darauf hin, dass Entstehung und Entwicklung von Völkerstrafrecht und Menschenrechtsschutz eng miteinander verzahnt seien (S. 47). Ihre gemeinsame Wurzel liege im humanitären Völkerrecht. Zudem entspreche es angesichts der Erstarkung der Menschenrechte und insbesondere des *ius cogens*-Charakters des menschenrechtlichen Mindeststandards nicht mehr dem Stand des geltenden Völkerrechts, Täter schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen ungestraft zu lassen. Neben den zwischenstaatlichen menschenrechtlichen Kontrollorganen wie etwa dem UN-Menschenrechtsausschuss sei die strafrechtliche Ahndung völkerrechtlicher Verbrechen auf internationaler Ebene ein wichtiges Instrument des Menschenrechtsschutzes.

An die Feststellung, dass das Völkerstrafrecht als Teilbereich des Völkerrechts anzusehen sei, knüpft der Autor wesentliche Folgerungen für die dogmatische Betrachtung des Rechtsgebiets (S. 5–92): Das Völkerstrafrecht entspringe den gesamten Rechtsquellen des Völkerrechts und unterliegt seinen Interpretationsregeln. Gegenstand des vorliegenden Handbuchs sind daher durchgängig das IStGH-Statut als zentrale völkervertragliche Rechtsquelle sowie das – nicht zuletzt durch die Rechtsprechung der UN-Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda konkretisierte und weiterentwickelte – Völkergewohn-

heitsrecht und die allgemeinen Rechtsgrundsätze. Wo nötig, berücksichtigt Werle ebenfalls die Bezüge des Völkerstrafrechts zu Deutschland und schenkt insbesondere dem am 30. Juni 2002 in Kraft getretenen Völkerstrafgesetzbuch Beachtung, welches das deutsche materielle Recht an die Vorschriften des IStGH-Statuts anpasst.

Im zweiten Teil seiner Studie analysiert Werle den Allgemeinen Teil des Völkerstrafrechts (S. 93–197). Der Allgemeine Teil war lange Zeit das Stiefkind der Bemühungen um eine Kodifikation des Völkerstrafrechts; sogar die Statuten der vom Sicherheitsrat eingesetzten *ad hoc*-Strafgerichtshöfe enthalten nur fragmentarisch Regelungen zu allgemeinen Grundsätzen. Insoweit betritt das IStGH-Statut Neuland, indem es erstmals die allgemeinen Rechtsfragen von den Verbrechenstatbeständen löst und ihnen ein eigenes Kapitel widmet. Zu Recht greift der Verf. dieses Gebiet gesondert auf und entwickelt eine völkerrechtliche Straftatlehre. Dabei kann er in Teilen auf das insoweit wegbereitende Werk von Kai Ambos, *Der Allgemeine Teil des Völkerstrafrechts*, 2002, zurückgreifen. Während zur äußeren Tatseite des Völkerrechtsverbrechens alle Voraussetzungen gehörten, die das objektive Erscheinungsbild der Tat bestimmten (S. 101–104), erfordere die innere Tatseite, dass der Täter die objektiven Merkmale der Tat vorsätzlich, also willentlich und wissentlich, verwirklichte (S. 104–120). In einem weiteren Schritt fragt Werle nach dem Vorliegen von Umständen, die die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit des Täters ausschließen. Da die Differenzierung zwischen Rechtfertigung (der Tat) und Entschuldigung (des Täters) dem Völkerstrafrecht bislang fremd ist, ist es nur sachgerecht, dass die völkerrechtlichen Straffreistellungsgründe wie etwa Notwehr, Notstand, Irrtum, Handeln auf Befehl, seelische Krankheit oder Rausch gemeinsam in einem Kapitel (S. 120–152) behandelt werden. Ferner erörtert der Autor neben den Formen strafbarer Beteiligung sowie strafbarer Vorstadien der Verbrechensbegehung (S. 154–168) die für das Völkerstrafrecht typischen Problembereiche der Immunität sowie der Vorgesetztenverantwortlichkeit (S. 171–190); auch den Konkurrenzfragen und Verfolgungsvoraussetzungen (S. 190 bis 197) geht er nach.

Außer für das allgemeine Völkerstrafrecht bewirkt das IStGH-Statut zugleich für das materielle Völkerstrafrecht einen gewaltigen Fortschritt. Die klassischen völkergewohnheitsrechtlich geltenden Nürnberger Tatbestände werden konsolidiert und um das Verbrechen des Völkermordes ergänzt.

* Dr. Stefanie Schmahl, LL.M., ist wissenschaftliche Assistentin an der Universität Potsdam.

Die nunmehr geltenden vier Kernstrafatbestände und die jeweiligen Untertatbestände werden von *Werle* in separaten Abschnitten kenntnisreich vorgestellt und systematisch aufbereitet: Zunächst widmet sich der Autor den auch in Friedenszeiten anwendbaren Straftatbeständen des Völkermordes und der Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Teile 3 und 4). So schütze der Völkermordtatbestand das Existenzrecht einer bestimmten nationalen, ethnischen, rassischen oder religiösen Personengruppe, die sich von der übrigen Bevölkerung abhebe (S. 198–231), während Verbrechen gegen die Menschlichkeit Massenverbrechen seien, die gegen die Zivilbevölkerung begangen würden und sich nicht gegen eine bestimmte Gruppe richteten (S. 232–292). Geschützt werde dabei – anders als bei Kriegsverbrechen – nicht nur die der gegnerischen Seite zugehörige, sondern gerade auch die „eigene“ Zivilbevölkerung. Ferner weist *Werle* darauf hin, dass Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht nur von Staaten und internationalen Organisationen im klassischen Sinn, sondern auch von *de facto*-Regimen sowie von Personenverbindungen begangen werden könnten, sofern diese über das sachliche und personelle Potenzial zur Begehung eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs auf eine Zivilbevölkerung verfügten (S. 245–249). Art. 7 IStGH-Statut sei daher weit auszulegen; neben paramilitärischen Einheiten kämen insbesondere terroristische Organisationen als Täter in Betracht (S. 248). Dieses Ergebnis überzeugt. Der menschenrechtliche und völker(straf)rechtliche Schutz der Zivilbevölkerung muss dort beginnen, wo der Einzelne Gewalt- und Machtverhältnissen ausgesetzt ist, derer er sich nicht selbst erwehren kann oder darf; auf formale Zurechnungskriterien im klassischen Sinn kann es nicht ankommen.

Breiten Raum nimmt die Erörterung der Kriegsverbrechen im fünften Teil des Buches ein (S. 293–425). Im Einklang mit der h.M. versteht *Werle* unter Kriegsverbrechen einen unmittelbar nach Völkerrecht strafbaren Verstoß gegen eine Regel des humanitären Völkerrechts. Dabei ist freilich nicht jede Verletzung des humanitären Völkerrechts strafbar, das bekanntlich auch technische Regelungen enthält. Auch wenn es eine abschließende internationale Kodifizierung des materiellen Rechts der Kriegsverbrechen nicht gibt, liefert Art. 8 Abs. 2 IStGH-Statut wichtige Anhaltspunkte für zentrale Straftatbestände des Kriegsvölkerrechts. Anhand dieser aus dem humanitären Völkerrecht folgenden Leitlinien untergliedert *Werle* seine Untersuchung in Kriegsverbrechen gegen Personen (S. 330–368) sowie gegen Eigentum und sonstige Rechte

(S. 368–376), behandelt anschließend den Einsatz verbotener Kampfmethoden (S. 376–404) und -mittel (S. 404–417) und lässt auch Kriegsverbrechen gegen humanitäre Operationen (S. 417–421) nicht außer Acht.

In dem abschließenden Teil 6 widmet sich der Verf. dem Verbrechen der Aggression (S. 426–449). Da die Kriminalisierung der Aggression die staatliche Souveränität unmittelbar berührt, erstaunt es nicht, dass auch bei den Verhandlungen um das IStGH-Statut letztlich keine Einigung über die Voraussetzungen des Aggressionsverbrechens erzielt werden konnte. Art. 5 Abs. 1 lit. d) IStGH-Statut gibt dem Strafgerichtshof zwar die Zuständigkeit für die Aburteilung von Aggressionsverbrechen; das Gericht kann aber seine Kompetenz nicht ausüben, bevor das Verbrechen definiert und sein Verhältnis zu Art. 39 UN-Charta geklärt ist. Anschaulich charakterisiert *Werle* die Aggression daher als ein „*Verbrechen im Wartezustand*“ (S. 428). Unabhängig hiervon stellt sich jedoch die Frage, ob und in

welchem Ausmaß Aggressionshandlungen nach Völkergewohnheitsrecht strafbar sind. Es ist verdienstvoll, dass der Verf. auch dieser Problematik nachgeht und die Bedingungen einer Strafbarkeit des Angriffskrieges nach Völkergewohnheitsrecht darlegt (S. 434–445).

Insgesamt zeichnet sich das Völkerstrafrecht von *Werle* durch Genauigkeit der Darstellung und intensive Literatur- und Rechtsprechungsauswertung aus, die im Übrigen in dem umfangreichen Anhang (S. 452 bis 553) – neben einem Abdruck der für das Völkerstrafrecht relevanten Rechtstexte – im Einzelnen dokumentiert wird. Damit ist dieses Lehr- und Handbuch für jeden unentbehrlich, der mit dem Völkerstrafrecht, der Praxis der internationalen Strafgerichtshöfe, dem humanitären Völkerrecht und dem deutschen Völkerstrafgesetzbuch befasst ist. Wegen seiner angenehmen sprachlichen Diktion und der Aktualität der Thematik dürfte es aber auch einen größeren Leserkreis ansprechen – jedenfalls wäre dies dem Werk zu wünschen. ■

René Provost, International Human Rights and Humanitarian Law, Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, 460 pages, € 44,19

Gerd Oberleitner*

Humanitarian law and human rights law seem to move ever closer. Recent developments such as the jurisprudence of the *ad hoc* tribunals on the former Yugoslavia and Rwanda, the discussion of “Minimum Humanitarian Standards” in the UN Commission on Human Rights or the adoption of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict in 2000 prove this trend. Scholars and practitioners alike seem to be increasingly attracted by this phenomenon: the 2003 Round Table on Current Problems of International Humanitarian Law in San Remo, for example, was asked to examine the interplay of international humanitarian law and other legal regimes in situations of violence, and ICRC

president Jakob Kellenberger devoted his introductory statement to the Round Table to the issue of “protection through complementarity of the law”.

René Provost, Associate Professor at the Faculty of Law and Institute of Comparative Law at McGill University, has taken on the challenge of exploring the theoretical and practical consequences of this development. *International Human Rights and Humanitarian Law* is a thorough analysis of the systemic similarities and differences in the construction of these two bodies of law. Using a comparative approach, Provost navigates between opposing tendencies in the literature, which see humanitarian law either as a mere subset of human rights or argue for a rigid separation of the two legal systems. He explores if and how human rights and humanitarian law can be mutually enriching and to what extent they will remain separate legal fields, each suited better to fulfil their respective objectives.

* Dr. Gerd Oberleitner is lecturer at the Centre for the Study of Human Rights of the London School of Economics and Political Science (United Kingdom).

Provost approaches this task in three steps: Part I of the book (“Normative Frameworks”) examines the conceptual differences between human rights and humanitarian law. He argues that while the ultimate aim of both regimes is the protection of the individual, they are constructed in entirely different ways to achieve this goal. He points out that core concepts of the two sets of rights do not fit within the construction of either body of law. While human rights are entirely devoted to upholding human dignity, humanitarian law has to live with the tension between concerns for humanity and military necessity. Human rights enable individuals effectively to protect their own interests in stable political situations (except in states of emergency), while humanitarian law operates when stability has broken down and individuals are protected as part of communities rather than being empowered in their capacity as individuals.

Provost presents human rights as universal entitlements and, in contrast, humanitarian law as norms based on conditionality. He analyses the procedural capacity of rights-holders in both systems and asserts that the normative frameworks of human rights and humanitarian law take diametrically opposed stances on rights and obligations: human rights put obligations on states and only in a very limited way on individuals, while humanitarian law regulates the conduct of individuals as much as that of states. He concludes that attempts to introduce a rights-based approach into humanitarian law are – except in selected areas – neither easy to achieve nor desirable. As for individual responsibility, he points out that under humanitarian law individual criminal responsibility for the laws and customs of war has been recognised for some time, while such thoughts have only begun to penetrate the field of human rights, where they initiate a fundamental shift of focus in the normative structure of human rights law. Provost concludes that reading individual obligations into human rights law is as unconvincing as seeing humanitarian norms as individual rights. He sees, however, room for mutually reinforcing developments, but remains sceptical as to whether such “cross-pollination” would go beyond small and well-defined areas.

In Part II (“Reciprocity”), Provost traces the passage from reciprocity to equality in legal systems. He assesses the extent to which both human rights and humanitarian law are still grounded in reciprocity as the basic characteristic of the international legal system, and how far the two systems can reflect broader interests of the international community. In his analysis of the rules on

the formation, application and sanction of norms, he is able to show the difference between the unconditional application of *erga omnes* norms in the field of human rights on the one hand and humanitarian law on the other hand, where the applicability of norms depends on the existence of an armed conflict and the affiliation with a specifically protected class of individuals. In this part of his book Provost also deals with the suspension of norms and the rule *inadimplenti non est adimplendum*, which he sees structurally incompatible with human rights. In a very detailed section on sanctions he shows very convincingly the structural differences between human rights and humanitarian law with regard to countermeasures and the rule *tu quoque*. In doing so he draws – as indeed in all parts of the book – on an impressively wide range of sources. He points out that while reciprocity permeates both human rights and humanitarian law, it plays out differently in each field. Provost challenges established thinking and asserts that reciprocity does exist to a notable degree in human rights law. At the same time he finds areas in humanitarian law where reciprocity is not necessarily an essential element. He concludes that in both human rights and humanitarian law, “the shifting role of reciprocity stands as witness to their currently unsettled status” (p. 236). In the absence of widely accepted mechanisms for enforcing *erga omnes* obligations, he calls for a cautious approach to strip the two legal systems entirely from reciprocity. This is certainly an interesting suggestion in times of an ever expanding international institutional framework for the protection of the individual.

Part III (“Application: Law and Facts”) deals with the fact that in both legal systems norm application depends first and foremost on the characterisation of a situation as an armed conflict (in the case of humanitarian law) or a state of emergency (in the case of human rights law). Starting from the premise that human rights law is generally applicable while humanitarian law is exceptional, he analyses areas of legal indeterminacy in the characterisation of a situation as armed conflict or state of emergency as well as the legal effects of such characterisations. Provost shows the fundamental differences in the concepts of state of emergency and armed conflicts: “Competing characterisations in humanitarian law relate to facts”, as he puts it, “whereas, in human rights, they relate to the appreciation of the possible impact of such facts” (p.339).

Unsurprisingly, Provost finds clearly identifiable areas of legal indeterminacy in all cases where humanitarian law is applicable. He asserts that competing “auto-qualifica-

tions” of situations of armed conflict by belligerents lead to a “dialogue” between these actors on the international norms involved. Human rights law, in contrast, provides for self-characterisation of a state of emergency only by the government concerned. While inter-governmental political bodies or independent actors can intervene in this process, it is less intrusive in human rights law than humanitarian law. Provost calls for a greater involvement of independent bodies in the process of characterisation of factual situations in both legal systems. While human rights law does provide for such bodies, humanitarian law is less well equipped, although the ICTY, ICTR and ICC seem to indicate a new trend. Looking at human rights bodies and their involvement in assessing states of emergency, Provost is left disappointed by their actual performance. He also remains very critical of human rights bodies that label situations as armed conflict, cautioning that this can allow states to justify subsequent human rights violations. Provost then proposes consensus-building as an alternative approach for the legal characterisation of factual situations under humanitarian law. In the absence of a neutral and independent assessment of the situation, he calls for the totality of opinions as to the legal character of such a situation to be considered, and refers to the *Tadic* case before the ICTY as an example for such an approach.

While leaving a detailed discussion to other authors, Provost adds his voice to those who point out that it is in the grey zone between an armed conflict and a state of emergency where the individual is most vulnerable. A derogation from human rights provisions does not necessarily lead to the application of humanitarian law, opening a gap in which little protection exists, with the consequence that it is precisely in times when the individual is most at risk that international law is at its weakest.

In his book, Provost succeeds in showing how close human rights and humanitarian law are to one another. He presents areas where they have permeated each other and where future cross-pollination can be expected: the protection against human rights violations by private actors and the imposition of obligations on individuals are areas where human rights could learn from humanitarian law. The experience of human rights law could be of interest to ensure a greater place for *erga omnes* obligations under humanitarian law. The changing patterns of reciprocity, in turn, affect and challenge both systems. At the same time Provost highlights with great clarity the fundamental differences between human rights

and humanitarian law and shows that they operate – and should operate – in fundamentally different ways to achieve their common object, the protection of the individual. In particular, Provost rejects a rights-based approach to humanitarian law as not producing the desired results of better protection. Provost's book is certainly a timely, thoroughly researched and thought-

provoking contribution to the discussion on how international law in general and human rights and humanitarian law in particular can best protect the individual. It is a work of great theoretical depth and clarity, which will be an invaluable source of reference for everyone interested in the interplay between human rights and humanitarian law. ■

Elisabeth Küttler, Die Menschenrechtskammer für Bosnien-Herzegowina, Schriftenreihe des Menschenrechtszentrums der Universität Potsdam, Band 17, Berliner Wissenschaftsverlag GmbH, Berlin, 2003, 249 Seiten, € 29

Jan Woischnik*

Kriege ziehen die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit ebenso auf sich wie Naturkatastrophen, Terroranschläge oder ähnliche destruktive Ereignisse größeren Ausmaßes. Wie die aus den Fugen geratenen Verhältnisse danach meist mühevoll repariert werden müssen, wird dagegen nur selten wahrgenommen. So war die Medienpräsenz in Bosnien-Herzegowina während des dreieinhalb Jahre dauernden Krieges Anfang der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts überwältigend. Es handelte sich um den ersten Völkermord in Europa nach dem Holocaust. Mehrere hunderttausend Tote, mehrere Millionen Flüchtlinge und intern Vertriebene mitten in Europa – das erregte die Gemüter weltweit. Auch die vielfachen Friedenspläne stießen noch auf ein erhebliches internationales Interesse, bis der Krieg Ende 1995 endlich durch das unter der Leitung des US-Vermittlers Richard Holbrooke verhandelte sogenannte Friedensabkommen von Dayton beendet werden konnte.

Der aus dem Dayton-Vertragswerk folgenden konstruktiven Wiederaufbauarbeit wurde dagegen über die Jahre hinweg vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei wurde hier ein einzigartiges, hochkomplexes System geschaffen, um die tiefen Gräben zwischen den verfeindeten Bevölkerungsgruppen zu schließen, einen demokratischen Staat zu errichten und einen dauerhaften Frieden zu schaffen. Da die Menschenrechte der Zivilbevölkerung vor allem während der im Krieg vorgenomme-

nen ethnischen Säuberungen massenhaft verletzt worden waren, kam in dieser Konstruktion dem Gedanken des Menschenrechtsschutzes besondere Bedeutung zu. Das gesamte Friedensabkommen steht unter seinem Vorzeichen, gleich mehrere Institutionen wurden zu diesem Zweck geschaffen.

Allem voran sah Annex 6 des Dayton-Rahmenabkommens einen eigenen Menschenrechtsgerichtshof für den Balkanstaat vor. Er nahm in Bosnien-Herzegowina acht Jahre lang – von Anfang 1996 bis Ende letzten Jahres – als höchstes gerichtliches Organ zum Schutz der Menschenrechte in etwa die Funktionen wahr, die für Mitgliedsstaaten des Europarats heute der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg erfüllt. Allerdings hatten sich die Vertragsparteien von Dayton nicht nur *ex nunc* zur Gewährleistung der in der Europäischen Menschenrechtskonvention mit ihren Zusatzprotokollen festgeschriebenen Rechte und Freiheiten, sondern darüber hinaus auch zur Einhaltung weiterer 15 internationaler Menschenrechtsverträge verpflichtet.

Diesem Gerichtshof *sui generis*, der „Menschenrechtskammer für Bosnien-Herzegowina“ (*Human Rights Chamber for Bosnia and Herzegovina* bzw. in den Landessprachen *Dom za Ljudska Prava za Bosnu i Hercegovinu*), widmet sich Elisabeth Küttler in ihrer gleichnamigen juristischen Dissertation. Darin stellt sie zunächst die geschichtlichen Wurzeln und die Rechtsgrundlagen des Gerichts, seine Arbeitsweise, das angewandte Verfahrensrecht und die Zulässigkeitskriterien für die Annahme von Menschenrechtsbeschwerden dar (1. Kapitel). Sie analysiert ferner die materiell-

rechtliche Jurisdiktion des Spruchkörpers und arbeitet heraus, welche Menschenrechtsstandards die 14 Richter – sechs nationale (je zwei Serben, zwei Kroaten und zwei Bosniaken) und acht internationale aus verschiedenen europäischen Ländern – während ihrer monatlichen Sitzungen im Laufe der Nachkriegsjahre anwandten bzw. entwickelten (2. Kapitel).

Elisabeth Küttler begibt sich dabei nicht nur wegen der mageren Literaturlage sowohl im deutsch- als auch im englischsprachigen Raum auf unwegsames Gebiet. Auch die komplizierten politischen Rahmenbedingungen in Bosnien-Herzegowina, unter denen das Gericht seine Arbeit bis zum Zeitpunkt seiner Auflösung ausüben musste, mögen das Verständnis des Untersuchungsgegenstandes nicht erleichtert haben.

Der Verfasserin gelingt es im ersten Kapitel dennoch, ein sowohl auf der rechtlichen wie auch auf der tatsächlichen Ebene konzises, aber dennoch detail- und kenntnisreiches Bild zu zeichnen. Geschickt verbindet sie etwa die Darstellung von Struktur, Organisation und Verfahren der „Human Rights Chamber“ mit der Schilderung illustrativer Probleme aus der praktischen Gerichtsarbeit, denen die Richter sich vor allem in den Anfangsjahren ausgesetzt sahen. Der Leser wird somit nicht nur über alle relevanten rechtlichen Fragen kompetent unterrichtet, sondern erhält nebenbei zusätzlich einen lebendigen Eindruck von den (auf Außenstehende oft geradezu absurd wirkenden) Spätfolgen des Krieges.

So weist die Autorin beispielsweise darauf hin, dass sich die einheimischen Richter ihrer Unparteilichkeit und Unabhängigkeit nicht immer bewusst gewesen seien. Zumindest in der Anfangszeit hätten die Kammermitglieder derjenigen ethnischen Gruppe, der in einer Beschwerde Menschenrechtsverletzungen angelastet worden seien, nicht an den Beratungen des Gerichts zur Zulässigkeit teilgenommen und auch ihr späteres Abstimmungsverhalten eher an nationalen Interessen ausgerichtet. Oder sie berichtet, dass der von der internationalen Gemeinschaft eingesetzte Hohe Repräsentant („High Representative“) noch Ende 1999 den Bürgermeister von Banja Luka wegen seiner Weigerung, eine Entscheidung des Gerichtshofs anzuerkennen, des Amtes enthoben habe.

Bei der Analyse der Zulässigkeitsvoraussetzungen sind vor allem die Ausführungen zur Zuständigkeit *ratione temporis* interessant, auf die die Autorin etwa bei der Behandlung des gewaltsamen „Verschwindenlassens“ auch im 2. Kapitel zurückkommt.

* Dr. iur. Jan Woischnik ist Leiter des regionalen Rechtsstaatsprogramms der Konrad-Adenauer-Stiftung in Südamerika und Landesbeauftragter der Stiftung für Uruguay.

Wegen des Rückwirkungsverbot es konnte die „Human Rights Chamber“ nur solche Menschenrechtsbeschwerden untersuchen, die seit dem In-Kraft-Treten von Annex 6 am 14. Dezember 1995 begangen wurden. Häufig rügten Beschwerdeführer jedoch das Vorliegen einer fort dauernden Verletzung, die noch davor begonnen hatte. In solchen Fällen habe sich die Menschenrechtskammer für zeitlich zuständig für die Untersuchung und Bewertung des Andauerns der Verletzung seit dem 14. Dezember 1995 erklärt. Ereignisse, die sich vor dem genannten Zeitpunkt zugetragen hätten, seien hingegen immer nur als Hintergrundinformation herangezogen, nicht aber in den Streitgegenstand einbezogen worden. Als andauernde Verletzung habe die Kammer beispielsweise die Unmöglichkeit angesehen, in die vor dem Krieg bewohnte Unterkunft zurückzukehren. Voraussetzung sei dabei gewesen, dass sich diese Verletzung noch nach dem 14. Dezember 1995 manifestiert habe, z.B. dadurch, dass Bemühungen des Beschwerdeführers um Rückkehr erfolglos geblieben seien.

Schon im ersten Kapitel vermisst man ein systematisches Register wenigstens aller in der Untersuchung zitierten Entscheidungen der „Human Rights Chamber“ mit Bezeichnung der jeweils relevanten rechtlichen Aspekte und Angabe der Seite, auf der die Verfasserin sie behandelt. Ein solches Verzeichnis hätte ohne größere Mühe erstellt werden können und dem Leser das zielgerichtete Aufsuchen von spezifischen Informationen zur Rechtsprechung sehr erleich-

tert. Leider begnügt sich *Elisabeth Küttler* insofern im Anschluss an das Literaturverzeichnis mit einem pauschalen Hinweis auf die Entscheidungsbände des Gerichts bzw. eine Internetseite. Auch hätte bereits in der Einleitung klargestellt werden müssen, bis zu welchem Zeitpunkt genau die Arbeit Entscheidungen (und im Übrigen auch Literatur) berücksichtigt – und ab wann nicht mehr. Diese Kritik gilt auch für das zweite Kapitel.

Dieses lässt sich als instruktiver Überblick über die Rechtsprechung der „Human Rights Chamber“ im materiell-rechtlichen Bereich charakterisieren, in dem alle relevanten Fallgruppen exemplarisch abgehandelt werden. Der Leser bekommt auf diese Art und Weise gleichzeitig einen plastischen Eindruck von den wichtigsten politischen und sozialen Problemen im Bosnien-Herzegowina der Nachkriegszeit. Im Einzelnen geht es um das Recht auf Leben und Freiheit mit den Unterkapiteln über gewalt-sames „Verschwindenlassen“ (Ende 1996 wurden in Bosnien-Herzegowina mehr als 20.000 Menschen vermisst), Todesstrafe und willkürliche Gefangennahme, um das Recht auf Achtung der Wohnung (ca. 60% des Wohnraums in Bosnien-Herzegowina wurde zerstört, ca. 70% der Vorkriegsbevölkerung entwurzelt) und des Eigentums (z.B. im Falle massenhaft eingefrorener Bankkonten). Obwohl die Verfasserin bereits in diesen Fallgruppen immer wieder das Problem der Diskriminierung anspricht, widmet sie schließlich der Darstellung von solchen Entscheidungen ein eigenes Unter-

kapitel, in denen der Diskriminierungsvorwurf den eigentlichen Kern der Menschenrechtsbeschwerde bildet.

In beiden Kapiteln zieht *Elisabeth Küttler* immer wieder aufschlussreiche Vergleiche zu den Verfahrensregelungen, den Zulässigkeitskriterien und der materiellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (bzw. der Europäischen Kommission für Menschenrechte und zum Teil auch anderer internationaler Organe wie beispielsweise des Interamerikanischen Menschenrechtsgerichtshofs oder des UN-Menschenrechtsausschusses). In ihrer Schlussbetrachtung stellt sie fest, dass die „Human Rights Chamber“ sich in ihren rechtlichen Erwägungen hauptsächlich an dessen Spruchpraxis orientiert habe und in der Entwicklung neuer Ansätze eher zurückhaltend gewesen sei. Lediglich bei der Untersuchung der zuletzt genannten Diskriminierungsfälle habe sie die Vorgehensweise Straßburgs modifiziert und damit auf die im Geltungsbereich der EMRK eher untypische Situation systematischer Diskriminierung ethnischer Minderheiten reagiert.

Die lesenswerte – und übrigens auch sehr flüssig zu lesende – Dissertationsschrift wurde von dem emeritierten Göttinger Staats- und Völkerrechtslehrer *Dietrich Rauschnig* betreut. Einen kundigeren Doktorvater hätte die Autorin kaum wählen können: *Dietrich Rauschnig* war der deutsche Richter an der Menschenrechtskammer für Bosnien-Herzegowina. ■

10. DRK-Kurs im Humanitären Völkerrecht

Berlin, 1. - 7. August 2004



Der Kurs richtet sich vorrangig an Jurastudenten höherer Semester, an Rechtsreferendare und andere junge Juristen, die ihre Kenntnisse im humanitären Völkerrecht vertiefen möchten. Unter entsprechenden Voraussetzungen sind auch Studierende und junge Absolventen anderer Fachbereiche herzlich willkommen. Da einzelne Kursteile in englischer Sprache stattfinden, sind gute Englischkenntnisse die Bedingung für eine Teilnahme. Im Anschluss an den Kurs besteht die Möglichkeit, aufgrund einer schriftlichen Arbeit ein von den Kursveranstaltern ausgestelltes Diplom zu erwerben. Der Kurs beinhaltet Vorlesungen und Gruppenarbeiten zu den grundsätzlichen und aktuellen Themenstellungen des humanitären Völkerrechts:

Einführung in das Humanitäre Völkerrecht

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen,
eh. Präsident des Deutschen Roten Kreuzes, Berlin
- *angefragt*

Anwendungsbereiche des Humanitären Völkerrechts - Die Konflikttypen

Prof. Dr. Andreas Zimmermann, Christian-Albrecht-Universität - *angefragt*

Internationale Hilfsaktionen des Deutschen Roten Kreuzes – Aktuelle Herausforderungen und Beispiele

Dr. Johannes Richert, Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat, Berlin

Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung

Marion Messerschmidt, Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat, Berlin

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und das Humanitäre Völkerrecht – Grundlagen und Einsatzfelder

Dr. Toni Pfanner, Chefredakteur der „Revue Internationale de la Croix-Rouge“, IKRK, Genf - *angefragt*

Kombattanten und Nichtkombattanten – Der Kriegsgefangenenstatus

Prof. Dr. Horst Fischer, Ruhr-Universität Bochum

Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte

Prof. Dr. Horst Fischer, Ruhr-Universität Bochum

Besonders geschützte Personen:

Verwundete, Kranke, Helfer, Journalisten
Prof. Dr. Manfred Mohr, Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat, Berlin

Waffenverbote und Abrüstung

Prof. Dr. Thilo Marauhn, Universität Gießen - *angefragt*

Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts

Dr. Heike Spieker, Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat, Berlin

Das Völkerstrafrecht: Entwicklung, Stand, Perspektiven

Robert Heinsch, Rechtszentrum für europäische und internationale Zusammenarbeit, Köln

Kriegsverbrecherprozesse – Fallbeispiele

Robert Heinsch, Rechtszentrum für europäische und internationale Zusammenarbeit, Köln

Humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte

Dr. Hans-Joachim Heintze, Ruhr-Universität Bochum

Die Arbeit des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

Angelika Graf, Mitglied des Bundestagsausschusses - *angefragt*

Der Kurs wird vom Deutschen Roten Kreuz, Generalsekretariat unter Mitwirkung des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum veranstaltet und findet in Berlin-Zehlendorf statt. Die Teilnehmerzahl ist auf 25 begrenzt.

Die **Teilnehmergebühr** für den Kurs beinhaltet Dokumentationsmaterial, Unterbringung in Doppelzimmern, sowie Verpflegung und beträgt € 300,00.

Bewerbungen mit Lichtbild, die Angaben zur Person – insbesondere Nachweise über erbrachte

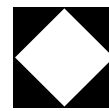
Studien- bzw. Examensleistungen – enthalten, richten Sie bitte **bis 5. Juni 2004** an:

Ruhr-Universität Bochum, IFHV, Prof. Dr. Horst Fischer, Geb. NA 02/33, 44 780 Bochum (Tel. 0234 / 32 27366)

Stand: 26.02.2004

Deutsches Rotes Kreuz 





Asymmetrische Kriegführung – ein neues Phänomen der Internationalen Politik?



Das Phänomen der »Asymmetrischen Kriegführung« ist nicht neu; erste Hinweise finden sich bereits im Alten Testament. Aktuellere Beispiele sind der Vietnam-Krieg oder der Krieg der Mujaheddin gegen die sowjetischen Truppen in Afghanistan.

Von den nach 1945 geführten Kriegen waren allenfalls ein Drittel zwischenstaatliche Kriege im herkömmlichen Sinne (»Symmetrische Konfliktentwicklung«). In der asymmetrischen Kriegführung stehen sich sehr ungleiche Gegner gegenüber, wobei die eine Seite der Anderen mit minimalem Aufwand einen maximalen Schaden zufügen möchte. Diese Form der Kriegführung wird in Zukunft die Norm militärischer Auseinandersetzungen werden. Dies hat nicht nur Konsequenzen auf die künftige Struktur und Ausbildung der Streitkräfte sowie deren Einsatzdispositive, sondern auch auf die (internationale) Sicherheits- und Verteidigungspolitik allgemein.

Die Studie gibt einen umfassenden Überblick zu dieser komplexen Thematik, die dem state-of-the-art entspricht, und welche sowohl theoretische Aspekte als auch Fallbeispiele umfasst. Ebenfalls wird ein Ausblick auf die weitere Entwicklung von asymmetrischer Kriegführung gegeben, der nicht nur weitere Forschungsfragen beinhalten wird, sondern auch als Orientierungshilfe und Background für politische und militärische Entscheidungsträger dienen soll.



Asymmetrische Kriegführung – ein neues Phänomen der Internationalen Politik?

Herausgegeben von Josef Schröfl, Landesverteidigungsakademie Wien und Dr. Thomas Pankratz, Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien

2003, 372 S., brosch., 39,- €,
ISBN 3-8329-0436-0

Bitte bestellen Sie bei Ihrer

Buchhandlung oder bei:

Nomos Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden
Telefax 0 72 21/21 04-43
E-Mail: horn@nomos.de
www.nomos.de

Schröfl/Pankratz (Hrsg.)
**Asymmetrische Kriegführung
– ein neues Phänomen der
Internationalen Politik?**
2003, 372 S., brosch., 39,- €,
ISBN 3-8329-0436-0

Name

Straße

PLZ, Wohnort

E-Mail

Datum, Unterschrift

Sie haben das Recht, die Ware innerhalb von 2 Wochen nach Lieferung ohne Begründung an Ihre Buchhandlung oder an den Nomos Verlag, Waldseestr. 3-5, 76530 Baden-Baden, zurückzusenden, wobei die rechtzeitige Absendung genügt. Kosten und Gefahr der Rücksendung trägt der Empfänger.



W. Schwimmer, Europarat, Straßburg

Der Traum Europa

Europa vom 19. Jahrhundert in das dritte Jahrtausend

2004. XII, 297 S. Geb. € 37,34; sFr 64,00
ISBN 3-540-40711-1

Die europäische Einigung befindet sich derzeit in einer entscheidenden, aber auch schwierigen Phase, weil es nachzuholen gilt, was am Anfang noch nicht möglich war: nämlich einen klaren Bauplan für das gemeinsame Haus Europa zu erstellen. Im Hinblick auf dieses gemeinsame Haus Europa darf nicht vergessen werden, dass Europa grösser ist als die auf 25 Mitglieder erweiterte Union. Im Buch wird geschichtlich die Entstehung des „Traumes“ vom vereinigten Europa beschrieben, es werden die Visionen von Staatsmännern wie Churchill oder Schumann dargestellt sowie die Umsetzung dieses Traumes in verschiedenen Institutionen, weiters Tendenzen und Schwierigkeiten dieses Einigungsprozesses. Eingerahmt ist diese Entwicklungsgeschichte des Traums von der europäischen Einigung von der persönlichen Sicht und vom persönlichen Erleben des Autors als Generalsekretär des Europarates, der ältesten und einzigen pan-europäischen Institution. Es folgt schließlich eine Einschätzung der weiteren Entwicklung durch den Autor.

springeronline.com

Springer · Kundenservice
Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg
Tel.: (0 62 21) 345 - 0
Fax: (0 62 21) 345 - 4229
e-mail: orders@springer.de

Die €-Preise für Bücher sind gültig in Deutschland und enthalten 7% MwSt.
Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten. d&p · 010411x



Springer