

20. Jahrgang
4/2007

Volume 20
4/2007

ISSN 0937-5414
G 10364

Humanitäres Völkerrecht Informationsschriften

Journal of International Law of Peace and Armed Conflict

Deutsches Rotes Kreuz 

Institut für Friedenssicherungsrecht
und Humanitäres Völkerrecht



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, Tel. (02 34) 32-2 73 66, Fax (02 34) 32-1 42 08, Internet: www.ifhv.de

ISSN 0937-5414

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

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

Bezug:

Erscheinungsweise vierteljährlich; Inlands-Abonnementpreis jährlich EUR 33,00 (inkl. MwSt. 7% und Porto und Versand); Auslands-Abonnementpreis jährlich EUR 42,50 (inkl. Porto und Versand); Einzelheftpreis Inland: EUR 7,90 (inkl. MwSt. 7%, zzgl. Porto und Versand EUR 1,28); Einzelheftpreis Ausland: EUR 18,20 (inkl. Porto, Versand und Bankgebühren).

Bestellungen unter DRK-Service GmbH, Geschäftsbereich Verlag, Berliner Straße 83, 13189 Berlin, Tel. (0 30) 47 90 04-50, Fax (0 30) 47 90 04-54, 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, Geschäftsbereich Verlag, Berliner Straße 83, 13189 Berlin, Tel. (0 30) 47 90 04-50, Fax (0 30) 47 90 04-54, E-Mail: verlag@drkservice.de

Druck:

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

Redaktion:

Verantwortlicher Redakteur: **PD Dr. Hans-Joachim Heintze**, Bochum; Redaktionsassistentin: **Jeannette Bell M.A.**, Bochum

Ständige Mitarbeiter:

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; **Prof. Dr. Claus Kreß LL.M.**, Köln; **Prof. Dr. Thilo Marauhn**, Gießen; **Dr. Sven Peterke M.A.**, Brasilia/Brasilien; **Michaela Schneider**, Bochum; **Gregor Schotten**, Berlin; **Dr. Heike Spieker**, Berlin; **Prof. Dr. Joachim Wolf**, Bochum; **Dr. Messeletch Worku LL.M.**, Bochum

Korrespondierende Mitarbeiter:

Dr. Knut Dörmann, Genf; **Dr. Robert Heinsch LL.M.**, Berlin; **Dr. Avril J.M. McDonald M.A., LL.M.**, Den Haag; **Dr. Sascha Rolf Lüder**, Hagen

Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften (HuV-I)

Journal of International Law of Peace and Armed Conflict (JILPAc)

20. Jahrgang
4/2007

Volume 20
4/2007

Editorial 199

Das Thema / Topic

Der Libanon-Krieg des Jahres 2006 im Spannungs-
verhältnis zwischen Recht auf Selbstverteidigung und
Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
Andreas Zimmermann 200

Streit um den Anwendungsbereich einer umfassenden
UN-Terrorismuskonvention: Eine Ausnahme für
„Freiheitskämpfer“?
Dominik Eisenhut 211

Beiträge / Notes and Comments

Artikel / Articles

Der Oslo-Prozess: multilaterale Verhandlungen über
ein völkerrechtlich verbindliches Verbot von Streumunition
Jana Hertwig 219

Menschliche Sicherheit, Humanitäre Intervention
und ihre völkerrechtlichen Perspektiven
Andrej Zwitter 231

Vorträge / Speeches

Hundert Jahre Haager Landkriegsordnung
Jürgen Sieveking 236

Fallstudien / Case Studies

Regional Human Rights vs. International Peace Missions:
Lessons Learned from Kosovo
Ulf Häußler 238

Panorama / Panorama

Konferenzen / Conferences

Der 13. DRK-Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht:
Ein Bericht
Janina Bollmann und Robin Borrmann 245

The International Criminal Court at work –
Challenges and Successes in the Fight against Impunity,
21st – 22nd September 2007
Katinka Ibler 247

VIII. Humanitärer Kongress, Berlin
Patrick Kuebart und Rebekka Bernholt 250

Buchbesprechungen / Book Reviews

Horst Fischer and Noëlle Quénivet (eds.), Post-Conflict
Reconstruction: Nation- and/or State-Building
Yaël Ronen 253

Erwin Müller und Patricia Schneider (Hrsg.),
Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus:
Sicherheit vs. Freiheit
Danja Blöcher 255

Nicole Janz und Thomas Risse (Hrsg.), Menschenrechte –
Globale Dimensionen eines universellen Anspruchs
Christoph Golla 257

Denis M. Tull, The Reconfiguration of
Political Order in Africa: A Case Study of North Kivu
(DR Congo)
Dennis Dijkzeul und Rebekka Bernholt 259

Roman Schmidt-Radefeldt, Parlamentarische Kontrolle
der internationalen Streitkräfteintegration
Sascha Rolf Lüder 261

David Chandler, Empire in Denial:
The Politics of State-building
Philipp Rotmann 262

Richard Caplan, International Governance of War
Torn Territories: Rule and Reconstruction
Gonor McCarthy 263

14. DRK-Kurs im Humanitären Völkerrecht

Berlin, 03. - 9. August 2008



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. Der Kurs beinhaltet Vorlesungen und Gruppenarbeiten zu den grundsätzlichen und aktuellen Themenstellungen des humanitären Völkerrechts.

Einführung in das Humanitäre Völkerrecht	Mittel und Methoden der Kampfführung – Waffenverbote und Abrüstung
Anwendungsbereiche des Humanitären Völkerrechts – Die Konflikttypen	Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts
Internationale Hilfsaktionen des Deutschen Roten Kreuzes – Aktuelle Herausforderungen und Beispiele	Der Internationale Strafgerichtshof und das Völkerstrafrecht: Entwicklung, Stand, Perspektiven
Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und das Humanitäre Völkerrecht – Grundlagen und Einsatzfelder	Kriegsverbrecherprozesse – Fallbeispiele / Moot Court
Kombattanten und Nichtkombattanten – Der Kriegsgefangenenstatus	Das Humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte
Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte	Die Arbeit des Auswärtigen Amtes im Bereich des Humanitären Völkerrechts
Die UN-Charta und das Humanitäre Völkerrecht	

(Änderungen von Programmpunkten sind kurzfristig möglich)

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 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 30. Mai 2008** an:

Ruhr-Universität Bochum, IFHV, Dr. H.-J. Heintze, NA 02/33, 44 780 Bochum (Tel. 0234 / 32 27366)

Stand: 23.01.2008

Editorial

Zwei Beiträge zu brisanten völkerrechtlichen Debatten formen den Inhalt unserer Rubrik „Das Thema/Topic“ dieser letzten HuV-I-Ausgabe des gerade vergangenen Jahres 2007. *Andreas Zimmermann* reflektiert über die Selbstverteidigung in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Beispiele aus dem Libanon-Krieg und dem Kongo verdeutlichen die Problematik. *Dominik Eisenhut* fragt nach dem Anwendungsbereich einer umfassenden Terrorismuskonvention, um darzulegen, ob und in wieweit eine Ausnahme für „Freiheitskämpfer“ gefährlich sein könnte. Der langatmige Entwicklungsweg der Konvention, die die Vertragsparteien zur Verfolgung und Bestrafung terroristischer Taten verpflichten soll, zeigt den Interessengegensatz zwischen islamischen und westlichen Staaten.

Das Konzept der „Menschlichen Sicherheit“ im Zusammenhang mit humanitärer Intervention und ihrer völkerrechtlichen Implikationen wird von *Andrej Zwitter* aus rechtsphilosophischer Sicht erörtert. Diesbezüglich beleuchtet er die Anwendbarkeit der „Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts“ der International Law Commission. *Jana Hertwig* beschreibt im Anschluss den Verhandlungsmarathon um das Verbot von Streumunition. Sie verdeutlicht, dass die geltenden Regelungen des humanitären Völkerrechts nicht ausreichen, um die Zivilbevölkerung vor dem Streumunitionseinsatz und dessen Folgen zu schützen.

Jürgen Sieveking stellt in seinem Beitrag die rechtshistorische Bedeutung, den Geltungsbereich und die schon vor einem Jahrhundert angelegte Aktualität der Hager Landkriegsordnung (HLKO) heraus.

In der Rubrik „Fallstudien/Case Studies“ erfährt der Leser von *Ulf Häußler* Wissenswertes über das *Behrami & Samarati*-Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Der Autor untersucht: „Regional Human Rights vs. International Peace Missions: Lessons Learned from Kosovo.“

Im Panorama lassen wir Sie diesmal am Inhalt dreier Konferenzen teilhaben: dem 13. DRK-Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht, der Konferenz „The International Criminal Court at work – Challenges and Successes in the Fight against Impunity“ und dem VIII. Humanitären Kongress in Berlin.

Eine Reihe von Buchbesprechungen, u. a. zum Kampf der EU gegen Terrorismus und zur parlamentarischen Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration bilden einen informativen, aber auch unterhaltsamen letzten Teil dieser Jahresabschlussausgabe der HuV-I.

Die Redaktion wünscht Ihnen viel Spaß beim Lesen! Bitte beachten Sie dabei, dass die Positionen der Autoren nicht notwendigerweise die Meinungen der Redaktion widerspiegeln. Außerdem wünschen wir Ihnen alles Gute, Erfolg und Gesundheit für das neue Jahr 2008!

Ihre HuV-I Redaktion

Der Libanon-Krieg des Jahres 2006 im Spannungsverhältnis zwischen Recht auf Selbstverteidigung und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*

Andreas Zimmermann**

Der Libanon-Krieg des Jahres 2006 hat vielfältige völkerrechtliche Fragen und Probleme im Spannungsverhältnis zwischen dem Recht auf Selbstverteidigung und der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit aufgeworfen. Dies gilt zum einen für Fragen des *jus ad bellum*, also für Fragen des völkerrechtlichen Gewaltverbots und möglicher Ausnahmen hiervon, insbesondere aber für Fragen nach Umfang und Grenzen des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen. Dies gilt zum Zweiten aber auch für Fragen der Verhältnismäßigkeit im Kontext des *jus in bello*, namentlich was die Verursachung ziviler Schäden bei Angriffen auf militärische Ziele anbelangt.

Ungeachtet der Arbeit der Untersuchungskommission des Menschenrechtsrates der Vereinten Nationen, der am 23. November 2006 den vom Human Rights Council auf seiner Sondersitzung am 11. August 2006 erbetenen Bericht zu etwaigen Verstößen Israels – darauf war das Mandat der Untersuchungskommission ausdrücklich beschränkt worden – gegen das humanitäre Völkerrecht erstattet hat, sind viele faktische Fragen hinsichtlich des Konflikts noch offen und werden es wohl auch auf Dauer bleiben. Daraus ergeben sich aber im ein oder anderen Fall auch Schwierigkeiten bei der Beurteilung der völkerrechtlichen Rechtslage. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Frage militärischer Angriffe auf Ziele in oder in der Nähe von Siedlungen.

Im Folgenden sollen daher lediglich die aufgeworfenen Rechtsfragen im engeren Sinn und hier zunächst Fragen des völkerrechtlichen Gewaltverbots analysiert werden.

1. Libanon-Konflikt und *jus ad bellum*

1.1. Problemstellung

Unzweifelhaft lag keine Ermächtigung des Sicherheitsrates für den israelischen Militäreinsatz gegen den Libanon vor. Ferner sind militärische Repressalien, oder heute moderner, Gegenmaßnahmen oder Counter-Measures seit langem, spätestens aber seit der Aufnahme dieses Verbots in die Friendly-Relations-Declaration der Generalversammlung im Jahre 1970¹, völkergewohnheitsrechtlich verboten, so wie dies im übrigen auch durch Artikel 50 Abs. 1 lit. a) der ILC Articles on State responsibility² bestätigt wird.³

* Um Nachweise ergänzte schriftliche Fassung eines Vortrags am 9. März 2007 bei der jährlichen Konferenz des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) und der Bundeswehr in Bad Mergentheim. Die Vortragsform wurde im Wesentlichen beibehalten.

** Prof. Dr. jur. Andreas Zimmermann LL.M. (Harvard) ist Direktor des Walther Schücking-Instituts für Internationales Recht und Professor für Recht an der Christian-Albrechts-Universität Kiel.

¹ Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations (Friendly-Relations-Deklaration), UN Doc. A/RES/2625 (XXV) v. 24. Oktober 1970, die u.a. bestimmt:

„Die Staaten haben die Pflicht, Vergeltungsmaßnahmen, die mit der Anwendung von Gewalt verbunden sind, zu unterlassen.“

Außerdem hatte bereits im Jahre 1968 der Sicherheitsrat die israelischen Militäranschläge vom 28. Dezember gegen den Beiruter Flughafen, die Israel als Repressalien zu rechtfertigen versucht hatte, verurteilt, vgl. hierzu UN Doc. S/RES/262 (1968) v. 31. Dezember 1968:

„(...)

Verurteilt Israel für ihr vorsätzliches militärisches Handeln in Verletzung seiner Verpflichtung unter der VN Charta und Waffenstillstandsresolutionen,

Stellt fest, dass solch vorsätzliche Gewaltakte die Bewahrung des Friedens bedrohen,

Spricht eine einmalige Warnung an Israel aus, dass, sollten solche Handlungen erneut unternommen werden, der Rat weitere Maßnahmen ergreifen müsste, um seine Entscheidungen effektiv durchzusetzen,

Zieht in Betracht, dass Libanon das Recht hat, angemessene Entschädigung für die erlittene Zerstörung, für welche Israel die Verantwortung übernommen hat, geltend zu machen.“

² ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, UN Doc. A/RES/56/83 v. 12. Dezember 2001.

³ Die fragliche Bestimmung sieht vor:

„1. Gegenmaßnahmen lassen folgende Verpflichtungen unberührt:

Die in der Charta der Vereinten Nationen verankerte Verpflichtung, die Androhung oder Anwendung von Gewalt zu unterlassen (...).“

Der IGH hat in regelmäßigen Abständen in seiner Rechtsprechung den gewohnheitsrechtlichen Charakter der verschiedenen Prinzipien der Staatenverantwortlichkeit bestätigt, wie sie in den Artikeln der Völkerrechtskommission zur Staatenverantwortlichkeit kodifiziert sind (vgl. etwa *Bosnian Genocide case* zwischen *Bosnien und Herzegowina v. Serbien und Montenegro*, Urteil v. 26. Februar 2007, unter: <http://www.icj-cij.org/>, im Hinblick auf die Art. 4 (vgl. dazu Rn. 385 ff. des Urteils), Art. 8 (vgl. Rn. 398 ff. des Urteils), Art. 31 und Art. 36 der ILC-Artikel (vgl. Rn. 460 des Urteils).

Er hat sich jedoch bisher nie mit dem Problem militärischer Gegenmaßnahmen befasst, nicht zuletzt, weil kein Staat sich jemals auf dieses Recht berufen hat, was bereits als solches eine aussagekräftige Tatsache darstellt. Es ist jedoch erwähnenswert, dass der Gerichtshof bereits im Jahre 1949 im *Corfu Channel case* das ablehnte, was er damals als „Machtpolitik“ bezeichnet hatte, vgl. *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania (Corfu Channel)* ICJ Rep. 1949, 35 ff.

Vor diesem Hintergrund kommt und kam von vornherein als völkerrechtliche Legitimation des israelischen Militäreinsatzes gegen den Libanon im Sommer 2006 nur das Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen in Betracht.⁴ Dies wiederum wirft folgende drei Fragen auf: War *erstens* die Intensitätsschwelle zu einem bewaffneten Angriff („armed attack“) überschritten, um das Recht zur Selbstverteidigung auszulösen?⁵ Handelte es sich *zweitens* bei den Raketenangriffen der Hizbollah⁶ auf israelische Städte und Siedlungen und bei der Tötung bzw. Entführung israelischer Soldaten seit etwa Ende Juni 2006 um dem Staat Libanon zurechenbare Handlungen?⁷ *Drittens* schließlich stellt sich die Frage, ob selbst Angriffe nicht-staatlicher Gruppen wie Hizbollah, deren Handlungen keinem Staat zuzurechnen sind, das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 der Charta auszulösen vermögen.⁸

1.2. Vorliegen eines bewaffneten Angriffs („armed attack“)

Bekanntlich räumt Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen im Falle eines bewaffneten Angriffs („armed attack“) auf ein Mitglied der Vereinten Nationen dem angegriffenen Staat als Ausnahme vom Gewaltmonopol des Sicherheitsrates das Recht zur Selbstverteidigung ein. Der Internationale Gerichtshof geht dabei jedoch seit seinem Urteil im *Nicaragua-Fall*⁹ davon aus, dass nicht jeder Verstoß gegen das Gewaltverbot des Art. 2, Abs. 4 der Charta seinerseits bereits einen bewaffneten Angriff konstituiert. Vielmehr muss dieser Verstoß gegen das Gewaltverbot ein Mindestmaß an Intensität aufweisen, um zugleich einen bewaffneten Angriff darzustellen.¹⁰ So hatte der IGH etwa bloße kleinere Grenzzwischenfälle, selbst wenn sie einen Verstoß gegen Art. 2, Abs. 4 der Charta darstellen, nicht als bewaffnete Angriffe qualifiziert.¹¹

In Fortschreibung dieser Rechtsprechungslinie hatte der Gerichtshof es dann im Jahr 2003 im *Oil Platforms-Fall*¹² zwar grundsätzlich für möglich gehalten, dass ein einzelner Angriff auf ein fremdes Schiff einen bewaffneten Angriff darstellt¹³, *in concreto* jedoch die Beschädigung eines US-amerikanischen Schiffes durch eine Mine nicht als einen dem Iran zurechenbaren bewaffneten Angriff angesehen.¹⁴

Die damit aufgeworfene Frage nach der Existenz einer „Grauzone“ derjenigen militärischen Handlungen, die zwar nach Art. 2, Abs. 4 der Charta verboten sind, aber noch nicht das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 der Charta¹⁵ zur Anwendung bringen, kann im Fall des Libanon jedoch offen bleiben, da dort wohl unzweifelhaft auch im Sinne der Rechtsprechung des IGH die Schwelle zu einem bewaffneten Angriff überschritten worden war.¹⁶

So war es nach israelischen Angaben bereits seit etwa Ende 2005/Mitte 2006 immer wieder zu Angriffen auf israelisches Staatsgebiet gekommen, bei denen mehrere Personen getötet worden waren. Am 12. Juli wurden sodann mehrere israelische Soldaten auf israelischem Staatsgebiet durch Hizbollah-Kämpfer getötet, sowie zwei weitere auf libanesisches Staatsgebiet entführt.¹⁷ Jedenfalls in der Zusammenschau dürfte somit kaum ein Zweifel bestehen, dass vorliegend

damit die Schwelle zu einem bewaffneten Angriff im Sinne von Art. 51 der Charta überschritten war.¹⁸

⁴ Vgl. generell zur Entwicklung des Rechts auf Selbstverteidigung bis 2002: A. Randelzhofer, Article 51, *passim*, in: B. Simma et al. (Hrsg.), The Charter of the United Nations – A Commentary, 2. Auflage, Oxford 2002; Für neuere Entwicklungen vgl. die umfassende Studie von Y. Dinstein, War, Aggression and Self-Defence, 4. Auflage, Cambridge 2005, im Besonderen S. 175 ff.

⁵ Vgl. *infra* II. 3.

⁶ Für eine Beurteilung der Handlungen im Vorfeld der israelischen Gegenmaßnahmen aus der Sicht Israels vgl. u.a. „Anschläge der Hizbollah entlang der Nordisraelischen Grenze Mai bis Juni 2006“, unter: <http://www.mfa.gov.il/NR/exeres/9EE216D7-82EF-4274-B80D6BBD1803E8A7.frame.htm?NRMODE=Published> (am 1. Juni 2006).

⁷ Vgl. *infra* II. 4.

⁸ Vgl. *infra* II. 5.

⁹ Military and Paramilitary Activities, *Nicaragua v. United States*, ICJ Rep. 1986, S. 14 ff.

¹⁰ *Id.*, S. 101:

“As regards certain particular aspects of the principle in question, it will be necessary to distinguish the most grave forms of the use of force (those constituting an armed attack) from other less grave form.”

Vgl. jedoch für eine kritische Sichtweise u.a.: J.L. Hargrove, The Nicaragua Judgement and the Future of the Law of Force and Self-Defence, in: AJIL 81 (1987), S. 135 ff.

¹¹ *Id.*, S. 103, der Gerichtshof stellte dort fest:

“In particular, it may be considered to be agreed that an armed attack must be understood as including not merely action by regular armed forces across an international border, but also ‘the sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts of armed force against another state of such gravity as to amount to’ (inter alia) an actual armed attack conducted by regular forces, ‘or its substantial involvement therein’.”

¹² *Case Concerning Oil Platforms, Islam Republic of Iran v. United States of America*, ICJ Rep. 2003, S. 161 ff.

¹³ Der Gerichtshof stellte fest:

“The Court does not exclude the possibility that the mining of a single military vessel might be sufficient to bring into play the ‘inherent right of self-defence’” (*ibid.*, Rn. 72).

Vgl. zur Frage, ob Angriffe auf fremde Schiffe unter Art. 51 UN-Charter und demzufolge auch nach den entsprechenden Parallelnormen des Völkergewohnheitsrechts das Recht auf Selbstverteidigung auslösen näher: C. Lerche, Militärische Abwehrbefugnisse bei Angriffen auf Handelsschiffe, 1993, *passim*, insbesondere S. 77 ff.

¹⁴ *Case Concerning Oil Platform*, a.a.O. (Fn. 12), Rn. 78.

¹⁵ Vgl. zu dieser Frage auch K. Oellers-Frahm, Der IGH und die „Lücke“ zwischen Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht – Neues im Fall „Kongo gegen Uganda“?, in: ZEuS 10 (2007), S. 71 ff. m.w.N.

¹⁶ Grundsätzlich bestehen zwei Möglichkeiten das Problem zu umgehen, das sich bei der Schaffung einer solchen „Grauzone“ von Verletzungen des Verbots von Gewaltanwendung ergibt, welche noch nicht das Ausmaß eines bewaffneten Angriffs erreichen. Einerseits kann man entweder in Betracht ziehen, dass nur weitreichende Fälle von Gewaltanwendung einem Bruch von Art. 2, Abs. 4 der UN-Charta gleichkommen und dass umgekehrt Reaktionen des angegriffenen Staates, wenn sie einen nur geringfügigen Einsatz von Gewalt beinhalten, ebenfalls nicht verboten sind, so etwa u.a.: C. Kreß, Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht nach der Satzung der Vereinten Nationen bei staatlicher Verwicklung in Gewaltakte Privater, Berlin 1995, S. 172 ff.; A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Auflage, Berlin 1984, S. 289 f., und die kürzliche abweichende Meinung von Richter Simma im *Case Concerning Oil Platform*, a.a.O. (Fn. 12).

Andererseits kann man die Meinung vertreten, dass sich der Begriff der Gewaltanwendung in Art. 2, Abs. 4 und derjenige des „bewaffneten Angriffs“ in Art. 51 der UN-Charta decken, so etwa: Q. Wright, The Role of International Law in the Elimination of War, 1961, S. 60; J. Becker, The continuing relevance of Art. 2 (4), in: Denver Journal of International Law and Policy 32 (2004), S. 583 ff.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ Vor diesem Hintergrund hat Israel denn auch den Sicherheitsrat gemäß Art. 51, S. 2 der UN-Charter über seine Handlungen gegen libanesisches Gebiet in Kenntnis gesetzt, vgl. UN Doc. A/60/937-S/2006/515 v. 12. Juli 2006.

Streitig ist aber, ob ein solcher Angriff einem anderen *Staat* zurechenbar sein muss, um die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts zu legitimieren oder ob dieses Recht umgekehrt auch im Falle von Angriffen nicht-staatlicher Gruppen Platz greift.¹⁹ Diese Frage wäre im Falle des Libanon-Konflikts jedoch dann irrelevant, wenn die Angriffe der Hizbollah nach allgemeinen Kriterien dem Staat Libanon zurechenbar wären.

1.3. Zurechenbarkeit der Handlungen der Hizbollah

Grundsätzlich kommt eine Zurechnung der Handlungen Privater dann in Betracht, wenn es sich entweder *erstens* um Organe des fraglichen Staates handelt²⁰ oder wenn sie *zweitens* öffentliche Funktionen wahrnehmen²¹ oder aber wenn sie schließlich *drittens de facto* der Kontrolle eines Staates unterstehen.²²

Ungeachtet des Umstandes, dass Hizbollah zum fraglichen Zeitpunkt in der libanesischen Regierung vertreten war beziehungsweise noch ist²³, handelt es sich bei den lokalen Hizbollah-Kämpfern nicht um formale Organe des libanesischen Staates im Sinne von Art. 4 der von der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen angenommenen, jedenfalls insoweit geltendes Völkergewohnheitsrecht widerspiegelnden „Articles on State Responsibility“, da es hierfür eines formalen Inkorporationsaktes bedürfte.²⁴ Aber auch ein Fall einer Beleihung im Sinne von Art. 5 der soeben erwähnten „ILC Articles on State Responsibility“ liegt nicht vor.

Dementsprechend könnte nur eine Zurechnung nach Art. 8 der „ILC Articles on State Responsibility“ in Betracht kommen, sofern die fragliche Gruppe auf Anweisung oder unter der Kontrolle des Libanon gehandelt hatte. Bereits im *Nicaragua-Fall* war der IGH unter Heranziehung von Art. 3 lit. g) der Agressionsdefinitions-Resolution der Generalversammlung²⁵ davon ausgegangen, dass einem Staat private Akte militärischer Gewalt dann zuzurechnen sind, wenn dieser Staat bewaffnete Gruppen unter seiner Kontrolle gegen einen anderen Staat einsetzt.

Dieses Erfordernis des Entsendens durch oder des Handels für einen Staat hat der IGH dann im Dezember 2005 im Streitfall zwischen der Demokratischen Republik Kongo und Uganda erneut bestätigt²⁶. Dabei war der IGH aber bereits im *Nicaragua-Fall* 1986 davon ausgegangen, dass es hierfür einer effektiven Kontrolle über die fraglichen Gruppen bedürfe, die sich auch auf konkrete Einzelhandlungen²⁷ beziehen müsse.²⁸ Der IGH führte insoweit aus: „it would have to be proved, that that State had effective control of the military or paramilitary operations (...)“.²⁹ Mit anderen Worten gesagt, soll eine bloße übergreifende Kontrolle nicht ausreichen. Demgegenüber hatte das Jugoslawientribunal es in seiner Rechtsprechung – wenn auch bezogen auf die etwas anders gelagerte Frage der Qualifikation eines bewaffneten Konflikts als international – für ausreichend erachtet, dass eine bloße „overall control“ gegeben ist.³⁰ Die International Law Commission war dann in ihrer Kodifikationsarbeit zum Recht der Staatenverantwortlichkeit ihrerseits dem Ansatz des IGH gefolgt.

Zuletzt hat der IGH jetzt seinerseits erneut diese strenge Sicht in seinem Urteil vom 26. Februar 2007 im Völkermordverfahren zwischen Bosnien-Herzegowina und Serbien-Montenegro bestätigt. Es hat dabei insbesondere ausgeführt, dass die Art der Zurechnung für alle Arten völkerrechtlicher Delikte gleichermaßen, mithin also auch für die Frage der Durchführung eines bewaffneten Angriffs im Sinne von Art. 51 der Charta, gelten³¹, es sei denn, es ließe sich eine abweichende *lex specialis* nachweisen.³² Insbesondere hat der IGH nunmehr betont, dass die in Art. 8 des ILC-Entwurfs enthaltene Regel³³ lediglich eine Fortschreibung der generellen Regel bilde, dass ein Staat nur für seine eigenen Organe haftet.³⁴ Dementsprechend sei es erforderlich, dass die Organe des fraglichen Staates steuernd auf das Verhalten der

¹⁹ Vgl. *infra* II. 5.

²⁰ Vgl. *infra* II. 4 a) and c).

²¹ Vgl. *infra* II. 4 b).

²² Vgl. *infra* II. d).

²³ Dies gilt u.a. für *Muhammad Fneish* und *Trad Hamadeh*, als auch für das unabhängige, Hizbollah nahestehende Kabinettsmitglied *Fawzi Sallouhk*, vgl. dazu: „Heads of State and Cabinet Members“, unter: <http://www.info-please.com/world/leaders/lebanon.html>.

²⁴ *Bosnian Genocide Case*, a.a.O. (Fn. 3), Rn. 385.

²⁵ UN Doc. A/RES/3314 (XXIX) v. 14. Dezember 1974.

²⁶ *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo, Demokratische Republik Kongo v. Uganda*, Urteil v. 19. Dezember 2005, S. 146, unter: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&k=51&case=116&code=co&p3=4>.

Der Gerichtshof stellte u.a. fest:

“[it] has found (...) that there is no satisfactory proof of the involvement in these attacks, direct or indirect, of the Government of the DRC. The attacks did not emanate from armed bands or irregulars sent by the DRC or on behalf of the DRC, within the sense of Article 3 (g) of General Assembly resolution 3314 (XXIX) on the definition of aggression, adopted on 14 December 1974.”

Dies impliziert, dass, hätte der Gerichtshof etwas anderes festgestellt, diese Handlungen dann auch der Demokratischen Republik Kongo hätten zugerechnet werden können.

²⁷ *Nicaragua case*, a.a.O. (Fn. 8), Rn. 115.

²⁸ *Id.* Abs. 65.

²⁹ *Bosnian Genocide case*, a.a.O. (Fn. 3), Rn. 398.

³⁰ Vgl. International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, *Prosecutor v. Dusko Tadic*, IT-94-1-A, Urteil v. 15. Juli 1999, Rn. 124 ff., wo das Gericht den Nicaragua-Standard diskutiert, v.a. Rn. 131 wo die Berufungskammer feststellt:

“In order to attribute the acts of a military or paramilitary group to a State, it must be proved that the State wields overall control over the group, not only by equipping and financing the group, but also by coordinating or helping in the general planning of its military activity. Only then can the State be held internationally accountable for any misconduct of the group. However, it is not necessary that, in addition, the State should also issue, either to the head or to members of the group, instructions for the commission of specific acts contrary to international law.” (Hervorhebung durch den Verfasser)

Vgl. dazu auch: *A. de Hoogh*, Articles 4 and 8 of the 2001 ILC Articles on state responsibility, the Tadic case and attribution of acts of Bosnian Serb authorities to the Federal Republic of Yugoslavia, in: *Brit. Yb. Int. L.* 72 (2001), S. 255 ff.

³¹ *Bosnian Genocide case*, a.a.O. (Fn. 3), Rn. 401.

³² *Id.*

³³ Art. 8 der ILC Articles on State Responsibility lautet:

“The conduct of a person or group of persons shall be considered an act of a State under international law if the person or group of persons is in fact acting on the instructions of, or under the direction or control of, that State in carrying out the conduct.”

³⁴ *Id.*, Rn. 406.

fraglichen nicht-staatlichen Gruppe einwirken können, da andernfalls der erforderliche Nexus zu dem dahinterstehenden Staat nicht mehr gegeben sei.³⁵

Folgt man dieser strengen Auffassung des IGH, dürfte kaum davon auszugehen sein, dass die Angriffe der Hizbollah im Juni 2006 dem Libanon zuzurechnen sein können.³⁶ Selbst wenn man der anderen, weiteren Auffassung zuneigt, dürften gleichwohl Bedenken bestehen, ob die Behörden des Libanon angesichts der Rolle der Hizbollah als „Staat im Staat“ selbst eine Art „overall control“ über sie ausübten.³⁷ Dementsprechend lag zum Zeitpunkt der israelischen militärischen Maßnahmen gegen libanesisches Gebiet kein dem Staat Libanon zurechenbarer bewaffneter Angriff vor.

Vor diesem Hintergrund stellt sich daher dann das Problem, ob auch ein bewaffneter Angriff, der von einer nicht-staatlichen Gruppe wie der Hizbollah ausgeht, zur Ausübung des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 der Charta ermächtigt.

1.4. Selbstverteidigungsrecht und nicht-staatliche Angriffe

Hierzu hatte der Internationale Gerichtshof in seinem Gutachten zur völkerrechtlichen Zulässigkeit der israelischen Sperranlagen in den besetzten palästinensischen Gebieten ohne nähere Begründung die Auffassung vertreten³⁸, der Anwendungsbereich des Art. 51 der Charta beschränke sich auf die Abwehr der Angriffe eines anderen Staates. Er führte dabei im Hinblick auf die israelische These, die Sperrmauer diene der Abwehr terroristischer Angriffe aus den besetzten Gebieten und sei schon aus diesem Grunde nicht völkerrechtswidrig, wörtlich aus:

“Article 51 of the Charter (...) recognizes the existence of an inherent right of self-defence in the case of armed attack by one State against another State. However, Israel does not claim that the attacks against it are imputable to a foreign State. (...) Consequently, the Court concludes that Article 51 of the Charter has no relevance in this case.”³⁹

Damit setzte der IGH eine Rechtsprechungslinie fort, die er bereits 2003 in seinem Oil-Platforms-Urteil⁴⁰ zumindest angedeutet hatte, als er dort davon sprach, dass die Vereinigten Staaten zur Berufung auf Art. 51 der UN-Charta geltend machen müssten, dass es sich um Angriffe gehandelt habe, die dem Iran zuzurechnen seien⁴¹. Mittlerweile scheint der IGH sich insoweit jedoch nicht mehr festlegen zu wollen. So hat er es im Jahr 2005 im Streitfall zwischen der Demokratischen Republik Kongo und Uganda⁴² ausdrücklich offen gelassen, ob bei dem gegenwärtigen Entwicklungsstand des Völkerrechts nicht auch Selbstverteidigungsmaßnahmen gegen nichtstaatliche Angriffe zulässig sein könnten⁴³.

Zunächst gilt es insoweit festzuhalten, dass der Wortlaut von Art. 51 der Charta keinerlei Bezug zu dem staatlichen Charakter des Angriffs aufweist.⁴⁴ Dies ist umso bedeutsamer, als Art. 2, Abs. 4 GG seinerseits sehr wohl einen solchen zwischenstaatlichen Bezug aufweist, insofern als dort lediglich in den „internationalen Beziehungen, die gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit

eines [anderen] Staates [gerichtete] Androhung oder Anwendung von Gewalt (...)“ verboten ist. Insofern liegt in der Tat ein *argumentum e contrario* nahe. Dies hätte zur Folge, dass bei Art. 51 UN-Charta gerade kein solcher zwischenstaatlicher Bezug notwendig zu sein scheint.⁴⁵

Eine teleologische Auslegung scheint ebenfalls eher dafür zu sprechen, davon auszugehen, dass es keines staatlichen Angriffs bedarf, sondern vielmehr allein auf die Sicht des angegriffenen Staates abzustellen ist, für den es irrelevant und teilweise auch noch nicht einmal erkennbar ist, von wem der Angriff ausgeht.⁴⁶ Andererseits ließe sich aber auch argumentieren, Art. 51 der Charta als Ausnahme zu dem generellen Gewaltverbot des Art. 2, Abs. 4 der Charta sei tendenziell eher restriktiv auszulegen.⁴⁷

³⁵ *Id.*

³⁶ *Id.*, Rn. 401.

³⁷ *Tadic case*, a.a.O. (Fn. 30), Rn. 145.

³⁸ Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, ICJ Rep. 2004, S. 136 ff.

³⁹ *Ibid.*, S. 139. Hervorhebung durch den Verf.

⁴⁰ *Oil Platform case*, a.a.O. (Fn. 11).

⁴¹ *Id.*, S. 51.

⁴² Congo/Uganda case, a.a.O. (Fn. 26).

⁴³ *Id.*, S. 147.

⁴⁴ Vgl. für einen solchen Vorschlag z.B. die abweichende Stellungnahme von Richter *Koijmans*, *id.*, S. 26 ff., wo er die Position einnimmt, dass:

“[i]f the activities of armed bands present on a State’s territory cannot be attributed to that State, the victim State is not the object of an armed attack by it. But if the attacks by the irregulars would, because of their scale and effects, have had to be classified as an armed attack had they been carried out by regular armed forces, there is nothing in the language of Article 51 of the Charter that prevents the victim State from exercising its inherent right of self-defence.” (Hervorhebung im Original)

Vgl. ferner auch bereits seine abweichende Stellungnahme in der “Advisory Opinion on Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territories”, a.a.O. (Fn. 38), S. 230, wo er bereits feststellte, dass unter der Geltung des Art. 51 die Ausübung des inhärenten Selbstverteidigungsrechts durch einen vorausgegangenen bewaffneten Angriff ausgelöst wird, ohne dass jedoch dieser Angriff von einem Staat unternommen worden sein müsse.

⁴⁵ So auch bereits: *T. Bruha/C. Tams*, Self-Defence Against Terrorist Attack Considerations in the Light of the ICJ’s ‘Israeli Wall’ Opinion, in: *K. Dicke et al.* (Hrsg.), *Weltinnenrecht – Liber Amicorum Jost Delbrück*, Berlin 2005, S. 85 ff.

⁴⁶ *S. Talmon*, Grenzen der „Grenzenlosen Gerechtigkeit“, in: *W. März* (Hrsg.), *An den Grenzen des Rechts*, Berlin 2003, S. 101 ff.; vgl. ferner auch: *J. Delbrück*, The Fight Against Global Terrorism: Self-defence or Collective Security as International Police Action? Some Comments on the International Legal Implications of the “War Against Terrorism”, in: *GYIL* 44 (2001), S. 9 ff.; *Dinstein*, a.a.O. (Fn. 4), S. 204 ff.

Vgl. ferner auch „Rule 6“ der “Chatman House ‘Principles of International Law on the Use of Force by States in Self-Defence’” die von einer Gruppe britischer Völkerrechtler im Jahre 2005 erarbeitet worden sind (für weitere Informationen und den begleitenden Bericht vgl. <http://www.chathamhouse.org.uk/index.php?id=79>). Die fragliche Regel lautet:

“Article 51 is not confined to self-defence in response to attacks by state. The right of self-defence applies also to attacks by non-state actor

- In such a case the attack must be large scale.
- If the right of self-defence in such a case is to be exercised in the territory of another state, it must be evident that that state is unable or unwilling to deal with the non-state actors itself, and that it is necessary to use force from outside to deal with the threat in circumstances where the consent of the territorial state cannot be obtained. (...)”

⁴⁷ Vgl. für solch einen Vorschlag etwa *M. Bothe* in: *W. Vitthum* (Hrsg.), *Völkerrecht*, 4. Auflage, Berlin 2004, S. 589 ff., sowie auch: *A. Randelzhofer*, in: *Simma*, a.a.O. (Fn. 4), S. 788 ff.

Die nachfolgende Staatenpraxis im Sinne von Art. 31 der Wiener Vertragsrechtskonvention zu Art. 51 der Charta war jedenfalls bis etwa zum Ende der 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts von der Überzeugung geprägt, dass das Recht auf Selbstverteidigung lediglich bei staatlichen oder staatlich veranlassten Angriffen eingreife.⁴⁸ Diese Staatenpraxis hat sich aber seit den Anschlägen des 11. September 2001 signifikant geändert. So bestätigen sowohl Sicherheitsratsresolution 1368 (2001) als auch Resolution 1373 (2001) das Recht auf Selbstverteidigung gegen die Urheber der Anschläge, ohne die Frage einer staatlichen Veranlassung auch nur zu problematisieren.⁴⁹ Gleiches gilt für die Reaktionen auf den 11. September 2001 im Rahmen der NATO⁵⁰ und der OAS⁵¹.

Insbesondere die auch normativ relevante Rolle des Sicherheitsrates bei der Weiterentwicklung der Charta im Bereich des Gewaltverbots und bei der Auslegung der entsprechenden Chartabestimmungen dürfte im Hinblick auf seine Hauptverantwortlichkeit für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nicht zu unterschätzen sein.⁵²

Selbst wenn man jedoch davon ausginge, dass *nicht in jedem Fall* Selbstverteidigungsmaßnahmen gegen nicht-staatliche Akteure zulässig wären, wird man wohl anerkennen müssen, dass, wie das Beispiel Afghanistan nach dem 11. September 2001 belegt, jedenfalls dann etwas anderes zu gelten hat, wenn der jeweilige Territorialstaat durch den Sicherheitsrat ausdrücklich verpflichtet worden ist, sein Territorium nicht für feindselige Handlungen zur Verfügung zu stellen, beziehungsweise diese zu unterbinden. Letztlich könnte man hier in eine besondere, vom Sicherheitsrat angeordnete Zurechnungsnorm sehen.

Insoweit befand sich der Libanon vor dem 12. Juli 2006 in einer vergleichbaren Lage, hatte doch der Sicherheitsrat in Resolution 1559 (2004) und seitdem wiederholt den Libanon aufgefordert, die vollständige Kontrolle über sein gesamtes Staatsgebiet herzustellen. Insbesondere aber war der Libanon vom Sicherheitsrat mehrfach dazu aufgefordert worden, den Einsatz bewaffneter Gewalt von seinem Staatsgebiet aus zu kontrollieren⁵³ respektive Angriffe auf Israel über die sogenannte Blue Line hinweg zu unterbinden⁵⁴.

Nach alledem dürften keine Zweifel mehr bestehen, dass Israel jedenfalls im Grundsatz befugt war, sich gegenüber den Angriffen der Hizbollah auf sein Selbstverteidigungsrecht zu berufen. Fraglich ist aber weiter, ob dabei die inhärenten Beschränkungen des Art. 51 der Charta und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden.

1.5. Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Es dürfte im Grundsatz anerkannt sein, dass jede Ausübung des Selbstverteidigungsrechts den Grenzen des Verhältnismäßigkeitsprinzips unterworfen ist. Dieses erstmals vom IGH im Nicaragua-Fall aufgestellte Erfordernis hat der Gerichtshof im Jahr 1996 in seinem Rechtsgutachten zur Zulässigkeit des Einsatzes oder der Drohung mit dem Einsatz von

Nuklearwaffen nochmals ausdrücklich bestätigt.⁵⁵ Diese Verhältnismäßigkeit bestimmt sich dabei insbesondere nach der Art und dem Umfang des Angriffs und der Frage, wie der Angriff unter den obwaltenden Umständen abgewehrt werden kann. In den Worten des IGH:

“self-defense would warrant only measures which are proportional to the armed attack and necessary to respond to it”.⁵⁶

Dies dürfte dahingehend zu verstehen sein, dass nur solche Selbstverteidigungsmaßnahmen zulässig sind, welche dem übergeordneten Ziel dienen und dazu geeignet sind, den bewaffneten Angriff zu beenden⁵⁷.

Vieles wird auch hier von den konkreten Umständen des Einzelfalls abhängen und dabei nicht zuletzt von der Command-and-Control-Struktur des Gegners. Wenn sich etwa militärische Führungszentralen im Landesinneren befinden, dürfen diese auch unter der Geltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips bekämpft werden, selbst wenn die bewaffneten Angriffe, die das Selbstverteidigungsrecht überhaupt erst ausgelöst haben, nur von einem begrenzten Territorium ausgegangen waren.

Andererseits darf das Selbstverteidigungsrecht nicht zum bloßen Anlass militärischer Strafmaßnahmen genommen werden.⁵⁸ Insbesondere müssen die ergriffenen Selbstvertei-

⁴⁸ In seiner abweichenden Stellungnahme im *Congo/Uganda case*, a.a.O. (Fn. 26), Rn. 28, bezieht sich Richter *Koijmans* auf das, was er eine *“generally accepted interpretation for more than 50 years”* („allgemein akzeptierte Auslegung seit mehr als 50 Jahren“) nennt.

⁴⁹ Vgl. insoweit Abs. 3 der Präambel von Sicherheitsratsresolution UN Doc. S/RES/1368 (2001) v. 12. Dezember 2001, sowie Abs. 4 der Präambel von UN Doc. S/RES/1373 (2001) v. 28. September 2001.

⁵⁰ Vgl. dazu die Pressemeldung 124 (2001) v. 12. September 2001, ‘Invocation of Article V of the Washington Treaty’, unter: <http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>.

⁵¹ Vgl. insoweit die Pressemeldung E-194 (2001) v. 21. September 2001, ‘Invocation of the Treaty of Reciprocal Assistance’, unter: <http://www.oaorg/OASpage/press2002/en/press2001/sept01/194.htm>.

⁵² So etwa auch *J. Alvarez*, *International Organizations as Law-makers*, New York 2005, S. 184 ff. sowie S. 196 ff.

⁵³ So heißt es etwa in Abs. 4 von Sicherheitsratsresolution 1583:

“(…) Calls upon the Government of Lebanon to fully extend and exercise its sole and effective authority throughout the south, including through the deployment of sufficient numbers of Lebanese armed and security forces, to ensure a calm environment throughout the area, including along the Blue Line, and to exert control over the use of force on its territory and from it;”

⁵⁴ Dies gilt etwa für Sicherheitsratsresolution 1655 (2006). Dort heißt es in Abs. 8:

“Urges nevertheless the Lebanese Government to do more to assert its authority in the South, to exert control and monopoly over the use of force and to maintain law and order on its entire territory and to prevent attacks from Lebanon across the Blue Line, including through deploying additional numbers of Lebanese Armed Forces and Internal Security Forces (...)”

⁵⁵ *Nicaragua case*, a.a.O. (Fn. 9), Rn. 194.

⁵⁶ *Id.*, Rn. 176, und mit Hinblick auf Art. 51 der UN-Charta das Gutachten des IGH v. 8. Juli 1996: *Legality of the Use or Threat of Use of Nuclear Weapons*, ICJ Rep. 1996, S. 226 ff., Rn. 41.

⁵⁷ So auch etwa: *R. Higgins*, *Problems and process*, Oxford 1994, S. 232.

⁵⁸ Vgl. *supra* II. 2.

digungshandlungen überhaupt geeignet sein, die militärischen Fähigkeiten des Gegners zu schwächen und diesen von der Fortsetzung seines Angriffs abzuhalten.⁵⁹ Vor diesem Hintergrund ist wohl auch die Feststellung des Internationalen Gerichtshofes vom Dezember 2005 im Streitfall zwischen der Demokratischen Republik Kongo und Uganda zu verstehen, wonach die Einnahme von Flughäfen und Städten mehrere hundert Kilometer von der ugandischen Grenze entfernt durch ugandische Truppen jedenfalls nicht notwendig („necessary“) im Sinne von Art. 51 der Charta gewesen sein könne⁶⁰.

Allerdings wird man wohl sagen können, dass je länger der bewaffnete Angriff andauert, im Rahmen der Selbstverteidigungsmaßnahmen umso mehr auch Infrastruktureinrichtungen des Gegners wie Straßen oder Treibstofflager angegriffen werden können, sofern nur dadurch sichergestellt werden kann, dass der Gegner seinen Angriff nicht weiter fortsetzt beziehungsweise nicht weiter fortsetzen kann.⁶¹

Schließlich kommt als weitere Voraussetzung dafür, dass die ergriffenen Selbstverteidigungsmaßnahmen auch für die Zwecke des *jus ad bellum* verhältnismäßig sind, hinzu, dass zugleich die anwendbaren Regeln des humanitären Völkerrechts eingehalten werden. Um erneut in den Worten des IGH in seinem Gutachten zum Einsatz von Nuklearwaffen zu sprechen:

*“a use of force that is proportionate under the law of self-defence, must, in order to be lawful, also meet the requirements of the law applicable in armed conflicts which comprise in particular the principles and rules of humanitarian law.”*⁶²

Lässt man nunmehr den Konflikt Revue passieren, so erscheint es zunächst für die Zwecke des *jus ad bellum* – eine Einhaltung der anwendbaren Regeln des humanitären Völkerrechts zunächst unterstellt – unproblematisch, dass Israel Stellungen und Positionen der Hizbollah im südlichen Libanon angegriffen hat. Problematischer erscheint demgegenüber, ob auch israelische militärische Maßnahmen bis weit in den Libanon hinein angesichts der zunächst lediglich vom Gebiet des Südlibanon ausgehenden Angriffshandlungen, noch verhältnismäßig erscheinen. Nach dem oben Gesagten hängt dies zunächst davon ab, ob sich auch etwa in Beirut Kommandoeinrichtungen der Hizbollah befanden, von denen aus die Angriffshandlungen der Hizbollah koordiniert oder gesteuert wurden.

Daneben hatte Israel ferner behauptet, über den Flughafen von Beirut und über Fernverkehrsstraßen aus Syrien seien Waffen für die Hizbollah in den Südlibanon gelangt. Würde man die Richtigkeit dieser Behauptungen unterstellen, ergäbe sich hieraus jedenfalls für die Zwecke des *jus ad bellum* auch die Zulässigkeit von Angriffen auf solche Ziele.

Damit stellt sich letztlich die Frage, wer insoweit die Beweislast zu tragen hat. Im Sinne einer möglichst weitgehenden Effektivierung des Gewaltverbotes war der IGH in seinem bereits mehrfach erwähnten Urteil zwischen den USA und dem Iran betreffend US-amerikanische Angriffe auf ira-

nische Ölplattformen im Persischen Golf während des ersten Golfkrieges⁶³ davon ausgegangen, dass die Vereinigten Staaten nicht nur für die Existenz eines bewaffneten Angriffs die Beweislast tragen⁶⁴, sondern auch dafür, ob dieser vom Iran oder dem Irak ausging. Er hat insoweit ausgeführt:

*“The Court does not have to attribute responsibility for firing the missile (...) on the basis of a balance of evidence, either to Iran or to Iraq; if at the end of the day the evidence available is insufficient to establish that the missile was fired by Iran, then the necessary burden of proof has not been discharged by the United States.”*⁶⁵

Fraglich ist, ob diese Überlegung nicht entsprechend auch auf die Frage der Verhältnismäßigkeit von Selbstverteidigungshandlungen zu übertragen ist. Hierfür spricht jedenfalls die parallele Überlegung, dass ansonsten ähnlich wie bereits bei der Frage der Zulässigkeit des „ob der Gewaltanwendung“ überhaupt die Gefahr besteht, dass es zu einer Eskalation der Gewalt kommt. Unter der Geltung des Art. 51 der Charta soll aber gerade, wie denn auch die sich aus Art. 51, S. 2 der Charta ergebende Pflicht belegt, den Sicherheitsrat über getroffene Selbstverteidigungsmaßnahmen zu informieren, gerade möglichst versucht werden, die einseitige, nicht durch den Sicherheitsrat legitimierte militärische Gewaltanwendung, wenn nicht zu verhindern, so doch möglichst einzuhegen.

Allenfalls wird man nach einmal erfolgtem Angriff dem Staat, der sein Selbstverteidigungsrecht ausübt, eine gewisse Beweiserleichterung einräumen müssen. Strukturell ähnlich wie im Rahmen des *jus in bello* im Hinblick auf die Regeln über den Schutz ziviler Ziele vor Angriffen⁶⁶ wird es entscheidend darauf ankommen, ob die Personen, die für die konkrete Planung, Entscheidung und Durchführung von Selbstverteidigungsmaßnahmen verantwortlich waren, auf der Grundlage der ihnen *ex ante* zur Verfügung stehenden Informationen *bona fide* davon ausgehen konnten, dass die getroffenen Maßnahmen im Lichte des gegnerischen Angriffs noch als verhältnismäßig zu bewerten waren.

Militärische Selbstverteidigungsmaßnahmen müssen sich, um völkerrechtsmäßig zu sein, zudem ihrerseits im Rahmen des humanitären Völkerrechts bewegen. Vor diesem Hinter-

⁵⁹ Vgl. G. Dahm, Völkerrecht II, Stuttgart 1961, S. 417; sowie: A. Randelshofer, in: Simma, a.a.O. (Fn. 4), S. 788 ff.

⁶⁰ Der Gerichtshof führt insoweit in Rn. 147 wörtlich aus:

“The Court cannot fail to observe, however, that the taking of airports and towns many hundreds of kilometres from Uganda’s border would not seem proportionate to the series of transborder attacks it claimed had given rise to the right of self-defence, nor to be necessary to that end.”

⁶¹ Vgl. K. Doehring, Völkerrecht, 2. Auflage, München 2004, S. 584.

⁶² Legality of the Use or Threat of Use of Nuclear Weapons, a.a.O. (Fn. 56), S. 245, Rn. 42.

⁶³ Case concerning Oil Platforms (*Islamic Republic of Iran v. United States of America*), Urteil v. 6. November 2003, ICJ Rep. 2003, S. 161 ff.

⁶⁴ Case Concerning Oil Platforms, a.a.O. (Fn. 63), S. 189, Rn. 57.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Cf. *infra* III. 2. b).

grund soll nunmehr untersucht werden, ob im Zusammenhang mit dem Libanon-Konflikt die spezifischen Vorgaben des humanitären Völkerrechts zu Fragen der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden.

Zunächst gilt es jedoch, einige Bemerkungen zur Qualifikation des Konflikts und zu den anwendbaren völkerrechtlichen Regeln zu machen.

2. Verhältnismäßigkeit und *jus in bello*

2.1. Charakter des Konflikts und anwendbare Normen des humanitären Völkerrechts

Im Falle des Libanon-Konflikts des Jahres 2006 handelte es sich, jedenfalls für die Zwecke des *jus ad bellum*, um einen Konflikt zwischen Israel einerseits und der Hizbollah andererseits.⁶⁷ Dies könnte die Frage aufwerfen, um welche Art von bewaffnetem Konflikt es sich insoweit gehandelt hat. In *Hamdan v. Rumsfeld*⁶⁸ hat es der US Supreme Court offen gelassen, wie der Konflikt zwischen den USA und Al Quaida beziehungsweise den Taliban zu charakterisieren sein könne und war davon ausgegangen, dass jedenfalls der für alle Arten bewaffneter Konflikte⁶⁹ relevante gemeinsame Art. 3 der vier Genfer Konventionen anwendbar sei.⁷⁰

Richtigerweise wird man jedoch davon auszugehen haben, dass jedenfalls dann, wenn, so wie vorliegend Israel, ein Staat auf dem Gebiet eines anderen Staates militärische Mittel einsetzt, die Regeln des internationalen bewaffneten Konflikts Geltung beanspruchen können, selbst wenn der „eigentliche“ Gegner des Konflikts nicht der Territorialstaat, sondern vielmehr eine nicht-staatliche Gruppe ist, die vom Gebiet dieses Staates aus operiert.⁷¹

Dies ergibt sich auch aus einem Erst-Recht-Schluss zu dem gemeinsamen Art. 2, Abs. 2 der vier Genfer Konventionen, wonach diese selbst dann Anwendung finden, wenn im Falle einer Besetzung kein Widerstand geleistet wird. Umso mehr muss aber dann von einem internationalen bewaffneten Konflikt ausgegangen werden, wenn wie vorliegend in nicht unerheblichem Umfang militärischer Widerstand, und sei es auch nur durch nicht-staatliche Gruppen, geleistet wird.⁷²

Ungeachtet dessen ist die Frage nach der Qualifikation des Konflikts aber jedenfalls vorliegend nicht von wesentlicher Bedeutung. Zum einen ist Israel zwar Vertragspartei der vier Genfer Konventionen⁷³, nicht jedoch Vertragspartei des Ersten Zusatzprotokolls zu diesen aus dem Jahre 1977 (ZP I)⁷⁴. Lediglich das ZP I enthält aber ausdrückliche Regelungen zur Frage der Verhältnismäßigkeit⁷⁵. Daraus folgt, dass in jedem Fall auf völkergewohnheitsrechtliche Regelungen zu rekurrieren ist, soweit diese Israel binden.

Zum Zweiten lässt sich feststellen, dass sich zunehmend auch im Hinblick auf die Frage der einzusetzenden Mittel und Methoden der Kampfführung für die unterschiedlichen Konfliktarten parallele gewohnheitsrechtliche Verbotsnormen entwickeln⁷⁶. Zwar ist im Kontext des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes der Straftatbestand des Verursachens übermäßiger ziviler Nebenschäden lediglich in

internationalen bewaffneten Konflikten anwendbar, doch dürfte das Rom-Statut damit wohl hinter geltendem Völkergewohnheitsrecht zurückgeblieben sein⁷⁷. Zudem handelte es sich nur um eine Norm, welche die individuelle Strafbarkeit begründet⁷⁸. Dies schließt aber nicht aus, dass für die Zwecke des Rechts der Staatenverantwortlichkeit ein darüber hinaus reichendes, weitergehendes völkerrechtliches Verbot besteht⁷⁹. Die generelle Natur und Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in jeder Art von bewaffnetem Konflikt wird zudem durch die Spruchpraxis des Jugoslawientribunals⁸⁰ sowie generell durch die Staatenpraxis⁸¹ gestützt, so dass auch das IKRK in seiner Gewohnheitsrechtsstudie zu dem Ergebnis gelangt war, es gelte allgemein.

⁶⁷ Cf. *supra* II. 3.

⁶⁸ Urteil v. 29. Juni 2006, Supreme Court Reporter 2749, Wortlaut unter: <http://www.supremecourt.gov/opinions/05pdf/05-184.pdf>.

⁶⁹ *Id.*, 2766.

⁷⁰ *Id.*, 2766 et seq. Vgl. aber auch das Urteil des israelischen Supreme Court im Public Committee against Torture in *Israel et al. v. The Government of Israel et al.* ('targeted killings case'), HCJ 769/02, Urteil v. 12. Dezember 2006, Abs. 21, unter: http://elyon1.court.gov.il/Files_ENG/02/690/007/a34/02007690.a34.pdf, wo der Gerichtshof davon ausgeht, der bewaffnete Konflikt zwischen Israel und bewaffneten Gruppen im Gazastreifen sei als ein internationaler bewaffneter Konflikt zu qualifizieren.

⁷¹ Vgl. dazu auch *D. Schindler*, Different Types of Armed Conflicts, in: *RdC* 163 (1979-II), S. 125 ff., sowie: *M. Frostad*, Jus in bello after September 11, 2001, 2004, S. 30 ff.

⁷² Vgl. *M. Frostad*, a.a.O. (Fn. 108), S. 32.

⁷³ Eine Liste der Vertragsparteien der Genfer Konventionen findet sich unter: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/Pays?ReadForm&c=IL#>.

⁷⁴ Anders als etwa die Vereinigten Staaten hatte Israel das ZP I noch nicht einmal gezeichnet. Zu den Gründen hierfür vgl.: *A. Zimmermann*, Israel and the International Criminal Court – An Outsider's Perspective, in: *IYHR* 36 (2006), S. 231 ff. m.w.N.

⁷⁵ Vgl. insoweit Art. 51, Abs. 5, lit. b); Art. 57, Abs. 2, lit. a), iii), sowie Art. 85, Abs. 3, lit. b) und c) ZP I.

⁷⁶ So etwa *inter alia* *K. Ambos*, Internationales Strafrecht, München 2006, S. 241 ff.

⁷⁷ Vgl. einerseits Art. 8, Abs. 2, lit. b), iv) des Rom-Statuts und das Fehlen einer Parallelbestimmung in Art. 8, Abs. 2, lit. e) Rom-Statut; zu den Gründen für diese Unterscheidung näher: *A. Zimmermann*, Preliminary Remarks on para. 2 (c) – (f) and para. 3: War crimes committed in an armed conflict not of an international character, in: *O. Triffterer* (Hrsg.), Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, Baden-Baden 1999, S. 263 ff.

⁷⁸ Vgl. dazu insbesondere Art. 25, Abs. 4 des Rom-Statuts. Näher zu den Wechselbeziehungen zwischen dem Rom-Statut und dem allgemeinen Völkerrecht sowie dem humanitären Völkerrecht statt aller nur etwa: *A. Pellet*, Applicable Law, in: *A. Cassese et al.* (Hrsg.), The Rome Statute of the International Criminal Court: A Commentary, Vol. II, Oxford 2002, S. 1051 ff.

⁷⁹ Vgl. dazu auch das Urteil des IGH im *Bosnian Genocide case*, a.a.O. Rn. 405, wo der Gerichtshof im Hinblick auf die Internationalisierung eines bewaffneten Konfliktes zwischen dem Recht der Staatenverantwortlichkeit einerseits und dem humanitären Völkerrecht andererseits differenziert:

“It should first be observed that logic does not require the same test to be adopted in resolving the two issues, which are very different in nature: the degree and nature of a State's involvement in an armed conflict on another State's territory which is required for the conflict to be characterized as international, can very well, and without logical inconsistency, differ from the degree and nature of involvement required to give rise to that State's responsibility for a specific act committed in the course of the conflict.”

⁸⁰ International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, IT-95-16-T, Urteil v. 14. Januar 2000, *Persecutor v. Zoran Kuprškić et al.*, Rn. 521 ff.

⁸¹ Eine Übersicht relevanter Staatenpraxis zu dieser Frage findet sich insbesondere bei: *J.M. Henckaerts/L. Doswald-Beck*, Customary International Humanitarian Law, Volume I, Cambridge 2005, S. 47.

Im Einzelnen soll daher nun zu Fragen der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf den Libanon-Konflikt des Jahres 2006 Stellung genommen werden.

2.2. Verhältnismäßigkeit als Schranke militärischer Angriffe

2.2.1. Völkergewohnheitsrechtliche Geltung und Inhalt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als Schranke militärischer Angriffe kommt insbesondere in Art. 51 Abs. 5 des Ersten Zusatzprotokolls zum Ausdruck, wonach solche Angriffe verboten sind, bei denen damit zu rechnen ist, dass „Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen zusammen verursacht [werden], die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen.“

Es dürfte jedenfalls grundsätzlich anerkannt sein, dass das in der Norm widerspiegelnde Prinzip, wenn auch vielleicht nicht *tel quel*, auch völkergewohnheitsrechtlich gilt⁸². Zwar ist Israel nicht selbst Vertragspartei des Ersten Zusatzprotokolls. Die Gründe hierfür liegen jedoch vor allem in anderen Bestimmungen des ZP I.⁸³

Selbst wenn man Israel aber grundsätzlich als *persistent objector*⁸⁴ gegenüber der im ZP I zum Ausdruck kommenden Weiterentwicklung des Völkergewohnheitsrechts ansehen kann⁸⁵, gilt dies jedenfalls nicht für den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Denn zum einen hat Israel diesen Status jedenfalls im Hinblick auf diejenigen Teile des ZP I verloren, die – wie etwa auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz – Aufnahme in das Rom-Statut des Internationalen Strafgerichtshofes gefunden haben⁸⁶, hatte Israel diesen Vertrag doch jedenfalls zunächst unterschrieben⁸⁷.

Zum anderen aber geht Israel selbst davon aus, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gilt. So heißt es etwa im offiziellen „Manual on the Laws of War“ der israelischen Armee, dass ein Kommandeur von einem Angriff abzusehen habe, bei dem zu erwarten sei, dass er Schäden an der Zivilbevölkerung verursache, die gegenüber dem erwarteten militärischen Ziel unverhältnismäßig sind⁸⁸.

Fraglich ist aber, was der relevante militärische Vorteil ist. Die IKRK-Gewohnheitsrechtstudie wiederholt insoweit die bereits in Art. 51, Abs. 5 ZP I enthaltene Regel. Demgegenüber haben bekanntlich so gut wie alle NATO-Staaten, die das ZP I ratifiziert haben, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, aber auch andere Staaten wie die USA, Australien, Neuseeland oder Nigeria anlässlich der jeweiligen Unterschrift oder der Ratifikation Erklärungen abgegeben, denen zufolge „[b]ei der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Artikel 51 und Artikel 57 (...) als „militärischer Vorteil“ derjenige Vorteil zu verstehen [ist], der von dem Angriff insgesamt, nicht aber nur von einzelnen Teilaktionen erwartet wird.“⁸⁹

Würde man nun mit dem IKRK die gewohnheitsrechtliche *lex lata* dahingehend auslegen, dass es gerade nicht auf den Vorteil des gesamten Angriffs ankäme, würde sich die Frage ergeben, ob dann auch diese Staaten nunmehr – und wenn ja, seit wann? – an diese strengere Norm gebunden worden sein sollen.

Hinzu kommt, dass Art. 8 Abs. 2 lit. b) des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes seinerseits nur solche Angriffe pönalisiert, die „Verluste an Menschenleben, die Beschädigung ziviler Objekte oder weitreichende langfristige und schwere Schäden an der Umwelt verursachen (...), die eindeutig [clearly] in keinem Verhältnis zu dem insgesamt erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen“.⁹⁰

Instruktiv sind insoweit auch die von den Vertragsparteien angenommenen sogenannten Verbrechenselemente⁹¹, die in einer Erläuterung darauf hinweisen, dass der zu erwartende militärische Vorteil

„may or may not be temporally or geographically related to the object of the attack“.⁹²

Insgesamt dürfte daher davon auszugehen sein, dass bei der Beurteilung des zu erwartenden *militärischen Vorteils* des

⁸² Vgl. *J.M. Henckaerts/L. Doswald-Beck*, a.a.O. (Fn. 81), S. 49 ff., sowie ferner: *D. Casey*, Breaking the Chain of Violence in Israel and Palestine: Suicide Bombings and Targeted Killings Under International Humanitarian Law, in: *Syracuse Journal of International Law* 32 (2005), S. 311 ff.

Vgl. dazu auch das bereits erwähnte Urteil des israelischen Obersten Gerichtshofes zur Frage der sogenannten „targeted killings“, a.a.O. (Fn. 70), Rn. 43, wo dieser positiv auf Art. 51 ZP I Bezug nimmt, den er als Kodifikation geltenden Völkergewohnheitsrechts ansieht.

⁸³ Zu den Gründen warum Israel keine Vertragspartei des ZP I wird siehe bereits oben bei Fn. 74.

⁸⁴ Vgl. generell zur Rechtsfigur der „persistent objection“ und ihren Folgen: *M. Akehurst*, Custom as a Source of International Law, in: *British Yearbook of International Law* 47 (1974–75), S. 1 ff.; *M. Bos*, The Identification of Custom in International Law, in: *GYIL* 25 (1982), S. 10 ff.

⁸⁵ Grundsätzlich bejahend etwa: *A. Zimmermann*, Responsibility for Violations of International Humanitarian Law, International Criminal Law and Human Rights Law – Synergy and Conflicts, in: *V. Epping/W. Heintschel v. Heinegg* (Hrsg.), *International Humanitarian Law – Facing new Challenges*, Berlin 2007, S. 203 ff.

⁸⁶ Vgl. als Beispiel etwa Art. 8, Abs. 2, lit. b), i) Rom-Statut; für eine detaillierte Analyse dieser Bestimmung: *W. J. Fenrick*, Other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflicts, in: *O. Triffterer*, a.a.O. (Fn. 77), S. 186 ff.

⁸⁷ Israel hatte das Rom-Statut am 31. Dezember 2000 unterzeichnet, vgl. <http://www.un.org/law/icc/statute/statu.htm>, und hatte dann aber am 28. August 2002 erklärt, es werde den Vertrag nicht ratifizieren, (Communication from Israel to the Secretary General of 28 August 2002) unter: http://www.amicc.org/icc_ratification.html.

⁸⁸ Dazu näher die Studie des IKRK zum gegenwärtigen Stand des Gewohnheitsrechts: *Henckaerts/Doswald-Beck*, a.a.O. (Fn. 81), S. 302.

⁸⁹ Wortlaut dieser, sowie der parallelen Erklärungen der anderen NATO-Staaten abrufbar unter: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebSign?ReadForm&id=475&ps=P>.

⁹⁰ Hervorhebung durch den Verf.

⁹¹ Der Text ist u.a. abrufbar unter: [http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/basicdocuments/elements\(e\).html?page=library/officialjournal/basicdocuments/elements\(e\)](http://www.icc-cpi.int/library/about/officialjournal/basicdocuments/elements(e).html?page=library/officialjournal/basicdocuments/elements(e)).

⁹² Vgl. insoweit Fn. 36 zu dem zweiten Verbrechenselement zu Art. 8, Abs. 2, lit. b) iv) Rom-Statut.

Angriffs und damit dann auch bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit des Angriffs insgesamt, auf den Gesamtzusammenhang des Angriffs abzustellen ist⁹³.

In jedem Fall muss es sich aber zunächst um einen Angriff auf ein legitimes militärisches Ziel handeln, da sich nur dann überhaupt Verhältnismäßigkeitsfragen stellen. Andernfalls, mithin also bei einem Angriff auf ein ziviles Ziel, wäre der fragliche Angriff *per se* völkerrechtlich unzulässig.

2.2.2. Begriff des „militärischen Ziels“

Eine auch unzweifelhaft von Israel akzeptierte Definition des militärischen Ziels findet sich in Art. 52 Abs. 2 ZP I. Danach kommt es bekanntlich entscheidend darauf an, ob es sich um solche „Objekte [handelt], die auf Grund ihrer Beschaffenheit, ihres Standorts, ihrer Zweckbestimmung oder ihrer Verwendung wirksam zu militärischen Handlungen beitragen und deren gänzliche oder teilweise Zerstörung, deren Inbesitznahme oder Neutralisierung unter den in dem betreffenden Zeitpunkt gegebenen Umständen einen eindeutigen militärischen Vorteil darstellt.“

Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Ziel *nicht* deshalb den Status als legitimes militärisches Ziel verliert, weil sich dort oder in der Nähe desselben geschützte Personen, insbesondere Zivilisten aufhalten⁹⁴. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Gegner bewusst militärische Einrichtungen oder Ziele in der Nähe von zivilen Einrichtungen oder von Zivilisten ansiedelt.⁹⁵

Letztlich hängt dabei die Einordnung eines spezifischen Objekts von den konkreten Umständen, seiner Nutzung sowie generell der Struktur des Konflikts ab. Vor diesem Hintergrund soll im Nachfolgenden auf einige konkrete Fragen eingegangen werden.

Bei den durch israelische Angriffe zerstörten Straßen und Brücken im südlichen Libanon⁹⁶ dürfte es sich um militärische Ziele gehandelt haben, soweit auf oder über sie, wovon regelmäßig auszugehen sein dürfte, Kämpfer oder Nachschub der Hizbollah transportiert wurden oder werden konnten. Gleiches gilt auch für Privathäuser im Südlibanon, aber auch in Beirut und in anderen Städten, wenn, soweit und solange sie für militärische Zwecke der Hizbollah – etwa den Abschuss von Raketen oder für die Unterbringung von Kommandoeinrichtungen – genutzt wurden, was offenbar nicht selten der Fall war. Problematischer erscheint indes bereits die Qualifikation von Straßen im libanesischen Hinterland als legitimes militärisches Ziel. Diese können nur dann als militärische Ziele begriffen werden, wenn aufgrund verlässlicher Informationen davon ausgegangen werden kann, dass über sie Waffen und Nachschub etwa aus Syrien für die Hizbollah-Milizen transportiert wurden. Gleiches gilt, *mutatis mutandis*, auch für den Flughafen von Beirut, bei dem die israelische Luftwaffe die Rollfelder bombardiert hatte.

Der Angriff auf den von der Hizbollah in Beirut betriebenen Fernsehsender Al Manar ist ebenfalls nur dann als ein zulässiger Angriff auf ein militärisches Ziel anzusehen, wenn er

zugleich auch als *dual-use* Einrichtung für militärische Zwecke genutzt wurde, insbesondere wenn also mittels dort vorhandener Sendeanlagen Angriffe der Hizbollah koordiniert wurden. Insbesondere ist in Übereinstimmung mit dem Abschlussbericht der Anklagebehörde des Jugoslawien-Tribunals zu den NATO-Operationen im ehemaligen Jugoslawien⁹⁷ davon auszugehen, dass der alleinige Umstand, dass ein Massenmedium Kriegspropaganda betreibt, dieses noch nicht zu einem legitimen militärischen Ziel macht⁹⁸. Noch problematischer erscheinen vor diesem Hintergrund dementsprechend Angriffe auf andere, staatliche libanesisische Fernsehsender, die soweit ersichtlich in keinem Zusammenhang mit Hizbollah standen.

Besonders problematisch erscheinen im Lichte des konkreten Konflikts und der Infrastruktur der Hizbollah vor allem ferner Angriffe auf sonstige Infrastruktureinrichtungen des Libanon, wie insbesondere etwa Wasser- oder Elektrizitätswerke. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sie sich nicht in der unmittelbaren Kampfzone des Südlibanon befanden.

Auch im Hinblick auf Angriffe auf Ölraffinerien oder Ölvorräte stellt sich die Frage, ob deren Zerstörung angesichts der dezentralen, nicht oder jedenfalls nur in geringem Umfang auf Transportmittel angewiesenen, Struktur der Hizbollah einen militärischen Vorteil mit sich bringen konnte, mit der Folge, dass es sich damit nicht um legitime militärische Ziele handelte. Dies könnte aber dann der Fall gewesen sein, wenn es sich etwa um unter der Kontrolle der Hizbollah stehende, im südlichen Libanon befindliche Tankstellen oder vergleichbare Einrichtungen gehandelt hat.

Nach dieser – zugegebenermaßen groben – Einordnung verschiedener Gruppen von Objekten als militärische Ziele soll abschließend die Frage der Mittelabwägung beim Angriff auf militärische Ziele, die zugleich zivile Nebenschäden verursachen, analysiert werden.

⁹³ Weitere Hinweise bei: K. Dörmann et al., Elements of crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court, Cambridge 2003, S. 171 ff.

⁹⁴ Vgl. dazu auch: H. Fischer, The Jurisdiction of the International Criminal Court for War Crimes: Some Observations concerning Differences between the Statute of the Court and War Crimes Provisions in Other Treaties, in: V. Epping/H. Fischer/W. Heintschel v. Heinegg (Hrsg.), Brücken bauen und begehen – Festschrift für Knut Ipsen zum 65. Geburtstag, München 2000, S. 77 ff.

⁹⁵ Vgl. dazu M. Sassòli, Targeting: The Scope and Utility of the Concept of 'Military Objectives' for the Protection of Civilians in Contemporary Armed Conflicts, in: D. Wippman/M. Evangelista (Hrsg.), New Wars, New Laws? Applying the Laws of War in 21st Century Conflicts, Ardsley 2005, S. 181 ff.

⁹⁶ Vgl. zur diesbezüglichen Position der Regierung Israels die Stellungnahme des israelischen Außenministeriums vom 25. Juli 2006: Responding to Hizbollah attacks from Lebanon: Issues of proportionality, unter: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Government/Law/Legal+Issues+and+Rulings/Responding+to+Hizbullah+attacks+from+Lebanon+-+Issues+of+proportionality+July+2006.htm>.

⁹⁷ Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia, unter: <http://www.un.org/icty/pressreal/nato061300.htm>.

⁹⁸ Id. Rn. 47.

2.2.3. Mittelabwägung zwischen militärischem Vorteil und zivilen Nebenschäden

Ein Angriff auf ein militärisches Ziel erweist sich nach dem oben Gesagten dann als völkerrechtlich unzulässig, wenn sich bei einer Abwägung die zu erwartenden zivilen Nebenschäden des Angriffs im Vergleich zu dem zu erwartenden militärischen Vorteil als „exzessive“/„excessifs“ oder in keinem Verhältnis stehend erweisen.

Dies führt, wie denn auch der IKRK-Kommentar zu Art. 51 des ZP anerkennt, zu schwierigen Wertungsfragen⁹⁹. Insbesondere stellt sich das Problem, welchen Stellenwert man jeweils einem militärischen Vorteil gegenüber zivilen Nebenschäden an Leib oder Leben oder zivilen Objekten zumisst. Jedenfalls wird man insoweit, wenn auch nur schweren Herzens, anerkennen müssen, dass auch die Herbeiführung des Todes von Zivilisten als Nebenfolge eines Angriffs auf ein legitimes militärisches Ziel nicht *per se* den Angriff unzulässig macht¹⁰⁰. Die Ermittlungsbehörde des Jugoslawientribunals war insoweit davon ausgegangen, dass es letztlich auf die Sichtweise eines „reasonable military commander“¹⁰¹ ankomme und dass es insoweit einen großen „Graubereich“ gebe, in dem man jedenfalls noch nicht von einem Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausgehen könne¹⁰².

Im *Kupreskic*-Verfahren war eine Kammer des Jugoslawientribunals dabei allerdings davon ausgegangen, dass eine Vielzahl solcher Grenzfälle möglicherweise dazu führen könne, dass die fraglichen Angriffe dann insgesamt gegen den auch gewohnheitsrechtlich geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen würden¹⁰³. Es führte insoweit aus:

“(…) *in case of repeated attacks, all or most of them falling within the grey area between indisputable legality and unlawfulness, it might be warranted to conclude that the cumulative effect of such acts entails that they may not be in keeping with international law. Indeed, this pattern of military conduct may turn out to jeopardise excessively the lives and assets of civilians, contrary to the demands of humanity.*”¹⁰⁴

So verstanden würde dies aber kaum nachvollziehbar bedeuten, dass einzelne Angriffe, die jeder für sich genommen eine völkerrechtskonforme Handlung darstellen, dann doch plötzlich in ihrer Gesamtheit zum Vorliegen eines völkerrechtlichen Delikts führen würden, Richtigerweise wird man das Urteil daher eher dahingehend verstehen, dass man die durch einen Gesamtkontext mehrerer Angriffe erreichten militärischen Vorteile den damit verbundenen insgesamt eingetretenen zivilen Nebenschäden gegenüber zu stellen hat¹⁰⁵.

Letztlich bedürfte es für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der israelischen Angriffe einer intensiven Beurteilung der jeweiligen Faktenlage vor Ort, so wie sie zum Zeitpunkt des jeweiligen Angriffs vorherrschte. Insbesondere bedürfte es dabei zum einen nicht zuletzt einer Untersuchung, wie und in welchem Maße sich Hizbollah-Kämpfer in zivilen Gebäuden aufhielten oder von dort aus Angriffe führten oder koordinierten beziehungsweise wie und in welchem Umfang zivile Infrastruktur wirklich, wie von Israel behauptet, mi-

litärisch genutzt wurde¹⁰⁶. Zum anderen müsste untersucht werden in welchem Maße die israelischen Streitkräfte solche militärischen Nutzungen nur zum Vorwand genommen haben, ganze Dörfer oder Wohnviertel oder Infrastruktureinrichtungen zu zerstören.

Die vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen eingesetzte, aus einem brasilianischen Diplomaten, einem griechischen Professor und Mitglied der Fact-Finding-Commission nach Art. 90 des ZP I¹⁰⁷ sowie einem tansanischen Richter¹⁰⁸ bestehende unabhängige Untersuchungskommission, kommt in ihrem Abschlussbericht vom 23. November 2006 zu dem Ergebnis, dass es zu deutlichen Verletzungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch israelische Truppen gekommen sei¹⁰⁹. Insbesondere, aber nicht ausschließlich, wird dabei auf Angriffe im libanesischen Kernland Bezug genommen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich Israel geweigert hatte, mit der Kommission zusammenzuarbeiten, mit der evidenten Folge, dass jedenfalls teilweise relevante Informationen nicht zur Verfügung standen. Hintergrund war dabei wohl unter anderem der bereits eingangs erwähnte Umstand, dass der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in der

⁹⁹ Y. Sandoz/C. Swiniarski/B. Zimmermann (Hrsg.), Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Convention of 12 August 1949, Geneva 1987, S. 632 f. (Rn. 1979).

¹⁰⁰ *Id.*, Rn. 1948.

¹⁰¹ ICTY, NATO Final Report, a.a.O. (Fn. 97), Rn. 37, 50.

¹⁰² ICTY, NATO Final Report, a.a.O. (Fn. 97). Wörtlich heißt es dort:

“*It is suggested that the determination of relative values must be that of the “reasonable military commander”. Although there will be room for argument in close cases, there will be many cases where reasonable military commanders will agree that the injury to non-combatants or the damage to civilian objects was clearly disproportionate to the military advantage gained (...)*”

¹⁰³ IT-95-16-T, Urteil v. 14. Januar 2000.

¹⁰⁴ *Kupreskic case*, a.a.O. (Fn. 80), Rn. 526.

¹⁰⁵ Kritisch dazu daher auch der Abschlussbericht der Anklagebehörde des ICTY, NATO Final Report, a.a.O. (Fn. 97), Nr. 52:

“*It is the committee’s view that where individual (and legitimate) attacks on military objectives are concerned, the mere cumulation of such instances, all of which are deemed to have been lawful, cannot ipso facto be said to amount to a crime. (...)*

The committee understands the above formulation, instead, to refer to an overall assessment of the totality of civilian victims as against the goals of the military campaign.”

(Hervorhebung durch den Verf.)

¹⁰⁶ So etwa: Israel Ministry of Foreign Affairs, Responding to Hizbullah attacks from Lebanon: Issues of proportionality of 25 July 2006, unter: <http://mfa.gov.il/MFA/Government/Law/Legal+Issues+and+Rulings/Responding+to+Hizbullah+attacks+from+Lebanon+Issues+of+proportionality+July+2006.htm>. Vgl. Report of the Commission of Inquiry, on Lebanon pursuant to Human Rights Council resolution S-2/1, UN Doc. A/HRC/2/3 v. 23. November 2006, unter: <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrCouncil/docs/CoI-Lebanon.pdf>; Israel Ministry of Foreign Affairs, Israel’s war with Hizbollah – Preserving Humanitarian Principles While Combatting Terrorism, Diplomatic Notes No. 1 of April 2007, Section II, unter: <http://mfa.gov.il/NR/rdonlyres/74D04C9D-FA73-4A54-8CBA-DBCB1152C82E/0/DiplomaticNotes01.pdf>.

¹⁰⁷ Zum Mandat und zur Funktion der Fact-Finding Commission unter Art. 90 ZP I vgl.: A. Mokhtar, To be or not to be: The International Humanitarian Factfinding Commission, in: Italian Yearbook of International Law 12 (2002), S. 69 ff.

¹⁰⁸ Die Mitglieder waren João Clemente Baena Soares (Brasilien), Stelios Perrakis (Griechenland), sowie Mohamed Chande Othman (Tansania).

¹⁰⁹ Vgl. insbesondere Rn. 319–322 des fraglichen Berichts.

zugrunde liegenden Resolution vom 11. August 2006 ausdrücklich den Untersuchungsauftrag auf Verletzungen des humanitären Völkerrechts *durch Israel im Libanon* beschränkt hatte und damit die Handlungen der Hizbollah ausdrücklich von dem Untersuchungsmandat ausnahm.

Zudem war das Vorliegen schwerer israelischer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht bereits selbst vorab durch den Human Rights Council festgestellt worden, so dass mit Ausnahme der Schweiz, die sich enthalten hatte, alle im Menschenrechtsrat vertretenen WEOC-Staaten¹¹⁰, sowie alle dort repräsentierten osteuropäischen Staaten, mit Ausnahme der Russischen Föderation¹¹¹, gegen die Beauftragung der Kommission gestimmt hatten.

Abschließend soll an einem Beispiel dokumentiert werden, wie schwierig es im Einzelfall ist, die Frage der Verhältnismäßigkeit zu beurteilen. In Paragraph 112 ihres Berichts beschreibt die Kommission wiederholte Angriffe auf eine nur wenige hundert Meter von der israelischen Grenze entfernte südlibanesischen Stadt, die seit Anbeginn des Konflikts ein Ort intensiver Kämpfe gewesen war und von der aus nach israelischen Angaben wiederholt Raketen auf nordisraelische Städte abgefeuert worden waren. Den dort stationierten Hizbollah-Kämpfern war es dabei immer wieder gelungen, israelischen Versuchen, Kontrolle über die Stadt zu gewinnen, zu widerstehen. Von den rund 12.000 Einwohnern hatten bis auf ca. 100 alle aufgrund israelischer Warnungen die Stadt verlassen¹¹².

Die israelischen Streitkräfte hatten dabei offenbar zunächst versucht, Häuser mit Bulldozern zu zerstören und, nachdem sich dies als nicht möglich erwiesen hatte, waren dann dazu übergegangen, vor jedem erneuten Angriff die Stadt mit Artillerie und Luftangriffen zu belegen¹¹³. Dabei wurden ca. 800 Häuser komplett und 400 teilweise zerstört. Ohne dass sich in dem Bericht nähere Angaben zu der Zahl der sich in der Stadt befindlichen Hizbollah-Kämpfern oder der Dauer der Kämpfe um die Stadt finden, wird davon ausgegangen, dass es sich vorliegend um einen unverhältnismäßigen Angriff handelt.

Nach hier vertretener Auffassung bedürfte es für die Beurteilung der Unverhältnismäßigkeit in diesem Falle sehr viel spezifischer Informationen etwa im Hinblick auf folgende Fragen:

- In welchem Umfang sind wirklich zivile Häuser militärisch, etwa für Raketenabschüsse, genutzt worden oder waren, wie seitens Israel behauptet, mit militärischen Bunkeranlagen ausgestattet?

- In welchem Maße war es aus der *ex ante* Sicht ohne Risiko für die eigenen Truppen möglich, den Ort ohne Luftunterstützung oder weit reichenden Artilleriebeschuss einzunehmen?

3. Schlussbemerkungen

Zusammenfassend wird man wohl sagen können, dass sich in nicht unerheblichem Umfang Verstöße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit feststellen lassen. Nicht zuletzt wegen des Zusammenhangs mit den Fragen des *jus ad bellum*¹¹⁴ und dem Selbstverteidigungsrecht liegt vorliegend der Fokus auf möglichen israelischen Verstößen gegen diesen Grundsatz. Dies auch deshalb, weil seitens der Hizbollah von vorne herein, man denke nur an die ungezielten Raketenangriffe auf nordisraelische Städte¹¹⁵, keinerlei Versuche unternommen worden waren, die Regeln des *jus in bello*¹¹⁶ einzuhalten.

Letztlich trifft wohl der Satz zu, den *Knut Ipsen* bereits zu Beginn des Konflikts in einem Beitrag prägte: „*Israel verstößt gegen das Völkerrecht, und die Hizbollah achtet es erst gar nicht*“.¹¹⁷ Vor diesem Hintergrund bedarf es auch fortan besonderer Anstrengungen, um insbesondere Israel dazu zu bringen, in der Zukunft wirklich in vollem Umfang das humanitäre Völkerrecht einzuhalten. ■

¹¹⁰Zur Zusammensetzung der verschiedenen geographischen Gruppen innerhalb des UN-Systems vgl. S. v. *Schorlemer*, Blocs and Groups of States, in: *R. Wolfrum* (Hrsg.), *United Nations Law, Policies and Practice*, Vol. I, München et.al. 1995, S. 69 ff.

¹¹¹Momentan sind die folgenden Osteuropäischen Staaten, außer Russland, im Human Rights Council vertreten: Tschechische Republik und Polen.

¹¹²Vgl. im besonderen Rn. 111 des Berichtes.

¹¹³Vgl. im besonderen Rn. 112 des Berichtes.

¹¹⁴Vgl. *supra* II. 6.

¹¹⁵Siehe dazu zur vergleichbaren Situation der Angriffe auf Dubrovnik während des Krieges im ehemaligen Jugoslawien das Urteil des ICTY, *Prosecutor v. Pavle Strugar*, IT-01-42-T, Urteil v. 31. Januar 2005, S. 277 ff., unter: <http://www.un.org/icty/strugar/trialc1/judgement/index2.htm>.

¹¹⁶Vgl. *supra* III. 2./ Es soll jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass nach heutigem Kriegsvölkerrecht solche Angriffe der Hizbollah gegen Zivilisten oder zivile Objekte ihrerseits nicht die Verletzungen des humanitären Völkerrechts durch Israel legitimieren. Vgl. diesbezüglich nur die jüngste Stellungnahme des IGH im *Bosnian Genocide case*, a.a.O. (Fn. 3), Rn. 328:

“*The Court (...) account of the assertion that the Bosnian army may have provoked attacks on civilian areas by Bosnian Serb forces, but does not consider that this, even if true, can provide any justification for attacks on civilian area.*”

Vgl. dazu ferner auch: *S. Darcy*, What future for the doctrine of belligerent reprisals, in: *Yb. Int. Hum. L.* 5 (2002), S. 107 ff. Zur Rechtsprechung des ICTY siehe: *F. Kalshoven*, Reprisals and the protection of civilians – two recent decisions of the Yugoslavia Tribunal, in: *L. Vohrah et al.* (Hrsg.), *Man’s inhumanity to man – Essays on international law in honour of Antonio Cassese*, The Hague 2003, S. 481 ff.

¹¹⁷Frankfurter Rundschau vom 1. Juli 2006, S. 15.

Streit um den Anwendungsbereich einer umfassenden UN-Terrorismuskonvention: Eine Ausnahme für „Freiheitskämpfer“?

Dominik Eisenhut*

The UN General Assembly's Sixth Legal Committee has been working on a draft Comprehensive Convention on International Terrorism obliging member states to prosecute and punish terrorist acts, for eight years now. After having reached consensus on the elements of the offence of terrorism in 2002, member states now argue over the scope of application of the convention. An agreement is impeded by a dispute between mostly Western and Islamic countries over the question whether fighters of national liberation movements should be excluded from the scope of application. The Organization of the Islamic Conference (OIC) intends to exclude all acts to which international humanitarian law (IHL) applies. This way, fighters of liberation movements could not be prosecuted as terrorists. Many western countries question this approach, however, and fear that terrorists could abscond from justice. The following article describes the background of this dispute and examines the legal consequences of the current compromise proposals. Thus it appears that liberation movements would not be privileged even if acts to which IHL applies were excluded from the convention. IHL is not applicable to terrorist acts of "freedom fighters" due to its narrow scope of application anyhow. Therefore, the obstacles for a comprehensive convention on international terrorism can be overcome – at least from a legal perspective.

Seit nunmehr acht Jahren arbeitet der Rechtsausschuss der VN-Generalversammlung an einer umfassenden VN-Terrorismuskonvention, durch die die Vertragsparteien zur Verfolgung und Bestrafung terroristischer Taten verpflichtet werden sollen. Nachdem 2002 ein Durchbruch bei der Formulierung des Terrorismus-Tatbestandes an sich gelungen ist, wird nunmehr um den Anwendungsbereich der Konvention gestritten. Eine Einigung wird durch den Interessengegensatz vor allem zwischen islamischen und westlichen Staaten darüber verhindert, ob es eine Ausnahme von der Konvention für Kämpfer nationaler Befreiungsbewegungen geben soll. Die Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) möchte zur Ermöglichung einer solchen Ausnahme alle Akte, die dem Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts unterfallen, von der Verfolgungspflicht nach der Konvention befreien. Dadurch sollen Befreiungsbewegungen, die Parteien im Sinne der Genfer Abkommen sein können, vor einer Einordnung als Terroristen bewahrt werden. Dieser Ansatz stößt bei vielen westlichen Staaten auf Skepsis. Sie befürchten, Terroristen könnten sich unter dem Deckmantel des „Freiheitskämpfers“ einer Verfolgung gemäß der VN-Terrorismuskonvention entziehen. Dieser Artikel stellt die Hintergründe des Streits um den Anwendungsbereich der umfassenden Terrorismuskonvention dar und untersucht aktuelle Kompromissvorschläge aus den jüngsten Verhandlungsrunden auf ihre rechtlichen Auswirkungen. Dabei wird deutlich, dass über eine Abgrenzung der Konvention zum humanitären Völkerrecht „Befreiungsbewegungen“ kaum privilegiert werden können. Das Risiko einer Aushöhlung der Konvention auf diesem Wege ist daher gering. Das humanitäre Völkerrecht stellt zu hohe Hürden für seine eigene Anwendbarkeit auf, als dass terroristische Aktivitäten solcher „Freiheitskämpfer“ von ihm erfasst und damit vom Anwendungsbereich der Konvention ausgeschlossen wären. Aus rechtlicher Sicht scheinen die Hürden auf dem Weg zum Abschluss der Konvention also durchaus überwindbar.

1. Die Verhandlungen zur umfassenden Terrorismuskonvention im Rahmen der Generalversammlung

Nach der Verabschiedung der VN-Strategie zur Terrorismusbekämpfung am 8. September 2006¹ durch die VN-Generalversammlung bleibt der Abschluss der umfassenden VN-Terrorismuskonvention die letzte große Aufgabe, die sich die Generalversammlung in ihrem Abschlussdokument zum Weltgipfel von 2005² gestellt hat.

Schon vor den Anschlägen des 11. September 2001 gab es im Rahmen der Vereinten Nationen Bemühungen, terroristische Akte auch völkerrechtlich zu erfassen und durch internationale Instrumente zu bekämpfen. Seit 1999 finden die Ver-

handlungen hierzu im Rahmen eines *Ad-Hoc*-Ausschusses des Rechtsausschusses der UN-Generalversammlung statt, der durch die Generalversammlungsresolution 54/110 auch beauftragt wurde, eine umfassende Terrorismuskonvention

* Dominik Eisenhut ist wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Prof. Dr. Daniel-Erasmus Khan am Institut für Internationale Politik und Völkerrecht der Universität der Bundeswehr in München. Er war im Frühjahr 2007 als Rechtsreferendar an der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen in New York tätig und möchte Frau Dr. Beate Maeder-Metcalf von der Ständigen Vertretung für ihre wertvollen Anregungen zu diesem Artikel danken.

¹ UN Doc. A/60/288 v. 8. September 2006: United Nations Global Counter Terrorism Strategy.

² UN Doc. A/60/1 v. 16. September 2005: 2005 World Summit Outcome.

(„Comprehensive Convention on International Terrorism“) auszuarbeiten.³

Eine umfassende rechtliche Verpflichtung der Vertragsstaaten zur Verfolgung und Bestrafung von Terroristen ist erst dann denkbar, wenn Einigkeit darüber besteht, was unter „Terrorismus“ zu verstehen ist. Die Definition von Terrorismus ist seit Beginn der Verhandlungen über die umfassende Terrorismuskonvention das Haupthindernis auf dem Weg zu einer effektiven internationalen Zusammenarbeit in diesem Bereich. Eine allgemeine Definition von Terrorismus ist bis heute nicht gefunden. Eine Vielzahl regionaler Antiterrorismuskonventionen und internationaler Verträge erfassen derzeit nur einzelne Erscheinungsformen von Terrorismus oder es fehlt ihnen an weltweiter Geltung.⁴

Aus juristischer Sicht sollte eine Definition das Ziel sein, deren objektiver und subjektiver Tatbestand ein Verhalten und eventuell eine bestimmte Absicht hinter diesem Verhalten beschreibt, ohne dass die Motivation des Täters oder das politische Umfeld der Tat eine Rolle spielen.⁵ Jedoch bleibt ein so kontroverses Thema wie der internationale Terrorismus nicht ohne politische Implikationen. Es gilt das viel zitierte Bonmot: Des einen Terrorist ist des anderen Freiheitskämpfer. Vor allem westliche Staaten lehnen rechtfertigende Ausnahmen in einer Definition, etwa für nicht staatliche Akteure, die für bestimmte Ziele, insbesondere das Selbstbestimmungsrecht der Völker kämpfen, ab. Sie sehen solche Ausnahmen auch in ihren regionalen Anti-Terror-Instrumenten nicht vor.⁶ Demgegenüber enthalten entsprechende Verträge vor allem islamischer und afrikanischer Staaten neben einer Definition von Terrorismus auch eine explizite – allerdings meist nicht auf das eigene Staatsgebiet anwendbare – Ausnahme für den Kampf um das Recht auf Selbstbestimmung.⁷

Die unterschiedlichen Auffassungen hinsichtlich einer solchen Ausnahme stellen seit Beginn der Verhandlungen über die umfassende Terrorismuskonvention das größte Hindernis auf dem Weg zu ihrem Abschluss dar.

2. Der Anwendungsbereich der Konvention: Möglichkeit einer Umgehung der Terrorismusdefinition in Art. 2 des Entwurfs?

2.1. Der ursprüngliche Koordinatorenentwurf zum Anwendungsbereich der umfassenden Terrorismuskonvention

Nachdem in den ersten Verhandlungsrunden des *Ad-Hoc*-Ausschusses aus oben genannten Gründen eine allgemein akzeptable Definition nicht gefunden wurde, brachte das besondere politische Klima nach den Anschlägen des 11. September 2001 den Durchbruch hinsichtlich des Tatbestandes „Terrorismus“. Gemäß Art. 2 des Konventionsentwurfs muss neben einer Gewalttat als objektivem Tatbestand und diesbezüglichem Vorsatz auch die Absicht des Täters vorliegen, das Handeln oder Nichthandeln eines Staates hinsichtlich einer bestimmten Frage beeinflussen zu wollen:

Art. 2

(1) *Any Person commits an offence within the meaning of the present Convention if that person, by any means, unlawfully and intentionally, causes:*

(a) *Death or serious bodily injury to any person; or*

(b) *Serious damage to public or private property, including a place of public use, a State or government facility, a public transportation system, an infrastructure facility or to the environment; or*

³ Zu dieser Aufgabe der Generalversammlung *L. Mammen*, Auf dem Weg zu einer umfassenden Strategie im weltweiten Vorgehen gegen den Terrorismus, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 4 (2006), S. 293 ff.

⁴ Seit den 1960er-Jahren wurden im Rahmen der UN bis dato 13 internationale Konventionen verabschiedet, die sich mit spezifischen Ausprägungen von Terrorismus befassen und jeweils spezielle Erscheinungsformen definieren und die Vertragsparteien verpflichten, diese Taten zu verfolgen und abzuurteilen: *Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft*, 1963; *Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft*, 1970; *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation*, 1971; *Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents*, 1973; *International Convention against the Taking of Hostages*, 1979; *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*, 1979; *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation*, 1988; *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Marine Navigation*, 1988; *Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*, 1988; *Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection*, 1991; *International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*, 1997; *International Convention for the Suppression of Financing of Terrorism*, 1999; *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*, 2005; aus: *International Instruments related to the Prevention and Suppression of International Terrorism*, United Nations Publication no. E.03.V.9, 2. Auflage, New York 2004.

⁵ *B. Saul*, *Defining Terrorism in International Law*, Oxford 2006, S. 57.

⁶ Vergleiche z. B.: EU-Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Bekämpfung des Terrorismus; NATO-Beschluss MC 472 (2002). Auch in einer Definition von Terrorismus in Paragraph 3 der Sicherheitsratsresolution 1566 (2004) findet sich keine Rechtfertigungsmöglichkeit.

⁷ Z. B. Art. 2 des Vertrages des Golf Kooperationsrates (Gulf Cooperation Council, GCC) zur Terrorismusbekämpfung vom 4. Mai 2004, der den Terrorismustatbestand aus Art. 1 wie folgt einschränkt: *“Instances of conflict using various means, including armed struggles against foreign occupation and hostilities for the purpose of liberation and self-determination in accordance with the principles of international law shall not be considered an offence.”* Der Wunsch der Golfstaaten, dem Selbstbestimmungsrecht zur Geltung zu verhelfen, soll freilich nicht für ihre eigenen Gebiete gelten. So schließt sich oben zitiertem Satz folgender Halbsatz an: *“however, any act which prejudices the regional unity of any contracting state shall not fall within this definition”*.

In die selbe Richtung geht der Text der Arabischen Liga von 1998, Art. 2 (a): *“All cases of struggle by whatever means, including armed struggle, against foreign occupation and aggression for liberation and self-determination, in accordance with principles of international law, shall not be regarded as an offence. This provision shall not apply to any act prejudicing the territorial integrity of any Arab State.”* Beinahe wortgleich ist auch Art. 2 (a) der Antiterrorismuskonvention der OIC von 1999. Vergleiche dazu *M. Sassòli*, *Terrorism and war*, *Oxford Journal of International Criminal Justice* 04 (2006), S. 975.

Auch Art. 3 der Convention on the Combating and Elimination of Terrorism der Afrikanischen Union (AU) von 1999 enthält eine Ausnahme für den Kampf um das Selbstbestimmungsrecht: *“Notwithstanding the Provisions in Article 1, the struggle waged by peoples in accordance with the principles of international law for their liberation or self-determination [...] shall not be considered as terrorist acts.”*

(c) *Damage to property, places, facilities or systems referred to in paragraph 1 (b) of the present article resulting or likely to result in major economic loss;*

*when the purpose of the conduct, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a Government or an international organization to do or to abstain from doing any act.*⁸

[Die Absätze 2 bis 4 betreffen die Drohung mit einem Terrorakt, die Versuchsstrafbarkeit sowie Teilnahme und Beihilfe zu einem Terrorakt.]

Ein Rechtfertigungstatbestand für eine Tat im Sinne von Art. 2 des Konventionsentwurfes ist nicht vorgesehen. Art. 6 des Konventionsentwurfes bestimmt ausdrücklich, dass eine solche Tat keinesfalls durch politische, philosophische, ideologische, rassische, ethnische, religiöse oder ähnliche Gründe gerechtfertigt werden kann.

Nachdem die Definition selbst als natürlicher Ansatzpunkt für die Berücksichtigung des Selbstbestimmungsrechtes der Völker durch die Einigung auf den oben genannten Koordinatorentext ausgeschieden war, rückte der Anwendungsbereich der Konvention in den Mittelpunkt der Diskussion. Vorwiegend islamische Staaten sahen die Möglichkeit, über eine Abgrenzung der Konvention zum Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts doch noch zu einem Strafbarkeitsausschluss für „Freiheitskämpfer“ zu kommen.⁹ Denn das humanitäre Völkerrecht und insbesondere die Genfer Konventionen und ihre Zusatzprotokolle erfassen in bestimmten Situationen auch nicht staatliche bewaffnete Akteure. Sollte es also – so das Kalkül einiger Staaten – gelingen, Situationen, in denen solche Akteure dem humanitären Völkerrecht unterliegen, vom Anwendungsbereich der Konvention auszunehmen, dann wäre *de facto* das erreicht, was als expliziter Rechtfertigungsgrund in der Konvention nicht konsensfähig war. Die Ausgestaltung des Anwendungsbereichs in Art. 18 des Konventionsentwurfes stellt deshalb seit 2002 das zentrale Streitthema der Konventionsverhandlungen dar. Den politischen Hintergrund bildet für die islamischen Staaten der Palästina-Konflikt, in dem es aus palästinensischer Sicht auf keinen Fall zu einer völkerrechtlichen Kriminalisierung ihrer Widerstandsbewegungen kommen darf.

Der ursprüngliche Koordinatorentwurf sah für den Anwendungsbereich der Konvention in Art. 18 folgende Regelungen vor:

Art. 18

(1) *Nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and possibilities of States, peoples and individuals under international law, in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations, and international humanitarian law.*

(2) *The activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, are not governed by this Convention.*

(3) *The activities undertaken by the military forces of a state, in the exercise of their official duties, inasmuch as they are governed by other rules of international law, are not governed by this Convention.*

(4) *Nothing in this article condones or makes lawful otherwise unlawful acts, nor precludes prosecution under other laws.*¹⁰

Während die westlichen Staaten diesen Koordinatorentext akzeptieren und möglichst unverändert erhalten wollen, um keinen Platz für Doppeldeutigkeiten hinsichtlich der Verfolgbarkeit von „Freiheitskämpfern“ zu lassen, war der Entwurf für die islamischen Staaten nicht akzeptabel.¹¹ Nach dem bisherigen Wortlaut würden nichtstaatliche Akteure immer dem Tatbestand von Art. 2 unterfallen, also auch alle „nationalen Befreiungsbewegungen“, denn die Ausnahme in Art. 18 Abs. 2 und 3 betrifft nur staatliches Militär. Diese Ausnahme von Akten des Militärs während eines bewaffneten Konfliktes im Sinne des humanitären Völkerrechts in Art. 18 Abs. 2 ist rechtssystematisch sinnvoll, da das militärische Vorgehen im bewaffneten Konflikt eben diesen besonderen Regeln des humanitären Völkerrechts, namentlich den Genfer Abkommen von 1949 und ihren Zusatzprotokollen von 1977, untersteht und ein nach diesen Regeln rechtmäßiger Akt nicht nach der Konvention strafbar sein kann. Wird während eines bewaffneten Konfliktes gegen humanitäres Völkerrecht verstoßen, so bedarf es ebenfalls keiner Strafbarkeit nach der Konvention, denn ein solcher Akt ist als Kriegsverbrechen nach internationalem Strafrecht (Art. 8 des ICC-Statuts) strafbar.

Gemäß Art. 18 Abs. 3 des Entwurfs sind aber auch Akte des Militärs der Vertragsstaaten *außerhalb* des Anwendungsbereichs des humanitären Völkerrechts von einer Verfolgung nach Art 2 der Konvention ausgenommen, wenn sie anderen Regeln des Völkerrechts unterliegen.¹² Diese Vorschrift wurde im Zuge der Verhandlungen kritisiert, weil sie *de facto* alle Aktionen nationaler Streitkräfte vom Anwendungsbereich der Konvention ausnimmt.¹³ Tatsächlich wird die Reichweite dieser Ausnahme aber durch Art. 18 Abs. 4 relativiert, der klarstellt, dass unabhängig von der Anwendbarkeit der umfassenden Terrorismuskonvention eine Verfolgbarkeit nach *anderen* Gesetzen bestehen bleibt. Solche anderen

⁸ UN Doc. A/59/894, Appendix I to the Letter dated 3 August 2005 from the Chairman of the Sixth Committee addressed to the President of the General Assembly.

⁹ M. Hmoud, Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism, *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), S. 1035.

¹⁰ UN Doc. A/59/894, Appendix I to the Letter dated 3 August 2005 from the Chairman of the Sixth Committee addressed to the President of the General Assembly.

¹¹ S. von Schorlemer, Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism, *European Journal of International Law* 2003, S. 271.

¹² UN Doc. A/62/37; Eleventh Session: Report of the Ad Hoc Committee established by GA Res. 51/210 of 17 December 1996, Annex S. 9.

¹³ M. Hmoud, Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism, *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), S. 1040.

Gesetze können sowohl Straftatbestände des nationalen als auch solche des internationalen Strafrechts sein. Meist würde es sich wohl um Kriegsverbrechen wegen Verstoß gegen die Genfer Konventionen handeln.

Für die Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) war der Koordinatorenentwurf zu Art. 18 in zweierlei Hinsicht unbefriedigend. Zum einen gehe Art. 18 zu weit, da die Streitkräfte der Mitgliedstaaten nicht auf Grundlage des Konventionsstrafatbestandes zur Verantwortung gezogen werden könnten. Zum anderen aber gehe er nicht weit genug, denn durch die strikte Beschränkung der Ausnahme in Abs. 2 und 3 auf staatliche Streitkräfte würden Akte von nicht staatlichen Befreiungsbewegungen dem Anwendungsbereich der Konvention unterworfen. Dies könnte dazu führen, dass ein an sich nach Genfer Recht „legaler“ oder bei Illegalität als Kriegsverbrechen verfolgbarer Akt einer solchen Bewegung als terroristischer Akt im Sinne der Konvention verfolgbar wäre. Um dieses Ergebnis und damit eine Kriminalisierung völkerrechtlich anerkannter Akteure zu verhindern, unterbreiteten die OIC-Staaten hinsichtlich der Absätze 2 und 3 folgenden Gegenvorschlag:

(2) The activities of the parties during an armed conflict, including in situations of foreign occupation, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, are not governed by this Convention.

(3) The activities undertaken by the military forces of a state, in the exercise of their official duties, inasmuch as they are in conformity with international law, are not governed by this Convention.¹⁴

Durch den Bezug auf „Parteien“ eines bewaffneten Konfliktes allgemein statt auf die nationalen Streitkräfte würde der Ausschluss von der Konvention auch auf die von den Genfer Konventionen anerkannten „Befreiungsbewegungen“ ausgeweitet.¹⁵ Auch solche „Freiheitskämpfer“ wären demnach nicht nach der Terrorismuskonvention verfolgbar, sondern im Anwendungsbereich des Genfer Rechts gegebenenfalls als Kriegsverbrecher nach Völkerstrafrecht.

Bemerkenswert ist, dass auch der Alternativvorschlag des IKRK eine sehr weitgehende Ausnahme für alle bewaffneten organisierten Gruppen vorsieht, die auch im Falle *nicht* internationaler Konflikte mit staatlichen Streitkräften vom Anwendungsbereich der Konvention ausgenommen sein sollen. Dies rechtfertigt das IKRK, anders als die OIC, nicht mit der Legitimität nationaler Befreiungskämpfe, sondern mit dem Interesse an möglichst weitgehender Bindung auch nicht staatlicher Akteure an die Genfer Konventionen. Nur wenn sie selbst einen Anspruch auf Behandlung nach humanitärem Völkerrecht hätten, könnten solche Kämpfer dazu bewogen werden, sich selbst an die Regeln des Genfer Rechts zu halten.¹⁶ Zudem sei zur Befriedung eines Landes eine Amnestie am Ende des Konflikts nützlicher als konsequente Strafverfolgung der Rebellen als Terroristen. Einer solchen Amnestie aber stünde die Verpflichtung aus der Konvention entgegen, Terroristen zu verfolgen und abzuurteilen.

Was die Aktivitäten staatlicher Streitkräfte außerhalb bewaffneter Konflikte angeht, so soll nach dem Vorschlag der OIC die Unanwendbarkeit der Konvention von der Legalität des jeweiligen Aktes abhängen. Dieser Vorschlag wurde von den westlichen Staaten vehement abgelehnt, da es dann an der Einschätzung des jeweiligen zur Verfolgung aufgerufenen Staates läge, ob ein Akt rechtmäßig oder rechtswidrig ist und der jeweilige Täter nach der Konvention zu verfolgen ist oder nicht.

2.2. Aktuelle Kompromissvorschläge

Nachdem bezüglich Art. 18 des Entwurfs wegen dieser unterschiedlichen Auffassungen über Jahre hinweg keine Einigung erzielt werden konnte, kam ab 2005 wieder Bewegung in die festgefahrenen Verhandlungen. Ausweg sollte ein zusätzlicher Abs. 5 zu Art. 18 sein, der das humanitäre Völkerrecht vom Anwendungsbereich der Konvention deutlich abgrenzen und so auch die Frage klären soll, welche nicht-staatlichen Akteure eines bewaffneten Konflikts vom Anwendungsbereich der Konvention ausgenommen werden. Im Folgenden sollen die beiden wichtigsten und meistdiskutierten Kompromissvorschläge für einen solchen Abs. 5 vorgestellt und bewertet werden.

3. Das sogenannte „Liechtenstein“-Proposal

Die Delegation Liechtensteins schlug 2005 einen neuen Art. 18 Abs. 5 vor, nach dem alle Akte, die dem humanitären Völkerrecht unterliegen, vom Anwendungsbereich der Konvention ausgenommen wären:

(5) Nothing in this Convention makes acts unlawful which are governed by international humanitarian law and which are not unlawful under that law.

Um die Folgen einer solchen Ausnahme für die Konvention beurteilen zu können, muss zunächst geklärt werden, welche möglichen terroristischen Akte im Sinne der Definition in Art. 2 der Konvention von den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen erfasst sein können. Erst bezüglich dieser Taten stellt sich gemäß dem zweiten Halbsatz des Liechtenstein-Vorschlags die Frage, welche Akte nach humanitärem Völkerrecht noch legal sind.

3.1. “Acts which are governed by international humanitarian law ...”

Das Genfer Recht stellt hinsichtlich seiner Anwendbarkeit vielfältige Hürden auf, die für moderne terroristische Vereinigungen wie Al Quaida, Hamas oder Hizbollah kaum überwindbar scheinen.

¹⁴ UN Doc. A/57/37 v. 1. Februar 2002, Annex IV.

¹⁵ M. Hmoud, Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism, *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), S. 1038.

¹⁶ J. Pejić, Terrorist Acts and Groups: A Role for International Law?, *British Yearbook of International Law* 75 (2004), S. 71 (75 f.); B. Saul, *Defining Terrorism in International Law*, Oxford 2006, S. 189.

3.1.1. Bewaffneter Konflikt

Erste Schwelle ist für alle Arten von terroristischer Gewalt die des „bewaffneten Konfliktes“ im Sinne des gemeinsamen Art. 2 der Genfer Abkommen. Nach einhelliger Auffassung setzt ein solcher Konflikt eine Intensität voraus, die über einzelne Bombenanschläge oder Überfälle, wie sie von Gruppen wie den oben genannten gemeinhin verübt werden, hinausgeht.¹⁷ Die Internationalisierung und weltweite Vernetzung der Terroristen und die erhöhte Zahl von Anschlägen allein lassen das altbekannte Phänomen nicht zu einem bewaffneten Konflikt werden. Ein solcher würde eine offene Auseinandersetzung von identifizierbaren Konfliktparteien in einem bestimmten Gebiet voraussetzen.¹⁸

3.1.2. Subjektsqualität von Befreiungsbewegungen

Zudem fehlt es an der „Parteifähigkeit“ der meisten Befreiungsbewegungen bezüglich der Genfer Abkommen. Grundsätzlich sind nur Staaten Parteien eines bewaffneten Konfliktes, da diese als Völkerrechtssubjekte Adressat der Verpflichtungen nach humanitärem Völkerrecht sind. Während diese Regel in den vier Genfer Abkommen selbst ausnahmslos durchgehalten wird, wurde im Ersten Zusatzprotokoll [ZP I] von 1977 in Anbetracht der modernen Konflikte, in denen sich nur noch selten Staaten gegenüberstehen, eine erste Erweiterung kodifiziert: In Art 1 Abs. 4 ZP I werden Konflikte, in denen Bewegungen in einem internen Konflikt für ihr Selbstbestimmungsrecht kämpfen, internationalen Konflikten gleichgestellt und als bewaffnete internationale Konflikte im Sinne der Genfer Abkommen angesehen, wenn zugleich die beteiligte Befreiungsbewegung gemäß Art. 96 Abs. 3 ZP I ihre Bindung an das Genfer Recht erklärt.¹⁹

Auch eine Erfassung umstrittener Bewegungen durch das Zweite Zusatzprotokoll [ZP II] zu den Genfer Abkommen und damit durch humanitäres Völkerrecht im internen bewaffneten Konflikt ist nur in Ausnahmefällen denkbar. Um als Partei im Sinne des ZP II anerkannt werden zu können, setzt Art. 1 ZP II ein gewisses Maß an Organisation der Gruppe mit einheitlicher Führung und Kontrolle über ein eigenes Territorium voraus.²⁰ Diese Anforderungen erfüllen moderne Terrornetzwerke nicht. „*Vereinzelt auftretende Gewaltakte*“ sind nach Art. 1 Abs. 2 ZP II ausdrücklich kein interner Konflikt im Sinne des Genfer Rechts.²¹

In anderen Bereichen, etwa was den Palästinakonflikt angeht, stellt sich das Problem, dass maßgebliche Staaten nicht Partei des Zweiten Zusatzprotokolls sind und die Bestimmungen dieses Protokolls in diesem Konflikt schon deshalb nicht anwendbar sind. Die Verbindlichkeit der Regeln des Zweiten Zusatzprotokolls als Völkergewohnheitsrecht ist fraglich.²²

3.1.3. Kombattantenstatus

Eine weitere Frage hinsichtlich der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts ist die nach dem Kombattantenstatus der Mitglieder solcher Bewegungen gemäß Art. 43 ZP I. Auch diesbezüglich werden nur die wenigsten modernen

„Freiheitskämpfer“ die Anforderungen des Genfer Rechts erfüllen und so auch aus diesem Grund nicht der Konvention unterfallen. Daran ändert sich auch bei Anwendbarkeit von Art. 44 ZP I nichts, denn trotz der geringeren Anforderungen an den Kombattantenstatus zielen moderne Terroristen gerade darauf, bei ihren Aktionen nicht als eine von Zivilisten unterscheidbare Gruppe aufzutreten.²³

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass schon der Bereich, in dem des einen Freiheitskämpfer und des anderen Terrorist überhaupt von humanitärem Völkerrecht erfasst sein *kann*, sehr klein ist. Es müsste sich um eine gut organisierte Bewegung handeln, die eigenes Gebiet kontrolliert und deren bewaffneter Kampf eine Intensität erreicht hat, die über einzelne Attacken und Anschläge hinausgeht und zu einem „bewaffneten Konflikt“ erwachsen ist. Zudem müsste die jeweils einschlägige Konvention – sofern sie nicht gewohnheitsrechtlich gilt – im konkreten Konflikt anwendbar sein. Nur ein sehr kleiner Teil der fraglichen Befreiungsbewegungen ist also überhaupt vom zweiten Halbsatz der Liechtenstein-Formel betroffen, der nach der Rechtmäßigkeit des jeweiligen Aktes gemäß humanitärem Völkerrecht fragt und von der die Anwendbarkeit der umfassenden Terrorismuskonvention zusätzlich abhängig sein soll.

3.2. „... and which are not unlawful under that law“

Das Genfer Recht, insbesondere das den Schutz von Zivilisten in bewaffneten internationalen Konflikten dienende 4. Genfer Abkommen und das Erste Zusatzprotokoll sowie der allen Konventionen gemeinsame Art. 3 und das Zweite Zusatzprotokoll für nicht-internationale Konflikte, verbieten gezielte Angriffe auf die Zivilbevölkerung, wie sie den modernen Terrorismus kennzeichnen.²⁴ Kaum ein terroristischer Akt im Sinne von Art. 2 des Konventionentwurfes wäre also nach humanitärem Völkerrecht rechtmäßig.

¹⁷ International Humanitarian Law and the challenges of Contemporary armed conflicts, S. 8 f sowie 17 f; in: Report of the ICRC anlässlich der 28. Konferenz des Roten Kreuzes, Genf 2003.

¹⁸ M. Sassòli, Terrorism and War, Journal of International Criminal Justice 4 (2006), S. 965.

¹⁹ J. Pictet (Hrsg.), ICRC – Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977, Nijhoff, Genf 1987, S. 41 ff.

In Anbetracht der fehlenden Ratifizierung des ZP I durch wichtige Akteure wie die USA und Israel (www.icrc.org/internationallaw, Stand 6. Februar 2007) stellt sich die Frage nach dem Charakter dieser Vorschrift als Gewohnheitsrecht. Das IKRK geht von gewohnheitsrechtlicher Bindung aus; siehe auch: B. Saul, Defining Terrorism in International Law, Oxford 2006, S. 76.

²⁰ J. Klabbers, Rebel with a Cause? Terrorists and Humanitarian Law, European Journal of International Law 2003, 304.

²¹ Ebd., S. 305.

²² G. Guillaume, Terrorisme et Droit International, Recueil des Cours 1989 III, S. 376.

²³ H. P. Gasser, Acts of Terror, “terrorism” and international humanitarian law, Revue International du Croix Rouge 2002, 547 (563).

²⁴ A. Cassese, The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law, Journal of International Criminal Justice 4 (2006), S. 944; H. P. Gasser, Acts of Terror, “terrorism” and international humanitarian law, Revue International du Croix Rouge 2002, 547 (557).

Gemäß Art. 51 Abs. 2 ZP I und Art. 13 Abs. 2 ZP II sind alle Angriffe auf Zivilisten mit dem Ziel, Schrecken unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten, verboten. Art. 33 Abs. 1 des 4. Genfer Abkommens verbietet für internationale Konflikte allgemein jede Maßnahme, die die Einschüchterung oder Terrorisierung der Zivilbevölkerung bezweckt. Des Weiteren sind Angriffe verboten, bei denen nicht zwischen Zivilbevölkerung und Streitkräften unterschieden wird (Art. 51 Abs. 4 ZP I). Auch zivile Gebäude und sonstige Objekte sind durch Art. 52 ZP I entsprechend geschützt. Für Terroristen besonders interessante Ziele wie etwa Kernkraftwerke oder Staudämme dürfen als besonders gefährdete Objekte gemäß Art. 56 ZP I bzw. Art. 15 ZP II unter keinen Umständen angegriffen werden. Geiselnahmen sowie die Tötung oder Misshandlung von Personen, die nicht länger an Kampfhandlungen teilnehmen, sind nach Art. 75 ZP I und dem gemeinsamen Art. 3 sowie Art. 4 Abs. 2 a/b ZP II verboten.

Dieser kurze Überblick macht deutlich, dass beinahe alles, was nach nationalem und internationalem Strafrecht als Terrorismus angesehen wird, auch im humanitären Völkerrecht verboten ist. Deshalb wären solche Aktionen nach dem Liechtenstein-Vorschlag wegen der Rückausnahme in Halbsatz 2 vom Anwendungsbereich der Terrorismuskonvention erfasst. Die genannten Vorschriften können als Völkergewohnheitsrecht angesehen werden.²⁵ Ein Bereich, in dem ein Akt Art. 2 des Konventionsentwurfs unterfiele ohne zugleich nach humanitärem Völkerrecht verboten zu sein, ist nur bei Angriffen auf die Streitkräfte eines Landes während eines bewaffneten Konfliktes denkbar.²⁶ Ist eine bewaffnet kämpfende Gruppe nach Art. 1 Abs. 4 ZP I oder nach Art. 1 ZP II vom Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts erfasst, so ist es ihr nicht verboten, die Streitkräfte der anderen Konfliktpartei anzugreifen.

Allerdings ist die Rechtmäßigkeit eines solchen Angriffs wiederum eingeschränkt, nämlich nach den Regeln des Haager Rechts betreffend die Mittel der Kriegsführung selbst, wie sie insbesondere in der Haager Landkriegsordnung von 1907 niedergelegt sind, die mittlerweile Gewohnheitsrecht kodifiziert. Darüber hinaus sind auch Angriffe mit chemischen, biologischen und Atomwaffen nach den einschlägigen internationalen Verträgen verboten und wären damit von der umfassenden Terrorismuskonvention erfasst.

Auch besteht – wie von manchen befürchtet – bei einer Behandlung von nicht staatlichen Akteuren nach Genfer Recht nach dem gemeinsamen Art. 3 keine Gefahr einer indirekten rechtlichen Anerkennung dieser Kämpfer. Art. 3 letzter Satz stellt ausdrücklich klar, dass die Anwendung auf die Rechtsstellung der am Konflikt beteiligten Personen keinerlei Einfluss hat.²⁷ Art. 4 des Ersten Zusatzprotokolls wiederholt diese Klarstellung für alle Situationen, in denen humanitäres Völkerrecht anwendbar ist.²⁸

Der Liechtenstein-Vorschlag birgt also kaum das Potential für eine Aushöhlung der umfassenden Terrorismuskonvention hinsichtlich der Verfolgbarkeit von Personen, die in der Anschauung einiger einen legitimen Kampf führen, für andere aber Terroristen sind. Die allermeisten Bewegungen,

denen solche Kämpfer angehören, werden schon gar nicht von den Genfer Abkommen sowie den Zusatzprotokollen erfasst. Aber selbst wenn humanitäres Völkerrecht einmal anwendbar wäre, sind nach diesem Recht Taten, die der Terrorismusdefinition in Art. 2 der Konvention unterfallen würden, in aller Regel auch nach humanitärem Völkerrecht verboten, sodass die Rückausnahme in Art. 18 Halbsatz 2 des Liechtenstein-Vorschlages greifen würde und der Akt nach Art. 2 der Konvention verfolgbar wäre.²⁹

Diese Erkenntnis scheint auch der Grund dafür zu sein, dass die OIC-Staaten dem Liechtenstein-Vorschlag zögerlich gegenüber standen. Die Bedenken der westlichen Staaten liegen wohl eher im politischen Bereich. Da die Anwendbarkeit der Konvention mit einem solchen Art. 18 Abs. 5 in der Hand derer läge, die im konkreten Fall zu entscheiden hätten, was nach humanitärem Völkerrecht rechtmäßig ist und was nicht, könnte der über Strafverfolgung oder ein Auslieferungsgesuch entscheidende Staat auch über die Anwendbarkeit der Konvention entscheiden. Die Missbrauchsgefahr einer solchen subjektiven Entscheidungsmöglichkeit ist nicht von der Hand zu weisen. Gleichwohl ist diese Gefahr aufgrund der Justiziabilität der Verpflichtungen aus der Konvention vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH)³⁰ zumindest abgemildert.

4. Der Koordinatorenvorschlag für einen neuen Art. 18 Abs. 5

Nachdem sich im Laufe des Jahres 2006 abzeichnete, dass der Liechtenstein-Vorschlag nicht konsensfähig sein würde und auch verwandte Folgevorschläge keine Einigung brachten, unterbreitete die Koordinatorin der Verhandlungen im *Ad-Hoc*-Ausschuss 51/210 in der elften Verhandlungsrunde im Februar 2007 einen neuen Kompromissvorschlag.³¹ Dieser ist seither Grundlage der weiteren Diskussion. Der Vorschlag schnürt ein Paket aus einem neuen Präambelparagraphen, einem Zusatz in Art. 18 Abs. 4 sowie einem neuen Abs. 5. Er soll die ausstehenden Fragen zur Verfolgbarkeit von Militärangehörigen und der Abgrenzung zum humanitären Völkerrecht lösen. Der Zusatz zur Präambel lautet wie folgt:

Noting that the activities of military forces of States are governed by rules of international law outside the framework of this Convention and that the exclusion of certain actions

²⁵ A. Cassese, The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law, *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), S. 945.

²⁶ M. Sassòli, Terrorism and war, *Oxford Journal of International Criminal Justice* 04 (2006), S. 968.

²⁷ J. Klabbers, Rebel with a Cause? Terrorists and Humanitarian Law, *European Journal of International Law* 2003, S. 303.

²⁸ Ebd., S. 304.

²⁹ M. Hmoud, Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism, *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006), S. 1042.

³⁰ Vergleiche Art. 23 Abs. 1 des Konventionsentwurfes.

³¹ UN Doc. A/62/37; Eleventh Session: Report of the Ad Hoc Committee established by GA Res. 51/210 of 17 December 1996, Annex S. 8.

from the coverage of this Convention does not condone or make lawful otherwise unlawful acts, or preclude prosecution under other laws [...].

Der neue Präambelparagraph stammt wortgleich aus der Nuklearterrorismuskonvention von 2005³² und stellt lediglich klar, dass der Anwendbarkeitsausschluss bezüglich nationaler Streitkräfte in der Terrorismuskonvention die Verfolgbarkeit von Angehörigen dieser Streitkräfte nach anderen Normen unangetastet lässt. Nach einhelliger Lesart können solche anderen Normen sowohl dem jeweiligen nationalen als auch dem internationalen Strafrecht entstammen.

Da der Präambelzusatz „agreed language“ aus anderen Konventionen darstellt und auch inhaltlich unproblematisch und allgemein akzeptabel scheint, soll sich die hiesige Diskussion des neuen Vorschlages auf die Änderungen in den Abs. 4 und 5 konzentrieren. Art. 18 Abs. 4 soll um einen Halbsatz am Ende des bisherigen Textes ergänzt werden:

[...] nor precludes prosecution under other laws; acts which would amount to an offence as defined in article 2 of this Convention remain punishable under such laws.

Der Liechtenstein-Vorschlag für einen neuen Abs. 5 soll durch folgende Formulierung ersetzt werden:

(5) This Convention is without prejudice to the rules of international law applicable in armed conflict and particularly to those applicable to acts lawful under international humanitarian law.

Fraglich ist, was für Auswirkungen dieser neue Kompromissvorschlag auf den Anwendungsbereich der Konvention hinsichtlich der Verfolgbarkeit von Angehörigen der Streitkräfte der Vertragsparteien und der Abgrenzung zum humanitären Völkerrecht hätte.

4.1. Anwendbarkeit auf Angehörige nationaler Streitkräfte

Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass der Zusatz in Abs. 4 über den bisherigen Inhalt nicht hinausgeht und nur eine Klarstellung dessen ist, was schon der bisherige Wortlaut sagt: Auch wenn Angehörige der nationalen Streitkräfte nach Art. 18 Abs. 3 und 4 von einer Verfolgung gemäß der umfassenden Terrorismuskonvention ausgenommen sind, bleibt ihre Verfolgbarkeit nach anderen Normen unberührt. Solche Normen können solche des nationalen als auch des internationalen Strafrechts sein. Zu denken ist insbesondere an Verstöße gegen die Genfer Abkommen, die nach Völkerstrafrecht als Kriegsverbrechen verfolgt werden können. Für eine solche Auslegung spricht nicht zuletzt die Wendung „*would amount*“. Die Formulierung im Konjunktiv macht deutlich, dass solche Taten, die eigentlich in den Anwendungsbereich der Konvention fielen, wegen Abs. 3 gerade nicht nach der Konvention verfolgbar sind. Die Grundlage für eine solche Verfolgbarkeit bleibt jedoch die jeweilige Norm außerhalb der Konvention.

Ohne inhaltlich Neues zu bringen würde der neue Halbsatz deshalb nur dem Ziel dienen, Zweifel an der Verfolgbarkeit von Kriegsverbrechen durch Angehörige nationaler Streitkräfte auch nach Abschluss der Konvention auszuräumen.³³ Eine absolute Straffreiheit solcher Täter wird es auch nach Inkrafttreten der Konvention nicht geben. Insofern wiederholt Art. 18 Abs. 4 des Entwurfes die Aussage des neuen Präambelparagraphen aus der Nuklearterrorismuskonvention.

4.2. Abgrenzung der Konvention zum humanitären Völkerrecht

Im Vergleich zur inhaltlich klaren Formulierung des Liechtenstein-Vorschlages ist der neue Koordinatorenvorschlag zu Abs. 5 deutlich weniger eindeutig.

Fraglich ist schon, was unter „*without prejudice*“ verstanden werden soll. Wenn damit tatsächlich nur gemeint ist, dass andere in bewaffneten Konflikten anwendbare Völkerrechtsnormen unabhängig von der Konvention gelten, dann sagt der Zusatz inhaltlich nichts aus, was nicht schon in Art. 18 Abs. 1 von der Formulierung „*Nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and possibilities [...] under international law, in particular [...] international humanitarian law*“ aussagt. „*Without prejudice*“ würde dann dasselbe bedeuten wie „*nothing affects*“. Es würde nur klargestellt, dass die Verfolgbarkeit nach Art. 2 der Konvention nichts über die Einordnung eines Aktes im humanitären Völkerrecht aussagt.

Soll „*without prejudice*“ aber heißen, dass ein nach humanitärem Völkerrecht legaler Akt (etwa ein Angriff einer Befreiungsbewegung im Sinne von Art. 1 Abs. 4 ZP I auf die Streitkräfte der anderen Konfliktpartei) nicht unter die Konvention fällt, dann käme der Inhalt des neuen Abs. 5 dem des Liechtenstein-Vorschlages sehr nahe. Die Reichweite der Ausnahme von der Konvention wäre dann – wie oben gezeigt – sehr begrenzt.

Richtig dürfte jedoch das erstgenannte Verständnis des Zusatzes sein. „*Without prejudice*“ im Sinne eines „lässt unberührt“ bedeutet nicht, dass ein nach Genfer Recht rechtmäßiger Akt nicht unter die Konvention fällt, sondern lediglich, dass die Regeln des humanitären Völkerrechts, die auf einen solchen Akt Anwendung finden durch die Konvention nicht beeinflusst werden.³⁴ Für die Staaten, die durch Art. 18 eine Aufweichung des Terrorismustatbestandes aus Art. 2 hinsichtlich bewaffneter nicht staatlicher Akteure befürchten, wäre der neue Vorschlag also durchaus attraktiv. Ihre Bedenken sind deshalb wohl auch hier weniger juristischer als politischer Natur. Die Gefahr einer bewussten Missinterpretation des einigermäßen doppeldeutigen Wortlauts der Norm durch

³² International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism, UN Doc. A/Res/59/290 v. 15. April 2005.

³³ UN Doc. A/62/37; Eleventh Session: Report of the Ad Hoc Committee established by GA Res. 51/210 of 17 December 1996, Annex S. 9 Para 17.

³⁴ UN Doc. A/62/37; Eleventh Session: Report of the Ad Hoc Committee established by GA Res. 51/210 of 17 December 1996, Annex S. 9 Para 18.

Sympathisanten von Befreiungsbewegungen besteht. Auch hier kann aber gegenüber solchen Bedenken auf die Justizialität der Konvention durch den IGH verwiesen werden.

Eine Besonderheit gegenüber dem Liechtenstein-Vorschlag beinhaltet der neue Vorschlag zudem insoweit, als ausdrücklich nur das in dem jeweiligen Konflikt anwendbare Kriegsvölkerrecht in Bezug genommen wird („*the rules of international law applicable in armed conflict*“), sodass für Parteien eines Konfliktes, die die Genfer Zusatzprotokolle nicht ratifiziert haben, ein nach der Konvention verbotener und zugleich nach humanitärem Völkerrecht erlaubter Akt gegen sie praktisch nicht denkbar ist. Denn für solche Staaten würden die problematischen Bestimmungen in Art. 1 Abs. 4 ZP I und die Regeln des Zweiten Zusatzprotokolls, die nicht staatliche bewaffnete Gruppen zu legitimen Konfliktparteien machen, nicht gelten. Deshalb könnten auch keine rechtmäßigen Angriffe von dieser Seite verübt werden. Diese Abgrenzung „à la carte“ zum humanitären Völkerrecht könnte den Vorschlag insbesondere für die USA und Israel interessant machen. Dies ist jedoch nur dann richtig, wenn man nicht von einer völkergewohnheitsrechtlichen Geltung der fraglichen Normen ausgeht.³⁵

5. Fazit

Nachdem im Rahmen des *Ad-Hoc*-Ausschusses eine Terrorismusdefinition mit Art. 2 des Koordinatorenentwurfes abschließend ausgehandelt ist³⁶, ist die Möglichkeit, nationale Befreiungsbewegungen durch eine Modifikation ihres Anwendungsbereiches von der Konvention auszunehmen, sehr beschränkt.

Eine Freistellung solcher Gruppen durch eine Abgrenzung der Konvention zum Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts kann überhaupt nur wenige, sehr gut organisierte Gruppen betreffen. Zudem muss das Ausmaß ihrer Aktionen die Schwelle des „bewaffneten Konfliktes“ im Sinne der Genfer Konventionen überschritten haben, was bei „normalem“ Terrorismus nicht der Fall sein dürfte. Schließlich

müssten die maßgeblichen Bestimmungen des Genfer Rechts zu nicht staatlichen Akteuren in dem konkret fraglichen Konflikt anwendbar sein. Da es sich um Bestimmungen aus den nicht allseitig ratifizierten Zusatzprotokollen handelt und die gewohnheitsrechtliche Geltung dieser Normen zumindest fraglich ist, sind auch deshalb nur die seltensten Fälle von „Befreiungsterrorismus“ vom humanitären Völkerrecht erfasst.

Der Versuch der OIC, über einen Vorrang des humanitären Völkerrechts vor der Verfolgbarkeit nach der umfassenden Terrorismuskonvention eine Ausnahme für „Freiheitskämpfer“ festzuschreiben, ist also wenig Erfolg versprechend. Eine solche Ausnahme lässt sich aus eben genannten Gründen weder durch den Liechtenstein-Vorschlag noch durch den noch vorsichtiger formulierten neuen Kompromissvorschlag der Koordinatorin erreichen.

Die Zögerlichkeit der westlichen Staaten, einem dieser Kompromissvorschläge zuzustimmen beruht deshalb wohl auch weniger auf juristischen Bedenken an ihrem Aussagegehalt als vielmehr auf einem Unwohlsein gegenüber dem Interpretationsspielraum, den ein entsprechender Art. 18 Abs. 5 den Vertragsstaaten lässt. Es stellt sich die Frage, ob man das relativ hohe Maß an Ambiguität hinnimmt und damit die Zustimmung der OIC zur umfassenden Terrorismuskonvention erkaufte, oder ob man weiterhin ohne eine solche Konvention auskommen will. Die abschließende Beurteilung der Kompromissvorschläge wird deshalb nicht in erster Linie auf völkerrechtlicher, sondern auf einer politischen Abwägung basieren müssen. ■

³⁵ Insbesondere für Art. 1 Abs. 4 ZP I ist die gewohnheitsrechtliche Geltung strittig.

³⁶ Keine der Verhandlungsparteien, auch nicht die OIC-Staaten, fordern eine Neuverhandlung von Art. 2. Es wird allgemein anerkannt, dass – um überhaupt zu einer Einigung kommen zu können – die weiteren Verhandlungen auf den Anwendungsbereich beschränkt bleiben müssen.

Der Oslo-Prozess: multilaterale Verhandlungen über ein völkerrechtlich verbindliches Verbot von Streumunition* (Oslo, Lima)

Jana Hertwig**

1. Einleitung

Die Problematik des Einsatzes von Streubomben und Streumunition ist nicht neu. Bereits während des Zweiten Weltkrieges wurde Streumunition von Deutschland und der Sowjetunion entwickelt und eingesetzt.¹ Heute stellen Streubomben eine der am meisten verwendeten Luftabwurfaffen dar.² Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurde Streumunition in nachweislich 19 militärischen Konflikten³ eingesetzt,⁴ zuletzt von Großbritannien und den USA im Irak 2003 und von Israel im Libanon 2006⁵. Die Dunkelziffer dürfte aber höher liegen, Schätzungen zufolge bei 25 Ländern.⁶ Eine Vielzahl von Staaten (wie Israel, Russland, USA), aber auch nicht-staatliche Akteure (wie Hisbollah, Taliban) haben Streumunition bislang benutzt.⁷ Es wird vermutet, dass bis zu 70 Staaten Streubomben und Streumunition in unbekanntem Umfang bereithalten;⁸ allein China, Russland und die USA sollen zusammen über drei Milliarden Streumunition verfügen.⁹ In mehr als 30 Staaten – darunter auch in Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) (wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien) – wird Streumunition produziert.¹⁰

Streubomben (Cluster Bombs) werden mittels Trägersystemen (Abstandsflugkörpern, Raketen) von Flugzeugen oder Hubschraubern abgeworfen bzw. mittels Haubitzen, Geschützen oder Raketen von Bodentruppen zum Einsatz gebracht. Beim Abwurf aus Trägersystemen öffnet sich die Streubombe und bis zu 1.000 Einheiten Streumunition (Cluster Bomb Units) gelangen auf feindliches Gebiet. Beim Einsatz durch Bodentruppen können ebenfalls erhebliche Mengen an Streumunition über ein großes Gebiet verteilt werden. So verstreut beispielsweise eine Salve des MLRS Raketenwerfers (Multiple Launch Rocket System) bis zu 8.000 Einheiten Streumunition über eine Fläche von bis zu einem Quadratkilometer, was in etwa 200 Fußballfeldern entspricht.¹¹

Das größte Problem im Zusammenhang mit der Verwendung von Streumunition besteht darin, dass ihr Einsatz mit einer besonders hohen Blindgängerrate verbunden ist. Untersuchungen haben ergeben, dass bis zu 40 Prozent der Streumunition beim Aufschlag nicht explodiert.¹² Im Einzelfall kann die Blindgängerrate sogar bei 100 Prozent liegen.¹³ Es existieren keine genauen Angaben darüber, wie viel Streumunition als Blindgänger in den betreffenden Gebieten eingesetzt wurde und wie viel als Blindgänger noch herumliegt; mindestens Hunderte von Millionen wurden verwendet, Milliarden Streumunition könnten eingesetzt worden sein.¹⁴ Streumunition verbleibt explosionsbereit im feindlichen Gebiet und kann jederzeit einen Menschen töten oder erheblich verletzen, sollte er sich nähern oder die Munition berühren.¹⁵

Die Wirkung von Streumunition ist mithin vergleichbar mit derjenigen von Landminen, die darauf ausgerichtet sind zu explodieren, sobald sich ihr eine Person (Antipersonenmine)

* Der Aufsatz basiert auf einem Vortrag, den die Autorin im Sommersemester 2007 an der Juristischen Fakultät der TU Dresden zum Thema „Verbotene Kampfmittel in bewaffneten Konflikten“ gehalten hat. Die Autorin dankt für wertvolle Hinweise und die Bereitstellung der Konferenzdokumente *Heinrich Haupt* und *Burkhard Ducoffre* (Auswärtiges Amt/Referat für konventionelle Abrüstung/deutsche Delegation bei den Verhandlungen im Rahmen des Oslo-Prozesses) sowie *Stephanie Karner* (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Wien).

** Ass. iur. *Jana Hertwig*, LL.M. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin bei Prof. Dr. Dr. *Sabine von Schorlemer* (Lehrstuhl für Völkerrecht, Recht der Europäischen Union und Internationale Beziehungen/Juristische Fakultät Dresden); sie promoviert zur „Bekämpfung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen im Rahmen der Europäischen Union“.

¹ Handicap International, *Circle of Impact: The Fatal Footprint of Cluster Munitions on People and Communities* (May 2007), S. 16, abrufbar unter <http://www.handicap-international.org.uk>. Diese und die nachfolgenden Internetquellenangaben mit Stand vom 23. November 2007.

² <http://www.stopclustermunitions.org>.

³ Einsatzorte waren: Afghanistan, Albanien, Äthiopien, Bosnien und Herzegowina, Eritrea, Falklandinseln, Irak, Jugoslawien (einschließlich Kosovo), Kambodscha, Kuwait, Laos, Libanon, Nagorny-Karabach, Saudi-Arabien, Sierra Leone, Sudan, Tschad, Tschetschenien, Vietnam, vgl. Aktionsbündnis Landmine.de, Im Brennpunkt: Streubomben und Streumunition. Die tödliche Gefahr (2005), S. 10, <http://www.landmine.de>.

⁴ Chronologie bei Handicap International, a.a.O. (Fn. 1), S. 15; Israel, Syrien, Tadschikistan werden als weitere Einsatzorte benannt.

⁵ Israel soll in den letzten 72 Stunden des währenden Konflikts 90 Prozent der eingesetzten Streumunition zum Abwurf gebracht haben, obwohl der Waffenstillstand bereits als vereinbart galt. Zudem soll der Abwurf in einem von Landwirtschaft geprägten Teil Südlibanons (70 Prozent) erfolgt sein. Mindestens 150 Dörfer sollen betroffen sein. Vgl. die Berichte von UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN OCHA), Situation Report 38 – Lebanon Response – 13 to 19 September 2006, S. 1, 2, <http://www.ochaonline3.un.org> und UN Mine Action Coordination Centre (UNMACC), 2006 Legacy Cluster Bombs in South Lebanon, MACC SL Newsletter Issue Eight (January 2007), S. 3, <http://www.maccsl.org> sowie die Hintergrundinformationen des IKRK unter <http://www.icrc.org>.

⁶ Vermutete Einsatzorte: Angola, Kaschmir, Kolumbien, Pakistan, Türkei, Westsahara, vgl. Aktionsbündnis Landmine.de, a.a.O. (Fn. 3), S. 10; vgl. weitere Vermutungen von Handicap International, a.a.O. (Fn. 1), Annex 2.

⁷ Vgl. die Chronologie bei Handicap International, *Id.*, S. 15.

⁸ Vgl. die Angaben bei Handicap International, Streubomben. Faktenblatt 2007, <http://www.handicap-international.de>.

⁹ Aktionsbündnis Landmine.de, a.a.O. (Fn. 3), S. 8.

¹⁰ Vgl. Aktionsbündnis Landmine.de, S. 7.

¹¹ *Id.*, S. 4.

¹² Handicap International, a.a.O. (Fn. 8).

¹³ Vgl. die Angaben bei Handicap International, Streumunition: Die wichtigsten Fakten, <http://www.handicap-international.de>.

¹⁴ So die Vermutung von Handicap International, *Fatal Footprint: The Global Human Impact of Cluster Munitions, Preliminary Report* (November 2006), S. 41, <http://www.handicap-international.de>.

¹⁵ Handicap International, a.a.O. (Fn. 8).

oder ein Fahrzeug (Antifahrzeugmine) nähert oder mit ihr in Kontakt gerät. Betroffen ist vor allem die Zivilbevölkerung: Frauen und Männer, die sich nach Beendigung des Konflikts wieder der Landwirtschaft widmen und auf ihren Feldern nicht explodierte Streumunition auffinden oder Kinder, welche die Streumunition auf Grund ihrer leuchtenden Farbe für Spielzeug halten.¹⁶ Untersuchungen haben ergeben, dass 98 Prozent aller aufgezeichneten Unfälle mit Streumunition die Zivilbevölkerung treffen.¹⁷

2. Völkerrechtliche Ausgangslage

Mit Blick auf die zahlreichen geltenden Regelungen des humanitären Völkerrechts, mithin die Bestimmungen des *ius in bello*, dem Recht im Krieg, ist zunächst der Frage nachzugehen, wie sich heute die völkerrechtliche Ausgangslage gestaltet, ob beispielsweise bereits Einsatzbeschränkungen bzw. Einsatzverbote für Streumunition bestehen und ob Handlungen, wie die Weitergabe und Herstellung von Streumunition, auf multilateraler Ebene Beschränkungen oder sogar Verboten unterliegen.

2.1. Verbot der Verursachung überflüssiger Verletzungen oder unnötiger Leiden

Bereits in Art. 23 lit. e) der Haager Landkriegsordnung (HLKO)¹⁸ aus dem Jahr 1907 war es untersagt, Waffen, Geschosse oder Stoffe zu gebrauchen, die geeignet sind, unnötig Leiden zu verursachen. Dieses auch schon in der St. Petersburger Erklärung von 1868¹⁹ enthaltene Verbot der „*maux superflus*“²⁰ gilt bis heute und prägt die wesentlichen Grundsätze des humanitären Völkerrechts, die bei der Verwendung von Kampfmitteln in bewaffneten Konflikten zu beachten sind.²¹ Im Jahr 1977 erfuhr diese Grundregel eine erneute Bestätigung und sogar Erweiterung im ersten Zusatzprotokoll (ZP I)²² zu den vier Genfer Rotkreuzabkommen (GA)²³ von 1949. In Art. 35 Abs. 2 des ZP I ist seither bestimmt, dass es als verboten gilt, Waffen, Geschosse und Material zu verwenden, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen. „Unnötiges Leiden“ ist zu verstehen als eine körperliche oder seelische Beeinträchtigung, die durch die Erfordernisse der militärischen Notwendigkeit nicht mehr zu rechtfertigen ist.²⁴ Verletzungen sind „überflüssig“, wenn sie entweder durch überhaupt kein Erfordernis der militärischen Notwendigkeit gedeckt sind oder wenn die durch die Waffenwirkung hervorgerufenen Verletzungen erkennbar außer Verhältnis zu den angestrebten militärischen Vorteilen stehen.²⁵ Die Verwendung von Kampfmitteln führt demnach insoweit zu unnötigen Leiden bzw. überflüssigen Verletzungen, als die zu erwartende Beeinträchtigung in keinem Verhältnis zu dem beabsichtigten rechtmäßigen militärischen Vorteil steht. Das Zufügen körperlicher wie seelischer Leiden ist nur insoweit gerechtfertigt, als es im Hinblick auf das angestrebte militärische Ziel notwendig ist. Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der eingesetzten Kampfmittel werden damit zur Rechtmäßigkeitsvoraussetzung des Waffeneinsatzes.²⁶

Dementsprechend müsste der Einsatz von Streumunition unnötige Leiden oder überflüssige Verletzungen verursachen. Dies kann aber nicht ohne weiteres angenommen wer-

den. Vielmehr kommt es darauf an, ob der Einsatz von Streumunition militärisch notwendig war. Die Schwierigkeit, die aber damit verbunden ist, besteht darin, dass in jedem einzelnen gelagerten Fall geprüft werden muss, ob die Verletzungen durch das Erfordernis der militärischen Notwendigkeit gedeckt waren oder ob die durch die Waffenwirkung hervorgerufenen Verletzungen erkennbar außer Verhältnis zu den angestrebten militärischen Vorteilen standen. Die Entscheidung darüber, ob der Einsatz von Streumunition unnötige Leiden oder überflüssige Verletzungen verursachte, ist somit einzelfallabhängig und kann von jeder Konfliktpartei unterschiedlich bewertet werden. Ein generelles Verbot für den Einsatz von Streumunition kann aus Art. 23 lit. e) HLKO sowie Art. 35 Abs. 2 ZP I nicht geschlussfolgert werden.

2.2. Verbot der Umweltschädigung

Lange Zeit galten die Belange der natürlichen Umwelt als eine nicht regelungs- und damit nicht schutzbedürftige Materie im Zusammenhang mit Fragen des humanitären Völkerrechts. Dies änderte sich im Jahr 1977, als mit dem Umweltkriegsübereinkommen (ENMOD)²⁷ ein Einsatzverbot für „umweltverändernde Techniken“ normiert wurde und in das erste Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen mit Art. 35 Abs. 3 und Art. 55 zwei wichtige Normen Einzug fanden. Seitdem gilt es gem. Art. 35 Abs. 3, 55 Abs. 1 ZP I als verbo-

¹⁶ Vgl. dazu den detaillierten und anschaulichen Bericht von Handicap International, a.a.O. (Fn. 1) sowie die Informationen auf der Webseite von Handicap International Deutschland unter <http://www.streubomben.de>.

¹⁷ Handicap International, a.a.O. (Fn. 14), S. 42.

¹⁸ Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs (IV. Haager Abkommen), 18. Oktober 1907, RGBl. 1910, 107.

¹⁹ Königlich Preussischer Staatsanzeiger vom 3. Dezember 1868, Nr. 286, S. 4786. Die St. Petersburger Erklärung beinhaltet ein Verbot von Geschossen aller Art von weniger als 400 Gramm.

²⁰ Vgl. vertiefend zur historischen Entwicklung des Verbots die Ausführungen von F. Kalshoven, Arms, Armaments and International Law, in: RCADI 191 (1985 II), S. 205 ff.

²¹ Weitere herausragende Grundsätze sind: kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung (Art. 22 HLKO und Art. 35 Abs. 1 ZP I), Verbot der Umweltschädigung (Art. 35 Abs. 3 ZP I und Art. 55 ZP I), Verbot unterschiedsloser Angriffe (Art. 51 Abs. 4, 5 ZP I) sowie spezielle Prüfpflichten von neuen Kampfmitteln (Art. 36 ZP I).

²² BGBl. 1990 II, 1551. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich nur auf international bewaffnete Konflikte. Die Bestimmungen des zweiten Zusatzprotokolls (BGBl. 1990 II, 1637), das den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte regelt, werden nicht untersucht. Dies bedeutet aber keinesfalls, dass sie weniger wichtig wären.

²³ Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte: I. GA) Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde (BGBl. 1954 II, 783), II. GA) Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See (BGBl. 1954 II, 813), III. GA) Behandlung der Kriegsgefangenen (BGBl. 1954 II, 838), IV. GA) Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten (BGBl. 1954 II, 917).

²⁴ S. Oeter, Kampfmittel und Kampfmethoden, in: D. Fleck (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten (1994), Kapitel 4, Rdnr. 402, Ziff. 3.

²⁵ *Id.*, Ziff. 2.

²⁶ *Id.*, Ziff. 1.

²⁷ UN Doc. A/RES/31/72, 10 December 1976. In Art. I ist ein Einsatzverbot für „umweltverändernde Techniken“ normiert, die weiträumige, lang andauernde oder schwerwiegende Auswirkungen haben. Verboten ist eine schwerwiegende Manipulation der Umwelt als Waffe.

ten, Mittel der Kriegführung zu verwenden, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, dass sie ausgedehnte, lang anhaltende und schwere Schäden der natürlichen Umwelt verursachen. Hintergrund der Regelungen war vor allem die amerikanische Kriegführung in Vietnam, bei der die natürliche Umwelt erheblich beschädigt wurde. Als „ausgedehnt“ kann ein Gebiet gelten, das mehrere hundert Quadratkilometer umfasst. „Lang anhaltend“ können Schäden sein, wenn sie über einen Zeitraum von mehreren Monaten (ungefähr eine Jahreszeit) hinaus anhalten. „Schwer“ kann eine Auswirkung sein, wenn sie eine ernste oder bedeutende Störung oder Schädigung des menschlichen Lebens, der natürlichen Hilfsquellen oder sonstiger Güter mit sich bringt.²⁸

Auch hier gestaltet sich die Rechtslage im Hinblick auf den Einsatz von Streumunition ähnlich wie bei der Prüfung nach überflüssigen Verletzungen oder unnötigen Leiden. Wiederum ist die Entscheidung darüber, ob mit dem Einsatz von Streumunition Regelungen des humanitären Völkerrechts verletzt wurden, vom Einzelfall abhängig. Die Verwendung von Streumunition kann durchaus ausgedehnt, lang anhaltend und schwer sein: So können schon beim einmaligen Einsatz 8.000 Einheiten Streumunition über eine Fläche von bis zu einem Quadratkilometer verstreut werden; Blindgänger liegen zumeist über mehrere Jahre ungesichert im Zielgebiet und bringen eine ernste Störung oder Schädigung des menschlichen Lebens, der natürlichen Hilfsquellen oder sonstiger Güter mit sich. Jedoch kann dies von jeder Konfliktpartei unterschiedlich bewertet werden. Und dies ist das Problem. Die Diplomatische Konferenz in Genf hatte 1977 mit Art. 35 Abs. 3, 55 ZP I ein absolutes Verbot nachhaltiger Umweltschäden in das humanitäre Völkerrecht eingeführt. Auch eine vorgebliche militärische Notwendigkeit vermag damit nicht den Einsatz umweltschädigender Kampfmittel und -methoden zu rechtfertigen. Erfasst werden mithin auch Kollateralschäden.²⁹ Um die Anwendungsschwelle möglichst gering zu halten, hat die Diplomatische Konferenz die Voraussetzungen kumulativ gehalten. Die Schädigung der natürlichen Umwelt muss – im Gegensatz zu den alternativen Begriffen in der ENMOD-Konvention – ausgedehnt, lang anhaltend und schwer sein. Damit wurden die üblichen Kollateralschäden groß angelegter militärischer Operationen im Rahmen konventioneller Kriegführung ausgeklammert; sie unterliegen weiterhin einzig dem Grunderfordernis der militärischen Notwendigkeit.³⁰ Es wird mithin schwer, bei dem Einsatz von Streumunition über die Anwendungsschwelle von Art. 35 Abs. 3, 55 Abs. 1 ZP I zu gelangen. Dies gilt umso mehr, als immer noch streitig ist, wie hoch die Anwendungsschwelle anzusiedeln ist.³¹ Ein genereller Verstoß des Einsatzes von Streumunition gegen das Verbot der Umweltschädigung kann deshalb nicht angenommen werden.

2.3. Verbot unterschiedsloser Angriffe

Der Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte ist die oberste Pflicht, die den Konfliktparteien durch das humanitäre Völkerrecht auferlegt wird.³² In Art. 48 ZP I ist die – auch im Völkergewohnheitsrecht geltende³³ – Grundregel bestimmt, dass die am Konflikt beteiligten Parteien jederzeit

zwischen der Zivilbevölkerung (Art. 50 ZP I) und Kombattanten (Art. 43, 44 ZP I) sowie zwischen zivilen Objekten (Art. 52 ff. ZP I) und militärischen Zielen zu unterscheiden haben. Ihre Kriegshandlungen dürfen sich deshalb nur gegen militärische Ziele richten. Vertiefte Regelungen betreffend den Schutz der Zivilbevölkerung finden sich in Art. 51 ZP I.³⁴

Mit Art. 48 ff. ZP I hat die Diplomatische Konferenz wichtige Regelungen geschaffen, um sowohl die Zivilbevölkerung als auch die zivilen Objekte einem weit reichendem Schutz vor der unkontrollierten Verwendung von Kampfmethoden und -mitteln zu unterstellen.³⁵ Gleichwohl ist auch hier eine generelle Feststellung der Unvereinbarkeit des Einsatzes von Streumunition mit Art. 51 ff. ZP I nicht möglich, da die Entscheidung darüber vom Einzelfall abhängt. So ist maßgeblich, wie und vor allem wo Streubomben abgeworfen werden. Bedeutsam ist zudem, wie hoch die jeweilige Blindgängerrate der eingesetzten Streumunition ist, da dies u.a. von ihrer Lagerung abhängt. Den verschiedenen Nichtregierungsorganisationen (NGOs)³⁶ kann deshalb in ihrer Schlussfolgerung, der Einsatz von Streumunition verstoße gegen das Verbot unterschiedsloser Angriffe, nicht ohne weiteres gefolgt werden. Bedenken – so auch das Aktionsbündnis „Landmine.de“ – hinsichtlich der militärischen Notwendigkeit ergeben sich allerdings insofern, als die eigenen Streitkräfte das feindliche Gebiet zum Zwecke des Aufspürens der gegnerischen Konfliktpartei nicht mehr betreten können. Dies ist der Fall, wenn das Zielgebiet mit Blindgängern kontaminiert ist, die jederzeit zur Explosion bereit sind.³⁷

2.4. Kodifizierte Beschränkungen bzw. Verbote von Streumunition

Nach intensiven Verhandlungen gelang es der Genfer Staatenkonferenz, am 10. Oktober 1980 das Übereinkommen

²⁸ *Y. Dinstein*, *The Conduct of Hostilities Under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge University Press (2004), S. 181 ff.

²⁹ *S. Oeter*, a.a.O. (Fn. 24), Kapitel 4, Rdnr. 403, Ziff. 3.

³⁰ *Id.*, Ziff. 4.

³¹ Vgl. den Nachweis bei *S. Oeter*, *Id.*, Fußnote 72.

³² Vgl. zur Bewertung von Luftangriffen nach dem Maßstab des humanitären Völkerrechts den Beitrag von *M. Bothe*, *Moderner Luftkrieg und Schutz der Zivilbevölkerung*, in: *HuV-I 1* (2002), S. 31 ff.

³³ *Id.*, S. 31.

³⁴ Vertiefend *R. Arnold*, *The Protection of the Civilian Population From the Effects of Hostilities*, in: *HuV-I 3* (2004), S. 159 ff.

³⁵ Vgl. auch den Aufsatz von *L. Doswald-Beck*, *The Value of the 1977 Geneva Protocols For the Protection of Civilians*, in: *M. A. Meyer* (Hrsg.), *Armed Conflict an the New Law: Aspects of the 1977 Geneva Protocols and the 1981 Weapons Convention* (1989), S. 137 ff. (152 ff.).

³⁶ Aktionsbündnis Landmine.de, Streubomben und internationales Völkerrecht, <http://www.landmine.de>; Handicap International, Streumunition: Die wichtigsten Fakten, <http://www.handicap-international.de>. Vgl. auch *T. Pflüger*, *Die Waffen des Krieges*, in: *Wissenschaft und Frieden 3* (1999), S. 3, <http://www.iwif.de>, der den Einsatz von Streubomben als völkerrechtswidrig einstuft, allerdings ohne nähere Begründung.

³⁷ So hätte bereits im Golfkrieg 1991 nicht explodierte Streumunition den US-Truppen erhebliche Schwierigkeiten bereitet; einige Kommandeure hätten gezögert, Streumunition einzusetzen, wenn sie im Anschluss selbst das von ihnen kontaminierte Gelände durchqueren mussten, Aktionsbündnis Landmine.de, *Wie funktionieren Streubomben*, <http://www.landmine.de>.

über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können,³⁸ anzunehmen. Dem UN-Waffenübereinkommen wurden drei Protokolle beigefügt, die sich mit der Ächtung bestimmter konventioneller Waffen – nichtentdeckbare Splitter³⁹, Minen, Sprengfallen und andere Sprengvorrichtungen⁴⁰ sowie Brandwaffen⁴¹ – befassen. Im Jahr 1995 kam das Protokoll über blindmachende Laserwaffen⁴² und im Jahr 2003 das Protokoll über explosive Kampfmittelrückstände⁴³ hinzu. Da vielen NGOs und einer großen Zahl von Staaten die Einsatzbeschränkungen in Bezug auf Antipersonenminen nicht weit genug gingen, gelang es den Staaten, sich am 18. September 1997 in einem parallelen Verhandlungsprozess zu Genf mit der Antipersonenminen-Konvention (auch genannt Ottawa-Konvention)⁴⁴ auf ein weitergehendes generelles Einsatzverbot für Antipersonenminen, auf ein Verbot der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe sowie auf ergänzende Abrüstungsmaßnahmen zu einigen.⁴⁵

Lediglich im Protokoll über explosive Kampfmittelrückstände (nicht zur Wirkung gelangte explosive Kampfmittel und aufgegebene explosive Kampfmittel, Art. 2 Ziff. 4), das sich mit Abhilfemaßnahmen nach Konflikten beschäftigt, um die Gefahren und Wirkungen solcher Rückstände auf ein Mindestmaß zu beschränken (Abs. 2 der Präambel), bezieht auch die Beseitigung von Streumunition mit ein. Allerdings erstreckt das Protokoll V seine Rechtsgültigkeit nur auf Konflikte, die sich nach dessen Inkrafttreten im November 2006 ereignet haben. Eine Rückwirkung war von der überwiegenden Zahl der Staaten nicht gewollt.⁴⁶ Streumunition, die in den vergangenen Jahren eingesetzt wurde und dort als Blindgänger die Zivilbevölkerung bedroht, wird von der Räumungsverpflichtung des Protokoll V nicht erfasst.⁴⁷ Dies stellt einen großen Nachteil des Protokoll V dar. Ein eigenes Protokoll über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Streumunition sowie über ein Verbot der Lagerung, der Herstellung und der Weitergabe einschließlich der Vernichtung und auch über die Räumung kontaminierter Gebiete scheidet bis heute an den verschiedenen Auffassungen der Staaten der Konferenz in Genf, wie die nachfolgenden Ausführungen unter Punkt 3.1. verdeutlichen werden.

3. Multilaterale Verhandlungen

National als auch international tätige NGOs haben schon vor vielen Jahren die Problematik des Einsatzes von Streumunition erkannt und auf multilaterale Verhandlungen über ein völkerrechtlich verbindliches Verbot gedrängt. Das in Deutschland agierende Aktionsbündnis „Landmine.de“ fordert seit 1995 ein Verbot von Streumunition. Dieser Forderung haben sich inzwischen weltweit über 100 NGOs angeschlossen.⁴⁸

3.1. Erfolgreicher Verhandlungsmarathon in Genf (November 2006)

Im Gegensatz dazu trat die internationale Staatengemeinschaft in den vergangenen Jahren nicht so ge- und entschlossen auf. Insbesondere der Wille zu Verhandlungen über ein

völkerrechtlich verbindliches Verbot von Streubomben und Streumunition war bei einigen Staaten, vor allem bei denjenigen, die Streumunition produzieren und einsetzen, nicht gegeben. Dies zeigte sich beispiellos auf den in den letzten Jahren in Genf erfolgten Überprüfungen des UN-Waffenübereinkommens und seiner Protokolle (CCW-Prozess).⁴⁹ Auf der vom 7. bis 17. November 2006 durchgeführten Dritten Überprüfungskonferenz, die noch unter dem unmittelbaren Eindruck der Auswirkungen des Streumunitionseinsatzes im Libanon stand, einigten sich die Staatenvertreter zwar auf die Einsetzung einer Expertengruppe zu Streumunition mit Berichtspflicht bis zum Staatentreffen im November 2007.⁵⁰ Die Bundesregierung Deutschland betonte in ihrem Jahresabrüstungsbericht 2006, dass darin die „Vorstufe eines Verhandlungsprozesses“⁵¹ gesehen werden könne. Dem ist zuzustimmen. Zu bedenken ist gleichwohl, dass die letzten Jahre verstrichen sind, ohne dass es zu erfolgreichen Verhandlungen im Rahmen des CCW-Prozesses gekommen wäre.

Entsprechend erfolglose Szenarien zeichneten sich auf der Dritten Überprüfungskonferenz im November 2006 ab. Dies geht aus den Schilderungen von *Hans Günter Brauch* hervor, der das internationale Abrüstungsgeschehen seit vielen Jahren verfolgt und die Geschehnisse wie folgt skizzierte:⁵² Die

³⁸ BGBl. 1992 II, 959; bislang 103 Vertragsstaaten, bei sechs Unterzeichnerstaaten (Afghanistan, Ägypten, Island, Nigeria, Sudan und Vietnam) steht die Ratifizierung noch aus, vgl. <http://www.unog.ch>.

³⁹ Protokoll I, BGBl. 1992 II, 967.

⁴⁰ Protokoll II, BGBl. 1992 II, 968 sowie BGBl. 1997, 807.

⁴¹ Protokoll III, BGBl. 1992 II, 975.

⁴² Protokoll IV, BGBl. 1997 II, 827.

⁴³ Protokoll V, BGBl. 2005 II, 123.

⁴⁴ BGBl. 1998 II, 778.

⁴⁵ Hintergrund: *H. G. Brauch*, Aufwind in Ottawa, in: VN 4 (1998), S. 143 f.

⁴⁶ *H. G. Brauch*, Brisante Überbleibsel, in: VN 3 (2004), S. 89; *E. Dahinden*, Neue Regelungen für Nichtexplodierte Munitionsrückstände (NEMR), in: *H. Fischer/U. Froissart/W. Heintschel von Heinegg* et al. (Hrsg.), Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Management and Humanitarian Protection. Festschrift für Dieter Fleck (2004), S. 76.

⁴⁷ Addressing the Humanitarian Impacts of Cluster Munitions: Key Issues, Background Paper to the Oslo Conference on Cluster Munitions, 22 – 23 February 2007, S. 2, <http://www.regjeringen.no>.

⁴⁸ Aktionsbündnis Landmine.de, a.a.O. (Fn. 3), S. 3.

⁴⁹ Zusammenfassungen: *H. G. Brauch*, Kostengünstige Minen, in: VN 2 (2002), S. 69 f. und *Brisante Überbleibsel*, in: VN 3 (2004), S. 89.

⁵⁰ Third Review Conference of the High Contracting Parties to the Convention on Certain Conventional Weapons, Final Declaration, 17 November 2006, CCW/CONF.III/11 (Part II), Decision 1. Nach Angaben der Cluster Munition Coalition brachte auch die Konferenz vom 7. bis 13. November 2007 keine entscheidenden Fortschritte. Das vereinbarte Mandat zielt weder auf ein rechtlich verbindliches Protokoll noch setze es Zeitvorgaben. Lediglich eine erste Berichtspflicht für Ende 2008 sei vorgesehen. Vgl. Cluster Munition Coalition, Press Release, 13 November 2007. Siehe zum Hintergrund die Pressemitteilung von: The United Nations Office to Geneva (UNOG), Press Release, 14 November 2007, <http://www.unog.ch>.

⁵¹ Bundesregierung Deutschland, Bericht zur Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung 2006, dem Deutschen Bundestag mit Schreiben des Auswärtigen Amtes vom 25. April 2007 zugeleitet, S. 30.

⁵² Siehe dazu und in der Folge den Konferenzbericht von *H. G. Brauch*, UN-Waffenübereinkommen: 3. Überprüfungskonferenz 2006, in: VN 2 (2007), S. 71–73. Vgl. auch *D. Justen*, Streumunition im Visier des Völkerrechts. Die politischen Prozesse zum Erreichen eines Abkommens zu Streumunition, SWP-Aktuell 51 (Oktober 2007), S. 2, <http://www.swp-berlin.org>.

Vertreter von Irland, Mexiko, Neuseeland, Österreich, Schweden und des Heiligen Stuhls legten einen Entwurf für ein rechtsverbindliches Instrument zum Verbot des Einsatzes von Streubomben gegen die Zivilbevölkerung vor. Insbesondere Neuseeland sprach sich zudem aber auch für ein generelles Verbot von Streubomben aus. Der Vertreter der USA lehnte beide Vorschläge ab, während der russische Vertreter die Zeit für Verhandlungen noch nicht gekommen sah. Insgesamt 15 Staaten befürworteten die Aufnahme von Verhandlungen, 27 Staaten, darunter 17 Mitgliedstaaten der EU, favorisierten die Initiative der sechs Staaten. Gemeinsam mit 22 weiteren Staaten und dem Heiligen Stuhl verkündeten Norwegen und Mexiko eine Erklärung zu Streumunition.⁵³ Großbritannien schlug ein Treffen von Regierungsexperten vor, die sich mit der Umsetzung des humanitären Völkerrechts zu explosiven Kampfmittelrückständen und Streubomben befassen sollte. Dieser Vorschlag wurde letztlich – unter Protest von Norwegen und Mexiko – von der Mehrheit der Staatenvertreter angenommen, während Norwegen und Mexiko gleichzeitig andeuteten, außerhalb des CCW-Prozesses die Problematik der Streubomben und Streumunition anzugehen.⁵⁴ Nur in einem zeitnahen parallelen Verhandlungsauftritt sahen Norwegen und Mexiko die Möglichkeit, der Verzögerungstaktik insbesondere der USA und Russland entgegenzuwirken und zügig zu einem Verhandlungsmandat für ein Verbot von Streubomben und Streumunition zu gelangen.

3.2. Auftakt zu parallelen Verhandlungen in Oslo (Februar 2007)

Zeigte sich noch im November 2006 in Genf deutliche Skepsis an den Ankündigungen von Norwegen und Mexiko, parallel zum CCW-Prozess Verhandlungen in Gang zu setzen, stieß die Initiative Norwegens, den Verhandlungsauftritt nur drei Monate später, im Februar 2007, in Oslo zu beginnen, auf umso erfreulichere Resonanz. Nicht nur die zahlreichen NGOs, auch UN-Organisationen und Staatenvertreter begrüßten den sogenannten „Oslo-Prozess“. Norwegen war es auch, das im Juni 2006 – als zweiter Staat nach Belgien (Verbot seit Februar 2006) und vor Österreich (Februar 2007) – auf innerstaatlicher Ebene ein Moratorium über den Einsatz von Streumunition annahm.⁵⁵ Norwegen hat deshalb (auf nationaler Ebene gemeinsam mit Belgien und Österreich) und auf Grund der Oslo-Initiative zu multilateralen Verhandlungen (gemeinsam mit den Initiatoren Irland, Mexiko, Neuseeland, Österreich und Peru) eine Vorreiterrolle inne.⁵⁶

Der norwegische Außenminister, *Jonas Gahr Støre*, hatte sich ganz persönlich – umgeben von einem Stab von Mitarbeitern⁵⁷ – der Auftaktkonferenz gewidmet. 50 Staaten und verschiedene Organisationen, die sich auf dem Gebiet der Bekämpfung von Streumunition engagieren, wurden innerhalb kürzester Zeit eingeladen. Teilgenommen haben letztlich an der vom 22. bis 23. Februar 2007 in Oslo veranstalteten Konferenz 48 Staaten⁵⁸, der Heilige Stuhl, fünf Organisationen der Vereinten Nationen⁵⁹ sowie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK). Beteiligt war schließlich auch die „Cluster Munition Coalition“ (CMC), eine im November 2003 gegründete Initiative, der 177 zivil-gesell-

schaftliche Organisationen⁶⁰ (Stand: 1. März 2007) in über 50 Ländern angehören und die sich in besonderem Maße für ein Verbot von Streumunition und für den Schutz der Zivilbevölkerung einsetzt.⁶¹ Zudem nahmen an der Konferenz sogenannte „Especially Invited Participants“ teil, u.a. *Astrid Honeyman*, Chief Executive, „The Diana, Princess of Wales Memorial Fund“.⁶² Allerdings gelang es Norwegen nicht, wichtige Staaten, die über Streubomben und Streumunition verfügen, an den Konferenztisch zu bringen. So blieben vor allem China, Israel, Russland und die USA dem Konferenzgeschehen fern. Nicht einmal Vertreter wurden als Beobachter entsandt. Die im November 2006 in Genf vor allem von Russland und den USA gezeigte abwehrende Haltung setzte sich mithin auch im Zusammenhang mit dem Oslo-Prozess fort. Negativ fällt ebenso auf, dass nicht alle Mitgliedstaaten der EU vertreten waren. Lediglich 23 Staaten nahmen an der Auftaktkonferenz teil. Vier Staaten – Bulgarien, Estland, Griechenland und Zypern – blieben der Konferenz fern. Ein einheitliches Auftreten der EU wäre vor dem Hintergrund

⁵³ Declaration on Cluster Munitions, CCW/CONF.III/WP.18, 20 November 2006. Presented by Austria, Belgium, Bosnia-Herzegovina, Costa Rica, Croatia, Czech Republic, Denmark, Germany, Holy See, Hungary, Ireland, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Mexico, New Zealand, Norway, Peru, Portugal, Serbia, Slovakia, Slovenia, Sweden and Switzerland.

⁵⁴ Vgl. Royal Ministry of Foreign Affairs, Norway Takes the Initiative For a Ban on Cluster Munitions, Press Release, 17 November 2006, E-Mail von *Heinrich Haupt/Burkhard Ducoffre* (Auswärtiges Amt/Referat für konventionelle Abrüstung) vom 12. September 2007 an die Autorin; Statement by Norway at the Third Review Conference of the CCW by H. E. Steffen Kongstad, Ambassador, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Geneva, 17 November 2006, <http://www.unog.ch>.

⁵⁵ *H. G. Brauch*, a.a.O. (Fn. 52), S. 72.

⁵⁶ Seit mehreren Jahren setzt sich die norwegische Regierung auf internationaler Ebene für effektive Maßnahmen gegen Streumunition ein.

⁵⁷ Das Konferenzsekretariat bestand letztlich aus elf Mitarbeitern: sieben Mitarbeiter aus dem Außenministerium, ein Mitarbeiter aus dem Verteidigungsministerium, ein Mitarbeiter aus der Ständigen Vertretung in Genf, eine Dozentin der Universität Oslo sowie ein Berater, vgl. Oslo Conference on Cluster Munitions, Soria Moria 22 – 23 February 2007, Final List of Participants, <http://www.regjeringen.no>.

⁵⁸ Afghanistan, Ägypten, Angola, Argentinien, Belgien, Bosnien und Herzegovina, Chile, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Guatemala, Indonesien, Irland, Island, Italien, Japan, Jordanien, Kanada, Kolumbien, Kroatien, Lettland, Libanon, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Mexiko, Mosambik, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Österreich, Peru, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Schweiz, Serbien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Südafrika, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich.

⁵⁹ Institute for Disarmament Research (UNIDIR), Development Programme (UNDP), High Commissioner for Refugees (UNHCR), Children's Fund (UNICEF), Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UNOCHA).

⁶⁰ Die CMC umfasst globale Organisationen wie Handicap International, International Campaign to Ban Landmines und Human Rights Watch, aber auch nationale Organisationen wie Lebanon Landmine Resource Centre, Protection in Egypt und Swedish Peace and Arbitration Society.

⁶¹ In gemeinsamen regelmäßigen Kampagnen rufen die Mitglieder der CMC die Regierungen weltweit auf, die Produktion und den Einsatz von Streumunition zu stoppen, nähere Angaben: <http://www.stopclustermunitions.org>. Parallel zum Treffen der Regierungen in Oslo veranstaltete die CMC gemeinsam mit Norwegian People's Aid ein zivilgesellschaftliches Forum.

⁶² *Diana Frances Mountbatten-Windsor* hatte sich zu Lebzeiten u.a. für ein Verbot von Landminen eingesetzt. Mit dem nach ihrem Tod, im September 1997, eingerichteten Fonds erhalten auch Minenopfer Unterstützung. Vgl. die näheren Angaben unter <http://www.theworkcontinues.org>.

der Verwirklichung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), wie es Art. 11 des Vertrages über die Europäische Union⁶³ vorsieht, wünschenswert gewesen.

Jonas Gahr Støre eröffnete mit seiner Rede am 22. Februar 2007 die Konferenz. Mit klaren Worten wies er auf die Brisanz hin, die mit dem Einsatz von Streubomben und Streumunition verbunden ist: „*The time has come to agree that these weapons that cause such indiscriminate suffering should no longer be used. The time has come to agree that we need a new international instrument to ban cluster munitions that have unacceptable humanitarian consequences. And the time has come to agree that we need a framework to ensure care and rehabilitation to victims and affected communities.*“⁶⁴ Jonas Gahr Støre verdeutlichte die Notwendigkeit eines völkerrechtlich verbindlichen Verbotes und führte abschließend aus: „*Here is our objective: To reach agreement on a plan for developing and implementing a new instrument of international humanitarian law that addresses all the unacceptable consequences of cluster munitions by 2008. We know this is ambitious, but it is also necessary and feasible.*“⁶⁵ Auch wenn das 2008-Ziel mit den Worten von Jonas Gahr Støre ehrgeizig zu klingen vermag, ist es – und insoweit ist ihm zuzustimmen – notwendig und durchaus möglich. Die Konvention über Antipersonenminen wurde schließlich auch erfolgreich in etwas über einem Jahr verhandelt.

Norwegen gelang es tatsächlich, am Ende des zweiten Verhandlungstages eine politische Absichtserklärung⁶⁶ zur Zeichnung aufzulegen. 45 der teilnehmenden Staaten sowie der Heilige Stuhl unterzeichneten die Erklärung.⁶⁷ Kambodscha, im Februar 2007 noch nicht Teilnehmer der Oslo-Konferenz, schloss sich am 14. März 2007 der Erklärung auf einem regionalen Treffen zu Streumunition in Phnom Penh an. Drei Staaten – Japan, Polen und Rumänien – verweigerten am Ende des zweiten Verhandlungstages in Oslo ihre Unterschriften. In ihren Begründungen verwiesen sie auf den Verhandlungsprozess in Genf, der nicht ins Abseits geraten dürfe und fortgeführt werden müsse.⁶⁸ Polen und Rumänien haben damit erneut bewiesen, dass eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU oftmals an den unterschiedlichen Interessen ihrer Mitgliedstaaten zu scheitern droht.

Die Erklärung von Oslo beinhaltete vier maßgebende Punkte. Die Staaten vereinbarten, bis zum Jahr 2008 ein völkerrechtlich verbindliches Instrument zu schaffen, das gem. Ziff. 1 lit. (i) „(...) *the use, production, transfer and stockpiling of cluster munitions that cause unacceptable harm to civilians*“ verbietet. Des Weiteren war gem. Ziff. 1 lit. (ii) beabsichtigt, einen Rahmen zu schaffen „(...) *for cooperation and assistance that ensures adequate provision of care and rehabilitation to survivors and their communities, clearance of contaminated areas, risk education and destruction of stockpiles of prohibited cluster munitions.*“ Ziffer 2 der Erklärung widmete sich den notwendigen Schritten, die die Staaten auf nationaler Ebene unternehmen müssen, um die in Ziff. 1 vorgegebenen Aufgaben anzugehen. In Ziff. 3 der Erklärung wurde der Rahmen weiter gefasst und auf die Notwendigkeit der Fortsetzung der Gespräche in den einschlägi-

gen internationalen Foren hingewiesen. Schließlich widmete sich Ziff. 4 der Erklärung der Weiterführung der in Oslo begonnenen Arbeit auf den nachfolgenden Treffen in Lima, Wien und Dublin. Ausdrücklich willkommen geheißen wurde die Ankündigung von Belgien, ein regionales Treffen zu Streumunition zu organisieren.

Die Erklärung von Oslo stieß weltweit auf positive Resonanz. Der seit 1. Januar 2007 amtierende UN-Generalsekretär, Ban Ki-Moon, begrüßte als einer der ersten den erfolgreichen Verlauf der Konferenz und die Zeichnung der Erklärung mit den Worten: „(...) *is encouraged by the Declaration (...) which envisages the conclusion in 2008 of a new agreement banning cluster munitions that cause unacceptable harm to civilians.*“⁶⁹ Gleichzeitig mahnte Ban Ki-Moon, den Oslo-Prozess nicht in Konkurrenz zu setzen mit den Verhandlungen im Rahmen des CCW-Prozesses: „*Both processes have the same humanitarian objective. In these circumstances, they should not be seen as in competition with one another but as complementary and mutually reinforcing.*“ Ebenso zeigten sich die NGOs, die seit vielen Jahren auf Verhandlungen über ein Verbot von Streumunition drängen, positiv überrascht von dem Erfolg in Oslo. Vorbildfunktion dürfte dabei der Ottawa-Prozess entfalten, der als Grundlage für ein Verbot der Antipersonenminen ebenfalls außerhalb des CCW-Prozesses in Genf nach nur 14 Monaten Verhandlungsdauer in ein Übereinkommen mündete. Positiv zu verzeichnen ist der Einbezug der Zivilgesellschaft in den Oslo-Verhandlungsprozess: So leistet die „Cluster Munition Coalition“ mit Veranstaltungen unmittelbar vor der eigentlichen Konferenz und damit parallel zu den Regierungsgesprächen nicht nur ihren eigenen Beitrag. Vielmehr war Norwegen bemüht, die Zivilgesellschaft unmittelbar am Konferenzgeschehen teilhaben zu lassen. Die seit Jahren gegenüber den Staaten erfolgten Appelle der NGOs scheinen nun erfolgreich. Der Auftakt in Oslo ist von einem überragenden Ergebnis gekennzeichnet. Norwegen gelang es, 45 Staaten und den Heiligen Stuhl davon zu überzeugen, sich auf ein Verhandlungsmandat zu verständigen und mit der Zeichnung der Oslo-Erklärung einen Prozess parallel zu den schwierigen und langwierigen Verhandlungen in Genf zu beginnen. Dass von dem Oslo-Prozess eine optimistische Wirkung ausgeht, zeigt sich auch darin, dass sich Kambodscha nur wenige Monate nach der Oslo-Konferenz der Erklärung ange-

⁶³ Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992, BGBl. 1992 II, 1253, zuletzt geändert durch den Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001, BGBl. 2001 II, 1667.

⁶⁴ Opening Statement by Minister of Foreign Affairs Jonas Gahr Støre, Oslo 22 February 2007, <http://www.regjeringen.no>.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Declaration, Oslo, 23 February 2007, <http://www.regjeringen.no>.

⁶⁷ List of States That Have Endorsed the Oslo Declaration Adopted at the Oslo Conference on Cluster Munitions, 23 – 24 February 2007, E-Mail von Heinrich Haupt/Burkhard Ducoffre, a.a.O. (Fn. 54).

⁶⁸ K. Harrison (Women's International League for Peace and Freedom, WILPF), Report From the Oslo Conference on Cluster Munitions, 15 March 2007, S. 8-9, <http://www.bandepleteduranium.org.ch>.

⁶⁹ Secretary-General Encouraged by Oslo Conference Declaration Envisioning Ban of Cluster Munitions by 2008, UN Doc. SG/SM/10887, 23 February 2007.

geschlossen hat. Staaten, wie Kambodscha, die von Streumunition betroffen sind, scheinen überzeugt zu sein, dass der Oslo-Prozess eine Erfolg versprechende Alternative zu Genf mit einem baldigen Ergebnis darstellt.

Problematisch, da nicht eindeutig, bleibt aber die Formulierung des unannehmbaren Schadens für die Zivilbevölkerung in Ziff. 1 lit. (i) der Oslo-Erklärung. Auffällig ist dabei, dass die Unterzeichner der Erklärung nicht die bereits in den Regelungen des humanitären Völkerrechts bestehenden Formulierungen gewählt haben. Weder wurde auf Art. 23 lit. e) HLKO zurückgegriffen, wonach es verboten ist, Waffen zu gebrauchen, die geeignet sind, unnötig Leiden („unnecessary suffering“) zu verursachen. Noch das in Art. 35 Abs. 2 ZP I zusätzliche Verbot der Verwendung von Waffen, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen („superfluous injuries“) zu bewirken, wurde einbezogen. Darüber hinaus bemühten die Unterzeichner der Oslo-Erklärung auch nicht das UN-Waffenübereinkommen selbst, welches sich auf das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen bezieht, die übermäßige Leiden („excessively injurious“) verursachen oder unterschiedslos wirken können („indiscriminate effects“). Und auch die Formulierung in Art. 3 Abs. 3 des Protokoll II über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen, Minen etc. nicht einzusetzen, die überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden verursachen, ging in die Erklärung von Oslo nicht ein. Aus der Formulierung „unacceptable harm“ in Ziff. 1 lit. (i) der Oslo-Erklärung wird nicht deutlich, was genau die Unterzeichner darunter verstehen wollten. Eng verbunden mit dieser Problematik ist auch die Frage, ob alle ca. 200 existierenden Arten von Streumunition von dem möglichen Übereinkommen erfasst werden sollen oder ob nur gefährliche Streumunition in den Verbotstatbestand Aufnahme finden wird. Die einschränkende Formulierung „cluster munitions that cause unacceptable harm to civilians“ lässt eher auf letztere Annahme schließen. Damit stellt sich aber das Problem, was unter gefährlicher Streumunition zu verstehen sein wird. Das Abstellen auf die Gefährlichkeit birgt die Gefahr, dass der Oslo-Prozess zu scheitern drohen könnte, wenn sich die Staaten nicht auf eine Definition von gefährlicher Streumunition einigen können und es zu Differenzen darüber kommt, welche Streumunition in den Verbotstatbestand aufgenommen werden soll und welche nicht. Die Staaten sind aufgefordert, dem Beispiel der Antipersonenminenkonvention zu folgen und jede Art von Streumunition dem Verbot zu unterstellen.

3.3. Fortsetzung in Lima (Mai 2007)

Seine Fortsetzung fand der Oslo-Prozess im Mai 2007 in Lima. Die peruanische Regierung hatte 100 Staaten, UN-Organisationen und NGOs eingeladen, um den Geist der Oslo-Konferenz, Treffen in den verschiedensten Teilen der Welt abzuhalten, fortzuführen. Teilgenommen haben letztlich 68 Staaten⁷⁰ und der Heilige Stuhl sowie acht Organisationen der Vereinten Nationen⁷¹ und neben der CMC weitere NGOs wie z.B. „Japan Campaign to Ban“ oder „Campaña Colombiana Contra Minas“. Sowohl die Teilnehmerzahl als auch die Teilnehmer selbst können dabei als ein erfreulicher Fort-

schritt gewertet werden. So hatte sich die Zahl der teilnehmenden Staaten von 48 auf 68 Staaten wesentlich erhöht. Die Russische Föderation, eine der Staaten, die über Streumunition verfügt und in Oslo noch nicht anwesend war, hatte sich für Lima einen Beobachterstatus gesichert, war also Teilnehmer, aber ohne Rede- und Stimmrecht.⁷² Es gelang jedoch nicht, weitere wichtige Staaten, die über Streumunition verfügen, zur Teilnahme an den Verhandlungen zu bewegen: Israel und die USA fehlten auch weiterhin. Positiv ist aber zu verzeichnen, dass die beiden EU-Mitgliedstaaten Estland und Griechenland, die in Oslo noch nicht vertreten waren, für Lima ihre Teilnahme zugesichert und tatsächlich auch teilgenommen haben. Die Position der EU als einheitlicher politischer Akteur schien, zumindest in dieser Hinsicht, gesichert. Positiv fällt ferner die Beteiligung der afrikanischen Staaten auf. So bildete den größten Anteil der neu hinzugekommenen Staaten in Lima Afrika mit zwölf Staaten⁷³, deren Beteiligung am Oslo-Prozess wichtig ist, da auf dem afrikanischen Kontinent ein Anstieg der Verbreitung von Streumunition zu verzeichnen ist.⁷⁴ Negativ ist allerdings zu vermerken, dass Bulgarien und Zypern weiterhin dem Oslo-Prozess fern blieben. Polen nahm zwar wie auch Japan trotz Verweigerung der Zeichnung der Oslo-Erklärung an den Verhandlungen in Lima teil. Rumänien, das ebenfalls die Oslo-Erklärung nicht zeichnete, fehlte allerdings in Lima. Mit dem vollständigen Rückzug Rumäniens aus dem Oslo-Prozess und der andauernden Abwesenheit von Bulgarien und Zypern, was letztlich noch dadurch negativ verstärkt wurde, dass auch Lettland, Schweden und Slowenien in Lima nicht mehr teilnahmen, wird es für die EU schwer, der internationalen Staatengemeinschaft einheitliche außen- und sicherheitspolitische Positionen zu vermitteln.

In den drei Monaten zwischen den beiden Konferenzen in Oslo und Lima hatten die Kernstaaten des Oslo-Prozesses (Irland, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Österreich und Peru) intensiv und in enger Abstimmung miteinander an einem Vertragsentwurf gearbeitet. Wie weit sie mit ihren Überlegungen für ein mögliches Übereinkommen zu diesem Zeitpunkt fortgeschritten waren, lässt sich bereits dem Entwurf des Konferenzablaufplans⁷⁵ entnehmen, der gemeinsam mit

⁷⁰ Neu hinzugekommen sind: Albanien, Australien, Bangladesch, Bolivien, Burundi, Dominikanische Republik, Ecuador, Estland, Ghana, Griechenland, Guinea-Bissau, Jemen, Laos, Lesotho, Liberia, Mauretanien, Nigeria, Panama, Paraguay, Russische Föderation (als Beobachter), Sambia, Senegal, Tansania, Thailand, Tschad, Uganda, Venezuela, vgl. Conferencia de Lima – Municiones de Racimo, 23 al 25 de Mayo 2007, E-Mail von *Heinrich Haupt/Burkhard Ducoffre*, a.a.O. (Fn. 54).

⁷¹ Es kamen drei weitere UN-Organisationen hinzu: Mine Action Service (UNMAS), Office for Disarmament Affairs (UNODA) sowie das in Lima ansässige Regional Centre for Peace, Disarmament and Development in Latin America and the Caribbean (UNLIREC).

⁷² Als Beobachter entsandt war *Alexander Zubko*.

⁷³ Burundi, Ghana, Guinea-Bissau, Lesotho, Liberia, Mauretanien, Nigeria, Sambia, Senegal, Tansania, Tschad und Uganda.

⁷⁴ Ministry of Foreign Affairs, Nearly 30 Additional Countries Join Initiative For a Ban on Cluster Munitions, <http://www.regjeringen.no>.

⁷⁵ Draft Agenda of the Lima Conference on Cluster Munitions, 23 May 2007, E-Mail von *Heinrich Haupt/Burkhard Ducoffre*, a.a.O. (Fn. 54).

der „Cluster Munition Coalition“⁷⁶ erarbeitet wurde⁷⁷: So sind Besprechungspunkte zu jeder der in der Textvorlage getroffenen Regelung mit einer Diskussionszeit von durchschnittlich zwei Stunden angesetzt worden.⁷⁸ Tatsächlich gelang es den Kernstaaten, zu Beginn der Konferenz in Lima am 23. Mai 2007 einen Vertragstext⁷⁹ vorzulegen, der als Grundlage für die Diskussionen in den folgenden Tagen dienen sollte. Die nachfolgenden Ausführungen widmen sich deshalb diesem grundlegenden Dokument. Vor dem Hintergrund der Vorstellung der wichtigsten Bestimmungen sollen auch die jeweiligen Diskussionen⁸⁰ und Kritikpunkte einbezogen und im Lichte des humanitären Völkerrechts hinterfragt werden.

3.3.1. Allgemeine Verpflichtungen und Anwendungsbereich

Entsprechend der Textvorlage verpflichtet sich gem. Art. 1 lit. a) bis c) jeder Vertragsstaat, unter keinen Umständen „(...) to use cluster munitions as defined in Article 2 (...) to develop, produce, otherwise acquire, stockpile, retain or transfer to anyone, directly or indirectly, cluster munitions as defined in Article 2 (...) to assist, encourage or induce, in any way, anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this convention.“ Die Textfassung gleicht den Verpflichtungen, die das Ottawa-Übereinkommen den Vertragsparteien im Hinblick auf Tätigkeiten im Zusammenhang mit Antipersonenminen auferlegt. Die bereits angesprochene Parallelität beider Waffen ist damit in den Verpflichtungstatbestand betreffend Streumunition eingeflossen.

3.3.2. Begriffsbestimmung

Welche Art von Streumunition vom Verpflichtungstatbestand des Art. 1 erfasst sein soll, wurde in Art. 2 explizit bestimmt und geregelt: „(...) Air carried dispersal systems or air delivered, surface or sub-surface launched containers, that are designed to disperse explosive sub-munitions intended to detonate following separation from the container or dispenser, unless they are designed to, manually or automatically, aim, detect and engage point targets, or are meant for smoke or flaring, or unless their use is regulated or prohibited under other treaties.“ Artikel 2 stellt bislang – wie bereits im Zusammenhang mit den Ausführungen zur Oslo-Erklärung vermutet – den größten Streitpunkt unter den am Verhandlungsgeschehen beteiligten Staaten dar.⁸¹ Während die Diskussionen über die anderen Bestimmungen der Textvorlage konstruktiv waren und andeuteten, dass eine Verständigung möglich erscheint, gingen die Meinungen in der Frage, welche Art von Streumunition vom späteren Übereinkommen erfasst werden und welche nicht, weit auseinander.⁸² Die beteiligten Staaten waren in mehrere Lager gespalten: in solche, die auf ein vollständiges Verbot von Streumunition drängten – mit Bosnien, Libanon, Senegal und Tschad von durch Streumunition betroffene Staaten; ferner in jene, die – wie Dänemark, Deutschland und Frankreich – lediglich „unverantwortliche“ und „ungenau“ Streumunition vom Verpflichtungstatbestand umfasst sehen wollten. Den Angaben des Aktionsbündnisses „Landmine.de“ zufolge wollte Deutschland bestimmte Streumunition vom Verbot ausschließen und hat zwischen „gefährlicher“ (ohne Selbstzerstörungsmecha-

nismus) und „ungefährlicher“⁸³ Streumunition unterscheiden, dessen Einsatz auf Grund „akzeptabler“ Fehlerquoten erlaubt bleiben soll.⁸⁴ Schließlich strebten Großbritannien, Kanada, Niederlande, Schweiz und Spanien einen Mittelweg an und stellten auf akzeptable Folgen für die Zivilbevölkerung ab: Der Vertreter der Niederlande erklärte: „[W]e must make the distinction, and draw the line, between those cluster munitions that cause unacceptable harm, and those that do not, provided that they are properly used of course.“⁸⁵ Senegal, zu den Staaten gehörend, die auf ein vollständiges Verbot von Streumunition drängten, gab eine deutliche Erklärung ab: „No munitions are good. No munitions are better than other ones. They are all bad. They are all evil. They kill thousands of civilians.“⁸⁶ Vor allem die Ankündigung derjenigen Staaten, die lediglich „unverantwortliche“ und „ungenau“ Streumunition erfasst sehen wollten, war auf heftige Kritik vor allem von Costa Rica, Irland, Mexiko, Norwegen und Peru gestoßen, die die Vorschläge – auch denjenigen der Bundesrepublik Deutschland –, das Problem der Streumunition technisch lösen zu wollen, als „zynisch“ bezeichneten.⁸⁷

Auch die am Verhandlungsprozess beteiligten NGOs konnten der Definition in Art. 2 und den einschränkenden Staatsvorschlägen unter humanitären Gesichtspunkten keine Akzeptanz entgegenbringen. So zeigte sich die CMC

⁷⁶ Auch in Lima veranstaltete die CMC ein zivilgesellschaftliches Forum.

⁷⁷ Vgl. dazu Handicap International, Pressemitteilung vom 24. Mai 2007, <http://www.handicap-international.de>.

⁷⁸ Vorgesehene Diskussionspunkte waren: 23 May 2007: Introduction of the Discussion Text: Approach and Objective (11:00 – 13:00), Victim Assistance (14:30 – 16:00), Clearance of Unexploded Ordnance From Cluster Munitions (16:30 – 18:00); 24 May 2007: Storage and Stockpile Destruction (09:30 – 10:45), International Cooperation and Assistance (10:45 – 11:15/11:45 – 13:00), General Obligations, Scope of Application and Definitions (14:30 – 16:15/16:45 – 18:00); 25 May 2007: Transparency, National Implementation Measures and Compliance (09:30 – 11:15), Procedural Items (11:45 – 13:00).

⁷⁹ Chair's Discussion Text on a Legally Binding International Instrument That Will Prohibit the Use, Production, Transfer and Stockpiling of Cluster Munitions That Cause Unacceptable Harm to Civilians, Lima 23–25 May 2007, E-Mail von Heinrich Haupt/Burkhard Ducoffre, a.a.O. (Fn. 54).

⁸⁰ Ebenso vertiefend K. Harrison, Report on the Lima Conference on Cluster Munitions, 23–25 May 2007, <http://www.stopclustermunitions.org> sowie Cluster Munition Coalition, Report on the Lima Conference on Cluster Munitions and Next Steps, <http://www.stopclustermunitions.org>.

⁸¹ So auch W. Boese, Cluster Munitions Control Efforts Make Gains, in: Arms Control Today, July/August 2007, <http://www.armscontrol.org>.

⁸² K. Harrison, a.a.O. (Fn. 80), S. 26 ff.

⁸³ Ungefährlich soll Streumunition mit einer Fehlerquote von unter einem Prozent sein.

⁸⁴ Vgl. Aktionsbündnis Landmine.de, Pressemitteilung, 68 Staaten ringen um ein Verbot von Streumunition, 29. Mai 2007, <http://www.landmine.de>.

⁸⁵ Intervention at the Lima Conference on Cluster Munitions by H. E. Johannes C. Landman, Netherlands Ambassador For Multilateral Disarmament, Arms Control and Non-Proliferation, Permanent Representative to the Conference on Disarmament, Lima 24 May 2007, <http://www.wilpf.int.ch>.

⁸⁶ K. Harrison, a.a.O. (Fn. 80), S. 28.

⁸⁷ Handicap International, Die betroffenen Länder fordern einen Schutz der Opfer – nicht der Waffen, 24. Mai 2007, <http://www.handicap-international.de>. Vgl. im Übrigen den anschaulichen Konferenzbericht von K. Harrison, a.a.O. (Fn. 80), S. 26 ff.

„(...) not convinced that this is best definition that will prohibit all cluster munitions that cause unacceptable harm to civilians.“⁸⁸ Sowohl die Zulässigkeit als auch das Erreichen der in der Oslo-Erklärung festgehaltenen Ziele sei fraglich: „(...) We do not believe that those approaches are logical or valid nor that they will achieve the Oslo declaration's goal of an international convention banning all cluster munitions that cause unacceptable harm to civilians.“⁸⁹ Die „Cluster Munition Coalition“ fordert deshalb auch „[a] definition of cluster munitions that does not exclude those that have submunitions equipped with self-destruct mechanism (...)“ sowie „[n]o provision allowing for cluster munitions with submunitions with a certain reliability standard (...)“.⁹⁰

Sowohl die Kritik einiger Staaten als auch diejenige der NGOs ist nachvollziehbar und verständlich. Viel zu unsicher ist es, ob die Streumunition, die mit einem Selbsterstörungsmechanismus versehen ist, auch wirklich nach einer bestimmten Zeit explodiert. Zudem ist nach „Handicap International“ zu berücksichtigen, dass die Fehlerquoten der Streumunition erfahrungsgemäß immer über den Produzentenangaben liegen; und selbst wenn Streumunition mit einer Fehlerquote von einem Prozent verlässlich herstellbar wäre (wie es u.a. die Bundesrepublik Deutschland klarstellt), sei die Zahl der verbleibenden Blindgänger angesichts der großen Mengen von Streumunition bei jedem Einsatz zu hoch.⁹¹

Ein weiteres Problem, das sich im Zusammenhang mit der Anbringung von Selbsterstörungsmechanismen stellt, ist die Frage, zu welchem Zeitpunkt diese explodieren werden. Denn auch bei einer Explosion unmittelbar nach Auftreffen im Zielgebiet kann die Zivilbevölkerung gefährdet sein, sei es dadurch, dass sie sich angesichts nachlassender Angriffe aus der Luft sicher fühlt und Frauen oder Männer auf ihre Felder zurückkehren bzw. Flüchtlinge das kontaminierte Gebiet durchqueren. Technische Lösungen führen deshalb nicht immer zu humanitären Lösungen. Eine solche sollten die Staaten jedoch stets anstreben, wenn sie Verhandlungen aufnehmen, um eine bestimmte Waffenkategorie aus dem Gefahrenspektrum für die Zivilbevölkerung zu nehmen. Es sollte nicht der Schutz der Waffen, sondern der Schutz der Zivilbevölkerung vordergründig sein. Streumunition mit Selbsterstörungsmechanismen auszurüsten, ist zwar grundsätzlich eine willkommene Lösungsmöglichkeit. Eine wirklich humanitäre Alternative ist sie aber nur dann, wenn ihr ein einhundertprozentiger Erfolg gewiss sein kann. Jede noch so große Unsicherheit birgt die Gefahr, dass die Zivilbevölkerung mit nichthinnehmbaren Folgen konfrontiert wird. Ausnahmeregelungen, wie sie von einigen Staaten befürwortet werden, sind deshalb unter humanitären Gesichtspunkten kritisch zu hinterfragen. Vor dem Hintergrund eines umfassenden Schutzes der Zivilbevölkerung ist ein vollständiges Verbot der über 200 existierenden Arten von Streumunition wünschens- und erstrebenswert.

3.3.3. Lagerung und Vernichtung

In Art. 3 Ziff. 1 des Textentwurfs wurde ferner bestimmt, dass sich jeder Vertragsstaat verpflichtet „(...) to separate cluster munitions as defined in Article 2 from stocks for po-

tential use, and keep in separate stockpiles for the purpose of destruction.“ Darüber hinaus wurde in Art. 3 Ziff. 2 eine bestimmte Frist zur Vernichtung bestimmt: „Each State Party undertakes to destroy or ensure the destruction of all cluster munitions as defined in Article 2 under its jurisdiction or control, as soon as possible but not later than six years after the entry into force of this Convention for that State Party.“ Und auch die Vorgehensweise in Bezug darauf, dass sich ein Vertragsstaat außerstande sieht, die Frist zur Vernichtung einzuhalten, wurde bereits geregelt. So ist in Art. 3 Ziff. 3 bestimmt: „If a State Party believes that it will be unable to destroy or ensure the destruction of all cluster munitions referred to in paragraph 1 within that time period, it may submit a request to a Meeting of the States Parties or a Review Conference for an extension of the deadline for completing the destruction of such cluster munitions, for a period of up to ten years.“ Die Einzelheiten für dieses Ersuchen sind in Art. 3 Ziff. 4 aufgeschlüsselt und beinhalten Angaben über die Dauer der vorgeschlagenen Fristverlängerung (lit. a)), eine ausführliche Begründung für die vorgeschlagene Fristverlängerung einschließlich Angaben über die dem Vertragsstaat für die Vernichtung zur Verfügung stehenden finanziellen und technischen Mittel (lit. b)) sowie einen Zeitplan für die Vernichtung (lit. c)). Das Treffen der Vertragsstaaten oder die Überprüfungskonferenz prüft gem. Art. 3 Ziff. 5 das Ersuchen und entscheidet mit der Mehrheit der Stimmen der anwesenden und abstimmenden Vertragsstaaten, ob dem Ersuchen um Fristverlängerung stattgegeben wird. Schlussendlich ist auch die Erneuerung des Ersuchens gem. Art. 3 Ziff. 6 möglich. Der Vertragsstaat legt dabei zusätzliche sachdienliche Informationen darüber vor, welche Maßnahmen während der vorangegangenen Fristverlängerung ergriffen worden sind.

Betrachtet man die einzelnen Regelungen des Art. 3, so ist festzustellen, dass mit Art. 3 eine recht umfassende Regelung in dem sehr frühen Stadium des Verhandlungsprozesses vorgegeben wurde. Vor dem Hintergrund einer raschen Annahme des Übereinkommens ist dies positiv zu würdigen. Problematisch erscheint jedoch der Zeitraum für die Vernichtung der betreffenden Streumunition. Eine Frist von lediglich sechs Jahren wirkt zwar in dem Sinne positiv, dass Streumunition in wenigen Jahren nicht mehr in den Beständen der Staaten vorrätig und als Mittel in bewaffneten Konflikten einsatzfähig sein wird. Mit Blick auf andere Verträge, wie beispielsweise das Übereinkommen über das Verbot von Antipersonenminen, erscheint die Einhaltung der Vernichtungsfrist von sechs Jahren aber unrealistisch. So hatten die Vertragsstaaten in Art. 4 eine Frist von vier Jahren für die Vernichtung gelagerter Antipersonenminen bestimmt. Seit Inkrafttreten des Übereinkommens im Jahr 1999 haben die

⁸⁸ Observations by the Cluster Munition Coalition on the Chair's Discussion Text for the Lima Conference on Cluster Munitions 23-25 May 2007, Article 2 – Definition, Abs. 1, <http://www.stopclustermunitions.org>.

⁸⁹ *Id.*, Abs. 2.

⁹⁰ CMC Key Principles, <http://www.stopclustermunitions.org>.

⁹¹ Handicap International, Unsere Position und Forderung im Vorfeld der Lima-Konferenz, 21. Mai 2007, <http://www.handicap-international.de>.

Unterzeichnerstaaten mehr als 38 Millionen Antipersonenminen vernichtet; 12 Vertragsstaaten verfügen auch heute noch über zu zerstörende Lagerbestände.⁹² Es verbleibt damit immer noch eine beträchtliche Zahl an gelagerten Antipersonenminen, die vernichtet werden müssen. Die Vierjahresfrist zur Vernichtung wurde offensichtlich nicht eingehalten. Anders verhält es sich bei der Streumunition. Diese zählt zu den Waffen, die am meisten in bewaffneten Konflikten zum Einsatz gelangte. Dementsprechend groß ist auch die Zahl an Streumunition, die in den Lagerbeständen der Staaten weltweit vorrätig ist. Allein China, Russland und die USA verfügen zusammen über ca. drei Milliarden Streumunition.⁹³ Mit Blick auf diese beachtliche Größenordnung wird es schwer, die in Art. 3 Ziff. 2 der Textfassung für ein Verbot von Streumunition bestimmte Frist zur Vernichtung von gerade einmal sechs Jahren einzuhalten. Eine Frist von zehn Jahren scheint realistischer und wird die an den Verhandlungen beteiligten Staaten eher zur Zeichnung bewegen können. Darüber hinaus ist es empfehlenswert, auch für die Aussonderung der betreffenden Streumunition aus den nationalen Beständen und der Zwischenlagerung zum Zwecke der Vernichtung eine separate Frist festzusetzen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass diese Streumunition doch noch von den Vertragsstaaten in bewaffneten Konflikten als Einsatzmittel verwendet wird. Hilfreich ist dabei letztlich auch Art. 7 der Textfassung, wonach jeder Vertragsstaat dem UN-Generalsekretär über die Gesamtzahl der gelagerten Streumunition berichtet. Damit verbunden ist es jedem Vertragsstaat möglich, einen Überblick über den jeweiligen Bestand der anderen Vertragsstaaten zu erhalten, was nicht nur der realistischen Einschätzung betreffend die Vernichtung, sondern auch gegenseitiges Vertrauen fördern kann.

3.3.4. Räumung nichtexplodierter Streumunition

Entsprechend der Textvorlage ist in Art. 4 vorgesehen, dass nicht explodierte Streumunition, also sogenannte Blindgänger, von den kontaminierten Gebieten, die der Hoheitsgewalt und Kontrolle des betreffenden Vertragsstaates unterliegen, zu räumen ist: „*Each State Party undertakes to clear all unexploded ordnance from cluster munitions in areas under its jurisdiction and control, as soon as possible but not later than ten years after the entry into force of this Convention for that State Party.*“ In Art. 4 Ziff. 2 sind daneben weitergehende Verpflichtungen bestimmt: „*Each State Party shall make every effort to identify all areas under its jurisdiction or control in which cluster munitions are known or suspected to be present and shall ensure as soon as possible that all cluster munitions in such areas under its jurisdiction or control are perimeter-marked, monitored and protected by fencing or other means, to ensure the effective exclusion of civilians, until all cluster munitions contained therein have been destroyed.*“ Die Kennzeichnung muss dabei zumindest den Bestimmungen des Protokolls II über das Verbot von Minen zu dem Waffenübereinkommen der Vereinten Nationen entsprechen. Sollte sich ein Vertragsstaat nicht in der Lage sehen, die Frist zur Räumung einzuhalten, hat er auch hier die Möglichkeit, eine Fristverlängerung zu erwirken (vgl. Art. 4 Ziff. 3 ff.).

Die Textfassung des Art. 4 gleicht in seinen Grundzügen den Vorgaben, die bereits heute für Antipersonenminen gelten. In dieser Hinsicht stellt Art. 4 keine Neuerung dar. Die Regelung ist gleichwohl positiv zu würdigen, zeigt sie doch auf, dass der Schutz der Zivilbevölkerung vor nicht explodierter Streumunition Beachtung findet. Der Verweis auf Protokoll II verdeutlicht, dass auch im Zusammenhang mit der Räumung nicht explodierter Streumunition die umfangreichen Regelungen betreffend die Räumung von Minen entsprechend gelten sollen. Um aber zu eindeutigen und individuellen Regelungen für Streumunition zu gelangen, ist es ratsam, eigene Bestimmungen in die Textfassung über ein Verbot von Streumunition aufzunehmen. Der Verweis auf Protokoll II über Minen ist zu pauschal. Ein eigener Technischer Anhang mit einem eigenen Zeichen für nicht explodierte Streumunition und kontaminierte Gebiete ist vorzuzugwürdiger, auch um die Tragweite der Schädigung durch nicht explodierte Streumunition noch einmal zu verdeutlichen.

Positiv zu bewerten ist Art. 4 in der Hinsicht, dass, wie auch bei den Antipersonenminen gem. Art. 5, eine Rückwirkung zu verzeichnen ist. Die in den letzten Jahren abgeworfene Streumunition, die weltweit in kontaminierten Gebieten die Zivilbevölkerung bedroht, soll innerhalb von zehn Jahren ab Geltung für jeden Vertragsstaat geräumt werden. Im Gegensatz zum Protokoll V über explosive Kampfmittelrückstände ist dies ein erheblicher Fortschritt, denn dort werden nur zukünftige Explosivmittel erfasst. Problematisch erscheint aber wiederum die Frist zur Zerstörung der nicht explodierten Streumunition. So wurden bislang mindestens 360 Millionen Einheiten von Streumunition eingesetzt; mindestens 33 Millionen davon sind noch als Blindgänger in den kontaminierten Gebieten verstreut. Niemand kann aber genau sagen, wie viele Einheiten von Streumunition als Blindgänger noch die Zivilbevölkerung bedrohen.⁹⁴ Die Befürchtung, dass weltweit noch eine beträchtliche Zahl an Blindgängern verstreut ist, verbunden mit der Tatsache, dass die von Streumunition kontaminierten Gebiete nicht vollständig benannt werden können, scheint die Annahme nahe zu legen, dass es den zukünftigen Vertragsstaaten schwer fallen wird, ihre Räumungsverpflichtung fristgemäß einzuhalten.

Auf den ersten Blick mag ferner die Unbestimmtheit von Art. 4 in der Hinsicht kritisch erscheinen, wonach jeder Vertragsstaat lediglich so bald wie möglich sicherstellt, dass nicht explodierte Streumunition in den kontaminierten Gebieten unter seiner Hoheitsgewalt oder Kontrolle rundum markiert, überwacht und durch Einzäunung oder andere Mittel gesichert wird. Eine vorgegebene Frist, bis zu welchem Zeitpunkt diese Vorsichtsmaßnahmen vorzunehmen sind, wäre hilfreich. Denn erst dann ist der erhöhte Schutz, den die Zivilbevölkerung nach Beendigung der bewaffneten Ausein-

⁹² Meeting of the States Parties to the Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on Their Destruction, Final Report, Seventh Meeting of the States Parties, Geneva, 18 – 22 September 2006, APLC/MSP.7/2006/5, 17 January 2007, Part II, Ziff. 12 ff.

⁹³ Aktionsbündnis Landmine.de, a.a.O. (Fn. 3), S. 3.

⁹⁴ Handicap International, a.a.O. (Fn. 14), S. 41.

andersetzungen bedarf, gewährleistet. Mit Art. 7 Ziff. 1 lit. h) der Textfassung wurde der Unbestimmtheit von Art. 4 aber entgegengewirkt. Danach ist bestimmt, dass jeder Vertragsstaat dem Generalsekretär der Vereinten Nationen so bald wie praktisch möglich, spätestens jedoch 180 Tage, nachdem dieses Übereinkommen für den betreffenden Vertragsstaat in Kraft getreten ist, über die Maßnahmen berichtet, die zur unverzüglichen und wirksamen Warnung der Bevölkerung bezüglich aller kontaminierten Gebiete getroffen worden sind. Rundummarkierung und Einzäunung müssen demnach innerhalb von 180 Tagen erfolgt sein. Die besonderen Bedürfnisse der Zivilbevölkerung nach Beendigung eines bewaffneten Konflikts wurden damit berücksichtigt. Jedoch scheint diese Frist zu lang, bedenkt man, dass die Zivilbevölkerung ein weiteres halbes Jahr den Gefahren durch nicht explodierte Streumunition ausgesetzt bleibt. Tod, Verstümmelung, der Verlust des Einkommens begleiten die Zivilpersonen täglich über einen Zeitraum von weiteren sechs Monaten. Ein unbeschwertes Leben ist kaum möglich.

3.3.5. Weitere Bestimmungen (insbesondere Hilfe und Unterstützung für die Opfer)

Die nachfolgenden Bestimmungen ähneln denjenigen, die sich im Übereinkommen betreffend Antipersonenminen wieder finden lassen. So beschäftigt sich Art. 5 der Textfassung mit Fragen der internationalen Zusammenarbeit und Hilfe. Jeder Vertragsstaat hat danach das Recht, soweit machbar, Hilfe von anderen Vertragsstaaten im Rahmen des Möglichen zu erbitten und zu erhalten (Ziff. 1), sei es in Bezug auf den Austausch von Ausrüstung und Material (Ziff. 2) oder im Hinblick auf die Vernichtung gelagerter und unter die Begriffsbestimmung von Art. 2 fallender Streumunition (Ziff. 4).

Positiv fällt auf, dass der den Opfern zgedachten Hilfe und Unterstützung mit Art. 6 ein eigener Artikel gewidmet wurde. Auch die „Cluster Munition Coalition“ würdigte dies als entscheidenden Fortschritt: „(...) considers that it is vital to have this separate stand-alone article within the treaty to address the individual rights of cluster munition survivors.“⁹⁵ In Art. 6 Ziff. 1 der Textfassung ist bestimmt, dass jeder Vertragsstaat die geeigneten Schritte bezüglich der medizinischen Versorgung und Rehabilitation unternimmt: „Each State Party shall, in accordance with applicable international human rights standards, endeavour to take adequate steps such as providing medical care and rehabilitation as well as facilitating social and economic reintegration of victims of cluster munitions, in order to ensure the full realisation of their human rights and respect for their inherent dignity.“ In Art. 6 Ziff. 2 der Textfassung ist ferner geregelt, dass sich die Hilfe der Vertragsstaaten untereinander auch auf die Fürsorge und Rehabilitation sowie auf die soziale und wirtschaftliche Wiedereingliederung von Opfern erstreckt. Die Hilfe kann u.a. über das System der Vereinten Nationen, internationale, regionale oder nationale Organisationen, über das IKRK, NGOs oder auch auf zweiseitiger Grundlage geleistet werden. Damit wurde bewusst auch die Mithilfe der anderen Vertragsstaaten eingeschlossen, in der Gewissheit, dass ein einzelner Vertragsstaat es womöglich schwer haben wird,

alle für die Zivilbevölkerung notwendigen Schritte aus eigener Kraft zu unternehmen.

Positiv ist dabei zudem zu werten, dass sich die überwiegende Zahl der Staaten auf einen umfassenden Opferbegriff einigen konnte. Nicht nur die durch Streumunition getöteten und verletzten Zivilpersonen, sondern auch deren Familien und alle diejenigen, deren Lebensgrundlage durch nicht explodierte Streumunition als gefährdet einzustufen ist, sollen als Opfer gelten und von dem Schutz des Art. 6 der Textfassung vollumfänglich erfasst sein.⁹⁶ Dies wurde von den am Verhandlungsprozess beteiligten NGOs, wie „Handicap International“, als „deutlich positives Resultat der Limakonferenz“ bezeichnet.⁹⁷ Mit der Einfügung von Art. 6 in die Textvorlage gelang es, die noch im Vorfeld der Lima-Konferenz geäußerten Bedenken von „Handicap International“ auszuräumen, wonach die Kürze der Oslo-Erklärung die Gefahr berge, dass das Fehlen einer expliziten Erwähnung sozialer und wirtschaftlicher Reintegration einen Schritt zurück vom Antipersonenminenvertrag bedeuten könne, der beide Punkte zusätzlich zur medizinischen Versorgung und körperlichen Reintegration aufführt.⁹⁸ Und auch die Forderung, sich auf einen umfassenden Opferbegriff zu verständigen, der nicht auf das unmittelbar betroffene Individuum beschränkt bleibe, sondern auf die Familie und die betroffene Gemeinschaft auszudehnen sei,⁹⁹ fand Gehör.

Weitere Artikel der vorgelegten Textfassung betreffen Maßnahmen zur Schaffung von Transparenz (Art. 7), d.h. die Festlegung einer Berichtspflicht der Vertragsstaaten gegenüber dem Generalsekretär der Vereinten Nationen u.a. über die Gesamtzahl der gelagerten Streumunition (Ziff. 1 lit. b)) oder über den Stand der Programme zur Vernichtung von Streumunition (Ziff. 1 lit. e)) sowie Maßnahmen zur Erleichterung und Klarstellung der Einhaltung des Übereinkommens (Art. 8). Die die Textfassung abschließenden Bestimmungen ähneln denjenigen Regelungen, wie sie für das Übereinkommen über das Verbot von Antipersonenminen gelten, wie beispielsweise Bestimmungen über innerstaatliche Durchführungsmaßnahmen (Art. 9), Beilegung von Streitigkeiten (Art. 10) oder Treffen der Vertragsstaaten (Art. 11) und Überprüfungskonferenzen (Art. 12). Im Unterschied zum Übereinkommen über das Verbot von Antipersonenminen (vgl. Art. 17) soll das Übereinkommen betreffend das Verbot von Streumunition nicht erst nach Hinterlegung der 40., sondern bereits nach der 20. Ratifikationsurkunde in Kraft treten. Vor dem Hintergrund eines baldigen und umfassenden Schutzes der Zivilbevölkerung ist dies positiv zu würdigen.

⁹⁵ Observations by the Cluster Munition Coalition, a.a.O. (Fn. 88), Art. 6.

⁹⁶ K. Harrison, a.a.O. (Fn. 80), S. 20 ff. Österreich schlug vor, diesen weiten Opferbegriff („broader concept“) in der Präambel zu verankern.

⁹⁷ Handicap International, Nach dem Ende der Staatenkonferenz in Lima: Hoffnung auf ein Verbot von Streumunition – trotz Differenzen, 27. Mai 2007, <http://www.presseportal.de>.

⁹⁸ Handicap International, a.a.O. (Fn. 1), S. 12.

⁹⁹ *Ibid.*

4. Ausblick

Die in Genf im November 2006 erfolgte Ankündigung von Norwegen und Mexiko, parallel einen Verhandlungsprozess über ein Verbot von Streumunition in Gang zu setzen, muss wahrlich auf Anerkennung der Genfer Staaten gestoßen sein. Denn es gelang, innerhalb von gerade einmal drei Monaten eine Konferenz vorzubereiten, die auf das Interesse von einer beträchtlichen Zahl von Staatenvertretern stieß und letztlich in einer politischen Absichtserklärung ihren Höhepunkt fand. Die darauf folgenden Monate verwendeten die Kernstaaten in stetiger Abstimmung miteinander darauf, eine Verhandlungsgrundlage zu schaffen, um den in Lima vorgesehenen Fortsetzungsprozess erfolgreich und effektiv durchführen zu können. Positiv wirkt dabei, dass in dem gesamten Prozess die Zivilgesellschaft bewusst aktiv beteiligt wurde, um so den Staatenvertretern das Gefährdungspotenzial für die Zivilbevölkerung nahe zu bringen. Die von den NGOs geleistete Aufklärungsarbeit ist bemerkenswert. Als ein deutliches Zeichen des Oslo-Prozesses ist es auch zu verstehen und positiv zu würdigen, dass Ungarn und die Schweiz in unmittelbarem Zusammenhang mit den Verhandlungen in Lima nationale Moratorien ankündigten und Peru zusätzlich erklärte, sich dafür einsetzen zu wollen, dass Lateinamerika als „*world's first cluster-munitions-free region*“ Geltung erlangen soll.¹⁰⁰

Um den Geist des Oslo-Prozesses, Treffen in den verschiedensten Teilen der Welt abzuhalten und damit zu versuchen, jedem Land das Anliegen der Konferenz näher zu bringen, werden in den kommenden Monaten neben mehreren regionalen Treffen verschiedene internationale Konferenzen stattfinden: in Wien/Österreich vom 5. bis 7. Dezember 2007 (mit dem Ziel, die Verhandlungen mit sichtbaren Erfolgen fortzuführen und die Zahl der beteiligten Staaten noch einmal zu erhöhen),¹⁰¹ in Wellington/Neuseeland vom 18. bis 22. Februar 2008 (als Verhandlungsort neu hinzugekommen), in Dublin/Irland vom 19. bis 30. Mai 2008 (mit dem Ziel, ein zweiwöchiges Treffen zu organisieren und zu ganz konkreten Ergebnissen zu gelangen) und schließlich noch einmal in Oslo im August 2008 (zur endgültigen Zeichnung des Übereinkommens). Damit die kommenden Verhandlungen im nächsten Jahr auch tatsächlich zu einem erfolgreichen Abschluss führen können, sollten folgende Gesichtspunkte verstärkt in das Bewusstsein der beteiligten Parteien treten:

1.) So muss der Schutz der Zivilbevölkerung noch deutlicher zum Ausdruck kommen. Dies wird sich allerdings nur verwirklichen lassen, wenn nicht der Schutz der Waffen bzw. nationaler Sicherheitsinteressen, sondern allein der Schutz der Zivilpersonen in den Vordergrund rückt. Ein vollständiges Verbot der über 200 existierenden Arten von Streumunition ist wünschens- und erstrebenswert. Gelingt dies nicht, sollten die Staaten versuchen, den Vorschlag von Staaten wie Dänemark, Deutschland und Frankreich aufzugreifen und in einem ersten Schritt „unverantwortliche“ und „ungenau“ Streumunition in den Verpflichtungstatbestand des „Oslo-Übereinkommens“ aufzunehmen.

2.) Des Weiteren sind alle am Oslo-Prozess beteiligten Parteien aufgefordert, intensiv darauf hinzuwirken, dass Staaten (wie die USA), die Streumunition herstellen und auch einset-

zen, davon überzeugt werden, an den Verhandlungen teilzunehmen,¹⁰² und sei es zunächst als bloßer Beobachter. Wichtig ist dabei auch, dass die Russische Föderation, selbst im Besitz von einer beachtlichen Menge an Streumunition und in Oslo noch nicht, in Lima aber wenigstens mit einem Beobachter vertreten, auf den kommenden Verhandlungen als gleichberechtigte Partei mit einem eigenen Rede- und Stimmrecht eingebunden wird. Dies könnte Signalwirkung für andere Staaten haben, ihre bis dato abwehrende Haltung gegenüber dem Oslo-Prozess aufzugeben und sich ebenfalls an den Verhandlungen zu beteiligen.

3.) Bedeutsam ist schließlich, dass sich die Mitgliedstaaten der EU auf eine einheitliche Position verständigen. Die Verweigerung der Zeichnung der Oslo-Erklärung durch Polen und Rumänien, der vollständige Rückzug von Rumänien aus dem Oslo-Prozess generell sowie die mangelnde Teilnahme in Lima von Bulgarien, Lettland, Schweden, Slowenien und Zypern müssen schnellstmöglich überwunden werden. Ansonsten wird es schwer, der internationalen Staatengemeinschaft glaubhaft zu vermitteln, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU auch in der Praxis funktioniert. Signalwirkung entfalten könnte hierfür das sowohl international (mit dem „Dreistufenplan“¹⁰³ im Rahmen des CCW-Prozesses) als auch national (mit der „8-Punkte-Position“¹⁰⁴)

¹⁰⁰ Aus: Ministry of Foreign Affairs, a.a.O. (Fn. 74).

¹⁰¹ Bereits im September 2007 teilte *Stephanie Karner* (Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Wien) in ihrer E-Mail vom 27. September 2007 an die Autorin mit, dass die Vorbereitungen für die nahende Konferenz begonnen haben. Die Einladungsschreiben würden in den nächsten Wochen verschickt. Das Ministerium plane, in den nächsten Monaten eine Homepage zu Streumunition anzulegen. Inzwischen ist die Homepage unter <http://www.bmeia.gv.at> einsehbar; neben der Grußbotschaft von *Ursula Plassnik*, Bundesministerin für europäische und internationale Angelegenheiten, können die vorläufige Tagesordnung und der Wiener Diskussionstext begutachtet werden.

¹⁰² Nach *Detlev Justen* erscheint die Zusammensetzung der Unterstützer des Oslo-Prozesses nur bedingt geeignet, die Auswirkungen von Streumunition effektiv zu begrenzen, da in Oslo und Lima diejenigen Staaten fehlten, die über die größten Bestände an Streumunition verfügen. Das effektivere Instrument sei das UN-Waffenübereinkommen, da nur dort die Hauptnutzer dieser Munition und alle fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates vertreten seien. Vgl. *D. Justen*, a.a.O. (Fn. 52), S. 3, 4.

¹⁰³ Vgl. Draft CCW Protocol on Cluster Munitions Submitted by Germany, CCW/GGE/2007/WP.1, 1 May 2007 sowie Addendum, Benchmarks For Alternative Munitions to Cluster Munitions „Sensor Fused Area Munitions“ (SEFAM), Additional Explanatory Information to the Draft CCW Protocol on Cluster Munitions, CCW/GGE/2007/WP.1/Add.1, 3 May 2007, E-Mail von *Heinrich Haupt/Burkhard Ducoffre*, a.a.O. (Fn. 54): Kernziel sei es, „den Schutz der Zivilbevölkerung vor Streumunition unverzüglich und nachhaltig zu erhöhen, ohne notwendige militärische Fähigkeiten zu vernachlässigen.“ Vorgesehen ist, dass 1.) auf den Einsatz gefährlicher Streumunition mit einer hohen Blindgängerrate umgehend verzichtet wird, 2.) mittelfristig Streumunition vollständig verboten und vernichtet werden und 3.) längerfristig nur noch alternative Munitionen zum Einsatz gelangen, die dem Schutz der Zivilbevölkerung in besonderem Maße Rechnung trägt. Vgl. aber auch die geäußerte Kritik von *Handicap International* vom 21. Mai 2007, <http://www.handicap-internationale.de>, die in der deutschen Position keine Vorreiterrolle sehen, da sie eine Verlangsamung des Prozesses und eine gefährliche Relativierung der humanitären Katastrophe vorschläge.

¹⁰⁴ Auswärtiges Amt/Bundesministerium der Verteidigung (Deutschland), 8-Punkte-Position zu Streumunition, E-Mail von *Heinrich Haupt/Burkhard Ducoffre*, *Ibid.* Fokussiert ist u.a., dass die Bundeswehr ab sofort keine Neubeschaffung von Streumunition vorsieht (Ziff. 2) und das Heer ab sofort auf die Einsatzoption für die Streumunitionsmodelle DM 602 und DM 612 verzichtet, die über eine Blindgängerrate von über einem Prozent verfügen (Ziff. 6).

gezeigte Engagement der Bundesrepublik Deutschland. Wenn gleich ihre in Oslo und Lima vertretene Position (nur in Genf scheint ein adäquater Verhandlungserfolg möglich, nicht alle Arten von Streumunition sollten verboten werden)¹⁰⁵ von verschiedenen NGOs heftig kritisiert wurde, stellen beide Initiativen eine Bereicherung sowohl für die CCW-Verhandlungen in Genf und den Oslo-Prozess als auch für eine einheitliche europäische Position dar. Um der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mehr Glaubwürdigkeit zu verleihen, sollte die EU erwägen, auf ein generelles Moratorium in ganz Europa zu drängen. Dem Beispiel von Peru folgend,

könnte Europa „*world's second cluster-munitions-free region*“ werden. Dies anzustreben und zu verwirklichen würde dem Oslo-Prozess, aber auch den CCW-Verhandlungen in Genf einen gewaltigen Schub geben und als ein deutliches Zeichen für die von Streumunition betroffenen Zivilpersonen gelten. ■

¹⁰⁵ Vgl. dazu auch die Erklärung in Oslo: Statement by Mr. Heinrich Haupt, Head of Division/Conventional Arms Control, Federal Foreign Office, Berlin, Oslo, 22–23 February 2007, <http://www.regjeringen.no>.

Menschliche Sicherheit, Humanitäre Intervention und ihre völkerrechtlichen Perspektiven

Andrej Zwitter*

1. Einleitung

Mit dem Briand-Kellog-Pakt vom 27. August 1928 wurde der Angriffskrieg generell geächtet. Nach den Prinzipien des gerechten Krieges sind Angriffskriege aus expansionistischen Gründen sowie aus Ruhmsucht oder Rache also undenkbar. Im Weiteren ist gemäß der herrschenden Meinung jeder Krieg, der nicht der ausschließlichen Selbstverteidigung dient, als nicht legitim zu beurteilen. Bezüglich der Humanitären Intervention gehen die Meinungen jedoch auseinander.

1.1. Völkerrechtliche Grundlagen für eine Humanitäre Intervention

Zusammenfassend lässt sich die Humanitäre Intervention völkerrechtlich wie folgt darstellen:

Vor allem drei Grundsätze der UN-Charta sprechen gegen eine Legitimität der Humanitären Intervention: Das zwischenstaatliche Gewaltverbot (Art 2 § 4), das Nicht-Interventionsgebot (Art 2 § 7) und das Prinzip der Souveränität der Staaten.

Auf welcher völkerrechtlichen Grundlage kann nun die Humanitäre Intervention aufgebaut werden?

a) Aus der Systematik der UN-Charta kann nur ein Mechanismus extrahiert werden, der eine Humanitäre Intervention zulässt: Wenn der Sicherheitsrat eine Bedrohung für den internationalen Frieden und die Sicherheit erkennt (Art 39), kann er, sofern nicht-militärische Aktionen unwirksam erscheinen (Art 41), militärisches Vorgehen beschließen (Art 42).

b) Den Menschenrechten wird eine Erga-Omnes-Bindung zugesagt, und auch die Präambel der UN-Charta stützt diese Auslegung. Dies erlaubt es jedem Staat, die Einhaltung von

Menschenrechten durch einen anderen Staat zu verlangen. Beachtet man das Gewaltmonopol des Sicherheitsrates, so kann dies jedoch ein unilaterales, militärisches Vorgehen ohne Sicherheitsrats-Legitimation nicht rechtfertigen.¹

Eine Variante, nämlich die Einladung des betroffenen Staates, muss vorweg entfallen, da es sich hierbei nicht um eine Humanitäre Intervention im eigentlichen Sinne handelt. Ist ein Staat nicht fähig eine humanitäre Krise selbst zu bewältigen, ist bei Einladung desselben vielmehr von humanitärer Hilfe zu sprechen.

Nun lassen sich schon Ansätze einer Struktur der Humanitären Intervention erkennen, die im Folgenden umso deutlicher wird, wenn man die Staatenverantwortlichkeit mit hinein kalkuliert.

1.2. Humanitäre Intervention

Walter Pfannkuche definiert die Humanitäre Intervention wie folgt: „Eine humanitäre Intervention ist die Einmischung eines Staates oder einer Staatengruppe in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates S, die

- a) gegen den Willen der Regierung von S erfolgt
- b) mit Zwangsmitteln wie militärischer Gewalt arbeitet und

* Mag. Andrej Zwitter ist derzeit Gastforscher am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht an der Ruhr-Universität Bochum. Sein Aufenthalt wird durch ein Marie Curie Stipendium der Europäischen Kommission gefördert. Nach Abschluss des Magisters in Rechtswissenschaften an der Karl-Franzens Universität Graz begann er im Rahmen des „European Doctorate Enhancement Programme for Peace and Conflict Studies“ des HumanitarianNet seine Dissertation im Bereich Human Security und Terrorprävention.

¹ Dazu näher im Abschnitt 3. „Staatenverantwortlichkeit und Humanitäre Intervention“.

c) darauf zielt, schwere Menschenrechtsverletzungen in S zu verhindern, wobei es keine Rolle spielt, ob diese Verletzung der Menschenrechte von der Regierung von S direkt durchgeführt oder nur unzureichend bekämpft oder geduldet wird.“²

Nach Otfried Höffe muss ein Vorgehen im Sinne der Humanitären Intervention vier Kriterien erfüllen: „Es handelt sich um eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates, die mit Zwangsmitteln, insbesondere militärischer Gewalt und ohne Zustimmung der Regierung erfolgt, sofern die Einmischung sich gegen massive Menschenrechtsverletzungen richtet.“³ Des Weiteren soll die eingreifende Partei so überlegen sein, dass das Eingreifen rasch und arm an Nebenwirkungen geschieht.⁴

Gerade dem Schutz der Menschenrechte, dem Kern der humanitären Intervention, wohnt die grundlegende, moralische Komponente der Nächstenliebe inne. „Wenn jemand unzweifelhafte Beweise hat, dass Unschuldigen, die sich nicht selbst schützen können, schweres Leid droht, sofern der Aggressor nicht mit zwingenden Gewaltmaßnahmen gestoppt wird, dann verlangt der moralische Grundsatz der Nächstenliebe, die Gewalt einzusetzen.“⁵

Die Einmischung in Angelegenheiten eines fremden Staates stellt nun freilich eine grobe Verletzung der staatlichen Souveränität dar. Jedoch wurde auf der Wiener Menschenrechtskonferenz der Vereinten Nationen von 1993 von allen Teilnehmerstaaten anerkannt, dass ein Tätigwerden der Internationalen Gemeinschaft zum Schutze und zur Förderung der Menschenrechte keine Einmischung in die Inneren Angelegenheiten der Staaten darstellt.⁶ Damit werden Menschenrechtsverletzungen zu internationalen Angelegenheiten. Dieses ist anhand der UN-Charta näher zu beleuchten:

Art 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen legen die oberste Rechtsnorm der Staaten, die Friedenspflicht, dar. Jeder Staat ist verpflichtet, das Friedensgebot nicht nur selbst zu befolgen, sondern auch die UNO bei ihrer Aufgabe der Friedenserhaltung zu unterstützen. Art 1 Z 1 I Hs. sowie Art 2 Z 4 beschränken hierbei die Wahl der Mittel auf friedliche Maßnahmen nach Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts und verlangen den Verzicht der Störung der territorialen Unversehrtheit oder der „politischen Unabhängigkeit [...] oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbare Androhung oder Anwendung von Gewalt“. Natürlich gibt es dazu folgend Legalausnahmen, bereits angedeutet in Art 2 Z 7, bezogen auf Kapitel VII der Charta.

Das heißt, so Kokott, „dass [...] jeder Staat eingreifen darf, wenn ein anderer Staat gegen diese fundamentalen Verpflichtungen verstößt. Auch wenn ein Staat seine eigenen Staatsangehörigen z.B. foltert, können alle anderen Staaten Gegenmaßnahmen ergreifen.“⁷ Diese Möglichkeit des Eingreifens ist, wie im Folgenden dargestellt, sehr beschränkt. Eine punktuelle Folterung einiger weniger Menschen dürfte wohl nicht ausreichen, um eine Gegenmaßnahme gegen diesen Staat rechtfertigen zu können. Die eingeschränkte Eingriffsmöglichkeit von Staaten zum Schutze fundamentaler Verpflichtungen der Charta besteht nur, solange der Sicherheits-

rat nicht gem. Art 39 eine Friedensgefährdung festgestellt und noch keine Maßnahme nach den Art. 40–42 beschlossen hat.

Dürfen ein Staat oder eine Staatengemeinschaft einem Staat, der die Menschenrechte nicht gehörig beachtet, ihm nun ihre Auffassung von Moral aufzwingen? Der deutsche Bundesgerichtshof (BGH) sprach bei den Mauerschützenprozessen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO von 1948 naturrechtliche Geltung zu. Der Senat brachte zum Ausdruck, dass sie den ungefähren Inhalt der Menschenrechte wiedergibt und somit als Konkretisierung der, allen Völkern gemeinsame, auf Wert und Würde des Menschen bezogene Rechtsüberzeugung verstanden wird.⁸ Eine Meinung die zwar vielfach auf Kritik stieß, jedoch vor allem aus völkerrechtlicher Perspektive eine durchaus vertretbare Position darstellt.

Auch wenn man nicht so weit gehen mag wie der BGH, so kann man doch als allgemeingültiges Mindestmaß zumindest das Recht auf Leben und Unversehrtheit annehmen;⁹ eine Auslegung, die sich mit dem *ius cogens* Charakter einiger Menschenrechte durchaus argumentieren lässt. Dies wurde in der Resolution 1674 des UN-Sicherheitsrates¹⁰ bestätigt. Dieser brachte in Paragraph 4 auch seine „Verantwortung zu Beschützen“ zum Ausdruck: *“Reaffirms the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”*.

2. Neue politische Konzepte im Völkerrecht

2.1. Die Verantwortlichkeit zu Beschützen

Diesbezüglich sei ein äußerst wichtiges Konzept zur Humanitären Intervention erwähnt: „The Responsibility to Protect“¹¹. Erste Ansätze entwickelte bereits 1992 der damalige

² Pfannkuche, Walter; in: Gosepath, Merle (Hrsg.), Weltrepublik. Globalisierung und Demokratie. Humanitäres Interventionsrecht, München 2002, S. 244.

³ Höffe, Otfried, Demokratie im Zeitalter der Globalisierung, München 2002, S. 393.

⁴ *Id.* S. 395.

⁵ Etzioni, Fukuyama, Huntington, Walzer uva.: What are we fighting for. <http://donat-schmidt.de/files/downloads/philosophieundethik/textsammlung/gerechterkrieg.pdf>, 27. September 2007 (Abrufdatum aller Websites am 28 April 2006).

⁶ Brock, Lothar; in: Lutz-Bachmann, Bohman (Hrsg.), Weltstaat oder Staatenwelt: Staatenrecht und Menschenrecht, Frankfurt am Main 2002, S. 207; World Conference on Human Rights, Wien, 14. – 25. Juni 1993, Vienna Declaration and Programme of Action, General Assembly, A/CONF.157/23, 12. Juli 1993.

⁷ Kokott, Juliane, in: Brunkhorst, Köhler, Lutz-Bachmann (Hrsg.), Recht auf Menschenrechte – Menschenrechte, Demokratie und internationale Politik, Frankfurt am Main 1999, S. 183.

⁸ Dreier, Horst, Gustav Radbruch und die Mauerschützen, in: Juristen Zeitung 9 (1997), S. 426.

⁹ Walzer, Michael, Just and Unjust Wars – A moral argument with historical illustrations, New York 2000, S. 135.

¹⁰ UN Doc. S/RES/1674 (2006).

¹¹ Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), The Responsibility to Protect, 2001, <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>.

UN-Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali* in seiner „Agenda für den Frieden“¹², in der er das Konzept der absoluten und exklusiven Souveränität für veraltet erklärte.¹³ Sein Nachfolger *Kofi Annan* folgte 1999 mit den „Two Concepts of Sovereignty“¹⁴, woraufhin die Kanadische Regierung die Forschungsgruppe „International Commission on Intervention and State Sovereignty“ (ICISS), ins Leben rief. Diese Gruppe verfasste 2001 einen Report, der in seiner Form und der Beziehung zur Humanitären Intervention neu ist, sich jedoch an den allgemeinen Theorien des Gerechten Krieges orientiert.

Den Kern dieses Berichtes stellen die drei Verantwortlichkeiten dar:

1. Responsibility to Prevent¹⁵ – Die Kommission beschritt hier einen zweispurigen Weg:

a. Root Cause Prevention Efforts:¹⁶

“*This concern is grounded firmly in the UN Charter, Article 55 of which explicitly recognizes that solutions to international economic, social, health and related problems; international, cultural and educational cooperation; and universal respect for human rights are all essential for the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations. The Charter thus provides the foundation for a comprehensive and long-term approach to conflict prevention based on an expanded concept of peace and security.*”¹⁷

b. Direct Prevention Efforts:¹⁸

Hier wird Bezug hauptsächlich auf die ohnedies vorhandenen Instrumente und Maßnahmen des Handelns im völkerrechtlichen Kontext genommen: politische und diplomatische Maßnahmen, ökonomische Maßnahmen wie Handelsanktionen oder Versprechen von Investitionen, rechtliche Maßnahmen, und militärische Maßnahmen als letzte Möglichkeit.

2. Responsibility to React:¹⁹

Diese Stufe der Reaktion sollte, so die Kommission, erst begonnen werden, wenn die Maßnahmen der Vorstufe gescheitert sind.²⁰ Für eine etwaige militärische Intervention nimmt die Kommission bei *last resort in extreme exceptional cases*²¹ Bezug auf Theorien der *Bellum Iustum* Lehre und fordert analog zum *Ius ad Bellum* folgende Bedingungen als erfüllt ein: 1) *Causa Iusta*, 2) *Intentio Recta*, 3) *Ultima Ratio*. Zudem wird 4) die Verhältnismäßigkeit des Eingriffes und 5) *Reasonable Prospects* (im Sinne des *Ius Post Bellum*) als Bedingung gestellt.

3. Responsibility to Rebuild:²²

„*Der Verantwortung zum Handeln folgt die Verantwortung zum Wiederaufbau. Dies beinhaltet das Zur-Verfügung-Stellen von aller möglichen Hilfe beim Wiederaufbau von zerstörter Infrastruktur und bei der Versöhnung ehemals ver-*

feindeter Gruppen. Die Verantwortung zum Schutz endet also nicht bei der militärischen Intervention, sondern beinhaltet auch den Wiederaufbau, die Schaffung eines dauerhaften Friedens und nachhaltiger Entwicklung, sowie die Etablierung der sogenannten ‚Good Governance‘.“²³

Insgesamt scheint das Konzept gelungen, doch anstatt von der Forderung einer Umdeutung des Souveränitätsbegriffes durch die UN-Generalversammlung auszugehen²⁴, wäre eine Einbettung in das bestehende, völkerrechtliche System und dadurch eine Veranschaulichung und Hervorhebung der bereits bestehenden Verbindlichkeit der Verantwortlichkeit zu Beschützen zu bevorzugen.

2.2. Menschliche Sicherheit

„Menschliche Sicherheit“ als Konzept wurde erstmals 1994 im und um den UNDP Development Report 1994²⁵ gestaltet. Damit wurde ein Grundstein gelegt, um auf die neuen Herausforderungen im Völkerrecht und der Rechtswirklichkeit einzugehen. Revolutionär an diesem Konzept war und ist es, dass zum Primat des Staates als Völkerrechtssubjekt die Wichtigkeit des Individuums hervorgehoben wurde. Im Mittelpunkt des Konzepts der Menschlichen Sicherheit steht also das Individuum, welches vorrangigen Schutz bedarf und somit vor die Staatliche Sicherheit und die Souveränität rückt. Damit wurde erstmals auf Ebene der UN dem Komplementär zum Konzept der Staatlichen Sicherheit, in der UN-Charta als territoriale Integrität und Souveränität beschrieben, Rechnung getragen, das als Konzept im Art. 1 § 3 der Charta²⁶ ebenso festgesetzt ist.²⁷

¹² Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, An Agenda for Peace – Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, UN Doc. A/47/277 – S/24111, <http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>.

¹³ Innsbruck Forum on International Relations, *Julia Fodor*, Humanitäre Intervention, das Prinzip der Souveränität und die Auswirkungen auf die Legitimität des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, 2007, http://www.ifir.at/themenschwerpunkt/IFIRThemenschwerpunkt_01_2007.pdf?id=4.

¹⁴ *Annan, Kofi A.*, Two Concepts of Sovereignty, *The Economist*, 18. September 1999, <http://www.un.org/News/oss/sg/stories/kaecon.html>.

¹⁵ Report of the ICISS, *The Responsibility to Protect*, S. 19 ff.

¹⁶ *Id.*, S. 22 f.

¹⁷ *Id.*, S. 22.

¹⁸ *Id.*, S. 23 ff.

¹⁹ *Id.*, S. 29 ff.

²⁰ *Id.*, S. 29.

²¹ Für einen Schwellenwert, der eine Intervention auslösen würde, kann auf „Schwere Verletzungen von Menschenrechten mit zwingendem Charakter“ im Sinne der Staatenverantwortlichkeit verwiesen werden.

²² ICISS a.a.O. (Fn. 11), S. 39 ff.

²³ AG Friedensforschung an der Uni Kassel, von *Horn, Helge / Krämer, Christoph*, Gibt es ein Recht zur „humanitären Intervention“, <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Interventionen/iciss-report.html>.

²⁴ ICISS a.a.O. (Fn. 11), S. 74.

²⁵ United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994*, New York 1994.

²⁶ „... die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen.“

²⁷ *Oberleitner, Gerd*, Human Security: A Challenge to International Law, in: *Global Governance* 11 (2005), 185–203, S. 191.

Durch den hervorgehobenen Schutz des Individuums, wird Human Security gerne als Konzept der Intervention i. S. d. Humanitären Intervention gesehen.²⁸ Dies ist jedoch ein Ansatz der dem Grundsatz der individuellen Sicherheit nicht gerecht wird. Ein militärischer Eingriff mag zwar eine bestimmte Bedrohung der Menschlichen Sicherheit bekämpfen, schafft damit aber neue Bedrohungen in anderen Bereichen. Nicht umsonst ist der präventive Charakter des Konzepts so implizit in seiner Definition festgehalten worden: „*the objective of human security is to safeguard the vital core of all human lives from critical and pervasive threats, in a way that is consistent with longterm human fulfillment.*“²⁹ Es wurde daher bereits bei seiner Schaffung als Konzept der Konfliktprävention postuliert.³⁰ Das Konzept der Menschlichen Sicherheit verlangt eine nichtmilitärische Intervention bevor eine militärische Intervention notwendig wird. Diese Forderung kann man das „Prinzip der Prävention“ betiteln und leitet sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ab.

Die Verhältnismäßigkeitabwägung, die im Falle einer Humanitären Intervention proklamiert wird (auch wenn sie auf dem Konzept der Menschlichen Sicherheit fußend zugunsten des Individuums ausfällt), ist also schon einen Schritt früher anzusetzen und kalkuliert dann auch die Schwere des Eingriffes in staatliche Souveränität mit ein. Unbewaffnete Maßnahmen zur Bekämpfung Humanitärer Missstände greifen weniger in die Souveränität ein, als das Überschreiten der Staatsgrenzen mit feindlichen Truppen. Das Konzept der Menschlichen Sicherheit ist kein direkter Freibrief für die militärische Humanitäre Intervention, sondern bevorzugt vielmehr den präventiven Ansatz, welcher staatliche Souveränität bis zur Grenze der *ultima ratio* weitgehend achtet.

Vor allem ein Aspekt der Menschlichen Sicherheit sei hervorgehoben: Innerhalb dieses Konzeptes trägt die Internationale Gemeinschaft eine Verantwortung, sich um die Sicherheit des Individuums zu bemühen. Die ICISS betonte diesen Aspekt der Menschlichen Sicherheit, nicht ohne auch damit die Verantwortlichkeit der internationalen Gemeinschaft, die Menschen notfalls auch militärisch zu schützen, zu unterstreichen:

*“The concept of human security – including concern for human rights, but broader than that in its scope – has also become an increasingly important element in international law and international relations, increasingly providing a conceptual framework for international action. Although the issue is far from uncontroversial, the concept of security is now increasingly recognized to extend to people as well as to states. It is certainly becoming increasingly clear that the human impact of international actions cannot be regarded as collateral to other actions, but must be a central preoccupation for all concerned. Whether universally popular or not, there is growing recognition worldwide that the protection of human security, including human rights and human dignity, must be one of the fundamental objectives of modern international institutions.”*³¹

Wie im Abschnitt zur Staatenverantwortlichkeit erläutert, ist auch dieser Ansatz mit dem Völkerrecht durchaus vereinbar; Menschliche Sicherheit hebt ihn nur erstmals überdeutlich hervor.

Zudem bietet das Konzept der Menschlichen Sicherheit auch Methoden, die einerseits durch interdisziplinäre Observation von Bedrohungen sowie andererseits durch multidimensionale Bekämpfung derselben den Aspekt der „Responsibility to Prevent“ (insbes. *Early Warning and Analysis* und *Root Cause Prevention Efforts*) unterstützt und ergänzt. So bekräftigt das ICISS:

*“Root cause prevention has many dimensions. It may mean addressing political needs and deficiencies, and this might involve democratic institution and capacity building; constitutional power sharing, power-alternating and redistribution arrangements; confidence building measures between different communities or groups; support for press freedom and the rule of law; the promotion of civil society; and other types of similar initiatives that broadly fit within the human security framework.”*³²

Somit ist das Konzept der Menschlichen Sicherheit hauptsächlich der Prävention von Humanitären Missständen zuzuordnen. Eine Anwendbarkeit als Argumentation für eine Humanitäre Intervention besteht nur als *ultima ratio*.

3. Staatenverantwortlichkeit und Humanitäre Intervention

Vorab sei erwähnt, dass die „Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts“, 2001,³³ zwar keine Rechtsverbindlichkeit entfalten, jedoch durchaus als Auslegungsmaxime heranzuziehen sind, da sie vorrangig eine Kodifizierung des bestehenden Völkergewohnheitsrechts durch die International Law Commission (ILC) darstellen. Eine Weiterentwicklung des Völkerrechts durch die „Draft Articles“ ist nur punktuell zu bemerken.

Die Staatenverantwortlichkeit beinhaltet, betrachtet man sie etwas näher, die Verpflichtung der Internationalen Gemeinschaft (ab einer gewissen Schwelle der Verletzung von zwingendem Völkerrecht, Art 40) zu handeln (Art 41 para. 1) und kann durchaus mit einer Verantwortlichkeit zu handeln gleichgesetzt werden. Dies würde sich also in der „Responsibility to Protect“ im Bereich der „Responsibility to React“ wiederfinden. Um einen Bezug der Humanitären Intervention zur Staatenverantwortlichkeit entsprechend der „Draft Articles“ herzustellen, ist es notwendig zu analysieren, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen ein gemeinsames Vorgehen der Staatengemeinschaft gegen einen Staat, der Menschenrechte verletzt oder sie zumindest zulässt, legitim ist und inwiefern dieses Vorgehen militärischer Natur sein darf.

²⁸ *Id.*, S. 194.

²⁹ Alkire, Sabina, CRISE Working Paper 2: Conceptual Framework for Human Security, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), Queen Elizabeth House, University of Oxford, 2001, S. 2, <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper2.pdf>.

³⁰ *Id.*, S. 13 f. und S. 18.

³¹ ICISS a.a.O. (Fn. 11), S. 6.

³² *Id.*, S. 23.

³³ Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth Session, Supplement No. 10 (A/56/10); annex to General Assembly resolution 56/83 of 12 December 2001.

Bezüglich der Humanitären Intervention befindet man sich im Rahmen der Staatenverantwortlichkeit vor allem im Bereich der „Schweren Verletzungen von Menschenrechten mit zwingendem Charakter“, wie im Kapitel 3 des 2. Teils der „Draft Articles“ beschrieben. Artikel 40 para. 2 definiert solche Verletzungen wie folgt: „A breach of such an obligation is serious if it involves a gross or systematic failure by the responsible State to fulfil the obligation.“ Schwere Verletzungen müssen also grausam in ihrer Intensität und/oder systematisch begangen werden, wobei die Verneinung des dem Menschenrecht innewohnenden Wertes als systematisch anzusehen ist.³⁴ Die Schwere der begangenen Verletzung stellt, da die ILC keine Prozedur vorgesehen hat, nach allgemeiner Auslegung, der Sicherheitsrat fest.³⁵ Den zwingenden Charakter definiert die ILC mit dem Begriff des *ius cogens* und bezieht sich auf die entsprechenden Artikel 53 und 64³⁶ der Wiener Vertragsrechtskonvention.³⁷

Gemäß allgemeiner Auffassung³⁸ handelt es sich bei *ius cogens* Normen um: „das Verbot der Sklaverei, das Genozidverbot, das Folterverbot, sowie elementare Normen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts“. Für die Humanitäre Intervention sind insbesondere die *ius cogens* Normen der Menschenrechte relevant, welche sich im Vergleich verschiedener Verträge³⁹ extrahieren lassen als: das Recht auf Leben⁴⁰, das Verbot der Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung, das Sklavereiverbot sowie das Verbot der Rückwirkung von strafrechtlichen Normen. Darüber hinaus entfalten die Menschenrechte im Allgemeinen *erga omnes* Obligation, d.h. sie können von jedem Staat eingefordert werden, wie dies im *Barcelona Traction*-Fall vom International Court of Justice (ICJ) deutlich gemacht wurde:

“[...] an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations *erga omnes*.”⁴¹

Gemäß des Art. 41 ist die Staatengemeinschaft aufgefordert, schweren Verletzungen von Menschenrechten mit zwingendem Charakter zu begegnen, und diese mit geeigneten Maßnahmen zu beenden, wobei es keine Rolle spielt, ob diese im Rahmen der UN handeln.⁴² Diese Maßnahmen sind jedoch strikt im Regime der UN-Charta angesiedelt und müssen im Rahmen der völkerrechtlichen Grenzen bleiben und sind als gewaltfrei zu interpretieren (Art. 50 para. 1 lit a–d), da jede bewaffnete Maßnahme in die Zuständigkeit des Sicherheitsrates gem. Kapitel VII UN-Charter fällt.

Die Staatenverantwortlichkeit i. S. d. Humanitären Intervention lässt sich zusammengefasst strukturell wie folgt darstellen:

1. Nicht-Schwere Verletzung von Menschenrechten (als *erga omnes* Obligationen) mit oder ohne *ius cogens* Charakter:

- Jeder Staat kann Staatenverantwortlichkeit des verletzenden Staates einfordern (Art 48. para. 1 lit. b).
- Der einfordernde Staat kann unbewaffnete Maßnahmen zur Beendigung ergreifen (Art. 49 i. V. m. Art. 50).

2. Schwere Verletzung von Menschenrechten mit *ius cogens* Charakter:

- Jeder Staat kann Staatenverantwortlichkeit des verletzenden Staates einfordern und unbewaffnete Maßnahmen ergreifen (Art 48. para. 1 lit. b und Art. 49 iVm Art. 50).
- Alle Staaten sollen kooperieren, um die Menschenrechtsverletzungen zu beenden (Art 41. para 1).
- Der Sicherheitsrat determiniert die Handlungen eines Staates als schwere Verbrechen gegen Menschenrechte mit *ius cogens* Charakter (analog i. S. d. Art. 39 UN-Charta).
- Nur der Sicherheitsrat kann bewaffnete Maßnahmen legitimieren (Art. 41 UN-Charter).

4. Schlussfolgerungen: Schnittpunkte dieser Konzepte

Das Konzept der Menschlichen Sicherheit sowie auch die Humanitäre Intervention haben eine moralische Forderung gemeinsam. Sie fordern die Gemeinschaft dazu auf, kollektiv dem durch Menschenrechtsverletzungen in existenzielle Not geratenen Individuum zu helfen. Das erstere ist ein politisches Konzept, wohingegen das zweite ein rechtliches Konzept darstellt, welches durchaus auf Grundlage der Staatenverantwortlichkeit argumentiert werden kann. Sie stehen im Grunde jedoch diametral den Grundsätzen „Souveränität“ und „Nichteinmischung“ entgegen. Dies sind klassische Grundsätze des Völkerrechts, die auf der Tradition beruhen, dass Staaten die hauptsächlichen Rechtssubjekte des Völkerrechts darstellen. Eine gegenläufige Tendenz ist nun verstärkt zu bemerken, die nicht allein aufgrund der politischen Bestrebungen nach Menschlicher Sicherheit erwächst, sondern auch durch die Betonung des Individuums durch das Erstarren der Menschenrechte zudem vorangetrieben wird.

Insgesamt zeigen die besprochenen Konzepte eine Tendenz der Staatenpraxis sowie des Völkerrechts auf, die so jung nicht mehr ist. Ein Wandel in den Internationalen Beziehun-

³⁴ Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries 2001 (Commentary to) Art 40, S. 285, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf.

³⁵ *Id.*, S. 286.

³⁶ Vienna Convention on the Law of Treaties (VCT), United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, p. 331.

³⁷ Commentary to Art 40, a.a.O. (Fn. 34), S. 279.

³⁸ *Ipsen, Knut*, Völkerrecht, 3. Kapitel, § 15, Rn. 59; *Neuhold, Hummer, Schreuer*, Österreichisches Handbuch des Völkerrechts⁴, Bd. I IX. Kapitel 1, Rn. 2784.

³⁹ Vgl. International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), European Charter of Human Rights (ECHR), American Convention on Human Rights “Pact of San Jose, Costa Rica” (ACHR).

⁴⁰ Der Inter-American Court of Human Rights bezog sich bei seiner Argumentation auf Gormley und Verdross sowie auf den ICJ und urteilte im Fall “Street Children Case”: “There can no longer be any doubt that the fundamental right to life belongs to the domain of *ius cogens*.” Siehe *Street Children Case (Morales v. Guatemala)*, Judgment of Nov. 19, 1999 Inter-American Court of Human Rights (Ser. C) No. 63, P 139, available at http://www.corteidh.or.cr/seriecpdf_ing/seriecpdf_63_ing.pdf.

⁴¹ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase, I.C.J. Reports 1970*, S. 32, Rn. 33.

⁴² Commentary to Art 40, a.a.O. (Fn. 34), S. 287.

gen ist zu erkennen, hervorgerufen durch Menschenrechtsverstöße und die entsprechenden Reaktionen der Internationalen Organisationen (wie Monitoring Mechanismen und International Tribunals etc.), der bereits eine Aufweichung der Souveränität bewirkt hat. Humanitäre Intervention im Sinne der Verantwortung zu Beschützen, Menschliche Sicherheit und Staatenverantwortlichkeit müssen sich gegenseitig den Rücken decken, um erfolgreich einen Prozess zur Verwirklichung der Konzepte *de iure* und *de facto* zu beschreiten.

Es ist klar, dass das politische Konzept der Menschlichen Sicherheit in einigen Bereichen in weiterer Folge eine rechtliche Verankerung benötigen wird. Jedoch bleibt fraglich, inwieweit eine Verrechtlichung der Menschlichen Sicherheit in seinen Teilaspekten dem Konzept eher schaden würde, als es ihm zuträglich wäre. Als erste Schritte der Verrechtlichung

einiger grundlegender Ideen dieser Konzepte können die Arbeiten der ILC gesehen werden, z.B. die „Draft Articles on State Responsibility for International Wrongful Acts“, 2001, und das Rome Statute, 1998.

Die juristische Rechtfertigung der Humanitären Intervention gegen Verletzungen der *ius cogens* Normen und *erga omnes* Obligationen auf Basis der „Draft Articles“ erscheint, wie oben dargelegt, also durchaus legitim.

Eine tatsächliche völkerrechtliche Bindung der Konzepte Humanitäre Intervention und Menschliche Sicherheit könnte sich jedoch erst mit einer entsprechenden Staatenpraxis, einem Umbau der Strukturen des Sicherheitsrates sowie einer daraus resultierenden notwendigen Änderung der UN-Charta ergeben. ■

Hundert Jahre Haager Landkriegsordnung

Jürgen Sieveking*

Einleitung

Im Oktober diesen Jahres wurde der Entstehung der Haager Landkriegsordnung (HLKO) und vieler weiterer Haager Konventionen, die 35 Staaten um die Jahrhundertwende auf zwei berühmten Haager Friedenskonferenzen aushandelten, gedacht. Der letzte russische Kaiser, Zar Nikolaus II., der 1918 mit seiner Familie heimtückisch ermordet wurde, war trotz mancher Schwächen seiner Zeit weit voraus. Er hat Ideen entwickelt, die uns heute sehr modern anmuten. Er ist der Vater der beiden großen Friedenskonferenzen von 1899 und 1907. Für sie entwickelte er ein großartiges Programm, das alle Elemente enthielt, die auch heute noch im Vordergrund der Friedenssicherung stehen. Dabei wird die Erinnerung an die erst 1905 im Krieg Russlands gegen Japan in der Schlacht von Tsushima untergegangene russische Weltmeerflotte Pate gestanden haben.

1. Die Konferenz von 1899

Den Grundgedanken hat Zar Nikolaus II. in einem Schreiben vom 28. August 1898 seiner Regierung wie folgt erläutert: Die wirksamsten Mittel sollten ausfindig gemacht werden, allen Völkern die Wohltat eines wahrhaften und dauerhaften Friedens zu sichern und der fortschreitenden Entwicklung der Kriegsrüstungen ein Ende zu setzen. Dieses Ziel verdeut-

lichte der Zar in einem Programm vom 11. Januar 1899, das heute präziser wirkt, als es damals gesehen wurde. Es enthält drei Hauptteile mit konkreten Vorschlägen:

Programm:

- A) Begrenzung der Kriegsrüstungen
 1. Stillstand der Rüstungen für Landheer und Marine
 2. Verbot neuer Feuerwaffen, neuer Sprengstoffe und brisanter Pulver, Verbot von U-Booten;
 3. Beschränkung der bisherigen Sprengstoffe;
 4. Verbot, Geschosse und Sprengstoffe aus Luftschiffen zu werfen.
- B) Kodifikation
 1. Anpassung der Genfer Konvention von 1864 an den Seekrieg;
 2. Neutralisation der Rettungsboote im Seekrieg;
 3. Revision der Brüsseler Landkriegsdeklaration von 1874.
- C) Friedensstiftende Maßnahmen
 1. Annahme der „Guten Dienste“;
 2. Vermittlung;
 3. Einführung von fakultativen Schiedsgerichten.

Liegt nicht in dieser eindrucksvollen Analyse der komplexen Agenda auch unser heutiges Konfliktproblem verborgen?

* Dr. iur. Jürgen Sieveking, Lüdenscheid, Kreisrechtsdirektor i. R., Justitiar des DRK-Kreisverbandes Altena-Lüdenscheid.

Die Bemühungen um Rüstungsbegrenzung scheiterten damals. Man begnügte sich in dieser zentralen Frage mit einer Resolution, wonach die Beschränkung der Militärausgaben sowie die der Neuentwicklung von Waffen „für das moralische und materielle Wohlergehen der Menschen in höchstem Maße wünschenswert“ sei und „weiterhin geprüft“ werden solle. Zum Verbot neuer Kampfmittel wurden drei „Erklärungen“ beschlossen: Eine „Erklärung betreffend das Verbot der Verwendung von Geschossen mit erstickenden oder giftigen Gasen“ – heute C-Waffen –, eine „Erklärung betreffend das Verbot von Geschossen, die sich leicht im menschlichen Körper ausdehnen oder plattdrücken“ – bekannt als Dum-Dum-Geschosse – und schließlich eine „Erklärung zu dem Verbot, Projektile und Explosivgeschosse aus Ballonen oder durch ähnliche Methoden abzuschießen“.

Erfolgreich war die Kodifikation zweier Abkommen, des „Abkommen über die Anwendung der Grundsätze des Genfer Abkommens von 1864 auf den Seekrieg“, das auch die Lazarettschiffe schützte, und vor allem des „Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges“ vom 29. Juli 1864, das am 4. September 1900 für das Deutsche Reich in Kraft getreten ist.

Einen ersten zögerlichen Schritt bildete das Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle, das der Friedenserhaltung dienen sollte.

2. Die Konferenz von 1907

So trafen sich – wieder auf Initiative des Zaren – die Mächte zu einer neuen Friedenskonferenz vom 15. Juni bis zum 18. Oktober 1907 in Den Haag. Grundgedanke und Programm waren der ersten Friedenskonferenz sehr ähnlich. Der Hauptakzent sollte diesmal auf der Kodifikation möglichst vieler völkerrechtlicher Verträge liegen, wobei die schon 1864 zustande gekommenen Konventionen ergänzt und weitere Abkommen insbesondere auf dem Gebiet des Seerechts und des Neutralitätsrechts geschlossen werden sollten. Angesichts des Misserfolgs auf dem Gebiet der Rüstungsbegrenzung wagte man sich diesmal an dieses Thema kaum heran. Im Übrigen wollte man die Friedensinstitutionen weiterentwickeln.

Das Ergebnis der Konferenz setzt uns noch heute in Erstaunen. Noch nie wurden auf einer Konferenz so viele Abkommen – insgesamt 13 – verabschiedet. Die drei im Jahre 1864 geschlossenen Abkommen, darunter die Haager Landkriegsordnung, wurden ergänzt. Zu den weiteren wichtigen Abkommen gehört das betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges sowie das über die Legung von unterseeischen selbsttätigen Kontaktminen.

Am Ende der Konferenz war man sich darüber klar, dass die Arbeit noch nicht beendet war. So fasste man die Fortführung der Arbeiten in einer dritten Friedenskonferenz ins Auge, die im Jahre 1915 wiederum in Den Haag stattfinden sollte. Der Ausbruch des I. Weltkrieges im August 1914 durchkreuzte diese Pläne. Leider wurde der Faden bis heute nicht wieder aufgenommen.

Das Recht der Kriegsführung gehört zu den ältesten völkerrechtlichen Rechtsgebieten. Es gibt dazu zwei unmittelbare Rechtsquellen. Als multilateraler Vorschlag sollte die Brüsseler „Internationale Erklärung über die Gesetze und Gebräuche des Krieges“ vom 27. August 1864 von den einzelnen Staaten in innerstaatliches Recht verwandelt werden. Sie enthält fast lückenlos die spätere Landkriegsordnung und war von 15 Staaten Europas, darunter auch dem Deutschen Reich, unterzeichnet worden.

Einige Jahre später entstanden „Die Gesetze des Landkrieges vom 9. September 1864“, die *Gustave Moynier*, der bekannte Mitbegründer des Roten Kreuzes, schrieb. Sein Entwurf umfasst 86 Artikel. Er stellt eine faszinierende Fundgrube guter Gedanken dar.

3. Der Geltungsbereich der Haager Landkriegsordnung

Die uns heute am meisten interessierende IV. Haager Konvention von 1907 war von 35 der 44 an der Friedenskonferenz teilnehmenden Staaten durch Ratifikation oder Beitritt angenommen worden. Das Deutsche Reich hat die Konvention mit Wirkung vom 26. Januar 1910 ratifiziert.

Das Abkommen selbst und der Anhang, die eigentliche Landkriegsordnung, enthalten neben Vertrags- auch Gewohnheitsrecht. So ist der nur als Vertragsrecht geregelte Schutz des Privateigentums (Ar. 46 HLKO) längst Völkergewohnheitsrecht geworden. Im Falle der Überschneidung mit konkurrierenden Abkommen wie etwa mit den Genfer Konventionen bedarf es im Einzelfall einer sorgfältigen Analyse, um den genauen Rechtsstand festzustellen.

Bei unvollständigen Regelungen hilft ein genialer Lückenschließer in der Präambel zur HLKO, die berühmte „Martens'sche Klausel“, die in der ganzen Völkerrechtsgeschichte kein Vorbild hat.¹ Danach stehen bei Regelungsdefiziten „[...] die Bevölkerung und die Kriegsführenden unter dem Schutze und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts, wie sie sich ergeben aus den unter gesitteten Völkern feststehenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens“.

Am wichtigsten ist das Kriterium „Grundsätze der Menschlichkeit“. Hier ist nicht nur das wichtigste Prinzip des Roten Kreuzes aufgenommen, es ist auch die Verbindungsbrücke zu den Menschenrechten, die, wie wir heute klarer erkennen als unsere Vorgänger, die Mitte des ganzen humanitären Völkerrechts darstellen.

Artikel 3, der die Schadensersatzpflicht bei Verstößen gegen die HLKO regelt, ist auch heute noch wichtig. Weiter gelten u.a. die Kapitel über Parlamentäre (Art. 32–34), über Kapitulationen (Art. 35) und über Waffenstillstand (Art. 36–41). Von erheblicher Bedeutung sind auch die Bestimmungen

¹ *Friedrich von Martens* (1845–1909); Professor für Völkerrecht an der Universität St. Petersburg.

über die Herrschaft im besetzten Gebiet (Art. 42 ff.), die nach allgemeiner Auffassung auf die Besetzung von Territorien im Nahen Osten durch Israel anwendbar sind.²

Die Haager Landkriegsordnung ist demnach in wichtigen Teilen immer noch aktuell und sollte soweit auch im Unterricht berücksichtigt werden.³

Resümee

Die Haager Friedenskonferenzen bleiben ein Markstein in der Völkerrechtsgeschichte. Im Spiegel der Weltgeschichte steht die Haager Landkriegsordnung als Symbol des „Haager Rechts“ ebenso wie die Genfer Konventionen für das „Genfer Recht“.

Angesichts der seit Jahrzehnten weltweit ebenso zunehmenden Bürgerkriege wie zugleich zurückgehenden „klassischen

Kriege“ bleiben die Vereinten Nationen aufgerufen, ein von Genf und Den Haag ausgehendes einheitliches Welt-Konflikt-Recht zu schaffen.

Vielleicht wird Deutschland 20 Jahre nach seiner glücklichen Vereinigung 1989 im Jahre 2009 die Initiative zu einer Berliner UN-Friedenskonferenz ergreifen, damit diese die noch fehlenden Rechtsregeln für die internationale Friedenssicherung entwickeln kann. Im Glanze seiner Rechtsstaatlichkeit und seines Wohlstandes mag es so einen historischen Beitrag dazu leisten, diese unruhige Welt wieder friedlicher zu machen. ■

² H.-P. Gasser, in: Dieter Fleck (Hrsg.) Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, Nr. 524, 527.

³ Der Internationale Militärgerichtshof in Nürnberg (1947) stellte in seinem Urteil fest, dass der Inhalt der HLKO bereits während des Zweiten Weltkriegs als Gewohnheitsrecht zu gelten hatte. Band 1, S. 285.

Regional Human Rights vs. International Peace Missions: Lessons Learned from Kosovo

Ulf Häußler*

1. Introduction

Quidquid agis, prudenter agas, et respice finem. Although it is unknown whether the European Court of Human Rights had this Latin proverb in mind it effectively allowed itself to be guided by it when it adopted its judgment in the joint cases *Behrami and Behrami v. France, and Saramati v. France, Norway and Germany*.¹ *Behrami & Saramati* is the first judgment concerning the exercise of transitional authority by an international peace mission on the basis of a Chapter VII mandate. It is a milestone in many respects: its primary subject-matter being jurisdiction, it delineates the spheres of international responsibility owned by states and international organisations, and it illustrates that judicial self-restraint can take precedence over human rights activism, and sometimes even must do so. In the present author's view, the learned judges did the right thing when they declared the cases before them inadmissible – although they could have done this for even better reasons than those they attached to their judgment.

In this review article I will argue that *Behrami & Saramati* does not fully grasp the peculiarities of command and control in international peacekeeping and peace-building, and lacks doctrinal clarity with respect to attribution of acts performed by international peace missions. I will also argue that, although a milestone, *Behrami & Saramati* is not the final step to effective protection of the subjective rights of individuals claiming that they have been adversely affected by the exercise of transitional authority deriving from a Chapter VII mandate.

The story of Kosovo is well-known; it does not need need to be retold here. More than eight years under the authority of

international security and civilian presences (KFOR and UNMIK) established by UNSCR 1244 (1999) have not resolved either the struggle for a political solution of the Kosovo question² or the legal challenges related to the exercise of transitional authority deriving from a mandate based on Chapter VII of the UN Charter (be it also consented by the state concerned or not).

Behrami & Saramati deals with one of these legal challenges: the question of whether the exercise of transitional authority can be judicially reviewed by a regional human rights court. The answer, mainly in the negative, seems to be disappointing – yet it only seems to be so at first sight. Unlike one might be tempted to consider it does not imply the existence of a legal vacuum. Rather, it demonstrates that policy choices still matter in international law: regional human rights courts will treat multilateral action taken in the framework, or under the auspices, of the United Nations different than unilateral action taken beyond this framework. Considering that multilateral action taken in the framework of the United Nations can be

* Legal Advisor, German Armed Forces. The views expressed herein are exclusively my own; regardless of existing coincidences they do not represent the official position of the German Armed Forces or the Ministry of Defence of the Federal Republic of Germany.

¹ This article reviews the judgment of the European Court of Human Rights of 02 May 2007 concerning application no. 71412/01 by *Agim Behrami and Bekir Behrami against France* and Application no. 78166/01 by *Ruzhdi Saramati against France, Germany and Norway* (hereinafter referred to as “*Behrami & Saramati*”).

² At the time of writing this review article, many expected the Kosovo Assembly to vote in favour of the province's independence should the Kosovo talks conducted under the auspices of the United Nations and the European Union, scheduled to be concluded by 10 December 2007, fail.

reviewed by human rights bodies established as a subsidiary organ of this organisation,³ *Behrami & Saramati* simply redirects those affected by the exercise of transitional authority in the framework of the United Nations to the proper forum. However, the judgment fails to highlight that NATO does not offer access to a judicial body equivalent to the Human Rights Committee (and the Court itself). NATO neither being a member of the United Nations nor a party to the International Covenant on Civil and Political Rights, it is not bound by whatever concluding observations the Human Rights Committee might reach concerning KFOR (in passing!) when it analyses the practice of UNMIK. Accordingly, the judgment remains silent about the institutional deficit – rather than legal vacuum – deriving from the fact that NATO has so far confined itself to establishing review mechanisms for the exercise of transitional authority by its peacekeeping operations within the military structures of these operations only.

2. Jurisdiction and International Legal Responsibility

Behrami & Saramati addresses all major issues of international legal responsibility arising from the exercise of transitional authority by international peace missions. It deals with the questions of what entity is internationally responsible (viz. the proper defendant), whose authority this entity exercises (viz. to what legal framework the authority exercised pertains), and what effects the transfer of authority to an international organisation has on jurisdiction *ratione personae*⁴. This method is different from the approach taken by many legal scholars who did not touch these issues but went straight to an in-depth analysis of the questions of substantive law involved, apparently taking for granted that the European Convention on Human Rights is applicable to cases arising in Kosovo, and along with this that cases like *Behrami & Saramati* come within the jurisdiction of the European Court of Human Rights.

2.1. Identifying the Defendant

The European Court of Human Rights has held that the (in)actions brought before it – KFOR's and/or UNMIK's failure to act in respect of explosive remnants of the bomblet ammunition used during Operation "Allied Force" in 1999⁵ which was allegedly causal for the death of *Gadaf Behrami* on 11 March 2000, and the detention of *Mr Saramati* by KFOR⁶ on 13 July 2001 – are attributable to the United Nations rather than to the states which had contributed the personnel failing to neutralise the unexploded ordnance and carrying out the detention, respectively, to UNMIK and KFOR⁷. From that perspective, the United Nations would have been the proper defendant for challenges of the impugned (in)actions. It is obvious that the European Court of Human Rights has no jurisdiction over the United Nations and could not have scrutinised the impugned (in)actions accordingly. In addition, the European Court of Human Rights held that none of the contributions (if any) of the states respondents to the decision-making processes that led to the establishment of KFOR and UNMIK by UNSCR 1244 (1999), and with the authority conferred upon them by virtue of this resolution, was subject to its jurisdiction, either.

The Strasbourg Court's approach is based on two core premises which might be contentious from certain points of view. First, can the impugned (in)actions really be attributed to the United Nations rather than to the states respondents in accordance with the rules governing responsibility of states and international organisations? Second, is it true that the superiority of the framework of the United Nations rooted in Article 103 of the UN Charter renders it so comprehensively immune that even acts of participation in it are exempt from regional human rights jurisdictions? In the light of earlier cases, the answer to both questions is a matter of debate. Strasbourg jurisprudence since *Cantoni v. France* scrutinises the application of European Community law by EU Member States if and to the extent that their competent agencies exercise discretionary powers.⁸ Couldn't the impugned

³ The Human Rights Committee has issued Concluding Observations concerning Kosovo (UN document CCPR/C/UNK/CO/1 dated 25 July 2006) in which it analysed the human rights situation in the province. The Human Rights Committee discussed the effects of both UNMIK and KFOR actions on the human rights of the individuals affected.

⁴ Cf. *Behrami & Saramati*, at para 121.

⁵ Note that the Protocol on Explosive Remnants of War (Protocol V to the 1980 United Nations Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects) has entered into force on 12 November 2006 and accordingly does not apply to explosive remnants of Operation "Allied Force".

⁶ The European Court of Human Rights has established that *Mr Saramati* "was arrested by UNMIK police officers by order of the Commander of KFOR ('COMKFOR')" (*Behrami & Saramati*, at para 9). On the basis of my own practical experience this is somewhat surprising. In fact, at the UNMIK-KFOR-UNMIK Police-UNHCR Press Briefing, 16 July 2001, Axel Jandeseck, then the KFOR Spokesman, stated that: "It is right that *Maj. Rushdi Saramati* was arrested a couple of days ago in Prizren. It was done jointly in an operation by KFOR and UNMIK. [...] I can tell you the reason for the arrest was that we have substantial information that the activities of *Mr Saramati* were designed to threaten the operations of the KFOR troops and also of the international organizations and therefore COMKFOR decided and he has the right to decide that, to arrest *Mr. Saramati*." (See <http://www.unmikonline.org/press/2001/trans/tr160701.html> – visited 26 November 2007). Considering that UNMIK and KFOR are separate entities, and that UNMIK's Penal Management Division (PMD) had taken over the Prizren Detention Centre from KFOR in November 1999 (cf. UNMIK Press Release of 01 February 2005, UN document UNMIK/PR/1309), it would have been rather likely that *Mr Saramati* would have been brought to this facility instead of Bondsteel had he been in UNMIK's custody after having been detained. Note that "Stars and Stripes", a Department of Defense-authorized daily newspaper distributed overseas for the U.S. military community in accordance with Revised DoD Directive 5122.11, reported that *Mr Saramati* had been "arrested" by "peacekeepers" (see <http://www2.pstrips.osd.mil/01/jul01/ed071801m.html> – visited 26 November 2007).

⁷ *Behrami & Saramati*, at paras 141, and 142-143, respectively.

⁸ In *Cantoni v. France* (judgment of 22 October 1996 – application no. 17862/91 – RJD 1996-V, 1614) the European Court of Human Rights held that the fact that a provision of French domestic law was "based almost word for word" on a directive of the European Community did not remove its application from the ambit of the Convention (para 30). The Court rejected France's argument that finding its domestic provision "defective would therefore amount to making the same finding in respect of" the relevant EC directive (para 28). The Court established that French authorities did indeed have discretion in the application of the Community Law provision because the latter was to be applied on a case-by-case basis (para 13, quoting the judgment of 30 November 1983 – *Van Bennekom* – case 227/82 – (1983) ECR 3883). – Note that the European Court of Human Rights has recently confirmed its jurisprudence in *Bosphorus Hava Yollari v. Ireland* (judgment of 30 June 2005 – application no. 45036/98), in particular paras 67 and 155-156.

(in)actions represent the exercise of discretionary powers by the states which had contributed the personnel failing to neutralise the unexploded ordnance and carrying out the detention? *Mathews v. The United Kingdom* indicates that participation in multinational policy decision-making, including the adoption of an international treaty, can be judicially reviewed notwithstanding the fact that neither the treaty as such nor actions taken in the course of its implementation are subject to the same review.⁹ Couldn't a similar approach be applied to voting in the United Nations Security Council, contributing personnel to a United Nations peace mission, or to similar actions in the framework of NATO?

Attribution of action to an international legal person has ever since been contingent of this legal person's effective control over the action at issue. Only if the United Nations did have effective control over the failure to act in respect of explosive remnants of the bomblet ammunition used during Operation "Allied Force" and the detention of *Mr Saramati* by KFOR was the European Court of Human Rights right in attributing this (in)actions to the United Nations.

2.1.1. United Nations Control over UNMIK

It is hard to doubt that the United Nations had effective control over UNMIK which is a subsidiary organ of the organisation. Such control exists *de jure* by virtue of para 9(e) of UNSCR 1244 (1999) which implies UNMIK's eventual responsibility for demining by determining that KFOR shall be responsible for "[s]upervising demining *until* the international civil presence can, as appropriate, take over responsibility for this task" (emphasis supplied). The Strasbourg Court has established that such control also existed *de facto*.¹⁰ For that reason, the Court did not even have to consider to whom the alleged inactivity of KFOR personnel contributed by France was attributable because this personnel was not involved in UNMIK decision-making concerning demining in either of its possibly relevant capacities, viz. as French soldiers and as members of KFOR.

2.1.2. No United Nations Control over NATO and KFOR

By way of contrast, it is hard to believe that the United Nations had effective control over KFOR detention operations in Kosovo. The Strasbourg Court introduces the criterion of "*ultimate authority and control*" which would, in the Court's view, entail "*that operational command only was delegated*".¹¹ It should be noted that the Court has not defined the notion of either "*ultimate authority and control*" or "*operational command*".¹² It has not indicated whether it uses these terms as military terms of art (which only operational command – OPCOM – would be¹³) or as legal terms (which would then be a novelty¹⁴), either. As a result, it is not possible to verify the validity of these criteria. Instead, the Court's conclusion based thereon must withstand the test whether it corresponds with practical reality. In my view, it does not.

As the Court rightly observes, "*effective command of the relevant operational matters was retained by NATO*".¹⁵ Not only is effectiveness the key attribution criterion in interna-

tional law¹⁶ but also is the United Nations' control over KFOR hypothetical because the options available to the Security Council (altering or terminating the KFOR mandate) are far too political to enable it to influence KFOR's theater level practice.

The legal framework governing KFOR detentions demonstrates that NATO, and NATO only, has *de jure*, and exercises *de facto*, the degree of control over KFOR on which attribution of individual detentions is contingent. KFOR detentions comprise operational detentions based on the authority to use all necessary means (para 7 of UNSCR 1244 (1999)) to fulfil the responsibilities to deter renewed hostilities, maintain and where necessary enforce a cease-fire, establish a secure environment, and ensure the protection and freedom of movement of itself, the international civil presence, and other international organisations (para 9(a), (c), and (f) of UNSCR 1244 (1999)), and police style detentions based on similar authority to ensure public safety and order until the international civil presence can take responsibility for this task in accordance with para 9(d) of UNSCR 1244 (1999) (the KFOR Law and Order Mission). As legal bases these provisions are the only factor representing United Nations influence on KFOR detentions.

⁹ In *Mathews v. the United Kingdom* (judgment of 18 February 1999 – application no. 24833/94) the European Court of Human Rights dealt with adverse effects of the Maastricht Treaty on voting rights in Gibraltar. Holding that "*acts of the EC as such cannot be challenged before the Court because the EC is not a Contracting Party*" (para 32), it reviewed the United Kingdom's signature and ratification of the treaty as a source of responsibility *ratione materiae* under Article 1 of the Convention of (para 33).

¹⁰ See the reference to the statement of the French Troop Contributing Nation Claims Office in its letter to *Agim Behrami* dated 05 February 2003 that mine clearing operations had been the responsibility of the UN since 05 July 1999 (*Behrami & Saramati*, at para 7). The European Court of Human Rights has established 05 October 1999 as the date when UNMIK notified KFOR that "*we are now in a position to officially assume responsibility for mine action in Kosovo*" and took over this task. *Ibidem*, at para 57.

¹¹ *Behrami & Saramati*, at para 133.

¹² These terms are used several times in the passage of the judgment concerning the question: "Can the impugned action be attributed to KFOR?"; *Behrami & Saramati*, at paras 132-141.

¹³ For the NATO definition of OPCOM see the 2007 edition of the "NATO Glossary of Terms and Definitions" (NATO document AAP-6(2007) at 2-O-3):

"*The authority granted to a commander to assign missions or tasks to subordinate commanders, to deploy units, to reassign forces, and to retain or delegate operational and/or tactical control as the commander deems necessary. – Note: It does not include responsibility for administration.*"

¹⁴ For instance, the Commentary on the Charter of the United Nations does not discuss the terminology used to identify different degrees of command and control in international peace missions. The section on peace-keeping addresses the existence of a chain of command and general rules for the internal functioning of the force in a generalistic manner (*M. Bothe*, "Peace-keeping", in: *B. Simma* (ed.), *The Charter of the United Nations*, Vol I, 2nd ed (2002), at paras 101-102).

¹⁵ *Behrami & Saramati*, at para 140.

¹⁶ According to the International Law Commission, attribution is contingent on whether the relevant contributing state or the lead organisation has effective control ("factual control") of actions taken in the course of an individual theater level operation. See commentaries (3), (4) and (8) on draft Article 5 on responsibility of international organisations – Report of the International Law Commission – Fifty-sixth session (3 May – 4 June and 5 July – 6 August 2004) – UN document A/59/10 – at 111 and 114, respectively.

By contrast, the use of these legal bases is not a matter for United Nations decision-making. Rather, the North Atlantic Council has determined that detention is a means that KFOR may consider necessary at theater level in approving the military-strategic Operation Plan (OPLAN) for NATO's Balkans operations and in authorising the implementation of relevant Rules of Engagement. The military-strategic (SHAPE) Balkans OPLAN was implemented at operational level (JFC Naples), and the operational level Kosovo OPLAN was subsequently implemented by the Commander KFOR (COMKFOR) in his theater level OPLAN and supplementing Commander's Directives, Standing Operating Procedures, etc., including the relevant COMKFOR Detention Directive¹⁷. Although COMKFOR is obligated to report to the United Nations Secretary-General on the implementation of UNSCR 1244 (1999) in accordance with para 20 of the said resolution this reporting obligation has never been treated as implying that the United Nations Secretary General may use these reports otherwise than for the purpose of submitting them to the Security Council. In particular, never since the creation of KFOR has the United Nations publicly asserted the power to give direction or guidance concerning the application and implementation of paras 7 and 9 of UNSCR 1244 (1999) to NATO, KFOR, or the troop contributing states. Had the United Nations wanted to exert influence on the practice of KFOR the Security Council would have had to pass another resolution amending or supplementing UNSCR 1244 (1999).

By way of contrast, the fact that all KFOR reports have so far been submitted by the NATO Secretary General illustrates that NATO does indeed exercise both political (North Atlantic Council) and military (SHAPE, JFC Naples, HQ KFOR) control in an effective manner. "Effective control" as an international law term of art translates into effective "command and control" in a military environment. Command and control involves that orders, direction and guidance make their way down the chain of command and that reports concerning their implementation make the reverse way. As far as the relationship between the different levels within NATO is concerned, the chain from the political-strategic level (NATO Headquarters, Brussels) through the military-strategic (SHAPE) and operational (JFC Naples) levels to the theater level (COMKFOR) is effective both in respect of orders, direction and guidance on the one hand, and reporting on the other hand. Reports submitted at respective levels have demonstrated the development of the situation and enabled the receiving military commanders and policy-makers to determine whether the situation had changed so substantially as to warrant a revision of the respective OPLAN. As a result, reporting within the NATO chain was (is) capable of triggering new orders, direction and guidance while reporting to the United Nations, as a rule, does not generate similar effects.

2.1.3. No Troop Contributing States' Control over KFOR Detentions

At the opposite edge, KFOR detentions are not attributable to any troop contributing state – regardless of whether personnel contributed by a particular such state have detained an

individual, or confirmed an individual's detention in the exercise of their command functions. When states contribute troops to a NATO peacekeeping operation such as KFOR, they usually issue a transfer of authority (TOA) message stating that NATO (namely the Supreme Allied Commander Europe – SACEUR, the relevant Joint Force Commander – in the case of KFOR COM JFC Naples, and the Force Commander – COMKFOR) shall have operational control (OPCON) over the troops contributed.

The NATO definition of OPCON¹⁸ clarifies that operational planning and decision-making is a NATO matter once OPCON has been transferred. Accordingly, the phrase contained in the NATO definition that commanders exercising OPCON "*may accomplish specific missions or tasks which are usually limited by function, time, or location; to deploy units concerned, and to retain or assign tactical control of those units*" sounds more limiting than it actually is. OPCON is exercised in accordance with the strategic OPLAN approved by the North Atlantic Council – in which all NATO Member States are represented. Moreover, the strategic OPLAN predetermines what "*specific missions or tasks*" can be assigned to units of a peacekeeping force. As a result, the NATO-agreed OPLAN and the transfer of OPCON, taken together as a whole, afford comprehensive authority to commanders of NATO peacekeeping forces concerning the conduct of individual operations in theater. By way of contrast, the authority retained by troop contributing states covers various aspects of supporting their contingents (such as logistics and administration), and the exercise of disciplinary and criminal jurisdiction.¹⁹ The authority so retained by troop contributing states does not impede the exercise of effective control over their contingents in operational matters by the NATO chain of command for the period of time specified in the TOA message.

There is, however, one theoretical limitation of OPCON as transferred by troop contributing states. States may decide to pull their contingents out of certain tasks and issue national caveats to this extent. Where national caveats to an international or multinational OPLAN have been issued, their effects resemble those of reservations to an international treaty,

¹⁷ Cf. *Behrami & Saramati*, at para 135 for the Court's (equivalent) assessment of the NATO chain.

¹⁸ The 2007 edition of the "NATO Glossary of Terms and Definitions" defines OPCON as follows (NATO document AAP-6(2007) at 2-O-3):

"The authority delegated to a commander to direct forces assigned so that the commander may accomplish specific missions or tasks which are usually limited by function, time, or location; to deploy units concerned, and to retain or assign tactical control of those units. It does not include authority to assign separate employment of components of the units concerned. Neither does it, of itself, include administrative or logistic control."

¹⁹ The Strasbourg Court's assessment is slightly different. However, it is wrong to conclude from the retention, by the troop contributing states, of their powers pertaining to administrative, logistic and disciplinary/criminal matters, that "*NATO's command of operational matters was not [...] intended to be exclusive*" (*Behrami & Saramati*, at para 138). This reasoning blurs the distinction, inherent in military doctrine, between the matters referred to, and matters pertaining to the con-

viz. they modify the scope of operational control transferred by virtue of the TOA message without altering the OPLAN as such²⁰.

While military doctrine defines the limiting effects of national caveats, it does not address the question of whether troop contributing states have an unlimited power to issue caveats, or whether they might even be obligated to issue caveats in certain cases. To date, this question has not been answered in depth. Arguably, where NATO exercises authority deriving from a Chapter VII resolution, troop contributing states may not issue such caveats as prevent their contingents from effectively implementing this international mandate in its capacity as a source of obligations stemming from the UN Charter²¹. Accordingly, (both regional and universal) human rights treaty law may not be relied upon as a justification for issuing national caveats concerning an OPLAN approved in accordance with a Chapter VII mandate.

2.1.4. Conclusion

With the foregoing in mind, the European Court of Human Rights might have considered worthwhile differentiating with respect to attribution: between the policy decision to confer the authority to approve the use, by KFOR, of all necessary means – including detention – on NATO²², and the exercise of the authority so conferred – including the actual detention of *Mr Saramati*. While the policy decision taken by the Security Council is attributable to the United Nations, its implementation is attributable to NATO (in its capacity as the lead organisation of KFOR). Considering that NATO is not a party to the European Convention on Human Rights, the Strasbourg Court could then have applied the reasoning developed in *Matthews v. The United Kingdom*,²³ concluded that NATO is not bound by the European Convention on Human Rights, and declared *Mr Saramati's* application inadmissible on that basis.

2.2. Whose Authority Proper? – Attribution Doctrine in Disarray

Attribution to NATO would have warranted, however, that the Court follow the line of argument developed in *Matthews* and turn to the delicate question of whether participation in policy decision-making in the North Atlantic Council is subject to its scrutiny. Attribution to the United Nations, by contrast, enabled the Court to avoid the delicacies arising from reviewing policy decision-making on the basis of an argument which might not have been available with respect to NATO. Yet the Court did not reach this issue straight away; rather it preferred an awkward detour and returned to the issue of international responsibility of the states respondents in their capacity as states parties to the European Convention on Human Rights. That is, although the judgment had implicitly established that the criteria of the *Cantoni* test were not met in *Behrami & Saramati*, the Court discussed the impugned (in)actions as though they were (in)actions of the states respondents. The Court then treats both these (in)actions and participation in related policy decision-making alike: they are, in its judgment, beyond its jurisdiction.

2.2.1. “Attribution in Principle”: What Role do Troop Contributing States play at Theater Level?

In discussing its jurisdiction *ratione personae*, the European Court of Human Rights returned to a characteristic it had attached to its assessment concerning attribution: “*that the impugned action and inaction are, in principle, attributable to the UN*”²⁴ “*Attribution in principle*” is another novelty introduced by *Behrami & Saramati*. By way of contrast, the International Law Commission has favoured a model of differential attribution “*insofar as it is possible to distinguish [...] areas of effective control respectively pertaining to the United Nations [viz. the lead organisation of a peace mission] and the contributing State*”²⁵

In my view, this model ensures more clarity than “*attribution in principle*”. The latter model requires the Strasbourg Court to characterise the (in)actions of UNMIK and KFOR as “*acts of the respondent States carried out on behalf of the UN*”²⁶ Unfortunately, the Court does not give reasons for

duct of operations.

²⁰ The 2007 edition of the “NATO Glossary of Terms and Definitions” contains, for the first time in this Glossary, a definition of “caveat” (NATO document AAP-6(2007) at 2-C-2):

“*In NATO operations, any limitation, restriction or constraint by a nation on its military forces or civilian elements under NATO command and control or otherwise available to NATO, that does not permit NATO commanders to deploy and employ these assets fully in line with the approved operation plan. – Note: A caveat may apply inter alia to freedom of movement within the joint operations area and/or to compliance with the approved rules of engagement.*”

²¹ This limit on the power to issue national caveats derives from Articles 25 and 103 of the UN Charter. These provisions have a double effect. On the one hand, they take precedence over troop contributing states’ internal laws, including constitutional law – an effect which is confirmed by Article 27 of the Vienna Convention on the Law of Treaties. On the other hand, they ensure the superiority of obligations stemming from the UN Charter even with respect to competing obligations as may stem from international human rights treaty law.

²² Strictly speaking, para 7 of UNSCR 1244 (1999) authorises “*Member States and relevant international organizations to establish [KFOR] [...] with all necessary means to fulfil its responsibilities*”. In practice, KFOR’s character as a NATO peacekeeping operation has never been contested. It is submitted that the reference to UN Member States primarily opens KFOR for participation of non-NATO Member States. NATO has welcomed the participation of e.g. the Russian Federation (see the Agreed Points on Russian Participation in KFOR – Helsinki Agreement – dated 18 June 1999 – at www.nato.int/kfor/docu/docs/pdf/helsinki.pdf – visited 26 November 2006) and various Partnership for Peace (PfP) Member States.

²³ *Matthews v. the United Kingdom*, at paras 32–33.

²⁴ *Behrami & Saramati*, at para 144, using the same language as earlier in the judgment (emphasis supplied).

²⁵ Commentary (8) on draft Article 5 on responsibility of international organisations – Report of the International Law Commission – Fifty-sixth session (3 May – 4 June and 5 July – 6 August 2004) – UN document A/59/10 – at 114. – Note that the ILC seems to agree with the United Nations Secretary-General’s view (expressed in respect of UNOSOM II) that:

“*In joint operations, international responsibility for the conduct of the troops lies where operational command and control is vested according to the arrangements establishing the modalities of cooperation between the State or States providing the troops and the United Nations. In the absence of formal arrangements between the United Nations and the State or States providing troops, responsibility would be determined in each and every case according to the degree of effective control exercised by either party in the conduct of the operation.*”

Ibidem, quoting UN document A/51/389 at paras 17–18.

this characterisation although the matter was raised in some written and oral submissions.²⁷ To make things worse, the Court also characterises the same (in)actions as “acts and omissions of KFOR and UNMIK [which] cannot be attributed to the respondent States”, i.e. “actions [...] directly attributable to the UN”.²⁸ As a result, the Court has first considered some new kind of “several attribution” of the (in)actions of UNMIK and KFOR: “in principle” to the United Nations, and beyond that to the states which had contributed the personnel failing to neutralise the unexploded ordnance and carrying out the detention, respectively, to UNMIK and KFOR. Seven paragraphs later, however, it has not remembered its innovation where it would in fact have got in trouble had it adhered to it.

The practical effects of this doctrinal disarray remain to be seen. The Court has accepted that it has no jurisdiction over the United Nations,²⁹ and it has decided that “the Convention cannot be interpreted in a manner which would subject the acts and omissions of Contracting Parties which are covered by UNSC Resolutions and occur prior to or in the course of [operations established by Chapter VII UNSCRs], to [its] scrutiny”.³⁰ This reasoning immunises theater level (in)actions of international peace missions whose mandate is based on Chapter VII of the UN Charter. The arguments supporting this immunisation are sound: neither should the Court interfere with the fulfilment of the United Nations’ mission to secure international peace and security in general and the effective conduct of its operations in particular, nor should it impose conditions on the implementation of a UNSCR not provided for in its text.³¹

2.2.2. Are there “Political Questions”?

This, however, is not the end. Unlike in *Matthews v. the United Kingdom*, the European Court of Human Rights even holds that “voluntary acts of the respondent States such as the vote of a permanent member of the UNSC in favour of the relevant Chapter VII Resolution and the contribution of troops to the security mission” are removed from its scrutiny because of their crucial importance “to the effective fulfilment by the UNSC of its Chapter VII mandate and, consequently, by the UN of its imperative peace and security aim”.³² It is quite surprising that the Court does not discuss the difference between this reasoning and the reasons supporting *Matthews* – in fact the Court has not discussed *Matthews* at all in *Behrami & Saramati*. Notwithstanding the factual differences between *Behrami & Saramati* and *Bosphorus Airways v. Ireland*,³³ this reasoning affords comprehensive immunity to policy decisions by states parties to the European Convention on Human Rights if made in the framework of the United Nations. I wonder if that really is what the Court wanted to achieve.

2.2.3. Conclusion

Apparently the Strasbourg Court has tried to square the circle when it characterised KFOR and UNMIK (in)actions all at the same time, as (directly) attributable to the United Nations, as acts carried out by the troop contributing states on

behalf of the United Nations, and as acts and omissions of KFOR and UNMIK which cannot be attributed to the states respondents. As a result, much remains unclear concerning the question whose proper authority KFOR and UNMIK authorise in Kosovo. The Court has missed the opportunity to contribute to the clarification of the nature of transitional authority – which is in my view by and large equivalent to supranational authority³⁴ – exercised by international peace missions. It has, at the same time, tried to ensure that human rights jurisprudence cannot be misused to deprive international peace missions of their effectiveness by interferences with both relevant policy decision-making and theater level implementation of the policy decisions made. Unfortunately, however, it might have thrown the baby out with the bath water when it afforded comprehensive immunity to policy decisions made in the framework of the United Nations.

3. Equivalent Human Rights Protection and NATO’s Institutional Deficit Concerning Operational Detentions

To date, the European Court of Human Rights has constantly required states parties to the European Convention to ensure a level of human rights protection equivalent to that guaranteed therein, by any international or supranational organisation to which they transfer sovereign authority³⁵. The applicants submitted that neither NATO nor KFOR provided such protection.³⁶ This submission addresses the institutional deficit deriving from the fact that NATO has established internal review mechanisms only, viz. does not offer access to an independent review body in e.g. detention cases. Arguably, moreover, this institutional deficit does not only cover operational detentions but all cases of exercise of transitional authority by international peace missions.

The European Court of Human Rights did not subscribe to this position. However, although it could have dismissed it summarily on the basis of its premise that acts of KFOR are

²⁶ *Behrami & Saramati*, at para 146.

²⁷ See *Behrami & Saramati*, at paras 84 (France), 91 (France and Norway), 97 (Denmark), and 103 (Germany).

²⁸ *Behrami & Saramati*, at para 151. Note that the formula “directly attributable” introduces just another characteristic of attribution.

²⁹ Cf. *Behrami & Saramati*, at para 144: “that organisation is not a Contracting Party to the Convention”.

³⁰ *Behrami & Saramati*, at para 149.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ *Behrami & Saramati*, at para 151, referring to the Court’s judgment of 30 June 2005 – application No 45036/98 – *Bosphorus Airways v. Ireland*.

³⁴ This is not meant to say that the United Nations or NATO are supranational organisations like, for instance, the European Community (i.e. the “first pillar” of the European Union). In my view, it is possible to distinguish between the (overall) character of an organisation and the authority it may exercise and/or delegate. In that sense, the United Nations is an international organisation which may both exercise and delegate quasi-supranational – transitional – authority in matters of international peace and security by virtue of Chapter VII read together with Articles 25 and 103 of the UN Charter. NATO is an international organisation which may, by virtue of the North Atlantic Treaty, exercise such transitional authority as delegated to it by the United Nations.

³⁵ Cf. *Bosphorus Airways v. Ireland*, at para 155.

attributable to the United Nations, it “*considered the circumstances of the present cases are essentially different from those with which the Court was concerned in the Bosphorus case*”, i.e. gave substantive reasons for dismissing the applicants’ contention. It is true: seizure of an aircraft by virtue of a government decision applying a European Community directive which in turn implements a UN Security Council Resolution is different from implementing the Chapter VII mandate of an international peace mission. This difference, however, does not concern the question of whether states may or may not transfer sovereign authority to an international or supranational organisation unless they ensure human rights protection equivalent to that guaranteed in the European Convention. It follows that in giving substantial reasons the Strasbourg Court has once again abandoned the premise from which it had started and where it wanted to end: attribution of the acts of KFOR and UNMIK to the United Nations.

Moreover, only the comprehensive immunisation of policy decision-making within the framework of the United Nations saved the Court from having to consider whether it should require states contemplating such “*voluntary acts [...] as the vote [...] in favour of the relevant Chapter VII Resolution and the contribution of troops to the security mission*” to make an effort to integrate the notion of human rights protection in international mandates of peace missions. The recent example of UNSCR 1746 (2007) in which the Security Council “[*c*]alls for full respect for human rights and international humanitarian law throughout Afghanistan” (para 18) and “*calls upon all parties³⁷ to uphold international humanitarian and human rights law and to ensure the protection of civilian life*” (para 25) indicates that doing so is indeed possible. Those restoring international peace and security must no less turn a blind eye on human rights protection than the non-compliant actors they legitimately engage.

This review article is not the proper forum to repeat the assessment of the legitimacy and legality of operational detention, including the existing internal oversight mechanisms, in accordance with relevant general principles of international humanitarian and human rights law.³⁸ May it nevertheless be stressed that NATO should consider adding even more legitimacy to its review regime by introducing a review mechanism independent of the chain of command which reconciles operations security concerns and the protection of human rights of those affected by the exercise of transitional authority by its peacekeeping forces.

4. Conclusion

The European Court of Human Rights has adjudicated *Behrami & Saramati* in such a manner as to ensure that international peace missions, be they under the lead of the United Nations or authorised by it, can operate without interference

from regional human rights protection mechanisms. The Court has based its judgment on jurisdiction *ratione personae*, determining that the states respondents cannot be held accountable for the violations of human rights contended by the applicants. Notwithstanding the doctrinal shortcomings of the reasons supporting these findings, the European Court of Human Rights has avoided the danger of imposing regional standards on a mechanism designed to function universally in an equitable manner.

While, on that basis, no different legal frameworks for peace missions with and without European participation are likely to emerge, the legal framework of international peace missions as such continues to await doctrinal clarification and consolidation. Although certain customary legal rules governing international peace missions have emerged³⁹, the politicisation of certain aspects thereof has upset e.g. the policy consensus concerning the once firmly entrenched framework of operational detentions⁴⁰. A clear delineation of international responsibility based on a solid attribution doctrine involving persuasive criteria would increase legal certainty concerning the repositories of transitional authority entrusted in international peace missions, and the latter’s scope and limits. Only with legal certainty achieved, can accountability be ensured. Unfortunately, the Strasbourg Court’s somewhat erratic attribution doctrine has not brought much progress in this respect.

Finally, *Behrami & Saramati* could not address matters of substantive protection of the subjective rights of individuals affected by the exercise of transitional authority by international peace missions. In indicating that being a contracting party to an international human rights treaty is crucial to the jurisdiction of Human Rights Courts and Treaty Bodies, the judgment implicitly calls upon the repositories of transitional authority to take action. The United Nations has made a very first step in this direction, but much is still to be done. ■

³⁶ Cf. *Behrami & Saramati*, at para 80.

³⁷ Viz. the Afghan Government, the International Security Assistance Force and the Operation Enduring Freedom coalition on the one hand, and the Taliban, Al-Qaida, other extremist groups on the other hand (*ibidem*).

³⁸ See Chapters 9 and 10 of the present author’s study *Ensuring and Enforcing Human Security* (2007), and the section on operational detention in the essay *KFOR: Current Legal Problems*, in *Journal of International Law of Peace and Armed Conflict* 2007, 24-32.

³⁹ See Chapters 7-10 of the present author’s study *Ensuring and Enforcing Human Security* (2007) for a discussion of the nucleus of the customary international law of peace missions.

⁴⁰ For instance, the recent report by Amnesty International: “Afghanistan – Detainees transferred to torture: ISAF complicity?” illustrates the need to reinforce the authority of international peace missions to hold detainees for extended periods in order to prevent them from being mistreated by local law enforcement agencies while at the same time keeping them from committing such non-compliant acts as might jeopardise the peace process in the peacekeeping theater at issue. By way of contrast, Amnesty International requests NATO and its Member States to prevent mistreat-

Der 13. DRK-Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht: Ein Bericht

Janina Bollmann und Robin Borrmann*

Vom 5. bis zum 11. August 2007 veranstaltete das Deutsche Rote Kreuz (DRK) in Zusammenarbeit mit dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) den 13. Sommerkurs im Humanitären Völkerrecht in Berlin. Dabei bewies sich, dass die 13 nicht unbedingt eine Unglückszahl sein muss, da der Sommerkurs auch in diesem Jahr durch die gute Mischung von Teilnehmern und Dozenten eine sehr lehrreiche, abwechslungsreiche und hochwertige Veranstaltung darstellte.

Die 26 Teilnehmer aus Frankreich, Großbritannien, Österreich, Polen und Deutschland waren hauptsächlich Jurastudenten, Rechtsreferendare, Doktoranden der Rechtswissenschaften und praktizierende Juristen. Der Sommerkurs wurde in dreistündigen Vorlesungen abgehalten, in denen jeweils eine theoretische Einführung mit praktischen Übungen verbunden wurde. Die Dozenten waren durchweg Spezialisten aus den verschiedenen theoretischen und praktischen Bereichen des humanitären Völkerrechts. Die notwendigen Kursmaterialien stellte das DRK für die Teilnehmer zur Verfügung, wozu vor allem die neue Textsammlung „Dokumente zum Humanitären Völkerrecht“, erarbeitet vom Auswärtigen Amt, dem DRK und dem Bundesministerium der Verteidigung, gehörte.

Der erste Tag des Kurses war hauptsächlich den Grundmaterien des humanitären Völkerrechts gewidmet. Hierzu nahm Prof. Dr. Knut Ipsen, ehemaliger Präsident des DRK, am Montagvormittag eine „Einführung in das Humanitäre Völkerrecht“ vor. Dabei skizzierte er unter anderem den Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts, die Beteiligten an bewaffneten Konflikten, die Mittel und Methoden der Kriegsführung und die Sicherung der Rechtsbeachtung. Er gewährte Einblicke in seine Erfahrungen, die er während der Verhandlungen zu den Genfer Zusatzprotokollen von 1977 gesammelt hatte, wodurch er eine detaillierte Einsicht in die juristisch-

diplomatische Verhandlungsführung multilateraler Verträge gab. Ferner erläuterte er in der Diskussion, dass der zwischenzeitlich in Frage gestellte Grundsatz der Gleichheit der Rechte und Pflichten im humanitären Völkerrecht weiterhin fortgelte, da anderenfalls die Grundkonstruktion des humanitären Völkerrechts ausgehöhlt würde, was nicht im Sinne der Staatengemeinschaft sei. Dies werde vor allem durch die Konferenzbeiträge zu den Zusatzprotokollen und die darauf folgende Staatenpraxis verdeutlicht.

Am Montagnachmittag stellte Prof. Ryszard Piotrowicz von der Universität of Wales „Anwendungsbereiche des Humanitären Völkerrechts – die Konflikttypen“ vor, wobei er den internationalen bewaffneten Konflikt, den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt und die interne Auseinandersetzung vertieft erläuterte. Er veranschaulichte, dass der „Kampf gegen den Terror“ nicht pauschal als bewaffneter Konflikt im Sinn des humanitären Völkerrechts dargestellt werden könne, sondern eine Einzelfalluntersuchung erfordere. In den anschließenden Fallstudien diskutierten die Teilnehmer daraufhin die Einordnung des Irak-Kuwait-Konflikts, des Nicaragua-Konflikts und des Bosnien-Herzegowina-Konflikts in die entsprechenden Konflikttypen.

Montagabend und Dienstagvormittag wurde die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung thematisiert. Christof Johnen aus dem DRK-Generalsekretariat beschrieb „Internationale Hilfsaktionen des DRK – aktuelle Herausforderungen und Beispiele“. Hauptsächlich ging er dabei auf die bi- und multilaterale Kooperation des DRK mit anderen nationalen Schwestergesellschaften und das Zusammenarbeiten mit dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) sowie der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften (Föderation) ein. Diese theoretischen Ausführungen verdeutlichte er anhand praktischer Beispiele wie des Einsatzes mobiler Gesundheitsstationen oder mobiler Krankenhäuser. Anschließend diskutierten die Teilnehmer die Problematik der Instrumentalisierung neutraler und unabhängiger Hilfsorganisationen als Konfliktparteien, wodurch die Mitarbeiter von Hilfsorganisationen erhöhten Einsatzgefahren ausgesetzt sind.

Cordula Droewe vom IKRK in Genf thematisierte „Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz im Humanitären Völkerrecht – Grundlagen und Einsatzfelder“. Dabei erläuterte sie zunächst die Struktur und die Prinzipien der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, die sich aus den einzelnen Komponenten IKRK, Föderation und zur Zeit 186 anerkannten nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften zusammensetzt. Ein besonderer Schwerpunkt ihres Vortrages lag auf der außergewöhnlichen Arbeitsweise des IKRK, welche im Hinblick auf die Gefangenenbesuche unter anderem aus vertraulichen bilateralen Konsultationen zwischen dem IKRK und dem Gewahrsamsstaat besteht. Dies sei notwendig, um einen größtmöglichen Schutzstandard für die Gefangenen zu erreichen und habe zur Folge, dass die IKRK-Mitarbeiter zeitweilig die einzigen Menschen seien, die Zugang zu bestimmten Gefangenen erhielten, da sich das IKRK bereit erkläre, dabei gewonnene Informationen nur mit dem entsprechenden Gewahrsamsstaat auszuwerten und nur diesbezüglich ihre Kritikpunkte vorzutragen. Erst wenn diese Vorgehensweise keinerlei Schutz mehr für die Gefangenen gewährleiste, sei das IKRK gezwungen, andere Staaten oder Organisationen in den Verhandlungsprozess einzubeziehen oder im Extremfall sogar öffentlich Kritik zu üben. Diese Problematik wurde daraufhin anhand des aktuellen Krisenherdes Sri Lanka im Teilnehmerkreis diskutiert.

In den Vorlesungen am Dienstagnachmittag und Mittwochvormittag wurden besondere Themen des humanitären Völkerrechts vertieft. Zunächst erörterte Prof. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg von der Europa-Universität Viadrina mit den Teilnehmern die Abgrenzungsproblematik zwischen „Kombattanten und Nichtkombattanten – Der Kriegsgefangenenstatus“. Er erläuterte die diesbezüglich entstehenden Rechtsfolgen, wobei auch spezielle Konfliktbeteiligte wie Spione, Söldner, Terroristen und so genannte unrechtmäßige Kombattanten Gegenstand der Diskussion waren. Nach einem kurzen Exkurs in die Besonderheiten im See- und Luftkrieg begann eine Diskussion um eines der aktuellsten Probleme des humanitären Völkerrechts, nämlich die Frage, wann ein Zivilist unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnimmt und demnach unter Umständen als Rechtsfolge den Schutz eines Zivilisten verliert. Zur Abrundung wurden die verschiedenen Beteiligten in nicht-internationalen Konflikten besprochen.

Danach eröffnete Prof. Dr. Horst Fischer vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) an

* Janina Bollmann ist Studentin an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder und Robin Borrmann ist studentischer Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Europarecht und ausländisches Verfassungsrecht an der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt/Oder.

der Ruhr-Universität Bochum den Teilnehmern die Problematik „Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte“. Diese erklärte er anhand der verschiedenen Schutzvorschriften der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle in der Reihenfolge ihrer chronologischen Entstehung. Dabei veranschaulichte er die militärischen, politischen und juristischen Erwägungen und Hintergründe, durch welche die Schutzvorschriften entstanden sind. In der anschließenden Gruppenarbeit befassten sich die Teilnehmer vornehmlich mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gemäß Artikel 51 Absatz 5 lit. b) ZP I, speziellen Waffengattungen wie der Streumunition, der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten am Beispiel des Libanon-Konfliktes im Jahr 2006 und den Schutzvorschriften im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt.

Ein neues Thema im Rahmen der DRK-Sommerschule behandelte Prof. *Manfred Mohr*, indem er mit den Teilnehmern „Die UN-Charta und das Humanitäre Völkerrecht“ besprach. Dabei ging er der Frage nach, ob trotz der strengen Trennung des *ius in bello* und des *ius ad bellum* Schnittstellen existieren. Übergreifende Aspekte seien das Völkerstrafrecht, die Verantwortlichkeit und Haftung von Staaten, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Menschenrechtsschutz. Des Weiteren beschäftigte er sich mit der Bindung der im Rahmen der Vereinten Nationen tätig werdenden Streitkräfte an das humanitäre Völkerrecht. In diesem Zusammenhang nahm er auf das Bulletin des UN-Generalsekretärs vom 6. August 1999 „Einhaltung des Humanitären Völkerrechts durch Truppen der Vereinten Nationen“ Bezug und schilderte die Problematik der doppelten Bindung der Streitkräfte an die Verpflichtungen des einzelnen Mitgliedstaates einerseits und die Verpflichtungen der UN andererseits. Daraufhin hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, die Verstrickung des *ius in bello* und des *ius ad bellum* anhand einer Sicherheitsratsresolution bezüglich des Libanon-Konfliktes zu besprechen.

Zum Auftakt des vierten Tages führte MinR Dr. *Thomas Desch* vom österreichischen Bundesministerium für Landesverteidigung in die Thematik „Mittel und Methoden der Kampfführung – Waffenverbote und Abrüstung“ ein. Der Praktiker grenzte zu Beginn seiner Präsentation das historisch ältere humanitäre Völkerrecht hinsichtlich des Anwendungsbereichs, der Regelungsmaterie sowie der Sanktionsmechanismen systematisch von dem Abrüstungsrecht ab. Im Folgenden hob er den allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz der Handlungsfreiheit der Staaten hervor, der

es Staaten gestattet, all jene Mittel und Methoden der Kriegführung einzusetzen, die keinen völkerrechtlichen Verboten oder Beschränkungen unterliegen. Solche die Zivilbevölkerung und Kombattanten schützenden Verbote ergäben sich insbesondere aus den von den Kernverträgen des humanitären Völkerrechts abgeleiteten Grundsätzen: der Unterscheidung zwischen zivilen und militärischen Zielen, der Beschränktheit der Mittel und Methoden der Kriegführung sowie der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Kriegsmaßnahmen. Exemplarisch anhand jener Grundsätze führte Dr. *Desch* mit den Kursteilnehmern einen Dialog zur aktuellen Frage der Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Streumunition. In diesem Zusammenhang stellte er die Wichtigkeit der Kodifizierung expliziter Verbote bzw. Einsatzbeschränkungen zum Zwecke der Rechtssicherheit heraus, da es sich in der Praxis als schwierig erwiesen habe, gegenüber Staatenvertretern mit allgemeinen, teils kontroversen Auslegungen unterliegenden Rechtsgrundsätzen zu argumentieren. Abschließend wurde anhand von detaillierten Fallbeispielen unter anderem das Verbot des Befehls „keinen am Leben zu lassen“ sowie der Schutz von Personen mit dem Status *hors de combat* diskutiert.

Nach der Mittagspause referierte Dr. *Hans-Joachim Heintze* vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) zum Thema „Das Humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte.“ Dabei lenkte er die Aufmerksamkeit des Auditoriums insbesondere auf die Überlappung und die nach der Konvergenztheorie kumulative Anwendung beider im Verhältnis *lex generalis* (Menschenrechte) und *lex specialis* (Humanitäres Völkerrecht) stehenden Rechtsordnungen. So lernten die Teilnehmer, dass nicht derogierbare Menschenrechte durch den im gemeinsamen Artikel 3 der vier Genfer Abkommen sowie in Artikel 75 des Zusatzprotokolls I und der Martens'schen Klausel enthaltenen Mindeststandard auch im bewaffneten Konflikt durch das humanitäre Völkerrecht geschützt sind. Grundsätzlich komme, so Dr. *Heintze*, eine Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen nur in Friedenszeiten oder in rechtlichen „Grauzonen“ wie etwa der Situation Russland–Tschetschenien oder China–Tibet, in denen die Anwendbarkeit von humanitärem Völkerrecht strittig sei, in Betracht. Dennoch sei auch in Zeiten eines bewaffneten Konflikts trotz der *lex specialis*-Regel ein Rückgriff auf Menschenrechte durch die Martens'sche Klausel möglich. Ganz in der Tradition des DRK-Kurses wurden abschließend in Gruppen Fallbeispiele bearbeitet. Problem-

stellungen innerhalb dieser dem Kosovo-Konflikt nachempfundenen Fallbeispiele waren unter anderem die Anwendbarkeit von humanitärem Völkerrecht in Abgrenzung zu Menschenrechten, deren Durchsetzungsmechanismen sowie die Anwendbarkeit von humanitärem Völkerrecht auf Freiheitsbewegungen nach Artikel 1(4) ZP I.

Zum Abschluss des Tages stellte Dr. *Gregor Schotten* vom Auswärtigen Amt „Die Arbeit des Auswärtigen Amtes im Bereich des Humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte“ vor. Zunächst steckte er dessen Aufgabenbereich innerhalb der Querschnittsthemen Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht ab. So sei das Auswärtige Amt in beiden Bereichen zuständig für Staatenkonferenzen zu Verträgen, bei denen die Bundesrepublik Vertragspartei sei, und habe zudem ständige Vertretungen in Genf und New York im Hinblick auf die Arbeiten im Menschenrechtsrat, in den Rotkreuzkonferenzen sowie im 3. Menschenrechtsausschuss. Des Weiteren versuche das Auswärtige Amt immer im Dialog mit externen Rechtsexperten aktuelle Probleme, wie zum Beispiel die Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Streumunition, zu lösen. Daher sei es auch in verschiedenen Gremien wie dem DRK-Fachausschuss zum Humanitären Völkerrecht vertreten. Schließlich hob Dr. *Schotten* den Unterschied von Praxis und Wissenschaft hervor, der darin liege, dass die Arbeit des Auswärtigen Amtes immer auch durch Politikeinwirkungen mitbestimmt werde. Dennoch stehe gemäß den Vertragsverpflichtungen der Bundesrepublik die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte stets im Zentrum der Bemühungen.

Am Freitagmorgen hörten die Kursteilnehmer einen Vortrag der Teamleiterin Internationales Recht und Internationale Gremien vom DRK-Generalsekretariat, Dr. *Heike Spieker*, zur „Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts“. Frau Dr. *Spieker* begann ihren Vortrag mit einer Darstellung des deutschen Implementierungsmechanismus für humanitäres Völkerrecht aus Artikel 59 (2) GG und Artikel 25 GG, wonach internationale Verträge, wie auch die vier Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle, durch Transformation in eine nationale Spiegelbildnorm im Range eines Bundesgesetzes vollziehbares Recht werden. Zugleich sensibilisierte sie die Kursteilnehmer für Implementierungsprobleme von internationalen Rechtssätzen, die keine internationalen Verträge sind. Des Weiteren verdeutlichte sie die Problematik der Umsetzung der Implementierungsverpflichtung der Bundesrepublik bei der Teilnahme der

Bundeswehr an NATO-Operationen, bei denen eine Vielzahl von Staaten teilnehmen, die unterschiedlichen Vertragsverpflichtungen unterliegen. Im weiteren Verlauf ihrer Präsentation setzte sie sich mit der traditionell an das humanitäre Völkerrecht gerichteten Kritik, dass es in Ermangelung des konstitutiven Merkmals „Durchsetzbarkeit“ an Rechtscharakter fehle, auseinander. Dabei hob sie insbesondere die Bedeutung der Gegenseitigkeitserwartung der Konfliktparteien zur Befolgung des humanitären Völkerrechts, die Kompetenz des UN-Sicherheitsrates zur Vornahme militärischer Zwangsmaßnahmen unter Kapitel VII der UN-Charter sowie die bei Verstößen drohende internationale individuelle strafrechtliche und allgemeine Staatenverantwortlichkeit hervor. In der abschließenden Gruppenarbeit hatten die Kursteilnehmer die Möglichkeit, sich beispielsweise mit dem „Justice Rapid Response-Project“ und der Internationalen Untersuchungskommission nach Artikel 90 ZP I vertieft auseinanderzusetzen.

Zum Abschluss des Tages referierte Dr. *Robert Heinsch* LL.M. vom DRK-Generalsekretariat zum Thema „Kriegsverbrecherprozesse“. Nach einer Einführung in die Grundprinzipien des Internationalen Strafrechts skizzierte er die Struktur des Internationalen Strafgerichtshofs in Den Haag und seiner Vorläufer, der *Ad-hoc-Tribunale* für Ex-Jugoslawien, Ruanda und Sierra Leone. Ferner führte Dr. *Heinsch*, der selbst bereits für den Internationalen Strafgerichtshof gearbeitet hat, die Kursteilnehmer detailliert durch die wichtigsten Kriegsverbrecherprozesse von Nürnberg und Tokio über *Eichmann*, *Tadic*, *Akayesu* und *Milosovic*. Weiterhin stellte er die Entwicklung der vier Kernverbrechen des Internationalen Strafrechts – Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Völkermord und Aggression – dar. Abschließend gab er einen Ausblick auf zukünftige Prozesse vor dem Internationalen Strafgerichtshof bezüglich der Situationen im Kongo, Uganda und Darfur.

Den Kurshöhepunkt bildete der von Dr. *Heinsch* geleitete „Moot Court“ zum Fall *Charles Taylor* vor dem „Special Court für Sierra Leone“. Hier konnten die Teilnehmer die am Vorabend erworbenen Kenntnisse auf einen konkreten Fall anwenden. Im Zentrum des simulierten Verfahrens stand die Problematik des Nachweises der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit des ehemaligen Staatsoberhauptes von Liberia, *Charles Taylor*, für die in Sierra Leone begangenen Kriegsverbrechen der von ihm finanziell und militärisch unterstützten Rebellen.

Mit einem Auswertungsgespräch der Veranstalter und Teilnehmer am Samstagmittag und der Vergabe der Teilnahmezertifikate endete schließlich der 13. DRK-Sommerskurs im Humanitären Völkerrecht. Insgesamt kann festgehalten werden, dass der intensive Kurs den Erwartungen der Teilnehmer an allen sechs Tagen mehr als gerecht wurde. Dies lag zum einen an den durchweg ausgezeichneten Referenten sowie der fachlichen Qualität ihrer Vorträge

und zum anderen an dem bewährten zweistufigen Aufbau der Seminarteile, der es den Teilnehmern ermöglichte, über die Rezipientenrolle hinaus aktiv mitzuarbeiten und das soeben Erlernte zu reflektieren und in Gruppenarbeit anhand von Fallbeispielen anzuwenden. Aber auch die hervorragende Organisation trug wesentlich zum Erfolg bei. Zusammen mit dem entspannten Ambiente am Schlachtensee ergab es eine rundum sehr gelungene Veranstaltung. ■

The International Criminal Court at work – Challenges and Successes in the Fight against Impunity

Katherina Ibler*

Einleitung

Anlässlich des fünfjährigen Bestehens des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH) fand am 21. und 22. September 2007 eine zweitägige Konferenz in Berlin statt, organisiert von amnesty international (ai), dem Deutschen Roten Kreuz (DRK), der Deutschen Vereinigung für die Vereinten Nationen (DGVN) und Human Rights Watch (HRW).¹ Zu Beginn der Veranstaltung am Freitagnachmittag sprachen *Barbara Lochbihler*, Generalsekretärin der deutschen Sektion von amnesty international, *Georg Witschel*, Leiter der Rechtsabteilung und Völkerrechtsberater im Auswärtigen Amt und *Fatou Bensouda*, seit September 2004 stellvertretende Anklägerin am IStGH, einleitende Worte. Es wurde eine erste positive Bilanz gezogen: das Römische Statut wurde bereits von 105 Staaten ratifiziert; es wurden bisher 8 Haftbefehle ausgestellt; die erste Verhandlung des IStGH gegen den kongolesischen Rebellenführer *Thomas Lubanga Dyilo* solle 2008 beginnen.

Auf der Konferenz sollten nun die letzten fünf Jahre kritisch betrachtet, die größten bevorstehenden Herausforderungen ergründet, sowie Leitlinien für eine bestmögliche Kooperation erarbeitet werden. Betont wurde in diesem Zusammenhang, dass Deutschland, das allein aufgrund seiner Geschichte mit den Nürnberger Prozessen

eine besondere Rolle spielte, bereits viel für den IStGH getan habe, u.a. durch die Verabschiedung des Völkerstrafgesetzbuches (VStGB), wodurch es in der Umsetzung des Römischen Statuts in nationales Recht eine internationale Vorreiterrolle übernahm. Darüber dürfe jedoch nicht vergessen werden, dass auch weiterhin viel Unterstützung nötig sei, um eine erfolgreiche Arbeit des IStGH zu gewährleisten. Wichtig sei die Ratifizierung durch mehr Staaten, wobei eventuell die Ratifikation durch Japan in diesem Jahr eine Anregung für andere, v.a. asiatische Nationen, die bisher noch deutlich unterrepräsentiert seien, darstellt.

Zum Abschluss der Einführungsvorträge gab Frau *Bensouda* einen Überblick über Beginn, Ablauf und derzeitigen Stand der Arbeiten in den vier Ländern, in denen momentan Ermittlungen durchgeführt werden: in der Demokratischen Republik Kongo (das Hauptverfahren gegen den Kommandanten *Thomas Lubanga Dyilo* wird voraussichtlich Anfang 2008 beginnen), in Uganda, Darfur im Sudan und in der Zentralrepublik Afrika. Frau *Bensouda* verdeutlichte in ihren Ausführungen, dass ein großer Teil der problematischen Arbeiten – z.B. Zeugenschutz und Ermittlungsarbeiten in Gebieten mit instabiler Sicherheitslage – schon erledigt sein müssen, bevor der Fall überhaupt vor Gericht verhandelt werden kann.

1. Bedürfnis nach gesteigerter und stetiger politischer Unterstützung des IStGH

Die erste Diskussionsrunde zum Thema „Bedürfnis nach gesteigerter und stetiger politischer Unterstützung des IStGH“ be-

* Rechtsreferendarin am LG München und ehemalige Praktikantin des Team 26 (Internationales Recht/Internationale Gremien) des Generalsekretariats des Deutschen Roten Kreuzes.

¹ Für detaillierte Informationen bezüglich Programm und Referenten siehe die Webseite der Konferenz unter <http://www.icc-berlin2007.de/>.

gann mit einem Kurzvortrag von Prof. Dr. *Herta Däubler-Gmelin*, Vorsitzende des Menschenrechtsausschusses im Deutschen Bundestag. Sie betonte vorweg, dass es wichtig sei, bereits das Bestehen des Gerichtshofes als Erfolg anzusehen. Dennoch wären noch viele Schwierigkeiten u.a. auf politischer Ebene zu meistern, z.B. ein Verständnis für die Arbeit des Gerichtshofes um dadurch Akzeptanz zu schaffen. Ihre Erfahrungen in Uganda hätten gezeigt, dass die Menschen dort dem Gerichtshof misstrauen, da sie nicht verstehen, warum nur einzelne der vielen Täter und nur einzelne der vielen Verbrechen angeklagt werden. Wünschenswert sei es daher, den IStGH im Bundestag auch in anderen Ausschüssen als nur im Menschenrechtsausschuss und v.a. auch in der EU mehr zum Thema zu machen.

David Donat Cattin vom „Parliament for Global Action“ berichtete anschließend über den Ratifikationsprozess, der sich insgesamt verlangsamt habe. Gründe seien u.a. das Erreichen der 60. Ratifikation im Jahr 2002 sowie die Position der USA, die nunmehr weniger extrem und daher mit weniger öffentlicher Diskussion verbunden sei. Gerade diese hätte dem IStGH anfänglich viel an Popularität eingebracht. Weitere Faktoren seien die noch andauernden Konflikte in ca. 50–60 Ländern. Für 2008 sei nun die Ratifikation durch Indonesien primäres Ziel. Ebenfalls in absehbarer Zeit könne eine Ratifikation von z.B. Tschechien, der Ukraine, Libanon, Nicaragua und Bahrain erwartet werden. In manchen Ländern, wie z.B. Chile, sei es am effektivsten auf eine Änderung auf politischer Ebene zu warten und dabei die neuen Politiker so früh wie möglich mit den Ideen des IStGH vertraut zu machen.

Golzar Kheitash, Mitglied der in den USA stationierten Kampagne für internationale Gerechtigkeit, analysierte die Änderung der Einstellung der USA gegenüber dem IStGH von ursprünglich unverhohlener Feindseligkeit hin zu „freundlicher Opposition“. Gründe für die Änderung seien zum einen die Zeit, die für den IStGH arbeite, und die Tatsache, dass der Gerichtshof angesichts anderer vorrangiger Themen keine Priorität mehr bei den USA habe. Zudem bewiese sich der Gerichtshof durch seine Arbeit selbst. Schließlich sei nach ihrer Ansicht auch die Gegebenheit ausschlaggebend, dass die Amerikaner zunehmend zu realisieren begännen, dass sie in einer international vernetzten Welt leben, in der es gerade für Menschenrechte keine Grenzen gebe. Sie zeigte sich optimistisch, dass sich die USA weiter auf den Gerichtshof zu bewegen.

Annette Weber, wissenschaftliche Mitarbeiterin der „Stiftung Wissenschaft und Politik“ (SWP) malte anschließend ein pessimistischeres Bild hinsichtlich der aktuellen Situation in Darfur und Norduganda und der dort vorherrschenden Einstellung der Regierung und der Bevölkerung gegenüber dem IStGH. Der Gerichtshof sei dort wenig anerkannt und auch in naher Zukunft sei eine größere Akzeptanz schwer zu realisieren. Die Regierungen zeigten sich durch die Arbeit des IStGH kaum beeindruckt bzw. bedroht und wären auch wenig zur Zusammenarbeit bereit, wie z.B. die Sudanesisische Regierung, die weiterhin eine Verhaftung und Auslieferung Verdächtiger sowie die Unterstützung von Ermittlungsarbeiten vor Ort ablehne. Die Bevölkerung hingegen, die traditionell keine Rechtsstaatlichkeit kennt und mit Institutionen wie dem IStGH nicht vertraut ist, hofft auf die Lösung aller Probleme ihres Landes durch den Gerichtshof – eine Erwartung, die so hoch ist, dass sie gar nicht erfüllt werden kann.

In der sich anschließenden Diskussionsrunde wurde die Frage thematisiert, ob nicht ein zu großer Fokus auf dem Beitritt der USA liege und dabei Russland und China zu wenig Aufmerksamkeit beigegeben würde. Zudem wurde angeregt darüber nachzudenken, welchen Preis die Staaten für den Beitritt der USA zu zahlen bereit seien, im Hinblick auf die Aufnahme des Tatbestandes des Verbrechens der Aggression.

2. Der IStGH bei der Arbeit – institutionelle Herausforderungen

Mit dem Thema „Der IStGH bei der Arbeit – institutionelle Herausforderungen“ ging die Konferenz am Samstag weiter. Der erste Redner, *Morten Bergsmo* vom „International Peace Research Institute Oslo“ (PRIO) und ehemaliger Rechtsberater in der Anklagebehörde des IStGH, hielt einen Vortrag zur Arbeit des Anklägers bei internationalen Verbrechen. Bereits die Auswahl der Fälle, die sinnvoll zu ermitteln und dann tatsächlich anzuklagen seien, stelle eines der wichtigsten Elemente der Tätigkeit dar. Wie die verbleibende Vielzahl der Fälle am effektivsten zu bearbeiten sei, ohne die ohnehin zwangsläufig bestehende Straflosigkeitlücke zu groß werden zu lassen, bleibe eine der großen Herausforderungen, die nach seiner Ansicht insgesamt stärker auf nationaler als auf internationaler Ebene zu Tage träten.

Der Kurzvortrag von Professor *Hadi Shaluf*, zugelassener Anwalt vor dem IStGH, konzentrierte sich auf Idee und Inhalt der

Waffengleichheit zwischen Anklage und Verteidigung und seine Erfahrungen damit als Anwalt vor dem IStGH. Er ging auf die diesbezüglichen Vorgaben des Römischen Statuts ein, die bestimmen, dass es allen Parteien vor Gericht gleichermaßen gestattet sein müsse, ihre Argumente vor Gericht vorzutragen. Keine Partei dürfe von besonderen Vorteilen profitieren, zudem müssten alle Parteien zu allen Materialien gleichermaßen Zugang haben. Seiner Erfahrung nach würden diese Vorgaben jedoch oftmals nicht erfüllt, immer wieder mangle es den Verteidigern an finanzieller Unterstützung, Zugang zu Materialien und Dokumenten, Zeit für die Einarbeitung und Vorbereitung sowie an Arbeitskräften, so dass der Grundsatz der Waffengleichheit oft nicht ausreichend erfüllt sei.

George Gebbie, ebenfalls zugelassener Anwalt vor dem IStGH, stellte das rechtliche Rahmenwerk des Römischen Statuts vor, welches die Beteiligung der Opfer gestattet: Art. 75, (Wiedergutmachung) und Art. 68 Abs. 3 (Teilnahme der Opfer am Verfahren). Letzterer sei zwar weit genug, um vieles zu ermöglichen, aber auch ausreichend vage gehalten, so dass er nichts wirklich Substantielles garantiere. Dementsprechend würden Art und Umfang der möglichen Opferbeteiligung von der Interpretation und Einstellung des Gerichts abhängen. Bisher wurde die Opferbeteiligung am IStGH nur im Fall *Lubanga* vor der Vorverfahrenskammer thematisiert und entschieden. Ob die anderen Kammern des Gerichts dieser Entscheidung, die nicht bindend ist, folgen werden, bleibe noch abzuwarten. Herr *Gebbie* erklärte die Modalitäten im Fall *Lubanga* bezogen auf die offizielle Anerkennung als Opfer sowie den Umfang der Beteiligung genauer: Opfer hätten z.B. nur Zugang zu öffentlichen Dokumenten und Anhörungen; sie könnten keine Zeugen befragen oder Beweise einbringen. Er betonte, dass die Belange der Opfer angehört, beachtet und v.a. auch extra vertreten werden müssen, auch wenn sie sich manchmal, aber eben nicht immer, mit denen der Anklage und sogar der Verteidigung überlappen würden, um ihnen den Respekt zu gewähren, der ihnen zuvor entzogen wurde.

Der letzte Redner dieser Diskussionsrunde, *Sam Shoamanesh*, der in der Kanzlei am IStGH arbeitet, sprach über die Beiträge der Kanzlei zur bestmöglichen Umsetzung des Rechtes der Opfer und Angeklagten auf ein faires Verfahren sowie zur Verwirklichung des Prinzips der Waffengleichheit. So wurden z.B. für die Verteidiger der Opfer und der Täter Büros eingerichtet, die gleichermaßen Informationen verteilen und Hilfestellung geben, jedoch streng vonein-

ander getrennt und unabhängig arbeiten, so dass keine Interessenkollisionen entstehen. Des Weiteren sei es den Verteidigern aufgrund der Verfügbarkeit von Dokumenten und Materialien via Internet nunmehr möglich, gleichzeitig auch die eigene Kanzlei zu Hause weiter zu unterhalten, da sie nicht immer in Den Haag sein müssten. Für die Zukunft sei u.a. geplant, eine umfassende für alle zugängliche Datenbank zu erstellen, eine Fallmatrix zu konstruieren und für alle eine offizielle Liste aller Verteidiger und offiziellen Opfervertreter bereitzustellen.

In der anschließenden Diskussion, wurde u.a. näher auf die Zusammenarbeit mit NGOs und medizinischen Sachverständigen im Rahmen der Opferbetreuung eingegangen, bei der die richtige Balance zwischen „fact-finding“ und Rücksichtnahme auf die Situation der Opfer gefunden werden müsse. Zudem wurde bestätigt, dass durch die notwendige Auswahl nur einzelner Anklagen eine „Opferlücke“ entstehe. Da dies aber unumgänglich sei, sei eine besonders sorgfältige Auswahl umso wichtiger.

3. Stärkung der Zusammenarbeit mit dem IStGH

Nach der Mittagspause begann die dritte Diskussionsrunde zum Thema „Stärkung der Zusammenarbeit mit dem IStGH“. *Miriam Spittler*, Rechtsberaterin im Büro des Anklägers, beleuchtete zunächst die Wechselbeziehung zwischen Gerichtshof und den Staaten im Rahmen der Zusammenarbeit. Sie betonte, dass der Gerichtshof auf Kooperation angewiesen sei. So z.B. bei der Bereitstellung von den für die Ermittlungen nötigen Transportmitteln und Kommunikationsgeräten, beim Schutz der Zeugen und Opfer, natürlich bei der Verhaftung und Überführung der Angeklagten und insbesondere im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit, bei der Sicherung von Beweismitteln, Vernehmungen und dem Zusammentragen von Dokumenten. Als wichtige Komponente effektiver Zusammenarbeit nannte sie den Aufbau eines Netzwerkes persönlicher Kontakte zu den Justizbehörden und Auswärtigen Ämtern, so dass die Kommunikationswege im Einzelfall kürzer und schneller seien.

Keith Hall, Senior Legal Adviser von amnesty international, sprach über Grundlagen, Arten und Probleme in der Zusammenarbeit. Im Römischen Statut sind diesbezüglich in Art. 68 und Art. 86 Regelungen zu finden, wobei gerade letztgenannte durch die Beschränkung auf Ermittlungen und die Tatbestände in der Gerichtsbarkeit

des Gerichtshofes zwei Schwachpunkte aufweise. Grundlage seien daneben nicht öffentliche Kooperationsabkommen zwischen dem Gerichtshof und den Staaten. Ihm gegenüber sei jedoch des Öfteren bemängelt worden, dass diese Abkommen nicht genützt würden und daher nicht die gewünschte Effektivität hätten. Vertraulichen Abkommen zwischen Friedenssicherungsmissionen und dem IStGH wohne das Problem inne, dass den Friedenssicherungsmissionen das Mandat zur Verhaftung fehle. Problematisch in der Zusammenarbeit sei auch, dass oft nationale Ressourcen für eine Festnahme und Überführung fehlten. Noch schlimmer aber sei ein teilweise zu beobachtender mangelnder politischer Wille zur Umsetzung der Kooperationspflichten.

Anschließend sprach *Richard Dicker*, vom New Yorker Büro von Human Rights Watch, über die Wechselwirkung zwischen Frieden und Gerechtigkeit. Noch einmal betonte er, dass diese keine entgegenstehenden Kräfte seien und appellierte dafür, weiter für Gerechtigkeit zu kämpfen, denn Frieden, der auf Blutvergießen aufbaue, werde keinen Bestand haben. Er zeichnete ein optimistisches Bild von dem, was bereits erreicht wurde. Beispiel dafür, wie die notwendige Zusammenarbeit funktioniere und in Zukunft aussehen solle, sei das Verhalten der EU im Zusammenhang mit der Auslieferung von *Charles Taylor*. Er resümierte, dass die Staaten und NGOs auch weiterhin viel Engagement zeigen müssten, um die Straflosigkeit zu bekämpfen.

Stéphane Hankins, Rechtsberater beim Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), referierte über die Beziehung zwischen internationalen Organisationen, dem IKRK und dem IStGH. Das IKRK war bereits Teil der Vorbereitungscommission für das Römische Statut und ist auch heute noch bemüht, dessen Umsetzung zu fördern und zu unterstützen. Gemeinsam mit internationalen Organisationen sei es in vielen Konfliktgebieten anwesend, um den Opfern der Konflikte zu helfen. Daraus ergäbe sich öfter die Situation, dass sie als einzige Organisation Kontakt zu den Opfern hat, teilweise selbst Opfer der Auseinandersetzungen würden oder Beweise innehätten, die für ein Verfahren relevant werden könnten. Die oft folgende Frage nach einer direkten Verfahrensbeteiligung ist gerade für das IKRK ein besonders schwieriger Aspekt der Zusammenarbeit, da es dann die richtige Balance zwischen Mandat, zu dem eine Zeugenaussage im Widerspruch stehen könnte, Zeugenimmunität und dem Kampf gegen die Straflosigkeit finden müsse. Herr *Hankins* verwies

darauf, dass das Privileg des IKRK nicht als Zeuge aussagen zu müssen, auch gewohnheitsrechtlich anerkannt, nicht jedoch auf andere humanitäre Organisationen auszuweiten sei.

Helen Ahrens von der GTZ referierte abschließend zu der Frage, wie nationale Kapazitäten gefördert und gestärkt werden können bzw. müssen, um den Herausforderungen, die sich bei der Aufklärung von Völkerrechtsverbrechen stellen, gewachsen zu sein. Es bedürfe genauerer Untersuchungen, was für strafverfahrensrechtliche Besonderheiten auf nationaler Ebene zu berücksichtigen seien. Sie verwies im Wesentlichen auf die von mehreren Staaten, u.a. Deutschland, veranlasste Studie „Justice Rapid Response Feasibility Study“, die sich u.a. damit befasst, wie eine rasche Entsendung von Experten zu ermöglichen ist, wer diese entsendet, wer bereits erhobene Beweise besitzt und wo sie gelagert werden.

In der sich anschließenden Diskussion wurde u.a. die Position des IKRK zu Zeugenaussagen noch mal aufgegriffen und betont, dass zwar Formen der Zusammenarbeit ermöglicht, aber streng darauf geachtet würde, das Prinzip der Vertraulichkeit nie zu verletzen. Zudem wurde klargestellt, dass die Existenz der Kooperationsabkommen mit Staaten niemals geheim wäre, es jedoch den Staaten überlassen würde, den Wortlaut bekannt zu machen. Es wurde auch auf die Möglichkeit der Nachverfolgung von Vermögenswerten des Angeklagten eingegangen, insbesondere im Fall *Lubanga*, bei dem es ein Gesuch, die Vermögenswerte einzufrieren, gab. Aus diesem Fonds werde bei einer Verurteilung Vermögen, z.B. für Opfer, bereitgestellt.

4. Prinzip der Komplementarität und der effektiven Umsetzung des Römischen Statuts

Die vierte und letzte Diskussionsrunde zum Thema „Prinzip der Komplementarität und der effektiven Umsetzung des Römischen Statuts“ begann mit einem Kurvortrag von Professor *Andreas Paulus* von der Universität Göttingen zum Thema universelle Gerichtsbarkeit. Er ging zunächst auf die Geschichte des Prinzips ein, das sich über viele Jahre hinweg entwickelte bis es zum Zeitpunkt der Errichtung des Jugoslawien-Tribunals fast so aussah, als läge es in den letzten Atemzügen. Davon könne jedoch heute keine Rede mehr sein. Als Beispiele wichtiger und bekannter Fälle im Zusammenhang mit dem Weltrechtsprinzip führte er u.a. die Aburteilung von *Eichmann* durch den Israelischen Gerichtshof, die Entschei-

dung Großbritanniens zur Auslieferung *Pinochets* sowie den *Lotus-Fall* an.

Frau *Géraldine Mattioli* von Human Rights Watch berichtete danach über die Frage, wie europäische Staaten aktuell mit universeller Gerichtsbarkeit umgingen und welche praktischen Herausforderungen sich bei der Ausübung stellten. Wichtiger Ausgangspunkt, um von einem möglichen Fall im eigenen Land zu erfahren, seien oft die Ausländerbehörden. Die eingehenden Asylanträge werden speziell danach durchgesehen, ob sich dahinter eventuell ein Kriegsverbrecher verbergen könnte. Eine interessante Praxis sei z.B. Informationen über Strafverfahren in verschiedene Sprachen zu übersetzen und an die Antragsteller zu verteilen. In den Niederlanden, Belgien, Schweden und Norwegen führe der Einsatz spezialisierter Kriegsverbrechereinheiten zum erfolgreichen Voranschreiten der Ermittlungsverfahren. Als wichtigen Schritt zur effektiven Umsetzung universeller Gerichtsbarkeit nannte sie die Entscheidung des Europarates, ein Netzwerk von Kontaktpersonen zu errichten, das sich bereits einmal getroffen habe, um Probleme und Initiativen zu diskutieren.

Herr Dr. *Frank Selbmann* von amnesty international kritisierte in seinem darauf folgenden Kurzvortrag v.a. den seiner Ansicht nach fehlenden Mut, Ermittlungsverfahren bezüglich Völkerrechtsverbrechen zu eröffnen. Als Gründe für die Nichtaufnahme seien das Fehlen eines hinreichenden Anfangsverdachts, § 153 f StPO oder die Immunität der Beschuldigten angeführt worden. Aufsehen erregend war v.a. die

Anzeige gegen *Donald Rumsfeld*. Nach Ansicht von amnesty international war der Fall *Almatof* jedoch eines der wichtigsten Beispiele für die fehlende Ermittlungsbereitschaft. Dr. *Selbmann* bemängelte auch die fehlende Transparenz der Arbeiten und Vorgänge, die für eine effektive Zusammenarbeit jedoch nötig wäre, sowie die fehlende Justiziabilität der Entscheidungen des Generalbundesanwalts.

Herr *Christian Ritscher*, ein Strafverfolger des Generalbundesanwalts, machte in seinem anschließenden Vortrag deutlich, dass er die Kritik an der Bundesanwaltschaft als ungerechtfertigt ansehe. Richtig sei zwar, dass seit Inkrafttreten des VStGB keine Anklage mehr erhoben und nur zwei Ermittlungsverfahren eingeleitet worden seien. Jedoch gab es für alle ablehnenden Entscheidungen gute Gründe, meist gestützt auf § 153 f StPO. Dessen Regelungsgehalt legte er anschließend näher dar, speziell auch bezogen auf den kritisierten Fall *Almatof*. Dabei wies er zusätzlich darauf hin, dass ein Tatnachweis in diesem Fall ohne Einblicke in die inneren Strukturen der Ministerien und ohne justizielle Zusammenarbeit, die jedoch nicht zu erwarten gewesen wäre, ohnehin nicht zu führen gewesen wäre. Abschließend betonte er, dass der Generalbundesanwalt keinesfalls untätig sei, sondern stattdessen in Zusammenarbeit mit dem Bundeskriminalamt, entsprechend dem Beispiel des Anklägers beim IStGH, möglichst unauffällig eine Reihe von Beobachtungen durchführe und Materialien zusammentrage.

Die Diskussion beschränkte sich angesichts der fortgeschrittenen Zeit auf eine kurze

Stellungnahme zur umstrittenen Frage, ob das Territorialitätsprinzip angesichts der Entwicklungen noch gebraucht werde.

5. Schluss

Nach Dankesworten durch *Leonie von Braun* von Human Rights Watch stellte Dr. *Robert Heinsch* vom Deutschen Roten Kreuz und ehemaliger Mitarbeiter des IStGH zusammenfassend als eines der deutlichen Ergebnisse der beiden Konferenztage heraus, dass auch in den nächsten Jahren noch viele Herausforderungen anstehen würden, denen effektiv nur durch eine gemeinsame und beidseitige Zusammenarbeit des IStGH sowohl mit den Staaten als auch mit NGOs und anderen relevanten Akteuren begegnet werden könnte.

Im Abschlussvortrag von *Hans-Peter Kaul*, deutscher Richter am IStGH, verbildlichte dieser den Gerichtshof als ein Kind, das im Alter von fünf Jahren noch nicht ganz alleine loslaufen könne, sondern noch einige Zeit auf Hilfe und Unterstützung angewiesen sei. Nach seiner Ansicht sei es am besten, den Stand des Gerichtshofes jeweils nüchtern und realistisch, ohne zu große Erwartungen zu analysieren. Auch weiterhin sei für jeden Meter Fortschritt Geduld und harte Arbeit nötig. Noch einmal betonte er, dass die Zusammenarbeit zwischen dem IStGH, den Staaten und den NGOs, sowie die Anstrengungen, weitere Staaten zur Ratifikation des Römischen Statuts zu bewegen nicht nachlassen dürfen, damit das große Ziel, die universelle Anerkennung des IStGH in der ganzen Welt, erreicht werden könne. ■

The 8th Humanitarian Congress – Theory and Practice of Humanitarian Action, Stretching the Mandate: Humanitarian Action and Solutions to Crises?

Rebekka Bernholt* and **Patrick Kuebart****

Introduction

In October 2006 Berlin hosted the 8th Humanitarian Congress¹. The discussions focused on the topic “Stretching the Mandate: Humanitarian Action and Solutions to Crises”? The Congress took place on 27

and 28 October 2006. It was divided into a medical part and discussions on policy issues which were lead by researchers and practitioners. This article will limit itself to the non-medical part. It is divided into four parts, thereby covering the most important aspects of the discussions.

1. Military Interventions

In some situations where people are being attacked and aid agencies have no access, there have been calls for a military intervention. Consequently the 8th Humanitarian Congress discussed whether calling for a military intervention can be called a humanitarian act. Examples for humanitarian organisations calling for military interventions in the past are Rwanda and Darfur, and some might also argue Kosovo. Under what circumstances do organisations take such positions and how do they rationalise this

* *Rebekka Bernholt* holds a master in social sciences and used to work as a student assistant for the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict.

** *Patrick Kuebart* is a qualified lawyer with a Master’s Degree in Humanitarian Assistance. He is a former Research Associate of the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict and currently working in Kosovo for the UNHCR.

¹ For more information on the congress and the programme see: <http://www.humanitaererkongress.de>

with their principles of independence, impartiality and neutrality?

The leading question was what sort of situation may legitimise military intervention: Is it possible to place humanitarian issues above other norms? It became evident that three positions can be distinguished. The first argues that a military intervention can never be legitimate, the second argues that it can be legitimate under specific conditions whereas the third position considers military interventions as a useful tool to support humanitarian aid.

Beat Schweizer (International Committee of the Red Cross, ICRC) and *Rainer Lucht* (Diakonie Katastrophenhilfe) strongly supported the first position. The ICRC is clearly opposed to military interventions, arguing that they are always a political act whereas humanitarian aid has to be neutral. *Lucht* presented the “Lancet study” to substantiate his point of view which was in accordance with the ICRC’s opinion. This study examines the number of deaths incurred during the Iraq war, including the mode in which the people were killed. According to the “Lancet study” one could argue that Iraq can be considered a humanitarian crisis.

Based on the statements made by *Hans-Joachim Preuß* (Deutsche Welthungerhilfe/German Agro Action, DWHH), the DWHH can be classed into the second position. He argued that humanitarian organisations can approve humanitarian interventions if specific conditions are given. The DWHH, for example, asked for military intervention on several occasions (Sudan, DRC etc.), stressing that there is a correlation between UN-approved military interventions and the decrease of armed conflict. Therefore they argue that in situations of violent conflict which hinders development, a military intervention is suited to end the armed conflict and therewith promote development. In this regard *Preuß* stated that “calling for intervention ...

1. ... means to confess that prevention and alert have not worked.

2. ... means that political and developmental activities had virtually no impact.

3. ... means that human lives will be lost and is thus a decision very difficult to take.”

Diego Ruiz Palmer (North Atlantic Treaty Organisation, NATO) clearly supported the third position. He openly advocated in favour of humanitarian interventions, stating that the NATO does not want to offer military help but wants to react to disasters.

The only possible conclusion of the discussion is that there is a necessity to prevent humanitarian crises. The situations in which humanitarian organizations feel tempted to call for a military intervention are avoidable.

2. Civil Military Cooperation

Scholars and practitioners alike voice serious concerns when the debate turns to the interaction between humanitarians and the military. To them civil military cooperation (CIMIC) is a very sensitive issue. Most humanitarians state that each side should follow its own agenda, but it is not so clear how the two sides should cooperate. These issues were mainly discussed in Saturday’s “Key Note Speech” by *Antonio Donini* (Feinstein International Famine Center) and the later session “Integrating Humanitarian Action into Peace Building?”.

Donini did not put a strong focus on the issue of CIMIC in his speech, but from his statements a clear message can be deduced: humanitarians should not call for military interventions nor should they be part of peace-building missions. Rather, humanitarian agencies should stay clear of such actions and ensure that they are continuously perceived as neutral, thereby preventing any confusion with other actors. To put it in his words: “Plumbers are different from brain surgeons. You wouldn’t want the brain surgeon to fix your plumbing and vice versa.” However, he also pointed out that it is not always easy to maintain a neutral role. In relation to the “global war on terror” it has frequently been stated that actors are either with the fighters against terrorism or against them. *Donini* mentioned Iraq as an example where being “with us” also implies being part of the combat team. Another example is when NGOs work alongside armed escorts like the “Provincial Reconstruction Teams” in Afghanistan. This confusion with military actors leads to a perception of taking sides and can ultimately endanger the humanitarian workers. In order to overcome this dilemma *Donini* would like to see a mechanism in place which would ensure that humanitarian actors stick to their mandate of saving lives and alleviating suffering without drifting into “murky waters”. Sadly, he did not offer much of a suggestion for such a mechanism. He mainly recommended humanitarian actors should define their principles and missions more clearly – in this regard *Donini* believes that certification of NGOs will play a prominent role in the future.

The following session focused on integrated missions, i.e. whether or how far human-

itarian actors should become part of peace-building operations. *Daniel Augstburger* (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UNOCHA) prepared the ground of the discussion by pointing out that deploying peace-keeping missions is a political decision. It is not based on the same steady parameters, which means that some conflicts will be neglected in favour of others. Choosing to intervene in one conflict but not in another, highlights how double standards are applied to conflicts. Once a mission has been set up, it is impossible to stay neutral. Rather, one has to take sides, like for example in the Democratic Republic of Congo where the international community supported the two main contenders for the presidency by, *inter alia*, providing logistical support to their campaigns. It is exactly these trade-offs which, according to *Christian Captier* (Médecins Sans Frontières, MSF), leave no room for MSF to join an integrated mission. Much more, they also lead to an erosion of the basic values of humanitarian assistance.

Johannes Richert (German Red Cross, DRK) pointed out that joining the forces of humanitarian, political and military actors sounds appealing – especially to politicians. The main reason is that it would make it easier to implement the political goals behind an intervention. At the same time he also identified appealing reasons for NGOs: they are freed of their individual responsibility. However, subordinating humanitarian goals under political/military goals will have the above mentioned effect: NGOs lose their neutrality and become a party to the conflict. This kind of cooperation also poses a threat to the Red-Cross/Red Crescent-Movement. Even though its mandate is clearly defined by the Geneva Conventions and the ICRC’s Statutes the confusion caused by other actors leads to attacks on Red Cross and Red Crescent staff. At the same time police or military actors should refrain from statements/actions putting their work on the same level as humanitarian assistance.

The ICRC is prepared to cooperate with other actors, but it does not want to be coordinated by anyone. The same goes for MSF, as *Captier* pointed out during the open discussion. Staying independent is seen as best for their people of concern. This opinion was opposed by someone from the audience who stated that impartiality/neutrality of humanitarian actors does not lead to peace. In a good response to this, *Richert* clarified that these principles were not designed as tools for building peace – they are to govern the work of humani-

tarian actors.

Another reason for staying out of integrated missions is posed by the risk of failure: as long as different approaches are applied the risk of total failure is kept at bay. For this reason *Captier* disagreed with the statement of *Augstburger* who said that all actors, including the military and humanitarian actors, “are in the same boat”. *Richert* and *Captier* further agreed that following the integrated approach would lead to a selection of beneficiaries which would mean that some of them lose out on assistance. This was highlighted by a comment from the audience which stressed that financial means are only provided by the UN if the Security Council is able to agree on a mission.

Especially the last statements show how important it is for humanitarian actors to stick to the principles of neutrality and impartiality and not to become involved in integrated missions. It is not only the field staff of humanitarian agencies who are at risk from the confusion caused by a loss of distinction between military and civilian actors. Even the victims of conflicts are at risk. The more weight is given to certain politically supported interventions the less attention will be put on those who are affected by other conflicts which are not high up on the agenda of the international political community (or parts thereof). Nonetheless, it is important for humanitarian actors to cooperate and be in touch with security providers on the ground – while maintaining a clearly separate mandate.

3. Protection

Humanitarian aid is provided under increasingly difficult circumstances. Especially in situations of violent conflict the provision of aid can expose humanitarian aid workers as well as beneficiaries to violence and abuse.

Therefore, the provision of humanitarian aid is, as the first key note speaker, *Randolph Kent* (International Policy Institute of the King’s College), stressed, dependent on security. Humanitarian workers need a secure environment to work. Here it has to be stressed that most victims of attacks are national staff members and not expatriates. One reaction to this dilemma is the demand to include “protection” into humanitarian work. Proponents argue that humanitarian aid cannot ignore violence and violations of human rights and that humanitarian aid needs to address these problems. For this reason the humanitarian mandate needs to be stretched.

Even though protection seems to be one of the buzzwords in humanitarian aid, *Kenny*

Gluck (MSF) stressed that humanitarians should not use the word “protection”. According to him it should only be used by the military, the state and the police as those three are responsible for providing security. At the moment “protection” is being used by NGOs too frequently and therefore its scope and content become unclear. In any case it is important for the aid workers to make clear to the local population that they are not there to protect them.

Protection is often provided by the military. This merging of military, political and humanitarian response was criticised by *Gluck* and *Marie-Therese Brenner* (Malteser International). The argument being that this merging leaves little space “for those who want to provide neutral, impartial and independent assistance for the people in need” – as *Brenner* put it. Humanitarian aid is depicted to be in a “sandwich” position between the different stakeholders that makes it vulnerable to political manipulation. Furthermore, this kind of humanitarian aid can not claim to be neutral anymore, which makes it more difficult to provide assistance in complex environments. Yet, many organisations fear that the “humanitarian space” diminishes. However, as *Brenner* put it: “The four main questions are: where, when and how should NGOs go beyond their mandate of pure relief assistance and do we fill in the gaps which are in the responsibility of political actors?” Problems arise in any case if humanitarian assistance does not only fill the gap of local resources but takes on a protection role that the state is unwilling to play.

4. Linking Relief, Rehabilitation and Development

Even though the debate on how humanitarian assistance and development work could be connected – referred to as linking relief, rehabilitation and development (LRRD) – is not new, it seems to be everlasting. For this reason it is not surprising that some of the discussions at the 8th Humanitarian Congress also touched this topic. This was mainly the case in two different sessions: “Can Humanitarian Action Meet More Than Immediate Needs for Victims in Conflict Settings? – The Case of Northern Uganda” and “Post Emergency: When to Stay? When to Leave?”

During the first of these two sessions it was mainly brought up by the audience when the question was posed whether Uganda had not reached the stage where the main work should be left to development agencies and whether humanitarian organisations are even posing an obstacle for the

situation to improve. In response to this *Andrea Padberg* (DWHH) pointed out that there are areas which might be ready for development work. On the other hand there are many areas where minimal standards are not being met, which is why humanitarian agencies have to stay. According to her, this is also a good example for LRRD not functioning in a linear way. Rather, one is likely to find various stages in existence at the same time in different regions. Linking up with this, it was pointed out by the audience that development agencies should only commence their work when the stage of moving away from a crisis had been reached. At the same time, according to *Volker Riehl* (Misereor), development should only be carried out by development organisations. Humanitarian agencies would be overstepping their mandate if they were to step into this field. A clear distinction needs to be maintained between these two different roles/situations. However, NGOs from both sectors should also communicate with each other to optimise the work being undertaken.

In contrast to the previous session, LRRD was already discussed by the panel of the session “Post Emergency: When to stay? When to leave?”. The main question focussed on when humanitarian actors should leave a given situation. It was mentioned that the most obvious stage to leave is when the work has been done. Other reasons for leaving might include security concerns, an analysis of the situation, great presence of NGOs or the different mandates and roles followed by each NGO. *Xavier Crombé* (Fondation MSF) pointed out how humanitarian and development agencies identify whether they had reached the stage to consider their work as completed: humanitarian actors will look for the situation being back to normal and development actors will leave when the envisaged change/improvement has been reached.

According to *Christof Johnen* (DRK) the widespread criticism that humanitarian assistance is likely to create dependency has influenced many agencies to rather leave early than too late. However, both approaches carry the risk of destroying all the work which had previously been done. For this reason he strongly advocated for an analysis of the situation on the ground which should then feed in to the exit strategy. The audience then suggested that humanitarian organisations should work or at least create links with development agencies to ensure a continuation of their work already undertaken. A possibility would be to link up with an NGO one had previously worked with or other organisations work-

ing in the same sector. *Crombé* was not very optimistic about this suggestion, pointing out the different objectives and approaches as one of the obstacles. Furthermore, the outcome of humanitarian assistance will frequently not leave much space for continuation. Even though *François Grünewald* (Groupe Urgence Réhabilitation Développement) agreed that creating such connections will not always be possible, he also came across many good examples where humanitarian actors had passed on projects to developmental agencies, one of them being a hospital. *Johnen* then stated what had already been mentioned by other speakers: the different approaches to humanitarian assistance should be seen as strength since different situations and needs necessitate different approaches and solutions. This could be said especially since there is a lot of cooperation among the different NGOs.

As much as such a statement might be true, it carries the risk of becoming complacent and neglecting the need for further improvements. The discussion highlighted the feasibility and necessity of at least communication and even better cooperation among humanitarian and development actors.

Conclusion

highlighted in her conclusion, it brought up more questions than answers. ■

Horst Fischer and Noëlle Quéniwet (eds.), *Post-Conflict Reconstruction: Nation- and/or State-Building*,

**Berlin 2005, 194 pages,
€ 24**

Yaël Ronen*

The 2004 annual conference of the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict of the Ruhr-University Bochum (Germany) and the German Red Cross focused on post-conflict reconstruction. While the theme was chosen with the Iraqi conflict in mind, participants presented papers on a variety of themes and geographical sections. This book is the product

One of the points stressed by many participants was that there are many actors with a wide range of mandates. Even though this creates a certain amount of chaos it also has its advantages as the same objective can be reached in different ways. Additionally, it means that if one actor fails it does not mean that all will fail. On the other hand it also implies that cooperation among the different actors is very difficult. This becomes even more apparent as non-humanitarian actors take up similar actions, thereby diffusing the picture even more. As their presence and coordination often leaves the impression that humanitarian actors are part of the underlying political agenda, humanitarian work is put at a greater risk – both in terms of safety and success.

One point which has to be criticised – and was only mentioned once – is the absence of representatives of the people of concern. It is very difficult to lead discussions which often touch their viewpoints and interests without them taking part. It should, therefore, be on the list of priorities for the next congress to ensure the equal presence of all stakeholders, including the people of concern.

Nonetheless, the 8th Humanitarian Congress was very interesting and full of rich discussions even though, as *Heike Spieker* (DRK)

of that conference. The nine contributions cover a wide spectrum of issues, from an overall examination of the role of the UN in post-conflict assistance, to the social constraints and implications of state- and nation-building within failing states in East Africa.

In an introductory article, *Dirk Salomons* considers the role of the UN in nation-building. He argues that the Security Council lacks the political will or credibility required for serving as the conscience of the global community when preventing conflicts or dealing with them once they erupt. It is being replaced by regional organizations. He therefore queries whether the UN may serve a better role in post-conflict reconstruction. He notes the discrepancy between the capacity of the UN and its lack of credibility. The UN has enormous technical capacity, but is regarded as the long arm of

of the organization, as it remains on the margins of legitimacy and credibility.

Erica Harper examines the role of UN transitional administration, through a case study of its intervention in East Timor. The UN Transitional Administration for East Timor (UNTAET) was one of the most ambitious transitional administrations, as its mandate over East Timor covered all areas of government and administration. One of its most important tasks was to reconstruct, or, some would argue, construct for the first time, a judicial infrastructure for East Timor. *Harper* presents three areas of law enforcement where UNTAET opted for importation of Western concepts without examining their implications within the specific social environment of East Timor. These are the resolution of gender crimes, resolution of disputes involving black magic, and the approach towards traditional reconciliation ceremonies. The difficulties in each area were different, indeed contradictory. For example, with regard to gender offences it was the imposition of criminal law that led to antagonism within local society, while with regard to black magic disputes antagonism was caused by the refusal to intervene judicially. *Harper* considers UNTAET's focus on state-building rather than on nation-building to be the underlying difficulty in all three areas, which serve only as examples. UNTAET did not pay sufficient attention to local needs, but instead tried to satisfy international expectations. *Harper* argues that failure of the legal model to respond to legitimate needs may lead to a breakdown in law and order, resulting, in the worst case scenario, to a renewed crisis. She therefore questions the advisability of involving the UN in state-building altogether. She appears resigned to UN involvement in post-conflict reconstruction, if only because of the lack of alternative. The UN should strive, nonetheless, towards nation-building rather than state-building. She accordingly suggests that UNTAET could have demonstrated greater flexibility and achieved success in addressing the three difficulties previously examined. While *Harper's* findings appear sound, i.e. that in East Timor the UN engaged in state-building rather than in nation-building, her practical conclusions are not inescapable. First, if state-building by foreign interveners is difficult, what prospects are there for successful nation-building by outsiders? Second, the choice between state- and nation-building is not normally in the hands of the foreign intervener. Where both are necessary, the intervening bodies may have a choice where to concentrate their efforts, although even then, the situation on the ground may im-

* *Yaël Ronen* (PhD, Cambridge University, 2006) is a faculty member at Ono Academic College (Israel) where she teaches public international law and private international law. Her areas of expertise are statehood and recognition, territorial status, human rights and humanitarian law.

pose certain priorities. However, depending on the situation, it may be that only the state has broken down and must be rebuilt, but not the nation (the converse situation is less likely). *Harper* is clearly right that greater sensitivity on the part of the foreign intervener, particularly when it is the UN, is in order.

Manit Sum offers an overview of Cambodia's post-conflict state-building. Not surprisingly, this contribution by a governmental representative is bland. Its first part is a detailed description of the political and military developments in Cambodia since the 1970s. Its second part is an attempt to draw conclusions from the Cambodian experience. These lessons are that progress is slow and frustrating, that people are important, the institutions and governance practices are important, as are financial resources, that coordination between partners is difficult and that implementation is difficult. All this is undoubtedly true, but uninformative. For example, *Manit Sum* mentioned that *Khmer Rouge* forces were integrated into the Royal Armed forces and stayed where they were initially located, but are now submitting to the Kingdom's law. How was this achieved? Similarly, how did the state manage to provide mass professional training within a short period of time? It is precisely the nitty-gritty details that would have been of interest.

Brigitte Piquard, a political anthropologist, provides an analysis of nation-building in Afghanistan from a social, anthropological and psychological perspective. She emphasizes the long-term implications that a culture of war has over society and the effect of this culture on surrounding states. She analyses the interdependence between changes in Afghanistan and Pakistan. Pakistani Islamisation paved the way for the rise of Taliban, and the war in Afghanistan brought weapons and drugs into Pakistani life. Particularly in view of the culture of war but for other reasons as well, she claims, international relief was regarded with scepticism in Afghanistan. The disregard of foreign relief agents for local resources and capacities prevented the Afghans from taking ownership of the process, and created institutions that, like in East Timor, were inimical to the local tradition. Interestingly, here too examples concern the changes to gender roles in the community. As a way to enhance the process of post-conflict nation-building, *Piquard* suggests that emphasis be put on substance rather than on form. Long-term thinking should prevail over short-term plans. Finally, the local population should be given the opportunity to take ownership

of the process. This would not only enhance the chances of its short-term substantive success, but would create the commitment necessary for its long-term viability.

M. A. Mohamed Salih looks at current patterns of state-building in East Africa, comparing the experiences of Somalia, Uganda, Sudan, Ethiopia and Kenya. He considers the tension between the construction of a nation-state and a democratic state and the failure of the establishment of a western-style nation state. The approach of each of the states to ethnic division is different. In Uganda multi-party democracy is stalling, but ethnic dissatisfaction emerges through insurgency. In Ethiopia the decentralization through an ethno-federal system appears to provide a viable *modus vivendi*. In Sudan nation-building has been given up altogether, and it is the only one of the states examined where no democratization process has been undertaken. *Salih* considers nation-building in Somalia to have been replaced by the emergence of three secessionist states, Somaliland, Puntland and Jubaland. This last conclusion must remain tentative, as events continue to unfold in Somalia. In Uganda and Kenya, *Salih* argues, state-building approaches have persisted and have been reconfigured to incorporate western concepts such as democratization, good governance, the rule of law and civil society. His conclusion is that there is yet hope for East Africa.

Peter van der Vaart describes the rule of UNHCR in helping refugees return to post-conflict states. He describes the evolving role of UNHCR in armed conflict, the type of challenges it faces, and the type of assistance it aims to offer. He takes Afghanistan as an example of UNHCR's dealing with mass repatriation. Following the *Piquard* article, which addresses the type of cooperation necessary between international interveners and local forces, it would have been interesting to learn of the international intervener's perspective of the same issue. The contribution, however, does not go beyond the ordinary formalistic presentation that can be expected.

A most interesting contribution is *Carsten Stahn's*, which provides a comparative outline of international transitional administrations, those of Kosovo under UNMIK, East Timor under UNTAET, Afghanistan under UNAMA and Iraq under the CPA. He identifies two main challenges to the transitional administration: neutrality and lack of democratic legitimacy, which is expressed through the issues of local ownership, *ad hoc* versus long-term policy making, and the institutional capacity to function as an

administrator. He illustrates how lessons learned in Kosovo were implemented in East Timor, for example the submission of the administration to international human rights obligations and a greater focus on local ownership (a claim that may be at least partly disputed by *Harper*). UNAMA carried the internalization of the justice system further, excessively so in the opinion of some. After such a review, which suggests that there is room for optimism regarding the ability of the organization to improve its performance, the CPA's practice provides a disappointing reversion to early shortcomings. For example, *Stahn* notes the excessive centralization of authority, particularly in view of the CPA's status as Occupying Power. Human rights violations by the CPA are abundant, and the dependence of the judicial system on the CPA is very problematic. As a way forward, *Stahn* proposes that the establishment of basic judicial functions be given priority by the international administration. He also highlights the need for domestic involvement, echoing – and generalizing – *Erica Harper's* conclusions. He urges the international administration to be as good as it preaches, and finally, calls for greater scrutiny of the international administrator, to ensure its proper functioning. In view of *Stahn's* analysis it is tempting to regard the CPA as an aberration of international administration, given the irregular manner in which it became the proxy of international administration, and hope that when taken up again, international administrations return to the right path.

Milbert D. Shin focuses on the role of civilian police in peace-building operations, and highlights the importance of training police forces in post-conflict states. Civilian police missions are invariably mandates with monitoring tasks, and are often set out to establish and restructure local police agencies, investigate local police abuse, and carry out transitional police administration. In carrying out such tasks, civilian police have executive, monitoring and training roles. With regard to the executive role, *Shin* emphasized the need for the civilian police to be familiar with local law and to coordinate with other actors in the field. He then considers the various meanings of monitoring, which can range from passive to the intrusive. Drawing on experience from former Yugoslavia, he stresses the need for training of civilian police in both international standards and local law, the need for specialized skills in order to carry out monitoring and training tasks.

Howard Roy Williams concludes the collection with an assessment of the reconstruction of Iraq. He notes the failure of various as-

assumptions by the US and even the UN, such as of a warm welcome for the “liberators” by the Iraqi people, and subsequently of a quick transition to order and security. Instead, security became the main concern of the post-conflict stage (if one can call the current situation post-conflict). Combined with the delay in financial support, Iraq’s reconstruction took a totally different face from that envisaged at the outset. Ironically, this has strengthened the role of the UN, in contrast to the trend identified by *Dirk Salomons* at the introduction. *Williams* leaves the future of Iraq an open question, but whatever the outcome, considers it a formative stage in international relations. The book concludes with the final declaration of the conference.

The book provides diverse angles for examining post-conflict reconstruction. The disparity in the quality of contributions tends to lend different importance to various matters, but undoubtedly, they all have significant roles if a serious attempt is taken at comprehensively managing a post-conflict

situation. Clearly it is impossible in a limited collection to cover all issues, and the editors appear to have made a balanced and interesting selection. One topic that may not appear lacking at the outset but emerges from the presentations is the role of women in post-conflict reconstruction. This is an issue that is inevitable with regard to any post-conflict situation, and addressing it could have complemented some of the existing contributions and shed light on a whole array of issues.

The only direct linkage of the various contributions to the Iraqi situation is that of *Noëlle Quéniwet’s* introduction. This is a useful highlight of the relevance of each of the issues, and the specific dilemmas it raises with regard to Iraq. It would be interesting to return to that starting point at the conclusion, and see what the answers may be to the dilemmas. This exercise may require some chronological distancing from current events, and will certainly be continued to be considered by researchers. ■

Das erste Kapitel steht unter der Überschrift „Terrorbekämpfung und Freiheitsrechte“. *Wolfgang Hoffmann-Riem*, Richter am Bundesverfassungsgericht, stellt zunächst fest, dass die Bedrohungslage diffus ist. Weder ist die Gefahr vorhersehbar, noch kann man den potenziellen Gegner im Vorfeld ausmachen. Er weist darauf hin, dass daher die tradierte Gefahrenabwehr, das Polizeirecht, unzulänglich sei, da es an eine bestimmte Gefahr anknüpfe, die aus vorangegangenen Delikten abgeleitet werde. Dies ist aber bei den sog. „Schläfern“, die sich vorher rechtstreuen verhalten haben, nicht mehr möglich. Auch das Ziel des Strafrechts, die Individualabschreckung, greift nicht bei Selbstmordattentätern. Ebenfalls können die Überwachungsmaßnahmen keinem messbaren Erfolg gegenüber gestellt werden. Das Mittel der Rasterfahndung führt bei dem neuen Tätertyp darüber hinaus zu einer zwangsweisen Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen. *Hoffmann-Riem* plädiert dafür, dass anstatt immer weitere, die Bürgerrechte einschneidende Maßnahmen zu etablieren, ein gewisses „Restrisiko“ (S. 41) zugunsten der Freiheit in Kauf genommen werden müsse.

Ähnlich sieht dies *Wolf Dombrowsky*, Leiter der Katastrophenforschungsstelle der Universität Kiel, der darstellt, dass die Gesetze einen Allgemeinverdacht zulassen bis zum Beweis der Unschuld. Darüber hinaus arbeitet er als Ursache des Terrorismus die nicht zugelassene Inklusion oder die gewollte Exklusion heraus, einmal auf der kleinen Ebene zwischen Bürgern bis hin zur Makroebene, dem „Krieg gegen den Terror“. Er weist auf die Gefahr hin, dass sich eine Kultur einer anderen überlegen fühlt und dies als Legitimation zur Vernichtung der anderen ansehen könnte. Dagegen hätte uns die Geschichte gelehrt, dass eine Zusammenführung der Kulturen größeren Fortschritt gebracht habe. Auch *Burkhard Hirsch*, ehemaliger Vizepräsident des Deutschen Bundestages, stellt bei der Bekämpfung des Terrorismus die politischen Maßnahmen in den Vordergrund. Ausgehend von der These, dass Terror die Kampfform des Schwächeren ist, der mit massiver Gewalt die Hilflosigkeit des Staates zu demonstrieren versucht (S. 45), sieht er eine erfolgreiche Prävention in der politischen Bekämpfung der Ursachen und Motive. Sehr kritisch steht er den ergriffenen Maßnahmen in Bezug auf die Freiheitsrechte der einzelnen Bürger gegenüber. Er verdeutlicht dies anhand von zahlreichen Beispielen, so z.B. dem USA Patriot Act, der es ermöglicht, fast sämtliche Justizgrundrechte außer Acht zu lassen, sowie auch an der Vielzahl der deutschen legislativen Maßnahmen, die zum Teil so weite Ein-

Erwin Müller und Patricia Schneider (Hrsg.), Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit, Baden-Baden 2006, 384 Seiten, € 69

Danja Blöcher*

Seit den Anschlägen von New York und Washington ist der Kampf gegen den Terrorismus Priorität auf jeder politischen Agenda. Spätestens die Anschläge von Madrid und London machten deutlich, dass der Terrorismus auch in Europa angekommen ist. Die zahlreichen Reaktionen auf nationaler, besonders aber europäischer Ebene sind in dem vorliegenden Buch zusammengefasst und werden aus verschiedenen Blickwinkeln untersucht.

In dem Buch wird aufgezeigt, dass in den meisten ergriffenen Maßnahmen zur Stärkung der Sicherheit gleichzeitig eine Beschneidung der Freiheitsrechte liegt. Als Leitsatz könnte das Zitat von *Humboldt* „ohne Sicherheit keine Freiheit“ gelten. Freiheit und Sicherheit stehen scheinbar in umgekehrter Proportionalität zueinander: Je größer das eine desto kleiner das andere. Im Mittelpunkt des Buches stehen die Entscheidungen auf europäischer Ebene – die EU will den europäischen Bürgern gemäß Art. 29 EUV ein hohes Maß an Sicherheit

bieten – und die hat ihre Auswirkungen auf die Grundrechte der Bürger. Darüber hinaus werden deutsche Legislativakte sowie Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts besprochen. Da die von terroristischen Anschlägen ausgehende Bedrohung international ist, sind Maßnahmen auf dieser Ebene erforderlich, mithin sind solche im Rahmen der EU nötig. Die Herausgeber des Buches wollen vor allem aufzeigen, wie wichtig die Balance von Freiheit und Sicherheit ist. Gerade bezüglich einer solch diffusen, nicht greifbaren Bedrohung ist Prävention schwierig. Bei Entscheidungen auf europäischer Ebene gibt es darüber hinaus weniger Kontrollmechanismen als auf nationaler Ebene. Mit den Auswirkungen dieser Entscheidungen setzen sich die Autoren des Buches kritisch auseinander.

Das Buch gliedert sich in zwei große Hauptteile: Der erste Teil behandelt die Grundsatzfragen zum Verhältnis Sicherheit und Freiheit in Zeiten des Terrors und der zweite fokussiert auf die Europäische Union im Kampf gegen den Terror. Beide Teile sind in weitere Kapitel aufgeteilt, die jeweils 2-4 Aufsätze verschiedener Autoren beinhalten.

* *Danja Blöcher* ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin (Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund – SYLFF) am IFHV.

griffsbefugnisse zulassen wie zuletzt das preußische Polizeigesetz von 1851. Diese Gesetze „atmen einen Geist der Angst und sind rücksichtslos“ (S. 55). Dass es nicht mehr Protest gibt, führt er auf die subjektive Gefahrenwahrnehmung der Bürger (so gibt es Untersuchungen, dass die Kriminalität gesunken ist, die gefühlte Bedrohung aber zunimmt) und die Verharmlosung der Sprache, die die Wirklichkeit verfälscht, zurück. Trotz allem zeigt er, dass Sicherheit nicht zuungunsten von Freiheit durchgesetzt werden darf.

In dem Kapitel „Europäisierung der Gewährleistung von Sicherheit und Freiheit“ weist *Christian Callies*, Direktor des Instituts für Völkerrecht und Europarecht in Göttingen, zunächst darauf hin, dass sich mit der Öffnung der Grenzen die Kriminalität europäisiert habe. Vormalige Innenpolitik habe sich so nach außen verlagert, dass eine Trennung von äußerer und innerer Sicherheit so nicht mehr möglich sei. Es gehe nicht mehr um die klassische Gefahrenabwehr, sondern um Risikovorsorge. Wichtig sei aber nicht nur Sicherheit durch, sondern auch vor dem Staat. Als verlässlichen Steuerungsmodus schlägt er das Rechtsstaatsprinzip vor. Die Grundrechte enthalten nicht nur einen Abwehrmechanismus, sondern sind auch eine objektive Wertentscheidung, nämlich die Pflicht des Staates, Schutz zu gewähren. Er stellt daher folgende Faustformeln auf: Je größer die Nähe des Sicherheitsaspekts zur physischen Sicherheit des Bürgers, desto leichter sei ein Eingriff aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten zu rechtfertigen, je geringer oder mittelbarer der Bezug, desto höher seien die Anforderungen (S. 106/107). Auch *Gert-Joachim Glaeßner*, Professor für Politische Wissenschaft, versteht die Trennung von äußerer und innerer Sicherheit als überholt. Er sieht Sicherheit als eine elementare Kategorie der modernen Gesellschaft und somit die Sicherung der Bedingungen des sozialen Zusammenlebens als wichtigste Aufgabe der politischen Gemeinschaft. Gesellschaften mit einem hohen Maß an Zusammenhalt, auch bedingt durch gleiche soziale Chancen, seien weniger gefährdet. Zudem weist er darauf hin, dass bei der Terrorbekämpfung rein nationale Maßnahmen nicht mehr ausreichend und erfolgsversprechend seien. Allerdings stellt er fest, dass bei den ergriffenen Maßnahmen das eigentliche Handeln hinter der politischen Rhetorik zurückbleibt (S. 122), da Maßnahmen in dem Bereich auf europäischer Ebene im Spannungsverhältnis zu der staatlichen Souveränität stehen. Ein weiteres Problem sieht er darin, dass es gerade im Bereich der dritten Säule keine Kontrollorgane, keine demokratische Legi-

timisation gebe. Es müsse aber ein Gleichgewicht der Kräfte geschaffen werden, wenn der Staat Befugnisse an eine supranationale Einrichtung abgibt.

Den zweiten Hauptteil des Buches eröffnet *Frattini*, Vizepräsident der EU-Kommission, der die Maßnahmen auf europäischer Ebene für gerechtfertigt hält. Nach einem Überblick über diese betont er, dass man nicht nur innerhalb der EU, sondern auch auf internationaler Ebene Drittstaaten stärken müsse, z.B. durch die Ausbildung von Polizeikräften und Bekämpfung der Ursachen. Daran anschließend erläutert *Wilhelm Knelangen*, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Kiel, die ergriffenen Maßnahmen auf europäischer Ebene seit 1975. Im Mittelpunkt stehen die nach dem 11. September ergriffenen Maßnahmen. Er zeigt auf, dass es zahlreiche Defizite bei der Umsetzung der Maßnahmen gegeben habe und zieht daraus den Schluss, dass weiterhin zuvorderst die Verantwortung der Mitgliedstaaten stehe. So gäbe es weiterhin nur eine Zusammenarbeit der Staaten und keine einheitlichen Standards. Allerdings merkt er kritisch an, dass die Glaubwürdigkeit geschwächt werde, wenn vorgeschlagene Projekte und deren Umsetzung in einem so deutlichen Missverhältnis stehen. Auch fordert er bei Maßnahmen im Bereich der dritten Säule eine stärkere Kontrolle durch Parlament und Justiz. Als positiv sieht er an, dass die EU es geschafft habe, eine einheitliche Linie zu formen und auch nach außen hin durch die USA als ein Akteur wahrgenommen werde. Denselben Aspekt greifen *Michael Bauer* und *Franco Algieri* vom Centrum für angewandte Politikforschung auf. Auch sie bilanzieren eine Kluft zwischen dem Anspruch der EU und der Wirklichkeit der unzureichenden Umsetzung. Es gebe darüber hinaus noch keine effektive Zusammenarbeit zwischen den institutionellen Akteuren. Ebenso fehlen formale Kontrollmöglichkeiten durch das Europäische Parlament.

Hans J. Giessmann, Stellvertretender Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg, beleuchtet in seinem Beitrag die Möglichkeit der Terrorismusbekämpfung mit militärischen Mitteln. Dabei sieht er den momentanen Krieg gegen den Terror als verfehlt an, da er hohe Opferzahlen und immense Kriegskosten zur Folge habe, aber keine Ergebnisse vorweisen könne. Nach einer Analyse des Begriffes Terror und dem Selbstverteidigungsrecht unter der UN-Charta kommt er zu dem Schluss, dass Krieg gegen den Terror illegal sei und das UN-System refor-

miert werden müsse, um der aktuellen Bedrohung wirksam begegnen zu können. Militärische Mittel gegen den Terror will er aber nicht von vorneherein ausschließen, jedoch seien herkömmliche Mittel schwierig, da der Terrorismus in verdeckten und global operierenden Strukturen arbeitete. Wichtiger sei eine „strukturelle Vorsorge“ (S. 193) wie Armutsbekämpfung und nachhaltige Entwicklung. Gerade der Krieg gegen den Irak habe wichtige Verbündete, namentlich den gemäßigten Teil der islamischen Welt empört. Wichtig sei vor allem, dass die Maßnahmen auf nationaler Ebene gemeinschaftsstiftend seien. Maßnahmen, die auf einem Misstrauen in das gesetzeskonforme Handeln der Bürger begründet sind, sind dazu nicht geeignet.

Die „legislativen und operativen Einzelaspekte der PJZ“ bilden das vierte Kapitel des Buches. Eröffnet wird es von *Susanne Voigt*, wissenschaftliche Referentin im Deutschen Bundestag, die Wirksamkeit und Auswirkungen des Rahmenbeschlusses zur Terrorbekämpfung aus politikwissenschaftlicher Sicht unter Zuhilfenahme des Policy-Zyklus-Modells untersucht. Sie kommt zu dem Schluss, dass dieser in vielen Ländern nicht fristgerecht umgesetzt wurde, was darauf zurückzuführen sei, dass es bei Rahmenbeschlüssen der dritten Säule an Sanktionsmöglichkeiten fehle und so eine Harmonisierung verhindert wurde (S. 230). Sie bescheinigt diesem aber symbolische Wirkung. Einen Ausweg sieht sie in einer größeren Beteiligung des Europäischen Parlaments, weil dies zu mehr Transparenz und in der Folge zu intensiveren Diskussionen vor der Beschlussfassung führen würde. Anschließend erläutert *Hanne Eis* den Europäischen Haftbefehl und das hierzu ergangene Urteil des BVerfG. Sie beschreibt die Lage vor dem Haftbefehl als unübersichtlichen und zeitaufwendigen Dschungel (S. 235). Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass dieser gegen Art. 16 II GG und 19 IV GG verstoße. Nachdem *Eis* die Entscheidungsgründe und auch die Sondervoten untersucht hat, geht sie auch auf die Diskussion über den Haftbefehl in Literatur und Politik ein. Besonders sei zu befürchten, dass die Bürgerrechte sich auf das kleinste gemeinsame Niveau beschränken. Darüber hinaus bestehe die Gefahr, dass der Bürger einer Strafprozessordnung und einem Strafrecht unterworfen werde, ohne an der Legitimationskette dieser Gesetze teilgehabt zu haben. Sie weist darauf hin, wie wichtig es sei, bei einer solchen Erweiterung der Eingriffsbefugnisse die Rechte der Betroffenen ebenfalls zu stärken. *Wolfgang Wagner*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung,

untersucht im folgenden Beitrag die Arbeit von Europol und deren Auswirkungen auf die Grundrechte der Bürger. Er stellt zunächst dar, dass Europol die nationalen Polizeibehörden nicht ersetzen, sondern durch Datensammlung und -austausch unterstützen soll und dass Europol selbst keine Befugnis zu Zwangsmaßnahmen habe. Allerdings räumt er dieser Institution trotzdem eine Machtposition aufgrund ihres Wissens ein. Auch würden die Daten nicht für kriminologische Untersuchungen gespeichert, sondern sollten die Ermittlungen unterstützen und könnten somit z.T. als operative Befugnis angesehen werden. Problematisch sei, dass bei Maßnahmen im Rahmen der dritten Säule die nationalen Parlamente ihre Kontrollbefugnis nicht wahrnehmen könnten, das Europäische Parlament aber nicht ausreichend gestärkt sei. Dies führe dazu, dass man sich z.B. beim Datenschutz auf einen europäischen Mindeststandard geeinigt habe. Dieser birgt die Gefahr einer Umgehung der nationalen Schutzmechanismen, da die den nationalen Behörden nicht erlaubte Speicherung jetzt durch Europol erfolgen könne. Darüber hinaus gebe es auch keine effektive Überwachung der Behörde.

Der abschließende Beitrag des Kapitels stammt von *Martin Kahl*, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik der Universität Hamburg. Dieser weist zunächst auf die veränderte Bedrohungslage aufgrund der Individualisierung des Terrorismus hin und stellt fest, dass in den heutigen Zeiten eher Risikomanagement als perfekte Sicherheit erforderlich ist. Besonders kritisch beleuchtet er die Außenpolitik der

EU. Auf der einen Seite setze sie auf eine Langzeitstrategie, um die sogenannten root causes des Terrorismus zu bekämpfen, daneben versuche sie im Rahmen der Terrorbekämpfung Drittstaaten in die Lage zu versetzen, „Aufgaben als Grenzwächter“ (S. 296) zu übernehmen. Dies kann zu Widersprüchen führen, wenn die Stärkung von Innerem und Justiz in einem Land dazu dient, ein repressives Regime zu stärken. Bezüglich der Stärkung der Außengrenzen gegenüber illegalen Einwanderern weist er darüber hinaus darauf hin, dass sich die meisten Terroristen legal in Europa aufgehalten hätten. Auch die Maßnahmen nach innen wie z.B. die Dokumentensicherung seien solchen Tätern gegenüber gerade nicht effektiv.

Das letzte Kapitel widmet sich den „Parlamentarischen Aspekten im Kontext der PJZ“. *Sylvia-Yvonne Kaufmann*, ehemalige Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments, beschreibt die Arbeitsweise und die Einflüsse, die das Parlament auf legislative Vorhaben im Bereich der Terrorbekämpfung ausübte. Anhand der Rahmenbeschlüsse zur Terrorbekämpfung und zum Europäischen Haftbefehl konstatiert sie, dass das Parlament zwar seine Rechte umfassend genutzt habe; da es aber im Rahmen der dritten Säule keine Mitentscheidungsbefugnisse habe, seien hier die nationalen Parlamente als Kontrollinstanz gefordert. Diese hätten diese Befugnisse aber gerade bei dem Aktionismus nach dem 11. September nicht ausreichend wahrgenommen. Dann befassen sich *Siegfried Kauder*, Mitglied des Deutschen Bundestages, und sein wissenschaftlicher Mitarbeiter *Joachim A. Jobi* mit der Beteiligung des Bundestages bei euro-

päischen Legislativakten. Nach einem Überblick über die zur Terrorismusbekämpfung ergriffenen Maßnahmen erläutern sie die Rechtsgrundlagen für eine Beteiligung des Bundestages, insbesondere das Protokoll 9 und Art. 23 GG. Auch der neue Verfassungsvertrag, der durch Rüge- und Klagemöglichkeiten direkte Einflussnahme gewährt, wird vorgestellt.

Das Buch stellt in verschiedenen Beiträgen überzeugend dar, dass Terrorbekämpfung auf rein nationaler Ebene nicht mehr effektiv sein kann. Es wird beleuchtet, dass bei allen Maßnahmen eine Bilanzierung zwischen Sicherheit und Freiheit dringend nötig ist; gerade wenn die Maßnahmen hinsichtlich der Überwachung nicht zwingend effektiv erscheinen. Die Bedrohung durch eine diffuse Gefahr verleitet dazu, möglichst viele Maßnahmen zu ergreifen, um Sicherheit zu suggerieren, dies darf aber nicht auf Kosten der Freiheitsrechte geschehen. Auch dass die parlamentarischen Kontrollmechanismen sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene ungenügend sind, wird in den Beiträgen umfassend herausgearbeitet. Die Struktur des Buches von Grundsatzfragen bis hin zu Einzelaspekten ist einleuchtend und führt durch die einzelnen Beiträge zu einer vertieften Auseinandersetzung mit dem Thema. Dazu trägt auch der unterschiedliche Hintergrund der Autoren bei. Das Buch leistet so einen Beitrag zu der anhaltenden Diskussion über die Terrorbekämpfung auf europäischer Ebene. Der Leser wird aufgrund der verschiedenen Ansätze und Blickwinkel der Beiträge umfassend informiert und hat so die Grundlage für eine kritische Auseinandersetzung mit dem Thema. ■

Nicole Janz und Thomas Risse (Hrsg.), Menschenrechte – Globale Dimensionen eines universellen Anspruchs, Baden-Baden 2007, 188 Seiten, € 29

Christoph Golla*

Gelten dieselben Menschenrechte weltweit? Werden alle Menschenrechte anerkannt? Existieren Kulturen oder Religionen, die von ihrer Art her nicht mit der modernen Ansicht der Menschenrechte vereinbar sind? In dieser Beitragssammlung beschäftigen sich die Autoren mit dem Thema Kultur in Verbindung mit Menschenrechten. Die Autoren wollen zeigen, wie kulturelle Argumente in aktuellen Debatten ein-

gesetzt werden und wie Vorurteile, Fehleutendungen und Missverständnisse dazu führen, dass interkulturelle Dialoge die Menschenrechtssituation in der Praxis nicht verbessern konnten. Um dies darzulegen, betrachten die Autoren verschiedenste Länder der Welt und beschreiben die globale Dimension des universellen Anspruchs der Menschenrechte.

Thomas Risse, Freie Universität Berlin, dort Direktor des Center for Transatlantic Foreign and Security Policy am Otto Suhr Institut für Politikwissenschaft, stellt in sei-

nem Beitrag die Situation der Menschenrechte zu Beginn des 21. Jahrhunderts dar. Er fragt sich, ob man von den Menschenrechten als Grundlage einer Weltgemeinschaft oder gar eines gemeinsamen Weltethos sprechen kann.

Um dies beurteilen zu können, stellt *Risse* folgende Indikatoren auf, um die weltweite Situation zu vergleichen:

1. Liegt eine ausreichende Verrechtlichung der Menschenrechte vor, so dass diese verpflichtend, präzise und kontrollierbar sind.

* Ref. jur. *Christoph Golla* war während seiner Verwaltungsstation im Rahmen des juristischen Vorbereitungsdienstes am IFHV tätig.

2. Haben genügend Staaten die jeweiligen Abkommen unterzeichnet und ratifiziert und werden diese Menschenrechte auch von den Weltreligionen anerkannt, genießen sie somit einen konsensualen Status über alle philosophischen Traditionen und Weltreligionen hinaus.

3. Werden die Regelungen in den einzelnen Staaten eingehalten und durchgesetzt.

Durch eine mit den Indikatoren durchgeführten Analyse, in der *Risse* auf die Entwicklung der Menschenrechte und auf Berichte zu deren Durchsetzung eingeht, kommt der Autor zu zwei Thesen:

In der heutigen Zeit werden die grundlegenden Menschenrechte weltweit anerkannt. Somit kann in Bezug auf grundlegende Freiheits- und Bürgerrechte von einem kulturellen Konsens gesprochen werden. Im Gegensatz dazu bestehe jedoch immer noch eine Lücke zur Einhaltung der Menschenrechte in der Praxis.

Um diese Diskrepanz zwischen der Normanerkennung und -einhaltung zu verringern, gibt der Autor verschiedene Lösungswege vor. Unter anderem müsse versucht werden durch einen sukzessiven Prozess, genannt das „Spiralmodell des Menschenrechtswandels“ mit Hilfe von NGOs und westlichen Staaten Druck von innen wie auch von außen aufzubauen, um eine Debatte im Staat zu entfachen und so den jeweiligen Staat unter Rechtfertigungsdruck zu bringen.

Professorin *Gudrun Krämer*, Freie Universität Berlin, Lehrstuhl für Islamwissenschaft, beschäftigt sich mit dem Verhältnis von Islam, Menschenrechten und Demokratie. In ihrem Beitrag geht sie auf die Begriffe „Islam“ und „Islamisten“ und auf deren Falschinterpretation ein. Des Weiteren geht sie der Frage nach, ob sich im Koran und der Sunna Hinweise auf das Verhältnis Staat und Individuum finden. Der Koran wie auch die Sunna enthalten zwar Hinweise auf ein rechtes Handeln und Prinzipien einer gerechten Ordnung, jedoch werden dort kein umfassendes Konzept und keine bestimmte Verfassung vorgegeben. Um ein Konzept von Menschenrechten im Islam zu erhalten, geht die Autorin auf Meinungen von Muslimen zu Menschenrechten und Demokratie ein. *Krämer* kommt zu dem Schluss, dass zwar einerseits immer noch verstärkt traditionelle, konservative Meinungen gängig seien und dass viele islamische Kreise sich gegen vom Westen importierte Werte wehren, jedoch gäbe es viele fortschrittliche Stimmen, die der Ansicht sind, dass rechtsstaatliche Prinzipien und politische Partizipation in einem islamischen Rahmen nicht zwingend ausgeschlossen seien.

Assistant Professor *Dorothea E. Schulz*, Indiana University, dort am Department of Religious Studies, beschäftigt sich mit der Entwicklung der Menschenrechte südlich der Sahara. Obwohl in Afrika der Menschenrechtsdiskurs immer mehr zunehme, bleibe ein Großteil der Bevölkerung gegenüber diesen Forderungen unbeteiligt. Sie seien nicht nur aus der Debatte ausgeschlossen, ihre Einstellung sei auch von tiefem Misstrauen geprägt. *Schulz* geht auf zwei weit vertretene Meinungen über Menschenrechte in Afrika ein. Die eine Ansicht, meistens von NGOs vertreten, geht darauf ein, dass es sich bei den Menschenrechten um ein universelles Gut handle, auf welches alle Menschen einen Anspruch haben. In Afrika wird jedoch auch verstärkt eine Position vertreten, nachdem die von den NGOs vertretenen Ansichten nur reine Ideologien und Verpackungen von Imperialistischen Interessen der ehemaligen Kolonialmächte und den USA seien. Die Menschenrechte, wie sie beispielsweise in der Menschenrechtscharta der Vereinten Nationen niedergelegt sind, widersprächen den authentisch-afrikanischen Werten und sollten daher nicht in den nationalen Rechtsprechungen verankert werden. Stattdessen sollten lokale, den eigenen kulturellen Vorstellungen entsprechende Regelungen geschaffen werden. *Schulz* stellt die gegensätzlichen Meinungen da und wägt ihre Argumente ab. Sie kommt zu dem Schluss, dass das tiefe Misstrauen in der Bevölkerung nicht allein anhand dieses Theorienstreits erklärt werden kann. *Schulz* untersucht somit im weiteren Teil ihres Beitrages, inwieweit die Entstehung des Gerichtswesens während und nach der Kolonialisierung auf diese Haltung Einfluss hatte und immer noch hat. *Schulz* kommt zu dem Ergebnis, dass nur eine institutionelle Veränderung zum Zweck der Umsetzung von ökonomischer und sozialer Gerechtigkeit helfen könnte, die Menschen vor Ort zu überzeugen, universelle Menschenrechte in Afrika anzuerkennen.

Dr. phil. habil. *Wolfgang S. Heinz* ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am deutschen Institut für Menschenrechte. Er gibt einen Überblick über die Entwicklung der Menschenrechte in Lateinamerika. Nachdem die Kolonialisierung eine Entwicklung der Menschenrechte behindert hatte, wurde 1948 mit der Gründung der Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) ein ehrgeiziges Projekt gestartet, ein neues Menschenrechtsbewusstsein zu schaffen. *Heinz* gibt einen Überblick über die Organisation und ihren Aufbau, mit der Möglichkeit zur Individualbeschwerde, der späteren Einrichtung eines Gerichtshofes und dessen Wirksamkeit. Trotz des theoretisch ausge-

feilten Systems und der seit 1948 immer wieder durchgeführten Reformen kommt er zu dem Ergebnis, dass das politische und wirtschaftliche Umfeld in vielen Ländern in Lateinamerika die Durchsetzung fundamentaler Menschenrechte immer noch verhindere.

Dr. *Junhuna Zhang*, Freie Universität Berlin, ist Mitarbeiter am Center for Chinese and East Asian Politics. In seinem Beitrag stellt er dar, warum das Wort Menschenrechte in China kein Fremdwort mehr ist, aber diese sich im Gegensatz zur Wirtschaft trotzdem noch nicht ausreichend entwickelt haben und nicht ausreichend geschützt werden. Zunächst geht er auf drei Annahmen in Bezug auf die chinesische Kultur ein, die er als falsch darstellt. Zum einen sei China kein rein konfuzianischer Kulturkreis mehr. Zudem sei es auch falsch zu behaupten, dass die chinesische Kultur nicht mit dem westlichen Kulturkreis kompatibel sei und leider sei es auch falsch zu behaupten, in China würden die Menschenrechte schon genau so gut verstanden wie dies in anderen Kulturen der Fall sei. Der Menschenrechtsschutz in China spielte bis in die 90er Jahre des 20. Jahrhunderts keine Rolle. *Zhang* spricht an, wo genau die Probleme in China mit der Implementierung von Menschenrechten liegen. Geht man aufgrund der doch noch überwiegend konfuzianisch geprägten Landbevölkerung auf die Frage ein, was die Gemeinsamkeiten zwischen dem Konfuzianismus und den modernen Menschenrechten sind, stelle man fest, dass zwar grundlegende Regelungen, die das Verhältnis von Individuum zum Staat charakterisieren, fehlen, jedoch Ideen von Würde und ähnlichen Begriffen durchaus zu finden sind. Dass die Menschenrechte in China noch nicht so entwickelt sind, habe jedoch nicht nur kulturelle Gründe, sondern auch geschichtliche. Erst seit dem Ende des 20. Jahrhunderts ist ein kleiner Wandel in der Menschenrechtspolitik entstanden. Durch internationalen Druck wurde eine Debatte zum Thema Menschenrechte in China angestoßen. Diese Debatte sei jedoch unter anderem dadurch gefährdet, dass Regierungen und Unternehmen die Chinesische Regierung nur aus wirtschaftlichen Gründen hofieren und die Menschenrechtsfrage nicht mehr gestellt werde.

Dr. *Jona Aravind Dohrmann*, Wissenschaftler, Rechtsanwalt und Menschenrechtsaktivist, der seit 2004 als Entwicklungshelfer in Nagpur arbeitet, beschreibt die Entwicklung der Menschenrechte in Indien von ihren Ursprüngen bis heute.

Dohrmann stellt fest, dass sich das traditionelle Kastensystem in Indien schwer mit

der Idee der Menschenrechte tut. In diesem System knüpfen die Rechte des Menschen an seine Stellung im System an, in die er durch seine Geburt hineinwuchs. Ideen von einer menschlichen Freiheit des Einzelnen und seiner Rechte ließen sich jedoch schon in verschiedenen klassischen Schriften, unter anderem in denen von *Buddha* wiederfinden. *Dohrmann* geht auf die Entwicklung der indischen Verfassung und der Implementierung von Grundrechten in dieser ein. In einem Vergleich zwischen der Verfassung und der Praxis vor Ort, stelle sich jedoch heraus, dass trotz einer modernen und an westlichen Staaten angelehnten Verfassung die Durchsetzung der Menschenrechte vor Ort nicht der Verfassung entspreche. Die Gründe dieser mangelhaften Durchsetzung stellt der Autor anhand von zwei Thesen dar: Zum einen die immer noch tief in der Gesellschaft verwurzelten traditionellen Werte des Kastensystems, zum anderen die vom Staat in der Praxis nicht ausreichend durchgesetzten vorhandenen Rechte. Anhand von bestimmten Themengebieten, zum Beispiel Anti-Terror-Gesetz, Religionsfreiheit und Rechte von Minderheiten, stellt *Dohrmann* dar, wie sich die Thesen in der Praxis widerspiegeln und wie versucht werden könne, einen Menschenrechtsschutz in der Praxis zu erlangen.

Dr. *Reetta Toivanen*, Humboldt-Universität Berlin, ist Senior Researcher am Institut für Europäische Ethnologie. In ihrem Aufsatz berichtet die Autorin über die Entwicklung und den derzeitigen Stand der Menschenrechte und der Minderheitenkultur in Europa. Im Einzelnen wird auf die Fragen eingegangen, ob Minderheiten in Europa ein Recht auf eine eigene Kultur haben und welchen Minderheiten und Minderheitenkulturen solche Rechte zugesichert werden. Die Autorin greift zur Beantwortung der Fragen auf ihre eigenen Feldforschungen mit Menschen aus europäischen Minderheiten zurück. Dadurch kommt sie zu dem Schluss, dass Gruppen, die offiziell als eine Minderheit anerkannt sind, eine breitere Basis für ihre Rechtsansprüche haben, als solche so genannten „neuen Minderheiten“, wie beispielsweise Flüchtlinge oder Immigranten. Um dem Minderheitensystem in der EU näher zu kommen, beschreibt sie, was unter Minderheitenrechten und kulturellen Rechten zu verstehen ist und warum jeder Minderheit ein Recht auf Kultur, Sprache und Traditionen gegeben werden sollte. Des Weiteren geht sie darauf ein, warum im Laufe der Geschichte Versuche Minderheiten zu schützen teilweise gescheitert sind.

Dr. *Klaus Buchenau*, Freie Universität Berlin, Historiker und Wissenschaftlicher Mit-

arbeiter am Osteuropa-Institut, wirft einen Blick nach Osteuropa und auf die dortigen engen Beziehungen der Kirche zu den jeweiligen Nationen. Dazu stellt er dar, wie eine solch enge Verbindung zwischen Kirchen und Nationen entstehen konnte und wie sich diese Verbindung auf kulturelle und individuelle Freiheiten auswirke. Des Weiteren analysiert er das Verhältnis von Orthodoxie und Menschenrechten und zeigt aktuelle Strömungen, die die Menschenrechtssituation in Osteuropa beeinflussen. Relativ neue Ideen wie beispielsweise der Minderheitenschutz werden von Teilkirchen sehr kritisch gesehen, da die Einräumung von Gruppenrechten die Einheit von Kirche und Staat untergraben könne. *Buchenau* weist daraufhin, dass mit Blick auf die Südosterweiterung der EU die Bildung eines Wertekonsens, der auch von nicht westlichen religiösen Traditionen in Europa unterstützt wird, nur mit westlicher Bereitschaft zum Zuhören und mit der Bereitschaft nach neuen Formeln zu suchen, erreicht werden könne.

Heiner Bitterfeld, Direktor des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin, beschäftigt sich kritisch mit dem ideengeschichtlichen Entwicklungsschema, das üblicherweise zur Begründung von Menschenrechten herangezogen wird. Als eines der Hauptprobleme, die diese Sichtweise mit sich bringt, sieht er die Rückinterpretation von modernen Menschenrechtsgedanken in historischen Dokumenten, die oft nicht hinterfragt werden. Als Beispiel geht er auf die Ansichten der antiken Philosophen ein, die zwar über Menschenrechte diskutiert haben, aber beispielsweise das Halten von Sklaven und die niedrige Stellung der Frau als selbstverständlich hinnahmen. Die Entwicklung der Menschenrechte aus heutiger Sicht wird immer vom Ergebnis her gesehen, ausgehend von den in der heutigen Zeit anerkannten Menschenrechten. Als Alternative zu

einem ideengeschichtlichen Entwicklungsschema stellt *Bitterfeld* die Menschenrechte als ein Ergebnis von gesellschaftlichen Lernprozessen dar. Aufgrund von in der Vergangenheit gemachten Unrechtserfahrungen wurden Menschenrechte entwickelt. Solche Erfahrungen wurden durch Kriege oder wirtschaftliche Ungerechtigkeiten gemacht. Mit diesem Ansatz will *Bitterfeld* den ideengeschichtlichen Ansatz jedoch nicht gänzlich verwerfen. Dieser sei durchaus sinnvoll für den interkulturellen Dialog. Man müsse sich jedoch der Folgen von Fehlinterpretationen und ausschließenden Gedanken bewusst sein.

Dass die Kultur des jeweiligen Landes oder der jeweiligen Volksgruppen einen deutlichen Einfluss auf die Entwicklung der Menschenrechte in einem Gebiet hat, machen die Beiträge in dieser Sammlung deutlich. Gut wird dargestellt, in welcher Art und Weise und mit welchen Unterschieden die Entwicklung der Menschenrechte verlief. Das Argument, dass eine Kultur nicht mit den universellen Menschenrechten vereinbar sei, wird analysiert und als so nicht haltbar dargestellt. Die These, dass es in vielen Staaten entweder noch an der Anerkennung dieser Rechte fehlt oder diese Rechte zwar theoretisch vorhanden sind, praktisch jedoch nicht wirksam umgesetzt werden, wird durch die Berichte der Autoren bestätigt. Hervorzuheben ist auch die in allen Beiträgen klare und gut verständliche Sprache.

Der Blick auf die Kultur der Staaten in Verbindung mit der jeweiligen Entwicklung der Menschenrechte trägt zum besseren Verständnis der Situation in den Staaten bei. Es wird deutlich, wieso in einigen Ländern ein Widerstand gegen Menschenrechte nicht nur von Seiten der Regierung, sondern auch von Seiten der Bevölkerung existiert. ■

Denis M. Tull, *The Reconfiguration of Political Order in Africa: A Case Study of North Kivu (DR Congo)*, Hamburg African Studies, Institut für Afrika-Kunde, Hamburg 2005, 342 Seiten, € 22

Dennis Dijkzeul und Rebekka Bernholt*

Durchläuft ein Land, das keine legitimen politischen Institutionen mehr hat und von Rebellenführern „regiert“ wird, eine radikale Änderung der politischen Strukturen?

Nein – argumentiert *Denis M. Tull* in seinem Buch *“The Reconfiguration of Political Order in Africa: A Case Study of North Kivu (DR Congo)”*.

* Prof. Dr. *Dennis Dijkzeul* ist Junior-Professor für “Management of Humanitarian Crises” am IFHV. *Rebekka Bernholt* arbeitet dort als studentische Hilfskraft.

Tull vertritt die These, dass der politische Wandel in der DRK nicht so elementar ist wie der Diskurs über den gewaltsamen „state collapse“ vermuten lässt. Er untersucht inwiefern sich staatliche Macht und Autorität verändern, wenn die staatlichen Institutionen sehr schwach bzw. nicht existent sind und ob gewaltsame Konflikte zwangsläufig zu einer Umgestaltung der politischen Ordnung führen. Da er davon ausgeht, dass man einen Wandel nur durch eine Untersuchung der politischen Prozesse auf der lokalen Ebene verstehen kann, dient ihm die von Aufständischen besetzte Provinz Nord-Kivu im Osten der DRK (1998 bis 2003) als Fallbeispiel.

Tull untersucht wie sich die politische Macht in Nord-Kivu unter der Bedingung eines extrem schwachen Staates verändert hat. Sein Fokus liegt dabei auf den Strategien der wichtigsten lokalen Akteure – *Rassemblement Congolais pour la Democratie* (RCD), eine von Ruanda unterstützte Rebellenbewegung, traditionelle Autoritäten, Zivilgesellschaft, Kirchen, lokale Organisationen und NGOs – im Umgang mit der gewaltsamen Transformation. Anhand der Modalitäten der Machtausübung durch die Rebellen und ihrer Interaktion mit der Gesellschaft untersucht er, wie die veränderte politische Ordnung auf lokaler Ebene funktioniert.

Tull zeigt, dass die Strategien der herrschenden Rebellen signifikante Ähnlichkeiten zu jenen *Mobutus* aufweisen – insbesondere in Bezug auf die Ressourcenausbeutung und die Konstruktion von auf Gönnerschaft aufbauenden klientelistischen Netzwerken. Zudem macht er deutlich, dass die Rebellenherrschaft im Ost-Kongo nicht zu bloßem Chaos führte, sondern sogar eine gewisse Stabilität aufwies. Jedoch nicht genug um belastbare politische Strukturen aufzubauen und fehlende Institutionen zu ersetzen.

Im ersten Kapitel diskutiert Tull die Widersprüchlichkeit und Vieldeutigkeit der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft in Afrika und identifiziert Strukturen der Herrschaft, um dann im folgenden Kapitel die Provinz Kivu unter Herrschaft *Mobutus* zu untersuchen. Sein Schwerpunkt liegt hierbei auf den angewendeten Strategien zur Kontrolle der abgelegenen Provinzen. Diese nämlich – insbesondere die traditionellen Autoritäten: „*les chefs coutumiers*“ – widersetzten sich der staatlichen Kontrolle oft heftig, mit der Folge, dass die bürokratische Machtausübung durch den Staat aufgegeben wurde und die lokalen Eliten als intermediäre Akteure in die Netzwerke des vom Staat getragenen Klientelismus in-

tegriert wurden. Diese Konstellation konnte die ländliche Bevölkerung gut unter Kontrolle halten, bildete aber ein System von „*decentralized despotism*“. *A veritable economy of plunder based upon parcels of political power became a pervasive feature in North Kivu*“ (S. 93). Die traditionellen Autoritäten handelten immer unabhängig von ihrer Bevölkerung und strebten zunehmend nach eigener Bereicherung. Was ökonomische Aktivitäten betrifft, stellt Tull hier fest, dass „*significant profit-making activities were safeguarded by a closed system based on exclusion. Penetrated and structured by political interests, a free 'market' as a means of upward socio-economic mobility did not exist*“ (S. 91).

Unter besonderer Beachtung der Anführer und der ausländischen Akteure behandelt Tull im dritten Kapitel die Entstehung und Struktur der Rebellenbewegung RCD sowie den zweiten Kongo-Krieg (1998). Die Rebellen kontrollierten fast ein Drittel des gesamten Kongo und bildeten so eine große Bedrohung des *Kabila*-Regimes in Kinshasa. Tull stellt in diesem Zusammenhang fest, dass „*insurgencies (...) have become legitimate modes of regime change and elite recycling*“ (S. 117) – zumindest für die aktiv beteiligten Akteure. Dies ist nicht zuletzt sichtbar durch den Sitz, den die RCD in der Übergangsregierung in Kinshasa während des Friedensprozesses bekommen hat.

Die drei folgenden Kapitel sind stärker empirisch ausgelegt und besprechen die politische Ökonomie der RCD-Herrschaft in Nord-Kivu. Dieser Abschnitt beginnt mit der Beschreibung der von der RCD angewandten Strategien zum Aufbau und Erhalt ihres sogenannten Parastaates in Nord-Kivu. Wobei „*taking over the skeletal structure it found in place helped to uphold a facade of statehood*“ (S. 141). Probleme ergaben sich unter anderem durch die Spaltung der Zivilgesellschaft. In Nord-Kivu „*the RCD has largely succeeded in neutralizing urban-based civil society as a counterweight to its rule*“ (S. 157). In den ländlichen Gebieten hingegen konnten sie diese Spaltung nicht erreichen, weil die traditionellen Autoritäten nur ungern mit der RCD zusammenarbeiteten.

Im fünften Kapitel wird die politische Ökonomie näher beleuchtet, wobei die hauptsächlich auf Ressourcenausbeutung basierende Kriegsökonomie der RCD im Zentrum steht, weil die „*generalized representation of the conflict as a greed-driven war has tended to neglect its multi-layered nature*“ (S. 162) und der Krieg somit nur zu verstehen ist, wenn man sowohl die lokale als auch die nationale und regionale Ebene

mit einbezieht. Gleichzeitig zeigt Tull, dass „*violent resource acquisition is not an end in itself that serves only the enrichment of political and military elites. Rather it is a function of political strategies by current rulers*“ (S. 179), die wesentlich zur Erhaltung der Kontrolle in diesem Gebiet beiträgt. Ähnliches gilt auch für die Organisation von Gewalt. Sie „*constitutes a coping strategy to deal with socio-economic marginalization (...) or political and economic threats*“ (S. 201).

Kapitel Sechs bespricht, wie die Zivilgesellschaft mit der allgegenwärtigen Gewalt, Unsicherheit und Abwesenheit von staatlichen Leistungen umging. Insbesondere die Sektoren Gesundheit, Bildung, Konfliktlösung und Friedenssicherung werden beleuchtet und ihre Wichtigkeit für die Aufrechterhaltung einer gewissen Ordnung dargelegt. „*Local societal initiatives to conflict resolution and peace-building reveal interesting aspects of self-governance to deal with the sustained crises of public authority*“ (S. 221). Neben den wichtigen Leistungen der Zivilgesellschaft werden in diesem Kapitel auch ihre politischen und praktischen Grenzen aufgezeigt.

Das letzte Kapitel führt die verschiedenen Argumentationslinien zusammen und diskutiert, wie instabil die Lage im Kongo tatsächlich ist und welche Elemente schon unter *Mobutu* vorhanden waren. Denn, „*the effects of violent insurgency rule have not wiped out (ongoing) contentious political processes that are rooted in the pre-war period. All actors have necessarily adjusted to the new situation, some in defense, some drawing benefits from it*“ (S. 266). Wichtig ist auch, dass die heutige Lage im Kongo nach Tull nicht eindimensional auf den schwachen Staat zurückgeführt werden kann, genauso wie es auch nicht der schwache Staat allein war, der die gewaltbereiten Akteure hervorgebracht hat (S. 259). Tull spricht sich deutlich dagegen aus, in der AFDL-Rebellion unter *Kabila* 1996 die einzige Ursache für die jetzige Lage zu sehen. „*The warfare since 1996 as well as the ethnic clashes since 1993 are mere emanations of deeper political undercurrents that present distinct features of the manner politics are conducted in the Great Lakes region. These almost structural features are the very reason why virtually all countries of the region have been actively involved in the Congo wars*“ (S. 303). Tull schließt sein Buch mit der zynischen Bemerkung, dass Kongo eine außergewöhnliche Ähnlichkeit mit Zaire hat. Tull geht davon aus, dass der Staat durchaus Chancen hat wieder stärker zu werden. Er ist in „*disarray*“ aber nicht in „*terminal decline*“.

Tulls Buch stellt einen interessanten Beitrag zum Verständnis der komplexen Situation im Kongo dar. Insbesondere ist bemerkenswert, dass *Tull* die Grätsche zwischen Theorie und Empirie gut gelingt. Obwohl die Schilderungen der spezifischen Situation oft sehr ins Detail gehen, sind diese immer in einen theoretischen, gut strukturierten Rahmen eingebettet. Als Leser

wünscht man sich mitunter noch mehr empirische Beobachtungen, die *Tulls* theoretischen Diskurs – und manchmal etwas kompliziertes Englisch – abrunden. Alles in allem, ist *Tulls* Buch eine wichtige Bereicherung sowohl für Praktiker als auch für Wissenschaftler, die die Situation im Ost-Kongo in ihrer Komplexität verstehen möchten. ■

herstellen. Erweise sich hiernach die demokratische Legitimation integrierter Streitkräfte sowohl in personeller, funktioneller als auch inhaltlicher Hinsicht jedenfalls zum Teil als defizitär, so werden nach der These *Roman Schmidt-Radefeldts* ergänzende Legitimationsansätze auf europäischer resp. internationaler Ebene notwendig.

Roman Schmidt-Radefeldt, Parlamentarische Kontrolle der internationalen Streitkräfteintegration, Berlin 2005, 322 Seiten, € 83.80

Sascha Rolf Lüder*

Zum 1. Januar 2007 hatte Deutschland den Vorsitz in der Europäischen Union (EU) übernommen. Die europäische Integration ist das Fundament gemeinsamer Zukunft. Die fortschreitende Globalisierung wirft – mit allen Chancen, die sie bietet – auch Fragen nach der Zukunft der europäischen Idee auf. Auf zahlreichen Feldern, wie dem globalen Handel, dem Umweltschutz, der inneren und äußeren Sicherheit, können die Mitgliedstaaten ihre Interessen in der Welt von morgen einzeln nicht mehr ausreichend wirksam vertreten. Europa muss zeigen, dass es in einer globalisierten Welt Politik nach innen wie nach außen gemäß seinen Wertvorstellungen gestalten kann. Auf dem Feld der Außenbeziehungen ist es dabei vorrangiges Ziel, den europäischen Sicherheits- und Stabilitätsraum zu sichern und auszubauen.

Dies betrifft auch die Integration der Streitkräfte. So ist die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung als „Parlamentsarmee“ bezeichnete Bundeswehr mittlerweile zu einer „Armee im Einsatz“ mit weltweitem Aktionsradius geworden. Im Zuge der immer tieferen internationalen und europäischen Integration der Streitkräfte geraten die vergleichsweise stark ausgestalteten parlamentarischen Kontrollmechanismen der deutschen Wehrverfassung zunehmend unter Druck. Dieser Befund wirft zugleich die Frage auf, ob sich die demokratische Legitimation integrierter Streitkräfte durch den Deutschen Bundestag noch vollauf gewährleisten lässt.

In seiner 2004 an der Leipziger Juristenfakultät vorgelegten und hier anzuzeigenden Habilitationsschrift geht *Roman Schmidt-Radefeldt* dem Spannungsfeld zwischen Demokratieprinzip und internationaler und europäischer militärischer Integration nach. Die Kontrolle des militärischen Integrationsprozesses durch nationale Parlamente steht im Vordergrund des in erster Linie verfassungsrechtlichen resp. rechtsvergleichenden ersten Teiles der Habilitationsschrift. Nach Ansicht *Roman Schmidt-Radefeldts* beinhalten Begriff und Funktion der parlamentarischen Kontrolle in einem umfassenden Sinne auch die verfassungsrechtliche Mitverantwortung und Steuerungsfähigkeit des Parlamentes als Grundlage der demokratischen Legitimation staatlicher Tätigkeit. Im Zuge des internationalen und europäischen militärischen Integrationsprozesses werde die wehrverfassungsrechtlich verankerte Legitimation nationaler Streitkräfte zunehmend in Frage gestellt.

In diesem Sinne untersucht *Roman Schmidt-Radefeldt* in einem ersten Schritt die Befehls- und Kommandogewalt des Bundesministers der Verteidigung innerhalb integrierter Führungsstrukturen der multinationalen Korps. Sodann beleuchtet er die Defizite parlamentarischer Vertragsgewalt bei sog. entwicklungs-offenen Bündnisverträgen sowie die Steuerungsmöglichkeiten des Parlamentsvorbehaltes bei Einsätzen integrierter Streitkräfteformationen. Die integrationsbedingten parlamentarischen Kontrolldefizite des Deutschen Bundestages werden dabei vom Autor anhand jener Legitimationsformen aufgezeigt, die den vom Demokratieprinzip geforderten Zurechnungszusammenhang zwischen Repräsentanten und Repräsentierten

Möglichkeiten und Grenzen einer solchen parlamentarischen Kontrolle des militärischen Integrationsprozesses bilden den Gegenstand des zweiten Teiles der Habilitationsschrift. Der militärische Integrationsprozess befinde sich inzwischen in einem Übergangsstadium zwischen traditioneller internationaler Zusammenarbeit und supranationaler, mithin den staatlichen „Souveränitätspanzer“ durchbrechender, Integration. Der vornehmlich exekutiv beherrschte militärische Integrationsprozess der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sollte daher, so *Roman Schmidt-Radefeldt*, durch eine parlamentarische Dimension abgestützt und demokratisch legitimiert werden. Nicht von ungefähr habe das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung den demokratischen Zurechnungszusammenhang zum Handeln europäischer Organe über zwei Legitimationsstränge hergestellt: Neben der Funktion der nationalen Parlamente trete in dem Maße, wie die Mitgliedstaaten zusammenwüchsen, auch die Vermittlung demokratischer Legitimation durch das von den Unionsbürgern gewählte Europäische Parlament.

Die Einsicht in die „Pluralität von Legitimationsbausteinen“ führt nach Ansicht *Roman Schmidt-Radefeldts* von einem auf Ergänzung verschiedener Komponenten beruhenden Legitimationssystem hin zu einer Vernetzung der Legitimationsbausteine im Rahmen einer „Mehrebenendemokratie“. Voraussetzung dafür sei neben der Festigung demokratischer Strukturen auf der internationalen Rechtsebene vor allem die Erkenntnis, dass Demokratie und Internationalisierung keine gegenläufigen Phänomene seien. Vielmehr verkörperten sie, so der Autor, die für die staatliche Gesellschaftsform gebildeten Ideen von Demokratie und Rechtsstaat einen generellen Anspruch, der für „jegliche Organisationsform zivilisierter Vergesellschaftung“ erhoben werden könne.

Auf mehreren Rechtsebenen hätten sich in diesem Zusammenhang bereits die Grundbausteine einer künftigen parlamentarischen Streitkräftekontrolle innerhalb der EU herausgebildet. Diese sollten eine originär supranationale demokratische Legiti-

* Dr. *Sascha Rolf Lüder* ist Assistent der Geschäftsführung des DRK-Blutspendedienstes West, Hagen und Landeskonventionsbeauftragter des DRK-Landesverbandes Westfalen-Lippe, Münster.

mation des militärischen Integrationsprozesses ermöglichen. Zu den supranationalen parlamentarischen Vertretungskörperschaften zählt *Roman Schmidt-Radefeldt* die auf transnationaler Basis fungierenden interparlamentarischen Versammlungen ebenso, wie das, eine originär europäische Kontrollfunktion ausübende, Europäische Parlament. In diesem Sinne setze sich die parlamentarische Dimension der europäischen Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur aus Elementen einer nationalen, transnationalen und europäischen Legitimation zusammen.

Im Rahmen seiner Ratspräsidentschaft beabsichtigte Deutschland zu verdeutlichen, dass die EU immer größere Verantwortung für die globale Sicherheit trage. Diese Forderung beinhaltet den Ruf nach einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungs-

identität. In diesem Zusammenhang hat der Bundesminister des Auswärtigen zugleich erst kürzlich einen fortbestehenden nationalen Parlamentsvorbehalt für Auslandseinsätze der Bundeswehr unterstrichen: Die Zustimmung des Deutschen Bundestages bleibe die Legitimationsgrundlage und darüber hinaus die persönliche Rückversicherung für jeden einzelnen Soldaten im Einsatz. Auch vor dem Hintergrund der Diskussion über einen europäischen Verfassungsvertrag wäre es gleichwohl ein kluges Zeichen, im Sinne *Roman Schmidt-Radefeldts* für eine „Parlamentsarmee“ ebenso innerhalb der ESVP zu setzen, bei der Legitimationsbausteine und Kontrollmechanismen verschiedener Rechtsebenen ergänzend zusammenwirken. Für die politische und rechtliche Diskussion hierüber gibt die Habilitationsschrift wichtige Wegweisungen. ■

David Chandler, *Empire in Denial: The Politics of State-building*. London 2006, 240 Seiten, € 24

Philipp Rotmann*

Schwache Staaten gelten als eine der wesentlichen Sicherheitsbedrohungen unserer Zeit, als Konfliktherde, Drogenanbaugelände und Rückzugsräume für internationale Terroristen. Staatsaufbau, hier weit gefasst als der „(Wieder-)Aufbau von Governance-Institutionen, die in der Lage sind, den Bürgern physische und wirtschaftliche Sicherheit zu geben“¹, ist dadurch zu einem Kerninstrument westlicher Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik geworden. Mit „*Empire in Denial*“ legt *David Chandler* nach einer Vielzahl kritischer Publikationen über die Balkan-Protektorate und den „neuen Interventionismus“² nun eine umfassende Dekonstruktion dieser Praxis vor. Sein Verständnis von Staatsaufbau reicht dabei von den völkerrechtlich formalisierten Übergangsverwaltungen im Kosovo und in Osttimor, über informelle Protektorate wie Bosnien und dem Irak, bis hin zu den Mainstream-Strategien der Armutsbekämpfung durch Kapazitätstransfer unter den Millennium-Entwicklungszielen der Vereinten Nationen. Was all die Praktiken westlicher Staaten, NGOs und internationaler Organisationen auf diesem Kontinuum eint, so *Chandler*, ist ihre „post-politische“ Schwerpunktsetzung auf technisch-administrative Lösungen unter dem Deckmantel gleichberechtigter Partnerschaft mit lokalen Akteuren.

* *Philipp Rotmann* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Global Public Policy Institute Berlin.

Kritik an der westlichen Politik gegenüber Krisengebieten und Entwicklungsländern ist nun wahrlich nichts Neues, und der Flut entsprechender Literatur, vor allem aus dem imperialismuskritischen Lager, ist kaum mehr etwas hinzuzufügen. *Chandlers* große Stärke ist, dass er das auch gar nicht versucht. Stattdessen nimmt er die quasi-imperiale Machtausübung westlicher Akteure gegenüber nicht-westlichen Gesellschaften durch Staatsaufbau als Ausgangspunkt und geht einen großen Schritt weiter. Warum, so fragt *Chandler*, spielt der mächtige Westen nach dem Zerfall der Sowjetunion seine Macht nicht etwa offen aus, sondern kleidet sie in das schüchterne Gewand von technisch-administrativer Unterstützung, Kapazitätstransfer, „ownership“ und „empowerment“?

Diese Form der Machtausübung überzeugt *Chandler*, dass die „klassischen linken Ansätze“ letztlich zu kurz greifen. Die „treibende Kraft“ des westlichen Staatsaufbauprojektes sei „nicht die Ausweitung und Durchsetzung westlicher Macht, sondern gerade ihre Verleugnung.“³ Das Imperium verleugnet sich selbst – eine Anspielung auf den britischen Historiker *Niall Ferguson*, der den Begriff in ganz anderer Bedeutung auf Amerikas Unwillen bezog, seine faktische imperiale Rolle auszufüllen.⁴ Warum es sich verleugnet, und wie die Selbstverleugnung in der Praxis zu dysfunktionalen Ergebnissen führt, ist das Thema des Buches.

Inmitten einer Literatur, die sich entweder auf die Verbesserung technisch-administrativer Problemlösungen konzentriert oder der Imperialismuskritik verhaftet bleibt, stellt *Chandler* damit eine innovative Frage und eine kreative, zumindest provokante These zur Diskussion. Zumindest das Problem verdient jedenfalls eine deutlich breitere Debatte, stellt doch die Privilegierung technischer Lösungen über die politische Austragung von Interessenkonflikten nicht weniger als die Relevanz und das Verständnis von Politik infrage.

„*Empire in Denial*“ nimmt den Begriff des Imperiums zum Ausgang, um den Charakter westlicher Staatsaufbau-Projekte in nicht-westlichen Staaten als „hoch invasive Formen externer Regulierung“ im Kontext einer „hierarchischen und interventionistischen Weltordnung“ zu beschreiben.⁵ Die direkte Beherrschung fremder Gebiete als traditionelle Merkmale eines Imperiums ist für *Chandler* nicht erforderlich, um von einer neuen, informellen Form imperialer Ordnung zu sprechen. Ob das historisch vollkommen trennscharf ist, mag dabei weniger relevant sein als der überzeugende Befund, dass Staatsaufbau 1. von westlichen in nicht-westliche Kontexte getragen wird, also eine kulturelle Schwelle überschreitet, 2. auf großen Machtunterschieden basiert und 3. sowohl die staatliche Ordnung der Zielländer als auch der internationalen Beziehungen zwischen „uns“ und „ihnen“ grundlegend verändert.

Warum erfolgt nun die Ausübung solcherart imperialer Macht in Form von Staatsaufbau, statt in klassischer Direktherrschaft oder dem „Imperialismus des freien Marktes“? Den Grund dafür verortet *Chandler* im Westen selbst. Das Ende der Blockkonfrontation durch den Zerfall der Sowjetunion habe die verbliebene Supermacht samt ihren europäischen Partnern erschöpft zurückgelassen, „ohne Mission oder sinnstiftende Idee“ zur Legitimation ihrer Machtausübung.⁶

¹ *Chandler*, *Empire in Denial*, S. 1.

² *David Chandler*, *Bosnia: Faking Democracy After Dayton*, London: Pluto, 1999; ders., *From Kosovo to Kabul (and Beyond): Human Rights and International Intervention*, London: Pluto, 2002; sowie ders. (Hrsg.), *Peace without Politics: Ten Years of State-building in Bosnia*, Sonderband 'International Peace-keeping' Jg. 12, Nr. 3, 2005.

³ *Chandler*, *Empire in Denial*, S. 17–18.

⁴ *Niall Ferguson*, *America: an empire in denial*, *Chronicle Review*, Jg. 49, Nr. 29, 2003, S. B7; ders., *Das verleugnete Imperium: Chancen und Risiken amerikanischer Macht*. Propyläen 2004.

⁵ *Chandler*, *Empire in Denial*, S. 1, 13.

⁶ *Chandler*, *Empire in Denial*, S. 18.

Ohne eine Vision jedoch, so *Chandler* mit Hilfe des französischen Theoretikers *Zaki Laidi*, bringt Macht in der öffentlichen Wahrnehmung nur noch Kosten mit sich, denn es fehlt eine sinnstiftende Konstruktion des Nutzens. Unfähig, öffentliche Legitimität für ihre Machtausübung zu gewinnen, suchen westliche Politiker ihr Heil in der Flucht vor der Verantwortung: durch die Abgabe von Entscheidungen an lokale oder internationale Institutionen und den Rückzug auf universelle moralische oder technisch-administrative Standards.

Die derzeitige Praxis von Staatsaufbau ist für *Chandler* die Ausprägung dieses Prinzips in der internationalen Politik. In drei Kapiteln verortet er die Ursprünge der Entwicklung in den wesentlichen außenpolitischen Trends in den westlichen Staaten seit dem Ende des Kalten Krieges: der Einschränkung der Souveränitätsnorm im Zuge der Debatte um humanitäre Interventionen, dem neuen Verständnis kriegsgerichteter Gewalt als moralisches Verbrechen denn als politische Konflikte um legitime Interessen sowie der immer stärkere Ruf nach einer ethischen Außenpolitik, die altruistische Motive über Eigeninteressen stellen soll. Interessanterweise sieht *Chandler* eine wichtige Quelle dafür in der kritischen und post-positivistischen Theoriediskussion in den Sozialwissenschaften: Durch die zunehmende Problematisierung des Politischen als „Fortsetzung des Krieges mit anderen Mitteln“ (*Foucault*) habe sich die Ansicht durchgesetzt, die „politische Sphäre sei das zu lösende Problem, und nicht der Ort, wo Lösungen zu finden sind“.⁷

Diese Trends, so *Chandler's* These, haben sich zu einer generellen Entpolitisierung der Außenpolitik verdichtet. Die praktischen Folgen beschreibt er anhand von vier Beispielen: dem EU-Erweiterungsprozess gegenüber den Balkanstaaten, dem internationalen Protektorat in Bosnien-Herzegowina, Anti-Korruptions-Strategien (wiederum in Bosnien) sowie dem Aufbau von Rechtsstaatlichkeit (in Bosnien mit Exkurs in den Irak). Das entscheidende Merkmal westlicher Staatsaufbau-Praxis in all diesen Fällen, so *Chandler*, ist die Verleugnung von Macht. Die *de facto* hierarchische politische Steuerung fremder politischer Systeme wird durch die administrativ-technische Umverpackung in die Form von Kapazitätstransfer und „ownership“ von der politischen Verantwortung getrennt. Im Ergebnis übt der Westen quasi-imperiale Macht aus, ohne Verantwortung für die Ergebnisse zu tragen – denn die werden den lokalen „Eigentümern“ der „partnerschaftlichen Prozesse“ zugeschrieben.

⁷ *Chandler, Empire in Denial*, S. 61.

„*Empire in Denial*“ ist schon deshalb ein wichtiges und lesenswertes Buch, weil es eine wichtige Frage stellt. Krieg und Frieden und die soziale Verfassung politischer Ordnung waren über Jahrhunderte essentiell politische Fragen. Warum gerade diese Fragen nun, im Kontext fremder Länder und Kulturen, auf technisch-administrative Probleme reduziert werden, ist zweifellos ein höchst relevanter Forschungsgegenstand, der zudem in der bestehenden Literatur zu Staatsaufbau kaum eine Rolle spielt. Hätte diese Entwicklung ihre Wurzeln im jüngsten Siegeszug universalistischer Konzepte von Ethik und Menschenrechten, in der Delegitimierung politischer Gewalt und der kritischen Dekonstruktion machtgetriebener Prozesse und Strukturen haben soll, wie *Chandler* argumentiert, wäre nicht frei der Ironie.

Eine neue Frage und eine starke These können jedoch allein nicht überzeugen. Die fehlende historische Dimension mag man dem Autor verzeihen, doch zumindest eine kurze Diskussion von Standardisierung und Bürokratisierung der Kolonialherrschaft in der Spätphase der europäischen Imperialismen hätte die angebliche „Neuartigkeit“ der mit dem Begriff Staatsaufbau bezeichneten Governance-Praxis besser begründet. In mehrfacher Hinsicht ist es der enorme selbstgesetzte Anspruch des Autors an sein Projekt, der Schwächen zu Tage treten lässt. Das empirische Material wird dem breiten Gültigkeitsanspruch – von der Armutsbekämpfung in Burundi bis zum amerikanisch-britischen Protektorat Irak – kaum gerecht, da sich der Autor in den Bei-

spielkapiteln fast komplett auf Bosnien beschränkt, mit wenigen ergänzenden Beobachtungen über den britischen Diskurs zu Afrika, den Kosovo und Irak. In der Breite der Fallauswahl wird dabei eine Verengung auf die aufwändigsten, teuersten und bedeutendsten Fälle von Staatsaufbau aus westlicher Sicht deutlich. Inwiefern Erkenntnisse aus diesen Fällen auf die Armutsbekämpfung der Weltbank und der internationalen Gebergemeinschaft in für den Westen strategisch weniger bedeutenden Ländern übertragbar sind, bleibt fraglich.

Chandler's Argumentation hat zudem eine schwere diskurstheoretisch-strukturalistische Schlagseite, die dem kollektiv „westlichen“ (nie näher definiert) Diskurs die entscheidende Wirkungsmacht zuweist. Der nicht-westliche „Andere“ bleibt bloßes Objekt der westlichen Agenda. Weder die sehr reale Macht der Gruppe der 77 bei den Vereinten Nationen, noch die lokale Handlungsmacht politischer Eliten in Entwicklungsländern, spielen offenbar für *Chandler* eine Rolle.

Trotz dieser Schwächen ist dem Buch eine weite Leserschaft und eine breite Diskussion zu wünschen, denn sein Wert ergibt sich schon aus der innovativen und ambitionierten Fragestellung. Deren Relevanz beschränkt sich bei weitem nicht auf die Vertreter kritischer Ansätze – zeigen doch die beschriebenen Misserfolge der technisch-administrativen Herangehensweise im Feld nur zu deutlich, wie dringend auch die Praktiker genuin politische Konzepte benötigen. ■

Richard Caplan, International Governance of War Torn Territories: Rule and Reconstruction, Oxford 2005, 302 pages, \$ 125

Conor McCarthy*

Whether in Kosovo or East Timor, the Former Yugoslavia, Afghanistan or Sierra Leone, the extent to which the United Nations or other multilateral organizations have become intermeshed in the political, legal and economic administration of states or territories emerging from conflict has been a significant development of the post-Cold War era. Indeed, this departure is perhaps all the more remarkable given the difficulty, cost and common political aversion to what is sometimes cast as a fundamentally “neo-

colonial” endeavour.¹ Unsurprisingly, the desirability, nature and effectiveness of this kind of intervention have proved to be highly controversial issues in both the international law and international relations discourses in recent years.² It is this debate

¹ See generally: *M. Berdall/R. Caplan*, The Politics of International Administration, 1 Global Governance 10, 2004.

² Other notable recent works on this topic include: *R. Wilde*, The Administration of Territory by International Organizations, Oxford, OUP 2005; *S. Chesterman*, You, The People, The United Nations, Transnational Administration and State-Building, Oxford, OUP 2004.

* *Conor McCarthy* LLB, LLM (Cantab), Jesus College, Cambridge

to which *Richard Caplan's* thought-provoking and thoroughly researched work seeks to contribute.

In the main the book draws upon the author's extensive research concerning the operation of international administrations in the territories of the former Yugoslavia, particularly Eastern Slavonia, Bosnia Herzegovina (BiH) and Kosovo. Additionally, the author utilizes the experience of East Timor while under international administration. A thematic approach is adopted. The first part examines five of the main areas of operation of international administration – public order and internal security, the resettlement of refugees and internally displaced persons, civil administration, the building of local political institutions, and economic reconstruction and development. The second part analyses important challenges which confront these institutions: the planning of operations, the exercise of executive authority, accountability and exit strategies. In the opening chapter these events are placed into a brief political and historical context, while in the final chapter recent policy initiatives by states and international organizations to enhance the effectiveness of international administration are assessed.

Transnational territorial administrations, of course, often share an empirical commonality through the way in which they operate, the obstacles which they face, and the goals which they pursue. However, the origins of these institutional creations, the resultant normative framework in which they operate and the socio-political context which they seek to mould (and which, in turn, moulds them) are all often radically different.

A fundamental challenge, therefore, which a book addressing this subject matter has to face, is how best to analyse and draw conclusions from the hugely varied types of territorial administrations that exist. At the outset *Caplan* seeks to distinguish a variety of forms of transnational administrative intervention from the international administrations with which he is primarily concerned in his work.

While acknowledging the common traits of many types of international administration the author distinguishes international administration strictly so-called from both administration during a military occupation, as for example in Iraq or Afghanistan, and administration as part of "state-building" or reconstruction. In a similar vein the author distinguishes international administration from peace-keeping and recent ambitious peace-building interventions.

The import of this distinction is severalfold. First, it forms the basis for the author's selection of those territorial administrations analysed and evaluated in the book. However, the distinction is not of merely descriptive significance. *Caplan* also attaches a normative significance by contending that acknowledging the distinct, highly political, nature of international administrations is essential to properly understanding them as institutional creations. Moreover, he argues that, as a consequence of this intrinsically political quality, for an international administration to succeed its politicized identity must be acknowledged and its work must be guided by a political compass.³ This argument runs as a leitmotif throughout *Caplan's* work.

This approach is both at once a strength and a little problematic. The advantage of this formulation is the way in which it enables the author to concentrate with a significant degree of specificity and detail on a particular group of transnational administrations. In evaluating these, the author skilfully explains and analyses complex and fluid situations in a concise yet nuanced manner, conveying important subtleties necessary for a proper understanding of the various forces which international administrations confront. The research is invariably thorough, drawing upon a very wide range of sources and providing the reader with a detailed multidimensional picture. This facilitates the author in convincingly elaborating the argument that often the success of international administrations, insofar as it occurs, owes as much, if not more, to context, than to operational practice. However, insights are also often provided into situations where careful strategic administrative interventions have proved successful in their own right.

On the other hand, on closer analysis it seems that the rather bright-line distinction that the author draws between various forms of transnational administration may not be as clear as it at first appears. In theoretical terms several rationales are offered as the basis for the view that those international administrations with which the author is concerned must be analysed as distinct creations. To take the example of military occupation, the author contends that the two forms of administration should

be differentiated in that military occupation occurs without the authorization of the United Nations, whereas international administrations are accountable to an international organization.

However, the legal framework of military occupation is in fact applicable to those states engaged in administrative intervention in a foreign state even where the Security Council authorizes that intervention, unless the Council supervenes the relevant international legal instruments in its authorizing resolution.⁴ Conversely, interventions not authorised by the Council can also be brought within its supervisory purview in the normal manner.⁵ The point being made here is not that there are not differences between these various administrations, but instead that often these are questions of extent, rather than principled differentiation.

At times this differentiated approach tends to obscure the commonality between the wide range of transnational administrations, and perhaps sometimes eclipses valuable lessons or analogies which could be drawn from a broader range of operational experience – good and bad. An alternative approach would be to view various types of international administration as a spectrum – exhibiting different degrees of international involvement, international accountability, domestic legitimacy and so forth along that spectrum. In this way the commonality of challenges faced by transnational administrations, and perhaps the comparative effectiveness of their responses becomes clearer.

Nevertheless, *Caplan's* work represents a very impressive contribution to scholarship on internationally sanctioned administration of territories emerging from conflict, skilfully combining carefully nuanced, and at times intricate, descriptiveness with structured and thought-provoking analysis. Perhaps the great strength of this work lies in the quality and depth of the research it provides on the important and complex international administrations on which it focuses, and the potential to use this research in drawing, where appropriate, insights applicable to other international administrations. ■

³ R. Caplan, *International Governance of War-Torn Territories*, Oxford, OUP 2005, p. 12.

⁴ Most notably Geneva Convention IV and the Hague Regulations (IV) 1907.

⁵ Security Council Resolution 1511, 15 October 2003, concerning Iraq post-invasion is arguably a good example of this. The official position of the British government is that the invasion was implicitly authorized by the Council. See: Annex A Attorney General's Advice: www.ico.gov.uk/tools_and_resources/document_library/freedom_of_information.aspx (accessed 4 January 2007).

NEW EDITION



The Handbook of International Humanitarian Law

Second Edition

Edited by DIETER FLECK, *Formerly Director for International Agreements & Policy, Federal Ministry of Defence, Germany and Honorary President, International Society for Military Law and the Law of War*

This fully updated second edition of the work previously known as *The Handbook of Humanitarian Law in Armed Conflicts* sets out an international 'manual' of humanitarian law in armed conflicts accompanied by case analysis and extensive explanatory commentary by a team of distinguished and internationally renowned experts.

'An important and highly valuable book in a field of international law that has seen far too few works of this scope in recent decades.'

AMERICAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW [Review from a previous edition]

January 2008 | 808 pages | 978-0-19-923250-5 | £95.00 | Hardback

NEW



From Mercenaries to Market

The Rise and Regulation of Private Military Companies

Edited by SIMON CHESTERMAN, *Global Professor and Director, New York University School of Law Singapore Programme and Associate Professor of Law, National University of Singapore* and CHIA LEHNARDT, *Doctoral candidate, Humboldt University, Berlin*

Why is regulation of Private Military Companies (PMCs) now a challenging issue? How have problems leading to a call for regulation manifested in different regions and contexts? This topical and timely examination of the recent proliferation of PMCs and their current prominence follows the scandals in Iraq and conflict in Sierra Leone in the mid-1990s.

July 2007 | 308 pages | 978-0-19-922848-5 | £60.00 | Hardback

NEW IN PAPERBACK



The Manual of the Law of Armed Conflict

UK MINISTRY OF DEFENCE

This is the first comprehensive manual on the law of armed conflict prepared by a team of expert scholars and practitioners working for and with the UK Ministry of Defence. It covers all aspects of the law of armed conflict as applied today, including means and methods of warfare, the treatment of civilians and other non-combatants – including prisoners of war – and the conduct of operations in all three environments: land, sea, and air.

July 2005 | 672 pages | 978-0-19-928728-4 | £37.00 | Paperback
July 2004 | 672 pages | 978-0-19-924454-6 | £131.00 | Hardback

On the Law of Peace

Legal Aspects of Peace Agreements

CHRISTINE BELL, *Professor of Public International Law, Transitional Justice Institute, University of Ulster*

On the Law of Peace provides a comprehensive analysis of the use of peace agreements from a legal perspective and includes comparative analysis of around 600 peace agreements from over 65 jurisdictions. It brings together disparate areas of law which impact on peace agreements, including self-determination law, law relating to amnesties, and law relating to peacekeeping.

June 2008 | 200 pages | 978-0-19-922684-9 | £22.50 | Paperback
June 2008 | 200 pages | 978-0-19-922683-2 | £60.00 | Hardback

To order

Website: www.oup.co.uk
Telephone orders: +44 (0) 1536 454 586

Email: laworders.uk@oup.com
Out of hours telephone: +44 (0) 1536 454 534



Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht

Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für
ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Hrsg.: A. von Bogdandy, R. Wolfrum

International Law Today: New Challenges and the Need for Reform?

D. König, Bucerius Lawschool, Hamburg, Germany; P. Stoll, University of Göttingen, Germany; V. Röben, N. Matz-Lück, MPI, Heidelberg, Germany (Eds.)

This collection of essays is based upon the presentations given at a symposium on the occasion of the 65th birthday of Professor Rüdiger Wolfrum in December 2006. The contributions cover a wide range of contemporary issues of international law such as state responsibility, crisis management, unity of law, deep sea genetic resources, liability for environmental damage in Antarctica, human rights and intellectual property, and the protection of minorities. They all strive to contribute to the current state of academic discussion on different aspects of international law and offer valuable approaches to the solution of the relevant problems.

2008. VIII, 260 p. (Vol. 193) Hardcover

ISBN 978-3-540-75204-2 ► * € (D) 74,85 | € (A) 76,95 | sFr 122,00

Bei Fragen oder Bestellung wenden Sie sich bitte an ► Springer Distribution Center GmbH, Haberstr. 7, 69126 Heidelberg
► **Telefon:** +49 (0) 6221-345-4301 ► **Fax:** +49 (0) 6221-345-4229 ► **Email:** SDC-bookorder@springer.com ► € (D) sind gebundene Ladenpreise in Deutschland und enthalten 7% MwSt; € (A) sind gebundene Ladenpreise in Österreich und enthalten 10% MwSt. Die mit * gekennzeichneten Preise für Bücher und die mit ** gekennzeichneten Preise für elektronische Produkte sind unverbindliche Preisempfehlungen und enthalten die landesübliche MwSt. ► Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten. ► Springer-Verlag GmbH, Handelsregistersitz: Berlin-Charlottenburg, HR B 91022. Geschäftsführer: Haank, Mos, Hendriks

013481x