

Editorial 75

Das Thema

Rules of Engagement: Ein Paradigmenwechsel für Einsatz und Ausbildung?

Stephan Weber 76

Aufgaben öffentlicher Sicherheit für KFOR-Soldaten im Kosovo

Richard Büllersbach 83

Das Rückkehrrecht von Balkan-Vertriebenen – Nicht nur die Menschenrechte, sondern der Kernbestand des Völkerrechts ist berührt –

Hans-Joachim Heintze 88

Superior Responsibility applied before the ICTY

Kirsten Meich 98

Praxis

Der aktuelle Fall:

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache Streltetz, Keßler und Krenz – Eine späte Genugtuung für die Opfer des DDR-Grenzregimes

Grit Holkema 107

Forum

Verbreitung

Schadenersatzansprüche wegen Verletzung humanitären Völkerrechts

Bernhard Graefrath 110

Konventionsbeauftragte des Deutschen Roten Kreuzes – Möglichkeiten eines Einsatzes für das humanitäre Völkerrecht und eine humanitäre Ethik –

Marion Messerschmidt 120

„Verbreitungsarbeit-ExpertInnen-Pool“ des Deutschen Roten Kreuzes

Marion Messerschmidt 122

Panorama

Konferenzen

Seminar „Aktuell 2001“ der Bundesakademie für Sicherheitspolitik zum Thema „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU“

Bonn, 9.–19. März 2001

Hans-Joachim Heintze 123

Krieg und Bürgerkrieg auf dem Balkan:

Erfahrungen und Konsequenzen

Bad Teinach, 23.–24. März 2001

Tobias Gries 124

Besprechungen

Manfred Eisele, Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement.

Ein Insider-Bericht

Tobias Gries 128

Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.),

Humanitäres Völkerrecht: Politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimensionen

Sascha Rolf Lüder 129

Band 37 Marko Kuhn

Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft Entwicklung, System und primärrechtlicher Rahmen

Diese Untersuchung versteht sich als Versuch einer ordnenden Beschreibung der gemeinschaftlichen Aktivitäten im Bereich der humanitären Hilfe. Deren Entstehung und Entwicklung von anfänglich punktuellen, vergleichsweise ungeordneten Maßnahmen zu einem zunehmend strukturierten und komplexen Organisationssystem werden im ersten Teil der Untersuchung aufgezeigt. Dem schließt sich eine Analyse der primärrechtlichen Grundlagen gemeinschaftlicher humanitärer Hilfe an. Im Rahmen eines zusammenfassenden Fazits wird versucht, aktuelle Tendenzen aufzuzeigen und die künftig zu erwartende Organisation der Hilfe, insbesondere die Möglichkeiten und Gefahren einer Einbindung in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, zu skizzieren.

2000, 430 S., kart., 79,- DM, 57,- ÖS, 72 Sfr, ISBN 3-87061-868-X

Band 38 Angelika Schlunck

Amnesty versus Accountability Third Party Intervention Dealing with Gross Human Rights Violations in Internal and International Conflicts

Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit dürfen nicht ungesühnt bleiben. Amnestien für schwere Verbrechen behindern den Friedensprozeß in einer Gesellschaft nach dem Ende eines bewaffneten Konflikts. Die Autorin stellt anhand von drei Fallstudien dar, welche Konfliktlösungsmechanismen (Wahrheitskommissionen, internationale Tribunale und Strafgerichte) zur Verfügung stehen, um mit Gewalttaten von Verbrechenregimen fertig zu werden. Sie zeigt auf, wie diese Konfliktlösungsmechanismen zu einem umfassenden Konfliktbewältigungssystem kombiniert werden können.

2000, 295 S., kart., 59,- DM, 43,- ÖS, 53,50 Sfr,
ISBN 3-87061-894-9 (engl.)

Band 39 Andreas v. Block-Schlesier, Heike Spieker (Hrsg.)

900 Jahre Johanniter Humanitäres Völkerrecht – Humanitäre Hilfe

Hochrangige Fachleute aus Wissenschaft, Regierung und Institutionen referierten vor geladenen Gästen aus unterschiedlichsten Bereichen der Gesellschaft zu den Grundlagen und Zielen des humanitären Völkerrechts und den praktischen Hilfen, wie sie von Hilfsorganisationen und den heute im "Peace-keeping" eingesetzten Streitkräften geleistet werden.

Der NATO-Einsatz gegen die Vertreibung der Kosovaren hatte noch nicht begonnen, aber er wurde vorausgesehen. Zum Zeitpunkt der Publikation der Vorträge hat die Welt als neuartige Erfahrung den Kosovo-Konflikt erlebt. Deutlicher konnte der Beweis nicht erbracht werden, daß anerkannte und durchsetzbare Regeln des Völkerrechts für die Erhaltung von Frieden und Menschlichkeit unverzichtbar sind.

1999, 55 S., kart., 19,80 DM, 14,- ÖS, 19,- Sfr, ISBN 3-87061-895-7

Band 40 Messelech Worku

Entwicklungstendenzen des regionalen Menschenrechtsschutzes Die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker

Seit der wegweisenden Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 wurden eine Reihe universeller und regionaler menschenrechtsschützender Verträge geschaffen. Ein beeindruckendes Beispiel für eine solche regionale Vereinbarung ist die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker. Die Charta weicht angesichts des historischen und kulturellen Hintergrunds in afrikanischen Staaten in erheblicher Weise von vergleichbaren Vertragswerken ab. Die Autorin analysiert die Bestimmungen dieses Vertrages. Untersucht werden Funktionsweise, Aufgaben und Kompetenzen des bis dato einzigen Organs der Charta, der African Commission on Human and Peoples' Rights. Von besonderem Interesse sind dabei die in der Charta und der Verfahrensordnung der Kommission vorgesehenen Instrumente zum Schutz und zur Förderung der Menschenrechte.

2000, 203 S., kart., 42,- DM, 307,- ÖS, 39,- Sfr, ISBN 3-87061-894-9

Band 41 Cornelia Schmolinsky

Friedenssicherung durch regionale Systeme kollektiver Sicherheit Voraussetzungen und Hindernisse am Beispiel der Liga der Arabischen Staaten

Die Autorin unterzieht die Liga der Arabischen Staaten einer umfassenden Analyse im Hinblick auf deren Möglichkeiten, einen Beitrag zur Friedenssicherung innerhalb der arabischen Welt zu leisten. Sie zeigt, welche Ansätze kollektiver Sicherheit die Liga aufweist und inwieweit diese in der Praxis herangezogen wurden, inwiefern auf sie die Voraussetzungen funktionsfähiger Sicherheitssysteme zutreffen und welche spezifischen Hindernisse einer größeren Vermittlungsrolle entgegenstehen.

2000, 311 S., kart., 62,- DM, 453,- ÖS, 56,50 Sfr, ISBN 3-8305-0107-2

Band 44 Horst Fischer, Claus Kreß, Sascha Rolf Lüder (eds.)

International and National Prosecution of Crimes Under International Law Current Developments

Mit der Annahme des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs am 17. Juli 1998 hat nach Einschätzung vieler Beobachter eine neue Phase in der Entwicklung des Völkerstrafrechts begonnen. So hat die Vorbereitungscommission für den Internationalen Strafgerichtshof im Sommer 2000 fertige Entwürfe für Verfahrens- und Beweisregeln und für Verbrechenselemente vorgelegt. In diesem Buch liefert ein internationaler Autorenkreis von Regierungsvertretern, Mitarbeitern der beiden Ad hoc-Strafgerichtshöfe sowie ausgewiesenen Wissenschaftlern die hochaktuelle Bestandsaufnahme der Gesamtentwicklung.

2001, 873 S., kart., 198,- DM, 1.445,- ÖS, 176,- Sfr, ISBN 3-8305-0136-6



BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH

Pacelliallee 5 • 14195 Berlin • Tel. 030 / 84 17 70-0 • Fax 030 / 84 17 70-21
E-Mail: berlin-verlag.spitz@t-online.de • Internet: <http://www.berlin-verlag.de>

Im März dieses Jahres fand zum elften Mal die Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes statt. Schwerpunkt der Tagung und somit auch der vorliegenden Ausgabe der Informationsschriften waren die Konflikte auf dem Balkan, die im März mit den militärischen Auseinandersetzungen in Mazedonien eine neue Zuspitzung erfuhren.

Wir freuen uns, in dieser Ausgabe vier Vorträge der Teinacher Tagung in überarbeiteter Form einer breiten Öffentlichkeit vorlegen zu können. Die Redaktion möchte an dieser Stelle die Gelegenheit nutzen, den Autoren dieser Beiträge für die gute Zusammenarbeit zu danken.

Die komplexen rechtlichen, politischen und militärischen Anforderungen an die Durchführung von UN-Friedenseinsätzen setzen ein unter den beteiligten Partnern abgestimmtes Vorgehen voraus. Wichtigstes Mittel dieser Rahmenplanung sind die Rules of Engagement (ROE). *Dr. Stephan Weber* bietet mit seinem Beitrag „Rules of Engagement – Ein Paradigmenwechsel für Einsatz und Ausbildung“ nicht nur einen umfassenden Überblick über die Funktion der ROE, sondern auch einen äußerst aufschlussreichen Einblick in das Verfahren der Aufstellung der ROE und deren Umsetzung im Einsatz.

Richard Büllesbach analysiert die an sich für das Militär atypischen Aufgaben zur Herstellung und Wahrung öffentlicher Sicherheit und Ordnung im Rahmen des KFOR-Einsatzes. Aufgrund seiner persönlichen Erfahrungen aus seiner Dienstzeit im Kosovo gelingt es *Büllesbach* ein sehr detailliertes Bild von den täglichen Anforderungen der Zusammenarbeit zwischen den zivilen Behörden, der KFOR und der zivilen Präsenz der UN (UNMIK) zu zeichnen. Hierbei reichen seine Erfahrungen von der Auflösung und Entwaffnung der UCK über die nationale Strafverfolgung bis hin zu Fragen des Wohnungsbaurechts.

Eines der größten Probleme, das sowohl die Staaten des Balkans als auch die internationale Gemeinschaft zu bewältigen haben, ist die Rückkehr der aus ihrer Heimat vertriebenen Flüchtlinge. *Hans-Joachim Heintze* skizziert die Entstehung des Flüchtlingsrechts und leitet aus den Normen des bewaffneten Konflikts und der Menschenrechte ein Recht der Flüchtlinge auf Heimat ab. Erwähnenswert ist weiterhin seine umfangreiche Analyse der Situation der Balkanflüchtlinge, insbesondere deren Probleme bei der Rückkehr in ihre vom Krieg weitgehend zerstörten Ortschaften.

Wesentlicher Bestandteil des Engagements der Vereinten Nationen auf dem Balkan ist die Verfolgung und Bestrafung der auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawien begangenen Kriegs- und Menschenrechtsverbrechen. Notwendige Voraussetzung für die Verurteilung der strafrechtlich verantwortlichen zivilen und militärischen Führungspersonen ist der Nachweis ihrer rechtlichen Verantwortlichkeit. *Kirsten Keith* untersucht in Ihrem Beitrag die Rechtsprechung des Tribunals und arbeitet hierbei eindrucksvoll die Grundsätze der Superior Responsibility heraus.

Grit Hokema bespricht in der Rubrik „Der aktuelle Fall“ das am 23. März 2000 ergangene Urteil des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofes in der Sache *Streletz, Kessler und Krenz* gegen die Bundesrepublik Deutschland. Neben einer ausführlichen Darstellung des Sachverhalts und der Hintergründe beleuchtet *Hokema* die Gründe der Entscheidung und berücksichtigt hierbei deren politische und (völker-)strafrechtliche Auswirkungen für die Aufarbeitung der Vergangenheit und der Beurteilung von Unrechtsregimen.

Unter der Rubrik „Verbreitung“ kommen wir mit einem Beitrag von *Bernhard Graefrath* noch einmal auf die Frage der Rechtmäßigkeit einzelner Aktionen der NATO im Rahmen ihrer Kosovo-Operation in den Monaten März bis Juni 1999 zurück. Am Beispiel der Zerstörung der Brücke von Varvarin erläutert *Graefrath* die sich aus dem humanitären Völkerrecht ergebenden Einschränkungen der Kriegführung und verbindet dies mit der Frage der völkerrechtlichen und zivilrechtlichen Verantwortlichkeit der an der Operation beteiligten Staaten.

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

Rules of Engagement: Ein Paradigmenwechsel für Einsatz und Ausbildung?

Stephan Weber*

I. Einleitung

Mit der Teilnahme an den Friedenseinsätzen auf dem Balkan hat die Bundeswehr in jeder Hinsicht Neuland betreten. Dies gilt für den Soldaten, der sich mit einer neuen Aufgabe identifizieren muss, die nicht mehr viel mit dem gewohnten Bild der Landesverteidigung zu tun hat. Dies gilt für die Art seiner Tätigkeit, die häufig mehr der Arbeit eines Polizisten oder der eines Aufbauhelfers gleicht. Dies gilt für alle Bereiche der Inneren Führung, die Grundsätze und Inhalte der Aus- und Weiterbildung und die Einsatzgrundsätze, genauso wie für die Bewaffnung und Ausrüstung der Kontingente, die der neuen Aufgabe gerecht werden müssen. Dies gilt auch und ganz besonders für neue Aspekte des Einsatzrechts, die Gegenstand der nachfolgenden Betrachtungen sind.

Einsätze der genannten Art zeichnen sich durch enge völkerrechtliche und politische Vorgaben und Beschränkungen aus, die es militärisch im Rahmen der Operationsführung einzuhalten und umzusetzen gilt. Dies geschieht in erster Linie durch sogenannte „Rules of Engagement“ (ROE). Dies sind standardisierte einsatzrechtliche Regeln, die für den speziellen Einsatz konzipiert werden. Sie sind ein lagebezogenes und flexibles Führungsinstrument und zugleich Ausdruck des Primats der Politik.

Begriff und Institut ROE stammen aus dem angloamerikanischen Bereich und werden dort seit langem genutzt. In der deutschen Marine¹ und in der Luftwaffe sind sie schon seit einiger Zeit bekannt, während das Heer die ersten umfassenden Erfahrungen erst in den Auslandseinsätzen machen konnte. ROE stehen oft unter kritischer Betrachtung.² Vor allem wird befürchtet, dass militärische Entscheidungen, die gemäß der Auftragstaktik flexibel, lagebezogen, mit Blick auf die Absicht der höheren Führungsebene, letztlich aber auch mit einem gewissen Maß an Intuition fallen müssen, durch ROE zu sehr verrechtlicht, schematisiert und damit behindert werden könnten.

II. Definition ROE

Zunächst stellt sich die Frage, was unter Rules of Engagement genau zu verstehen ist. Da es keine allgemeinverbindliche Definition gibt und Übersetzungen wie „Regeln für den Einsatz“ oder „Einsatzregeln“ unpräzise sind und teilweise zu kurz greifen, soll hier die Definition über eine Zusammenstellung der Kernmerkmale erfolgen.

Die NATO hat im November 1999 „NATO Rules of Engagement“ festgelegt, die auf alle krisen- und konfliktorientierten

Operationen Anwendung finden und für alle Teilstreitkräfte im internationalen Verbund, und zwar sowohl für multinationale als auch für nationale Einsätze, anwendbar sein sollen.³ Sie verstehen sich als Muster-ROE, die auf den konkreten Einsatz umgesetzt und adaptiert werden. Die ROE für die Durchführung der Friedensoperationen im ehemaligen Jugoslawien sind bereits in großen Teilen an diese NATO-ROE angelehnt. Die „NATO Rules of Engagement“ sind jedoch nicht nur in Auslandseinsätzen, sondern auch in internationalen bewaffneten Konflikten anwendbar.

In diesem NATO-Dokument heißt es: „ROE sind Verhaltensregeln für militärische Kräfte (einschließlich Einzelpersonen), die die Umstände, Bedingungen, den Grad und die Art und Weise festlegen, unter denen Gewalt angewendet werden darf.“ Es wird hervorgehoben, dass es hierbei nicht Aufgabe der ROE ist, konkrete Aufgaben zuzuweisen oder taktische Weisungen zu geben.⁴

Einen weiteren charakteristischen Aspekt fügt das amerikanische „Operational Law Handbook“ in seiner Definition hinzu: „ROE sind das Hilfsmittel, mit dem der Inhaber der (...) Kommandogewalt und die operative Führung den Einsatz bewaffneter Kräfte in Übereinstimmung mit der aktuellen politischen und militärischen Zielsetzung, dem nationalen und dem internationalen Recht steuern.“⁵

* Regierungsdirektor Dr. Stephan Weber, LL.M. (U.E.A.), ist Referent im Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Verfasser anlässlich der 11. Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK am 23. März 2000 gehalten hat. Der Beitrag spiegelt die persönliche Auffassung des Verfassers wider.

¹ Ausführlich hierzu D. Fleck, Rules of Engagement for Maritime Forces and the Limitation of the Use of Force under the UN Charter, in: German Yearbook of International Law 1988, S. 165 ff.

² H.W. Parks, Deadly Force is Authorized, in: Proceedings 2001, S. 32 ff.; ders., Righting the Rules of Engagement, in: Proceedings/Naval Review 1989, S. 83 ff.; P.D. Adams, Rules of Engagement: The Peacekeepers' Friend or Foe?, in: Marine Corps Gazette 1993, S. 21 ff.; J. T. Dworkin, Rules of Engagement, Lessons from Restore Hope, in: Military Review 1994, S. 26 ff.

³ North Atlantic Military Committee, MC 362 (Military Decision), NATO Rules of Engagement vom 9. November 1999.

⁴ Ähnlich J. A. Roach, Rules of Engagement, in: Naval War College Review 1983, S. 46: „ROE should not delineate specific tactics, should not cover restrictions on specific system operations, should not cover safety-related restrictions, should not set forth service doctrine, tactics or procedures. (...) ROE should never be rudder orders and certainly should never substitute for a strategy governing the use of deployed forces, in peacetime crisis or in wartime.“

⁵ The Judge Advocate General's School (Hrsg.), Operational Law Handbook 1997, S. 8-1, auf der Grundlage der Definition der Joint Chiefs of Staff, Publication 1, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms.

Hier soll von folgender Arbeitsdefinition ausgegangen werden:

ROE sind

- Weisungen an Streitkräfte
- zur Limitierung und Regelung der Anwendung militärischer Gewalt/Zwangsmaßnahmen
 - durch die Bestimmung von Eingriffsvoraussetzungen und
 - durch die Festlegung von Einsatzoptionen,
- zum Einsatz und zur Führung unterstellter Truppen
- entsprechend den operativen, politischen und rechtlichen Vorgaben.

Das deutsche „Militärische Wörterbuch für den verbundenen Einsatz der Streitkräfte“⁶ weist darauf hin, dass ROE für nationale, multinationale oder internationale Einsätze festgelegt und die Richtlinien und Vorgaben zwischen den beteiligten Nationen abgestimmt werden.

III. Das Entstehen von ROE und ihre Rechtsqualität

Häufig besteht Unklarheit darüber, welche Rechtsqualität Rules of Engagement haben. Aufgrund ihres normativen Charakters werden sie nicht selten für eigenständige Rechtsquellen oder für Vereinbarungen mit dem Einsatzland oder gar den Konfliktparteien gehalten. Dies trifft nicht zu. Um Aufgabe, Zweck und Rechtsqualität von ROE verstehen zu können, hilft es, am Beispiel der NATO-geführten Operationen im ehemaligen Jugoslawien einen kurzen Blick auf den Entstehungsprozess von Rules of Engagement für den konkreten Einsatz zu werfen.

Bei den bisherigen Auslandseinsätzen der Bundeswehr auf dem Balkan wurden die ROE jeweils durch die NATO selbst aufgestellt, und zwar als ein Annex zu den jeweiligen Operationsplänen. Ein solcher Operationsplan und seine Annexe werden durch die NATO-Militärbehörden – in der Regel durch das Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) – entworfen, sodann in den politischen Gremien der NATO verhandelt und abgestimmt und schließlich durch den Nordatlantikrat, dem höchsten politischen Entscheidungsgremium der NATO, gebilligt.

Im Rahmen der Verhandlungen in den Gremien erfolgt die Beteiligung der Nationen, das heißt die nationale Prüfung unter militärpolitischen und rechtlichen Aspekten. Dies geschieht in Deutschland auf der Ebene des Bundesministeriums der Verteidigung. Bei dieser Prüfung haben die Nationen die Möglichkeit der Mitgestaltung. Sie können gegebenenfalls abweichende nationale Positionen als entsprechende Fußnoten in den Operationsplan und seine Anhänge einbringen oder die Planung durch ihren Einspruch sogar stoppen. Ein Beispiel für eine regelmäßig abweichende deutsche Position ist der Verzicht auf die Verwendung von Reizstoffen wie Tränengas oder Pfefferspray zur sogenannten Riot Control durch die deutschen Kontingente. Damit wird der restriktiven Regelung im deutschen Ausführungsgesetz zu dem Chemiewaffenübereinkommen Rechnung getragen.⁷

Diese von der NATO entwickelten ROE bedürfen in Deutschland anschließend noch der nationalen Umsetzung, indem sie durch einen Befehl des Bundesministers der Verteidigung für die deutschen Einsatzkräfte in Kraft gesetzt werden. Diese Notwendigkeit ergibt sich daraus, dass nach deutschem Befehlsrecht nur ein militärischer Vorgesetzter im Sinne des § 1 Abs. 5 des Soldatengesetzes i.V.m. der Vorgesetztenverordnung⁸, also nur der Inhaber der Befehls- und Kommandogewalt und die in der Rechtsverordnung aufgeführten deutschen Soldaten, militärische Befehle im Sinne des Soldatengesetzes geben dürfen, nicht aber ausländische Soldaten oder Dienststellen. Durch den Umsetzungsbefehl, in dem die innerstaatlichen Beschränkungen zum Ausdruck kommen, erhalten die ROE aus deutscher Sicht die Rechtsqualität eines Befehls. Damit sind sie für den Empfänger verbindlich.

Das skizzierte Procedere stellt sicher, dass die ROE an die jeweiligen rechtlichen und politischen nationalen Vorgaben der an der Mission teilnehmenden Staaten angepasst werden können, nimmt damit aber in Kauf, dass es in jedem Einsatz eine Vielzahl von nationalen Versionen mit jeweils leichten Abweichungen geben kann. Dieser operative Nachteil muss aber aus rechtlichen Gründen wegen der innerstaatlichen Bindung der Exekutive an Recht und Gesetz in Kauf genommen werden. ROE setzen nicht Recht, sie geben es wieder. Rechtswidriges Verhalten kann daher auch niemals durch ROE legitimiert werden. Für den Soldaten bedeutet dies ein erhöhtes Maß an Rechtssicherheit, denn er kann davon ausgehen, dass sein Handeln, soweit es von den Rules of Engagement gedeckt ist, in jedem Falle rechtmäßig ist. Dieser Vorteil, der die Verhaltenssicherheit der eingesetzten Soldaten wesentlich erhöht,⁹ darf in einer komplizierten und für den Einzelnen nicht immer überschaubaren Operation nicht zu gering bewertet werden.

Abschließend muss betont werden, dass es sich bei den nationalen Abweichungen und Modifikationen immer nur um weitergehende Einschränkungen der Rules of Engagement, niemals aber um eine nationale Erweiterung der ROE-Eingriffsbefugnisse handeln darf. Eine nationale Gewaltanwendung über die Begrenzung der ROE hinaus würde Sinn

⁶ Wird zur Zeit durch das Bundesministerium der Verteidigung erstellt.

⁷ Nach § 1 Nr. 2b des Ausführungsgesetzes zu dem Übereinkommen vom 13. Januar 1993 über das Verbot der Entwicklung, Herstellung, Lagerung und des Einsatzes chemischer Waffen und über die Vernichtung solcher Waffen wird [...] der Einsatz von Mitteln zur Bekämpfung von Unruhen (...) zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (...) durch die Bundeswehr“ beschränkt auf die „Anwendung von Maßnahmen nach dem Gesetz über die Anwendung unmittelbaren Zwangs und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen (UZwGBw) sowie die Ausbildung zu einem solchen Einsatz“. Das UZwGBw gilt jedoch nicht im Ausland, so dass den deutschen Kontingenten ein Einsatz dieser Mittel versagt bleibt. Diesen nationalen Aspekt übersieht D.H. Göbel, Riot Control Agents im Kosovo, in: HuV-I 2001, S. 37, der auf der Grundlage seiner korrekten Analyse der völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Reizstoffen durch KFOR die Ausstattung des deutschen KFOR-Kontingents mit CNCS-Gasen und Pfefferspray fordert.

⁸ Verordnung über die Regelung des militärischen Vorgesetztenverhältnisses vom 4. Juni 1956 (BGBl. 1956 I, S. 459), in der Fassung der 3. VO vom 7. Oktober 1981 (BGBl. 1981 I, S. 1129).

⁹ So auch H. Stein, Rules of Engagement, in: Truppenpraxis/Wehrausbildung 1999, S. 597 f.

und Zweck der ROE und ihrem Charakter als internationalem Kompromiss und internationaler Vereinbarung widersprechen.

IV. Inhalt von ROE und Taschenkarten

Nach den bisherigen Erfahrungen können ROE sehr umfangreich sein. Sie bestehen in der Regel zunächst einmal aus allgemeinen Grundsätzen, in denen generelle Prinzipien für die Anwendung der ROE, aber auch allgemeine Rechtsfragen erörtert werden. Insbesondere die einheitliche Definition und Auslegung der verwendeten Rechtsbegriffe spielt wegen der Zahl unterschiedlicher Anwenderstaaten aus zum Teil verschiedenen Rechtskreisen und mit individuellen Rechtsordnungen eine große Rolle. Erst dann erfolgt eine Vielzahl von Einzelregelungen, die für festgelegte Situationen und Operationen Gebote und Verbote enthalten.¹⁰ Oft enthalten ROE noch Anweisungen für den militärischen Führer. Da ROE eine der wichtigsten Grundlagen der Operationsplanung und -führung sind, unterliegen sie einem erhöhten Geheimhaltungsgrad.

Bei aller Unterschiedlichkeit von ROE für verschiedene Einsätze stehen inhaltlich zwei Regelungsbereiche stets im Mittelpunkt: erstens die Regeln im Hinblick auf das operative Instrumentarium für die **Durchsetzung des Auftrages**, zweitens die Regeln für die **Selbstverteidigung und die Nothilfe**. Die NATO-ROE respektieren das Recht auf Selbstverteidigung, und zwar in der Ausprägung des jeweiligen nationalen Rechts der teilnehmenden Staaten. Sie betonen ausdrücklich, dass dieses Recht durch ROE nicht beschnitten werden kann.¹¹ Im Detail ergibt sich in diesem Bereich eine Reihe von Problemen, die jedoch nicht Gegenstand dieser Abhandlung sein können.¹²

Der skizzierte Umfang und Inhalt von ROE macht deutlich, dass sie für den Gebrauch durch den einzelnen Soldaten zu umfassend und praktisch nicht zu handhaben sind. Daher wird durch die einzelnen Staaten eine nationale Taschenkarte, das heißt eine übersichtliche Kurzversion erstellt, für die es in den ROE oft einen unverbindlichen Vorschlag gibt.¹³ Auch die Taschenkarte hat nach deutschem Recht Befehlscharakter. Sie beinhaltet die wichtigsten Grundregeln, die jeder Soldat anwenden darf. Dies sind die Regeln zu Selbstschutz, Notwehr, Nothilfe, Einrichtung von geschützten Bereichen, Anwendung militärischer Gewalt ohne Schusswaffengebrauch, Anwendung und Regeln des Schusswaffen- und Kampfmittelinsatzes mit und ohne Anrufverfahren, Regeln für die Auftragsdurchsetzung und – besonders wichtig – den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Bei kurzfristigen, meist national geführten *Ad-hoc*-Einsätzen, wie zum Beispiel einer Evakuierungsoperation zur Rettung und Befreiung von deutschen Staatsbürgern im Ausland, kann es durchaus vorkommen, dass die (nationalen) Rules of Engagement direkt in Form einer Taschenkarte befohlen werden.

V. Funktionen von ROE

Rules of Engagement erfüllen mehrere Funktionen. Die wichtigste ist die Limitierung der Gewaltanwendung durch operative, politische und rechtliche Vorgaben.

I. Die Limitierung der Gewaltanwendung durch operative, politische und rechtliche Vorgaben

ROE sind in zweifacher Hinsicht ein Kompromiss: Der oben dargestellte politisch gesteuerte Entstehungsprozess zeigt, dass im Hinblick auf die Einsatzregeln von einer Vielzahl von Staaten ein Konsens, eine möglichst breite gemeinsame Basis, wenn auch unter Beachtung nationaler Besonderheiten, gefunden werden muss. Der zweite Kompromiss liegt darin, die operativen Voraussetzungen und Erfordernisse mit den politischen und rechtlichen Vorgaben in Übereinstimmung zu bringen. Somit sind ROE ein Ausdruck des Primats der Politik, quasi das Steuerungsmittel, mit dem die rechtlichen und politischen Forderungen in konkretes militärisches Handeln umgesetzt werden.¹⁴ Dies macht zugleich deutlich, dass ROE nicht Recht schaffen, sondern die bestehende Rechtslage in ein handhabbares Instrument der operativen Einsatzführung umsetzen.

a. Der operative Faktor

Unter dem operativen Faktor werden alle militärischen Einflussgrößen und Vorgaben für den Einsatz verstanden: Welche Kräfte stehen der Truppe zur Verfügung, wie lange wird der Einsatz dauern, wie sieht die Durchhaltefähigkeit aus, welche Einsatzoptionen können geleistet werden, was ist beim Einsatz bestimmter Waffen oder Waffensysteme zu beachten, wie ist der Gefährdungsgrad, wo wirken sich Gelände, Verhalten und Struktur der Bevölkerung oder klimatische Bedingungen im Einsatzland aus? Diese und viele militärische Fragen mehr spielen bei der Festlegung der Regeln für einen Einsatz eine erhebliche Rolle und ziehen entsprechende operative Grenzen.

b. Der politische Faktor

Die politischen Faktoren können vielfältiger Natur sein. Hier fließen die übergeordneten politischen Interessen an einem

¹⁰ Vgl. die Typologie bei H. Stein, a.a.O. (Fn. 9), S. 598: Nummerierte ROE (Katalog standardisierter Verhaltensregeln), beschreibende ROE, verbindende ROE, kompetenzzuweisende ROE und ROE betreffend den Ladezustand von Waffen.

¹¹ Im MC 362 ist dies wie folgt formuliert: „It is universally recognised that individuals and units have an inherent right to defend themselves against attack or an imminent attack. In exercising this right, individuals and units will act in accordance with national law. ROE do not limit this right. Self-defence is the use of such necessary and proportional force, including deadly force, by NATO/NATO-led force to defend themselves against attack or imminent attack. (...) Because national laws differ, there will not always be consistency between the nations as to where the right to use force in self-defence and extended self-defence ends and the use of force authorised by ROE begins (...). In cases of inconsistency, ROE within a given operation shall not be interpreted as limiting the inherent right of self-defence.“

¹² Vgl. exemplarisch: D. Fleck, a.a.O. (Fn. 1), S. 174 ff.; J. A. Roach, a.a.O. (Fn. 4), S. 49 ff.; G.R. Phillips, Rules of Engagement: A Primer, in: The Army Lawyer 1993, S. 9 ff.; S. Sohm, Rechtsfragen der Nothilfe bei friedensunterstützenden Einsätzen der Bundeswehr, in: NZWehr 1996, S. 89 ff.; O.-M. Freiherr von Lepel, Im Zweifel für die Obrigkeit, Truppenpraxis/Wehrausbildung 1997, S. 624 ff.

¹³ Im Sprachgebrauch der Soldaten werden diese Taschenkarten häufig als ROE bezeichnet.

¹⁴ H. Stein, a.a.O. (Fn. 9), S. 579, weist darauf hin, dass diese Aspekte bei Einsätzen deutscher Streitkräfte immer eine Rolle gespielt haben. Neu am Institut der ROE sei die Gesamtkonzeption, um Recht, Politik und operative Absichten in Einklang zu bringen.

Einsatz, und zwar sowohl die nationalen als auch die gemeinsamen Interessen bei multinationalen Einsätzen ein. Als Beispiele seien nur kurz das Interesse der europäischen Staaten an der Flüchtlingsrückkehr nach Bosnien-Herzegowina und die Unterstützung des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien genannt. Im letzten Falle galt es, einen Kompromiss zu finden zwischen dem Interesse an der Unterstützung dieses Gerichtshofes auf der einen Seite und der Vermeidung einer Situation, in der die Friedensstruppe zur Staatsanwaltschaft des Gerichtshofes mutiert, auf der anderen.

c. Der rechtliche Faktor

Der hier besonders interessierende Faktor sind die rechtlichen, insbesondere die völkerrechtlichen Vorgaben für den Einsatz. Die rechtlichen Vorgaben können vielfältiger Natur sein. Die wichtigsten seien hier kurz dargestellt.

aa. Die völkerrechtliche Zweckbegrenzung der Mission

Der wichtigste rechtliche Parameter ist das, was als die **völkerrechtliche Zweckbegrenzung der Mission** bezeichnet werden kann. Friedensmissionen wie die IFOR/SFOR- und KFOR-Einsätze auf dem Balkan beruhen je auf einer doppelten völkerrechtlichen Absicherung. Erster Schritt für die Einsätze in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo war jeweils eine völkerrechtliche Vereinbarung, in der sich die betroffenen Konfliktparteien ausdrücklich mit einem militärischen Einsatz einverstanden erklärt haben. Die IFOR- und die sich daraus entwickelnden SFOR-(Folge-)Missionen sind in dem Friedensvertrag von Dayton vorgesehen.¹⁵ Hier haben die Konfliktparteien ausdrücklich die militärische Umsetzung des Friedensvertrages durch eine Friedensstruppe vereinbart.¹⁶ Der KFOR-Einsatz gründet sich auf die Zustimmung von Regierung und Parlament der Bundesrepublik Jugoslawien zum sogenannten Ahtisaari-Tschernomyrdin-Dokument,¹⁷ in dem die Grundsätze für die politische Lösung der Kosovo-Krise festgelegt und die Absicherung durch eine militärische Sicherheitspräsenz vorgesehen wurden.¹⁸

Beide Übereinkommen – und dies ist der zweite Schritt – bestimmen, dass der VN-Sicherheitsrat zusätzlich die vorgesehenen Friedensstruppen mit einem entsprechenden Mandat auf der Grundlage von Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen ausstatten soll. Solche Mandate wurden dann auch jeweils erteilt.¹⁹ Hierdurch erfolgt die jeweilige Übertragung einer ganz bestimmten Aufgabe an die Friedensstruppe, und hier wird in Generalklauseln auch festgelegt, dass entsprechende Maßnahmen – bis hin zur militärischen Gewalt – zur Umsetzung der Aufgabe, aber auch zum Selbstschutz ergriffen werden dürfen.

Aus der jeweiligen völkerrechtlichen Vereinbarung und aus dem jeweiligen Mandat des VN-Sicherheitsrates, also – untechnisch gesprochen – dem *ius ad bellum* für die militärische Durchsetzung der jeweiligen Friedensvereinbarung, ergibt sich die Aufgabe und damit zugleich die völkerrechtliche Zweckbegrenzung der Mission. Vereinbarung und Mandat legen den Auftrag fest und begrenzen und bestimmen

somit das Einsatzrecht, also – ebenfalls untechnisch gesprochen – das *ius in bello*. Hierüber darf die militärische Gewaltanwendung nicht hinausgehen. Und genau diese Zweckbegrenzung muss sich daher in den ROE wiederfinden.

Deutlich wird dies in einem wesentlichen Unterschied zwischen dem IFOR/SFOR- und dem KFOR-Einsatz. Der Einsatz in Bosnien-Herzegowina ist auf die Implementierung der militärischen Aspekte des Friedensvertrages von Dayton gemäß Annex 1-A und Annex 2 begrenzt. Die Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch IFOR/SFOR ist damit ausgeschlossen.²⁰ Anders im KFOR-Einsatz im Kosovo. Hier weist die Resolution 1244 (1999) des VN-Sicherheitsrates vom 10. Juni 1999 der sogenannten militärischen Sicherheitspräsenz (KFOR) unter anderem die Aufgabe zu, die öffentliche Sicherheit und Ordnung solange aufrechtzuerhalten, bis die internationale zivile Präsenz (UNMIK) hierzu in der Lage ist.²¹ Dies schließt die Befugnis zu vielerlei Tätigkeiten ein, wie z.B. die Durchsicherung von Gebäuden und Personen, Festnahmen, (in der Anfangsphase) den Betrieb eines Untersuchungsgefängnisses, das Verhören und Durchsetzen von Ausgangssperren bis hin zur Verkehrsüberwachung.²²

¹⁵ Abgedruckt in: ILM 1996, S. 75 ff. Die militärischen Aspekte des Dayton Peace Agreements vom 21. November 1995 sind im Annex 1 A festgelegt. Dieser Annex, der ein dreiseitiges Abkommen zwischen der Republik Bosnien-Herzegowina und ihren beiden Gebietsbestandteilen ist, sieht die Schaffung einer multilateralen Streitmacht (IFOR) vor und fordert den VN-Sicherheitsrat auf, eine mandatorische Resolution zu erlassen.

¹⁶ Vgl. die ausführlichen Darstellungen von O. Dörr, Die Vereinbarungen von Dayton/Ohio, in: Archiv des Völkerrechts, S. 129 ff.; M. Donner, Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte der militärischen Absicherung der Friedensvereinbarung von Dayton, in: HuV-I 1997, S. 63 ff.

¹⁷ Dieses Dokument, das auf der sogenannten Petersberg-Erklärung der Außenminister der G-8-Staaten zum Kosovo vom 6. Mai 1999 (Annex 1 der VN-SR-Resolution 1244 (1999)) und einer anschließenden Einigung zwischen der Europäischen Union und Russland beruht, wurde als Annex 2 Bestandteil der VN-SR-Resolution 1244 (1999), Nr. 3 lautet: „Deployment in Kosovo under UN auspices of effective international civil and security presences, acting as may be decided under Chapter VII of the Charter, capable of guaranteeing the achievement of common objectives.“

¹⁸ Am 9. Juni 1999 wurde eine weitere Vereinbarung, das Militärische Abkommen (MTA) zwischen der Internationalen Friedensstruppe (KFOR) und den Regierungen der Bundesrepublik Jugoslawien und der Republik Serbien über Details des Rückzuges jugoslawischer Kräfte aus dem Kosovo abgeschlossen; außerdem am 21. Juni 1999 ein „Undertaking of Demilitarisation and Transformation by the UCK“ zwischen der NATO (Commander KFOR) und der UCK (Commander in Chief UCK).

¹⁹ Für IFOR: VN-SR-Resolution 1031 (1995); für SFOR: VN-SR-Resolutionen 1088 (1996), 1174 (1998), 1247 (1999), 1305 (2000); für KFOR: VN-SR-Resolution 1244 (1999).

²⁰ Auch die auf der Grundlage von VN-SR-Resolutionen eingerichtete unbewaffnete International Police Task Force (IPTF) hat keine Befugnis, eigene Polizeiaufgaben in Bosnien-Herzegowina auszuführen. SFOR schützt jedoch Angehörige der IPTF bei Angriffen auf ihre Person.

²¹ Vgl. No. 9 der Resolution: „Decides that the responsibilities of the international security presence to be deployed and acting in Kosovo will include: (...) (d) Ensuring public safety and order until the international civil presence can take responsibility for this task; (...)“.

²² Vgl. zu der Wahrnehmung polizeilicher Aufgaben durch KFOR die ausführlichen Darstellungen bei P. Dreist, Rechtliche Aspekte des KFOR-Einsatzes, in: NZWehr 2001, S. 1 ff.; ders., Streitkräfteferme Aufgaben im Kosovo, in: NZWehr (im Druck); R. Büllesch, Grundsätzliche Rechtsprobleme beim Einsatz der Internationalen Sicherheitspräsenz (KFOR) im Kosovo, in: Bundeswehrverwaltung 2001, S. 51 ff.; T. Stodiek, Internationale Polizeimissionen und die Herausforderungen auf internationaler und nationaler Ebene, in: S und F: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden 2000, S. 66 ff.

Einige der Inhalte von ROE, die sich aus der völkerrechtlichen Zweckbegrenzung der Einsätze auf dem Balkan ergeben, seien kurz benannt: Die vertraglich festgeschriebenen Aufgaben der Friedenstruppe, meistens generalklauselartig formuliert, dürfen nicht überschritten werden; die Gewaltanwendung ist auf das zur Erreichung der Ziele notwendige Maß zu begrenzen; die Gewaltanwendung ist *ultima ratio*; Eingriffe sind eng an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden; Maßnahmen der Verhandlung mit der Gegenseite und Deeskalation haben Vorrang; es gilt die Einhaltung der Gebote der Neutralität und Unparteilichkeit zwischen Konfliktparteien. Alle genannten rechtlichen Vorgaben bestimmen die Gestaltung und den Inhalt der ROE.

bb. Das humanitäre Völkerrecht in bewaffneten Konflikten

Ein weiterer wesentlicher rechtlicher Aspekt, der Einfluss auf den Inhalt von Rules of Engagement hat, ist das humanitäre Völkerrecht in bewaffneten Konflikten. Hier müssen jedoch einige Bemerkungen zur Geltung des humanitären Völkerrechts vorangestellt werden. Bei der SFOR- und KFOR-Friedensmission handelt es sich selbstverständlich nicht um die Teilnahme an einem internationalen bewaffneten Konflikt. Das humanitäre Völkerrecht gilt daher auch nicht unmittelbar. Dort eingesetzte Soldaten der NATO sind somit keine Kombattanten, sondern genießen einen Immunitätsstatus, der dazu führt, dass Angriffe auf sie oder die Gefangennahme völkerrechtswidrig wären.

Die Diskussion um die Frage, inwieweit das humanitäre Völkerrecht auch bei friedenssichernden Maßnahmen und bei anderen militärischen Einsätzen der Vereinten Nationen zu beachten ist, würde den hier gegebenen Rahmen sprengen.²³ Fest steht jedoch, dass die Genfer Abkommen und ihr Zusatzprotokoll I die Mitgliedsstaaten verpflichten, diese Abkommen „unter allen Umständen einzuhalten und ihre Einhaltung durchzusetzen“. Dies gilt auch für die Teilnahme an friedenssichernden Maßnahmen.²⁴ Unter den teilnehmenden Staaten gibt es daher einen grundsätzlichen Konsens, dass die Regeln des humanitären Völkerrechts während solcher Missionen einzuhalten sind. *Hermisdörfer* hebt hervor, dass nicht alle Regeln des Völkergewohnheits- und Völkervertragsrechts Anwendung finden und es im Einzelfall zu prüfen sei, ob die betreffende Norm mit dem Auftrag der Friedensmission im Einklang stehe. Hierdurch werde nicht Völkerrecht aufgehoben, sondern es werde „aus dem Bestand des zu ganz anderen Zeiten für ganz andere Zwecke entstandenen ‚Kriegsvölkerrechts‘ derjenige Teil ausgewählt, der der neuen Aufgabe der Völkergemeinschaft am besten zum Erfolg verhilft“²⁵. Soldaten der Bundeswehr werden daher ausdrücklich per Dienstvorschrift²⁶ auch bei Friedenseinsätzen auf die Regeln des humanitären Völkerrechts verpflichtet.²⁷

Die ROE für SFOR und KFOR gehen davon aus, dass sich die Durchführung der militärischen Operation nach den Regeln des Völkerrechts richtet. In den „NATO Rules of Engagement“ heißt es ausdrücklich: „The conduct of military operations is circumscribed by international law, to include

the applicable provisions of the law of armed conflict. The law of armed conflict may apply during operations even prior to a declaration of counter aggression. NATO ROE, and the application of them, never permit use of force which violates applicable international law.“²⁸

Häufig werden einzelne Regeln in den ROE sogar ausdrücklich aufgeführt, präzisiert und umgesetzt, wie zum Beispiel Hinweise zum Schutz der Zivilbevölkerung, zum Umgang mit Verwundeten oder zum Verbot von Repressalien. So wird die Bekämpfung von Zielen durch indirektes Feuer in der Regel dadurch begrenzt, dass das Feuer beobachtet oder eindeutig durch gleichermaßen verlässliche und gesicherte Identifizierungsmittel verfolgt werden muss. Mittels dieser Regel wird die Forderung des humanitären Völkerrechts konkretisiert, nur militärische Ziele zu bekämpfen und Begleitschäden so weit wie möglich zu vermeiden.

d. Konsequenzen für Einsatz und Ausbildung

Die dargestellten politischen und rechtlichen Faktoren machen deutlich, dass die Eingriffsbefugnisse der Rules of Engagement (vor allem bei Friedensmissionen) in aller Regel gegenüber dem, was in einem bewaffneten Konflikt erlaubt ist, wesentlich geringer sind. Dies ist eigentlich leicht einzusehen, wenn man den Zweck solcher Missionen mit den Zielen eines bewaffneten Konflikts vergleicht. Gleichwohl stellt dieser Umstand für Ausbildung und Einsatz eine große Herausforderung dar, da es den Soldaten in vielem beschränkt, was ihm aus taktisch-militärischer Sicht notwendig oder wünschenswert erscheint.

Ein typischer Schulfall mag dies verdeutlichen:

Eine Aufklärungspatrouille bewegt sich von A nach B. Plötzlich wird sie aus einem Hinterhalt heraus mit Feuer aus einer automatischen Waffe belegt. Der MG-Schütze der Patrouille eröffnet sofort das Feuer zur Abwehr des Angriffs. Nach zwei Feuerstößen kann er beobachten, dass ein Gegner getroffen zusammenbricht, ein weiterer Gegner mit erhobenen Händen stehen bleibt und ein dritter Gegner flüchtet. Was tun?

²³ Siehe ausführlich W. *Hermisdörfer*, Zur Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts bei Einsätzen von Friedenstruppen der Vereinten Nationen, in: NZWehr 1998, S. 100 ff. und H.-P. *Gasser*, Humanitäres Völkerrecht und militärische Operationen der Vereinten Nationen zur Sicherung oder Schaffung des Friedens, in: HuV-I 1995, S. 72 ff.

²⁴ Ch. *Greenwood*, in: D. *Fleck* (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, S. 40.

²⁵ W. *Hermisdörfer*, a.a.O. (Fn. 23), S. 107 f.

²⁶ Zentrale Dienstvorschrift 15/2 (Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten – Handbuch), Randziffer 208: „Die Regeln des humanitären Völkerrechts sind auch bei friedenssichernden Maßnahmen und anderen militärischen Einsätzen der Vereinten Nationen zu beachten.“

²⁷ Noch vor kurzem stellte sich die Frage, wie im KFOR-Einsatz im Rahmen von Überprüfungen mit der körperlichen Durchsuchung von Frauen zu verfahren sei. Da solche Durchsuchungen – insbesondere in einem moslemisch geprägten Umfeld – wenn irgend möglich durch Frauen durchgeführt werden sollten, wurde zunächst überlegt, hierzu Sanitärinnen der Bundeswehr einzusetzen. Diese Überlegungen wurden jedoch im Hinblick auf die Regel des 1. Genfer Abkommens und des Zusatzprotokolls I aufgegeben, wonach Sanitäter nicht zu operativen Aufgaben herangezogen werden dürfen.

²⁸ MC 362.

Bezüglich der ersten beiden Angreifer liegt die Antwort auf der Hand. Sowohl der Verwundete als auch der sich ergebende Gegner werden nach den Regeln des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten behandelt. Als Verwundeter bzw. als (Kriegs)gefangener genießen sie einen besonderen Schutz, dürfen vor allem nicht weiter bekämpft werden, müssen versorgt und außer Gefahr gebracht werden. Kein Soldat der Bundeswehr wird Probleme haben, in diesem Fall die Regeln des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten korrekt anzuwenden.

Ganz anders sieht es bei der Reaktion gegenüber dem dritten Angreifer aus. Viele Soldaten gehen zunächst instinktiv davon aus, dass der fliehende Angreifer durch weitere Schüsse bekämpft und ausgeschaltet werden darf.

Würde sich diese Situation in einem bewaffneten Konflikt abspielen, wäre die Reaktion auch nicht zu beanstanden. In einem bewaffneten Konflikt besteht gegenüber dem Gegner ein relativ weitgehendes Schädigungsrecht, das seine Grenze im vertraglich wie gewohnheitsrechtlich festgeschriebenen humanitären Völkerrecht findet, insbesondere in den dort genannten Schutzvorschriften und in dem auch im bewaffneten Konflikt geltenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.²⁹ Dennoch dürfte kein ernstlicher Zweifel daran bestehen, dass ein Gegner, der sich nach einer Kampfhandlung zurückzieht oder flüchtet, weiterhin bekämpft werden darf.

Der Fall liegt jedoch anders, wenn er sich zum Beispiel im SFOR-Einsatz abspielt. Die militärische Gewaltanwendung wird hier durch die Rules of Engagement und durch die entsprechende Taschenkarte bestimmt und begrenzt. Da es hier nicht um einen Kriegseinsatz, sondern um die militärische Umsetzung von Friedensregelungen geht, ist das Ziel nicht die Ausschaltung eines Gegners, sondern die Verwirklichung ganz konkreter politischer Ziele. Die ROE berücksichtigen dies:

Der Schusswaffengebrauch ist in den Rules of Engagement und in der Taschenkarte daher auf wenige ausdrücklich genannte Fälle der Notwehr und Nothilfe und – eng begrenzt – der Auftragsdurchsetzung beschränkt. Eingriffsvoraussetzung ist ein entsprechender Angriff, der stattfindet, unmittelbar bevorsteht oder noch andauert. Überdies ist der Schusswaffeneinsatz in Bezug auf die Androhung und seine Grenzen streng reglementiert.³⁰ Ist der Angriff – wie im vorliegenden Falle – beendet, da der Angreifer aufgibt und flüchtet, endet auch die Befugnis zum Schusswaffengebrauch. Im dargestellten Fall dürfte der Gegner also nicht weiter bekämpft werden.³¹ Grundsätzlich ist die Gewaltanwendung nur erlaubt, wenn sie durch die ROE ausdrücklich freigegeben ist.

Zusammengefasst stellt sich der Unterschied wie folgt dar: In einem bewaffneten Konflikt ist alles erlaubt, was nicht durch humanitäres Völkerrecht verboten ist. Im Friedenseinsatz unter Geltung von ROE ist nur das erlaubt, was ausdrücklich positiv zugestanden ist.

Diese Konsequenz ist dem Soldaten nur schwer zu vermitteln. In der Regel erlebt der Soldat über Jahre hinweg eine

Ausbildung, die die Anwendung militärischer Gewalt im bewaffneten Konflikt zum Gegenstand hat. Nun muss er in der einsatzbezogenen Ausbildung kurz vor seiner Teilnahme an einer Friedensmission erleben, dass sein einmal gewonnenes Bild vom militärischen Einsatz in vielen Bereichen auf den Kopf gestellt wird.³² Erfolgt die Vorbereitung in der Ausbildung der Kontingente nicht konsequent und intensiv, kann dies zwei unerwünschte Auswirkungen haben: Entweder der Soldat setzt sich aus alter Gewohnheit oder gar mangels Einsicht in die rechtlichen und politischen Besonderheiten seines Einsatzes über ROE gesteuerte Beschränkungen des Kampfführungsrechts hinweg und wird damit eine Gefahr für sich, seine Kameraden oder die ganze Mission. Oder aber er wird durch die Limitierung so verunsichert, dass er in einer wirklichen Gefahrenlage zögert, von der Waffe Gebrauch zu machen.³³ Dies bedeutet, dass es nicht ausreicht, dem Soldaten die neuen Aspekte des Einsatzrechts in Unterricht und praktischer Übung zu vermitteln. Vielmehr muss der Unterschied in der Mission – hier bewaffneter Konflikt, dort Friedensmission – in der Ausbildung reflektiert und verstanden werden.³⁴ Zugleich muss um Vertrauen dafür geworben werden, dass ROE und Taschenkarten trotz ihrer Beschränkungen ein ausreichendes Instrumentarium zur Verfügung stellen, um sowohl den eigenen Schutz als auch die Durchsetzung des Auftrages zu gewährleisten.

2. Steuerung der Gewaltanwendung und Führungsverbehalt

Eine eng mit der Limitierung der Anwendung militärischer Gewalt zusammenhängende weitere wichtige Funktion von ROE ist deren Möglichkeit, diese Gewaltanwendung entsprechend der politischen und militärischen Lageentwicklung gezielt zu steuern und entsprechend flexibel zu reagieren. Dies kann durch folgende Techniken erreicht werden.

a. Politikgerechte Aktivierung/Deaktivierung von Regeln und Regelungsbereichen

Die erste Möglichkeit ist die, einzelne Regeln oder Regelungsbereiche der Rules of Engagement entsprechend der Lageentwicklung zu aktivieren oder zu deaktivieren. Für

²⁹ Ch. Greenwood, a.a.O. (Fn. 24), S. 26.

³⁰ In den deutschen Taschenkarten sind die Regeln über das Anrufverfahren, die Abgabe von Warnschüssen, den Schusswaffeneinsatz ohne Ankündigung, die Vermeidung einer Gefährdung Dritter und das Verhalten nach dem Waffeneinsatz stark an die Regeln des UZwGBw angelehnt. Damit kann der Soldat bei der Erlernung des Umganges mit der Taschenkarte auf dem aufbauen, was er in der Wachausbildung eingeübt hat.

³¹ Anders, wenn der Angreifer sich bewegt, um eine Wechselstellung oder eine Deckung für die Fortsetzung des Feuerkampfes zu erreichen. In diesem Falle ist der Angriff nicht beendet und die Gegenwehr darf fortgesetzt werden. Das Problem, hier die Situation richtig zu erfassen, ist dann praktischer und nicht rechtlicher Natur.

³² Vgl. zur amerikanischen Sicht F.M. Lorenz, Forging Rules of Engagement: Lessons learned in Operation United Shield, in: Military Review 1995, S. 25; D.M. Froehlich, Training Rules of Engagement: Beyond the Briefings, in: ARMOR 1998, S. 13 ff.; P.D. Adams, a.a.O. (Fn. 2), S. 21.

³³ Einige eindringliche Beispiele hierfür zeigt H.W. Parks auf, in: Deadly Force is authorized, a.a.O. (Fn. 2), S. 33.

³⁴ Vor allem die Kontingentausbildung am Zentrum Innere Führung, an der das gesamte Führungspersonal eines Einsatzkontingents teilnimmt, verfolgt diesen „ganzeheitlichen Ansatz“.

einen Einsatz wird – wie dargestellt – ein umfangreicher Katalog von ROE festgelegt, der eine größere Anzahl möglicher Einsatzarten, Einzeloperationen unterschiedlicher Intensität und theoretische Entwicklungen vorsieht und ermöglicht. Hiervon wird jedoch nur der Teil in Kraft gesetzt, der im Moment nach den politischen und militärischen Gegebenheiten gebraucht wird. Ändert sich die Lage, können weitere Regeln in Kraft gesetzt oder bereits in Kraft gesetzte Regeln wieder deaktiviert werden.

Der Vorgang der Freigabe erfolgt innerhalb der Hierarchieebenen NATO-Rat, SHAPE und dem Befehlshaber der Friedensmission. Dabei kann die untergeordnete Stelle für die Durchführung einer Operation die Freigabe von weiteren Regeln beantragen, etwa wenn sich herausstellt, dass sich die Lage verschärft hat oder freigegebene ROE für die Erfüllung der Aufgabe zu kurz greifen. Diesem Antrag wird auf der Grundlage einer politischen Entscheidung entsprochen oder nicht. Donner weist darauf hin, dass gerade in der Anfangsphase einer Operation, in der ein Maximum an ROE erforderlich sei, um genügend flexibel und reaktionsfähig zu bleiben, die politischen und operativen Anforderungen in Widerspruch geraten könnten.³⁵

Der Befehlshaber der Friedenstruppe muss sich im Rahmen der freigegebenen ROE bewegen, ist jedoch nicht verpflichtet, das gesamte Spektrum der genehmigten ROE sofort an seine unterstellten militärischen Führer weiterzugeben. Dementsprechend kann die übergeordnete Stelle Regeln auch wieder zurücknehmen, woraufhin die untergeordnete Stelle auch ihre eigenen Befehle unverzüglich ändern oder anpassen muss.

Der kurz skizzierte Aktivierungsmechanismus ermöglicht es, auf Änderungen der militärischen oder politischen Lage, aber auch auf eine Änderung der eigenen politischen Vorstellungen und Ziele flexibel zu reagieren und diese Änderungen schnell in die militärische Operationsführung umzusetzen. Auch hier wird der Primat der Politik wieder deutlich, bei dem die militärische Entscheidung durch den politischen Willen gelenkt wird.

b. Auslegungsvorgaben: Der Political Policy Indicator

Neben der Aktivierung und Deaktivierung gibt es eine weitere befehlstechnische Möglichkeit, die politische Steuerung sicherzustellen. Auch wenn die einzelnen Regeln sehr elaboriert sind und eine Vielzahl einzelner Situationen erfassen, ist die konkrete Anwendung nur dann gewährleistet, wenn der militärische Führer die übergeordneten politischen und militärischen Absichten genau kennt. Dies kann die politische Führung dadurch sicherstellen, dass sie entsprechende Weisungen bzw. ihre Absicht wörtlich (plain language) bekannt gibt.

In den NATO-ROE kann die Bekanntgabe zusätzlich in schematisierter Form erfolgen. Dies geschieht dadurch, dass bei der Freigabe die ROE mit einem sogenannten Political Policy Indicator (PPI) versehen werden können, der dem militärischen Führer die politische Zielrichtung anzeigt und eine ent-

sprechende Auslegung der ROE ermöglicht. So kann der PPI ausdrücken, dass eine Deeskalation angestrebt, der *Status Quo* erhalten oder die Initiative ergriffen und damit das Risiko einer Verschärfung der Situation hingenommen werden soll.

Grundsätzlich ist auch dies nicht neu, denn auch in der herkömmlichen Befehlstechnik wird in einem Befehl immer die Absicht der übergeordneten Befehlsebene angegeben. Stein weist zurecht darauf hin, dass ROE den Vorgesetzten nicht entbinden, im Einzelfall eine eigene Beurteilung der Lage vorzunehmen und dass sie in den deutschen Streitkräften das Prinzip „Führen durch Auftrag“ nicht außer Kraft setzen.³⁶ Dieses wichtige Prinzip der Auftragstaktik ermöglicht erst die selbständige Durchführung einer Operation, und zwar auch dann, wenn die Verbindung „nach oben“ abreißt und in einer plötzlich geänderten Lage Entscheidungen getroffen werden müssen. Die Angabe eines PPI erleichtert jedoch die politikkonforme Auslegung von ROE im Sinne der übergeordneten Führung durch eine kurz und einfach formulierte Interpretationshilfe.

c. Führungsvorbehalt

Rules of Engagement ermöglichen schließlich auch die Durchsetzung von Führungsvorbehalten. Durch Führungsvorbehalte soll sichergestellt werden, dass während einer militärischen Operation besonders wichtige Entscheidungen, z.B. über den Einsatz bestimmter Waffen, einer höheren Führungsebene vorbehalten werden.

Solche Vorbehalte tauchen in den kompetenzzuweisenden ROE immer wieder auf, zum Teil als umfangreiche Listen, die festlegen, welche Führungsebene den Einsatz welcher Waffen und Einsatzmittel anordnen darf. Aber auch Handlungsoptionen können vorbehalten werden.

Ein kurzes Beispiel für einen Führungsvorbehalt ergibt sich aus der deutschen Taschenkarte für den SFOR-Einsatz: Diese Taschenkarte sieht neben Bestimmungen für die Selbstverteidigung eine Reihe von Eingriffsrechten zur Durchsetzung des SFOR-Auftrages vor, einschließlich Gewaltanwendung, Festnahme, Durchsuchung, Beschlagnahme bis hin zum Schusswaffengebrauch, wenn versucht wird, GECONSFOR an der Erfüllung des Auftrages mit Gewalt zu hindern. Dies alles entscheidet der zuständige deutsche militärische Führer. Anders, wenn deutschen Soldaten bei Inspektionsmaßnahmen der Zugang zu Liegenschaften verwehrt wird. Für diesen Fall wird die Entscheidung, den Zugang mit Gewalt zu erzwingen, der vorgesetzten SFOR-Dienststelle vorbehalten. Dies zeigt den Wunsch, eine solche Behinderung möglichst nicht in Form eines lokalen Scharmützels abwehren zu wollen; eine Situation, die schnell zur Eskalation führen könnte. Es wird vorgezogen, dass die SFOR-Dienststelle zunächst durch Verhandlungen auf einer höheren Ebene und mit gewaltlosen Mitteln wie

³⁵ Vortrag „Rechtliche Aspekte der Beteiligung deutscher Streitkräfte an der Operation Joint Endeavour“ auf dem 13. Deutsch-amerikanischen Wehrrechtssymposium, Dresden, 14./15. Mai 1996.

³⁶ H. Stein, a.a.O. (Fn. 14), S. 598.

Strafandrohung oder -verhängung versucht, das Problem zu lösen. Erst als *ultima ratio* soll dies mit Gewalt geschehen.

VI. Fazit

Mit der Teilnahme an Friedensmissionen hat sich für den Soldaten der Bundeswehr vieles grundlegend geändert. Dies gilt insbesondere für das seinem Handeln zugrunde liegende Einsatzrecht, das sich in erster Linie in den Rules of Engagement darstellt. Bekannte Größen, wie der Primat der Politik, die Bindung an Recht und Gesetz und die Orientierung an der Absicht der höheren Führungsebene, finden sich hier wieder, jedoch in einer Weise, die augenfälliger und zwingender ist und zudem weniger Spielräume zulässt. Dies hat seinen Grund darin, dass sich die völkerrechtlichen Grundlagen eines solchen Einsatzes, vor allem die Zweckbindung der Mission, die sich aus völkerrechtlichen Vereinbarungen

und aus dem Mandat ergibt, unmittelbar und im Detail auf das Einsatzrecht bestimmend auswirken. Rechtliche und politische Vorgaben beschränken und reglementieren den Einsatz militärischer Gewalt um ein Vielfaches mehr als es im bewaffneten Konflikt der Fall ist. Für einen Soldaten, dessen Ausbildung und Selbstverständnis sich aber vor allem am Bild des bewaffneten Konflikts orientieren, bedeutet dies eine radikale Umstellung. Diese kann nur durch eine Ausbildung erreicht werden, die nicht nur Rules of Engagement konsequent und intensiv einübt, sondern ihm darüber hinaus Ziel und Hintergrund der Mission in das Bewusstsein führt. Er muss zugleich darauf vertrauen, dass seine Rules of Engagement für die Erfüllung seines Auftrages und für den Schutz der eigenen Truppe ausreichen. Rules of Engagement führen dann zu dem hohen Maß an Verhaltens- und Rechtssicherheit, das für die komplexen Anforderungen eines solchen Einsatzes erforderlich ist. ■

Aufgaben öffentlicher Sicherheit für KFOR-Soldaten im Kosovo

Richard Büllesbach*

I. Sicherheitslage vor Beginn des KFOR-Einsatzes

Die Schwierigkeiten der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit in der Provinz Kosovo sind nur zu ermessen, wenn man sich das vor dem KFOR-Einsatz geltende Rechtssystem vergegenwärtigt.

Das aus sozialistischer Zeit stammende Polizeirechtssystem in Jugoslawien und Serbien war schon immer theoretisch mit Schwierigkeiten behaftet, als Beispiel seien die schwache Stellung der Polizei als Ermittlungsorgan¹ oder auch die wohl unzureichenden Rechte eines Beschuldigten während Befragungen benannt², Enteignungen wurden entschädigungslos durchgeführt.

In der Praxis hatte aber spätestens seit dem Verlust der albanischen Autonomie ab dem 23. März 1989 eine um sich greifende Rechtsunsicherheit eingesetzt, die zu ansteigend willkürlichem Verhalten der Sicherheitsorgane gerade bei umfassenden Fahndungsaktionen und Vergeltungsmaßnahmen und damit einhergehender ständiger Verschlechterung der allgemeinen Sicherheitssituation führte.

Kenzeichnend für die letzte Phase des Konflikts war, dass Willküraktionen einschließlich zahlreicher Kapitalverbrechen schwerpunktmäßig gegen die ungeschützte albanische Zivilbevölkerung vornehmlich durch Sicherheitskräfte des Innenministeriums begangen wurden, wobei die berüchtigte „MUP“ eine führende Rolle einnahm. Dabei wurden regelmäßig serbische Polizei- und wohl auch andere Reservisten zu diesen Sicherheitskräften eingezogen, da sie die örtlichen Verhältnisse gut kannten und von besonderem Hass geprägt waren.

Nicht zuletzt auch deshalb, weil das jugoslawisch/serbische Rechtssystem wenig empfehlenswert erschien, sind Rechtsempfinden und -anwendung der albanischen Bevölkerungsmehrheit zumindest in ländlichen Gebieten teilweise noch von den Regeln hergebrachten albanischen Gewohnheitsrechts geprägt, das im „Kanun i Lek Dukgjin“ bzw. dem „Kanun i Papazhulit“ als Familien- und Stammesrecht Ausdruck gefunden hat und dessen strafrechtliche Bestimmungen sowohl im Bereich von Kapital- als auch Eigentumsde-

* Richard Büllesbach ist Rechtsberater im Personalamt der Bundeswehr und ehemaliger Deputy Legal Advisor im Head Quarter KFOR. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Verfasser anlässlich der 11. Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK am 23. März 2000 gehalten hat.

¹ Vgl. Art. 154 ff. der Jugoslawischen Strafprozessordnung (YLCP) in der Fassung vom 24. Dezember 1976, aus denen sich die lediglich unterstützende Stellung der staatlichen Sicherheitsorgane ergibt. Die Ermittlungen sind in aller Regel von Anfang an durch den Untersuchungsrichter zu führen. Etwas anderes könnte sich nur bei einfach gelagerten ausermittelten Fällen mit Zustimmung des Ermittlungsrichters (Art. 160 Abs. 1 YLCP) oder bei einer Strafverurteilung von weniger als fünf Jahren (Art. 160 Abs. 6 YLCP) ergeben.

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass in der YLCP immer nur allgemein von staatlichen Ermittlungsorganen gesprochen wird, was im Vergleich mit anderen früheren sozialistischen Staaten den Rückschluss zulässt, dass, wie z.B. auch dem Ministerium für Staatssicherheit der ehemaligen DDR, staatlichen Geheimdiensten der Rang eigenständiger Ermittlungsorgane eingeräumt war. Über deren Wirken haben sich nur wenige Quellen finden lassen, allgemein kann hier aber von unrechtmäßigem und willkürlichem Handeln einschließlich massiver Menschenrechtsverletzungen ausgegangen werden, wie zahlreiche mündliche Quellen angegeben haben.

² Art. 11, 67 und 74 YLCP gewährleisteten zwar das Recht zur Bestellung eines Wahlverteidigers und das Recht auf regelmäßigem Kontakt mit ihm, zur Frage der Anwesenheit des Verteidigers während Vernehmungen sagt das Gesetz jedoch nichts aus.

likten vom System parteimäßiger direkter Sühne und Restitution oder Naturalentschädigung geprägt sind.³

Nachdem durch Gewährung des Autonomiestatus der albanischen Bevölkerungsmehrheit einige persönliche und politische Rechte eingeräumt worden waren, wurden diese spätestens seit den 80er Jahren nach und nach zurückgenommen. Sichtbarster und entscheidender Ausdruck dieser Entwicklung war der völlige Verlust der Autonomie des Kosovo ab dem 23. März 1989, der in der Folge auch zur Entfernung albanischer Vertreter aus dem Bildungs- und Sicherheitssystem führte. Hiergegen regte sich nun mehr und mehr zunächst gewaltfreier Widerstand auch in der Öffentlichkeit. Es spricht einiges dafür, dass auch schon lange vorhandene, durch das herrschende strikte Familien- und Stammsystem sehr resistente und mit einem weiten Wirkungskreis ausgestattete kriminelle Strukturen sich die allgemein zunehmend auf Widerstand ausgerichtete Grundhaltung der albanischen Bevölkerungsmehrheit zu Nutze machten und mit vorhandenen nicht unerheblichen Geld- und Sachmitteln bis etwa 1996 zunächst sehr kleine Zellen gewaltsamen Widerstandes bildeten. Diese verübten zunächst einzelne Gewaltakte gegen jugoslawisch/serbische Sicherheitskräfte, die ihnen wachsende Sympathien der albanischen Bevölkerungsmehrheit einbrachten, da sie eine massive, oft unterschieds- und gesetzlose Repression dieser Sicherheitskräfte zur Folge hatten. Letztendlich wuchs diese Form des Widerstandes zu einer von der albanischen Bevölkerungsmehrheit teilweise getragenen oder zumindest bewunderten Befreiungsbewegung heran, die trotz gewisser ausländischer Unterstützung mangels Ausbildung und auch moderner technologischer Ausrüstung militärisch nur geringe Erfolgsaussichten gegen die starken jugoslawisch/serbischen Sicherheitskräfte hatte.

Aufgrund deren Vorgehens, das die Vertreibung großer albanischer Gruppen der Zivilbevölkerung vor Beginn der Luftangriffe der NATO und die Ausübung unterschiedsloser Gewalt gegen Teile der Zivilbevölkerung bis hin zu Massakern tausender von albanischen Zivilpersonen mit einschloss, war die humanitäre Intervention der NATO/KFOR zwingend.

Aufgrund der nach Beginn der KFOR-Operation unkontrolliert ausbrechenden Gewalt von gewaltbereiten Gruppen der albanischen Bevölkerung gegen die serbische Bevölkerungsminderheit, die durch die lange gewaltsame Vorgeschichte und das Handeln des kriminellen Teils des albanischen Widerstandes wesentlich gefördert wurde, kam es nun zu einer sehr instabilen Situation, die zumindest teilweise fort dauert.

Kriminellen Teilen des albanischen Widerstandes, die teilweise auch noch als Kriegshelden gelten, ist an einer Stabilisierung der Verhältnisse, an Rechtssicherheit, an Steuern und Zöllen, die weitgehende Schwarzmarktgeschäfte behindern könnten, nicht gelegen. Ohnehin ist zu berücksichtigen, dass sich in Zeiten langer Unterdrückung ein Schattensystem bezüglich Information, Bildung und Wirtschaft in der albanischen Bevölkerungsmehrheit herausgebildet hat, das nicht leicht zu erfassen ist. Auch erheblichen Teilen der noch verbliebenen serbischen Minderheit, vor allem denen, deren Angehörige berechtigt oder unberechtigt nach dem jugoslawisch/serbischen Abzug geflohen sind und nunmehr unter schwierigen Bedingungen neben vielen anderen Flüchtlingen in Serbien leben, ist an einer Stabilisierung der Verhältnisse nicht gelegen, weil dies nur Optionen zur serbischen Rückkehr und damit der Wiedergewinnung ihrer alten Rechte und Positionen verhindern würde. Auch die auf Grund der Geschehnisse nach dem Abzug der jugoslawisch/serbischen Sicherheitskräfte berechtigte Angst vor kriminellen albanischen Anschlägen darf nicht übersehen werden.

wisch/serbischen Abzug geflohen sind und nunmehr unter schwierigen Bedingungen neben vielen anderen Flüchtlingen in Serbien leben, ist an einer Stabilisierung der Verhältnisse nicht gelegen, weil dies nur Optionen zur serbischen Rückkehr und damit der Wiedergewinnung ihrer alten Rechte und Positionen verhindern würde. Auch die auf Grund der Geschehnisse nach dem Abzug der jugoslawisch/serbischen Sicherheitskräfte berechtigte Angst vor kriminellen albanischen Anschlägen darf nicht übersehen werden.

II. UN-Sicherheitsratsresolution 1244 als Grundlage zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im Kosovo

In dieser tatsächlich und rechtlich schon schwierigen, durch schwerste Gewaltakte und größte wirtschaftliche Schwierigkeiten geprägten Situation wurden die international und somit multinational organisierten und deshalb auch mit verschiedensten Rechtsgrundsätzen vertrauten KFOR-Truppen (Sicherheitspräsenz) sowie die UNMIK (zivile Präsenz) durch die Sicherheitsratsresolution 1244 (UNSCR 1244) der Vereinten Nationen mit der Lösung der Kosovo-Krise beauftragt. KFOR hat neben dem eigenen Schutz sowie der Gewährleistung der Beendigung des bewaffneten Konflikts, ein sicheres Umfeld und den Schutz der zivilen Präsenz internationaler Organisationen sowie der Flüchtlinge und Vertriebenen sicher zu stellen, Grenzüberwachungsaufgaben wahrzunehmen und die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, bis die internationale zivile Präsenz die Verantwortung für diese Aufgabe übernehmen kann.⁴

Grundsätzlich ist aber die internationale zivile Präsenz für die Aufrechterhaltung der zivilen öffentlichen Ordnung, namentlich durch Schaffung örtlicher Polizeikräfte und in der Zwischenzeit durch die Dislozierung internationalen Polizeipersonals für den Dienst im Kosovo verantwortlich.⁵

³ Vgl. hierzu *Marie Amelie Frein von Godin*, Das albanische Gewohnheitsrecht, in: *Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaft* 1953, S. 2 ff., insbes. S. 67 ff. und S. 122 ff. Wenn dieses durchaus unterschiedlich interpretierte Rechtssystem pauschal als System der Blutrache gekennzeichnet wird, sollte nicht verkannt werden, dass der Entstehungszeitraum dieser niedergeschriebenen Rechtsätze mit dem des deutschen „Sachenspiegels“ in etwa gleich ist, der neuzeitliche Rechtsentwicklungen erst im Anfang begründete. Wichtig ist eben, dass durch eine ganz anders geartete historische Entwicklung neuzeitliche und demokratische Rechtsgrundsätze in diesem Raum erst zu unserer Zeit entscheidenden Einfluss gewinnen können.

⁴ Vgl. UNSCR 1244, Nr. 9 lit. a, b, c, g und d.

⁵ UNSCR 1244, Nr. 11 lit. i. Im Gegensatz zu der zur Zeit möglichen teilweise Rückkehr serbischer Sicherheitskräfte in die „Ground Safety Zone“ gemäß dem Militär-Technischen Abkommen zwischen KFOR und der Bundesrepublik Jugoslawien vom 9. Juni 1999 außerhalb des Kosovo ist die Rückkehr serbischer Sicherheitskräfte in den Kosovo, die gemäß UNSCR 1244 Nr. 4 in Verbindung mit Anlage 2 nur für begrenzte Verbindungsabschnitte, Minenräumung, Präsenz an Stätten serbischen Kulturgutes und an Grenzübergängen vorgesehen wäre, wohl zur Zeit schon deshalb ausgeschlossen, weil eine erhebliche Vergrößerung der tatsächlichen Schwierigkeiten zu erwarten wäre. Ohnehin wären hierzu ergänzende vertragliche Vereinbarungen erforderlich, um Aufgaben, Kompetenzen, Kontrolle und Budgetierung dieser zurückkehrenden Einheiten mit nachprüfbarer Sicherheit verbindlich zu gewährleisten. Überschauen werden darf auch nicht, dass der jugoslawische Staat gegen die NATO eventuell wegen der Luftangriffe nach wie vor wesentliche Schadensersatzforderungen geltend zu machen beabsichtigt, die auch bei einem Abkommen über die Rückkehr jugoslawischer Kräfte in den Kosovo zumindest zum politischen Diskussionsgegenstand werden könnten.

III. Das Undertaking als Grundlage der Auflösung der UCK

Die gemäß UNSCR 1244 vorgesehene Demilitarisierung der albanischen Befreiungsarmee im Kosovo ist nach der Selbstverpflichtung der UCK gegenüber KFOR (Undertaking) vom 21. Juni 1999 innerhalb von 90 Tagen durchgeführt worden. Damit sind das Tragen von Uniformen und Abzeichen sowie der Besitz und das Führen von nicht ausdrücklich genehmigten Waffen untersagt. Freiwillig von der UCK im Rahmen der Regeln des Undertaking übergebene Waffenbestände werden in besonderen Depots durch KFOR verwahrt.⁶ Nach Auswahl durch UNMIK und KFOR ist Personal der ehemaligen UCK in das zivile Hilfskorps KPC überführt worden, das unter Anleitung ausschließlich zivile Aufgaben durchführt und Waffen lediglich kontrolliert zum Eigenschutz besitzt.⁷

IV. Gewährleistung öffentlicher Sicherheit und Ordnung nach der Joint Declaration

Nach der gemeinsamen Erklärung von KFOR und UNMIK zur Durchführung ihrer Mission nach UNSCR 1244 vom 18. August 2000 (Joint Declaration) werden UNMIK und KFOR das im Kosovo gemäß den UNMIK Regulations 1999/1 und 1999/24 geltende Recht beachten, soweit dies nicht mit der Durchführung ihres Mandats gemäß UNSCR 1244 im Widerspruch steht.⁸ Das für KFOR geltende Mandat wird sowohl durch die UNSCR 1244 als auch durch von NATO/KFOR in Wahrnehmung ihrer diesbezüglichen Verantwortung geschaffene Rechtsgrundsätze bestimmt.

V. Operationelle Rechtsgrundsätze für KFOR zur Wahrnehmung öffentlicher Sicherheitsaufgaben

Die vorbenannten Rechtsgrundsätze werden durch KFOR in Form von für alle truppenstellende Nationen grundsätzlich verbindlichen Operationsplänen umgesetzt. Die Rechtsgrundlagen gemeinsamen militärischen Handelns werden in den Grundsatzbeschreibungen zu den operativen Zielen und in den „Rules of Engagement“, den Einsatzrichtlinien, festgelegt, die allerdings nach wie vor militärischer Geheimhaltung bedürfen. Bei Zugrundelegung des Rechts des bewaffneten Konflikts sowie anderer einschlägiger humanitärer Rechtsgrundsätze legen diese Einsatzrichtlinien auf der Grundlage genereller NATO-Vorschriften Pflichten und Möglichkeiten des militärischen Handelns sowie die Genehmigung hierzu auf verschiedenen Einsatzebenen fest. Dabei ist eine flexible Anpassung dieser Regeln an die aktuelle politische und militärische Lage möglich, da die Regeln in Form einer veränderbaren Matrix aufgebaut sind. Es werden sowohl die Erfüllung des militärischen Einsatzauftrages als auch die primäre Gewährung öffentlicher Sicherheit und Ordnung einschließlich des Schutzes aller im Kosovo lebenden Personen im Rahmen der militärischen Möglichkeiten sicher gestellt.

Neben der hier nicht näher zu beschreibenden militärischen Auftragsdurchführung gewährleisten diese Regeln die Möglichkeit primärer Sicherheitsmaßnahmen wie Personen- und Sachkontrollen, Durchsuchungen und Beschlagnahmen

sowie vorläufiger Ingewahrsamnahme und erforderlichenfalls militärischer Zwangsanzuwendung gegenüber bewaffneten und unbewaffneten Zivilisten, die nicht als Mitglieder gegnerischer Streitkräfte oder bewaffneter Gruppen anzusehen sind. Einsatzzweck dieser Maßnahmen können sowohl der Schutz der KFOR selbst, der zivilen Präsenz einschließlich internationaler Organisationen wie z. B. des ICTY während der Untersuchung von Massengräbern, als auch der Schutz ziviler Personen oder die Aufrechterhaltung öffentlicher Sicherheit und Ordnung, wie beispielsweise der allgemeinen Bewegungsfreiheit sein. Im Gegensatz zum Recht des bewaffneten Konflikts, wo die Bekämpfung eines eindeutig erkannten militärischen Ziels mit allen zu Gebote stehenden militärischen Mitteln verzugslos möglich wäre, sind die KFOR-Einsatzrichtlinien neben dem absolut festgeschriebenen Recht zur Selbstverteidigung vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geprägt. So wird Schusswaffengebrauch in aller Regel beispielsweise nur gegen eine eindeutig gefährliche Person nach vorheriger Androhung zulässig sein und muss sofort beendet werden, wenn der verfolgte Zweck erreicht ist.

Dabei findet die beschriebene grundsätzliche Subsidiarität der Handlungen von KFOR zur Gewährleistung öffentlicher Sicherheit und Ordnung durchaus Beachtung. So wird KFOR beispielsweise bei schweren Verbrechen nur unmittelbar ohne Beteiligung ziviler Sicherheitsorgane eingreifen, falls in Anwesenheit der Truppe schwere Verbrechen geschehen oder unmittelbar drohen. Als solche schweren Verbrechen müssen Totschlag/Mord, Vergewaltigung, Schwere Körperverletzung, Schwere Bedrohung, Brandstiftung, Entführung, Raub, Drogen- und Menschenhandel, Aktionen krimineller Vereinigungen sowie der offenkundige Besitz unerlaubter Waffen verstanden werden. KFOR wird aber nur vorläufige Maßnahmen einleiten. Die Verantwortung zur weiteren Ermittlung und Ahndung soll sobald als möglich von den zuständigen zivilen Organen übernommen werden.

Dass die Abstimmung und Anwendung solcher gemeinsamer Einsatzrichtlinien durch auf unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen basierende Streitkräfte nicht einfach ist, kann hier anhand von zwei Beispielen dargestellt werden.

So sehen die nationalen Rechtsordnungen verschiedener KFOR-Streitkräfte die Abgabe eines Warnschusses im Fall der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit nicht vor.⁹

⁶ Vgl. UNSCR 1244, Nr. 9 lit. b und Nr. 15; Undertaking Nr. 23 lit. h und f.
⁷ Vgl. hierzu UNMIK Regulation 1999/8 sowie ergänzende Verwaltungsvorschriften. Die in der KPC verwendeten Dienstgrade sind im Übrigen zivil ausgestaltet.

⁸ Vgl. Joint Declaration Nr. 1, somit ist im Wesentlichen das im Kosovo vor Verlust der Autonomie am 23. März 1989 geltende Recht anzuwenden, soweit dies mit internationalen Menschenrechtsstandards vereinbar ist. Erforderlichenfalls ist die Ergänzung durch gleichermaßen kompatibles später entstandenes Recht möglich. Vgl. hierzu UNMIK Regulations 1999/1 und 1999/24. Somit können einzelne truppenstellende Staaten bei der Missionsdurchführung nicht einfach nationale Rechtsgrundsätze anwenden.

⁹ Zum Recht des Schusswaffengebrauchs der Bundeswehr im Bereich der Bundesrepublik Deutschland vgl. § 15 des Unmittelbaren Zwangsgesetzes der Bundeswehr (UZwGBW), wo der Alarmschuss, nicht aber der eigentliche Warnschuss zugelassen wird.

Bei KFOR aber werden Warnschüsse im Rahmen der Androhung zulässigen Schusswaffengebrauchs zulässig sein, oder um die deutliche Entschlossenheit zur Auftragsdurchführung anzuzeigen. Somit besteht für KFOR die Möglichkeit zur Abgabe von Warnschüssen bei Auftragsdurchführung, wenn dies in Anbetracht der konkreten Situation geboten und verhältnismäßig ist.

Nationale Rechtsordnungen mögen im eigenen Land Einschränkungen für die Streitkräfte bei der Aufruhrbekämpfung vorsehen, dies könnte sich sowohl auf Einsatzmittel als auch auf verschiedene Einsatzoptionen beziehen.

Bei KFOR ist der Einsatz von Mitteln der Aufruhrbekämpfung gegen Personen, die nicht bewaffneten Gruppen angehören, in der Regel an den Zustimmungsvorbehalt einer hohen Entscheidungsebene gebunden, notifizierte Vorbehalte verschiedener Kontingente werden natürlich beachtet.

Dennoch kann der Einsatz von Aufruhrbekämpfungsmitteln je nach Lage dringend geboten sein. In diesen Fällen sollte nach dem den Einsatzrichtlinien grundsätzlich innewohnenden Gebot der Verhältnismäßigkeit von Einsatz und Einsatzmitteln die Verwendung von Aufruhrbekämpfungsmitteln grundsätzlich als minder schweres Mittel zugelassen sein.

VI. Grundlagen der Zusammenarbeit von KFOR mit Sicherheitsorganen der zivilen internationalen Präsenz

Aufgrund der allgemeinen unsicheren Situation zu Beginn der Mission sowie dem Fehlen von Sicherheitskräften der internationalen Präsenz war KFOR zunächst weitgehend für die öffentliche Sicherheit verantwortlich. Die notwendigen Maßnahmen, die zeitlich beschränkt sogar die Führung von Gefängnissen mit einschlossen, konnten nur vorläufig sein. Schrittweise werden diese Aufgaben nun von einem allerdings nach wie vor mit Schwierigkeiten behafteten zivilen Justiz- und Polizeisystem übernommen.

Zunächst ist die Sicherheitssituation nach Regionen oder auch konkreter Einstufung der aktuellen Sicherheitslage nach wie vor ganz unterschiedlich, was beispielsweise in verschiedenen Sperrstundenregelungen oder auch in unterschiedlicher Verantwortlichkeit für die originäre polizeiliche Verantwortung für die öffentliche Sicherheit, der „Police Primacy“, Ausdruck findet. Neben der unterschiedlichen nationalen Zusammensetzung von KFOR sind aber auch die Polizeikräfte der internationalen zivilen Präsenz aus verschiedenen Nationen mit unterschiedlichen polizeirechtlichen Standards zusammengesetzt. Daneben werden lokale Polizeikräfte (KPS) zur schrittweisen Übernahme der Aufgaben öffentlicher Sicherheit herangebildet, deren Situation als nicht einfach zu bezeichnen ist.

Die Verknüpfung und Anwendung des vor Ort geltenden Polizei- und Strafprozessrechts sowie anzuwendender internationaler Rechtsgrundsätze, aber auch die Ausgestaltung polizeitaktischer Ausbildungs- und Einsatzgrundsätze für Sicherheitskräfte der internationalen Präsenz soll im Wesentlichen durch entsprechende Einsatzhandbücher der zivilen

Präsenz geleistet werden,¹⁰ die allerdings keinen normativen Charakter haben und für KFOR aufgrund originärer rechtlicher Zuständigkeiten¹¹ nur als Richtschnur namentlich bei der Einhaltung des geltenden nationalen Rechts, soweit dies mit der Mission vereinbar ist,¹² dienen können, aber nicht verbindlich sind.

VII. Taktische Zusammenarbeit von KFOR mit Sicherheitsorganen der zivilen Präsenz

Als wesentliche Voraussetzung gemeinsamer Tätigkeit muss zunächst die Herstellung gemeinsamer Operationszentren und funktionierender Kommunikation auch vor Ort gelten. Gemeinsame Informationsgewinnung, Planung und Koordination der Einsatzkräfte sind unabdingbar, gemeinsame schnelle Kriseneinsatzkräfte müssen gebildet werden.

Sodann sind die eigentliche Polizeizuständigkeit und die Zuständigkeit für die militärische Sicherheit gegeneinander abzugrenzen.

Zur Polizeifunktion gehören sicherlich die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung in der zivilen Öffentlichkeit einschließlich präventiver polizeilicher Maßnahmen, die Durchführung von Ermittlungen, Festnahmen, Durchsuchungen, Beschlagnahmen und anderer polizeilicher Handlungen sowie die Wahrnehmung von Polizeiverwaltungsaufgaben wie beispielsweise die Genehmigung und Absicherung rein ziviler Demonstrationen oder die Durchführung und Überwachung des Pass- und Meldewesens in Abstimmung mit anderen Verwaltungsbehörden wie beispielsweise den örtlich zuständigen Kommunalverwaltungen.

Zum Bereich militärischer Sicherheit gehört die Abwehr militärischer Bedrohungen von innen und außen, wozu auch bewaffnete Banden zu zählen sind, die Verhinderung der Gefährdung der internationalen Präsenz und der Mission als solcher, aber auch die Unterstützung der zivilen Sicherheitspräsenz, wenn deren Kräfte nicht ausreichen.

Berücksichtigt man die unterschiedliche Sicherheitslage und die unterschiedliche Stärke der zivilen Sicherheitspräsenz, so bleibt festzustellen, dass sie originäre Aufgaben und Funktionen öffentlicher Sicherheit, wie Verkehrsüberwachung, Ermittlungen, Durchführung von Straßenpatrouillen, Betreiben von Kontrollpunkten, energische großflächige Suche nach verbotenen Waffen, Bekämpfung krimineller Organisationen sowie Aufruhrbekämpfung nicht immer durchführen kann. Eine gleiche Betrachtungsweise gilt sinngemäß für die Verwaltung der Justizvollzugsanstalten sowie die Durchführung von Grenzkontrollen. In den verschiedenen, durchaus von unterschiedlichen Nationen geprägten Verantwortungsbereichen der KFOR-Brigaden ist versucht worden,

¹⁰ Vgl. „Kosovo Law Enforcement Field Guide“ von UNMIK/OSCE aus 2000/2001 sowie „Manual on Police Policy and Procedures of the Office of the UNMIK Police Commissioner“ vom Januar 2001.

¹¹ Vgl. UNSCR 1244, Nr. 5, 6, 8 und 9, sowie Joint Declaration, Absatz I und II.

¹² Vgl. die Verpflichtung für KFOR hierzu in Joint Declaration Nr. 2.

diese originären Polizeizuständigkeiten in verschiedenen Phasen von KFOR an die zivile Sicherheitspräsenz zu übergeben. Neben tatsächlichen Schwierigkeiten wie wechselnder Sicherheitslage und unterschiedlicher ziviler Polizeipräsenz bilden aber auch unterschiedliche Abmachungen und Verfahrensweisen sowie unterschiedliche Begriffe und Definitionen ein großes Problem und behindern die einheitliche Gewährleistung öffentlicher Sicherheit wesentlich.

Wegen der noch unsicheren Situation ist flexibles, der jeweiligen Sicherheitssituation angepasstes polizeiliches Handeln unabdingbar. Als Grundvoraussetzung der Gewährleistung einer effizienten Zusammenarbeit im Bereich der öffentlichen Sicherheit müssten deshalb die einzelnen Sicherheitsorgane in ihrer grundsätzlichen Verantwortlichkeit einschließlich der jeweiligen örtlichen Zuständigkeit, der einzelnen Aufgaben öffentlicher Sicherheit und der jeweils zu ergreifenden polizeilichen Maßnahmen übergeordnet allgemeinverbindlich und -verständlich festgelegt werden. Diese Definitionen müssten allen handelnden Sicherheitsorganen verbindlich bekannt gemacht werden. Und da, wie dargelegt, die Lage regional unterschiedlich ist, müssten für genau festgelegte Verantwortungsbereiche der jeweilige polizeiliche Zustand in Form von grundsätzlichen Zuständigkeiten, die aktuelle Sicherheitslage sowie mögliche und gebotene polizeiliche Mittel und die jeweiligen Zuständigkeiten hierzu in Form einer flexiblen Matrix allgemeinverbindlich festgelegt, falls notwendig aktualisiert und den beteiligten Organen bekannt gemacht werden. Da die einschlägigen Definitionen einheitlich wären, bestünde die aktuelle Sicherheitsmatrix nur aus diesen zugeordneten Kürzeln, wäre also jederzeit leicht verfügbar. Dieses System wiederum wäre dem System der Einsatzrichtlinien von KFOR grundsätzlich ähnlich und würde die polizeiliche Zusammenarbeit insgesamt wesentlich verbessern und somit auch erleichtern.

Darüber hinaus müssten alle Sicherheitsorgane das anwendbare lokale Recht schon bei der Ausführung von Maßnahmen gerade mit dem Ziel späterer strafrechtlicher Ahndung durch lokale Justizorgane unter Führung der internationalen zivilen Präsenz kennen und bei ihrem Handeln zugrunde legen.¹³

VIII. Fallbeispiele der Zusammenarbeit zwischen KFOR und der zivilen Präsenz

Wegen der durch Aufruhr gekennzeichneten Situation in Mitrovica, die an den Brücken als Berührungspunkte der verfeindeten zivilen Bevölkerungsgruppen eskalierte, beschloss der SRSG die Errichtung einer Sperrzone zur Verhinderung von Gewalt und Aufruhr, die gemeinsam durch UNMIK und KFOR garantiert werden sollte. Taktische Führungsmittel, wie Kommunikations- oder Überwachungsmittel für Zivilpersonen wurden in dieser Zone verboten. Durchsuchungen und Beschlagnahmen bei Eintritt und Aufenthalt in dieser Zone waren möglich. Personen, welche die öffentliche Sicherheit gefährdeten, konnte gemäß UNMIK Regulation 1999/2 der Zutritt verboten werden, diese konnten auch entfernt werden.¹⁴ Gemäß UNMIK Regulation 1999/2 können KFOR und UNMIK Personen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören, den Zugang zu bestimmten Gebieten

und Örtlichkeiten verwehren. Als Störung der öffentlichen Ordnung wird jede Handlung verstanden, die generell den Zustand öffentlicher Sicherheit und Ordnung, die persönlichen Rechte Dritter, öffentliches und privates Eigentum oder die uneingeschränkte Aufgabenerfüllung öffentlicher Organe gefährdet.

Auf Grund der aktuellen Situation war direktes Handeln von KFOR in Abstimmung mit der zivilen Polizei unverzichtbar. Art. 187 des für Kosovo geltenden Strafgesetzbuchs sanktioniert die Nichtbefolgung eines Platzverweises mit einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren. Zwecks Gewährleistung dieser Sanktionsmöglichkeit sollte das exekutorische Handeln einschließlich der Ermittlungen eines Verstoßes in Einklang mit der geltenden Strafprozessordnung erfolgen. Die Verantwortung zur Durchsetzung lag nach den zwischen UNMIK und KFOR abgestimmten Verfahrensrichtlinien zunächst bei der von UNMIK geführten Polizei. KFOR handelte ausschließlich zur Durchsetzung von mit UNMIK abgestimmten operativen Zielen oder falls UNMIK die Kontrolle verlor. Die bisher nicht näher konkretisierte Dauer und der Geltungsbereich des Platzverweises sowie die maximale Dauer eines zur Durchsetzung erforderlichen vorläufigen Gewahrsams wurden bestimmt. Einheitliche Formblätter, eindeutige Identifikationsmöglichkeiten, dauernder Informationsaustausch sowie einheitliche Opportunitätserwägungen bei der Verhängung des Platzverweises wurden verbindlich festgelegt.

Als weiteres Beispiel dringend notwendiger Koordination zwischen KFOR und der zivilen Sicherheitspräsenz ist in Anbetracht des bereits geschilderten, grundsätzlich zumindest bei schweren Verbrechen in der geltenden lokalen Strafprozessordnung zwingend festgelegten Grundsatzes der Beteiligung des Ermittlungsrichters bei Beginn strafrechtlicher Ermittlungen auf die Sonderregeln für die Einbeziehung von gerade in der Anfangszeit durchgeführten Ermittlungshandlungen von KFOR und UNMIK in spätere Strafprozesse zu verweisen. Damit wird die Verwertung solcher durch KFOR und UNMIK gewonnenen Ermittlungsergebnisse im Fall der Nichterreichbarkeit als schriftliche Zeugenaussagen im späteren Ermittlungsverfahren des Untersuchungsrichters möglich, der oft zum Zeitpunkt der vorgenommenen Ermittlungen seine Arbeit noch nicht aufgenommen hatte. Bei aktuellen

¹³ Hierzu ist der „Kosovo Law Enforcement Field Guide“, der zwischen UNMIK, OSCE und KFOR abgestimmt wurde, eine gute Arbeitsanweisung, wenngleich er nicht, wie bereits dargelegt, für KFOR verbindlich ist. Als weiteres Beispiel für die Verpflichtung zur Anwendung lokalen Rechts durch die internationalen Sicherheitskräfte, wenn immer dies möglich ist, mag auch dienen, dass nach diesem die Ahndung von Verkehrsvergehen und sonstigen Ordnungswidrigkeiten den „Minor Offence Courts“, also Gerichten für geringe Vergehen, vorbehalten ist. Somit sollten Bußgelder ohne weitere Rechtsgrundlage weder durch UNMIK noch durch KFOR in eigener Zuständigkeit verhängt werden.

¹⁴ Einzelne Durchföhrungshinweise ergeben sich aus UNMIK Regulation 1999/2, die in neuester Fassung weiter spezifiziert wurde. Die Zulässigkeit des Platzverweises allgemein wird im europäischen Rechtssystem und auch im deutschen Polizeirecht, wenn auch mit unterschiedlichen Ausprägungen, nicht mehr bestritten, allerdings wird im nationalen Recht eine spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage gefordert. Vgl. hierzu etwa F. Racher in: H. Lixen/E. Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 2. Aufl. 1996, Rz. 268 ff.; F.-L. Kne Meyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2000, Rz. 212 ff.; E. Wagner, Kommentar zum Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen und zum MepOL, 1987, § 12, Rz. 6 ff.

Ermittlungshandlungen sollten aber über die UNMIK-Polizei Staatsanwaltschaft und Ermittlungsrichter von Anfang an in die Ermittlungshandlungen mit einbezogen werden.¹⁵

Als weitere Schwerpunkte einer möglichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, die der koordinierten Zusammenarbeit von UNMIK, KFOR und lokalen Strafverfolgungsorganen bei Kenntnis und Anwendung lokalen Rechts in Übereinstimmung mit anerkannten internationalen Rechtsgrundsätzen bedürfen, kann auf Fragen der Eigentumsrestitutions, namentlich im Bereich des Wohnungsnutzungsrechts und Eigentumsrechts einschließlich der Regulierung von Schwarzbauten, des Rechts zum Besitz und zum Führen von Waffen durch Privatpersonen, der Regeln zur Erhaltung und Bewirtschaftung des Waldbestandes, der Grenzkontrolle und -sicherung und der Unterbindung von Drogen- und Menschenhandel sowie Zoll- und Steuerverstößen sowie Eigentumsdelikten in schweren Fällen verwiesen werden.

Öffentliche Sicherheit kann bei Beachtung humanitärer und demokratischer Rechtsgrundsätze nicht gegen den Willen der

überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung gewährleistet werden. Dieser wiederum wird durch die geordnete Entwicklung und allgemein erfahrbare Durchsetzung dieser Rechtsgrundsätze wesentlich geprägt und entwickelt werden können. Viele KFOR-Soldaten haben trotz aller Schwierigkeiten von der Bevölkerung viel Anerkennung, Dankbarkeit und Zuspruch erfahren.

¹⁵ Vgl. im Einzelnen UNMIK Regulation 2000/17, die als Kompromiss einer langen Abstimmung zwischen KFOR und UNMIK bei kritischer Stellungnahme lokaler Juristen zustande kam. Die mögliche Einbeziehung der schriftlichen Aussagen einer nicht anwesenden und nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten zu ladenden internationalen Ermittlungsperson, z.B. eines KFOR-Soldaten, in die örtliche strafgerichtliche Hauptverhandlung ist sowohl grundsätzlich als auch betreffend die Art und Weise einer möglichen Einbeziehung umstritten und durch die vorliegende UNMIK Regulation nach wohl überwiegender Meinung nicht abgedeckt. Allgemein anerkannte Möglichkeiten internationaler Rechtshilfe sollten aber auch hier in jedem Fall anwendbar sein. Insgesamt wäre die Nichtverwertung von Ermittlungsergebnissen zu Kapitalverbrechen nur schwer erträglich. Schon deshalb sollten zum jetzigen Zeitpunkt die UNMIK-Polizei sowie die zuständigen lokalen Ermittlungsorgane von Anfang an in wichtige strafprozessuale Ermittlungen mit einbezogen werden.

Das Rückkehrrecht von Balkan-Vertriebenen – Nicht nur die Menschenrechte, sondern der Kernbestand des Völkerrechts ist berührt –

Hans-Joachim Heintze*

Die Geschichte der Menschheit ist reich an politisch begründeten Bevölkerungsumsiedlungen. Sie fanden unter den verschiedensten Bezeichnungen in der Staatenpraxis immer wieder statt. Die erste gewaltsame Bevölkerungsumsiedlung vollzog der assyrische Herrscher Tiglath-Pileser III. bereits 745 bis 727 v. Chr.¹ Die folgenden Jahrhunderte waren durch Verfolgungen und Ausweisungen als allgemeine Methoden des „religious cleansing“ gekennzeichnet, wobei insbesondere die Juden als einzige wahrnehmbare Minderheit betroffen waren. Im 19. und 20. Jahrhundert schließlich wurde erstmals nicht nur die Vertreibung, sondern die totale Zerstörung ethnischer Gruppen durch das Osmanische Reich angestrebt.² Diese von einer kritischen Öffentlichkeit bereits damals als Verbrechen gegen die Menschlichkeit bezeichneten Maßnahmen blieben ebenso ungesühnt wie weitere Vertreibungen im Ersten Weltkrieg. In der Literatur wird insbesondere kritisch vermerkt, dass letztlich mit den Nachkriegsverträgen die Vertreibungen sogar legitimiert wurden. In diesem Sinne kritisierte *de Zayas*, dass der Vertrag von Lausanne insofern ein schlechtes Vorbild für die weitere Völkerrechtsentwicklung abgeben habe, als er die gewaltsame Vertreibung eines Volkes erstmals vertraglich sanktioniert habe.³

Nach 1933 bediente sich das nationalsozialistische Deutschland der Vertreibung im großen Umfang als „volkstüm-politisches Mittel“.⁴ Die durch die Judenverfolgung vorangetriebene Immigration nach Palästina hatte ebenfalls massive

Bevölkerungsumsiedlungen zur Folge.⁵ Im gesamten Nahen Osten kam es darüber hinaus in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts zu weniger bekannten Vertreibungen von Armeniern und Kurden, mit deren Folgen die Staatengemeinschaft noch gegenwärtig konfrontiert wird.⁶

Die Vertreibungen im Gefolge des Zweiten Weltkrieges betrafen Millionen von Menschen und waren die brutalste und chaotischste Migration der Weltgeschichte. Die Vertreibung nach der Potsdamer Konferenz 1945 kostete Millionen Menschenleben und widersprach nach weitverbreiteter Auffas-

* *Dr. habil. Hans-Joachim Heintze* ist wiss. Mitarbeiter am IFHV, Bochum. Bei diesem Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Verfasser anlässlich der 11. Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK am 23. März 2000 gehalten hat.

¹ Vgl. A. Bell-Fialkoff, A Brief History of Ethnic Cleansing, in: Foreign Affairs 72 (1993), S. 111.

² Die Debatte um die Verurteilung des Völkermords an den Armeniern seitens der Türken von 1915/16 erregt heute noch die Gemüter. Vgl. „Verurteilung der Türkei wäre nicht hilfreich“ in SZ vom 27. April 2001, S. 8.

³ A.M. de Zayas, International Law and Mass Populations Transfers, in: Harvard International Law Journal 16 (1975), S. 223.

⁴ F. Ermacora, Die sudetendeutsche Frage, München 1992, S. 103.

⁵ J. Schechla, Ideological roots of population transfer, in: Third World Quarterly 14 (1993), S. 262.

⁶ Vgl. I.M. Khanna, A Study of the Legal Aspects of Population Movements in the Near East, in: International Institute of Humanitarian Law (Hrsg.), Yearbook 1989-90, S. 203 ff.

sung in der Literatur dem Kriegsrecht.⁷ Sie zeigte im vollen Umfang das destruktive Potenzial, das von Bevölkerungsumsiedlungen ausgeht.⁸ Ihre Konsequenzen wirken sich noch heute vielfach aus. So leben auf Grund der Bevölkerungsumsiedlungen auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion 65 Millionen frühere Sowjetbürger außerhalb ihrer Herkunftsländer, was die Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechts durch die Bevölkerung der Nachfolgestaaten erschwert.⁹ Zugleich wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass trotz der von der Staatengemeinschaft getragenen Versuche der friedlichen Streitbeilegung zwischen den verschiedenen ethnischen Gruppen in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion gewaltsame Konfrontationen nicht ausgeschlossen sind.¹⁰ Die Kaukasusregion bietet hier nach wie vor Anlass zur Besorgnis. Zu besonders tragischen Vertreibungsaktionen – die in Europa große Aufmerksamkeit erregten – kam es in der jüngsten Vergangenheit auf dem Balkan.

I. Kriegsziel: Vertreibungen

Der Zerfall der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien seit 1989/90 wurde durch Massenvertreibungen von Menschen aufgrund ihrer ethnischen Zugehörigkeit begleitet. Die Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien zwangen die Staatengemeinschaft zur Stellungnahme und völkerrechtlichen Bewertung. Die über Jahre hinweg von serbischen, kroatischen und bosnischen Soldaten und Freischärlern vorgenommenen, scheinbar sinnlosen Zerstörungen von Städten, Kirchen, Moscheen und kommunalen Einrichtungen im ehemaligen Jugoslawien dienten der „ethnischen Säuberung“ der beanspruchten Gebiete. Durch Terror, so beispielsweise auch durch systematische Vergewaltigungen,¹¹ wurde die Fluchtbewegung unter der nichtserbischen, nichtkroatischen oder nichtbosnischen Bevölkerung in Gang gehalten. Allein 1991 flohen aus Kroatien 200.000 Menschen ins Ausland, hinzu kommen 350.000 Binnenvertriebene.

Gleichwohl hatten die Flüchtlinge im Verhältnis zu den 20.000 Menschen, die 1991 in Kroatien getötet wurden, „Glück“.¹² Die Zahl belegt, mit welcher Brutalität der bewaffnete Konflikt im ehemaligen Jugoslawien ausgetragen wurde. Dennoch war dies erst der Beginn des Krieges auf dem Balkan. Schon 1992 wurde von Beobachtern darauf hingewiesen, dass die politischen Führungen nicht beabsichtigten, ein schnelles Ende der bewaffneten Auseinandersetzungen herbeizuführen.¹³ Von den Konfliktparteien wurde es bevorzugt, den Konflikt unterhalb der Schwelle eines internationalen bewaffneten Konflikts auf der Ebene vor allem der Freischärler fortzuführen zu lassen. Damit kam der relativ niedrige Schutzstandard des humanitären Völkerrechts für den nicht-internationalen Konflikt zur Anwendung.¹⁴ Jeder Sieg hätte dem Sieger exakte Verpflichtungen auferlegt und die Anwendung des humanitären Völkerrechts zur Stellung der Besatzungsmacht notwendig gemacht. Dass die Behandlung der Bevölkerung durch eine Besatzungsmacht eindeutig geregelten Pflichten unterliegt¹⁵ und vor allem Gebietswerbungen nicht zugelassen sind, zeigt das Beispiel Israels seit Jahren.¹⁶

Um exakte völkerrechtliche Pflichten zu umgehen, versuchten alle Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien, den

bewaffneten Konflikt mit dem Ziel weiterzuführen, diejenigen strategisch wichtigen Punkte zu erobern, die die Kontrolle von ganzen Landschaften ermöglichen. Zugleich wurden aus den verinnahmten Gebieten die andersethnische Bevölkerung vertrieben und Angehörige der eigenen ethnischen Gruppe angesiedelt.¹⁷

Der Westen blieb über lange Zeit passiv.¹⁸ Ausdruck dessen ist auch das erfolglose Peacekeeping-Engagement der Vereinten Nationen¹⁹ in Bosnien-Herzegowina, das „has also probably prolonged the conflict and the likely end result, in terms of the fragmentation of Bosnia, may not be very different than if the United Nations had never interposed forces“²⁰. In dieser Zeit kam es zu einer weitgehenden „ethnischen Säuberung“ der Siedlungsgebiete der drei Volksgruppen in Bosnien-Herzegowina. Als nachteilig muss auch angesehen werden, dass die europäischen Vermittler Lord Carrington und Cutleiro mit den Konfliktparteien über die Einrichtung sog. Ethnischer Kantone verhandelt hatten. Dies verließ den „ethnischen Säuberungen“ den „Hauch eines

⁷ Auf die dabei begangenen Rechtsverletzungen weist Frowein hin: „The 'orderly transfer' mentioned in the Potsdam Protocol was in fact a measure disregarding all standards of the law of war and resulting in the deaths of millions people.“ J.A. Frowein, The Reunification of Germany, in: American Journal of International Law 86 (1992), S. 157, Fn. 28. Vgl. dazu ausführlich A.-M. de Zayas, The German Expellees, Victims in War and Peace, New York 1993, S. 85 ff.

⁸ UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/17, S. 5, para. 11.
⁹ Vgl. UN-Doc. E/CN.4/1993/35, para. 178. Vgl. dazu auch C. Thiele, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenschutz in Estland, Berlin 1999, S. 32 ff.

¹⁰ Eine solche Konfrontation ist beispielsweise in Estland nicht undenkbar. Vgl. M.H. Wiegandt, The Russian minority in Estonia, in: International Journal of Group Rights 3 (1995), S. 109 ff.

¹¹ Vgl. H. Fischer, Grundlagen der völkerstrafrechtlichen Verfolgung von Vergewaltigungen im bosnischen Krieg, in: Sicherheit und Frieden 11 (1993), S. 71 ff.

¹² UNHCR (Hrsg.), Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt – 50 Jahre humanitärer Einsatz, Bonn 2000, S. 247.

¹³ Vgl. M.-J. Calic, Der Krieg in Bosnien-Herzegowina, Ursachen, Konfliktstrukturen, Internationale Lösungsversuche, Frankfurt/M. 1995, S. 103 und G. Gillissen, FAZ vom 5. Dezember 1992.

¹⁴ Diese wurde dann allerdings durch den Abschluss der Vereinbarung über die Anwendbarkeit und Durchsetzung des humanitären Völkerrechts zwischen den Konfliktparteien in Bosnien-Herzegowina vom 22. Mai 1992 aufgehoben. Vereinbarung abgedruckt in: HuV-I 5 (1992), S. 195. Aufschlussreich sind in dieser Hinsicht auch die UN-Rules of Engagement für die UN-Truppen in Bosnien, die zahlreiche rechtliche Grauzonen in diesem Konflikt zulassen. Vgl. P. Rowe, The United Nations Rules of Engagement and the British Soldier in Bosnia, International and Comparative Law Quarterly 43 (1994), S. 946 ff.

¹⁵ Vgl. K. Ipsen, Bewaffneter Konflikt und Neutralität, in: Völkerrecht, 4. Aufl., S. 1052.

¹⁶ Vgl. K. Piazolo, Der aktuelle Fall: Die Ausweisung von zwölf Palästinensern aus den besetzten Gebieten durch Israel, in: HuV-I 5 (1992), S. 36 ff.

¹⁷ So A.-R. Hartmann, Bericht von der Reise der Fact Finding Mission der EVP-Fraktion des Europäischen Parlaments vom 24.-26. Januar 1993 nach Skopje, S. 1. Die eigentliche Ursache für diese Politik sehen Wissenschaftler in der Geschichte, vor allem im nicht aufgearbeiteten „Genozid-Syndrom“. Vgl. I. Geiss, Hegemonie und Genozid: Das Serbien-Syndrom 1991/92, in: Europa Archiv 47 (1992), S. 428.

¹⁸ D. Eisermann, Der lange Weg nach Dayton, Baden-Baden 2000, S. 119.
¹⁹ Vgl. M. Bothe, Bosnia and Herzegovina: Farewell to UN peacekeepers – Farewell to UN peacekeeping?, in: International Peacekeeping 2 (1995), S. 130 f.

²⁰ J. Ingram, The International Response to Humanitarian Emergencies, in: K. Clements/R. Ward (Hrsg.), Building International Community, Canberra 1994, S. 172.

legitimen Ansatzes²¹. Als der Krieg 1995 endete, war mehr als die Hälfte der 4,4 Millionen Einwohner von Bosnien-Herzegowina vertrieben worden. Rund 1,3 Millionen waren Binnenvertriebene, 500.000 lebten als Flüchtlinge in benachbarten Staaten und ca. 700.000 hatten in Westeuropa, darunter 345.000 in Deutschland, Zuflucht gefunden.²² Die letzte Personengruppe hatte in den Gaststaaten zumeist den -flüchtlingsrechtlich relativ gering abgesicherten - Status von Bürgerkriegsflüchtlingen.²³

II. Das Dayton Abkommen

1. Im Focus: Menschenrechte

Erst die militärische Patt-Situation zwischen den Konfliktparteien und die diplomatische Initiative der USA führte 1995 zum Abkommen von Dayton und damit zu einer Friedens-, „Lösung“.²⁴ Die Konstruktion des Vertrages vom 22. November 1995²⁵ nach der Formel „drei Völker - zwei Entitäten“ schuf einen Staat auf dem Papier. Formal blieb der Staat Bosnien-Herzegowina somit erhalten, bestehend aus der muslimisch-kroatischen Föderation und der serbischen Republik²⁶ in Bosnien. Die zwei Teile basieren grundsätzlich auf der ethnischen Zugehörigkeit der Bevölkerungsmehrheit.²⁷ Durch die unter Kapitel VII angenommene Res. 1031 (1995) des UN-Sicherheitsrates wurde diese Konstruktion rechtsverbindlich bestätigt und mit der IFOR eine militärische Absicherung vorgenommen. Letztlich entstand damit eine Art Protektoratsstatus.

Im Mittelpunkt des Dayton-Abkommens steht die Sicherung der Menschenrechte, ein Anliegen, das angesichts der schrecklichen Menschlichkeitsverbrechen auf dem Balkan nicht verwundern kann. Der Begriff Menschenrechte wird in dem gesamten Dayton-Abkommen nicht weniger als 70 Mal genannt. Annex 6 des Dokuments enthält die Verpflichtung, allen Personen in Bosnien-Herzegowina ein Höchstmaß an international anerkannten Menschenrechten und Grundfreiheiten zu gewähren. Als solche werden diejenigen angesehen, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention und den einschlägigen UN-Konventionen verankert sind. Insgesamt werden 16 menschenrechtliche Instrumente genannt (11 Dokumente der UN, 4 des Europarats und das das humanitäre Völkerrecht verkörpernde Genfer Rot-Kreuz-Recht).

Die Idee zur Aufnahme einzelner Menschenrechtsdokumente geht auf den Carrington-Vorschlag von 1991 zurück.²⁸ Von der ursprünglichen Liste verschwand im Laufe der Verhandlungen die Europäische Sozialcharta, während die Rahmenkonvention des Europarats über den Schutz nationaler Minderheiten hinzukam.

Die spätere Entwicklung gab den Autoren des Abkommens insofern Recht, als in der Tat der Minderheitenschutz auf dem Balkan von höchster Priorität ist. Letztlich geht es darum, eine Teilung der Bevölkerung nach ethnischen Kriterien zu verhindern. Die bereits erfolgten „ethnischen Säuberungen“ werden nicht völkerrechtlich sanktioniert, womit der normative Kraft des Faktischen nicht das Wort gesprochen wird.²⁹ Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte die Staaten-

gemeinschaft hinsichtlich der Vertreibungen durchaus mit einem „Double-standards“³⁰ argumentiert.

Ausdrücklich werden im Dayton-Abkommen zudem 13 Menschenrechte genannt, die ohne jede Diskriminierung zu gewähren sind. Da nicht bekannt ist, warum gerade diese Rechte hervorgehoben wurden, kritisierten einige Autoren dies mit der Begründung, dass eine derartige Auflistung die Gefahr mit sich bringe, andere Rechte könnten als geringwertig angesehen werden.³¹ Freilich erscheint diese Debatte als akademisch, da angesichts der praktischen Probleme in Bosnien-Herzegowina vor allem die Sicherung des Kernbestandes der Menschenrechte und das Recht auf Freizügigkeit auf der Tagesordnung standen und stehen.

Sehr bedeutsam ist, dass die menschenrechtlichen Bestimmungen des Dayton-Abkommens nicht lediglich proklamiert werden, sondern mit verschiedenen Implementierungsmechanismen verbunden wurden. Zu nennen ist neben der verfassungsrechtlichen Absicherung und der Schaffung eines Verfassungsgerichts auch das Amt einer „Ombudsperson“. Auf Grund dieser Institutionalisierung, die mit einer engen Anbindung an die OSZE verbunden ist, wurde ein starkes Element der Menschenrechtskontrolle geschaffen, das bislang im allgemeinen Völkerrecht einzigartig dasteht.³² Frei-

²¹ M. Eisele, Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement, Frankfurt/M. 2000, S. 161.

²² UNHCR (Hrsg.), Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt - 50 Jahre humanitärer Einsatz (Fn. 12), S. 249.

²³ M. Wollenschläger/A. Schraml, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge im nationalen und internationalen Recht, in: HuV-17 (1994) 3, S. 128 ff.

²⁴ S. Oeter, Jugoslawien und die Staatengemeinschaft, in: Kritische Justiz 29 (1996), S. 15 ff.

²⁵ General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Text in: International Peacekeeping 2 (1995), S. 140 ff. Neben Bosnien-Herzegowina, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien unterschrieben auch Frankreich, Deutschland, Russland, Großbritannien, die USA und die EU diesen Vertrag.

²⁶ Vgl. J.C. Nemitz, The Legal Status of the Republika Srpska, in: Ost-europa-Recht 43 (1997), S. 89 ff.

²⁷ Vgl. SZ vom 23. November 1995, S. 10.

²⁸ P.C. Szasz, The Protection of Human Rights Through the Dayton/Paris Peace Agreement on Bosnia, in: American Journal of International Law 90 (1996), S. 306.

²⁹ Vielleicht hatten die Autoren der einschlägigen Passagen des Dayton-Abkommens das Beispiel Deutschlands vor Augen. Den im Gefolge des Zwei-Plus-Vier-Abkommens getroffenen Regelungen haften nämlich ein starkes Moment der „normativen Kraft des Faktischen“ an. Besonders eindringlich hat sich A.M. de Zayas mit den Legenden auseinandergesetzt, die sich um die Vertreibung ranken: „Dazu gehört die bequeme Behauptung von Politikern und Journalisten, wonach die Angloamerikaner diese Vertreibungen in Potsdam verordnet hätten. Darüber lesen wir ein klares Wort des seinerzeitigen amerikanischen Außenministers Byrnes: 'Die Potsdamer Übereinkunft anerkennt nur, dass die Aussiedlung von größeren oder kleineren Teilen der deutschen Bevölkerung unternommen werden sollte. Soweit es uns angeht, wollten wir unterschiedslose und ungelegte Vertreibungen umgehen und unnötige Härte für die deutsche Bevölkerung und unnötige Belastungen der Zonen, die sie aufnehmen müssen, vermeiden. Wir sahen ein, dass gewisse Aussiedlungen unvermeidlich waren, aber wir beabsichtigten in Potsdam nicht, zu Aussiedlungen anzuzusetzen oder in Fällen, wo andere Regelungen praktikabel waren, Verpflichtungen einzugehen.“ FAZ vom 4. November 1995.

³⁰ M.C. Bassiouni, Crimes against humanity in international criminal law, Dordrecht 1992, S. 310.

³¹ J. Sloan, The Dayton Peace Agreement: Human Rights Guarantees and their Implementation, in: European Journal of International Law 7 (1996), S. 208.

³² A. Blood, The OSCE and the Bosnian peace arrangement, in: Helsinki Monitor 7 (1996), S. 73 f.

lich ist die praktische Wirksamkeit bislang hinter den Erwartungen zurückgeblieben.

Vom völkerrechtstheoretischen Standpunkt ist schließlich zu begrüßen, dass die Menschenrechtsbestimmungen nicht isoliert von der gesamten Entwicklung in Bosnien-Herzegowina geregelt werden, sondern in einen Zusammenhang zu dem notwendigen Demokratisierung dieses Staates gebracht wurden. Folglich schrieb das Dayton-Abkommen vor, innerhalb von sechs bis neun Monaten Wahlen durchzuführen. Gefordert wurden zudem vertrauensbildende Maßnahmen zum Abbau militärischer Potenziale und Spannungen.

2. Schwierige Durchsetzung des Rückkehrrechts

Im Dayton-Abkommen wurde der – sich aus dem allgemeinen Menschenrechtsschutz ohnehin ergebende – Anspruch der Flüchtlinge auf Rückkehr in ihre Heimat nochmals ausdrücklich vereinbart. In Annex 7, Art. I Ziff. I des Abkommens von Dayton wird festgelegt: „I. All refugees and displaced persons have the right freely to return to their homes of origin.“ Eine Form der Umsetzung dieses Rechts findet sich in der bosnischen Rechtsordnung: „The Federation Constitution no longer contains a general right of settlement but does provide explicitly for the right of refugees and displaced persons to return to their homes of origin, and contains the usual provisions concerning property.“³³ Diese Festlegung entspricht der Verpflichtung aus Annex 7, Art. II, wonach in Bosnien-Herzegowina Bedingungen zu schaffen sind, die die Rückkehr gestatten.

Von Anbeginn gestaltete sich die Durchsetzung dieser Bestimmung als äußerst kompliziert. Schlaglichtartig wurde dies in Mostar Anfang 1996 deutlich, als der EU-Administrator *Koschnik* von aufgebracht Kroatien fast gelyncht wurde, nachdem er seinen Plan für einen kroatisch-muslimischen Stadtbezirk Mostars unterbreitet hatte. Kroatische Wurfkörper bestanden auf der Trennung der ethnischen Gruppen.³⁴ Auch die Durchführung der Wahlen erwies sich als sehr schwierig, da sie von ethno-politischen Spannungen überschattet wurden.³⁵ Dass es sich hierbei nicht um auf das Gebiet von Bosnien-Herzegowina beschränkte Einzelfälle handelt, machen die Ausführungen der Sonderberichterstatterin der UN-Menschenrechtskommission, *Rehm*, deutlich. Sie sprach davon, dass Kroaten zwar offiziell die Rückkehr der Serben willkommen heiße, in der Praxis aber erstens „physische Hindernisse für die Rückkehr wegen der verbreiteten Brandanschlag der Häuser“ bestünden, und dass es zweitens „subtilere legale und verwaltungstechnische Behinderungen“ gebe. Insgesamt kam *Rehm* noch im November 1995 zu dem Schluss, dass es „keinerlei Fortschritte in der Frage der Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen im gesamten Territorium des ehemaligen Jugoslawien“ gebe.³⁶

Auch fünf Jahre nach dem Abschluss des Dayton-Abkommens ist zu resümieren, dass die größten Probleme bei der Wiederherstellung multiethnischer Gemeinschaften bestehen. So hat die Minderheitenrückkehr bei weitem nicht die Fortschritte gemacht, die man sich vorgenommen hatte, um die „ethnische Säuberung“ rückgängig zu machen. Trotz

vielfältiger materieller Anreize lebten Ende 1998 immer noch mehr als 375.000 Kriegsflüchtlinge im Ausland. Über 860.000 Menschen fristeten als Binnenvertriebene ihr Dasein.³⁷ Der UNHCR sprach im Juni 1999 davon, dass die Zahl aller seit 1995 als Minderheit Zurückgekehrten 94.567 Menschen betrug, wobei aber offen gelassen wurde, wie viele davon später wieder abwanderten. 1997 gingen 33.837 Minderheitenangehörige zurück, davon 2.200 in die Republika Serbska.³⁸

Bis Ende 1999 waren die rund 395.000 Flüchtlinge, die Bosnien-Herzegowina während des Krieges verlassen hatten, wieder zurückgekehrt. Die meisten konnten jedoch nicht wieder in ihre früheren Wohnorte ziehen. Stattdessen ließen sie sich in Gebieten nieder, in denen ihre ethnische Gruppe die Mehrheit bildet. Ende 1999 gab es in Bosnien-Herzegowina noch immer 800.000 Vertriebene, die nicht in ihre früheren Wohnorte zurück konnten.³⁹

Als Ursache für die Nichtrückkehr von Minderheiten wird insbesondere die politische Repression der lokalen Machthaber angeführt, die Sondersteuern erheben und Personaldokumente verweigern. Aber auch die gefährliche Sicherheitslage, fehlende Unterkünfte und die *de-facto*-Enteignungen aufgrund zweifelhafter Eigentumsgesetze sind zu nennen. Selbst die Bildung einer Kommission zur Prüfung von Ansprüchen Vertriebenen konnte wenig ausrichten, da die Durchsetzung von Rechtsansprüchen vielfach unmöglich ist. So schätzt man, dass lediglich drei Prozent der Personen, denen die Kommission die Rücküberweisung ihres Grundeigentums zugesagt hatte, tatsächlich ihre Häuser wiederbekamen.⁴⁰

Erschwert wurde die Rückkehr generell durch die Existenz verfassungswidriger nebenstaatlicher Strukturen innerhalb der Föderation, nämlich der kroatisch kontrollierten Gemeinschaft Herceg Bosna und der bosniakischen Republik Bosnien-Herzegowina mit separaten Zahlungssystemen. Die ethnische Homogenisierung der Polizei- und Justizsysteme konnte nicht rückgängig gemacht werden. Die Arbeit der Gemeinsamen Kommissionen (Menschenrechtskammer und Ombudsperson) wurde durch die mangelnde Kooperation der bosnischen Behörden behindert. Gleichzeitig hielten die schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen an.⁴¹

³³ P.C. Szasz, The Protection of Human Rights Through the Dayton/Paris Peace Agreement on Bosnia, (Fn. 28), S. 313.

³⁴ Vgl. SZ vom 9. Februar 1996.

³⁵ Vgl. SZ vom 16. September 1996.

³⁶ Zit. nach „Bericht der Sonderberichterstatterin der UN-Menschenrechtskommission, *Elisabeth Rehm*, vom 3. November 1995 über die Lage der Menschenrechte im früheren Jugoslawien“, in: Internationale Politik 50 (1995) 12, S. 114.

³⁷ Office of the High Representative, Info, Sarajewo 1998, unter <http://www.ohr.int>.

³⁸ Dies berichtet M.-J. Calle, Stabilisierungspolitik in Bosnien-Herzegowina, in: Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie Wien, Heft 6/2000, S. 7.

³⁹ UNHCR (Hrsg.), Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt – 50 Jahre humanitärer Einsatz, (Fn. 12), S. 262.

⁴⁰ So Calle, Stabilisierungspolitik in Bosnien-Herzegowina, (Fn. 38), S. 7.

⁴¹ Vgl. D. Blumewitz, Das Recht von Flüchtlingen und Vertriebenen auf Rückkehr in ihre Wohnstätten und zu ihrem Besitz, in: J. Isensee/H. Lecheler (Hrsg.), Festschrift Leisner, Berlin 1999, S. 86 f.

3. Fünf Jahre nach Dayton

Die westlichen Staaten haben dem Problem der Rückkehr der Vertriebenen stets große Aufmerksamkeit zugewandt. Dies hatte neben prinzipiellen menschenrechtlichen Erwägungen sicher auch den Grund, dass sie aus innenpolitischen und wirtschaftlichen Gründen an einer schnellen Rückführung der Bosnier interessiert waren.⁴² So berichtet *Kobe*, dass die Bundeswehr 1997 in Bosnien im Rahmen der zivilmilitärischen Zusammenarbeit (CIMIC) herangezogen wurde, um die Bedingungen für die Flüchtlingsrückkehr zu erkunden. Damit wurde von der Bundeswehr ein Beitrag erbracht, der es ermöglichte, dass mittlerweile etwa 300.000 Bosnier Deutschland verlassen haben. Inzwischen steht die Minderheitenrückkehr für die CIMIC im Vordergrund.⁴³ Insgesamt wird vom UNHCR eingeschätzt, dass die internationale Gemeinschaft weiterhin beträchtliche Ressourcen aufwenden müsse, um den Rückkehrprozess „selbsttragend“ zu machen.⁴⁴

Auch heute – so ist leider zu konstatieren – herrschen in Bosnien immer noch Misstrauen, ethnische Intoleranz und Nationalismus. *Chandler* analysierte diese Symptome und spricht von einer schöneredeten Demokratie, die eher westlichem Wunschenken als den Realitäten im Lande entspreche.⁴⁵ Die Staatengemeinschaft hat sich in Bosnien-Herzegowina immer mehr in die Rolle einer Protektormacht verwickelt, anstatt die Verantwortung auf die bosnischen Eliten rückzuübertragen.⁴⁶ Eine Ursache dafür wird darin gesehen, dass man die Friedensmission dort mit den Patentrezepten angehen wollte, die nach dem Zweiten Weltkrieg funktioniert hatten.⁴⁷ Also wurde die Kraft auf den wirtschaftlichen Wiederaufbau, demokratische Wahlen und die Versöhnung gerichtet, obwohl die Situation dort eine ganz andere war. Schließlich ist Bosnien bis vor kurzem ein Entwicklungsland gewesen, das mit Planlosigkeit und Bürokratie zu kämpfen hatte. Zu sehr verließ man sich auf einen Wandel durch demokratische Wahlen. Die Analyse der jährlichen Wahlgänge ergibt ein wenig optimistisches Bild, da in allen Fällen die Mehrheit der national orientierten Parteien bestätigt wurde.⁴⁸ Letztlich ist die Hauptlehre aus dem westlichen Engagement in der Region die Notwendigkeit, den Balkan zu „de-balkanisieren“, d.h. konkrete Lösungen zu finden, die den örtlichen Gegebenheiten angepasst sind und lokale Traditionen berücksichtigen, aber zugleich einen Grundbestand an universellen demokratischen Regeln beachten.⁴⁹

III. Allgemeine völkerrechtliche Bedeutung des Rückkehrrechts

Angesichts all dieser Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Dayton-Abkommens verwundert es nicht, dass es Befürworter einer ethnischen Aufteilung Bosnien-Herzegowinas in den USA und in Deutschland gibt. Sie vertreten die Auffassung, dass dieser Staat nicht tatsächlich funktionieren werde und auf Dauer auf die Hilfe der Staatengemeinschaft angewiesen sei. Jeder Abzug der SFOR werde einen neuen Krieg auf dem Balkan hervorrufen.⁵⁰ Eingewandt wird auch, der Krieg habe in einem Maße Hasspotenzial angehäuft, dass eine Teil-

lung der Siedlungsgebiete verschiedentlich wünschenswert scheine.⁵¹

Dem sind ganz praktische Argumente entgegenzuhalten. Selbst wenn man ein Befürworter einer Sezession ist, so muss man doch zugeben, dass sie an Voraussetzungen geknüpft ist: „*The existence of a distinct, self-defined community or society within a state, compactly inhabiting a region, with overwhelmingly supports separatism.*“⁵² Genau dies ist in der infrage stehenden Region des Balkans nicht der Fall. Bereits bei der Einführung des Prinzips des Selbstbestimmungsrechts der Völker in das Völkerrecht wollte *Wilson* ethnische Momente bei der Grenzziehung auf dem Balkan berücksichtigt wissen, scheiterte aber an den praktischen Gegebenheiten.⁵³ In Bosnien-Herzegowina gibt es keine natürliche geographische, historische oder andersartig begründbare Grenze, nach der das Land plausibel geteilt werden könnte. Die Siedlungsgebiete der verschiedenen ethnischen Gruppen hängen nicht zusammen. Jede Teilung müsste also neue Migrationsschübe auslösen, die wiederum Vertreibungen bedeuten. Damit wäre zwangsläufig keine Stabilität zu erreichen, sondern Revanchismus hervorgerufen: „*Auf die Frage, wie die post-jugoslawische Staatenordnung bei einer Teilung seines Herzstückes Bosnien-Herzegowina stabilisiert werden könnte, wissen daher auch die Realpolitiker keine Antwort.*“⁵⁴ Der Kosovo-Krieg 1999 hat gezeigt, dass die Staatengemeinschaft eine Gesamtlösung im südoeuropäischen Raum unter Mitwirkung der regionalen Akteure erreichen muss. Dies setzt vor allem Demokratisierung voraus und „[g]erade die – vermutlich unerfüllbare – Forderung nach Rückkehr der Flüchtlinge signalisiert die Entschlossenheit des Westens, eine stabile und halbwegs gerechte Lösung zu finden.“⁵⁵

⁴² Diese Vorgehensweise führte zu heftigen Kontroversen in der deutschen Innenpolitik, vgl. Spiegel-Streitgespräch zwischen *Hans Koschnick* und *Günther Beckstein*, in: *Der Spiegel* 17/1997, S. 54 ff.

⁴³ *R. Kobe*, Entwicklung und Perspektiven der deutschen Zivil-Militärischen Zusammenarbeit (CIMIC-Einsätze), in: *HuV* 14 (2001) 1, S. 5.

⁴⁴ UNHCR (Hrsg.), *Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt – 50 Jahre humanitärer Einsatz* (Fn. 12), S. 264.

⁴⁵ *D. Chandler*, *Bosnia – Faking Democracy After Dayton*, 2. Aufl., London 2000, S. 181 ff.

⁴⁶ Vgl. Briefdebatte: Brauchen wir ein neues Dayton?, in: NATO-Brief: Fünf Jahre nach Dayton, Winter 2000/2001, Brüssel 2001, S. 22.

⁴⁷ So auch kritisch *H. Koschnick*, Vorbeugen statt Krieg – Gedanken und Erfahrungen zum Thema Prävention, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2001, Frankfurt/M. 2000, S. 9 ff.

⁴⁸ So *M. J. Calic*, Stabilisierungspolitik in Bosnien-Herzegowina, (Fn. 38), S. 14.

⁴⁹ *Th. M. Buchsbaum*, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa – Mehrwert für den Menschen oder Diplomatenzirkus?, in: *Jahrbuch Menschenrechte* 2001, Frankfurt/M. 2000, S. 95.

⁵⁰ So *M. J. Calic*, Stabilisierungspolitik in Bosnien-Herzegowina, (Fn. 38), S. 12.

⁵¹ Vgl. *M. Sassoli*, Der Konflikt im früheren Jugoslawien: Recht und Wirklichkeit, in: *W. Voit* (Hrsg.), *Humanitäres Völkerrecht im Jugoslawienkonflikt – Ausländische Flüchtlinge – Andere Rotkreuzfragen*, Bochum 1993, S. 8 ff.

⁵² *A. Heraclides*, *Secession, Self-Determination and Nonintervention – In Quest of a Normative Symbiosis*, in: *Journal of International Affairs* 45 (1992), S. 411.

⁵³ *B.A. Feinstein*, *Boundaries and Security in International Law and State Practice*, in: *Finnish Yearbook International Law* 3 (1992), S. 236.

⁵⁴ Vgl. *Calic*, Stabilisierungspolitik in Bosnien-Herzegowina, (Fn. 38), S. 12.

⁵⁵ *W. Oschlies*, *Dayton: Ruhe vor oder nach dem Balkansturm?*, in: *Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung*, Chur 1996, S. 61.

Hinzu kommen schwerwiegende völkerrechtliche Argumente gegen eine Teilung existierender Staaten.

1. Beziehungen zwischen Bevölkerung und Territorium

Verschiedentlich wurde kritisiert, die Völkerrechtswissenschaft habe die „Beziehungen zwischen Mensch und Raum noch nicht genügend erforscht“.⁵⁶ Gleichwohl steht außer Zweifel, dass ein Schutzobjekt des Selbstbestimmungsrechts das Siedlungsgebiet eines Volkes ist. Dieser Umstand resultiert aus der Erwägung, die Richter *Dillard* in seinem Sondervotum zum Westsahara-Fall hervorhob: *“It is for the people to determine the destiny of the territory and not the territory the destiny of the people.”*⁵⁷ In der deutschen Völkerrechtswissenschaft hat sich dafür die Formel des „Rechts auf die Heimat“ herausgebildet.⁵⁸ Gleichwohl ist die Norm, wonach ein Volk zum Verbleib an einem bestimmten Aufenthaltsort durch das Recht auf die Heimat berechtigt ist, im Völkerrecht nicht *expressis verbis* nachzuweisen.⁵⁹ Weder die UN-Menschenrechtsakte noch sonstige Zusatzverträge kennen ein ausdrückliches Recht auf die Heimat. Dennoch ergibt sich ein solches Recht aus dem Gesamtzusammenhang der Menschenrechte im Völkerrecht, denn ohne ein Verbot der Vertreibung könnten neben dem Selbstbestimmungsrecht der Völker auch viele politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte nicht wahrgenommen werden. Zudem ist auch deshalb auf die Existenz eines solchen Rechts zu schließen, weil das Völkerrecht seit langem ein klares Verbot der Massenausweisungen kennt und bei Umsiedlungen ein Rechtsanspruch des Einzelnen besteht, seine Zustimmung zu äußern. Somit knüpfte bereits das traditionelle Völkerrecht an die Bindung zwischen Territorium und Bevölkerung an. Dem entspricht Art. 13 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

Freilich definiert das Völkerrecht die Heimat nicht, sondern betrachtet sie als vorgegeben.⁶⁰ Gäbe es keine Verbindung zwischen den Menschen und ihrem Siedlungsgebiet, so könnte ein multiethnischer Staat alle Probleme durch die Umsiedlung von ethnischen Gruppen lösen. Welche völkerrechtliche Wertigkeit der Schutz einer Gruppe vor Vertreibung aus ihrem Siedlungsgebiet hat, wird daran deutlich, dass die zwangsweise Verdrängung von Gruppen gemäß Art. 2 der Völkermordkonvention den Tatbestand des Völkermordes erfüllen kann.⁶¹

Aus der Kodifikation der Staatennachfolge ergibt sich zudem, dass die Staaten das Territorium und die Bevölkerung als Einheit behandeln und zugleich mit einem dritten Element verbunden, dem der Beachtung der Normen des Völkerrechts in völkerrechtsgemäßen Nachfolgefällen. Das Völkerrecht schließt Nachfolgefälle nicht aus, obwohl es natürlich der „Existenz der gebietlichen Integrität und Souveränität der Staaten entscheidende Bedeutung für die Aufrechterhaltung des Friedens“ beimisst.⁶² Um so wichtiger ist unter Beachtung der friedensrelevanten Dimension der Staatennachfolge die Feststellung, dass territoriale Veränderungen, denen ein so erhebliches Maß an Störung der völkerrechtlichen Stabilität innewohnt, da sie die territoriale Integrität von Staaten berühren, unter strikter Beachtung des

Völkerrechts in seiner Gesamtheit stattfinden. Das bedeutet unter dem untersuchten Gesichtspunkt vor allem, dass die Bindung Bevölkerung und Territorium, oder anders ausgedrückt, das Recht auf die Heimat, ebenso respektiert wird wie die Menschenrechte, die „ethnische Säuberungen“ nicht zulassen.

2. „Ethnische Säuberung“ und Selbstbestimmungsrecht

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker berechtigt Völker, über ihr Schicksal selbst zu bestimmen. Da sich der völkerrechtliche Volksbegriff aber keineswegs ausschließlich ethnisch definiert, darf das Selbstbestimmungsrecht *„not be confused with ethnic isolationism“*.⁶³ Wie konsequent die Staatengemeinschaft bislang dieser Auffassung gefolgt ist, zeigt die gewohnheitsrechtliche Geltung des *uti possidetis*-Prinzips.⁶⁴ Demnach hat ein Volk zwar das Recht zur Staatsbildung, kann dies aber nur auf dem Gebiet des Vorgängerstaates vollziehen. Der Neustaats ist zur Respektierung der Grenzen des Vorgängerstaates (bzw. der -verwaltung) verpflichtet, selbst wenn diese – wie im Falle der Kolonien zumeist anzunehmen – willkürlich entgegen den Grenzen der Siedlungsgebiete von Völkern oder ethnischen Gruppen gezogen wurden. Unter Beachtung dieses Prinzips konnte zwar die Entkolonisierung, nicht aber in jedem Fall auch das Selbstbestimmungsrecht der Völker durchgesetzt werden. Selbst bei offensichtlich unter Verletzung des Selbstbestimmungsrechts von Völkern zustande gekommenen Staaten wurde der Grundsatz der Beibehaltung der alten Grenzziehungen durch die Vereinten Nationen befolgt.⁶⁵

Der IGH äußerte sich im Grenzstreit zwischen Burkina Faso und Mali ausdrücklich zur rechtlichen Bedeutung des *uti possidetis*-Prinzips. Er nannte es ein allgemeines Prinzip, das logisch mit der Unabhängigkeit verbunden sei, um die Stabilität des neuen Staates zu schützen. Nur scheinbar bestünde ein Widerspruch zum Selbstbestimmungsrecht der Völker, da *„the maintenance of the territorial status quo in Africa is often seen as the wisest course“*.⁶⁶

⁵⁶ O. Kimmich, Heimat, in: I. Seidl-Hohenveldern (Hrsg.), Lexikon des Rechts, Völkerrecht, S. 131.

⁵⁷ International Court of Justice, Reports 1975, S. 114.

⁵⁸ So von A.-M. de Zayas, The Right to One's Homeland, Ethnic Cleansing, and the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, in: Criminal Law Forum 6 (1995), S. 257 f.

⁵⁹ O. Kimmich, Heimat, (Fn. 56), S. 131.

⁶⁰ O. Kimmich, Das Recht auf die Heimat, Bonn 1989, S. 19.

⁶¹ Zur Ungenauigkeit der in der Völkermordkonvention verwendeten Begriffe und der daraus entspringenden Rechtsstaatsprobleme vgl. M.C. Bassiouni, Crimes Against Humanity: The Need for a Specialized Convention, in: Columbia Journal of Transnational Law 31 (1994), S. 478.

⁶² E. Klein, Völker und Grenzen im 20. Jahrhundert, in: Der Staat 23 (1993), S. 360.

⁶³ So der US-Vertreter *Abrams* im UN-Menschenrechtsausschuss, zit. nach United States Information Service, Embassy of the United States of America (Hrsg.), U.S. Policy Information and Texts vom 3. Februar 1993.

⁶⁴ J. Kläbers/R. Lefebvre, Africa: Lost between Self-Determination and *uti possidetis*, in: C. Brölmann/R. Lefebvre/M. Zieck (Hrsg.), Peoples and Minorities in International Law, Dordrecht 1993, S. 65.

⁶⁵ Vgl. H.-J. Heintze, Völker im Völkerrecht, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl., München 1999, S. 366.

⁶⁶ International Court of Justice, Reports 1986, The Hague 1986, S. 567.

Damit wird in erster Linie politisch argumentiert. So verwundert es auch nicht, dass Kritiker wegen des Beharrens der Staatengemeinschaft auf dem Prinzip des *uti possidetis* verschiedentlich die Existenz eines wirklichen Selbstbestimmungsrechts leugnen.⁶⁷

In der jüngsten Vergangenheit wurde das *uti possidetis*-Prinzip beim Untergang des ehemaligen Jugoslawiens und der Sowjetunion auch auf die Innengrenzen dieser Föderationen angewendet. Diese Innengrenzen wurden damit wie existierende internationale Grenzen behandelt. Zweifellos ist das *uti possidetis*-Prinzip damit heute von größter praktischer Bedeutung.⁶⁸ Das zeigt sich besonders anschaulich bei den Regelungen bezüglich Bosnien-Herzegowinas und des Kosovo, die an der Fiktion der Staatlichkeit festhalten, obwohl die Staatsmacht nicht im ganzen Staat effektiv ausgeübt wird. Dass die Staatengemeinschaft derart auf das *uti possidetis*-Prinzip fixiert ist, lässt sich nur aus der Furcht vor einer völligen gebietlichen Neuordnung ganzer Regionen erklären.

Auch im Falle Zyperns beharrt der UN-Sicherheitsrat auf der territorialen Integrität. In seiner Resolution 716 (1991) vom 11. Oktober 1991 konstatierte er einen Staat Zypern, „*der aus zwei politisch gleichberechtigten Volksgruppen besteht*“. Folglich fordert er die Bildung einer „*bizonalen Föderation*“ und den Ausschluss „*jedweder Form der Teilung oder Sezession*“. Die Bildung der Türkischen Republik von Nordzypern wurde bereits mit den Resolutionen 541 (1983) und 550 (1984) als ein mit dem Völkerrecht unvereinbarer Sezessionsakt bezeichnet. Obwohl ursprünglich das Sezessionsproblem und das Schicksal der 1610 nach der türkischen Invasion vermissten Personen als humanitäres Problem im Vordergrund standen, blieb die Frage der „*ethnischen Säuberung*“, die allerdings nicht so bezeichnet wurde, auf der Tagesordnung. Immerhin sind 200.000 griechische und 79.000 türkische Zyprioten davon betroffen. Sie wurden gezwungen, ihre traditionellen Siedlungsgebiete zu verlassen und wurden somit Flüchtlinge.⁶⁹ Dass die Vertreibung schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen mit sich brachte, macht die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall *Loizidou v. Türkei* deutlich.⁷⁰

Durch die Vertreibung oder Ansiedlung von anderen Gruppen – das zeigt das Beispiel Nordzypern ebenfalls – können die Identität eines Volkes und die Fähigkeit zur Entscheidung über das eigene Schicksal zerstört werden. Beide sind somit schwere Verletzungen des Selbstbestimmungsrechts der Völker.⁷¹ Bevölkerungsumsiedlungen sind ein besonders tückisches Instrument zur Unterlaufung des Selbstbestimmungsrechts, da damit zum einen die Gefahr der Zwangsassimilierung der abseits von ihrer Heimat angesiedelten Menschen besteht. Zum anderen kann durch die Ansiedlung anderer ethnischer Gruppen erreicht werden, dass traditionelle Mittel der Ermittlung des Volkswillens wie Wahlen oder Plebiszite an ihre Grenzen stoßen. Zutreffend stellt Kirby fest, dass „*in a situation where a settler population has become a majority, automatic exercise of democratic rights by that majority may invite the 'take-over' of the territory, achieving by the ballot box what they had failed to achieve by armed annexation.*“⁷²

Dass es sich dabei nicht um theoretische Erwägungen handelt, zeigt das Beispiel Bosnien-Herzegowinas überdeutlich. Da der Staat praktisch entlang der ethnischen Grenzen geteilt ist, „*the chances for rebuilding an ethnically mixed society are slim.*“⁷³ Diese faktische Situation im Augenblick darf die Staatengemeinschaft jedoch nicht davon abhalten, weiterhin auf ihre Rechtsprinzipien zu bestehen und ein Rückkehrrecht für die Flüchtlinge zu fordern.

3. Humanitärer Verbot der Vertreibung

Vertreibungen finden grundsätzlich in völkerrechtlichen Ausnahmesituationen statt, die vom Aggressionskrieg, der Okkupation bis zu inneren Konflikten und massiven Menschenrechtsverletzungen reichen. Allerdings kennt das Kriegsrecht, insbesondere die Haager Landkriegsordnung von 1907,⁷⁴ kein explizites Verbot der Vertreibung. Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, die Vertreibung sei zulässig. Vielmehr wird in der Literatur vielfach die Meinung vertreten, das Kriegsrecht gehe von einem Recht auf die Heimat aus.⁷⁵ Folglich sei „*coerced population displacement from occupied territory*“ nur dann zulässig, wenn die militärische Notwendigkeit dies erfordere.⁷⁶ Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass aus der Sicht des Kriegsrechts Vertreibungen nur beim Vorliegen spezieller Voraussetzungen zulässig sind.

Die über die militärische Notwendigkeit hinausgehende Politik der Vertreibung wurde erstmals 1942 in der Allied Declaration on German War Crimes bewertet. Das Dokument kommt zu der Feststellung, dass es sich bei den „*forced resettlements*“, die letztlich als „*volkstumspolitisches*“ Mittel der Durchsetzung nationalsozialistischer Ziele dienen, um Akte des Terrors handle. Die erste positiv-rechtliche Verankerung stellt Art. 6 lit. b und c des Nürnberger Statuts⁷⁷ dar. Demnach sind Deportationen zum Zwecke der Zwangsarbeit Kriegsverbrechen, während sonstige Deportationen nur dann Verbrechen gegen die Menschlichkeit darstellen, wenn sie in Verbindung mit einem Kriegsverbrechen oder

⁶⁷ J. Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht – Opium für die Völker, in: E. Reiter (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, Graz 1996, S. 11.

⁶⁸ Vgl. die Nachweise bei C. Simmler, Das *uti possidetis*-Prinzip, Berlin 1999, S. 212 ff.

⁶⁹ G. Ioannides, The Turkish Invasion in Cyprus, the Missing Persons and the Refugees, in: Thesaurus Acaestius, Vol. XIII, S. 87.

⁷⁰ H.-J. Heintze, Europäischer Menschenrechtsgerichtshof und Durchsetzung der Menschenrechtsstandards des humanitären Völkerrechts, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 33 (2000) 12, S. 507.

⁷¹ Zit. nach UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/17, S. 100.

⁷² M. Kirby, Population Transfer and the Right to Self-Determination: Differences and Agreements, in: D. Goldberg (Hrsg.), Report of the Unrepresented Nations and Peoples Organization Conference on Population Transfer, S. 70.

⁷³ E. Andersen, The Role of Asylum States in Promoting Safe and Peaceful Repatriation under the Dayton Agreements, in: European Journal of International Law 7 (1996), S. 197.

⁷⁴ In: Reichsgesetzblatt 1910, S. 107.

⁷⁵ O. Triffterer, Bestandsaufnahme zum Völkerstrafrecht, in: G. Hanke/ G. Stuby (Hrsg.), Strafgerichte gegen Menschenrechtsverbrechen: Zum Völkerstrafrecht 50 Jahre nach den Nürnberger Prozessen, Hamburg 1995, S. 197.

⁷⁶ M.S. McDougal/F.P. Feliciano, The International Law of War, Transnational Coercion and World Public Order, Dordrecht 1994, S. 806 f.

⁷⁷ In: UNTS 82, S. 279.

Verbrechen gegen den Frieden begangen wurden. Allerdings wird der Begriff der Deportation im Nürnberger Statut nicht definiert, so dass auf die Haager Landkriegsordnung zurückgegriffen werden muss.

Das Alliierte Kontrollratsgesetz Nr. 10⁷⁸ entspricht grundsätzlich dem Art. 6 des Nürnberger Statuts, enthält aber den entscheidenden Unterschied, dass die Deportation unabhängig von anderen Straftaten als Verbrechen gegen die Menschlichkeit unter Strafe gestellt wird. In der Praxis bedeutet dies, dass die Vertreibung nicht nur wegen der universellen Anerkennung ihrer Strafbarkeit ein internationales Verbrechen ist, sondern auch eine Angelegenheit der Völkergemeinschaft betrifft.

Die rechtswidrige Deportation wird im Art. 147 des IV. Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zum Schutze von Zivilpersonen in Kriegszeiten⁷⁹ als Verletzung des humanitären Völkerrechts bezeichnet. Diese Formulierung musste gewählt werden, weil Art. 49 eine vollständige oder teilweise Evakuierung von Zivilpersonen erlaubt, wenn und solange die Sicherheit der Bevölkerung oder zwingende militärische Gründe diese Maßnahme erforderlich machen. Freilich ist sie unmittelbar nach Beendigung der Feindseligkeiten wieder rückgängig zu machen. Art. 85 Zusatzprotokoll I unterstreicht diese Verpflichtung und verbietet ungerechtfertigte Verzögerungen bei der Heimführung von Kriegsgefangenen oder Zivilpersonen.

Es ist auffällig, dass sich der UN-Sicherheitsrat nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes zunehmend mit der friedensgefährdenden Dimension von Menschenrechtsverletzungen beschäftigte. Der Rat vermied es allerdings, sich zu konkreten Menschenrechtsverletzungen zu äußern und stellte seine Argumentation stattdessen auf Verletzungen des humanitären Völkerrechts ab.⁸⁰ Diese Haltung des Sicherheitsrates wird auch in Bezug auf „ethnische Säuberungen“ deutlich. Ausdrücklich wurde die Praxis der „ethnischen Säuberung“ erstmalig in der Resolution 780 (1992) vom 13. August 1992 angesprochen, indem der UN-Sicherheitsrat „entschieden alle Verletzungen des humanitären Völkerrechts, einschließlich derjenigen im Zuge der Praxis der 'ethnischen Säuberung' (verurteilt)“. Offenkundig bringt der UN-Sicherheitsrat die „ethnischen Säuberungen“ in eine Verbindung zum Kriegsrecht und negiert die damit verbundenen Menschenrechtsverletzungen, obwohl er im Lichte der jüngeren Praxis zwar nicht explizit, aber zumindest indirekt mit dem Menschenrechtsschutz befasst ist.⁸¹

Die Herleitung des Verbots der „ethnischen Säuberung“ aus dem humanitären Völkerrecht ist nicht unproblematisch, da sie über den Weg der verbotenen Kriegsführungsmethode – und zwar der des Terrors gegen die Zivilbevölkerung gemäß Art. 33 des IV. Genfer Abkommens von 1949 und Art. 4 Abs. 2 lit. d des Zusatzprotokolls II erfolgen muss.⁸² Dagegen wendet Fischer aber zu Recht ein, dass es dabei nur um solche Akte geht, die gegen Leib und Leben der Zivilbevölkerung gerichtet sind, bzw. indirekt Auswirkungen auf sie haben. Andere Handlungen, die die Zivilbevölkerung zu eigenem Handeln zwingen sollen, werden nicht erfasst.

Damit kann sich das Verbot des Terrorangriffs nicht dazu eignen, die „ethnische Säuberung“ als Kriegsführungsmethode zu erfassen.⁸³ An dieser Schwierigkeit zeigt sich, dass eine ausschließliche humanitärrechtliche Argumentation nicht ausreicht, um das völkerrechtliche Problem der Bewertung der Vertreibung hinreichend zu klären.

Wenn der UN-Sicherheitsrat dennoch ausschließlich mit dem humanitären Völkerrecht argumentiert, so wählte er diesen Weg, um nicht auch hinsichtlich anderer „ethnischer Säuberungen“ in Zugzwang zu kommen.⁸⁴ Schließlich sind solche Maßnahmen in anderen Regionen der Erde nicht so eng mit bewaffneten Konflikten verknüpft, wie das Beispiel Ruandas zeigt.

Eine weitere Begründung liegt offenkundig darin, dass der Sicherheitsrat die „ethnische Säuberung“ als Kriegsverbrechen charakterisiert – immerhin handelte er unter Kapitel VII der Charta – und sie folglich durch das War Crimes Tribunal⁸⁵ abgestraft wissen will. In dem entsprechenden Art. 5 des Statutes dieses Tribunals („Crimes against Humanity“) fällt der Tatbestand der „ethnischen Säuberungen“ unter den Begriff der „other inhumane acts“. In der Kommentierung wird ausdrücklich ausgeführt:

„In the conflict in the territory of the former Yugoslavia, such inhumane acts have taken the form of so-called 'ethnic cleansing' and widespread and systematic rape and other forms of sexual assault, including enforced prostitution.“⁸⁶

Aus der Sicht der Politik ist eine derartige Herangehensweise also durchaus schlüssig. Offen bleibt aber die Frage nach dem Verhältnis zwischen dem humanitären Völkerrecht und dem völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz.

4. Überschneidungen zwischen humanitärem Völkerrecht und Menschenrechtsschutz

Wenn Vertreibungen in Verbindung mit bewaffneten Konflikten erfolgen, dann fällt ihre völkerrechtliche Bewertung grundsätzlich in den Geltungsbereich des humanitären Völkerrechts. Freilich wird die Geltung der Normen des völkerrechtlichen Mindeststandards der Menschenrechte damit

⁷⁸ In: Amtsblatt des Kontrollrats in Deutschland Nr. 3 vom 31. 1. 1946, S. 50 f.

⁷⁹ BGBl. 1954 II S. 917.

⁸⁰ Vgl. T.A. van Baarda, The Involvement of the Security Council in Maintaining International Humanitarian Law, in: Netherlands Quarterly on Human Rights 12 (1994), S. 137 ff.

⁸¹ Vgl. S.D. Bailey, The Security Council, in: Ph. Alston (Hrsg.), The United Nations and Human Rights, Oxford 1992, S. 304 ff.

⁸² M. Bothe et al. (Hrsg.), New Rules for Victims of Armed Conflicts, The Hague 1978, S. 677.

⁸³ H. Fischer, Humanitäres Völkerrecht und humanitäre Hilfe im Krieg in Bosnien-Herzegowina, in: W. Voit (Hrsg.), Humanitäres Völkerrecht im Jugoslawienkonflikt – Ausländische Flüchtlinge – Andere Rotkreuzfragen, Bochum 1995, S. 45.

⁸⁴ Vgl. Zur neueren Praxis auch J. Herbst, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates, Frankfurt/M. 1999, S. 204 ff.

⁸⁵ Vgl. dazu J. Nowlan, Die Regelungen des Statuts des Kriegsverbrechengerichtshofs nach Resolution 827 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, in: HuVJ 6 (1993), S. 160 ff.

⁸⁶ UN-Doc. S/25704, para. 48.

nicht aufgehoben.⁸⁷ Diese Rechtslage fand ihre Widerspiegelung im Zweiten Golfkrieg 1991, als sich die Staatengemeinschaft bei der Verurteilung irakischer Rechtsverletzungen wiederholt in gleicher Weise auf den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz und das humanitäre Völkerrecht berief.⁸⁸ Das zeigte sich sowohl im Wortlaut der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates⁸⁹ als auch mit der Resolution 1991/67 der UN-Menschenrechtskommission. Die Einsetzung des Spezialberichterstatters *Walter Kälin* für die Situation im besetzten Kuwait war gleichermaßen der Verletzung der Menschenrechte wie der Genfer Abkommen von 1949 geschuldet.⁹⁰

Der von *Corell* erstellte KSZE-Bericht zu Kroatien beschreibt die „ethnischen Säuberungen“ als massive Diskriminierungen mit der Zielrichtung „to create a climate of terror and fear which, together with economic strangulation, leaves the affected individuals with no alternative but to flee“⁹¹. Auch die Unterkommission „expressed its horror and its total and unqualified condemnation of policies of so-called 'ethnic cleansing' which in former Yugoslavia had generated vast displacements of people of different ethnic groups“⁹². *Eide* sprach vor ebendieser Kommission ausdrücklich von „massive violations of human rights (...) and the establishment of a system based on ethnic purity would have effects contrary to the purpose of the Universal Declaration of Human Rights, not only for Bosnia and Herzegovina but also for civilization as a whole“⁹³.

Der menschenrechtliche Aspekt der Vertreibung ist offensichtlich. Die Bevölkerungsumsiedlung geht einher mit dem Verlust des Eigentums und der Heimat, die die Lebensgrundlagen bilden. Sie bedeutet gleichzeitig die Zerstörung bestehender Gemeinschaften, regionaler Religionsgemeinschaften und Kulturen. Hinzu kommen Todesfälle und erhöhte Sterberaten, die typischerweise die jüngsten und ältesten Mitglieder der vertriebenen Bevölkerung am meisten betreffen.⁹⁴ Bereits diese Aufzählung enthält eine Reihe von Menschenrechtsverletzungen, die individuelle Rechte betreffen. Dennoch gibt es bislang „no clear single code specifically outlawing population transfers or regulating its outcome, nor the recognition of a distinct right of individuals and groups not to be subjected to population transfers“⁹⁵. Die Rechtswidrigkeit ist folglich aus den bestehenden menschenrechtlichen Standards herzuleiten, die sich aus dem Verbot der systematischen Diskriminierung, der massenhaften und schweren Menschenrechtsverletzungen, des Völkermordes und der Einmischung in das Selbstbestimmungsrecht ergeben.⁹⁶

a. Vertreibungen als Verletzung des Diskriminierungsverbots

Bereits die UN-Charta enthält eine ausdrückliche Unterstreichung des Verbots der Unterscheidung nach Rasse, Geschlecht, Sprache oder Glaube.⁹⁷ Diese deutliche Hervorhebung des Diskriminierungsverbots resultiert aus der friedensgefährdenden Dimension dieser massiven Menschenrechtsverletzungen, die die Politik des nationalsozialistischen Deutschlands offenkundig machte. Der Völkermord an

Juden und anderen Völkern, als schwerste Form der Diskriminierung, demonstrierte eindringlich die verheerenden Konsequenzen. Insofern trat eine Sensibilisierung der Staatengemeinschaft hinsichtlich der Gefahren für das friedliche Zusammenleben der Völker ein, die von der Verfolgung und Entrechtung von ethnischen Gruppen ausgeht. Die Völkermordkonvention⁹⁸ ist wohl der deutlichste Ausdruck dieser Haltung, da sie durch die vorgesehene Schaffung eines internationalen Strafgerichts einen drastischen Einbruch in den staatlichen Souveränitätsbereich vornahm.⁹⁹

Seit der Schaffung der UN hat kein anderes Problem der Menschenrechte die Organisation so stark beschäftigt wie das der Rassendiskriminierung.¹⁰⁰ In der Konsequenz kam es zu seiner umfassenden Kodifizierung, so dass beim Diskriminierungsverbot von einem „principe de base des droits de l'homme“ gesprochen werden kann.¹⁰¹ Für die Intensität der allgemeinen Ablehnung der Rassendiskriminierung spricht weiterhin nicht nur die alljährliche Annahme einer großen Zahl von Resolutionen der UN-Generalversammlung zu diesem Thema, sondern auch die Tatsache, dass das Antirassismübereinkommen einen sehr großen Geltungsbereich von 157 Staaten (Stand 7. Mai 2001) hat und durch weitere Antidiskriminierungsverträge ergänzt wird.¹⁰² Die detaillierte Nennung des Diskriminierungsverbots in der Charta, die folgende Staatenpraxis und die umfassende Ausformung des Verbots lassen zumindest hinsichtlich der Rassendiskriminierung den Schluss zu, dass es sich hierbei um eine

⁸⁷ Vgl. T. Meron, The protection of the human person under human rights law and humanitarian law, in: Bulletin of Human Rights 1991/1, S. 33 f.

⁸⁸ Vgl. die Nachweise bei W. Kälin, Die Interdependenz von Menschenrechtsschutz und humanitärem Völkerrecht: Lehren aus der Kuwait-Krise, in: Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht 3 (1993), S. 233 ff.

⁸⁹ Vgl. H. Fischer, Die Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zum Golfkrieg, Handlungsgründlagen, Ziele, Akteure, in: HuV-13 (1990), S. 121 ff.

⁹⁰ Vgl. UN-Doc. E/CN.4/1992/26.

⁹¹ Zit. nach United States Information Service, Embassy of the United States of America (Hrsg.), U.S. Policy Information and Texts vom 9. November 1992, S. 9.

⁹² UN Press Release HR/3164 vom 28. August 1992.

⁹³ UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/SR. 4, para. 68.

⁹⁴ Vgl. T. Scudder/E. Colson, From welfare to development: A conceptual framework for the analysis of dislocated people, in: A. Hansen/A. Oliver-Smith (eds.), Involuntary Migration and Resettlement: The Problems and Responses of Dislocated People, Boulder 1982, S. 182 ff.

⁹⁵ UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/17, para. 183.

⁹⁶ Vgl. A.-M. de Zayas, Population Transfers and the UN Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights, in: Human Rights 1/1999, S. 30 f.

⁹⁷ Vgl. K.J. Partsch zu Art. 55(c), Rn. 10, in: B. Simma (Hrsg.), Charta-Kommentar, München 1991, S. 723, Rn. 11.

⁹⁸ BGBl. 1954 II, S. 730.

⁹⁹ Vgl. L.S. Sunga, Individual Responsibility in International Law for Serious Human Rights Violations, Dordrecht 1992, S. 65.

¹⁰⁰ Vgl. den Nachweis in dem grundlegenden Werk von F. Ermacora, Diskriminierungsschutz und Diskriminierungsverbot in der Arbeit der Vereinten Nationen, Wien 1974, S. 20 ff.

¹⁰¹ So K.J. Partsch, Les principes de base des droits de l'homme: l'auto-détermination, l'égalité et la nondiscrimination, in: K. Vasak (Hrsg.), Les dimensions internationales des droits de l'homme, Paris 1978, S. 72 f., der mit dieser Auffassung die Position der UNESCO wiedergab. Die UNESCO war zu dieser Zeit stärker als heute in die völkerrechtliche Diskussion der Menschenrechte einbezogen.

¹⁰² Das Kinderrechtsübereinkommen hat 191 und das Frauendiskriminierungsübereinkommen 167 Mitgliedsstaaten (Stand 7. Mai 2001).

jus cogens-Norm des Völkerrechts handelt.¹⁰³ Im Barcelona-Traktion-Fall ging der IGH von einer *erga omnes*-Verpflichtung aus, die „the principles and rules concerning basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination“¹⁰⁴ einschließen.

Die in dem Rassendiskriminierungsübereinkommen erzielte Ausformung des Inhalts des Verbots kann weithin gewohnheitsrechtliche Geltung für sich beanspruchen. Dies trifft insbesondere für die Definition der Rassendiskriminierung zu, die in Art. 1 verankert wurde. Demnach ist „jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, dass dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird“, eine Rassendiskriminierung.

Die Vertreibung ethnischer oder religiöser Gruppen stellt eine Rassendiskriminierung gemäß dieser Definition dar. Aus ausschließlich ethnischen Gründen wird eine Beschränkung in der Wahrnehmung von Menschenrechten – hier der freien Wohnsitznahme – erreicht. Die kausale Kette zwischen dem angestrebten Ziel und der Wirkung, die dieser Definition zugrunde liegt, wird also erreicht.¹⁰⁵ Angesichts der Bedeutung des Diskriminierungsverbots für die Friedenssicherung und den Menschenrechtsschutz musste die Staatengemeinschaft zu den Praktiken der „ethnischen Säuberung“ im ehemaligen Jugoslawien Stellung nehmen. Erstmals verurteilte der UN-Sicherheitsrat in Ziff. 6 der Resolution 752 (1992) vom 15. Mai 1992 die Vertreibungspolitik, ohne den Begriff der „ethnischen Säuberung“ zu verwenden, indem er „alle Parteien und anderen Beteiligten auffordert, dafür zu sorgen, dass die Zwangsausweisung von Personen aus den Gebieten, die sie bewohnen, und alle Versuche, die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung in irgendeinem Teil der ehemaligen Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien zu verändern, sofort eingestellt werden“.

In späteren Stellungnahmen konzentriert sich der Rat zunehmend auf Bestimmungen des Menschenrechtsschutzes und Flüchtlingsrechts und fordert in der Resolution 981 (1995) vom 31. März 1995 „eine bessere Einhaltung der Menschenrechte, namentlich deren angemessene internationale Überwachung“ und „die Rückkehr aller Flüchtlinge und Vertriebenen an ihre Heimatstätten“.¹⁰⁶ Auffällig ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass sich der Sicherheitsrat mit der konkreten Benennung der Rechtsgrundlagen, auf die er seine menschenrechtlichen Forderungen stützt, stets zurückhält.¹⁰⁷

b. Verreibungen als Verletzung des Freizügigkeitsrechts

Art. 12 des Pakts über bürgerliche und politische Rechte garantiert das Recht auf Freizügigkeit. Gemäß Art. 12 Abs. 4 darf niemand willkürlich seines Rechts beraubt werden, in

seinen Heimatstaat einzureisen.¹⁰⁸ In der Kommentierung dieser Bestimmung wird ausgeführt, dass Flüchtlinge und Binnenvertriebene das Recht der Rückkehr nach einer entsprechenden Verbesserung der Lage in ihrem Heimatstaat auch dann wahrnehmen können, wenn dies von einer großen Zahl von Personen gewünscht wird.¹⁰⁹ Daraus folgt, dass keinem Staatsbürger Bosnien-Herzegowinas die Rückkehr in das Land verweigert werden darf. Art. 12 Abs. 1 bestimmt zudem, dass eine Person, die sich rechtmäßig in einem Staat aufhält, das Recht auf Freizügigkeit innerhalb dieses Staates hat. Freilich kann dieses Recht im Interesse der öffentlichen Ordnung und Sicherheit eingeschränkt werden. Dies könnte angesichts der komplizierten territorialen Struktur (zwei Entitäten) in Bosnien-Herzegowina unter Umständen einschlägig sein.

IV. Schlussbemerkung

Angesichts der tatsächlichen Situation in Bosnien-Herzegowina ist es umso wichtiger, auf der Rechtsposition des völkerrechtlichen Verbots der Vertreibung zu beharren und diese zu untermauern. Das Abkommen von Dayton ist insofern zu verteidigen.¹¹⁰ Von dieser sicheren rechtlichen Position aus lässt sich dann die Frage nach der Durchsetzung des Rechts stellen. Zweifelsfrei ist diese komplizierter zu beantworten. Als sicher kann jedoch gelten, dass der Rechtsbruch nicht das Recht aufhebt. Ansätze zur Durchsetzung des Rechts wurden mit der Schaffung des *ad hoc*-Strafgerichtshofs zum ehemaligen Jugoslawien und weiteren Gerichten geschaffen.¹¹¹ Zu weiteren Schritten bei der Durchsetzung des Rückkehrrechts – wahrscheinlich ist die Schaffung eines speziellen Organs zur Überwindung der „ethnischen Säuberungen“ notwendig – konnte man sich noch nicht entschließen. Insofern fehlt ein wirkliches Druckmittel zur Durchsetzung des Rückkehrrechts. Deshalb bleibt vorerst nur die Möglichkeit, auf der Rechtsposition des Rückkehrrechts zu beharren, wozu insbesondere Argumente aus dem humanitären Völkerrecht und dem Menschenrechtsschutz heranzuziehen sind. Die Staatengemeinschaft muss damit sicherstellen, dass nicht eine weitere über Jahrzehnte andauernde Flüchtlings-

¹⁰³Vgl. L. Hannikainen, *Peremptory Norms (jus cogens) in International Law*, Helsinki 1986, S. 467 ff.

¹⁰⁴International Court of Justice, Reports 1970, S. 300.

¹⁰⁵Diese drei Elemente hat E. Schwelb, *The International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*, in: *International and Comparative Law Quarterly* 15 (1966), S. 996 ff., herausgearbeitet.

¹⁰⁶Zit. nach Vereinte Nationen 43 (1995), S. 165.

¹⁰⁷Vgl. dazu beispielhaft die Erklärung des Präsidenten vom 4. Mai 1995 (UN-Doc. S/PRST/1995/26), in der er verlangt, „dass die Regierung der Republik Kroatien die Rechte der betroffenen serbischen Bevölkerung in Übereinstimmung mit den international anerkannten Normen in vollem Umfang achtet“. Zit. nach VN 43 (1995), S. 170.

¹⁰⁸M. Stavropoulou, *Bosnia and Herzegovina and the Right to Return in International Law*, in: M. O'Flaherty/G. Givold (eds.), *Post-War Protection of Human Rights in Bosnia and Herzegovina*, The Hague 1998, S. 127.

¹⁰⁹M. Nowak, *CCPR Commentary*, Kehl 1993, S. 220.

¹¹⁰M. Cox, *The Dayton Agreement in Bosnia and Herzegovina: A Study of Implementation Strategies*, in: *British Yearbook of International Law* 1998, Oxford 1999, S. 201 ff.

¹¹¹Vgl. K. Oellers-Frahm, *Die Rolle internationaler Gerichte in Bosnien und Herzegovina nach dem Abkommen von Dayton*, in: V. Götz et al. (Hrsg.), *Festschrift Jaenicke*, Heidelberg 1998, S. 263 ff.

krise – wie die der Palästinenser – geschaffen wird.¹¹² Diese Zielsetzung liegt zweifelsohne dem am 10. Juni 1999 in Köln auf Initiative der EU geschlossenen Stabilitätspakt für Südosteuropa zugrunde. In seinem Mittelpunkt steht die Hilfe zur Selbsthilfe¹¹³ und insofern wurden wichtige Lehren aus dem nur beschränkten Erfolg des Dayton-Abkommens gezogen. Als Katalysator zur Schaffung des Stabilitätspaktes hat dabei der Kosovo-Krieg gewirkt, der nochmals eindringlich deutlich gemacht hat, dass die internationale Hilfe bei den tieferen Ursachen der Gewaltkonflikte ansetzen muss, um zu einer Friedenskonsolidierung zu kommen. Es ist zu

begrüßen, dass sich ein Teil des Stabilitätspaktes mit dem Problem der Flüchtlings- und Vertriebenenrückkehr befasst und dass dazu ein Paket rechtlicher, wirtschaftlicher und sozialer Maßnahmen erarbeitet werden soll.¹¹⁴ ■

¹¹²M.D. Shapiro, The Lack of Implementation of Annex 7 of the Dayton Accords: Another Palestinian Crisis?, in: American University International Law Review 14 (1998) 4, S. 545 ff.

¹¹³B. Hombach, Eine Zukunftsstrategie für Südosteuropa, in: Internationale Politik 55 (2001), S. 37.

¹¹⁴M.-J. Calic, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa – Eine erste Bilanz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B13-14/2001 vom 23. März 2001, S. 13.

Superior Responsibility applied before the ICTY

Mirsen Keith*

I. Introduction

Before examining the manner in which the principle of Superior Responsibility has been applied before the ICTY, it is useful to distinguish between the two types of criminal responsibility provided in the ICTY Statute. Under Article 7 of the ICTY statute, persons may be charged separately or concurrently on the basis of individual or superior criminal responsibility.

The former type of criminal responsibility is established where there is proof beyond reasonable doubt that an accused is directly linked to the commission of the offence. A person may be convicted on the basis of individual criminal responsibility where it is proven that he was directly involved in any of the following acts: planning, instigating, ordering, committing or otherwise aiding and abetting in the planning, preparation or execution of a crime.¹

The second type of criminal responsibility, superior responsibility, is provided in Article 7 (3) of the Statute:

"[t]he fact that any of the acts referred to in articles 2 to 5 of the present Statute was committed by a subordinate does not relieve his superior of criminal responsibility if he knew or had reason to know that the subordinate was about to commit such acts or had done so and the superior failed to take the necessary and reasonable measures to prevent such acts or to punish the perpetrators thereof."

The focus of this paper is the application and interpretation of the elements of this second type of criminal responsibility by the ICTY Trial Chambers and Appeals Chamber.

II. The Core Elements of Superior Responsibility

As evident in the above statutory provision, the terms used to establish Superior Responsibility are ambiguous. For

instance what is encompassed by the term "Superior" or what is the definition of the term "Had reason to know"? The Trial Chambers and the Appeals Chamber have addressed such questions in their legal findings on Superior Responsibility.² In doing so, they first identified the core elements requisite to incur Superior Responsibility.

The first Trial Chamber to consider the principle of Superior Responsibility was the Trial Chamber in the *Celebici* case. In this case, the Trial Chamber held that there are three core elements that must be satisfied in order to incur Superior Responsibility. They are listed as:

- the existence of a superior-subordinate relationship;
- the superior knew or had reason to know that the criminal act was about to be or had been committed; and
- the superior failed to take the necessary and reasonable measures to prevent the criminal act or punish the perpetrator thereof.³

* Kirsten M.F. Keith LL.M. (Leiden), Former Case Manager, Office of the Prosecutor, ICTY. The contents of this article express the personal views of the author and are in no way attributable to the views of the organization. This paper is based upon the author's speech at the „11. Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK“ of 24 March 2000 in Bad Teinach.

¹ Article 7 (1) of the ICTY Statute.

² To date the following cases involving Superior Responsibility have been concluded before the ICTY:

The Prosecutor v. *Zejnir Delalic et al. ("Celebici")*, Case No: IT-96-21-T, Trial Chamber Judgement, 16 November 1998, Appeals Chamber Judgement, 20 February 2001; The Prosecutor v. *Zlatko Aleksovski*, Case No: IT-95-14/1-T, Trial Chamber Judgement, 25 June 1999, Case No: IT-95-14/1-A, Appeals Chamber Judgement, 24 March 2000; The Prosecutor v. *Tihomir Blaskic*, Case No: IT-95-14-T, Judgement, 3 March 2000 (Appeal pending); The Prosecutor v. *Dragoljub Kunarac et al.*, Judgement, 22 February 2001; and Prosecutor v. *Dario Kordic and Mario Cerkez ("Kordic")*, Judgement, 26 February 2001 (Appeal pending).

³ *Celebici* Trial Chamber Judgement, para. 346. Confirmed in *Blaskic* Judgement, para. 294; *Aleksovski* Trial Chamber Judgement, para. 69; *Kordic* Judgement, para. 401; *Kunarac* Judgement, para. 395, *Aleksovski* Appeals Chamber Judgement, para. 72.

The manner in which each of the above elements has been interpreted and applied by the Trial chambers and Appeals Chamber will in turn be examined.

III. Element 1 – The Existence of a Superior Subordinate Relationship

It is evident that there must exist some form of a superior-subordinate relationship in order to hold a superior responsible for acts of subordinates. Proof of such a relationship is an absolute necessary precondition for the imposition of Superior Responsibility.

1. Types of Superior-Subordinate Relationships

The ICTY Trial Chambers and Appeals Chamber all recognize that the range of relationships covered by this element are wide. They have unanimously held that in addition to a formal or *de jure* superior, persons, whether military or civilian, exercising informal or *de facto* authority may constitute a superior for the purposes of imposing Superior Responsibility. Further they have held that the chain of command between a superior and his subordinate does not have to be direct but that evidence of an indirect chain of command may also establish proof of a superior-subordinate relationship.⁴

Examples of the latter type of relationship can be illustrated with reference to the *Blaskic* case. In this case the accused, Tihomir Blaskic, was a mid-ranking Bosnian-Croat military commander in charge of an area of Central Bosnia. Many of the villages within his area of responsibility were subject to a series of orchestrated attacks committed by units under the control of the accused; houses and cultural properties were destroyed and many civilians were killed. As part of his Defence, the accused relied on an argument that the units responsible for the village attacks were special purpose units not under his direct chain of command. It was argued such units were under the sole command of the civilian authority of the Ministry of Defence of the Croatian Defence Council and, as such, the accused could not be held responsible for the crimes committed by the units.⁵

The Trial Chamber rejected this ground of defence for several reasons. First it held that it was inconsistent with military principles for a commander of an operational area not to have authority over all the troops acting within confines of the area of responsibility. This finding was supported by the testimony of an independent military observer witness who referred to the fact that when a person is in command of an area he commands *ipso facto* all military units in that area. Second, as acknowledged by the accused himself, the system of indirect subordination was contrary to the principle of command unity. Finally, the Trial Chamber had evidence that the accused could issue orders to independent units.⁶

The facts established that even if there is an indirect chain of command, an accused may be held responsible for the acts of subordinates if it can be established that he does exercise authority over them.

This is just one example of position the Trial Chambers and Appeals Chamber of the ICTY have adopted in accordance with customary law whereby a wide range of relationships encompass the element of a superior-subordinate relationship. Such findings are extremely important as they reflect the realities of modern conflicts where former rigid hierarchical structures breakdown into ill-defined entities. This problem is illustrated with reference to the former Yugoslavia.

Prior to the conflict, the JNA was the Yugoslav National Army. The dissolution of the state of Yugoslavia into six separate entities resulted in the disintegration and splintering of the JNA into new warring factions that were aligned to the new states. As such factions had no previous autonomy, they frequently adopted previous JNA military standards and adopted ad hoc structures to meet their own demands. Working alongside the new warring factions were paramilitary groups whose structures and modes of discipline and rule were even less clearly defined. The problems associated with establishing clear hierarchical structures were further exacerbated by the fact that military allegiances frequently fluctuated and varied according to the politics prevailing at the time. Thus, for instance, a military unit would support one side and worked in tandem with another military entity one month and the following month that same other military entity was regarded as the enemy.

This brief overview of the Yugoslav conflict reveals just how complex the military situation was. Where normal military structures are often determined by military decrees and manuals and have a degree of clarity regards hierarchy and control, such a degree of clarity is lacking where national armies disintegrate and are rapidly replaced by new ill-defined military entities.

In view of this, it is clear that modern conflicts often create a very complex situation regards clearly defined military structures. The recognition by the ICTY of a diverse range of superior-subordinate relationships ensures that persons in a superior position are held responsible for the acts of subordinates even in the absence of formal, clearly defined authority. As noted in the *Celebici* case, the Trial Chamber "must at all times be alive to the realities of any given situation and be prepared to pierce such veils of formalism that may shield those individuals carrying the greatest responsibility for heinous acts (...)."⁷

2. "Effective Control": The Test for Establishing a Superior-Subordinate Relationship

It is clear that due to the broad range of relationships and types of superior there must be a test which determines

⁴ See *Celebici* Trial Chamber Judgement, para. 363 and 377; *Blaskic* Judgement, para. 300-302; *Aleksovski* Trial Chamber Judgement, para. 75-76; *Kordic* Judgement, para. 416; *Celebici* Appeals Chamber Judgement, para. 197.

⁵ *Blaskic* Judgement, para. 449.

⁶ *Id.*, para. 451-452.

⁷ *Celebici* Trial Chamber Judgement, para. 377.

whether a person is a superior and can be accountable under the principle of Superior Responsibility.

The Trial Chambers and the Appeals Chamber have unanimously held that it is the degree of effective control exercised by a person over others that establishes his status as a superior.⁸ This "effective control" test is applicable to both *de facto* and *de jure* superiors in in-direct and direct chains of command. Indeed as recognised by the Appeals Chamber in the recent *Celebici* Appeals Decision:

*"In general the possession of de jure power in itself may not suffice for the finding of command responsibility if it does not manifest in effective control, although a court may presume that possession of such powers prima facie results in effective control unless proof to the contrary is produced."*⁹

Therefore it is the degree of effective control a person exercises that is the sole factor establishing proof of whether a person is a superior for the purposes of incurring Superior Responsibility. The recognition by the Appeals Chamber that this test applies to *de jure*, or formally appointed, superiors is important as it affirms that a formal position alone is not sufficient to establish superior responsibility, rather there must be proof of actual authority. This is a fair standard to apply as it rejects any strict liability test based solely on a person's position.

3. Defining "Effective Control" and the components to the test

Given the importance of the "effective control" test as a means of establishing whether a person is in fact a superior and is part of a superior-subordinate relationship, the "effective control" test must be clearly defined. In defining it, the Trial Chambers concur that

*"(...) in order for the principle of superior responsibility to be applicable, it is necessary that the superior have effective control over the persons committing the underlying violations of international humanitarian law, in the sense of having the material ability to prevent and punish the commission of these offences."*¹⁰ (emphasis added)

Thus it is the material ability a person has to take either preventative or punitive measures that is the touchstone of the "effective control" test. Unless it is established that a person has the material ability to prevent or punish subordinates for offences committed or about to be committed, it cannot be asserted that the person has "effective control" over his subordinates and as such cannot be held responsible under the principle of Superior Responsibility.

The definition and application of the "effective control" test was reaffirmed in the *Celebici* Appeals Decision¹¹ and, as this is binding on the Trial Chambers, it can be seen as the standard to be applied in all cases.

Despite the definition of "effective control" test, the precise components of the test have not been fully addressed by the Trial Chambers or the Appeals Chamber. Indeed, the Appeals

Chamber noted that "customary law has specified a standard of effective control, although it does not define precisely the means by which the control must be exercised...."¹² However, it is recognised that defining the components of the "effective control" test would be a difficult exercise as much depends on the facts specific to the case in question. What may constitute an example of "effective control" in one case will not necessarily apply to another case. Yet, it is suggested that some generic evidence could be used as a basic checklist for the "effective control" test. For instance factors such as the activities of accused, the ability to issue orders and have those orders implemented, his perceived authority by those in lower status and admissions by subordinates as to superior's control are basic and universal criteria that could be used to establish proof of "effective control."

4. Influence as a means of measuring "Effective Control"

One of the arguments raised by prosecution in the *Celebici* case was that the degree of substantial influence a person exerts over others may amount to effective control. It was argued that substantial influence may alone suffice in that "where a person's powers of influence amount to a sufficient degree of authority or control in the circumstances to put that person in a position to take preventative action, a failure to do so may result in criminal liability."¹³ The argument is based in part on various post World War II cases, notably those cases heard before the Tokyo tribunal where political figures were held responsible under the ambit of influence.¹⁴

The Appeals Chamber in the *Celebici* case rejected this argument, stating that there is insufficient evidence of State practice or judicial authority to support a theory that substantial influence as a means of exercising command responsibility has the standing of a rule of customary law.¹⁵ The appeals decision was incorporated in the recent *Kordic* judgement which held, despite the fact that the accused exercised substantial influence,¹⁶ that influence by itself was not indicative of a sufficient degree of control to incur criminal responsibility under Superior Responsibility.¹⁷

It is recognised that the Appeals Chamber was correct in its finding. Influence is a subjective matter that is hard to define. Attempts to apply it as a means of testing "effective control" would be difficult; for instance what is the threshold of influence required to establish proof of "effective control"? How

⁸ *Id.*, para. 377-378, *Blaskic* Judgement, para. 301; *Kordic* Judgement, para. 406; *Celebici* Appeals Chamber Judgement, para. 194-196.

⁹ *Celebici* Appeals Judgement, para. 197.

¹⁰ *Supra* note 7, para. 378.

¹¹ *Supra* note 9, para. 256.

¹² *Id.*, para. 266.

¹³ *Id.*, para. 257.

¹⁴ For instance in the Muto case (the accused was chief of staff to General Yamashita), the tribunal found the accused to be in a position "to influence policy" and for this reason held responsible for atrocities by Japanese troops in Philippines. *Celebici* Appeals Judgement, paras. 258-264 for a summary of the post World War II cases used in support of the prosecution argument.

¹⁵ *Supra* note 9, para. 266.

¹⁶ *Kordic* Judgement, para. 840.

¹⁷ *Id.*

would one distinguish between the control exerted over others where that control is a result of influence stemming from a person's charismatic and persuasive personality as opposed to the control exerted that is a result of fear-induced influence? Such questions make patent the problems associated with the use of influence as a means of establishing proof of "effective control".

However, despite such problems, it is suggested use of influence as a means of testing effective control is merited in non-military cases. In the absence of vested legal authority to prevent or punish subordinates for the commission of illegal acts, it can be extremely difficult to establish proof beyond reasonable doubt of a civilian's control over subordinates. Indeed, it is suggested that the influence a political leader exerts may be the only form of evidence indicative of "effective control" over others. A political person with considerable influence is likely to be able to use that political influence to demand preventative or punitive measures to be taken against offenders.

The rejection of the theory of influence by the Appeals Chamber will undoubtedly have repercussions on future cases involving non-military superiors. It will create a heavy burden of proof on prosecution teams to establish that such superiors had the ability to prevent or punish subordinates for crimes about to be committed or committed. This will be extremely difficult to prove where there is a lack of legislative evidence establishing that the civilian superior had the legally vested ability to prevent or punish. However, as noted above in the Appeals Chamber, proof of formal authority to take such measures may not in itself be sufficient, there still needs to be proof of actual control over subordinates. As civilian superiors are likely to be part of a less clearly defined hierarchical structures it is suggested that it will be extremely difficult to establish proof of control without relying in part on the influence a political person exercises over others.

5. The Importance of the "Effective Control" test

The adoption of the "effective control" test by the ICTY is important as it provides a basic test to gauge the degree of control requisite to establish the position of a superior. The acceptance of this test within international criminal law is reflected in the ICC Statute. Article 28 of the ICC Statute, which governs Superior Responsibility, employs a similar effective control test.¹⁸ Further the expression "material ability" as the defining feature of the "effective control" test, essentially extends the control and authority of a superior beyond that which may be legally vested in them.¹⁹

As the "effective control" test is defined in terms of the material ability to prevent or punish, the issue will be considered further within the context of third element of failure to take necessary and reasonable measures.

IV. Element 2: Knowledge: Knew or had Reason to know

Article 7 (3) of the ICTY Statute provides two parts specific to the knowledge element. The first as covered by the term "knew". The second as covered by the term "Had reason to know."

1. Knew

In their findings, the Trial Chambers concur that there are two types of knowledge encompassed by the term "knew": actual knowledge and constructive knowledge.²⁰

a. Actual knowledge

This type of knowledge may be the hardest type of knowledge to prove as it requires evidence establishing beyond reasonable doubt that the accused had actual knowledge of the crimes committed or about to be committed. It can be regarded as the strongest test of knowledge; proof that an accused had actual knowledge will be stronger evidence in comparison to evidence establishing that the accused must have known in light of circumstantial evidence.

Types of evidence that provide proof of actual knowledge include: reports of the crime that are addressed directly to the accused and which the accused signs off, acknowledging that he has read the report. Further evidence may be introduced through the testimony, for instance, of a military clerk in the command's headquarters who directly hands a report detailing the crime to the accused who then reads the report in the clerks' presence. Or as a final example, the testimony of an international monitor who sees a crime being committed by a unit subordinate to the accused and reports the crime to the accused. This latter type of evidence was relied on in the Blaskic case, where several witnesses who testified for both parties were independent observers working for instance for European Monitoring Mission (ECMM).

b. Constructive knowledge

This type of knowledge relies on a "must have known" test. According to this test, the accused must have known of the offences committed or about to be committed in light of the evidence available. Traces of this test can be seen in the post World War II *Yamashita* case where the military tribunal held that the crimes were so widespread and extensive that the accused must have known.²¹

¹⁸ Article 28 of the ICC Statute provides: "(...) (a) A military commander or person effectively acting as a military commander shall be criminally responsible for crimes within the jurisdiction of the Court committed by forces under his or her effective command and control, or effective authority and control as the case may be, as a result of his or her failure to exercise control properly over such forces (...)."

¹⁹ Blaskic Judgement, para. 302: "(...) the commander need not have any legal authority to prevent or punish acts of his subordinates."

²⁰ Celebici Trial Chamber Judgement, para. 386; Blaskic Judgement, para. 307; Aleksovski Trial Chamber Judgement, para. 80; Kordic Judgement, 427.

²¹ The Military Tribunal held: "The crimes were so extensive and widespread, both as to time and area, that they must either have been wilfully permitted by the accused, or secretly ordered by him. (...) Nevertheless, where murder and rape and vicious, revengeful actions are widespread offences, and there is no effective attempt by a commander to discover and control the criminal acts, such a commander may be held responsible, even criminally liable, for the lawless acts of his troops, depending on their nature and the circumstances surrounding them." *US v. Yamashita*, 327 US 1 (1945) (1946) IIR, at 256-257.

The Trial Chambers concur that there are several criteria of circumstantial evidence that may be used to construct knowledge. These are listed as follows:

- The number of illegal acts,
- The type of illegal acts,
- The scope of illegal acts,
- The time during which the illegal acts occurred,
- The number and type of troops involved,
- The logistics involved, if any,
- The geographical location of the acts,
- The widespread occurrence of the acts,
- The tactical tempo of operations,
- The *modus operandi* of similar illegal acts,
- The officers and staff involved,
- The location of the commander at the time.

The above list is non-exhaustive. It is suggested that communications systems and media reports could also be used to construct knowledge.

In respect of communications systems, it is submitted that proof of a communications system through the use of radio communications, telefaxes and so forth may be indicative of a transfer of information throughout the chain of command. Where there is proof of a clear transfer of information along the chain of command, such evidence will be highly probative in constructing knowledge of an accused. Where the transfer of information occurs readily and effectively, it is unlikely that an accused would not receive such information and as such it can be argued that he must have known. However, it is suggested that in using such evidence, there needs to be the additional burden of proving that the communications system actually functioned.

It is submitted that media reports can play a vital role in constructing a superior's knowledge. An accused is unlikely to claim lack of knowledge if the illegal act is recounted in numerous media sources. The basic premise is the more widespread the media reports, the more likely knowledge can be imputed to the accused. The use of media therefore provides a rich source of evidence against an accused.²²

aa. Weakening the Standard of Proof with Constructive Knowledge

An issue to consider in relation to the use of constructive knowledge is whether the use of such knowledge essentially weakens the standard of proof for superior responsibility. Such an effect would clearly have detrimental ramifications on the defence and may ultimately impinge on the rights of an accused to a fair trial:

"The problem with this 'kitchen sink' formulation, however, is that in practice the mens rea requirement would tend to be reduced to the lowest common denominator. There would never be a need for the prosecution to prove actual knowl-

*edge, when the establishment of the relevant indices for constructive knowledge would provide a necessary and automatic presumption of knowledge. Therefore, the doctrine's actual knowledge requirement is redundant and may be bypassed at the whim of the prosecutors and judges."*²³

The above proposition is merited. The list of evidence used by the ICTY Trial Chambers to construct knowledge is sufficiently broad to enable the prosecution to opt to establish this type of knowledge as it is likely to be easier to prove. Under the wide list of evidence used to construct knowledge, it is difficult to perceive that prosecution teams would not be able to provide sufficient evidence relating to any one of the categories of evidence used to construct knowledge. Yet, the standard should not become one of strict liability.

bb. Evidentiary Difficulties

The above concern must be placed within the context of the evidentiary problems an international tribunal, with no enforcement agencies of its own, is likely to encounter. States are likely to withhold the production of evidence from the courts in order to protect the high-ranking officials that may be targets of investigation and indictment. As such one of the main challenges facing prosecution teams will be obtaining and securing the production of evidence necessary to establish the truth.

In an attempt to overcome the problems facing the prosecution in the production of evidence by various former Yugoslav states, the ICTY Trial Chambers have resorted to issuing binding orders to the states for the production of requested evidence.²⁴ This action is a positive step towards remedying the evidentiary problems. However, this action often falls short of success, as the only authority vested in the ICTY for non-compliance by states is to refer the matter to the Security Council.²⁵

It is evident that in the absence of an effective tool or mechanism for compelling the production of evidence by states, prosecution teams will have difficulty obtaining evidence that establishes an accused had actual knowledge. Further the higher the superior ranks, the more difficult it will be to obtain evidence of an accused's actual knowledge, as factors such as state security will also enter the equation. Therefore, the use of constructive knowledge is vital in terms of fulfilling the requisite element of knowledge.

²² In the current *Krstic* case before the ICTY, the accused claims to have no knowledge of the crimes committed in the Srebrenica area until a couple of months after they occurred. The Prosecution has introduced various media reports of the crimes being reported days later, including reports as far away as China, to rebut the accused's argument. See generally: Case No: IT-98-33-T: Prosecutor v. Radislav Krstic (hereinafter the "*Krstic*" case); Trial Transcript dated 1 November 2000 with reference to Prosecution exhibits 113 and 114.

²³ *Wu and Kang*, at 13 (lexis-nexis printout).

²⁴ See generally the judgement in the *Blaskic* case on the issue of *subpoena duces tecum*: Case No. IT-95-14-AR108bis: Judgement on the Request of the Republic of Croatia for Review of the Decision of the Trial Chamber II of 18 July 1997, 29 October 1997.

²⁵ Rule 7 (b) (B): Rules of Evidence and Procedure, IT/32/Rev.18, 2 August 2000.

cc. Weighing the Circumstantial Evidence

The second issue to consider is whether there is any type of balancing mechanism that determines the weight to be afforded to any of the types of evidence used to construct knowledge. For instance can any of the above listed criteria be used in isolation to construct knowledge or are there indicia which when coupled together are most likely to construct knowledge? Although the answer to such questions will largely be ascertained on a case by case basis, it is suggested that some attempts should be made by the Trial Chambers to create a weighted list of criteria that would specify which criteria carry more weight in constructing knowledge.

To date only the Trial Chamber in the *Aleksovski* case has considered this issue. Recognising that a superior's position may be an *indicium* of knowledge, the Trial Chamber qualified this with the provision that:

*"The weight to be given to that indicium however depends inter alia on the geographical and temporal circumstances. This means that the more physically distant the commission of the acts was, the more difficult it will be, in the absence of other indicia, to establish that the superior had knowledge of them. Conversely, the commission of a crime in the immediate proximity of the place where the superior ordinarily carried out his duties would suffice to establish a significant indicium that he has knowledge of the crime, a fortiori if the crimes were repeatedly committed."*²⁶

The application of this rationale is best exemplified with reference to the *Blaskic* case. In this case, the accused's head quarters were three kilometres from the village of Ahmici, where over 90 civilians were killed as the village was attacked and totally destroyed. The accused claimed to know nothing about the attack and events in Ahmici until 8 days after the attack. This claim was made despite the close proximity of the crime scene to his head quarters. The Trial Chamber rejected this assertion, noting *"that it is difficult to believe that the accused had no foreknowledge of an attack planned in an area coming within his area of responsibility only a few kilometres from his headquarters."* This finding was made in addition to the evidence they received that established his direct involvement in the attack.²⁷

2. "Had reason to know"

The second part of the knowledge element encompasses the term "Had reason to know." The interpretation of this term is the most contentious issue to have been raised before the Trial Chambers in respect of Superior Responsibility.

Prior to the recent Appeals Chamber decision in the *Celebici* case, the definition, in accordance with customary law, of the term "Had reason to know" had received opposed findings by the Trial Chambers in the *Celebici* and *Blaskic* cases. Accordingly, it is interesting to briefly consider their findings prior to examining the current definition as applied by the Appeals Chamber.

a. Trial Chamber Findings Pre-Celebici Appeal

Both Trial Chambers in the *Celebici* and *Blaskic* cases concurred that the case law following World War II established a customary law position that imposed a duty to know on superiors. They found that customary law affirmed a proactive duty on superiors as part of their command and control duties to know of the acts of subordinates. Where lack of knowledge of subordinate's offences is a result of personal dereliction in fulfilling this duty to know, superiors could be held criminally responsible. The standard evolved by the World War II cases was essentially a "Should have known" standard based on negligence:

*"In this respect, it is to be noted that the jurisprudence from the period immediately following the Second World War affirmed the existence of a duty of commanders to remain informed about the activities of their subordinates. Indeed, for a study of these decisions, the principle can be obtained that absence of knowledge should not be considered a defence if, in the words of the Tokyo judgement, the superior was "at fault in having failed to acquire such knowledge."*²⁸

The difference between the two Trial Chambers' findings concerns the customary law status of the duty to know and the term "Had reason to know" following the adoption of Additional Protocol I in 1977. This protocol was the first international treaty to expressly codify the principle of Superior Responsibility under Article 86 (2), which provides:

"The fact that a breach of the Conventions or of this Protocol was committed by a subordinate does not absolve his superiors from penal disciplinary responsibility, as the case may be, if they knew, or had information which should have enabled them to conclude in the circumstances at the time, that he was committing or was going to commit such a breach and if they did not take all feasible measures within their power to prevent or repress the breach."

The interpretation of Article 86 (2) by each Trial Chamber is the basis for their different findings regarding the customary law definition of the term, "Had reason to know".

The *Celebici* Trial Chamber interpreted Article 86 (2) in isolation and considered the ordinary meaning of the provision.²⁹ It concluded that the term "Had reason to Know" meant that a superior is only criminally responsible if *"some specific information was in fact available to him which would provide notice of offences committed by his subordinates."*³⁰ It found, therefore, that customary law had changed with the adoption of Article 86 (2). Where criminal responsibility of superiors could previously be incurred on the basis

²⁶ *Aleksovski* Trial Chamber Judgement, para. 80. The *Blaskic* Trial Chamber also referred to some form of weighting: "These indicia must be considered in light of the accused's position of command, if established." *Blaskic* Judgement, Para. 308.

²⁷ *Supra* note 5, para. 478.

²⁸ *Supra* note 7, para. 388.

²⁹ *Id.*, para. 393.

³⁰ *Id.*

of negligence in failing to know of illegal acts committed or about to be committed by subordinates, the Trial Chamber found that AP I had replaced this general negligence test with a stricter standard. If a superior did not have information available to him, even if this was a result of personal dereliction, the superior would not be put on notice and thus could not be held responsible for the acts of subordinates.

Whereas the *Celebici* Trial Chamber held that the customary law status had changed with the adoption of AP I, the Blaskic Trial Chamber held that the customary law status did not change. It interpreted Article 86 (2) within the scope, object and purpose of the whole of AP I and considered the duties of a commander as set forth in Article 87 of AP I. Upon analysis of the scope, object and purpose of AP I, and consideration of the Commentaries to AP I, the Trial Chamber held that the customary law status regards the "Duty to know" did not change with the adoption of AP I. It found that:

*"(...) if a commander has exercised due diligence in the fulfillment of his duties yet lacks knowledge that crimes are about to be committed, such lack of knowledge cannot be held against him. However taking into account his particular position of command and the circumstances prevailing at the time, such ignorance cannot be a Defence where the absence of knowledge is the result of negligence in the discharge of his duties (...)."*³¹

b. The Celebici Appeal Finding

The two different findings regarding the standard set by the term "Had reason to know" are now laid to rest with the recent *Celebici* Appeals decision. In defining "Had reason to know", the Appeals Chamber concurred with the findings of the *Celebici* Trial Chamber:

*"The Appeals chamber upholds the interpretation given by the Trial Chamber to the standard "had reason to know", that is, a superior will be criminally responsible through the principles of superior responsibility only if information was available to him which would have put him on notice of offences committed by subordinates."*³²

This makes patent that under customary law, a superior can only be charged with Superior Responsibility if he had information available to him which would have provided him with notice of the offences about to be committed or committed and he failed to take any action to preventative or punitive measures.

Despite the clarification regards the definition under customary law of the term "had reason to know," there are ambiguities associated with the definition. For example, the definition of "Had reason to know" refers to information that is available to a superior. But what is the scope of such information?

aa. Information Providing Notice

The Appeals Chamber attempted to offer some clarity in its Judgement by referring to the ICRC Commentary to AP I for guidance on the types of information that may provide notice. It noted the following types of information may be used to provide notice:

- The level of training and instruction of subordinate officers and their troops,
- The character traits of subordinates.

In respect of the latter, the Appeals Chamber noted that a commander who has received information that some of the soldiers under his command have a violent or unstable character, or have been drinking prior to being sent on a mission, may be considered as having the required knowledge.³³ The Appeals Chamber further held that information available to a superior may be written or oral and "does not need to have the form of specific reports submitted pursuant to a monitoring system" nor does it "need to provide specific information about unlawful acts committed or about to be committed."³⁴

The Trial Chamber in the *Kordic* case gave further clarification regards the scope of information that may be used to establish the superior was put on notice. It stated that the list of criteria used to construct knowledge, as previously listed, could also be used to provide notice.³⁵

bb. Problems Associated with the Celebici Appeals Definition

There are a few problems associated with the "Had reason to know" findings of both the Appeals Chamber in the *Celebici* case and the Trial Chamber in the *Kordic* case.

The first concerns the distinction between this type of knowledge and constructive knowledge. Although the definition of the term "had reason to know" requires some information to be available to a superior, the recent findings in the *Celebici* Appeal and *Kordic* case confirm that the evidence used to establish this may be the same as that required for constructive knowledge. This suggests a blurring of distinction between the tests used to establish "had reason to know" and "actual knowledge."

Related to the use of similar broad ranges of evidence to establish constructive knowledge and evidence that the superior was put on notice is the question as to how fair this standard is. Similar to problems associated with the use of constructive knowledge, it is suggested that the range of evidence used to establish that a superior was put on notice is broad and may result in a lowering of the standard of proof. Given the wide ambit of evidence considered as information putting a superior on notice, it will be relatively easy for prosecution teams to establish a superior was put on notice of subordinates activities.

V. Element 3: Failure to take necessary and reasonable Measures to prevent or punish

The third and final element requisite to incur Superior Responsibility is the failure of a superior to take necessary and reasonable measures to prevent or punish subordinates for offences committed or about to be committed. This ele-

³¹ *Supra* note 5, para. 332.

³² *Supra* note 9, para. 241.

³³ *Id.*, para. 238.

³⁴ *Id.*, para.238-239.

³⁵ *Supra* note 16, para. 437.

ment has not been addressed by the Appeals Chamber but has been considered by the Trial Chambers.

There are two distinct types of duty that accompany this element: the duty to prevent crimes committed or about to be committed by subordinates and the duty to punish crimes committed or about to be committed by subordinates.

The *Blaskic* Trial Chamber recognised that the obligation to prevent or punish does not provide an accused with two alternative and equally satisfying options. Where a superior knew of crimes to be committed and did not prevent, he cannot exonerate himself from criminal responsibility by punishing the subordinates afterwards.³⁶

1. Defining the term "necessary and reasonable measures"

In defining the term "necessary and reasonable measures" the Trial Chambers have adopted an unanimous approach and have held:

*"The Trial Chamber has already characterised a "superior" as a person exercising "effective control" over his subordinates. In other words, the Trial Chamber holds that where a person has the material ability to prevent or punish crimes committed by others, that person must be considered a superior. Accordingly, it is a commander's degree of effective control, his material ability, which will guide the Trial Chamber in determining whether he reasonably took the measures required either to prevent the crime or to punish the perpetrator."*³⁷

The distinction between this element and the first element of a superior-subordinate relationship is somewhat superficial. As explained previously, the test used to establish a superior-subordinate relationship is that of "effective control." This is measured according to the material ability a person possesses to take preventative or punitive measures against subordinates. It is this same material ability that determines whether a person has taken the "necessary and reasonable measures to prevent or punish." Therefore, it is the material ability a person possesses to take preventative or punitive measures that determines whether elements one and three have been established. The material ability possessed is thus the hinge upon which Superior Responsibility is based: if a person does not possess the material ability to prevent or punish, he cannot be held responsible under Article 7 (3) of the ICTY Statute.

2. The scope of the term "material ability"

Despite the importance of attached to "material ability" as a means of establishing two of the three elements of Superior Responsibility, the term "material ability" has not been fully examined by the Trial Chambers. This is due to the fact that the material ability a person possesses is fact specific to a case and therefore it would be an extremely difficult undertaking to attempt create a universal list of core actions that may be regarded as evidence of "material ability" to prevent or punish.

Despite this, some clarification regards the scope of the term "material ability" has been offered in the case law. For instance the Trial Chamber in the *Celebici* case held that lack

of legal competence to take necessary measures to prevent or repress crimes does not preclude criminal responsibility of superior. Further, it specified that the term embodies such measures that are within his material possibility, recognising that international law cannot oblige a superior to perform the impossible.³⁸

The Trial Chamber in the *Blaskic* case also gave some degree of guidance regards the scope of the term "material ability": by stating that a commander may fulfil his duty "by reporting the matter to the competent authorities".

*"Although the Trial Chamber agrees with the Defence that the 'actual ability' of a commander is a relevant criterion, the commander need not have any legal authority to prevent or punish acts of his subordinates. What counts is his material ability, which instead of issuing orders or taking disciplinary action may entail, for instance, submitting reports to the competent authorities in order for proper measures to be taken."*³⁹

This issue had been previously considered in the *Aleksovski* case when examining the first element of a superior-subordinate relationship. The Trial Chamber held, in consideration of a civilian superior, that reports to the appropriate authorities might absolve responsibility if "the likelihood that those reports will trigger an investigation or initiate disciplinary or even criminal measures is extant."⁴⁰

Further, the Trial Chamber in the *Kordic* case held that it is the actual ability or effective capacity to take measures that is important rather than formal competence.⁴¹ It noted that the obligations arising from superior responsibility to take either preventative or punitive measures may be discharged if it is shown that the accused used every means within his power to do so.

3. The Extent of the Obligation to Take Necessary and Reasonable Measures

The *Kordic* Trial Chamber was the first Trial Chamber to consider the scope of the obligation to act. It held that persons assuming command after the commission of crimes by subordinates are also under a duty to punish.⁴² However the Trial Chamber did not qualify this finding and consider the timeframe accompanying this obligation. For instance would a person assuming a position of command 3 years after the crimes were committed also be under an obligation to take measures upon learning of the crimes committed. Although this question has not been addressed by the ICTY, it is suggested that the commander would as a minimum be under an obligation to investigate the matter and take some form of action such as reporting the matter to the relevant authorities.

³⁶ *Supra* note 5, para. 336. Also confirmed in the *Kordic* Trial Chamber Judgement, para. 444.

³⁷ *Blaskic* Judgement, para. 335; *Celebici* Trial Chamber Judgement, para. 378 and *Aleksovski* Trial Chamber Judgement, para. 81.

³⁸ *Supra* note 7, para. 395.

³⁹ *Supra* note 5, para. 302.

⁴⁰ *Aleksovski* Trial Chamber Judgement, para. 78.

⁴¹ *Supra* note 16, para. 443.

⁴² *Id.*, para. 446.

4. Applying the "material ability" test to non-military cases

It may be straightforward to provide evidence of the range of actions a military superior, particularly a *de jure* superior, can take to absolve his obligation to act under the principle of Superior Responsibility. This is due to the fact that the range of powers available to a military superior are often clearly defined in military codes and manuals. However, establishing evidence of "material ability" within a non-military context is likely to be much harder.

The difficulty of establishing proof of material ability within a non-military structure is exemplified in light of the *Kordic* Judgement. In this case, the Trial Chamber found that the accused, a politician, "played an important role in military matters, even at times issuing orders, and exercising authority over HVO forces." However, despite such evidence suggesting *de facto* authority, the Trial Chamber held that the accused was, and remained throughout the Indictment period, a civilian, who was not part of the formal command structure of the local Bosnian-Croat Army.⁴³ Accordingly the accused was not convicted of Superior Responsibility.

The Trial Chamber held:

"A superior status, when not clearly spelled out in an appointment order, may be deduced through an analysis of the actual tasks performed by the accused in question... Evidence that an accused is perceived as having a high public profile, manifested through public appearances and statements, and thus as exercising some authority, may be relevant to the overall assessment of his actual authority although not sufficient in itself to establish it, without evidence of the accused's overall behaviour towards subordinates and his duties. Similarly, the participation of an accused in high-profile international negotiations would not be necessary in itself to demonstrate superior authority. While in the case of military commanders, the evidence of external observers such as international monitoring or humanitarian personnel may be relied upon, in the case of civilian leaders evidence of perceived authority may not be sufficient, as it may be indicative of mere powers of influence in the absence of a subordinate structure."⁴⁴

In light of the recent *Kordic* Judgement, it is suggested that one of the biggest challenges facing future prosecutions of civilian leaders will be establishing evidence of a superior's material ability to prevent or punish subordinates. The *Kordic* case illustrates that the ability to issue orders to others is not sufficient to secure a conviction based on Superior Responsibility. There must be proof that the accused actually possessed the ability to take either preventative or punitive measures against subordinates. Only proof beyond reasonable doubt of such an ability will establish that the person was both a superior and failed in his duty to act.

The finding by the *Kordic* Trial Chamber appears to be an anomaly. It found that the accused had the ability to issue orders, indeed he was convicted under Article 7 (1) partly on

this basis. Yet the Trial Chamber found, despite this, that the accused did not possess the ability to take preventative or punitive measures. However, it is suggested that if a person has the ability to issue orders, to compel others to take action and be convicted upon that basis, that person, as a corollary, would also have the ability to rescind orders and compel others to cease certain activities. It is submitted that the precise basis for the Trial Chamber's rejection of the accused's responsibility under Superior Responsibility is not clear and further does not appear to be well-founded. It is hoped that this apparent anomaly will be rectified upon Appeal.

VI. Conclusions

It is evident that the ICTY Trial Chambers and Appeals Chamber have greatly contributed to the principle of Superior Responsibility. Prior to the ICTY, there was no express listing of the elements of Superior Responsibility under customary law. Although the principle of Superior Responsibility was accepted as part of customary law there was no prior clear articulation of the elements that had to be satisfied in order to incur criminal responsibility. The cases following World War II applied varying tests and standards for the imposition of Superior Responsibility. Therefore the express listing and application by the ICTY of the three requisite elements of Superior Responsibility under customary law is important. Not only does it provide clarity and transparency to the application of this principle at the ICTY, it also serves as a useful precedence for future Superior Responsibility cases before other international tribunals. The tests and definitions used to establish Superior Responsibility will undoubtedly be extrapolated to future cases.

However despite the importance of the findings by the ICTY Trial Chambers and Appeals Chamber on Superior Responsibility, it is suggested that there remains a need to further examine the precise components of the three elements. As illustrated there are problems and ambiguities associated with the application and interpretation of the elements. These issues need to be fully addressed where possible in future cases in order to provide the greatest amount of transparency. As the case-law emanating from the ICTY may be relied on by future tribunals,⁴⁵ there needs to be as much definition and clarity as possible. This is not to reduce the discretion afforded to Judges. Rather this is to ensure that universal standards of criminal responsibility for superiors are applied, to ensure fairness in trials and rights of accused are maintained. Further, by clearly articulating the components of the elements of Superior Responsibility it may be easier to disseminate the principle and to educate military and other personnel. As international criminal law continues to expand and the principle of Superior Responsibility is further applied, there must be transparency to ensure consistency. ■

⁴³ *Id.*, para. 839.

⁴⁴ *Id.*, para. 424.

⁴⁵ For instance the instruments governing the Special Court for Sierra Leone and East Timor both provide for Superior Responsibility, repeating verbatim the provision contained in the ICTY Statute. Article 6 93) of the ICTR Statute likewise mirrors Article 7 (3) of the ICTY Statute.

Der aktuelle Fall: Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache Streletz, Kefler und Krenz – Eine späte Genugtuung für die Opfer des DDR-Grenzregimes

Grit Hokema*

Am 22. März 2001 hat die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte einstimmig entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die Verurteilung von hohen DDR-Funktionären bzw. Grenzsoldaten¹ wegen Tötungsdelikten an der Grenze zwischen beiden deutschen Staaten nicht gegen Art. 7 Abs. 1 und Art. 14 in Verbindung mit Art. 7 EMRK² und das geltende Völkerrecht verstoßen hat.³ Dieses Urteil stellt den letzten Punkt in einer Reihe von Verfahren zur Aufarbeitung des DDR-Unrechts dar.

I. Sachverhalt

Die drei Beschwerdeführer waren hohe Amtsträger der DDR. *Fritz Streletz* war stellvertretender Verteidigungsminister, *Heinz Kefler* war Verteidigungsminister und *Egon Krenz* war der letzte Generalsekretär des ZK der SED sowie Vorsitzender des Staatsrats und des Nationalen Verteidigungsrats der Deutschen Demokratischen Republik.

Krenz wurde am 25. August 1997 vom Landgericht Berlin zu einer Freiheitsstrafe von sechs Jahren und sechs Monaten verurteilt. Er wurde wegen des Totschlags von drei Flüchtlingen an der innerdeutschen Grenze in den Jahren 1984 und 1989 verurteilt, da er an den Beschlüssen des Politbüros und des Nationalen Verteidigungsrats mitgewirkt hatte, die das Grenzregime der DDR aufrechterhielten. Das Gericht sah ihn als mittelbaren Täter („Täter hinter den Mauerschützen“) an, weil er die Organisationsstrukturen und Rahmenbedingungen geschaffen und ausgenutzt habe, innerhalb derer sein Tatbeitrag regelhafte Abläufe ausgelöst habe.⁴ Der 5. (Leipziger) Strafsenat des Bundesgerichtshofs verwarf die Revision des Angeklagten und die auf eine höhere Strafe gerichtete Revision der Staatsanwaltschaft. Damit war das Urteil des Landgerichts Berlin rechtskräftig.⁵ Der Bundesgerichtshof hat in dieser Entscheidung an seiner bisherigen Rechtsprechung festgehalten, nach der die Taten wegen offenkundiger Menschenrechtsverletzungen nicht gerechtfertigt waren.

Gegen diese Entscheidung des Bundesgerichtshofs legte *Egon Krenz* Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht ein. Das Verfassungsgericht nahm die Verfassungsbeschwerde nicht an, da die aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen durch die Rechtsprechung des Gerichts geklärt seien. Des Weiteren sei die Annahme zur Durchsetzung der gerügten Rechte nicht geboten gewesen, da die Verfassungsbeschwerde keine Aussicht auf Erfolg gehabt hätte.⁶

Der Beschwerdeführer rügte in diesem Verfahren eine Verletzung von Art. 103 Abs. 2 GG. Begründet wurde dies damit, dass der Schusswaffengebrauch an der innerdeut-

schen Grenze nicht völkerrechtswidrig gewesen sei, da er von den anderen Staaten des Warschauer Paktes ausgeübten Praxis entsprochen habe und auch nicht gegen Art. 12 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbÜgR)⁷ verstoßen habe.⁸ Diese Argumentation lehnte das Bundesverfassungsgericht ab. Das Vertrauen in den Fortbestand einer bestimmten Interpretation von Strafgesetzen sei nicht durch Art. 103 Abs. 2 GG geschützt, wenn die zugrundeliegende Staatenpraxis durch Aufforderung zu schwerstem kriminellen Unrecht und seiner Begünstigung die in der Völkergemeinschaft allgemein anerkannten Menschenrechte in schwerwiegender Weise missachtet habe.⁹

Die anderen beiden Beschwerdeführer *Streletz* und *Kefler* sind ebenfalls zu Freiheitsstrafen von fünfeneinhalb und siebeneneinhalb Jahren wegen Totschlags in mittelbarer Täterschaft verurteilt worden. Auch sie wurden wegen ihrer Mitwirkung an Entscheidungen des Nationalen Verteidigungsrates oder des Politbüros über die Gestaltung des Grenzregimes der DDR für den Tod mehrerer Personen verantwortlich gemacht.

II. Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Krenz legte gegen dieses Urteil zusammen mit *Kefler*, *Streletz* und einem früheren Soldaten der Nationalen Volksarmee Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Men-

* *Grit Hokema* ist Mitarbeiterin am Institut für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht am Lehrstuhl Prof. Dr. Gilbert Gornig, Philipps-Universität Marburg. Sie ist Mitglied des Promotionskollegs „Völkerrechtliche Fragen der Friedenssicherung“ der Hans-Seidel-Stiftung unter Leitung von Prof. Dr. Dieter Blumenwitz.

¹ Ein zweites Urteil erging am 22. März 2001 in der Sache *K.-H. W.* Er war als Soldat der Nationalen Volksarmee der DDR an der Grenze zwischen den beiden deutschen Staaten stationiert. *K.-H. W.* war nach der Wiedervereinigung zu einer Jugendstrafe von einem Jahr und zehn Monaten Freiheitsstrafe mit Bewährung wegen Totschlags verurteilt worden. Er hatte 1972 gegenüber einer Person von der Schusswaffe Gebrauch gemacht, die versucht hatte, die DDR über die Grenze zwischen den beiden Staaten zu verlassen. Die Begründung dieses Urteils ist mit der Begründung des ersten Urteils weitgehend übereinstimmend.

² (Europäische) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) vom 4. November 1950; die Konvention ist für die Bundesrepublik Deutschland am 3. September 1953 in Kraft getreten, BGBl. 1954 II, S. 14 ff.

³ Seite 31 des Urteils, zu finden unter: <http://www.echr.coe.int/Eng/Judgments.htm>; Applications nos. 34044/96, 35532/97, 44801/98.

⁴ Vgl. dazu die Ausführungen von *Horst Sandler*, Strafrechtliche Aufarbeitung der DDR-Vergangenheit oder Amnestie?, NJW 1997, S. 3146 (3146).

⁵ Vgl. die Mitteilung der Pressestelle des Bundesgerichtshofs, Pressemitteilung Nr. 89/1999.

⁶ Vgl. die Mitteilung der Pressestelle des Bundesverfassungsgerichts, Pressemitteilung Nr. 5/2000.

⁷ BGBl. 1973 II, S. 1534 ff.

⁸ BVerfG, 2 BvQ 60/99 vom 12.01.2000, Absatz-Nr. 1 I, <http://bverfg.de/>.

⁹ BVerfG, 2 BvQ 60/99 vom 12.01.2000, Absatz-Nr. III 7, <http://bverfg.de/>.

schenechte in Straßburg ein. Die Verurteilten vertraten die Ansicht, dass durch ihre Verurteilung ein Verstoß gegen das in Art. 7 EMRK niedergelegte Rückwirkungsverbot gegeben sei, da die Handlungen zu dem Zeitpunkt, als sie begangen wurden, nach DDR-Recht oder Völkerrecht nicht strafbar gewesen seien. Der Völkerrechtler *Tomuschat* vertrat die Bundesregierung und wies darauf hin, dass das Rückwirkungsverbot zwar auch für Rechtfertigungsgründe gelte, doch könne kein Staat willkürlich über das Leben seiner Bürger verfügen. Dem widersprach der Vertreter der Beschwerdeführer,¹⁰ da sich seiner Ansicht nach keine strafrechtliche Verantwortlichkeit aus dem Völkerrecht für derartiges Staatsunrecht herleiten lasse.¹¹

Die Beschwerdeführer beriefen sich ferner darauf, dass auch ein Verstoß gegen Art. 1 und Art. 2 Abs. 2 EMRK durch die Verurteilung vorliege.

III. Urteilsbegründung

1. Art. 7 Abs. 1 EMRK (*nulla poena sine lege*)

Unter Art. 7 Abs. 1 EMRK hatte der Gerichtshof zu prüfen, ob die Strafbarkeit der Handlungen der Beschwerdeführer zum Zeitpunkt der Begehung nach dem innerstaatlichen Recht der DDR oder nach dem Völkerrecht erkennbar und vorhersehbar war. Das in Art. 7 EMRK niedergelegte Verbot rückwirkender Strafgesetze ist eine der wichtigsten Grundlagen des rechtsstaatlichen Strafprozesses und darüber hinaus eine grundlegende Norm des Freiheitschutzes.¹² Die ständige Rechtsprechung hat Art. 7 Abs. 1 EMRK dahingehend ausgelegt, dass rückwirkende Strafgesetze zum Nachteil des Angeklagten verboten sind, soweit nicht Art. 7 Abs. 2 EMRK eingreift. Außerdem legt dieser Artikel den Grundsatz der gesetzlichen Umschreibung von Straftatbeständen und der Strafe nieder. Das heißt, Art. 7 EMRK verbietet auch die Ausdehnung der Anwendung von Strafgesetzen zum Nachteil des Angeklagten durch Analogie.¹³

a. Innerstaatliches Recht der DDR

Der Gerichtshof stellte fest, dass das gesetzlich normierte Strafrecht der DDR zur Tatzeit als Grundlage für die Bestrafung der Täter ausreichend war. Art. 84, 89, 95, 112, 119 und 213 des Strafgesetzes der DDR wurden zur Begründung herangezogen.¹⁴ Den Beschwerdeführern wurde eine Rechtfertigung nach Art. 17 Abs. 2 des Volkspolizeigesetzes und § 27 Abs. 2 des Grenzgesetzes der DDR versagt, da das Gebot, das menschliche Leben zu schützen sowohl in der Verfassung als auch im Volkspolizeigesetz und im Grenzgesetz der DDR niedergelegt war. Auch die Berufung auf die sich damit im Widerspruch befindliche Staatenpraxis der DDR wurde ihnen verwehrt, da das Recht auf Leben schon zur Tatzeit das höchste Rechtsgut auf der Werteskala der international anerkannten Menschenrechte gewesen sei. Insbesondere seien die DDR-Vorschriften auch im Lichte des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu sehen.¹⁵

Aufgrund ihrer eigenen Funktionen als Staatsorgane¹⁶ betonte der Gerichtshof, dass der Widerspruch zwischen der

Gesetzgebung der DDR und ihrer Staatspraxis bezüglich der Schüsse an der Mauer den Beschwerdeführern weitgehend selbst zuzuschreiben sei.¹⁷ Sie seien für die Zustände an der Grenze unmittelbar verantwortlich gewesen. Deswegen waren die Verurteilungen für sie auch vorhersehbar, da sie selbst an der Errichtung des DDR-Grenzregimes mitgewirkt hatten. Die Beschwerdeführer versuchten sich aufgrund des Schießbefehls an der Grenze zu verteidigen, den sie selbst gegeben hätten.¹⁸ Die Tatsache, dass sie in der DDR aufgrund dieses Befehls nicht verurteilt worden seien, würde nicht bedeuten, dass kein Verstoß gegen das Recht der DDR vorgelegen hätte.¹⁹ Es sei für einen Rechtsstaat legitim, gegen Personen, die sich unter einem früheren Regime eines Verbrechens schuldig gemacht hätten, strafrechtliche Verfolgungen vorzunehmen. Die Gerichte der Bundesrepublik Deutschland hätten das Recht der DDR strikt im Lichte von rechtsstaatlichen Prinzipien ausgelegt, was mit Art. 7 Abs. 1 EMRK im Einklang stehe. Die nach dem Recht der DDR angeführten Rechtfertigungsgründe könnten nicht als Recht im Sinne von Art. 7 Abs. 1 EMRK angesehen werden.

b. Völkerrecht

Der Gerichtshof prüfte, ob die Handlungen zur Tatzeit Verstöße gegen das Völkerrecht unter dem Gesichtspunkt des internationalen Schutzes der Menschenrechte bedeutet hätten, da der Bundesgerichtshof und das Bundesverfassungsgericht solche Argumente in ihrem Urteil benutzten.

aa. Internationaler Schutz des Lebens

Der internationale Schutz des Lebens wurde in den Menschenrechtstexten immer wieder besonders hervorgehoben, wie z.B. in Art. 3 der unverbindlichen Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UNO von 1948. Auch Art. 6 des von der DDR am 8. November 1974 ratifizierten IPBürglR statuiert das Recht auf Leben.

Der Gerichtshof stellte zu diesem Lebensschutz fest, dass der Tod der Flüchtlinge an der Grenze in keinem Fall das Ergebnis einer Gewaltanwendung sei, die absolut notwendig gewesen wäre. Die Anwendung des Schießbefehls an der innerdeutschen Grenze sei daher ein Verstoß gegen den völkerrechtlichen Schutz des Lebens.²⁰

¹⁰ Die Beschwerdeführer wurden von dem Londoner Rechtsanwalt *Gartner* vertreten.

¹¹ Vgl. FAZ vom 9. November 2000, S. 7.

¹² *J. Frowein*, in: *J. Frowein/W. Peukert*, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., Kehl 1996, Art. 7 EMRK, Rdnr. 1.

¹³ E 1852/63, Yb 8, 190, 198; E 6683/74, DR 3, 95, 96; E 7721/76, DR 11, 209, 211; E 10505/83, DR 41, 178; E 13079/87, DR 60, 256.

¹⁴ Rdnr. 53 des Urteils.

¹⁵ Rdnr. 60 ff. des Urteils.

¹⁶ *Sreletz* war seit 1971 und *Keßler* war seit 1967 Mitglied des Nationalen Verteidigungsrates. *Krenz* war seit 1973 Mitglied des Zentralkomitees der SED, seit 1981 Mitglied des Staatsrates und seit 1983 Mitglied des Nationalen Verteidigungsrates.

¹⁷ Rdnr. 77 ff. des Urteils.

¹⁸ Rdnr. 70 ff. des Urteils.

¹⁹ Rdnr. 79 des Urteils.

²⁰ Rdnr. 92 ff. des Urteils.

bb. Internationaler Schutz des Rechts auf Freizügigkeit

Der von der DDR ratifizierte Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte garantiert in Art. 12 Abs. 2 IPBüRG das Recht auf Freizügigkeit. Der Gerichtshof betonte auch hier, dass keine Ausnahmen eingreifen würden, da das Grenzregime der DDR gegen die Verfassung der DDR verstieß. Auch sei das generelle Reiseverbot für die gesamte Bevölkerung mit Sicherheitsgründen nicht zu rechtfertigen.²¹

cc. Staatliche Verantwortlichkeit der DDR und individuelle Verantwortlichkeit der Beschwerdeführer

Die Installation von Anti-Personenminen, automatischen Schießanlagen und der Schießbefehl verstießen gegen die Verfassung der DDR und gegen das Völkerrecht, so dass dieser Staat dafür international verantwortlich gewesen wäre, wenn er fortbestanden hätte.²² Auch die Beschwerdeführer sind als hohe Staatsorgane der DDR für diese Verstöße individuell strafrechtlich verantwortlich, da sie als politische Führer wussten oder hätten wissen müssen, dass sie mit diesem Grenzregime gegen die eigene Verfassung und das Völkerrecht verstießen.²³

Der Gerichtshof stellte fest, dass die Handlungen der Beschwerdeführer zur Tatzeit Angriffe auf das Völkerrecht darstellten, die hinreichend normiert und vorhersehbar waren.²⁴

dd. Schlussfolgerung

Die Verurteilung der Beschwerdeführer durch deutsche Gerichte nach der Wiedervereinigung verstieß nicht gegen Art. 7 Abs. 1 EMRK. Daher musste der Gerichtshof nicht prüfen, ob die Verurteilungen der Beschwerdeführer nach Art. 7 Abs. 2 EMRK gerechtfertigt sind.²⁵

Art. 7 Abs. 2 EMRK wurde geschaffen, um die Urteile des Nürnberger Militärtribunals ausdrücklich zu rechtfertigen.²⁶ Er normiert die Verurteilung oder Bestrafung einer Person, die sich einer Handlung oder Unterlassung schuldig gemacht hat, welche im Zeitpunkt der Begehung nach den von den zivilisierten Völkern allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen strafbar war.²⁷

2. Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 EMRK

Es wurde von den Beschwerdeführern angeführt, dass ein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 EMRK vorliege. Art. 2 Abs. 2 EMRK enthält drei Ausnahmen von dem Recht auf Leben. Diese Ausnahmen sind Notwehr, die Festnahme und die Verhinderung der Flucht und die Verhinderung von Aufruhr und Aufstand. Danach liegt keine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 EMRK vor, wenn sich die Tötung aus einer unbedingt erforderlichen Gewaltanwendung in den Ausnahmesituationen ergibt.²⁸

Der EuGH urteilte, dass die in Art. 2 Abs. 2 EMRK vorgesehenen Ausnahmen des geschützten Rechts auf Leben für das Grenzregime der DDR nicht eingreifen würden.²⁹ Daher liegt auch kein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 EMRK vor.

3. Verstoß gegen Art. 1 EMRK

Die Beschwerdeführer rügten ferner, dass die Entscheidung des BVerfG nicht mit Art. 1 EMRK vereinbar sei, da sie als ehemalige Bürger der DDR bezüglich des verfassungsrechtlich normierten strafrechtlichen Rückwirkungsverbots keinen vollen Rechtsschutz genießen würden. Die Verfassungsgerichtsentscheidung hätte ein diskriminierendes System geschaffen, wonach ihnen als ehemaligen DDR-Bürgern, die nunmehr Bürger der Bundesrepublik Deutschland seien, die Berufung auf das in Art. 7 EMRK normierte Rückwirkungsverbot verweigert würde.³⁰

Art. 1 EMRK gewährt keine Rechte, sondern umgrenzt den Geltungsbereich der EMRK *ratione personae, materiae und loci*.³¹ Der Gerichtshof stellte dazu fest, dass die angeführten Beschwerdepunkte nur unter Art. 7 EMRK in Verbindung mit Art. 14 EMRK geprüft werden könnten, da es sich bei Art. 1 EMRK nur um eine Rahmenbestimmung handle, die nicht getrennt verletzt werden könnte.³² Er vertrat die Auffassung, dass die Prinzipien des Grundgesetzes generelle Bedeutung hätten und daher gleichmäßig auch für Personen, die keine ehemaligen DDR-Bürger waren, wirksam wären. Somit läge keine Diskriminierung im Sinne von Art. 14 in Verbindung mit Art. 7 EMRK vor.³³

IV. Stellungnahme

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte stellt eine späte Genugtuung für die Opfer des DDR-Grenzregimes dar. Es beweist einmal mehr die Richtigkeit und auch Notwendigkeit der Aufarbeitung des DDR-Unrechts. Die deutschen Gerichte sind in ihrer Arbeit der Auslegung des DDR-Rechts bestätigt worden und können ihre Arbeit nunmehr unter dem Gesichtspunkt der Rechtsklarheit fortsetzen.

Dieses Urteil beweist, dass eine Berufung auf die eigene, dem Völkerrecht widersprechende, Staatenpraxis versagt wird. Ein Befehlshaber kann sich bei einer rechtswidrigen Handlung also nicht darauf verlassen, dass sein von ihm selbst erlassener Rechtfertigungsgrund eingreift. Die Auslegung von Art. 7 EMRK durch das Gericht hat klargestellt, dass auch Staatsverbrecher unter dessen Schutz stehen, aber ihre eigenen Verbrechen nicht durch diesen Artikel straffrei halten.

²¹ Rdnr. 98 ff. des Urteils.

²² Rdnr. 104 des Urteils.

²³ Rdnr. 103 des Urteils.

²⁴ Rdnr. 105 des Urteils.

²⁵ Rdnr. 107 ff. des Urteils.

²⁶ J. Frowein, in: J. Frowein/W. Peukert, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., Kehl 1996, Art. 7 EMRK, Rdnr. 8.

²⁷ Die Bundesrepublik Deutschland hat zu Art. 7 Abs. 2 EMRK einen Vorbehalt angemeldet. Sie wird die Bestimmung von Art. 7 Abs. 2 EMRK nur in den Grenzen von Art. 103 Abs. 2 GG anwenden.

²⁸ J. Frowein, in: J. Frowein/W. Peukert, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., Kehl 1996, Art. 2 EMRK, Rdnr. 10 ff.

²⁹ Rdnr. 92 des Urteils.

³⁰ Rdnr. 109 f. des Urteils.

³¹ J. Frowein, in: J. Frowein/W. Peukert, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., Kehl 1996, Art. 1 EMRK, Rdnr. 1.

³² Rdnr. 111 ff. des Urteils.

³³ Rdnr. 113 f. des Urteils.

ten können. *Krenz* und seinen Mitstreitern wurde die Berufung darauf verwehrt, dass das in der DDR festgeschriebene Recht den Schutz des Lebens zwar normiert, aber diesen willkürlich unterminieren konnte. Der Gerichtshof in Straßburg hat dazu klar ausgesagt, dass die Personen, die gerade diese Willkür geschaffen haben, für diese auch verantwortlich gemacht werden können.

Auch die Interpretation der Ausnahmen von Art. 2 Abs. 2 EMRK, welche die Tötung von Menschen unter bestimmten Voraussetzungen rechtfertigen, hat die Staatenpraxis der ehemaligen Ostblockstaaten als Verbrechen gekennzeichnet. Der EGMRH hat deutlich gemacht, dass die Sicherung der eigenen Grenze keine unbedingt erforderliche Gewaltanwendung im Sinne von Art. 2 Abs. 2 EMRK darstellt.

Das Gericht hat auch ein richtiges Signal in die Richtung gegeben, dass es für einen Rechtsstaat legitim sei, Personen zu verurteilen, die sich unter einem anderen Regime schuldig gemacht hätten. Der demokratische Folgestaat hat also das Recht, die Bestimmungen des vorhergehenden diktatorischen Staates nach rechtsstaatlichen Prinzipien ausulegen.

Das Urteil stellt den letzten notwendigen Schritt in der Aufarbeitung des DDR-Unrechts dar und bestätigt die bislang gefällten Urteile gegen ehemalige Grenzsoldaten und deren Befehlshaber. Es bringt deutlich zum Ausdruck, dass es einem Untergebenen versagt wird, sich blind auf menschenverachtende Befehle zu berufen. Es statuiert aber auch, dass Befehlshaber nach dem Ende ihrer Herrschaft für ihre Taten verantwortlich gemacht werden können. Das Urteil hat ein klares Zeichen für die Richtigkeit der Aufarbeitung von Unrecht diktatorischer Staaten gegeben. Das beweist auch

die Einigkeit der Richter, da das Urteil einstimmig gefällt wurde. Die urteilenden Richter gehören teilweise ehemaligen Ostblockstaaten an, wie beispielsweise *E. Levits*, der ehemalige Justizminister der Republik Lettland. Auch die anderen Nationen, wie Portugal, Zypern und Russland hatten keine Unstimmigkeiten untereinander. Die Einstimmigkeit der Richter unterschiedlicher Nationen stellt auch klar, dass es sich bei dem Urteil um keine politische Entscheidung handelt, sondern dass ein klares juristisches Urteil gefällt wurde.³⁴

Krenz hat seine Uneinsichtigkeit nach dem Urteil einmal mehr unter Beweis gestellt, indem er aussagte, dass er ein Urteil, aber kein Recht bekommen habe.³⁵ Er wird auch nach dem Urteil nicht zu der Erkenntnis gelangen, dass ein ehemaliges Staatsoberhaupt oder andere hohe Staatsorgane nach ihrer Absetzung verantwortlich sind für ihre Taten. Dennoch könnte sein Beispiel dazu beitragen, dass anderen Menschenrechtsverletzern auf höchster Ebene klar vor Augen geführt wird, dass ihre Taten nicht durch Schaffung eigener Rechtfertigungsgründe ungestraft bleiben.

Dieses Urteil wird nicht nur für den entstehenden Ständigen Internationalen Strafgerichtshof Auswirkungen haben, da es die Grenzen des Rückwirkungsverbots klar darlegt hat, was auch in dessen Rechtsprechung Anwendung finden könnte, sondern auch die Auslegung des völkerrechtlichen Schutzes des Lebens in zukünftigen Urteilen beeinflussen.

³⁴ Das hat sogar der *Krenz*-Anwalt *Unger* in einem Interview anerkannt. Tagesspiegel vom 26. März 2001, <http://www2.tagesspiegel.de/archiv/2001/03/25/ak-be-4427780.html>.

³⁵ FAZ vom 23. März 2001, S. 1.

Schadenersatzansprüche wegen Verletzung humanitären Völkerrechts

Bernhard Graefrath*

Der NATO-Krieg gegen Jugoslawien hat eine umfangreiche völkerrechtliche Diskussion über die Zulässigkeit humanitärer Interventionen, die strafrechtliche Verantwortlichkeit für Kriegsverbrechen und die Anwendung des humanitären Völkerrechts auf Bürgerkriege ausgelöst.¹ Erstaunlicherweise gibt es dagegen in diesem Zusammenhang bislang kaum Untersuchungen über die zivilrechtliche Verantwortlichkeit für die Verletzung von Regeln, die in bewaffneten Konflikten gelten. Zwar ist dies nur eine begrenzte Fragestellung, die den großen Bereich der politischen und rechtlichen Verantwortung für die Verletzung des Gewaltverbots ausgliedert, aber für die betroffenen Opfer, die durch das humanitäre Völkerrecht geschützten Personen, ist es eine außerordentlich wichtige und häufig nicht weniger existenzielle Frage als z.B. die Entschädigung für Zwangsarbeiter.

Es stellt sich daher die Frage, ob und gegen wen jugoslawische Staatsbürger sowie andere Zivilpersonen, denen durch militärische Aktionen der NATO im sogenannten Kosovo-Krieg (24. März bis 10. Juni 1999) unter Verletzung der für den bewaffneten Konflikt geltenden Regeln des Völkerrechts Schaden zugefügt wurde, einen Schadenersatzanspruch haben.

Im Falle eines internationalen bewaffneten Konflikts können völkerrechtlich begründete Schadenersatzansprüche aus zwei unterschiedlichen Kategorien von Rechtsverletzungen

* Prof. em für Völkerrecht Dr. Bernhard Graefrath, Berlin, Mitglied der ILC 1986–1991.

¹ Vgl. mit zahlreichen Hinweisen C. Krefß, Staat und Individuum im Krieg und Bürgerkrieg. Völkerrecht im Epochenwandel, in: NJW 1999, S. 3077.

entstehen: Zum einen aus der Verantwortlichkeit des Staates für die völkerrechtswidrige Entfesselung des Krieges, die Verletzung des Gewaltverbots, des Artikels 2 Abs. 4 der UN-Charta. Dieser Anspruch wird im allgemeinen Reparation genannt. Er steht dem angegriffenen Staat zu und schließt in der Regel die Schadenersatzansprüche seiner Bürger ein, aber nicht aus.

Bereits nach dem ersten Weltkrieg sind z.B. Schadenersatzansprüche amerikanischer Bürger wegen Verletzung des Kriegsrechts neben und unabhängig von den allgemeinen Reparationsansprüchen gegenüber Deutschland erhoben und durch Entscheidungen der amerikanisch-deutschen Mixed Claims Commission entschieden worden.² Auch in den Friedensverträgen ist in der Regel deutlich zwischen den Reparationsansprüchen des Staates und den Schadenersatzansprüchen einzelner Staatsangehöriger unterschieden worden.

„Soweit Friedensverträge Individualforderungen ausschließen, regeln sie die Ansprüche der Staatsangehörigen ausdrücklich neben den Forderungen der Staaten.“³

Beispiele aus neuerer Zeit finden sich in den Friedensverträgen von 1947. So z.B. in Artikel 76 Abs. 1 des Friedensvertrages der Alliierten mit Italien vom 10. Februar 1947:

„Italien verpflichtet gegenüber den Alliierten und Assoziierten Mächten auf alle Forderungen und Ansprüche der italienischen Regierung oder italienischer Staatsangehöriger, die unmittelbar durch den Krieg entstanden sind.“

und Artikel 80:

„Die Alliierten und Assoziierten Mächte erklären, dass die ihnen nach den Artikeln 74 und 79 des vorliegenden Vertrages zugestanden Rechte alle ihre Forderungen und diejenigen ihrer Staatsangehörigen einschließen, die sich aus Verlusten oder Schäden ergeben, die infolge von Kriegshandlungen entstanden sind.“⁴

Neben den Reparationsansprüchen, die dem angegriffenen Staat und seinen Staatsangehörigen infolge der Völkerrechtswidrigkeit des Krieges zustehen, gibt es den generellen Schadenersatzanspruch aufgrund der Verletzung der für den bewaffneten Konflikt geltenden Regeln (*ius in bello*). Er steht allen am Konflikt beteiligten Staaten sowie den durch die Verletzung betroffenen Personen zu. Für die verletzten Personen besteht dieser Anspruch sowohl aus dem Völkerrecht als auch aus deutschem Recht.

Die völkerrechtlichen Regeln für den Fall eines internationalen bewaffneten Konfliktes gelten nach Völkergewohnheitsrecht unabhängig vom Grund und Anlass des Konfliktes für alle am Konflikt beteiligten Parteien. Das wurde 1977 in der Präambel des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen ausdrücklich festgestellt:

„Erneut bekräftigend, dass die Bestimmungen der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 und dieses Protokolls unter allen Umständen uneingeschränkt auf alle durch diese Übereinkünfte geschützten Personen anzuwenden sind, und zwar ohne jede Benachteiligung, die auf Art oder Ursprung des

bewaffneten Konflikts oder auf Beweggründen beruht, die von den am Konflikt beteiligten Parteien vertreten oder ihnen zugeschrieben werden.“⁵

In der Präambel wie auch im Artikel 1 des Protokolls wird ausdrücklich hervorgehoben, dass die Regeln des humanitären Völkerrechts „unter allen Umständen“ einzuhalten sind. Damit wird unterstrichen, dass es sich um Mindestnormen handelt, die selbst unter den schwierigen Bedingungen eines bewaffneten Konfliktes das Leben der geschützten Personen sichern sollen. Zu dieser Schutzfunktion gehört auch, dass die geschützten Personen im Falle der Verletzung der Regeln einen eigenen Schadenersatzanspruch haben.

Die Bedeutung der Formel „unter allen Umständen“ wird im Kommentar des IKRK zum Protokoll besonders hervorgehoben:

„In all circumstances' prohibits all Parties from invoking any reason not to respect the Protocol as a whole, whether the reason is of a legal or other nature. (...) It does not allow the suspension of the application of the law either in part or as a whole.“⁶

Gleiches gilt heute für die sogenannten Haager Regeln, insbesondere die Haager Landkriegsordnung, Bestandteil des IV. Haager Abkommens von 1907, deren allgemeine Geltung als völkerrechtliches Wohnheitsrecht bereits im Urteil des Nürnberger Tribunals ausdrücklich festgestellt wurde.

Unabhängig davon, ob der Krieg völkerrechtswidrig oder z.B. als Verteidigungskrieg in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht geführt wurde, haftet der Staat für Schäden, die durch seine Soldaten unter Verletzung der im Krieg geltenden Regeln (*ius in bello*) fremden Personen oder Staaten zugefügt wurden. Diese Haftung ist bereits im IV. Haager Abkommen 1907 im Art. 3 ausdrücklich bekräftigt worden:

„Die Kriegspartei, welche die Bestimmungen (der HLKO) verletzen sollte, ist gegebenen Falles zum Schadenersatz verpflichtet. Sie ist für alle Handlungen verantwortlich, die von den zu ihrer bewaffneten Macht gehörenden Personen begangen werden.“

Diese Regel ist heute fester Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts. Sie ist gemäß Artikel 25 GG in der Bundesrepublik Deutschland unmittelbar geltendes Recht.⁷

² Vgl. dazu D.J. Bederman, in: R.B. Lillich (ed.), The United Nations Compensation Commission, New York 1995, S. 272 f. mit weiteren Hinweisen.

³ BVerfG in seinem Beschluss vom 13. Mai 1996, in: NJW 1996, S. 2719 mit ausführlichem Material.

⁴ UNTS 49, S. 3; deutscher Text in: Quellen für Politik und Völkerrecht, Band 1, Verlag Europa Archiv, Oberursel 1948, S. 89 u. 95.

⁵ Vgl. dazu Y. Sandoz/Ch. Swinarski/B. Zimmermann (eds.), Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Geneva 1987, S. 28 f.; M.Bothe/K.-J. Partsch/W.A. Sof, New Rules For Victims of Armed Conflict, Hague [e.a.] 1982, S. 33.

⁶ Y. Sandoz/Ch. Swinarski/B. Zimmermann (eds.), Commentary on the Additional Protocols, a.a.O. (Fn. 5), S. 37.

⁷ So auch OLG Köln, 27. August 1998; 7 U 167/97; vgl. auch D. Fleck (ed.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, S. 434.

Sie gilt auch in Bezug auf die Genfer Konventionen und das Zusatzprotokoll I. In Anlehnung an Artikel 3 heißt es ausdrücklich im Art. 91 des Zusatzprotokolls I:

„Eine am Konflikt beteiligte Partei, welche die Abkommen oder dieses Protokoll verletzt, ist gegebenenfalls zum Schadenersatz verpflichtet. Sie ist für alle Handlungen verantwortlich, die von den zu ihren Streitkräften gehörenden Personen begangen werden.“

Das Protokoll ist von der Bundesrepublik Deutschland ordnungsgemäß ratifiziert worden⁸ und ist in der Bundesrepublik Deutschland geltendes Recht. Das gilt übrigens auch für Jugoslawien.

Am 30. Mai 1999 um 13 Uhr wurden bei einem Bombenangriff zweier Flugzeuge der NATO auf die Brücke bei Varvarin zehn Menschen getötet und mehr als 30 verletzt. Der Bombenangriff auf die Brücke wird von Amnesty International in ihrem Bericht „NATO/Federal Republic of Yugoslavia 'Collateral Damage or Unlawful Killings'“ folgendermaßen beschrieben:

„The attack on Varvarin bridge in central Serbia took place at about 1 pm on 30 May, a market day; it was a religious holiday, when the streets were more crowded than usual, and the risk of civilian casualties was thus very high. (...)

The bridge at Varvarin is reported to have been struck twice: as people rushed to attend the victims of the first strike, two more missiles hit, several minutes later, inflicting additional civilian casualties.

According to a local schoolteacher, it was 'well known that Sunday is marked day here and people are lined all along the street down to the bridge selling things.' An estimated 2000 people were in the vicinity of the bridge and several cars and pedestrians were on the bridge at the time of the attack. A number of cars fell into the river as a result of the bombing.“⁹

Zum Zeitpunkt der Bombardierung befanden sich in unmittelbarer Nähe der Brücke ca. 3000 bis 3500 Menschen. Viele davon auf dem Gelände des von der Brücke ca. 150 m entfernten Kirchengeländes, auf dem das Fest der Heiligen Dreifaltigkeit gefeiert wurde. Varvarin, eine Kleinstadt mit etwa 4000 Einwohnern ist zu keinem Zeitpunkt von Truppen transporten der jugoslawischen Armee tangiert worden. Die Brücke von Varvarin, Baujahr 1924, die im Rahmen von Reparationsleistungen von Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg demontiert und in Varvarin aufgebaut wurde, hatte keinerlei militärische Bedeutung, da sie mit einer Tragfähigkeit von maximal 8 Tonnen für schweres militärisches Gerät zu klein war.¹⁰ Vor, während oder nach dem Angriff gab es in der Umgebung der Brücke keinerlei Kampfhandlungen oder militärische Bewegungen.

Die Verluste unter der Zivilbevölkerung sowie die Sachschäden an ihrem Eigentum wurden unter Verletzung des Verbots von Angriffen auf die Zivilbevölkerung verursacht. Es gehört zu den ältesten und elementarsten Regeln des humanitären Völkerrechts, dass bei militärischen Aktionen zwischen militärischen Zielen und Kombattanten einerseits und zivilen

Objekten und der Zivilbevölkerung andererseits zu unterscheiden ist und dass es verboten ist, die Zivilbevölkerung und zivile Objekte anzugreifen (Artikel 48 Zusatzprotokoll I).¹¹ Das gesamte Marktgeschehen vor der Brücke von Varvarin war eine weithin erkennbare zivile Veranstaltung.

Als militärische Ziele gelten gemäß Art. 52 des Zusatzprotokolls I

„nur solche Objekte, die aufgrund ihrer Beschaffenheit, ihres Standortes, 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.“

Eine Brücke kann durchaus ein militärisches Ziel sein. Dazu aber müsste ihre Zerstörung zu diesem Zeitpunkt wegen ihrer Lage, ihrer Nutzung oder ihrer Bedeutung im Zuge von Kampfhandlungen oder Truppenbewegungen einen eindeutigen militärischen Vorteil erbringen und nicht Verluste unter der Zivilbevölkerung verursachen, die in keinem Verhältnis zu dem unmittelbaren militärischen Vorteil stehen (Artikel 52 Abs. 2 und Artikel 51 Abs. 5 lit. b). Davon kann bei der Brücke in Varvarin keine Rede sein.¹²

Der Angriff auf die kleine Brücke in Varvarin zur Mittagszeit an einem kirchlichen Feiertag und Markttag, wo sich besonders viele Zivilpersonen in der Nähe der Brücke befanden, war daher eindeutig ein verbotener „unterschiedsloser Angriff“ im Sinne von Artikel 51 Abs. 4 lit. c und 5 lit. b des Zusatzprotokolls I. Die Piloten konnten erkennen oder hätten erkennen müssen, dass die Bombardierung der von Zivilpersonen bevölkerten und umgebenen Brücke „Verluste an Menschenleben unter der Zivilbevölkerung, die Verwundung von Zivilpersonen, die Beschädigung ziviler Objekte oder mehrere derartige Folgen zusammen verursachen“ würde, „die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil stehen“ (Artikel 51, Abs. 5 lit. b). Das gilt besonders, wenn der Angriff aus geringer Höhe geflogen wurde. Es gilt aber auch, wenn die Bombardierung – wie bei diesem Krieg üblich – aus großer Höhe erfolgte.

Wenn die NATO-Flugzeuge ihrer eigenen Sicherheit wegen ihre Angriffe in einer Höhe von 15000 Fuß flogen und ihre Raketen abschossen oder Bomben abwarfen, obwohl sie aus

⁸ Zusatzprotokoll I, BGBl. 1990 II, S. 1551.

⁹ EUR 70/18/00, S. 54 f.

¹⁰ Vgl. L. Marlowe, Irish Times, 31 May 1999.

¹¹ Vgl. die detaillierten Regeln in den Artikeln 48, 50, 51, 52 und 57 des Zusatzprotokolls I, von denen selbst G.H. Aldrich, Leiter der amerikanischen Delegation auf der Genfer Konferenz 1974-77, feststellen muss: „I believe that these provisions of Protocol I for the protection of civilians have either codified or progressively developed customary international law in a way that has now become customary law and, consequently, are binding today upon all parties to international armed conflicts, including non-parties to the Protocol.“ (in: The Laws of war on Land, in: AJIL 94 (2000), S. 53).

¹² Vgl. zu „militärisches Ziel“ Y. Sandoz/C. Swinarski/B. Zimmermann, (eds.), Commentaire on the Additional Protocols, a.a.O. (Fn. 5), S. 632 f.

dieser Höhe nicht genau ausmachen konnten, ob durch den Angriff Zivilpersonen und zivile Objekte betroffen werden, so ist eben schon diese Form des Angriffs eine Verletzung des Verbots der unterschiedslosen Kriegführung, da absehbare, unverhältnismäßige Verluste unter der Zivilbevölkerung in Kauf genommen werden. Diese Vorwürfe sind auch wiederholt erhoben worden.

*„In the February 2000 meeting in Brussels with Amnesty International, NATO officials confirmed that following the Djakovica bombings (14 April 1999) aircrew were required to visually ascertain that there were no civilians in the vicinity before attacking a target of opportunity.“*¹³

Der Angriff auf die Brücke von Varvarin brachte überhaupt keinen „konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil“, da sich in dieser Gegend keinerlei Kampfhandlungen oder militärische Bewegungen abspielten. Es ging offenbar nur um die völlige Zerstörung der Infrastruktur Jugoslawiens, eine Zielsetzung, die an sich jede Unterscheidung zwischen militärischen und zivilen Objekten unmöglich macht und daher insgesamt mit den Regeln des humanitären Völkerrechts unvereinbar ist. Es bestand jedenfalls keinerlei Grund oder militärische Notwendigkeit, die Brücke zu diesem Zeitpunkt ohne Warnung der Zivilbevölkerung zu zerstören. Irgendein, auch nur geringer, militärischer Vorteil aus der Zerstörung der von der Zivilbevölkerung an einem Markttag bevölkerten Brücke ist nicht erkennbar.

Der Angriff verletzte offenkundig auch Art. 57 des Protokolls, in dem es heißt:

„(1) Bei Kriegshandlungen ist stets darauf zu achten, dass die Zivilbevölkerung, Zivilpersonen und zivile Objekte verschont bleiben.“

(2) Im Zusammenhang mit Angriffen sind folgende Vorsichtsmaßnahmen zu treffen:

- a) Wer einen Angriff plant oder beschließt,*
i) hat alles praktisch Mögliche zu tun, um sicherzugehen, dass die Angriffsziele weder Zivilpersonen noch zivile Objekte sind (...);
ii) hat bei der Wahl der Angriffsmittel und -methoden alle praktisch möglichen Vorsichtsmaßnahmen zu treffen, um Verluste unter der Zivilbevölkerung (...) zu vermeiden und in jedem Fall auf ein Mindestmaß zu beschränken;
iii) hat von jedem Angriff Abstand zu nehmen, bei dem damit zu rechnen ist, dass er auch Verluste unter der Zivilbevölkerung (...) verursacht, die in keinem Verhältnis zum erwarteten konkreten und unmittelbaren Vorteil stehen;
 (...)

c) Angriffen, durch welche die Zivilbevölkerung in Mitleidenschaft gezogen werden kann, muss eine wirksame Warnung vorausgehen, es sei denn, die gegebenen Umstände erlauben dies nicht. (...).“

Obwohl dazu die Möglichkeit bestanden hätte, und es keinerlei Grund gab, die Brücke ausgerechnet am 30. Mai zur Mittagszeit überraschend anzugreifen, ist keinerlei Warnung an die Zivilbevölkerung gegeben worden.

Wer immer den Befehl zur Bombardierung der Brücke gegeben hatte, dem musste klar gewesen sein, dass ein Angriff auf eine kleine, dem örtlichen Verkehr dienende Brücke zur Mittagszeit an einem Markttag, d.h. zu einer Zeit, da diese Stelle am dichtesten mit Zivilpersonen bevölkert ist, unverhältnismäßig hohe Verluste unter der Zivilbevölkerung verursachen würde. Ein Angriff zu dieser Zeit stellt deshalb eine eindeutige Verletzung des Artikels 57 Abs. 1 und 2 dar.¹⁴ Die Tötung und Verletzung von Zivilpersonen bei dem Angriff auf die Brücke von Varvarin sowie der dabei verursachte Sachschaden sind eindeutig eine Verletzung der für den bewaffneten Konflikt geltenden völkerrechtlichen Regeln. Die verantwortliche Partei ist daher gemäß Art. 3 der IV. Haager Konvention sowie Art. 91 des Zusatzprotokolls I zur Leistung von Schadenersatz verpflichtet.

Schadenersatzansprüche aufgrund von Verletzungen des Kriegsrechts stehen sowohl dem geschädigten Staat als auch parallel dazu den einzelnen geschädigten Personen zu. Im Grunde bekräftigt die Regel nur den in allen Rechtsordnungen geltenden Grundsatz der Schadenersatzpflicht aus Delikt und passt ihn den besonderen Bedingungen des bewaffneten Konfliktes an.

*„Damit wurde für den Bereich des Landkriegsrechts eine Regel kodifiziert, die, was die unmittelbare Haftung der Kriegspartei für ihre eigenen Handlungen anbelangt, nichts anderes ist, als der gewohnheitsrechtlich in Frieden und Krieg geltende allgemeine Haftungsgrundsatz.“*¹⁵

Strittig war bislang, ob der Anspruch von den geschädigten Personen selbst im Wege eines zivilrechtlichen Verfahrens geltend gemacht oder nur mit Hilfe des diplomatischen Schutzrechts ihres Heimatstaates durchgesetzt werden kann. Ohne im einzelnen die Anspruchsgrundlagen genauer zu untersuchen, wurde von der herrschenden Lehre lange Zeit behauptet, dass solche Ansprüche nur von Staat zu Staat, also im Wege des diplomatischen Schutzrechtes geltend gemacht werden können, weil das Völkerrecht nur Beziehungen zwischen Staaten regelt und nur Staaten Völkerrechtssubjekte seien. So auch das OLG Köln unter Berufung auf Verdross/Simma:

*„Im Falle der völkerrechtswidrigen Schädigung einer Privatperson steht der Wiedergutmachungsanspruch grundsätzlich nur ihrem Heimatstaat zu, da durch eine solche Handlung oder Unterlassung er selbst in der Person eines seiner Angehörigen verletzt wurde.“*¹⁶

¹³ Vgl. den Bericht von Amnesty International, EUR 70/18/00, S. 37.

¹⁴ Dazu heißt es im Bericht von Amnesty International: *„The attack on Varvarin bridge raised concerns about whether NATO was taking proper precautions to protect civilians in its selection of targets, times for attack and modes of attack. Despite concerns about these matters having been raised on previous occasions, certain attacks continued to be carried out under conditions which raised the risk of civilian casualties. This bombing calls into question the effectiveness of the changes to the Rules of Engagement that NATO said it had instituted after 14 April following the displacement of civilians near Djakovica.“* (in: EUR 70/18/00, S. 55).

¹⁵ OLG Köln, a.a.O. (Fn. 7); so auch F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts II, München/Berlin 1962, S. 238.

¹⁶ A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Auflage, Berlin 1984, S. 878, § 1300; so auch I. Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, 9. Aufl., Köln 1997, Rdnr. 927.

Dementsprechend befand das OLG Köln in seinem Urteil vom 27. August 1998.

„Da das Völkerrecht prinzipiell nur Rechte und Pflichten von Völkerrechtssubjekten regelt, können nur Völkerrechtssubjekte, wie Subjekte der internationalen Rechtsverletzung, so auch Subjekte des völkerrechtlichen Haftungsanspruchs sein.“¹⁷

Von dieser Prämisse ausgehend kommt das OLG Köln dann auch zu einem Schluss, der sich weder direkt noch indirekt aus dem Haager Abkommen ableiten lässt:

„Artikel 3 der Haager Landkriegsordnung räumt dem in seinen Rechten verletzten Individuum nicht die Befugnis ein, von einem Staat in einem gerichtsförmigen Verfahren Schadenersatz zu verlangen. Der Einzelne kann deshalb für im Völkerrecht wurzelnde Ansprüche weder die Feststellung des Unrechts noch einen Unrechtsausgleich verlangen.“¹⁸

Artikel 3 aber sagt kein Wort darüber, welche Befugnisse einzelne Personen nicht haben, sondern stellt lediglich fest, dass der Staat für Verletzungen des Kriegsrechts durch seine Soldaten haftet. Mit der vom OLG gegebenen Begründung wird nicht nur Artikel 3 des IV. Haager Abkommens falsch interpretiert, sondern auch die gesamte Entwicklung der Menschenrechte im Völkerrecht nach 1945 negiert. Es wird verkannt, dass es sich bei den Schadenersatzansprüchen aus der Verletzung von Regeln, die in bewaffneten Konflikten gelten, sowohl um völkerrechtliche Ansprüche zwischen Staaten als auch um völkerrechtlich begründete Ansprüche der verletzten Personen handelt, die im geltenden Recht der Bundesrepublik Deutschland verwurzelt sind.

Es wird übersehen, dass es sich um zwei unterschiedliche Ansprüche handelt, einen aus völkerrechtlicher Verantwortlichkeit zwischen den beteiligten Staaten und einen landesrechtlichen Schadenersatzanspruch des geschädigten Einzelnen für den die Verletzung des Völkerrechts die Begründung für die Rechtswidrigkeit liefert. Aus der Verabsolutierung der alten Lehre über die ausschließliche Völkerrechtssubjektivität der Staaten und dem diplomatischen Schutzrecht wurde ein Grundsatz der „Exklusivität“ des Staates zur Geltendmachung von Entschädigungsansprüchen bei Kriegsfolgen konstruiert.¹⁹ Einen solchen Grundsatz der Exklusivität, der den Einzelnen praktisch von der Wahrnehmung seiner Rechte ausschließt, gibt es im Völkerrecht jedoch nicht. Zu Recht macht das Bundesverfassungsgericht darauf aufmerksam, dass „eine solche Regel des Völkergewohnheitsrechts über die ‚Exklusivität‘ nicht“ besteht:

„Die Annahme, ein solcher Grundsatz könne auch Ansprüche ausschließen, die das deutsche Recht gewähre, beruht jedoch auf einer nicht ausreichenden Unterscheidung zwischen Ansprüchen nach Völkerrecht und nach nationalem Recht.“²⁰

Es ist sicher richtig, dass Art. 3 kein gerichtsförmiges Verfahren zur Regelung von Schadenersatzansprüchen einräumt. Das wollte und brauchte Art. 3 auch nicht. Artikel 3

enthält zwei unterschiedliche Aussagen zur Haftung. Er bekräftigt zum einen, wenn im bewaffneten Konflikt durch Personen der Streitkräfte einer Konfliktpartei die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Kriegsrecht verletzt werden, ist diese Partei wie bei anderen Verletzungen ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen dem Staat gegenüber, dessen Staatsangehörige geschädigt wurden, zum Schadenersatz verpflichtet.

Zum anderen bestätigt Artikel 3, dass die allgemeine Schadenersatzpflicht des Staates aus Delikt gegenüber Personen auch dann gilt, wenn die Rechtsverletzung in einer Verletzung der im bewaffneten Konflikt geltenden Regeln besteht. Es wird dem Staat die Möglichkeit genommen, sich auf Notstand oder Krieg zu berufen, wenn es sich um keine vom Kriegsrecht gedeckten militärischen Akte handelt. Die Tötung von Menschen und die Beschädigung oder Zerstörung von Sachen, unter Verletzung der Regeln des Kriegsrechts, sind unerlaubte Handlungen, Delikte, für die nach geltendem Völkerrecht der Staat haftet.²¹ Völkerrechtlich begründet wird hier die Rechtswidrigkeit der Handlung (Verletzung des Kriegsrechts) und die Qualifikation der Handlung als staatliche Handlung (Handlung von Angehörigen der Streitkräfte). Es wird der Weg der allgemeinen Gerichtsbarkeit in den einzelnen Staaten zur Feststellung und Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen aus unerlaubter Handlung eröffnet. Zur Geltendmachung solcher Ansprüche genügt es, auf die ordentliche Gerichtsbarkeit des Staates zurückzugreifen. Es bedarf keiner speziellen gerichtsförmigen Verfahren, wenn nicht besondere prozessuale Probleme auftreten. Die deutsche Gerichtsbarkeit ist zuständig und durchaus in der Lage, solche Ansprüche im ordentlichen Verfahren in Übereinstimmung mit dem geltenden Völkerrecht zu entscheiden.

In der Praxis sind diese Ansprüche bislang meist mit Hilfe des Heimatstaates durchgesetzt worden. So sind z.B. nach den militärischen Aktionen der Vereinten Nationen im Kongo von Bürgern der Schweiz, Belgiens, Italiens und Luxemburgs Schadenersatzansprüche gegen die UN wegen

¹⁷ Urteil des OLG Köln, a.a.O. (Fn. 7); so in letzter Zeit z.B. auch wieder A. Randelshofer/O. Dörr, Entschädigung für Zwangsarbeit?, Berlin 1994, S. 24; K. Doehring/A. Randelshofer/O. Dörr, Entschädigung für Zwangsarbeit?, in: Archiv des Völkerrechts 38 (2000), S. 116.

¹⁸ Hervorh. durch den Autor, Urteil vom OLG Köln, a.a.O. (Fn. 7).

¹⁹ So schreibt z.B. E. Feaux de La Croix, der immerhin erkennt, dass die völkerrechtliche Betrachtung an sich einen gleichzeitigen zivilrechtlichen Anspruch nicht ausschließt: *„Der Gedanke, dass die Reparationen im Friedensvertrag von Staat zu Staat geregelt werden sollen, ist eben mehr als eine Verfahrensregel. Er beinhaltet eine völkerrechtliche Rechtsnorm, dass diese Regelung allein dem Völkerrecht vorbehalten bleibt. Nur die Anerkennung des Grundsatzes der Exklusivität der völkerrechtlichen Betrachtung kann im übrigen vor dem rechtlichen Chaos bewahren, das sich zwangsläufig ergeben müsste, wenn es möglich wäre, dass die einzelnen Geschädigten auch zivilrechtlich gegen den anderen Staat vorgehen.“* (in: NJW 1960, S. 2269); auch Doehring, der immerhin für vertretbar hält, dass es neben dem völkerrechtlichen Anspruch des Staates einen zivilrechtlichen des Individuums gibt, schließt das jedenfalls bei Kriegsereignissen aus, weil sonst „jeder Soldat, der entgegen den Regeln des ius in bello geschädigt wurde, einen persönlichen Wiedergutmachungsanspruch gegen den Gegnerstaat“ hätte. (a.a.O. (Fn. 24), S. 116).

²⁰ BVerfG, in: NJW 1996, S. 2717.

²¹ So offenbar auch das OLG Köln in seinem Urteil vom 3. Dezember 1998, in: NJW 1999, S. 1556.

Verletzung des Kriegsrechts durch Soldaten geltend gemacht worden, die unter dem Kommando der UN agierten. Die UN hat mit den Heimatstaaten der Geschädigten entsprechende Entschädigungsabkommen abgeschlossen.²² Entschädigt wurde „*damage caused without military necessity or in violation of the rules applicable in armed conflict*“. Im Krieg der NATO gegen Jugoslawien hat China die Schadenersatzansprüche seiner Bürger, deren Angehörige bei dem Bombenangriff der NATO auf die chinesische Botschaft in Belgrad umkamen, wegen Verletzung der im bewaffneten Konflikt geltenden Regeln gegenüber den USA geltend gemacht und durchgesetzt. Die Hilfe des Heimatstaates bei der Durchsetzung der Ansprüche bedeutet jedoch nicht, dass die einzelne geschädigte Person ihre Ansprüche nicht auch selbst bei den Gerichten des verantwortlichen Staates hätte geltend machen können.

Die Inanspruchnahme des diplomatischen Schutzrechtes hat für den Einzelnen den Vorteil, dass er die u.U. schwierige und teure Rechtsfeststellung und Durchsetzung nicht selbst betreiben muss. Sie hat den Nachteil, dass er in aller Regel keinen Anspruch auf die Wahrnehmung des diplomatischen Schutzrechtes hat und sein Anspruch häufig nur im Rahmen eines sogenannten lump-sum-Abkommens berücksichtigt und daher nur zu einem gewissen Teil befriedigt wird. Schließlich bleibt häufig auch offen, ob er überhaupt zu seinem Geld kommt, weil die Verteilung des Abfindungsbetrages aus einem lump-sum-Abkommen in den Händen des Staates bleibt. Vor allem aber ist es praktisch für den schwächeren Staat kaum möglich, Ansprüche seiner Staatsangehörigen gegenüber einem stärkeren Staat geltend zu machen, geschweige denn durchzusetzen. Infolgedessen sind so gut wie nie Ansprüche aus Verletzung von Kriegsrecht von Staatsangehörigen eines besiegten Staates gegenüber dem Sieger geltend gemacht worden. Das heißt jedoch nicht, dass sie nicht bestanden.

Die Entwicklung in neuerer Zeit hat nicht nur völkerrechtliche Pflichten der Staaten gegenüber Individuen hervorgebracht, sondern auch die Rechte Einzelner gegenüber dem Staat gestärkt. Im Falle der Verletzung solcher Rechte des Einzelnen durch den Staat sind neben den völkerrechtlichen Ansprüchen zwischen den Staaten auch völkerrechtlich begründete Wiedergutmachungsansprüche üblich geworden, die unmittelbar von den geschädigten Personen gegenüber dem verantwortlichen Staat geltend gemacht werden.

So wurde im Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland vom 13. Mai 1992 über die Entschädigung von amerikanischen Staatsangehörigen für Schäden, die sie bis zum 18. Oktober 1976 in der DDR erlitten hatten, zwar einerseits die Zahlung einer Abfindungssumme von 190 Millionen US \$ an die USA vereinbart, aber andererseits wurde es den amerikanischen Staatsangehörigen überlassen zu entscheiden, ob sie sich mit ihrem Anteil an dem Abfindungsbetrag zufrieden geben oder selbst in Deutschland ihre Ansprüche geltend machen wollen.²³

Die häufigsten Beispiele für solche Schadenersatzansprüche einzelner Personen gegen den Staat liegen im Bereich der

Verletzung von Menschenrechten. Sowohl der Europäische Menschenrechtsgerichtshof wie der Menschenrechtsausschuss der UN gehen mit Selbstverständlichkeit und ohne besondere vertragliche Regelung in ihrer Rechtsprechung davon aus, dass im Falle der Verletzung von Menschenrechten die Staaten zur Leistung von Schadenersatz verpflichtet sind. Auf diese Entwicklung verweist auch das BVerfG:

„*Erst in der neueren Entwicklung eines erweiterten Schutzes der Menschenrechte gewährt das Völkerrecht dem Einzelnen ein eigenes Recht (...) und entwickelt vertragliche Schutzsysteme, in denen der Einzelne seinen Anspruch auch selbst verfolgen kann.*“²⁴

Die speziellen vertraglichen völkerrechtlichen Schutzsysteme (wie der Europäische Menschenrechtsgerichtshof und der Menschenrechtsausschuss der UN) setzen aber die Existenz des Schadenersatzanspruchs und die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges voraus. Sie gehen also davon aus, dass der Einzelne im Falle der Verletzung seiner Rechte durch den Staat einen Schadenersatzanspruch und die Möglichkeit hat, diesen gerichtlich durchzusetzen. Die speziellen völkerrechtlichen Schutzsysteme sollen insbesondere gewährleisten, dass dem Einzelnen jedenfalls ein Rechtsmittel gegen den eigenen Staat zur Verfügung steht, wenn dieser seine völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllt und keine Rechtsmittel zur Behebung der Verletzung bereit stellt.

Entsprechend dem heutigen Stand der Entwicklung des Völkerrechts können Schadenersatzansprüche wegen Verletzung von Regeln, die im bewaffneten Konflikt gelten, nicht nur von dem Heimatstaat des Geschädigten, sondern auch von dem Geschädigten selbst gegenüber dem Staat geltend gemacht werden, dessen Soldaten den Schaden unter Verletzung des Kriegsrechts verursacht haben. Dieser ist völkerrechtlich verpflichtet, für die Handlungen seiner Soldaten einzustehen und dem Geschädigten einen Rechtsweg zur Durchsetzung seiner Schadenersatzansprüche zu eröffnen.²⁵ Das Bundesverfassungsgericht spricht von einer „*Anspruchsparallelität*“, die besonders dann vorliege, „*wenn in der staatlichen Verletzungshandlung sowohl ein Bruch des Völkerrechts als auch des nationalen Rechts liegt.*“²⁶

Nach 1945 haben immer häufiger die betroffenen Individuen selbst ihre Ansprüche gegen den Staat geltend machen können.²⁷ Dieser Grundsatz lag z.B. auch in vollem Umfang der von der UN getroffenen Schadenersatzregulierung von Ansprüchen privater Personen für Schäden aus dem Krieg des Irak gegen Kuwait zugrunde. Da es sich um Hunderttausende

²² Belgien: UNTS 535, S. 199; Schweiz: UNTS 564, S. 193; Luxemburg: UNTS 585, S. 147; Italien: UNTS 588, S. 197.

²³ Artikel 3 des Abkommens über die Regelung bestimmter Vermögensansprüche, Text in Drucksache 553/92 des Bundesrates vom 14. August 1992.

²⁴ BVerfG, a.a.O. (Fn. 20).

²⁵ Vgl. Artikel 6 Abs. 1 und Artikel 13 Europäische Menschenrechtskonvention und Artikel 14 Abs. 1 und Artikel 2 Abs. 3 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

²⁶ BVerfG, a.a.O. (Fn. 20), S. 2719.

²⁷ Vgl. z.B. J.J. Paust, Suing Saddam: Private Remedies for War Crimes and Hostage-Taking, Virginia Journal of International Law 31 (1991), S. 361 f.

de von Einzelsprüchen handelte, hat man ein spezielles Verfahren geschaffen, das sowohl der Feststellung der einzelnen Ansprüche als auch der Sicherung ihrer tatsächlichen Befriedigung dient und zahlreiche parallele Schadenersatzklagen in einer Vielzahl von Staaten vermeiden sollte. Im vorliegenden Zusammenhang ist wichtig, dass die einzelnen geschädigten Bürger und juristischen Personen ihre Ansprüche selbst geltend machen konnten. Der Heimatstaat diente nur als Administrator. Er bestätigte die Richtigkeit bestimmter Angaben der Kläger, sammelte die einzelnen Klagen und übermittelte sie an die Kompensationskommission, die im Namen aller betroffenen Staaten ein quasigerichtliches Verfahren zur Feststellung und Bestätigung der einzelnen Schadenersatzansprüche durchführte und aus beschlagnahmtem irakischen Vermögen für die Befriedigung der bestätigten Ansprüche sorgte.²⁸ Dabei blieb es den Geschädigten überlassen, ob sie dieses Verfahren in Anspruch nehmen oder ihre Ansprüche im Wege einzelner Verfahren vor nationalen Gerichten geltend machen wollten. Dieses Verfahren, das ohne Chaos 2,6 Millionen Schadenersatzansprüche bündelte und einen Großteil bereits entschieden und befriedigt hat, beweist übrigens auch, wie sehr das OLG die Funktion und Wirkung des humanitären Völkerrechts anerkennt, wenn es behauptet:

„Die Vorstellung, die kriegführenden Parteien hafteten nach Deliktgrundsätzen den Millionen von Opfern und Geschädigten gegenüber, ist deshalb dem Amtshaftungsrecht systemfremd.“²⁹

Lange Zeit ist übersehen worden, dass bereits Art. 3 des IV. Haager Abkommens, der aufgrund eines Antrages der deutschen Delegation auf der Friedenskonferenz 1907 eingeführt wurde, durchaus zivilrechtlich gemeint war. Darauf hat *Frits Kalshoven* bereits 1991 in seiner Arbeit „State Responsibility for warlike Acts of the Armed Forces“ ausdrücklich aufmerksam gemacht:

„The German delegate, Major-General von Gündell, introduced the proposal in terms that made clear where it differed from the earlier provisions. (...) It was necessary to get away from the notion of subjective fault of the government as an element of liability: after all it would be unacceptable for a victim to be able to claim damages only from the officer or soldier guilty of the infraction. Governments should therefore be held responsible for all unlawful acts, without exception, committed by members of their armed forces in violation of the Regulation.“³⁰

Im Bericht der zuständigen Kommission hieß es:

„The German delegation has considered it useful to propose that the Convention extend to the Law of Nations, for all cases of infraction of the Regulations, the Principle of Private Law according to which the master is responsible for his subordinates or agents. The principle of the German proposal has not encountered any objection.“³¹

Zu Recht schreibt *Kalshoven*, dass der Umstand, dass es Einzelpersonen über lange Jahre nicht möglich war, ihre

Ansprüche aus Art. 3 der Konvention selbst geltend zu machen, nicht heißt, dass die klare Bedeutung des Artikels, wie sie sich aus seiner Entstehungsgeschichte ergibt, einfach missachtet werden kann.

„The Article is unmistakably designed to enable those people to present their bills directly to the State.“³²

Kern dieser Bestimmung ist,

„the attribution to individual victims of a right to claim compensation for war damages directly from the responsible State.“³³

Auch *Crook* geht davon aus:

„At least since 1907, international law has provided that misconduct by a belligerent's forces in armed conflict can give rise to financial responsibility of the State.“³⁴

Ausdrücklich weist *Kalshoven* daraufhin, dass dem Artikel 91 des Zusatzprotokolls I die gleiche Bedeutung zukommt, wie Artikel 3 des IV. Haager Abkommens.³⁵

Auch *Christopher Greenwood* hat in seinem Bericht an die Konferenz vom hundertsten Jahrestag der Haager Friedenskonferenz 1999 ausdrücklich unterstrichen:

„that this provision was not intended to be confined to claims between States but was to extend to a direct right to compensation for individuals.“³⁶

Dies wird vom OLG Köln in seinem Urteil vom 27. August 1998 mit keiner Silbe erörtert. In völliger Verkennerung der Eigenständigkeit der Schadenersatzansprüche des Einzelnen im Rahmen von Artikel 3 der Haager Konvention behauptet das OLG, dass „die Ansprüche selbst in der Regel nicht ihm (dem geschädigten Individuum), sondern seinem Heimatstaat“ zustehen. Es übersieht, dass es sich um unterschiedliche, selbständige, parallele Schadenersatzansprüche handelt.

Die Regelung im Artikel 3 der Haager Konvention und ihre erneute Bekräftigung im Art. 91 des Zusatzprotokolls I zu den

²⁸ Vgl. *J.R. Crook*, Esq. The UNCC and its Critics: Is Iraq Entitled to Judicial Due Process?, in: *R.B. Lillich* (ed.), The United Nations Compensation Commission, a.a.O. (Fn. 2), S. 87 f.; sowie *F.L. Kirgis, Jr.*, Claims Settlement and the United Nations Legal Structure, S. 103; *N. Wühler*, The United Nations Compensation Commission, in: *A. Randelshofer/Ch. Tomuschat* (eds.), State Responsibility and the Individual, The Hague [e.a.] 1999, S. 213.

²⁹ OLG Köln, a.a.O. (Fn. 7).

³⁰ *F. Kalshoven*, State Responsibility for warlike Acts of the Armed Forces, in: *International and Comparative Law Quarterly*, 40 (1991), S. 831 f.

³¹ *Ibid.*, S. 832.

³² *Ibid.*, S. 836.

³³ *Ibid.*, S. 837.

³⁴ *J.R. Crook*, a.a.O. (Fn. 28), S. 87.

³⁵ *F. Kalshoven*, a.a.O. (Fn. 30), S. 850 ff.

³⁶ Preliminary Report *Greenwood*, S. 76; vgl. auch den Kommentar des IKRK zum Artikel 91, in dem gesagt wird: „since 1945 a tendency has emerged to recognize the exercise of rights by individuals.“ (Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, a.a.O. (Fn. 5), S. 1057).

Genfer Abkommen ist in vollem Einklang mit der allgemeinen Entwicklung des Völkerrechts, die in den internationalen Menschenrechtskonventionen dem Einzelnen unmittelbare Rechte gegenüber dem Staat zuspricht, die Staaten für die Bereitstellung entsprechender Gerichtsverfahren zur Gewährleistung dieser Rechte verantwortlich macht³⁷ und für deren Durchsetzung gegebenenfalls internationale Verfahren bereitstellt. Insbesondere bei Menschenrechtsverletzungen gibt es heute eine institutionalisierte Rechtsprechung, die Schadenersatzansprüche betroffener Individuen gegenüber dem Staat bestätigt und für deren Realisierung gegebenenfalls, wie im Rahmen der europäischen Menschenrechtskonvention, sogar einen Kontrollmechanismus wie den internationalen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg vorsieht. Im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte verpflichten sich die Mitgliedstaaten im Artikel 2 Abs. 3 ausdrücklich, Personen, die die Verletzung von Menschenrechten geltend machen, einen Gerichtsweg zu öffnen. Dies wird durch Artikel 19 Abs. 4 des GG gewährleistet.

„Art. 19 Abs. 4 gewährt dem Bürger Anspruch auf eine wirksame gerichtliche Kontrolle in Fällen, in denen eine Verletzung seiner Rechte durch die öffentliche Gewalt möglich erscheint.“³⁸

Nun beschränkt sich der Geltungsbereich der Menschenrechtskonventionen im Allgemeinen auf Personen, die sich im Territorium oder unter der Jurisdiktion des Staates befinden. Das trifft zwar auch auf Personen zu, die sich in einem vom Staat besetzten Gebiet befinden, lässt sich aber kaum auf Personen ausdehnen, die auf fremdem Territorium Bombenangriffen ausgesetzt sind, die der Staat zu verantworten hat.³⁹ Diese Beschränkung betrifft zwar den Geltungsbereich der Konventionen und ihrer Organe, nicht aber die allgemeine Geltung der Menschenrechte. Es wäre auch absurd, wollte man zwar einem Menschen der von Agenten eines fremden Staates verletzt und beraubt wird, einen Schadenersatzanspruch zubilligen, nicht aber seinem Nachbarn, dem dieser Schaden durch die Bomben des fremden Staates zugefügt wurde.

In seinem Urteil vom 22. März 2001 im Fall *Streletz, Kessler und Krenz v. Germany* hat der European Court of Human Rights die allgemeine Geltung des Rechts auf Leben nachdrücklich unterstrichen:

„92. (...) *the relevant conventions and other instruments have constantly affirmed the pre-eminence of the right to life.*

93. *Article 3 of the Universal Declaration on Human Rights of 10 December 1948, for example provides: 'Everyone has the right to life.' The right was confirmed by the International Covenant on Civil and Political Rights of December 16 1966 (...). Article 6 of which provides: 'Every human being has the inherent right to life' and 'No one shall be arbitrarily deprived of his life'. (...) It is also included in the Convention, Article 2 § 1 of which provides: 'Everyone's right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which his penalty is provided by law.'*

94. *The convergence of the above-mentioned instruments is significant: it indicates that the right to life is an inalienable attribute of human beings and forms the supreme value in the hierarchy of human rights.*“

Daraus hat *Christian Tomuschat* in seinem Plädoyer am 8. November 2000 vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte den Schluss gezogen:

„*Menschliches Leben nimmt nach allen hier in Betracht kommenden internationalen Normen den obersten Rang in der Werthierarchie ein.*

Jeder, der mit einer Schusswaffe oder anderen Kampfmitteln eine menschliche Person zum Ziel nimmt, weiß, dass er im Begriff steht, das höchste Rechtsgut zu beeinträchtigen, welches die Werteskala seiner nationalen wie auch der internationalen Rechtsordnung kennt. Der Befehlsempfänger kann sich demgemäß nicht damit beruhigen, dass ihm ja ein Befehl erteilt worden sei, sondern muss sich ernstlich fragen, ob er wirklich ermächtigt sein kann, einen Mitmenschen vom Leben in den Tod zu befördern. Noch viel mehr gilt diese Überlegung für Personen.“⁴⁰

und Organisationen, die umfangreiche Luftbombardements planen, noch dazu, wenn von Anfang an klar ist, dass es dafür keinerlei Rechtfertigung im Rahmen des internationalen Systems der Vereinten Nationen gibt.

Demgemäß garantiert auch das Grundgesetz in Artikel 2 Abs. 2 das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit für jedermann.⁴¹ Es ist daher unerheblich, ob das Recht auf Leben eines Ausländers im In- oder Ausland verletzt wird, wenn für diese Verletzung deutsche Staatsorgane verantwortlich sind.⁴² Gleiches gilt für die Verletzung des Rechts auf Eigentum, Artikel 14 GG. Auf im Ausland begangene Amtshaftungsdelikte ist gemäß § 38 EGBGB deutsches Recht anzuwenden.⁴³ Das gilt auch nach der Novellierung des EGBGB durch Gesetz vom 21. Mai 1999, § 40 Abs. 1, das am 1. Juni 1999 in Kraft getreten ist.

Ob im Rahmen eines bewaffneten Konfliktes eine rechtswidrige Beeinträchtigung des Rechts auf Leben oder des Eigentumsrechts vorliegt, hängt wesentlich davon ab, ob die Regeln des bewaffneten Konfliktes eingehalten oder verletzt wurden. So hat der Internationale Gerichtshof in seinem Gutachten zu Kernwaffen festgestellt, dass im Falle eines bewaffneten Konfliktes:

³⁷ Artikel 2 Abs. 3 und Artikel 14 des IPbPr und Artikel 6 und 13 der EMRK.

³⁸ BVerfGE 100, 313 (364).

³⁹ Vgl. Greenwood, a.a.O. (Fn. 36), S. 22.

⁴⁰ ICARUS 6 (2000) 4, S. 9.

⁴¹ Vgl. B. Pieroth/B. Schlink, Grundrechte, 16. Aufl., Heidelberg 2000, Rdnr. 110. „Da Art. 1 Abs. 3 die deutsche öffentliche Gewalt umfassend an die Grundrechte bindet, kann ein Ausländer sich auch im Ausland auf seine Jedermannrechte berufen, wenn er dort der deutschen öffentlichen Gewalt begegnet.“

⁴² B. Pieroth/B. Schlink, *ibid.*, Rdnr. 188. „Deutsche staatliche Gewalt ist an die Grundrechte gebunden, gleichgültig wo sie ausgeübt wird und ob ihre Wirkungen im In- oder Ausland eintreten.“; BVerfGE 6, 290 (295); 57, 9 (23).

⁴³ OLG Köln, NJW 1999, S. 1555.

„The test of what is an arbitrary deprivation of life, however, then falls to be determined by the applicable *lex specialis*, namely, the law applicable in armed conflict which is designed to regulate the conduct of hostilities. Thus whether a particular loss of life, through the use of a certain weapon in warfare, is to be considered in arbitrary deprivation of life contrary to Article 6 of the Covenant, can only be decided by reference to the law applicable in armed conflict and not deduced from the terms of the Covenant itself.“⁴⁴

Und es ist eine allgemeine Interpretation über das Verhältnis von Menschenrechten und Regeln des humanitären Völkerrechts, wenn Greenwood schreibt:

„What this passage suggests is that, instead of the treaty provisions on the right to life adding anything to the laws of war, it is the laws of war which may be of assistance in applying provisions on the right to life.“⁴⁵

In Übereinstimmung damit hat das OLG Köln das Vorliegen eines Amtshaftungsanspruches bei schweren Eingriffen in die körperlichen und seelischen Lebensvorgänge der Betroffenen bejaht, da die Handlungen „keinesfalls durch Art. 52 des Abkommens betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 18. 10. 1907 (Haager Landkriegsordnung) gedeckt“ waren.⁴⁶

Ausdrücklich wird im Artikel 15 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention eine Einschränkung des Rechts auf Leben gemäß Artikel 2 der Konvention in Kriegszeiten auf „rechtmäßige Kriegshandlungen“ begrenzt. D.h., die Konvention geht davon aus, dass Verletzungen des Kriegsrechts jedenfalls auch Verletzungen des Menschenrechts auf Leben darstellen, wenn sie schwere körperliche oder seelische Beeinträchtigungen oder den Tod verursachen.⁴⁷

Bei den Regeln des humanitären Völkerrechts handelt es sich im Allgemeinen um eine Spezialregelung für den Schutz von Menschenrechten im Falle eines bewaffneten Konfliktes. Infolgedessen sollte in allen Staaten, wie generell bei der Verletzung von Menschenrechten, der Rechtsweg auch für die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen gegen den Staat offen sein, der für die Verursachung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts verantwortlich ist. Im Grunde handelt es sich um eine völkerrechtliche Pflicht der Staatshaftung. In Übereinstimmung damit wird im Artikel 34 GG nicht nur der Grundsatz der Staatshaftung bekräftigt, sondern ausdrücklich gesagt, dass für solche Ansprüche der Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden darf. Das gilt nicht nur für die Spezialregelung in § 839 BGB, sondern generell für die Haftung des Staates⁴⁸, auch wenn die Rechtswidrigkeit der Handlung sich aus völkerrechtlichen Normen ergibt, die zum Bestandteil des Landesrechts geworden sind und die – wie im Falle des Artikel 3 Haager Abkommen und Artikel 91 des Zusatzprotokolls I – u.U. weit über den engen Rahmen des § 839 BGB hinausgehen.

Für die Haftung aus deutschem Deliktsrecht bei Verletzung von Regeln, die für den bewaffneten Konflikt gelten, ist § 839 BGB nur dem Grundsatz nach anwendbar. Seine direkte Anwendung würde den Umfang der aufgrund des Artikel 3 Haager Konvention durch das Völkerrecht gebotenen

Haftung unzulässig einschränken. § 839 BGB ist eine Regelung für hoheitliches Handeln von deutschen Beamten in Friedenszeiten. Sie wird durch die *lex specialis* des Artikel 3 Haager Abkommen für Kriegszeiten modifiziert. Sachbeschädigung, Körperverletzung und Tötung sind im Krieg erlaubt, wenn sich solche Akte im Rahmen der Regeln des Kriegsrechts bewegen. Werden diese Regeln verletzt, Zivilpersonen getötet oder zivile Objekte ungerechtfertigt zerstört, so haftet der Staat für seine Soldaten (oder – im Bündnis – für Soldaten der NATO-Partner), die den Schaden verursacht haben, in „einer Art Gefährdungshaftung“. Die Rechtswidrigkeit ist gegeben, sobald die Rechtfertigung des Kriegsrechts wegen Verletzung seiner Regeln entfällt.

„Die Haftung für die zur bewaffneten Macht gehörenden Personen besteht nicht nur dann, wenn diese kompetenzmäßige Akte begehen, sondern auch dann, wenn sie ohne oder gegen Befehle handeln. Dies hat seinen Grund darin, dass auch Handlungen, die ihre Kompetenzen überschreiten, sofern sie überhaupt nur im Rahmen der staatlichen Tätigkeit liegen. Der Staat setzt seine Organe in die Organstellung ein, er überträgt ihnen die öffentliche Gewalt und verschafft ihnen damit auch die Möglichkeit, diese zu missbrauchen. Daher erscheint es nach zutreffender Ansicht im Interesse der Sicherheit des internationalen Verkehrs geboten, den Staat auch für Schäden haften zu lassen, die durch Kompetenzüberschreitungen seiner Organe veranlasst sind.“⁴⁹

Die Handlung des Soldaten wird notwendig dem Staat zugerechnet, unabhängig davon, ob er im Dienst auf Befehl, vorsätzlich oder fahrlässig gehandelt hat. Diese Haftung ist wesentlich breiter als die in § 839 BGB vorgesehene Staatshaftung, die jedenfalls erfordert, dass die Handlung im Dienst und schuldhaft begangen wurde. Sie ist auch breiter als die übliche völkerrechtliche Haftung für das Handeln staatlicher Organe, bei denen jedenfalls erforderlich ist, dass sie in ihrer Kapazität als Organe des Staates gehandelt haben. Darauf verweist ausdrücklich Kalshoven:

„In this regard Article 3 is broader in that it encompasses all violations of the Regulations committed by persons belonging to the armed forces, irrespective of whether these were done in that capacity or otherwise. This point is relevant because members of an armed force at war stand a greater chance than do other State organs of becoming entangled in ambiguous situations where it may be unclear whether they were acting in their capacity as an organ of State.“⁵⁰

⁴⁴ Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Reports 1996, S. 240.

⁴⁵ Ch. Greenwood, a.a.O. (Fn. 36), S. 23.

⁴⁶ OLG Köln, in: NJW 1999, S. 1556.

⁴⁷ Vgl. J.A. Frowein/W. Peukert, EMRK-Kommentar, 2. Aufl., Kehl 1996, Art. 15 Abs. 2, Rdnr. 12.

⁴⁸ Vgl. I. v. Münch/Ph. Kunig, Grundgesetzkommentar, 3. Aufl., München 1995, Art. 34 Rdnr. 6 f.

⁴⁹ OLG Köln, a.a.O. (Fn. 7); so auch F. Berber, a.a.O. (Fn. 15), S. 98; M. Bothe, Streitkräfte Internationaler Organisationen, 47 Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Köln/Berlin 1968, S. 171.

⁵⁰ F. Kalshoven, a.a.O. (Fn. 30), S. 837; vgl. auch D. Fleck, a.a.O. (Fn. 7), S. 435.

Diese breite Staatshaftung für Verletzungen des Kriegsrechts ist bereits angesichts der enormen Zerstörungskraft und Reichweite moderner Waffensysteme notwendig, und auch deshalb, weil z.B. für den handelnden Bomberpiloten sehr häufig überhaupt nicht auszumachen ist, ob er ein militärisches Ziel bombardiert oder nicht. Umgekehrt ist es für die geschädigte Zivilperson in aller Regel völlig unmöglich, zu erkennen oder festzustellen zu welchem Staat die Bombenflugzeuge gehörten, welche Maschinen die Bomben ausgelöst haben, was der Pilot erkennen konnte, ob es militärische Ziele in der Nähe gab, ob die Piloten ihre Befehle eingehalten oder überschritten haben, ob sie z.Zt. der Tat zurechnungsfähig waren oder nicht usw. D.h., eine Umsetzung der völkerrechtlichen Haftungspflicht des Staates in derartigen Fällen ist im Grunde nur möglich, wenn allein die Verursachung des völkerrechtswidrigen Schadens zugrunde gelegt wird. Nur das wird der besonderen Situation im bewaffneten Konflikt und dem ungleichen Verhältnis zwischen Individuum einerseits und der komplizierten Hierarchie der Staatsbürokratie, einer unübersehbaren Bündnisstruktur und hochentwickelter Militärtechnik, andererseits gerecht. Gerade das war bereits die Begründung der deutschen Delegation bei der Einführung des Artikels 3 auf der Haager Konferenz 1907. In Erläuterung der Bedeutung des Artikels 3 heißt es bei Berber:

„Eine Armee ist ein gefährliches Werkzeug, ein Krieg trägt immer die Gefahr in sich, Ordnung und Disziplin außer Acht zu lassen; in einer Art Gefährdungshaftung wird also dem Staat diese umfassende unmittelbare Haftung auferlegt.“⁵¹

Vom 24. März bis 10 Juni 1999 hat die NATO gegen Jugoslawien Krieg geführt, militärische Aktionen auf jugoslawischem Gebiet durchgeführt, für die die Regeln des internationalen bewaffneten Konfliktes gelten. Sie hatte den Oberbefehl, ihr Stab entschied über Einsätze und Ziele, Zeit, Art und Umfang der Bombardierungen. Die Verantwortung für die Aktionen der NATO trägt sowohl die Organisation wie jeder einzelne Mitgliedstaat. Ohne die Zustimmung aller Mitgliedstaaten wäre kein wirksamer Beschluss der NATO zum Einsatz militärischer Mittel gegen einen Staat zustande gekommen.

Nicht nur der Einsatz militärischer Mittel wurde von der NATO einstimmig beschlossen, sondern auch die Art dieser Mittel und deren Ziele. So erläuterte Generalleutnant Walter Jertz, militärischer Sprecher der NATO im Kosovo-Konflikt:

„Ihre militärischen Vorstellungen und Wünsche mussten die einzelnen Nationen (die 19 NATO Staaten) vor einer Militäroperation einbringen und mit den Partnern abstimmen. Auch in der Zielauswahl und der Frage, welche Ziele überhaupt angegriffen werden durften, mussten die Beteiligten vorher übereinstimmen. Wenn eine Nation mit einem Ziel nicht einverstanden war, wurde es von der Liste gestrichen.“⁵²

Ebenso stellt Amnesty International in ihrem Bericht vom Juni 2000 fest:

„The initial decision to resort to force was made collectively, as were subsequent decisions about escalating the air

campaign. At no point during the air campaign did any alliance member publicly repudiate any of the attacks carried out by NATO-forces. Therefore each NATO member may incur responsibility for the military actions carried out under the NATO aegis.“⁵³

Ausdrücklich hat die Regierung der Bundesrepublik Deutschland auf die große Anfrage der PDS im Bundestag bestätigt:

„Zielplanung und Zielauswahl sind im NATO-Rahmen abgestimmt worden.“⁵⁴

Nachdem die Entscheidung über Einsatz und Ziele gefällt war, lag ihre Durchführung in den Händen der NATO, die Einzelheiten ihrer Ausführung unterlag der Befehlsstruktur der NATO und entzog sich der unmittelbaren Entscheidung der einzelnen Mitgliedstaaten. Die NATO ist ihrer vertraglichen Zielsetzung nach ein Verteidigungsbündnis von 19 Mitgliedstaaten mit einer integrierten militärischen Machtstruktur.⁵⁵ Nur der Einsatz der Mittel und die Auswahl der Ziele hing von einstimmigen Beschlüssen des NATO-Rates ab. Die einzelnen Mitgliedstaaten stellen militärische Mittel und Logistik zur Verfügung, die Planung sowie der Einsatz bestimmter Mittel und die Bestimmung der konkreten Ziele erfolgt durch das NATO-Oberkommando und lag in den Händen von General Wesley Clark, NATO's Supreme Allied Commander, Europe (SACEUR), der ausdrücklich bestätigt hat, dass er „commanded all assets“.⁵⁶

Ohne die Zustimmung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland wäre ein Einsatz militärischer Mittel der NATO gegen Jugoslawien und die Auswahl der Brücke von Varvarin als Angriffsziel nicht möglich gewesen. Ausdrücklich erklärt z.B. auch Prof. Dr. Jochen A. Frowein, Verfahrensbevollmächtigter der Bundesregierung im Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht zu den militärischen Aktionen der NATO gegen Jugoslawien im Kosovo-Krieg, in seinem Schriftsatz vom 30. März 2000:

„Im vorliegenden Fall ist eine Situation zu beurteilen, bei der keinerlei Automatik für die Bundesrepublik Deutschland wirken kann. Vielmehr ist sie an allen Konsultationen und Beschlüssen in vollem Umfang mit einem Vetorecht für sich selbst beteiligt.“⁵⁷

Das geht auch aus zahlreichen Dokumenten und Erklärungen der Bundesregierung hervor. So führte die Bundesregierung in der Begründung zu ihrem Beschlussantrag vom 12. Oktober 1999 u. a. aus:

„Der NATO-Generalsekretär erklärt, dass unter diesen außergewöhnlichen Umständen der gegenwärtigen Krisenlage im Kosovo, wie sie in der Resolution des VN-Sicher-

⁵¹ F. Berber, a.a.O. (Fn. 15), S. 98; Hervorhbg. durch den Autor.

⁵² Focus 41/2000, S. 134.

⁵³ EUR/70/18/00, S. 9.

⁵⁴ Deutscher Bundestag, Drucksache 14/5677 (28. März 2001), S. 28.

⁵⁵ Vgl. M. Bothe, Streitkräfte, a.a.O. (Fn. 49), S. 85; I. v. Münch/Ph. Kunig, Art. 24, Rdnr. 44.

⁵⁶ Bericht von Amnesty International, EUR/70/18/00, S. 13.

⁵⁷ BVerfG, 2BvE 6/99, S. 38.

heitsrates 1199 beschrieben ist, die Drohung mit und gegebenenfalls der Einsatz von Gewalt gerechtfertigt ist. Die Bundesregierung teilt diese Rechtsauffassung mit allen anderen 15 NATO-Mitgliedstaaten. Das Bündnis hat entschieden, den Eintritt einer humanitären Notlage durch den Einsatz von Streitkräften abzuwenden.⁵⁸

Es ist hier nicht die Richtigkeit oder Rechtmäßigkeit dieser Entscheidung zu beurteilen. Es ist lediglich festzustellen, dass die Bundesregierung ihre freie Mitwirkung an dieser Entscheidung bestätigt und damit auch die Verantwortung für Schäden trägt, die infolge von Verletzungen des Kriegsrechts bei der Ausführung dieser Entscheidung eingetreten sind. Infolge der Struktur der NATO ist diese Verantwortlichkeit unabhängig davon, ob im konkreten Fall der völkerrechtswidrige Schaden durch deutsche, amerikanische oder englische Bomber oder aufgrund von Befehlen deutscher, amerikanischer oder Offiziere anderer Nationalität verursacht wurde. Jeder NATO-Staat ist für die unter dem NATO-Kommando erfolgten militärischen Aktionen verantwortlich.⁵⁹ Das gilt auch dann, wenn er die Details einer bestimmten Aktion nicht kannte.⁶⁰

Bei einem Schaden, der durch militärische Aktionen der NATO in Verletzung des Kriegsrechts verursacht wurde, richtet sich der Anspruch gegen jeden NATO-Staat. Der Geschädigte muss nicht nachweisen, dass sein Schaden durch amerikanische, britische oder deutsche Bomber verursacht wurde. Das ist ihm im allgemeinen auch gar nicht möglich. Da der Krieg von den NATO-Staaten gemeinschaftlich geführt wurde, haftet jeder von Ihnen für das Ganze. Dieser gesamtschuldnerische Grundsatz, der sich in § 421 BGB findet und in §§ 830/840 BGB für die unerlaubten Handlungen übernommen wird, gilt auch im Völkerrecht, wenn mehrere Staaten gemeinschaftlich handeln.⁶¹ Ausdrücklich formuliert wurde er z.B. im Artikel V der Convention on the International Liability for Damage caused by Space Objects, 1972.⁶²

Der Grundsatz der gesamtschuldnerischen Haftung wird innerhalb der NATO, d.h. zwischen den NATO-Mitgliedstaaten selbst angewandt, wie Art. VIII, Abs. 5 lit. e ii und iii des NATO-Truppenstatuts vom 19. Juni 1951 zeigt. Die gesamtschuldnerische Haftung der Vertragsparteien gilt erst recht für das Außenverhältnis, insbesondere gegenüber Zivilpersonen, die im Allgemeinen überhaupt nicht in der Lage sind herauszufinden oder zu beweisen, welcher NATO-Staat für die Verursachung des Schadens verantwortlich ist.⁶³ Eine spezielle Haftungsregelung der NATO im Falle der Verletzung von Regeln, die in bewaffneten Konflikten gelten, gibt es nicht. Irgendwelche Einschränkungen der völkerrechtlich vorgesehenen Haftung könnten auch ohne Zustimmung der anderen, insbesondere der betroffenen Staaten nicht vereinbart werden.

Aus all dem ergibt sich: Jugoslawische Staatsbürger sowie andere Zivilpersonen, denen durch militärische Aktionen der NATO im sogenannten Kosovo-Krieg (24. März bis 10. Juni 1999) unter Verletzung der für den bewaffneten Konflikt geltenden Regeln des Völkerrechts Schaden zugefügt wurde, haben einen Schadenersatzanspruch gegen die Mitgliedsstaaten der NATO, also auch gegen die Bundesrepublik Deutschland.

Wie bekannt wurde, haben in Kanada bereits einige Personen gegen Kanada geklagt, um Schadenersatz für Schäden geltend zu machen, die ihnen unter Verletzung der im bewaffneten Konflikt geltenden Regeln durch Bombenangriffe von NATO-Flugzeugen zugefügt wurden.

⁵⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 13/1469, Anlage 2.

⁵⁹ So auch der Bericht von Amnesty International EUR/70/18/00, S. 9.

⁶⁰ Amnesty International EUR 70/18/00, S. 12.

⁶¹ Vgl. 7. Bericht von Ago zu State Responsibility, A/CN.4/307/Add. 2, S. 4; ILC Report 1978, S. 243.

⁶² Vgl. dazu J.E. Noyes/B.D. Smith, State Responsibility and the Principle of Joint and Several Liability, in: The Yale Journal of International Law 13 (1988), S. 225, besonders S. 245 f.

⁶³ Vgl. BGH: NJW 1993, 2173; NJW 1982, 1046; NJW 1976, 1030.

Konventionsbeauftragte des Deutschen Roten Kreuzes

- Möglichkeiten eines Einsatzes für das humanitäre Völkerrecht und eine humanitäre Ethik -

Marion Messerschmidt*

I. Der humanitäre Auftrag

Die internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung hat sich zur Aufgabe gesetzt, menschliches Leiden, wo immer es auftritt, zu verhüten und zu lindern, Leben und Gesundheit zu schützen und die Achtung der Menschenwürde zu sichern, insbesondere in Zeiten von Katastrophen und bewaffneten Konflikten.

Neben der praktischen Schutz- und Hilfstätigkeit sieht die Bewegung darum ihre Hauptaufgabe darin, das Verantwortungsbewusstsein und die Hilfsbereitschaft des Einzelnen gegenüber seinen Mitmenschen zu stärken, sich im Sinne

einer humanitären Ethik für die Achtung der Grundsätze und Ideale der Bewegung einzusetzen, das humanitäre Völkerrecht zu verbreiten und dadurch die Idee des Friedens in der Staaten- und Völkergemeinschaft zu stärken.

Auch das Deutsche Rote Kreuz, einschließlich seiner einzelnen Verbandsgliederungen auf Landes- und Kreisebene, hat sich zu dieser Verbreitungsarbeit verpflichtet und verwirklicht diese Aufgabe insbesondere durch den Einsatz von ehrenamtlichen Konventionsbeauftragten.

* Marion Messerschmidt ist Mitarbeiterin im DRK-Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes und zuständig für die Koordination von Verbreitungsarbeit und internationale Gremienarbeit.

II. Die Aufgaben

Auch wenn die Bezeichnung der Konventionsbeauftragten auf die Verbreitung der Genfer Abkommen zurückzuführen ist, umfassen ihre Aufgaben doch weit mehr als dies, nämlich verschiedenste **Beratungs-, Koordinierungs- und Verbreitungstätigkeiten** für eine bessere Umsetzung des humanitären Völkerrechts und einer humanitären Ethik.

Entsprechend der föderalen Struktur des Deutschen Roten Kreuzes gibt es von den jeweiligen Präsidien bzw. Vorständen benannte Konventionsbeauftragte auf den verschiedenen Verbandsebenen. Diese sind:

- der/die Bundeskonventionsbeauftragte,
- 19 Landeskonzventionsbeauftragte
- sowie mehrere hundert Kreis- und Bezirkskonventionsbeauftragte (etwa zwei Drittel der ca. 540 Kreisverbände verfügen zur Zeit über eigene Konventionsbeauftragte).

Die Tätigkeit des/der **Bundeskonzventionsbeauftragten** – zumeist eine/hochrangige/r Völkerrechtler/in – besteht vor allem darin, die Gremien des Bundesverbandes sowie bei Bedarf Regierungsstellen in Fragen des humanitären Völkerrechts zu beraten, die Arbeit der Landeskonzventionsbeauftragten zu koordinieren und zu unterstützen sowie die Positionen des Deutschen Roten Kreuzes in Fragen des humanitären Völkerrechts auf nationaler Ebene und auf internationalen Foren zu verbreiten. Dies beinhaltet mannigfaltige Publikations-, Vortrags- und Fortbildungstätigkeiten.

Die **Landeskonzventionsbeauftragten** – i.d.R. Juristen mit der Befähigung zum Richteramt oder einer vergleichbaren Qualifikation – beraten die Gremien ihres Landesverbandes in Fragen des humanitären Völkerrechts und der humanitären Ethik, koordinieren und unterstützen die Tätigkeiten der Kreiskonventionsbeauftragten, z.B. mit der Durchführung von Jahrestagungen, pflegen Kontakte zu allen mit Fragen des humanitären Völkerrechts und der humanitären Ethik befassten Behörden und wissenschaftlichen Institutionen, unterrichten Rotkreuzmitglieder und insbesondere auch Rechtsreferendare über das humanitäre Völkerrecht und erstellen in diesem Zusammenhang Arbeits- und Verbreitungsmittel. Durch Vorträge, Publikationen und Medienbeiträge vertreten sie die Auffassungen des Deutschen Roten Kreuzes auf völkerrechtlichem Gebiet im Bereich ihres Landesverbandes.

Die **Kreiskonventionsbeauftragten** wiederum beraten die Gremien ihres Kreisverbandes in einschlägigen Fragen und sorgen für eine ausreichende Ausbildung der aktiven Rotkreuzmitglieder und der Bevölkerung im humanitären Völkerrecht und den Idealen und Grundsätzen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Unterrichts- und Vortragstätigkeiten richten sich dabei vor allem an mit Aufgaben des Zivilschutzes beauftragte Mitarbeiter und Personal, das im Konfliktfall besondere humanitäre Verantwortung trägt (z.B. medizinische Fachkräfte). Letztlich leisten die Kreiskonventionsbeauftragten auch Basisarbeit für die Verwirklichung einer solidarischen, nicht-diskriminierenden und gewaltfreien Gesellschaft.

III. Die Qualifikationen

Die idealen Qualifikationen potenzieller Konventionsbeauftragter lassen sich in drei Kategorien klassifizieren: beruflich-fachliche Qualifikationen, persönliche Qualifikationen sowie Rotkreuzerfahrung.

Zu den erforderlichen **beruflich-fachlichen Qualifikationen** zählen eine juristische Vorbildung bzw. **juristische Kenntnisse** oder zumindest Verständnis für juristische Fragen. Daneben sind pädagogische und **methodisch-didaktische Fähigkeiten**, insbesondere in der Erwachsenenbildung, von Vorteil. **Rhetorische und sprachliche Gewandtheit** runden das Profil ab. Neben Juristen bieten sich in beruflich-fachlicher Hinsicht daher vor allem auch Pädagogen und Öffentlichkeitsarbeiter sowie ehemalige Offiziere der Bundeswehr mit entsprechender Lehrerfahrung für die Verbreitungsarbeit an.

Zu den gewünschten **persönlichen Qualifikationen** zählen: Identifikation mit der Materie und auch die Motivation, sich ggf. in neue Materie einzuarbeiten, Bereitschaft für ehrenamtliches Engagement, persönliche Reife und Integrität, Zuverlässigkeit und Organisationstalent, Ausstrahlung und Aufgeschlossenheit, Überzeugungskraft und Toleranz sowie die Freude am Umgang mit Menschen.

Was die **Rotkreuzerfahrung** betrifft, so sollten diese zumindest solide Kenntnisse über die Geschichte und Ideale der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie deren völkerrechtliche Anbindung umfassen. Erfahrung in der ehrenamtlichen Mitarbeit sind von Vorteil, der Besuch einschlägiger Rotkreuz-Einführungsseminare oder Ausbildungsveranstaltungen ist ggf. nachzuholen. Aufgrund der Verknüpfung von pädagogischer und Rotkreuzerfahrung bietet sich insbesondere auch die Arbeit im Jugendrotkreuz als gute Voraussetzung für eine spätere Verbreitungstätigkeit an.

Erfahrungsgemäß werden die o.g. idealtypischen Eingangskriterien nur selten voll erfüllt. Wichtig sind daher vor allem die Bereitschaft und die Fähigkeit der Interessenten, die entsprechenden Qualifikationen zu entwickeln, und nicht zuletzt eine gewisse zeitliche Verfügbarkeit für die anstehenden Aufgaben. Für Interessenten bzw. potenzielle Konventionsbeauftragte sind zukünftig Einführungsveranstaltungen geplant. Bereits tätige Konventionsbeauftragte erhalten die Gelegenheit, auf Landesverbandsebene an Informations- und Austauschveranstaltungen teilzunehmen. Auch für diese Zielgruppe sind zukünftig bundesweite Fortbildungsveranstaltungen geplant.

Daneben besteht ggf. auch für Interessenten an der Verbreitungsarbeit die Möglichkeit, die Arbeit von aktiven Konventionsbeauftragten begleitend zu unterstützen.

IV. Verbreitungsarbeit im internationalen Bereich

Neben dem Engagement der verschiedenen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften auf der jeweils eigenen nationalen Ebene leistet die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung

auch auf internationaler Ebene Verbreitungsarbeit. Diese wird vor allem durch Delegierte des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, den sog. „dissemination officers“, in Konfliktsituationen oder von Konflikten bedrohten Ländern durchgeführt. Zielgruppen der Arbeit sind hier in erster Linie Angehörige der Streitkräfte, militärische Gruppierungen oder Polizeieinheiten, aber auch Juristen, Studenten sowie andere Teile der Bevölkerung, für die die Kenntnisse des humanitären Völkerrechts von besonderer Bedeutung sind. Einsatzchancen bestehen dabei insbesondere für junge Hochschulabsolventen mit guten englischen und französischen Sprachkenntnissen sowie entsprechenden, für die anspruchsvolle Arbeit von IKRK-Delegierten notwendigen persönlichen Qualifikationen.

V. Ausgewählte Informationsquellen

- Konzeption für die Arbeit der Konventionsbeauftragten (Präsidiumsbeschluss 1989).
- Teilstrategie Verbreitungsarbeit (Präsidiumsbeschluss 1998).
- DRK-Broschüre: Das humanitäre Völkerrecht – Antworten auf Ihre Fragen (1999).
- DRK-Broschüre: Die Genfer Abkommen von 1949 und ihre Zusatzprotokolle in kurzer Zusammenfassung (1997).

„Verbreitungsarbeit-ExpertInnen-Pool“ des Deutschen Roten Kreuzes

Marion Messerschmidt*

Eine im Januar 2000 ausgewertete Umfrage zur Nachwuchsarbeit im Bereich der ehrenamtlichen Konventionsbeauftragten hat ergeben, dass 30% der Kreisverbände über keinen Konventionsbeauftragten verfügen und eine nicht genau definierte Zahl der Konventionsbeauftragten ihr Amt zudem als Nebenamt des Justitiars ausübt. Die Wahrscheinlichkeit, dass die Vermittlung von Themen der Verbreitungsarbeit hierbei zu kurz kommt, ist hoch.

Um eine verbandswide Abdeckung mit Referenten und Experten zu Themen der Verbreitungsarbeit sicherzustellen, wurde die Idee eines ehrenamtlichen „Verbreitungsarbeit-ExpertInnen-Pools“ entwickelt. Der im Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes geführte Pool soll Interessenten offen stehen, die ihre Expertise in den Bereichen Verbreitungsarbeit, humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte verbandswide ehrenamtlich zur Verfügung stellen möchten, dies als Referent/in, Podiumsdiskussionsteilnehmer/in, Moderator/in oder aber Leiter/in einer pädagogischen Veranstaltung. So soll mit Experten in der Verbreitungsarbeit „unterversorgten“ Regionen oder in Fällen, in denen einfach einmal „Not am Mann bzw. an der Frau ist“, die Möglichkeit eröffnet werden, Veranstaltungen zu

- IKRK-Broschüre: Die Grundsätze des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds (10/1997).
- IKRK-Broschüre: Rotes Kreuz & Roter Halbmond – Porträt einer internationalen Bewegung (4/1995).

VI. Kontaktmöglichkeiten bei Interesse

Sollten Sie Interesse an der Verbreitungsarbeit oder der Arbeit als ehrenamtliche/r Konventionsbeauftragte/r haben, so können Sie sich zum einen an den oder die Kreis- oder Landeskonventionsbeauftragte/n Ihres örtlichen Rotkreuzverbandes wenden. Zum anderen stehen Ihnen bei Fragen auch Ansprechpartnerinnen im Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes zur Verfügung. Diese sind Frau Messerschmidt (E-mail: messersm@drk.de) oder Frau Dr. Spieker (E-mail: spiekerh@drk.de) im:

DRK Generalsekretariat

Team 24
Carstenstr. 58
12205 Berlin
(030/85404-264 oder 265).

Wir freuen uns über Ihr Interesse!

Themen der Verbreitungsarbeit durchzuführen oder zu bestücken. Der Einsatz der Experten wäre ehrenamtlich, die Aufwendungen (Reise-, Verpflegungs- und Übernachtungskosten) von den Veranstaltern bzw. Anfragenden zu tragen. Die Aufgabe des DRK-Generalsekretariats läge allein in der Pool-Führung und Kontaktherstellung, nicht in organisatorischen oder administrativen Zuarbeiten.

Interessenten an der Aufnahme in den „Verbreitungsarbeit-ExpertInnen-Pool“ sollten folgende Voraussetzung erfüllen:

- Alter ab 25 Jahre;
- juristische und/oder pädagogische Qualifikationen;
- gute Kenntnisse im Bereich humanitäres Völkerrecht/Menschenrechte;
- gute Kenntnisse der Rotkreuzarbeit, insbesondere seiner ethischen und völkerrechtlichen Grundlagen;
- Veranstaltungserfahrung (als Referent/in, Podiumsdiskussionsteilnehmer/in, Moderator/in oder pädagogische/r Leiter/in);

* Marion Messerschmidt ist Mitarbeiterin im DRK-Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes und zuständig für die Koordination von Verbreitungsarbeit und internationale Gremienarbeit.

- Erfahrung in der Erstellung von Ausbildungs- und Informationsmaterialien (Folien, Fallarbeiten, Flipcharts);
- Identifikation mit der Materie und den Werten des Roten Kreuzes;
- Integrität und Zuverlässigkeit;
- Freude am Umgang mit Menschen, Aufgeschlossenheit und Überzeugungskraft;
- Flexibilität und Verfügbarkeit.

Interessenten an einer Aufnahme in den „Verbreitungsarbeit-ExpertInnen-Pool“ werden um Ausfüllung des entsprechenden Personalbogens gebeten. Dieser kann bei unten angege-

bener Adresse (nach)bestellt werden. DRK-Mitglieder bitten wir, ihren Personalbogen über den jeweiligen Landesverband an das DRK-Generalsekretariat weiterzuleiten. Die Unterlagen senden Sie bitte an:

Deutsches Rotes Kreuz Generalsekretariat
Team 24
z.H. Frau Messerschmidt
Carstenstr. 58
12205 Berlin.

Sollten Sie noch Rückfragen zum Thema haben, so stehen wir Ihnen gerne telefonisch oder per E-Mail zur Verfügung (030/85404-264 oder messersm@drk.de). ■

Seminar „Aktuell 2001“ der Bundesakademie für Sicherheitspolitik zum Thema „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU“

Bonn, 9.–19. März 2001

Hans-Joachim Heintze*

Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) führt alljährlich ein Seminar zu aktuellen Fragen durch, die in besonderem Maße Gegenstand der sicherheitspolitischen Diskussionen in der Öffentlichkeit bilden. Dabei bewies die BAKS immer wieder ein gutes Gespür bei der Themenauswahl und setzte bislang die humanitäre Hilfe, das Weltklima, das Informationszeitalter, die Sektoren, die Ernährung der Weltbevölkerung und den Krisenkontinent Afrika (vgl. Bericht in der HuV-I 2/2000, S. 137 ff.) auf die Tagesordnung. Das diesjährige EU-Thema mit dem Untertitel „Stand und Perspektiven der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ wurde auch unter dem Gesichtspunkt gewählt, Fragen der Bürger, die die EU für eine unverständliche und anonyme Bürokratie in Brüssel halten und daher nicht mehr verstehen – so der Präsident der BAKS, Vizeadmiral a.D. Hans Frank, in seiner Einleitung – aufzugreifen und Antworten anzubieten. Diesem Ziel ist die Veranstaltung in der gebotenen Kürze hervorragend gerecht geworden.

Dr. Elfriede Regelsberger vom Institut für Europäische Politik in Berlin wandte sich einleitend der geradezu gigantischen Aufgabe zu, die Nachkriegsentwicklung unter der Überschrift „Weg der EU – von der Montanunion bis heute“ in 30 Minuten darzustellen. Sie tat dies in einem brillanten Vortrag, der um so mehr Beachtung ver-

diente, als Frau Regelsberger die erste weibliche Vortragende in dieser Veranstaltungsreihe war. Man darf nur hoffen, dass damit das Eis ein für allemal gebrochen ist.

Die Referentin gliederte ihren Vortrag in drei Phasen der europäischen Entwicklung. In der ersten von 1951-1970 seien die Pläne nur Papiertiger geblieben. Erst in der zweiten Phase von 1970-1986 sei es zu ersten außenpolitischen Gehversuchen der Gemeinschaft im Rahmen der europäischen politischen Zusammenarbeit (EPZ) gekommen, wobei diese allerdings keine rechtliche Basis gehabt hätten. Die Notwendigkeit dieser Kooperation habe sich aus Sachzwängen ergeben (z.B. wachsende wirtschaftliche Macht, Ölkrise, EG-Erweiterung). Gleichwohl seien militärische Fragen wegen des Widerstands einiger Mitgliedsstaaten bewusst ausgeklammert und auf die WEU verlagert worden. Die Verrechtlichung und der Ausbau der EPZ zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) seien prägend für die Phase drei von 1986-2001. Natürlich bedurfte diese Phase der Untergliederung in die GASP und die ESVP. Erstere sei durch das „Bemühen“ der Mitgliedsstaaten gekennzeichnet, auf der Grundlage der Einheitlichen Europäischen Akte von Luxemburg 1986 (EEA), eine europäische Außenpolitik zu betreiben. Die GASP habe dann 1992 mit dem Maastrichter Unionsvertrag die EPZ abgelöst. Die Mitgliedsstaaten hätten nunmehr erklärt, dass sie eine gemeinsame

Außen- und Sicherheitspolitik betreiben würden. Erstmals habe man damit auch die Verteidigungspolitik eingeschlossen, wobei die WEU allerdings außen vor habe bleiben müssen und nur auf Ersuchen einbezogen worden sei. Dieser Ansatz sei mit dem Vertrag über die Europäische Union von Amsterdam 1997 noch verstärkt worden, indem gemeinsame Strategien in Bereichen mit wichtigen gemeinsamen Interessen der Mitgliedsstaaten geschaffen werden könnten und die Möglichkeit der Mehrheitsentscheidungen bei der Implementierung eröffnet werde. Zudem sei das Amt des Hohen Vertreters für die GASP und des Generalsekretärs des Rates geschaffen worden. Dieses Amt wird bekanntlich seit Oktober 1999 durch Javier Solana bekleidet, der zugleich auch Generalsekretär der WEU ist. Der GASP kämen nunmehr die 1992 in der WEU beschlossenen „Petersberg-Aufgaben“ zu, welche humanitäre Einsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung und friedensschaffende Maßnahmen einschlossen. Auf Grundlage dieser Beschlüsse habe die EU seit 1998 einen Beitrag zum Wiederaufbau der Polizei in Albanien und zur Minenräumung in Kroatien geleistet. Während dieser Phase habe die WEU fortexistiert, wobei sie durch die EU mit dem Rat als Leitlinienggeber in Anspruch genommen worden sei. Mit dem Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001, der wahrscheinlich 2002 in Kraft trete, sollte der Dynamik der ESVP entsprochen werden. Es seien neue Instrumente wie die Sonderbeauftragten der GASP (so mit Bodo Hombach derjenige für den Stabilitätspakt) sowie die politischen und sicherheitspolitischen Komitees geschaffen worden. Es komme zu einer immer engeren Verknüpfung von WEU und EU.

Hinsichtlich der ESVP untertrich die Referentin insbesondere die Bedeutung des Europäischen Rates 1999 von Helsinki, auf

* Dozent Dr. habil. Hans-Joachim Heintze ist wiss. Mitarbeiter am IFHV, Bochum.

dem das Planziel beschlossen worden sei, für EU-geführte Operationen Streitkräfte in einem Umfang von 50.000 bis 60.000 Mann binnen 30 Tagen zur Verfügung zu stellen und mindestens ein Jahr im Einsatz halten zu können. Die EU solle in die Lage versetzt werden, autonom Beschlüsse zu fassen und in den Fällen, in denen die NATO als Ganzes nicht einbezogen sei, als Reaktion auf internationale Krisen militärische Operationen durchzuführen. Der Europäische Rat 2000 von Feira habe des Weiteren auch Leitziele für das nicht-militärische Krisenmanagement beschlossen. Demnach sollten bis 2003 5.000 Polizisten für diese Aufgabe bereitstehen. In Nizza habe der Europäische Rat dann die Zusage der EU-Staaten aus dem Jahr 2000 gewürdigt, wonach sie 100.000 Mann, 400 Kampfflugzeuge und 100 Schiffe zur Verfügung stellen würden.

Dieser Überblick zeigt, dass in die ESVP Bewegung gekommen ist, ob man freilich so euphorisch darüber sprechen kann wie der Hohe Vertreter *Solana* (er wählte den Ausdruck „Lichtgeschwindigkeit“), stellte der zweite Redner des Nachmittags, Generalleutnant a.D. *Klaus Wiesmann*, in Frage. Er referierte über die Mühen der Umsetzung des im ersten Vortrag dargestellten politischen Konzepts auf die Ebene der militärischen Möglichkeiten. Da der General bis zum Herbst 2000 der deutsche militärische Vertreter im Militärausschuss der NATO, bei der WEU und EU war, dürfen die Feststellungen sicher als besonders authentisch angesehen werden. Demnach befassten sich die Ausschüsse mit drei Szenarien für einen EU-Militäreinsatz:

der humanitären Hilfe in Flüchtlingssituationen und Bürgerkriegen mit Auswirkungen auf Europa;

den präventiven Einsätzen zur Friedenssicherung in Konfliktlagen;

dem gewaltsamen Einschreiten in bewaffneten Konflikten.

Den Einsätzen solle jeweils ein UN-Mandat zugrunde liegen. Für die schwersten Fälle der Friedenserzwingung sei ein Bedarf von 100.000 Mann ermittelt worden. Dabei könne man über die Methoden der Ermittlung dieses Bedarfs trefflich streiten, gleichwohl müsse das Ergebnis ernst genommen werden. Bislang lägen Angebote von Staaten für eine solche EU-Truppe vor; so habe Deutschland zugesichert, 30.000 Mann bis 2003 zu stellen. Die Einsatzmodelle sähen autonome Maßnahmen oder eine NATO-Einbindung vor. Die besonderen Herausforderungen für die EU lägen in den Bereichen der Aufklärung mit-

tels Satelliten, dem Luft- und Seetransport. Hier seien erhebliche Anstrengungen nötig.

Der Referent wies darauf hin, dass alle EU-Staaten große Probleme bei der Umsetzung ihrer ehrgeizigen Programme hätten. Insbesondere sei es notwendig, auch die NATO-Vereinigungen weiterhin zu erfüllen und nicht zuzulassen, dass Russland einen Keil zwischen die NATO und die EU treibe. Solange die EU militärisch so schwach sei, könne sie sich auch keine vollmundigen Stellungnahmen leisten. Der Balkan zeige, dass die Zusammenarbeit mit den USA unumgänglich sei.

Ähnlich kritische Töne schlug auch *Elmar Brok*, MdEP, in seinem Vortrag „Politische Bestandsaufnahme und Perspektive“ an. Seine Quintessenz war, dass die Organe der EU nicht stark genug seien, da es einen Wettbewerb der Bürokratien und zu wenig Koordination gebe. So sei es unsinnig, einen Hohen Vertreter und einen EU-Kommissar für Außenbeziehungen zu haben. Bislang sei es der EU daher noch nicht gelungen, hinsichtlich der ESVP viel Glaubwürdigkeit zu erlangen, so seine klare Schlussfolgerung.

Diese nüchtern-kritische Betrachtungsweise bestimmte auch die Diskussion, die außerordentlich viele Fragen anschnitt und zeigte, dass das Thema EU durchaus Emotionen aufwirft. Viele Kommentatoren hinterfragten, inwieweit die EU-Pläne tatsächlich realistisch seien. Vielfach fiel das Wort vom „Wunschdenken“. Dies betraf zumeist die militärischen Planungen, die kritisiert wurden. Das wurde aber von den Militärs zurückgewiesen: Es sei die Aufgabe gewesen, die Feira-Beschlüsse umzusetzen, und nicht, sich zum Realismus dieser Beschlüsse zu äußern. Kritisch wurde auch gesehen, dass die EU auf der Grundlage von UN-Sicherheitsratsbeschlüssen tätig werden wolle. Damit könne China blockieren, was

nicht im Interesse der Europäer läge. Die Antworten und Vorschläge in dieser Hinsicht waren nicht eindeutig, offensichtlich wollte man sich hier nicht auf alle Zeit festlegen. Hinterfragt wurde, ob die Vorbehalte der USA gegen die ESVP überwunden seien. Hier sahen die Referenten doch eine gewisse Doppelzüngigkeit in der amerikanischen Politik, die europäischen Initiativen immer wieder gefordert hätte, nun aber auch fürchtete. Unbehagen kam darüber zum Ausdruck, dass in der Öffentlichkeit vielfach mit unklaren Begriffen argumentiert werde. So werde immer wieder eine zivile Konfliktbearbeitung gefordert, worunter aber ausdrücklich keine Einbindung militärischer Kräfte verstanden würde. Dies decke sich nicht mit der Realität, da Soldaten heute vielfach auch nichtmilitärische Aufgaben wahrnahmen, so dass sich die Frage stelle, ob in der Zivilgesellschaft zugerechnet werden müssten.

Alein schon dieses Spektrum der aufgeworfenen Probleme, das keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann, zeigt, dass in der Öffentlichkeit zahlreiche Fragen hinsichtlich der EU bestehen. Dass sie nicht alle sofort beantwortet werden können, mag zum Teil an der Kompliziertheit der modernen Welt liegen. Ein anderer Grund wurde von den Diskutanten aber ebenfalls genannt: Die EU verstoße nur allzu oft gegen den Grundsatz „keep it simple“, so dass die Menschen die hochbürokratische Union nicht mehr verstehen könnten. Wer für was wann verantwortlich sei, bliebe oft unklar.

Dem kann man eigentlich nichts hinzufügen. Es ist daher sehr zu begrüßen, dass sich die BAKS den komplizierten EU-Entwicklungen in diesem Jahr im Seminar Aktuell 2001 zugewendet hat – und doch zu einem beträchtlichen Maße zu Klärungsprozessen über die EU-Politik beigetragen hat.

Krieg und Bürgerkrieg auf dem Balkan: Erfahrungen und Konsequenzen

Bad Teinach, 23.–24. März 2001

Tobias Gries*

Die wissenschaftliche Diskussion der Ereignisse der 90er Jahre auf dem Balkan hat bereits ihre extensive Würdigung durch eine Vielzahl von Veranstaltungen gefunden. Eine gewisse Ermüdung bzw. ein ab-

flauendes Interesse an diesem Thema wäre daher nicht verwunderlich. Die 11. Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes trat mit über 80 Teilnehmern den Gegenbeweis an. Nicht zuletzt der Auswahl hochkarätiger Referenten aus den Ministe-

* Tobias Gries LL.M. (Lund) ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

rien für Auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung, von den Vereinten Nationen, dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht sowie vom Internationalen Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien mag es zu verdanken sein, dass ein intensiver Gedanken- und Erfahrungsaustausch möglich wurde. Zudem versprach der Zusatz des Veranstaltungstitels, dass sich die Tagung über das Stadium der Analysen hinaus mit den aus dem Balkankonflikt zu ziehenden Konsequenzen beschäftigen würde.

Die Tagung wurde durch die Grußworte *Dr. Goldmanns*, DRK-Landeskonventionsbeauftragter von Baden-Württemberg, und die einleitenden Worte von *Prof. Dr. Fischer* vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Bochum, eröffnet. Im Hinblick auf den Teilnehmerkreis, bestehend aus Mitgliedern der Bundeswehr und des Deutschen Roten Kreuzes, beschrieb *Fischer* den Tagungsschwerpunkt als den Schnittpunkt der Arbeitsfelder der anwesenden Teilnehmer. Dieser Schnittpunkt ergebe sich aus der neuen Rolle der Streitkräfte in internationalen Einsätzen, der Rückführung von Flüchtlingen im Anschluss an die Beendigung von Konflikten sowie dem Völkerstrafrecht.

Die Funktion von Soldaten als Polizisten – im Tagungsprogramm als Dilemma bezeichnet – kristallisierte sich im Laufe der Veranstaltung als atypische, aber notwendige Einsatzform friedenssichernder Streitkräfte heraus. Ministerialrat *Dr. Michael Saalfeld*, Bundesminister für die Verteidigung, Moderator der ersten Vortragsrunde, führte aus, dass Einsätze der Bundeswehr im Rahmen eines Sicherheitsratsmandates keine rechtlichen Schwierigkeiten mehr bereiten würden. Bei den ihrer Natur nach als Polizeieinsätze zu qualifizierenden Einsätzen stünde die Bundeswehr jedoch vor neuen Herausforderungen. In dieser internationalen Herausforderung erkannte *Saalfeld* jedoch zugleich eine Chance zur Neubestimmung der Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr in ihrem nationalen Zuständigkeitsbereich.

Den Ausführungen *Dr. Stephan Webers*, Regierungsdirektor im Bundesministerium der Verteidigung, folgend, begann im Rahmen von SFOR für die Bundeswehr auf dem Balkan ein „Einsatz anderer Art“. Die hierfür erforderlichen Rahmenbedingungen des Einsatzes erfolgten durch sogenannte „Rules of Engagement“ (ROE), standardisierte einsatzrechtliche Regelungen, die hier zum ersten Mal auch beim Heer zum Einsatz kamen.

Eine einheitliche Definition der ROE sei bisher nicht festzustellen. Nach Auffassung der NATO handle es sich um Verhaltensregeln, wobei das amerikanische Verständnis darüber hinausgehend die Funktion der ROE in der Abstimmung von politischen Zielen mit den konkreten Einsatzaufgaben sehe. Im Gegensatz zu den verschiedenen Ansichten über die Definition der ROE herrsche hingegen Einigkeit bei der rechtlichen Einordnung der ROE. Da die ROE in ihrer endgültigen Fassung durch die nationalen Befehlshaber erlassen würden, seien sie als nationale Befehle zu qualifizieren. *Weber* hob hervor, dass das gestufte System, bestehend aus NATO- und nationalen Entscheidungsgremien, zur Aufstellung von ROE die Rechtssicherheit für die am Einsatz beteiligten Soldaten wesentlich erhöhe. Um die praktische Handhabbarkeit der ROE zu garantieren, würden die für den konkreten Einsatz essentiellen Informationen in sogenannten „Taschenkarten“ zusammengefasst. Diese enthielten vor allem die Grundregeln für den Einsatz.

Die Funktionen der ROE seien vielfältig. So verwies *Weber* unter anderem auf die Absicht der Limitierung jeglicher Gewaltanwendung, welche als Ausfluss des Primats der Politik zu verstehen sei. Weiterhin betonte er die Notwendigkeit der Abwägung politischer Ziele mit der völkerrechtlichen Zweckbegrenzung des Einsatzes. Hierbei erfolge eine doppelte Absicherung. Einen entscheidenden Einfluss habe das Mandat des UN-Sicherheitsrats, welches erlassen auf Basis der Kapitel VI/VII, die Aufgaben, Zweckbegrenzung sowie den Umfang des Einsatzes bestimme. Zudem werde mittels vertraglicher Vereinbarungen mit dem Einsatzstaat in sog. Status of Force Agreements eine zusätzliche Rechtsgrundlage des Einsatzes geschaffen. Die polizeiliche Tätigkeit der NATO-Truppen sei erstmals in der UN-Sicherheitsratsresolution 1244 mit einem Mandat versehen worden. Die Deeskalation von akuten Konfliktsituationen und der Grundsatz der Minimum Force wurden neue und nicht immer unproblematische Elemente der täglichen Arbeit der Soldaten.

Abschließend ging *Weber* auf das Verhältnis der ROE zum humanitären Völkerrecht am Fall des Kosovo ein. Hierbei stellte er fest, dass das humanitäre Völkerrecht für den KFOR-Einsatz nicht einschlägig sei, da es sich bei diesem weder um einen internationalen noch um einen nicht-internationalen Konflikt handle. Dennoch hätten sich die NATO-Staaten zur Einbeziehung der Grundsätze des humanitären Völkerrechts in ihre rechtlichen Erwägungen entschieden. Das Verhältnis zum humanitären Völ-

kerrecht zusammenfassend stellte *Weber* fest, dass im internationalen bewaffneten Konflikt all dies erlaubt sei, was nicht durch das humanitäre Völkerrecht verboten wäre. Im Gegensatz hierzu sei bei Friedensensätzen der NATO mit UN-Mandat nur das erlaubt, was in den ROE niedergelegt sei.

Die größte Aufgabe der NATO im Kosovo sei die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Einen mit vielen Einzelbeispielen unterlegten Eindruck von dieser Aufgabe vermittelte Regierungsdirektor *Richard Büllesbach*, Rechtsberater im Personalamt der Bundeswehr und ehemaliger Deputy Legal Adviser im Head Quarter der KFOR. Wie schon *Weber* verwies auch *Büllesbach* auf den sehr restriktiven Einsatz von Waffengewalt. Soldaten befinden sich zunehmend in Situationen, in denen der Einsatz von Schusswaffen inadäquat sei, so zum Beispiel bei der Auflösung von Ansammlungen von Zivilisten. Geeignete Ausrüstung, wie z.B. Schlagstöcke, Schilde, Wasserwerfer oder Reizgas, hätten den NATO-Verbänden zum damaligen Zeitpunkt nicht zur Verfügung gestanden. Es existiere daher ein nicht zu unterschätzendes Problem der Effektivität der Androhung und des Einsatzes von Gewalt. Die Lösung dieses Problems könne nur in der Stärkung der polizeilichen Komponente und in der Verbesserung der Zusammenarbeit mit den zivilen Einrichtungen, vor allem der UNMIK, liegen.

Ein weiteres Problem bestünde im Aufbau eines funktionierenden Rechtssystems, insbesondere einer funktionierenden Strafrechtsbarkeit und Verwaltung. Auch hier sei für die nahe Zukunft eine enge Zusammenarbeit der verschiedenen nationalen und internationalen Akteure dringend erforderlich, was vereinzelt zu einer Anpassung des bestehenden Rechts führe. Der Wiederaufbau des zu großen Teilen zerstörten und demoralisierten Rechtsbewusstseins der Menschen, so resümierte *Büllesbach*, sei die vornehmliche Aufgabe im Kosovo, wobei erste hoffnungsvolle Ansätze bereits zu verzeichnen seien.

Schuld an der Eskalation der Gewalt in Tetovo sei China. Mit dieser überraschenden Feststellung begann *Manfred Eisele*, General a.D., Assistant Secretary General, Ret., UNO und ehem. Oberkommandierender der UNO-Einsatztruppen, seine Ausführungen zu den Erfahrungen der UNO in Konflikten auf dem Balkan. Die Erklärung für diese Einleitung folgte umgehend unter Verweis auf die Auflösung der Schutztruppe UNPreDep für Mazedonien. China habe die Verlängerung des Mandats im Februar

1999 durch sein Veto verhindert. Zur offiziellen Begründung habe es geheißen, die Konfliktsituation hätte sich entspannt. *Eisele* verwies jedoch auf den Umstand, dass kurze Zeit vor der besagten Abstimmung Mazedonien mit Taiwan diplomatische Beziehungen aufgenommen habe, nachdem Taiwan eine nicht unerhebliche Spende an Mazedonien überweisen habe. Dass Mazedonien mit der Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Taiwan chinesische Empfindlichkeiten getroffen habe, sei nicht verwunderlich.

Eisele illustrierte mit diesem Beispiel die Rolle der Vereinten Nationen als „Zweckorganisation“ nationaler Interessen. Dennoch, so *Eisele*, sei mit der durchaus nachvollziehbaren Kritik an dem Veto-Recht zurückhaltend umzugehen. Es diene vor allem auch kleineren Staaten, deren Interessen oftmals durch das Vetorecht befreundeter Staaten geschützt würden. Das von *Eisele* angeführte Beispiel der Wahrnehmung israelischer Interessen durch die Vereinigten Staaten im Sicherheitsrat ist zugleich eindrucksvoll und streitbar.

Im weiteren Verlauf seines Vortrages befasste sich *Eisele* mit den Aktivitäten des VN-Sicherheitsrats zum Balkan-Konflikt. Hierbei würdigte er insbesondere die Weitsicht des Sicherheitsrates bei der weiten Fassung des Mandates für das Internationale Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien. Jedoch seien nicht alle Resolutionen von derartiger Weitsicht und Entschlussbereitschaft geprägt, was bei einer „Fließbandproduktion“ von über 100 sich teilweise widersprechenden Resolutionen zum Balkankonflikt nicht verwunderlich sei.

Als einen entscheidenden Fehler bezeichnete *Eisele* die unzureichende Ausstattung von Friedensmissionen. Trauriges Beispiel sei hierfür die Einrichtung sogenannter „Save Areas“ um Bihać, Gorazde, Sarajevo, Srebrenica, Tuzla und Zepa. *Eisele* kritisierte außerdem die sehr zurückhaltende Ermächtigung der Schutztruppen. So hätten die in Bosnien-Herzegowina eingesetzten Schutztruppen ihrem Auftrag zum Schutz humanitärer Hilfslieferungen aufgrund mangelnder Befugnisse nicht gerecht werden können. Wie allgemein bekannt, gipfelte diese Hilflosigkeit in Ereignissen, wie der Eroberung der Schutzzonen durch bosnische Serben oder der Geiselnahme von Blauhelmsoldaten.

Positiv hob *Eisele* die Entscheidung Dänemarks hervor, in dieser Situation – gegen die ausdrückliche Aufforderung der Vereinten Nationen –, ihre Truppen zum Selbst-

schutz mit Leopard I Panzern zu verstärken. Nach einem einmaligen Schusswechsel beim Eintreffen der Truppen wurden Hilfskonvois unter Begleitung dänischer Panzer nicht mehr angegriffen. Dieses „robust peace-keeping“ sei später auch auf andere Einsätze erfolgreich angewandt worden. So unter anderem im kroatischen Donautal. Einschränkung fügte *Eisele* jedoch hinzu, dass dies nur dort angewandt werden könne, wo der Einsatzzweck es erlaube.

Unabhängig vom dänischen Alleingang und aufgrund des offensichtlichen Scheiterns des auf Kapitel VI gestützten Einsatzes habe später der Sicherheitsrat ein Mandat zur Sicherung der Schutztruppen aus der Luft, basierend auf Kapitel VII, erlassen. *Eisele* verwies nicht ohne eine gewisse Ironie auf die fragwürdige Situation eines Kapitel VI-Regimes auf dem Boden und eines Kapitel VII-Regimes in der Luft. In welcher Höhe sich der Regimewechsel vollziehe, biete noch Stoff für Dissertationen.

Als letzten Punkt verwies *Eisele* auf die dringend notwendige Ausbildung von Polizeikräften für den internationalen Einsatz. Hier sei ein erheblicher Bedarf zu verzeichnen, der bisher nicht befriedigt werden könne. In diesem Zusammenhang wies er auch die gelegentlich geäußerte Kritik zurück, Deutschland beteilige sich nur unzureichend am internationalen Einsatz in Bosnien-Herzegowina. Mit 165 Polizisten sei die Kapazität Deutschlands erreicht. Diese Positionen auf Dauer zu besetzen, bedeute auch, die nötigen Reserven für eine Rotation des Personals zur Verfügung zu haben. Da nicht nur Deutschland vor diesem Problem stehe, bezeichnete *Eisele* die Forderung *Kuschners* nach 5000 Polizisten für das Kosovo als illusorisch.

Die jüngsten Konflikte habe wieder einmal verdeutlicht, dass die Frage nach der Rückkehr der Flüchtlinge in ihre Heimatregionen untrennbar mit dem Problem der Sicherheit und des Wiederaufbaus in den ehemaligen Konfliktgebieten verbunden ist. Dr. *Hans-Joachim Heintze* vom IFHV, Bochum, beleuchtete dieses Problem anhand der Rückführung der sogenannten Balkan-Flüchtlinge. Er skizzierte zu Beginn seines Vortrages die Entstehung und Entwicklung des Flüchtlingsbegriffs vom Ende des 2. Weltkrieges bis hin zu den 90er Jahren. Hierbei ging er insbesondere auf den Ende der 90er Jahre geprägten Begriff der „Ethischen Säuberung“ ein, der für eine Politik der Kriegführung stehe, welche die Vertreibung von Menschen aus ihrer angestammten Heimat zum Kriegsziel erkläre. In diesem Zusammenhang und auf

Grundlage des völkerrechtlich anerkannten Selbstbestimmungsrechts der Völker erkenne *Heintze* ein Recht auf Heimat. Dies beinhalte auch ein Recht auf Rückkehr. Zur Untermauerung verwies er auf Art. 13 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte. Zudem verwies *Heintze* auf das Problem der faktischen Grenzverschiebung aufgrund ethnischer Säuberungen und auf den Willen der internationalen Gemeinschaft diese neuen Grenzziehungen in Europa nicht zu tolerieren.

Trotz aller internationalen Bemühungen zeige es sich, dass die Rückkehr der Balkan-Flüchtlinge auf Widerstand stoße. Die Ursachen für diese Behinderung seien sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene zu finden. Hierzu zählten unter anderem der fehlende Demokratisierungsprozess und die Vorherrschaft ethnischer orientierter Parteien. Fast die Hälfte der Flüchtlinge gebe als Grund für die Verweigerung der Rückkehr fehlende Sicherheit an. Weitere wesentliche Gründe seien das Fehlen von Arbeitsmöglichkeiten und Unterkünften in der Heimatregion. Um diese Hindernisse zu beseitigen und die Rückkehr der in ganz Europa verteilten Flüchtlinge zu ermöglichen, habe die internationale Staatengemeinschaft, und hier vor allem die Europäische Gemeinschaft, ein umfangreiches Programm zur Förderung der Wirtschaftsentwicklung ins Leben gerufen. Die internationale Hilfe könne jedoch die Situation in den Staaten allein nicht verbessern. Für eine spürbare Verbesserung der Situation sei vielmehr ein Reformprozess notwendig, der jedoch derzeit nur äußerst schleppend vorankomme.

Am zweiten Tag wurde die Veranstaltung mit einem Bericht von *Hans-Peter Kaul*, Vortragender Legationsrat Erster Klasse, Auswärtiges Amt, zum Stand der Entwicklungen zum Internationalen Strafgerichtshof fortgesetzt. Einleitend verwies *Kaul* auf die beachtliche Zahl von 139 Signatarstaaten, zu denen nun auch die Vereinigten Staaten, der Iran, Israel und Japan zählten. In diesem Zusammenhang unterstrich er zugleich die Bedeutung der nationalen Umsetzung des Rom-Statuts. Dies sei umso bedeutsamer, als dass das Rom-Statut die Subsidiarität internationaler Strafverfolgung zu nationalen Verfahren festgeschrieben habe. Aus deutscher Sicht erwähnte er das ISiGH-Statut-Gesetz und das Gesetz zur Änderung von Art. 16 GG, welche bereits vom Bundestag verabschiedet seien. Im Entwurf befinden sich derzeit das Ausführungsgesetz und das Völkerstrafgesetzbuch (VStGB). Ziel sei es, so *Kaul*, das VStGB noch vor Inkrafttreten des Rom-Statuts zu verabschieden.

In Bezug auf die Arbeiten zum Aufbau des Internationalen Strafgerichtshofes erinnerte *Kaul* an die bereits am 30. Juni 2000 abgeschlossenen Arbeiten zur Verfahrens- und Beweisordnung sowie zu den Auslegungshilfen der Elements of Crime. Noch ausstehende Aufgaben der Vorbereitungskommission seien der Finanzplan, die Geschäftsordnung, die Regelung der Privilegien und das Sitzstaatabkommen. Eine Fertigstellung aller Dokumente erwarte er für das Frühjahr 2002.

Das Auftreten der Vereinigten Staaten von Amerika auf der Konferenz von Rom löste nach Aussagen *Kauls*, welcher sich maßgeblich für die deutsche Beteiligung staatlicherseits an den Verhandlungen zum Rom-Statut verantwortlich zeichnete, bei den EU-Staaten Enttäuschung und Besorgnis aus. So wäre zu erkennen gewesen, dass die USA einen „ständigen *ad hoc*-Gerichtshof“ unter der Herrschaft des Sicherheitsrates vorgezogen hätten. Mit dieser Konstruktion hätten die USA versucht, sich aufgrund ihres Veto-Rechts eine entscheidende Einflussmöglichkeit offen zu halten. Grund der Besorgnis der USA sei Art. 12 des Rom-Statuts, welcher die umfassende Jurisdiktion des Gerichtshofes begründe. *Kaul* bezeichnete die amerikanischen Bedenken als unbegründet. Zum einen gelte der Vorrang nationaler Verfahren gemäß Art. 17 IStGH-Statut und zum anderen stünde der Chefankläger unter richterlicher Kontrolle.

In einer vorsichtigen Schätzung prognostizierte *Kaul* das Inkrafttreten des Statuts für die Jahre 2002/2003 und betonte abschließend die Notwendigkeit, sich bereits frühzeitig personell auf die Errichtung des IStGH vorzubereiten. Eine Unterrepräsentanz, wie bei dem Straftribunal zum ehemaligen Jugoslawien, gelte es von Anfang an zu verhindern.

Von den Planungen zum IStGH zurück zum ICTY führte der Vortrag über Kriegsverbrechen und deren Behandlung am ICTY von Prof. Dr. Horst Fischer. Die Zahlen von lediglich sechs abgeschlossenen Verfahren und 36 inhaftierten Personen würden auf den ersten Blick ernüchternd und unverhältnismäßig zum Budget erscheinen, welches von 250.000 DM auf 96 Mio. DM im Jahr angewachsen sei. Ursache für diese scheinbare Diskrepanz läge im Umfang der Untersuchungen und in der Möglichkeit der Berufung. Nicht unerheblichen Einfluss hätten auch die sich von Fall zu Fall ändernden Sachverhalte.

Das Augmerk des Vortrages lag auf den wichtigsten Entscheidungselementen der bisherigen Rechtsprechung. *Fischer* ver-

wies hierbei auf die Problematik der Zuordnung zu den Regeln des internationalen bzw. nicht-internationalen Konflikts, eine Entscheidung, die für jeden Fall separat getroffen würde. Zugleich sei jedoch eine Tendenz zu verzeichnen, Regeln des internationalen Konflikts auch auf den nicht-internationalen Konflikt anzuwenden. Des Weiteren verwies *Fischer* auf die Tatsache, dass entgegen anderslautender Stellungnahmen Bosnien-Herzegowina mit der Staatswerdung zugleich den Verpflichtungen des humanitären Völkerrechts unterlegen habe. Diese seien von fundamentaler Natur und bedürften daher keiner ausdrücklichen Verbindlichkeitserklärung.

Die Feststellung von Völkergewohnheitsrecht sei ein weiterer wesentlicher Effekt über die Grenzen der Jurisdiktion des ICTY hinaus. Zwar sei eine allgemeine Erklärung vom Gericht diesbezüglich nicht getroffen worden, jedoch seien Art. 50, 52 und 57 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Konventionen von 1949 als Völkergewohnheitsrecht qualifiziert worden. Weiterhin hätte das Tribunal die Frage zu beantworten, ob alle Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht als Kriegsverbrechen zu werten seien. Hierzu seien unterschiedliche Auffassungen festzustellen, wobei das Tribunal bei schweren Verstößen von Kriegsverbrechen ausginge.

Abschließend sei festzustellen, so *Fischer*, dass komplexe Verfahren nach rechtsstaatlichen Ansprüchen auch vor internationalen Tribunalen möglich seien, das humanitäre Völkerrecht weitestgehend Geltung für den nicht-internationalen Konflikt erlangt habe und deren Verstöße pönalisierbar seien. Weiterhin habe die Rechtsprechung des Tribunals zu einem besseren Verständnis des humanitären Völkerrechts beigetragen und es sei von einer Signalwirkung für den IStGH auszugehen. Zusammenfassend bleibe festzuhalten, dass das Jugoslawien-Tribunal entsprechend seinem Mandat einen Beitrag für die Friedenswiederherstellung geleistet habe und weiterhin leisten werde.

Eine weitere wichtige rechtliche Wertung, die das ICTY zu entwickeln gehabt habe, sei die Feststellung der Kriterien für die Command Responsibility, also für diejenige Verantwortlichkeit, die den Vorgesetzten aufgrund ihrer Befehlsgewalt zufällt. *Kirsten Keith* von der Anklagebehörde des ICTY verdeutlichte umfassend die Systematik der Verantwortlichkeit von militärischen und zivilen Vorgesetzten, wie sie vom ICTY entwickelt wurde. So sei zwischen *de iure*- und *de facto*-Verhältnissen und direkter und indirekter Einfluss-

nahme zu unterscheiden. Unter Anführung mehrerer aufschlussreicher Beispiele und unter Verweis auf die Fälle *Blaskic* und *Celebici* erläuterte *Keith* den vom Tribunal entwickelten effective control- und material ability-Test. Beide Tests dienten dem ICTY als Grundlage für die Untersuchung der oben genannten Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen. Als Elemente der Verantwortlichkeit lasse sich demnach festhalten, dass eine Weisungsbeziehung feststellbar sei, der Befehlshaber von den Taten der Untergebenen gewusst habe oder hätte wissen müssen und er es unterlassen habe, notwendige und mögliche (reasonable) Maßnahmen zu ergreifen. Besondere Probleme bei der Beweisführung, so *Keith*, entstünden bei dem Nachweis der Verantwortlichkeit für die Begehung von Taten in ziviler Funktion, da es hier oft an eindeutigen Weisungsstrukturen fehle.

In der anschließenden Diskussion wurden die Bedenken geäußert, dass eine zu starre und enge Vorbestimmung der Definition der command responsibility einer Anwendung in weiteren, anders gelagerten Fällen hinderlich sein könne. Dem entgegenete *Keith* jedoch mit dem Hinweis, dass es sich bei den vorgestellten Elementen und Tests lediglich um Richtlinien handle. Diese seien für Transparenz und Klarheit erforderlich.

Die Leitung der Abschlussdiskussion oblag Prof. Dr. Günther Gillissen von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Die Diskussion konzentrierte sich nochmals auf die Frage der friedenssichernden Funktion des ICTY. Einig waren sich die Teilnehmer darin, dass eine Anerkennung des humanitären Völkerrechts und der strafrechtlichen Konsequenzen in den nationalen Gesellschaften eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Achtung des humanitären Völkerrechts sei. In diesem Zusammenhang würden große Erwartungen in den IStGH und in die durch die Umsetzung des Rom-Statuts errichteten nationalen Verfahren gelegt.

Wie eingangs erwähnt, konnte die Tagung nicht alle Themenbereiche abdecken. Dennoch ist am Ende zu resümieren, dass die elfte der bereits fest institutionalisierten Teinacher Tagungen eine überaus gelungene Veranstaltung gewesen ist. Dies gilt sowohl für die hervorragende Auswahl der Referenten und Diskussions-themen als auch für die hervorragende Organisation der Tagung, für die sich der Berichterstatter an dieser Stelle nochmals bedanken möchte. ■

Manfred Eisele, Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement. Ein Insider-Bericht

Verlag Josef Knecht, Frankfurt am Main 2000, 252 Seiten, DM 39,80

Tobias Gries*

Die allerorts zu vernehmende Kritik an den Unzulänglichkeiten der Effektivität und Funktionalität der Vereinten Nationen ist nicht selten gepaart mit der Unkenntnis ihrer internen Probleme und Herausforderungen. Mindestens ebenso häufig findet sich der erhobene kritische Fingerzeig als Ablenkung von der eigenen politischen Verantwortung nationaler Entscheidungsträger. Umso willkommen ist der „Insider-Bericht“ von *Manfred Eisele*, der als langjähriger Mitarbeiter des Department for Peacekeeping Operations (DPKO) und ehemaliger Under Secretary General einen zumindest punktuellen Einblick in die Vereinten Nationen, vor allem jedoch in die Organisation und Durchführung der UN-Peacekeeping Operations bietet.

Dabei erhebt *Eisele* nicht den Anspruch der Vollständigkeit oder eines umfassenden Berichts. Vielmehr konzentriert er sich auf die Darstellung einzelner wesentlicher Aspekte der UN-Tätigkeit im Zusammenhang mit Peacekeeping Operations. So erklärt sich auch die Untergliederung des Buches in 34 Kapitel, von denen durchaus jedes selbständig zur Lektüre geeignet ist. Dieser lexikonhafte Aufbau des Buches und der mitunter nur sehr wenige Seiten umfassende Umfang der einzelnen Kapitel mag es verzeihen, dass die Inhaltsübersicht zu Beginn des Buches zugleich die Funktion des nicht vorhandenen Stichwortverzeichnis übernehmen muss. Hilfreich ist hingegen die Übersicht über die friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen, die neben dem Namen der Maßnahme, deren Ort und Zeit auch die sonst in vielen Berichten und Dokumenten ausschließlich verwandte und dennoch vielerorts unbekannte Abkürzung des Namens der Maßnahme enthält (S. 251 f.).

Viele der von *Eisele* im Buch angesprochenen Themen sind an sich nicht UN-spezifisch und ließen sich problemlos auf andere internationale Unternehmungen übertragen. Hierzu gehören unter anderem Kommunikationsschwierigkeiten zwischen den Beteiligten der einzelnen Maßnahmen sowie zwischen den UN-Mitgliedsstaaten

und der UN-Verwaltung, die Ämter- und Aufgabenverteilung sowie das Problem der Zusammenarbeit von militärischen und zivilen Akteuren unterschiedlicher Kulturen. *Eisele* gelingt es jedoch, die besondere (politische) Brisanz dieser Probleme bei Maßnahmen der Vereinten Nationen zu verdeutlichen. Nicht nur das eigentliche Ziel der Maßnahmen, nämlich die Wahrung von Frieden und Sicherheit, sondern auch nationale Interessen der 189 Mitgliedsstaaten, wobei zuallererst deren Interesse an der Wahrung ihres internationalen Ansehens in der Staatengemeinschaft zu nennen wäre, führen zu einer Verkomplizierung von Entscheidungsfindungsprozessen und Problemlösungen.

Unter Wahrung des Ansehens der in den Beispielen angeführten Staaten geht die Kritik *Eiseles* über die allgemeine Feststellung von Problemen hinaus und nennt einige UN-Mitglieder beim Namen, die für ihre Interessen besonders energisch eintreten, ohne jedoch in die allzu oft übliche Pauschalverurteilung einzelner UN-Mitglieder oder der UN-Verwaltung zu verfallen. Neben der Vielzahl kritischer Anmerkungen findet *Eisele* auch lobende Worte, unter anderem für die skandinavischen Staaten, die Niederlande, Kanada und Deutschland, wobei auffällt, dass das Auftreten und der Beitrag Deutschlands von *Eisele* besonders positiv bewertet wird.

Zum konkreten Inhalt des Buches sei in dieser Besprechung nur auf einige Kapitel ausführlicher verwiesen. Besondere Aufmerksamkeit widmet *Eisele* dem Auftreten, der Funktion und Mandatsausübung der UN-Truppen. Er beleuchtet hierbei detailliert die technischen und personellen Anforderungen an die gestellten Truppen und verweist auf die aus der Verschiedenheit der Herkunftsländer herrührenden Probleme unterschiedlicher technischer, sozialer und kultureller Standards. So könne zwar den Soldaten mit sogenannten „Blue Cards“, die auf den „Rules of Engagement“ der UN basierten, eine Leitlinie („Code of Conduct“) für ihren Einsatz mitgegeben werden (S. 36-46), doch reiche dies allein nicht aus, die notwendige Toleranz zwischen kooperierenden Truppen unterschiedlicher Länder und der Bevölkerung

im Einsatzgebiet zu garantieren. Vielmehr, so *Eisele*, sei die Vermittlung der Menschenrechte, insbesondere die Rechte der Frau und des Kindes essentieller Bestandteil der Betreuung der Soldaten (S. 47-52).

Leider nur ein Kapitel (S. 111-122) widmet *Eisele* den Anforderungen und Aufgaben der zivilen Polizei im Rahmen von Peacekeeping Operations, obwohl diese „zu einem unverzichtbaren Element der Friedensanstrengungen der Vereinten Nationen geworden“ ist (S. 112). *Eisele* weist darauf hin, dass im Gegensatz zum militärischen Personal zivile Polizeieinheiten unbewaffnet sind und keine Exekutivgewalt hätten. Massive Versuche der Vereinigten Staaten, auch die Polizeikräfte zu bewaffnen, seien bisher am Widerstand anderer Staaten gescheitert. Im Weiteren geht der Autor detailliert auf die Anforderungen der Polizeieinsätze in Haiti und Bosnien-Herzegovina ein und kritisiert die noch immer bestehende Vernachlässigung der polizeilichen Komponente bei der Planung von Friedensmaßnahmen. Besonders verweist *Eisele* in diesem Zusammenhang auf die unzureichende Einbindung und Ausarbeitung im Dayton-Friedensabkommen von 1995 (S. 113).

Von besonderem Interesse dürfte weiterhin die Auffassung des Autors zum Verhältnis zwischen den Vereinten Nationen und regionalen Organisationen sein, insbesondere zur NATO, unterstellt, man betrachtet diese trotz ihres transatlantischen Charakters als eine solche „regionale Organisation“. So berichtet *Eisele* von einer „teilweise erbittert geführte[n] Diskussion um die praktische Zusammenarbeit der Vereinten Nationen mit der NATO im ehemaligen Jugoslawien“ (S. 169) und disqualifiziert die 1993 gefundene „Dual Key“-Methode (S. 170), deren langwieriges Prozedere hier darzulegen den Rahmen der Besprechung sprengen würde und die sich zudem in der Praxis als ineffektiv erwiesen hat. So sei bereits bei dem Einsatz der Rapid Reaction Force im Jahre 1995, die sich aus französischen, britischen und niederländischen Kontingenten zusammensetzt, dieses Prinzip der Einbindung der UN-Administration klar von französischer und britischer Seite abgelehnt und die Verbände den nationalen Kommandeuren der UNPROFOR unterstellt worden. „Tiefschläge für die Vereinten Nationen“, wie diese Abkopplung der Befehlsgewalt, sind jedoch, und dies stellt *Eisele* ebenso deutlich heraus, mit sichtlichen Erfolgen eben dieser Rapid Reaction Force verbunden (S. 174 f.). Dennoch ist dem Buch deutlich die Auffassung des Autors zu entnehmen, dass nur einer Organisation unter möglichst umfassender Ein-

* Tobias Gries LL.M. (Lund) ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

beziehung aller (bedeutender) internationaler Akteure die Wahrung von Frieden und Sicherheit obliegen könne. Insoweit stellt Eisele klar: „Regionalorganisationen können zwar hilfreiche Unterstützung leisten, sind aber nicht in der Lage, die mächtigsten Staaten der Erde in eine kollektive Sicherheitsorganisation einzubinden. Auch die eindrucksvolle operative Leistungsfähigkeit der NATO kann das nicht“ (S. 246).

Weitere Kapitel des Buches beschäftigen sich mit dem bereits angesprochenen Problem der Kommunikation (S. 18-28), der Bereitstellung von UN-Truppen und dem sogenannten „Stand by“-Programm (S. 66-73), der Finanzierung der Friedensmaßnahmen (S. 74-83), der Rolle und den Reformversuchen des Sicherheitsrates (S. 123-134

und 229-239) sowie ersten Strukturformen im Generalsekretariat zur Verbesserung der Peacekeeping Operations (S. 214-223). In den Kapiteln „Ruanda: der nicht verhinderte Genozid“ (S. 142-158), „Der Weg nach Srebrenica“ (S. 158-168) und „Von Liberia bis Kosovo“ (S. 184-208) wiederholt Eisele nicht bloß die bereits bekannten Hintergründe und Abläufe der entsprechenden Peacekeeping Operations, sondern stellt diese in den Zusammenhang mit seinen persönlichen Erfahrungen aus seiner leitenden Tätigkeit im DPKO und erreicht somit eine Anreicherung der für viele schon bekannten allgemeinen Information.

Durch die Einbindung von kurzen Anekdoten zur Untermauerung der dargelegten Probleme hat Eisele ein unterhaltsames

Buch geschaffen, welches durchaus für ein breiteres Publikum geeignet ist, statt nur für Wissenschaftler, Politiker oder Militärs. Für diese spezielleren Zielgruppen bleibt jedoch zu hoffen, dass die Erfahrungen des Autors aus seiner Tätigkeit im DPKO eine umfassendere und systematische Aufarbeitung durch den Autor erfahren werden. Weiterhin wäre wünschenswert, wenn die starke militärische Ausrichtung des Buches, was sich aus der beruflichen Herkunft Eiseles und der oft schwergewichtigen militärischen Komponente der Maßnahmen erklären lässt, durch eine intensivere Analyse der zivilen Komponente der unterschiedlichen Einsätze erweitert werden würde. Nicht zuletzt das Arrangement der UN im Kosovo zeigt, dass diese Komponente immer mehr an Bedeutung gewinnt. ■

Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Humanitäres Völkerrecht: Politische, rechtliche und strafrechtliche Dimensionen

Demokratie, Sicherheit, Frieden, Band 133
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001, 597 Seiten, DN 78,-

Sascha Rolf Lüder*

Bei dem anzuzeigenden Sammelband „Humanitäres Völkerrecht“ handelt es sich um die erste Veröffentlichung im Rahmen eines am Hamburger Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik gegenwärtig angesiedelten Forschungsvorhabens „Frieden durch Recht“. In seiner Grundanlage beinhaltet das Buch keine systematische Untersuchung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechtes. Vielmehr stellt es eine gelungene interdisziplinäre Analyse aktueller Problemstellungen in diesem Regime dar. Dabei wirft das Buch ein besonderes Augenmerk auf die Mittel und Methoden der Aufarbeitung bewaffneter Auseinandersetzungen, namentlich das Völkerstrafrecht.

Das Buch ist in vier Hauptteile gegliedert: 1. „Voraussetzungen, Grundsätze und Umsetzungsprobleme des humanitären Völkerrechtes“; 2. „Das humanitäre Völkerrecht

in den Krisen der Gegenwart“; 3. „Spezifische Probleme“; 4. „Bestrafung oder Amnestie“. Ergänzend findet sich neben einer Einführung sowie einer Chronologie des humanitären Völkerrechtes ein auf die Themenstellungen der verschiedenen Beiträge Bezug nehmendes Literaturverzeichnis.

Der erste Hauptteil beginnt mit einer Abhandlung von Stefanie Schmahl über den völkerrechtlichen Individualschutz im Frieden im Vergleich zu den individual-schützenden Normen des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechtes. Die Wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Staatsrecht, Völkerrecht und Europarecht der Universität Potsdam geht in diesem Beitrag auf den allmählichen Annäherungsprozess von humanitärem Völkerrecht und völkerrechtlichem Individualschutz ein. Angesichts der Ursachen- und Zielverschiebung bewaffneter Konflikte wirft Schmahl die Frage auf, ob das humanitäre Völkerrecht heutigen individual-schützenden Standards noch genüge. Während der bewaffnete Konflikt traditionellen Zuschnittes darauf ausgerichtet gewesen sei, dem Gegner seinen eigenen politischen Willen aufzuzwingen, stehe

heute das Ziel der Verdrängung oder Beseitigung religiöser oder ethnischer Gruppen im Vordergrund. Mit solchem Ziel geführte Konflikte jedoch seien durch ein für beide Konfliktparteien gleichermaßen geltendes humanitäres Völkerrecht nicht mehr erfassbar. Obschon eine „(...) Anpassung des humanitären Rechts an die tatsächlichen Gegebenheiten in nächster Zeit kaum zu erwarten (sei)“ (S. 76), sieht Schmahl in der Kodifizierung eines Mindeststandards humanitärer und individual-schützender Gewährleistungen im Frieden innerhalb eines einheitlichen Rechtsinstrumentes „(...) einen ersten Schritt in die richtige Richtung“ (S. 76).

Weitere Beiträge innerhalb des ersten Hauptteiles behandeln u.a. das immer wieder aktuelle Problem der Kampfmittel und Kampfmethoden in bewaffneten Konflikten und deren Vereinbarkeit mit dem humanitären Völkerrecht sowie eine Bestandsaufnahme heutiger Durchsetzungsmechanismen im humanitären Völkerrecht. Letzteres geschieht insbesondere unter dem Aspekt der gegenwärtigen Diskussion hinsichtlich der Einführung eines Berichtsvorfahrens im humanitären Völkerrecht.

Von besonderem Interesse innerhalb des ersten Hauptteiles ist schließlich der von Yves Sandoz verfasste Beitrag über die Rolle des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz bei der Entstehung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechtes. Der ehemalige Direktor für Grundsatzfragen, Recht und Beziehungen zur Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften im Internationalen Komitee vom Roten Kreuz gibt

* Sascha Rolf Lüder ist Referent beim Generalbevollmächtigten der Johanniter bei der Europäischen Union, Brüssel. Der Beitrag spiegelt die persönliche Einschätzung des Verfassers wider.

einen detaillierten Überblick über die Aktivitäten der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung bei der Fortentwicklung des humanitären Völkerrechtes seit ihrer Gründung an. Zutreffend weist *Sandoz* darauf hin, dass auch im Angesicht der bewaffneten Konflikte des 21. Jahrhunderts die auf die Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts- und Völkergewohnheitsrechtes bezogene Tätigkeit der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung nichts von ihrer Aktualität verloren habe und daher keine Episode sei. Noch immer gehe es um die Bewahrung eines humanitären Verhaltenskodexes auch in der Extremsituation des bewaffneten Konfliktes, in welchem der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung die Aufgabe zukomme, über alle Fronten hinweg unparteiische und neutrale Hilfe zu leisten, die allein an der Größe der Not ausgerichtet sei.

Der zweite Hauptteil beinhaltet in seinen Beiträgen drei Konfliktstudien in verschiedenen Regionen der Erde. Den Auftakt bildet eine vergleichende Studie der bewaffneten Auseinandersetzungen im Kosovo, in Indonesien und Tschetschenien. Ein weiterer Beitrag schildert die Situation in verschiedenen Staaten Afrikas. Der zweite Hauptteil wird abgeschlossen von einem persönlichen Bericht *Yasmine Sherifs*, Beamtin bei den Vereinten Nationen in New York, über ihre Erlebnisse in mehreren Konfliktregionen, insbesondere in Sierra Leone.

Im Rahmen des dritten Hauptteiles geht *Hans-Joachim Heintze*, Dozent am Bochumer Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, auf das humanitär-völkerrechtliche Problem der nichtletalen Waffen ein. Unbeschadet ihrer schadensminimierenden Ausrichtung widerspricht *Heintze* der in der Völkerrechtslehre teilweise vertretenen Auffassung, bei nichtletalen Waffen handle es sich um einen „Königsweg“ des humanitären Völkerrechtes. Zu Recht weist *Heintze* dabei darauf hin, dass entsprechend dem in den Streitkräften bestehenden Einsatzkonzept für nichtletale Waffen

nach deren Anwendung andere Waffensysteme folgen sollen. Ebenso widmet sich *Heintze* der Frage, ob bei einem Einsatz nichtletaler Waffen der humanitär-völkerrechtlich prinzipiell gebotenen Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilbevölkerung sowie zwischen militärischen Zielen und zivilen Objekten angemessen Rechnung getragen werden könne.

Weiterhin legt in diesem Hauptteil *Hermann Weber*, Wissenschaftlicher Referent am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg, einige rechtspolitische Erwägungen zur Legitimität von Kernwaffen im geltenden Völkerrecht vor. Nach seinem Dafürhalten gewinnt das humanitäre Völkerrecht sein zentrales Gewicht für die Beantwortung der Frage, ob der Besitz von Kernwaffen und deren möglicher Einsatz dem Völkerrecht entsprechend seien. Erst das humanitäre Völkerrecht hebe die „(...) Kernwaffenfrage aus dem Prüfungskontext eines Normverstößes heraus und (...) (stelle) sie auf den Prüfstand des Normsystems in seiner Bedeutung als generelles Legitimationsprinzip für die ganze Friedensordnung“ (S. 262).

Der vierte Hauptteil des anzuzeigenden Buches bildet einen Schwerpunkt, dem in den vergangenen Jahren eine immer größere Aufmerksamkeit in Lehre und Praxis zugekommen ist: Inwieweit kann den Normen des humanitären Völkerrechtes Geltung verschafft werden? Dabei spielt die Frage nach einer strafrechtlichen Ahndung von Verstößen gegen diese Normen eine zunehmende Rolle. Während sich die Beiträge von *Kai Ambos*, Wissenschaftlicher Referent am Freiburger Max Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, *Benjamin B. Ferencz*, vormalis Ankläger beim Internationalen Militärtribunal in Nürnberg und Lehrstuhlinhaber an der Pace University, sowie *Heiko Ahlbrecht* und *Michael Bohlander* – *Ahlbrecht* ist als Rechtsanwalt schwerpunktmäßig mit Fragen des internationalen Strafrechtes befasst; *Bohlander* arbeitet als Rechtsberater am Internationalen Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien – mit

dem Sanktionensystem im Völkerstrafrecht im Allgemeinen befasst, widmen sich die nachfolgenden Beiträge der strafrechtlichen Aufarbeitung bewaffneter Konflikte durch die *ad hoc* eingerichteten internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda sowie durch den in Entstehung begriffenen ständigen Internationalen Strafgerichtshof. Zu Recht bezeichnet *Jan C. Harder*, Vorsitzender des Komitees für ein effektives Völkerstrafrecht, letzteren als ein „Signal der Hoffnung“ (S. 458). Ein besonderes Augenmerk richtet *Harder* dabei auf die Ratifizierung und Implementierung des Römischen Statutes für den Internationalen Strafgerichtshof in Deutschland.

Die letzten drei Beiträge des Buches setzen sich mit den Alternativen zu einer strafrechtlichen Aufarbeitung bewaffneter Konflikte auseinander. Dies geschieht anhand der Stichworte „Frieden durch Wahrheit“ – an dieser Stelle wird insbesondere auf die Erfahrungen in Südafrika Bezug genommen – sowie „Bestrafung oder Amnestie“.

Im Ergebnis handelt es sich bei dem vorliegenden Sammelband um eine gelungene Bestandsaufnahme aktueller Problemstellungen im humanitären Völkerrecht. Zu begrüßen ist dabei, dass neben den rechtlichen Erörterungen stets auch politische Erwägungen ausreichend Raum gegeben wird. Auf diese Weise vermag insbesondere der im Umfeld der Gesetzgebung tätige Leser aller normativen Fortschritte zum Trotz einen Eindruck über das immer noch keineswegs umfassende Schutz- und Sanktionensystem des humanitären Völkerrechtes zu gewinnen. Am Beispiel der anstehenden Implementierung des Römischen Statutes des Internationalen Strafgerichtshofes in Deutschland sei daher angemerkt, dass mit dem beabsichtigten Gesetzesvorhaben eines deutschen Völkerstrafgesetzbuches zugleich ein wichtiger Beitrag für eine verbesserte Verbreitung des humanitären Völkerrechtes geleistet werden kann. Die anerkannten Hilfsgesellschaften i.S. der Genfer Abkommen mögen das Gesetzgebungsverfahren auch in diesem Sinne nutzen. ■

In eigener Sache

Seit 1988 gibt das Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum in Zusammenarbeit mit dem Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes die Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ heraus.

Die Ihnen vorliegende quartalsweise erscheinende Zeitschrift wendet sich an Juristen, politisch Interessierte und Mitarbeiter humanitärer Hilfsorganisationen. Die Zeitschrift ist einzigartig im deutschsprachigen Schriftgut, reicht in ihrer Wirkung aber weit darüber hinaus, weil sie auch englischsprachige Artikel beinhaltet.

In der Arbeit von Regierungen, der Vereinten Nationen sowie des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz findet die Zeitschrift ebenso Berücksichtigung wie in Publikationen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Sie enthält in erster Linie wissenschaftliche Abhandlungen über Anwendungsprobleme des humanitären Völkerrechts, der Menschenrechte und des Friedenssicherungsrechts. Schwerpunkte bilden unter anderem der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, der Schutz von Kulturgut, die internationale humanitäre Hilfe und die Entwicklung der internationalen Strafgerichtsbarkeit.

Ein Ziel der Zeitschrift ist die Zusammenführung wissenschaftlicher Arbeiten und praktischer Untersuchungen im Interesse der Verbreitung des humanitären Völkerrechts. Deshalb wird in jeder Ausgabe auf Probleme der Verbreitung des humanitären Völkerrechts eingegangen und ein aktueller Fall abgehandelt. Weitere Beiträge erörtern in lexikonhafter Weise Begriffe des Völkerrechts und stellen Konferenzen und neue Bücher vor. Von bleibendem Wert ist fernerhin der Dokumententeil.

Wir würden uns freuen, wenn Sie Kollegen oder Freunde für ein Abonnement dieser Zeitschrift gewinnen könnten.

Redaktion und Verlag

Bestellformular

per Telefax an 089 – 30 65 80 68

DRK-Service GmbH, Verlag
Herzogstraße 75, 80796 München

Ich bestelle _____ Jahresabonnement(s) der Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ zum Jahresbezugspreis (4 Ausgaben) von DM 54,00 inkl. Mehrwertsteuer und zzgl. Portokosten.

Das Abonnement gilt zunächst für 1 Jahr (4 Ausgaben); es verlängert sich um jeweils 1 Jahr, wenn nicht 3 Monate vor Ablauf der Laufzeit schriftlich gekündigt wird.

Im Falle einer derartigen Verlängerung gilt jeweils die Abnahmemenge des Vorjahres, soweit nichts anderes vereinbart wird.

Rechnungsadresse

Lieferadresse

Datum

Unterschrift