

26. Jahrgang
1/2013

Volume 26
1/2013

ISSN 0937-5414
G 10364

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften

Journal of International Law of Peace and Armed Conflict

Themenheft „Gewaltakteure als private Rechte-
und Pflichtenträger“

Deutsches Rotes Kreuz 

Institut für Friedenssicherungsrecht
und Humanitäres Völkerrecht



Herausgeber:

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

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

ISSN 0937-5414

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

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

Bezug:

Erscheinungsweise vierteljährlich; Inlands-Abonnementpreis jährlich EUR 39,50 (inkl. MwSt. 7% und Porto und Versand); Auslands-Abonnementpreis jährlich EUR 49,00 (inkl. Porto und Versand); Einzelheftpreis Inland: EUR 11,50 (inkl. MwSt. 7%, zzgl. Porto und Versand EUR 1,45); Einzelheftpreis Ausland: EUR 23,50 (inkl. Porto, Versand und Bankgebühren).

Bestellungen unter DRK-Service GmbH, Geschäftsbereich Verlag, Berliner Straße 83, 13189 Berlin, Tel. (0 30) 86 87 78-4 10, Fax (0 30) 86 87 78-4 19, E-Mail: verlag@drkservice.de

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

Verlag:

DRK-Service GmbH, Geschäftsbereich Verlag, Berliner Straße 83, 13189 Berlin, Tel. (0 30) 86 87 78-4 10, Fax (0 30) 86 87 78-4 19, E-Mail: verlag@drkservice.de

Druck:

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

Redaktion:

Prof. Dr. Hans-Joachim Heintze (verantwortlicher Chefredakteur) und **Charlotte Lülff, LL.M., M.A.** (stellv. Chefredakteurin), IFHV Bochum; **Prof. Dr. Robin Geiß, LL.M. (NYU)**, Universität Potsdam; **Ass. Prof. Dr. Robert Heinsch, LL.M.**, Universität Leiden; **Dr. Jana Hertwig, LL.M.** (Eur. Integration), Bochum; **Ass. Prof. Dr. Jann K. Kleffner, LL.M.**, Swedish National Defence College, Stockholm; **Prof. Dr. Math Noortmann, LL.M., MSc**, Oxford Brookes University; **Dr. Stefanie Haumer**, DRK Berlin

Ständige Mitarbeiter:

Prof. Dr. Dennis T.G. Dijkzeul, IFHV Bochum; **Prof. Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg**, Universität Frankfurt (Oder); **Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen**, Bochum; **Prof. Dr. Claus Kreß, LL.M.**, Universität Köln; **Prof. Dr. Thilo Marauhn**, Universität Gießen; **Prof. Dr. Sven Peterke, M.A.**, Universität João Pessoa, Brasilien; **Dr. Gregor Schotten**, Auswärtiges Amt Berlin; **Prof. Dr. Joachim Wolf**, Universität Bochum; **Dr. Messeleth Worku, LL.M.**, Addis Abeba, Äthiopien

Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften (HuV-I)

Journal of International Law of Peace and Armed Conflict (JILPA€)

26. Jahrgang
1/2013

Volume 26
1/2013

Editorial 3

Das Thema / Topic

- Zum Umgang des VN-Sicherheitsrates mit Menschenrechtspflichten bewaffneter Oppositionsgruppen
Wolfgang S. Heinz 4
- Überlegungen zur Bindung nicht-staatlicher Gewaltakteure an internationale Menschenrechte
Robert Frau 13
- Non-State Actors of Enforced Disappearance and the UN Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance
Rainer Huhle 21
- Private Gewaltakteure als Rechte- und Pflichtenträger – Praxis des IKRK und des Deutschen Roten Kreuzes
Stefanie Haumer 26
- Befreiungsbewegungen im humanitären Völkerrecht
Hans-Joachim Heintze 28
- Die Anerkennung oppositioneller Gruppen in den Fällen Libyen (2011) und Syrien (2012)
Pierre Thielbörger 34

Panorama / Panorama

Konferenzen / Conferences

31. Forum Globale Fragen: Flüchtlinge und internationale Solidarität – von der humanitären Hilfe zu dauerhaften Lösungen, 18. Oktober 2012 in Berlin
Katharina Schaefer 43
- Frauenrechte in Verfassung und Gesetzgebung nach bewaffneten Konflikten, Workshop des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) und der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), 31. Oktober 2012 in Berlin
Katharina Behmer 44

Buchbesprechungen / Book Reviews

- Joachim Gardemann/ Franz-Josef Jakobi/ Bernadette Spinnen (Hrsg.), Humanitäre Hilfe und staatliche Souveränität, Aschendorff Verlag, Münster 2012
Katharina Schaefer 48
- Lars Schmidt, Das humanitäre Völkerrecht in modernen asymmetrischen Konflikten. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Israel-Palästina Konflikts, Schriften zum Völkerrecht 198, Duncker & Humblot, Berlin 2012
Charlotte Lülff 50
- Reinhard Marx, Handbuch zum Flüchtlingsschutz, Erläuterungen zur Qualifikationsrichtlinie, 2. Auflage, Luchterhand Verlag, Köln 2012
Katharina Schaefer 51

NEUERSCHEINUNGEN IM BWV

Ursula Werther-Pietsch & Thomas Ritzer (Hrsg.)

Failed States – Staatsaufbau als Konfliktprävention

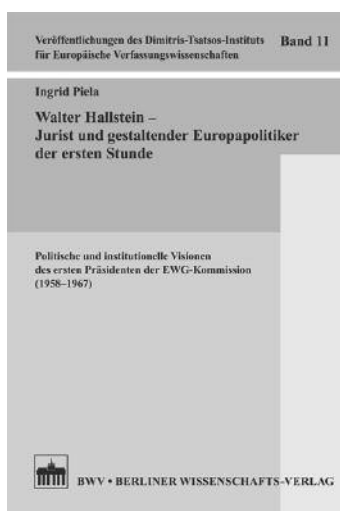
Globale Auswirkungen bewaffneter Konflikte, struktureller Gewalt und schwacher Staatlichkeit verlangen nach globalen Antworten. Eine Reihe von zivilen und militärischen Akteuren engagiert sich in sogenannten „failed states“ – von Stabilisierung, Konflikttransformation und Peacebuilding bis hin zum Aufbau staatlicher Strukturen. Kann Intervention „von außen“ erfolgreich sein? Das Werk fasst die neuesten Erkenntnisse zusammen und analysiert internationale Missionen anhand von sechs Fallbeispielen. Es ist ein Beitrag zum aktuellen Thema Friedens- und Konfliktforschung.

2012, 222 S., 8 s/w Abb., kart., 42,- €, 978-3-8305-3150-0

Ingrid Piela

Walter Hallstein – Jurist und gestaltender Europapolitiker der ersten Stunde

Politische und institutionelle Visionen des ersten Präsidenten der EWG-Kommission (1958–1967)



Europa beherrscht die Schlagzeilen. Mehr als 60 Jahre Frieden machen eine Erfolgsgeschichte daraus, Krisen und Rückschläge halten die Welt in Atem. Dabei kann es hilfreich sein, sich die Ursprünge der heutigen Europäischen Union zu vergegenwärtigen. Der vorliegende Band widmet sich Walter Hallstein, dem ersten Präsidenten der EWG-Kommission (1958–1967).

Als Gründungsvater und Architekt Europas ist er maßgeblich an der Ausgestaltung und Umsetzung des Schuman-Plans und der Römischen Verträge beteiligt gewesen. Doch in Literatur und Wissenschaft wird er vielfach vernachlässigt. Nach einem biographischen Kapitel arbeitet die Autorin anhand Walter Hallsteins Hauptwerk „Der unvollendete Bundesstaat“, durch Heranziehung seiner Reden, durch Gespräche mit Zeitzeugen und durch die Auswertung von Schriftstücken aus seinem umfangreichen Nachlass seine institutionellen und politischen Europa-Visionen heraus, die auf ein Endziel gerichtet waren – den europäischen Bundesstaat. Die Bibliographie im Anhang erleichtert die weitere Forschungsarbeit, die Zeittafel ordnet das Geschehen in den europäischen Kontext ein. Der Band bietet nicht nur Juristen, Politikwissenschaftlern und Historikern,

sondern auch dem interessierten Laien, einen umfassenden Eindruck über den Menschen Walter Hallstein, den Rechtsprofessor, den gestaltenden Europapolitiker, Autor und Redner und gibt einen Einblick in die Anfänge der Europäischen Integration.

2012, 186 S., kart., 39,- €, 978-3-8305-3139-5

Wolfgang Benedek (ed.)

Understanding Human Rights Manual on Human Rights Education

This Manual was first elaborated a decade ago at the initiative of the former Austrian Minister for Foreign Affairs, Ms. Benita Ferrero-Waldner, by the European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy (ETC) based in Graz, Austria, in collaboration with HSN Partners and more than thirty institutions and experts. For the third edition of 2012, the whole text has been revised and updated, and three new chapters have been compiled. The Manual is intended as an essential and concrete contribution to strengthening human security through human rights education and learning. Though based on the universality of human rights it is sensitive to historical, religious and cultural traditions. The Manual is addressed to human rights educators and learners worldwide and serves human rights trainers in formal as well as non-formal education. It contains a variety of pedagogical materials to be used in human rights education of either youth or adults. It is designed in an open-ended way to be contextualised and completed by trainers and learners on the basis of their own experiences.

2012, 547 S., kart., 29,80 €, 978-3-8305-3024-4



BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG

Markgrafenstraße 12–14 • 10969 Berlin • Tel. 030 / 841770-0 • Fax 030 / 841770-21

E-Mail: bwv@bwv-verlag.de • Internet: <http://www.bwv-verlag.de>



Editorial

Das erste Heft der HuV-I im Jahr 2013 ist ein Themenheft, das infolge einer gemeinsamen **Konferenz des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht und des Deutschen Instituts für Menschenrechte 2012 in Berlin** entstanden ist. Das Thema „Gewaltakteure als private Rechte- und Pflichtenträger“ wurde umfassend und aus verschiedenen Perspektiven diskutiert und soll in diesem Heft wiedergegeben werden.

Wolfgang S. Heinz eröffnet die Ausgabe mit einer Begutachtung der Praxis des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Inwieweit kann man eine Bindung von bewaffneten Oppositionsgruppen an internationale Menschenrechte aus den Resolutionen und der Praxis des VN-Organs ableiten?

Robert Frau führt diese ersten Überlegungen in seinem Beitrag zur Bindung nicht-staatlicher Gewaltakteure an internationale Menschenrechte in einem weiteren Rahmen aus. Hierbei stellt sich vor allem die Frage nach der Herleitung einer solchen Bindung.

Gewaltsames Verschwindenlassen, die Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren und die staatlichen Schutzpflichten aus dem VN-Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen stehen im Fokus von Rainer Huhles Beitrag. Untersucht werden neben den Verpflichtungen der Vertragsstaaten auch die Frage der Opferentschädigung und Beschwerdemechanismen.

Stefanie Haumer widmet sich der Problematik aus einer anderen Perspektive. Unabhängig von einer rechtstheoretischen Herleitung und möglichen Bindung von nicht-staatlichen Akteuren an internationales Recht sind bestimmte Organisationen in ihrer tagtäglichen Arbeit mit diesen Akteuren konfrontiert. Die Praxis des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und des Deutschen Roten Kreuzes im Umgang mit privaten Gewaltakteuren wird von ihr beleuchtet.

„Befreiungsbewegung“ wird als Terminus der Politik auch heute noch in Zusammenhang mit Aufständen und Rebellenbewegungen verwendet. Vor dem Hintergrund seiner historischen Entwicklung analysiert Hans-Joachim Heintze den Rechtsstatus aus völkerrechtlicher Sicht und in Hinblick auf seine gegenwärtige Anwendbarkeit.

Die Beiträge des Themenhefts schließt Pierre Thielbörger mit einer Untersuchung zur Anerkennung von Anti-Regierungskräften anhand zweier aktueller Fälle, Libyen und Syrien. Die politische Praxis der Anerkennung und die völkerrechtlichen Bedingungen und Konsequenzen einer solchen Anerkennung werden hier vom Autor besprochen.

Neben dem inhaltlichen Schwerpunkt werden auch in dieser Ausgabe der HuV-I aktuelle Entwicklungen und Debatten aus den Bereichen des humanitären Völkerrechts und anliegender Rechtsgebiete wiedergegeben. Fragen zur internationalen Kooperation in der Flüchtlingshilfe und zu Frauenrechten im bewaffneten Konflikt werden in der Rubrik Konferenzberichte behandelt.

Auch die Neuerscheinungen des letzten Jahres zeigen uns aktuelle Themen und Schwerpunkte in der (humanitär-)völkerrechtlichen Debatte auf. Marx' Handbuch zum Flüchtlingsschutz und der Sammelband zur Humanitären Hilfe und staatlichen Souveränität werden rezensiert ebenso wie Schmidts Dissertation zu asymmetrischen Konflikten und dem humanitären Völkerrecht.

Die Redaktion schließt mit dem Hinweis, dass der Inhalt der Beiträge nicht notwendigerweise die Meinung der Redaktion widerspiegelt.

Wir wünschen Ihnen viel Freude und interessante Einblicke bei der Lektüre.

Charlotte Lülff
Stellv. Chefredakteurin

Zum Umgang des VN-Sicherheitsrates mit Menschenrechtspflichten bewaffneter Oppositionsgruppen

Wolfgang S. Heinz*

Recent discussions in international security policy focus increasingly on when and how to intervene against private armed actors. In international action by the United Nations and regional organisations the issue of legal status and obligations of such armed private actors has to be clarified. Do they have a certain legal status, are they duty-bearers for example with regard to the protection of human rights and implementation of humanitarian law in armed conflict? This is a sensitive issue because states usually are not ready to convey any type of legal status to private actors even if they exert territorial control.

The article deals with the question of how the United Nations Security Council addresses primarily armed opposition groups in its resolutions and statements. The contribution shows that in its resolutions, the Security Council is specific in addressing obligations of armed opposition groups. It frequently addressed all conflict parties in a country situation, and explicitly, armed opposition groups. It also decided to sanction armed opposition groups, but in most cases only individuals (leaders).

In der internationalen Sicherheitspolitik wird aktuell verstärkt diskutiert, wann und wie gegenüber Gewalt anwendenden privaten Akteuren interveniert werden kann. Hierzu gehört die Klärung der Frage, welchen Rechtsstatus und rechtliche Verpflichtungen private Akteure innehaben; eine heikle Frage, weil Staaten in der Regel nicht bereit sind, über Staaten und internationale Organisationen hinaus privaten Akteuren einen Rechtsstatus zuzugestehen, selbst wenn diese territoriale Kontrolle ausüben. Der Beitrag befasst sich mit der Frage, wie der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vor allem bewaffnete Oppositionsgruppen in seinen Beschlüssen und Verlautbarungen mit Blick auf die Verpflichtung, die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht einzuhalten, adressiert. Resolutionen, Erklärungen der Präsidentschaft und Sanktionsbeschlüsse werden betrachtet.

Der Beitrag zeigt, dass der Sicherheitsrat in seinen Resolutionen Verpflichtungen von bewaffneten Oppositionsgruppen gegenüber den Menschenrechten (und dem humanitären Völkerrecht) formuliert. Er adressiert häufig alle Konfliktparteien in einem Land, aber auch ganz konkret bestimmte bewaffnete Oppositionsgruppen. Er sanktioniert diese auch, jedoch handelt es sich in den meisten Fällen um Individuen (Leitungsebene).

1. Einleitung

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) muss sich bei seiner Befassung mit Ländersituationen mit verschiedenen Akteuren befassen, die an einem Konflikt beteiligt sind, ihn möglicherweise fördern, aber auch abmildern oder beenden helfen können. Natürlich sind in New York Vertreter¹ des betreffenden Staates an Beratungen beteiligt, nicht aber bewaffnete Oppositionsgruppen. Mit ihnen sind jedoch meist die VN-Vertreter vor Ort in Kontakt.

Ziel des Beitrages ist es, den Umgang des Sicherheitsrates mit privaten Gewaltakteuren durch Resolutionen, Erklärungen der Präsidentschaft (in der Regel eine schwächere Form des Konsensus des Rates) und Sanktionsbeschlüsse mit Blick auf menschenrechtliche Anforderungen zu betrachten. Das Thema ist nicht unproblematisch, binden doch menschenrechtliche Verpflichtungen nach herrschender juristischer Meinung, aber auch nach Auffassung der meisten Staatenvertreter, ausschließlich Staaten, nicht aber private Akteure.² In Abschnitt 2 wird kurz definitorisch umrissen, was unter privaten Gewaltakteuren zu verstehen ist. Abschnitt 3 thematisiert menschenrechtliche Verpflichtungen bewaffneter Oppositionsgruppen. Abschnitt 4 befasst sich mit dem VN-Sicherheitsrat unter der Fragestellung, ob und wie er bewaffnete Oppositionsgruppen in seinen Verlautbarungen und Beschlüssen mit Bezug auf Menschenrechte anspricht.³ Abschnitt 5 erörtert Sanktionen, Abschnitt 6 die Verbreitung humanitär-völkerrechtlicher Normen. Abschnitt 7 ist den Schlussfolgerungen gewidmet.

2. Bewaffnete Oppositionsgruppen: Definitionsansätze

In der wissenschaftlichen Literatur werden unterschiedliche Begriffe für das bewaffnete „Gegenüber“ der Staaten benutzt, so ist zum Beispiel von Freischärlern, Aufständischen, Rebellen, Milizen, Guerilla, Warlords, Terroristen, Kriminellen, privaten Gewaltakteuren und bewaffneten Oppositionsgruppen die Rede.

Das Problem liegt auf der Hand: Regierungen haben große Probleme, dieses Gegenüber als legitim oder legal, zumin-

* Dr. phil. habil. Wolfgang S. Heinz, Politologe und Senior Political Advisor am Deutschen Institut für Menschenrechte. Mitglied des Europäischen Komitees zur Verhütung der Folter des Europarates (Committee for the Prevention of Torture, CPT), Vorsitzender des Beratenden Expertenausschusses des VN-Menschenrechtsrates und der United Nations Working Group on Communications (Beschwerdeverfahren bei systematischen Menschenrechtsverletzungen). Der Autor dankt Dipl.-Pol. Peter Litschke, Praktikant am Deutschen Institut für Menschenrechte, für umfassende Recherchen.

¹ Soweit möglich, werden geschlechtsneutrale Formulierungen verwendet. Wo dies nicht möglich war, beziehen sich die Formulierungen auf beide Geschlechter.

² Auf das humanitäre Völkerrecht wird in Abschnitt 2 kurz Bezug genommen.

³ Zu den Bezügen zum humanitären Völkerrecht siehe: G. Nolte, *The Different Functions of the Security Council with Respect to Humanitarian Law*, in: V. Lowe *et al.* (Hrsg.), *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought since 1945*, Oxford 2008.

dest in seinen politischen Zielen, anzuerkennen, geschweige denn, diesem irgendeinen politischen oder rechtlichen Status zuzugestehen.

Das Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) der VN versteht unter bewaffneten Oppositionsgruppen:

„[N]on-state armed groups are groups that have the potential to employ arms in the use of force to achieve political, ideological or economic objectives; are not within the formal military structure of States, State-alliances or intergovernmental organisations; and are not under the control of the State(s) in which they operate.“⁴

Der Politologe Schneckener differenziert den Begriff weiter aus:

„Generally speaking, *armed non-state groups* are

- (i) willing and capable to use violence for pursuing their objectives and
- (ii) not integrated into formalised state institutions such as regular armies, presidential guards, police or special forces. They, therefore,
- (iii) possess a certain degree of autonomy with regard to politics, military operations, resources and infrastructure. They may, however, be supported or used by state actors whether in an official or informal manner. Moreover, there may also be state officials who are directly or indirectly involved in the activities of armed non-state actors – sometimes because of ideological reasons, but not seldom due to personal interests (i. e. corruption, family or clan ties, clientelism, profit). Finally, they
- (iv) are shaped through an organisational relationship or structure that exists over a specific period of time (e. g. spontaneous riots would not qualify).“⁵

Er hat folgende Typologie vorgeschlagen:

Types of Non-State Actors⁶

	Change vs. Status Quo	Territorial vs. Non-territorial	Physical vs. Psychological Use of Violence	Political/ Ideological vs. Profit-driven Motivation
Rebels, Guerrillas	Change	Territorial	Physical	Political
Militias	Status quo	Territorial Non-territorial	Physical Psychological	Political
Clan Chiefs, Big Men	Status quo	Territorial	Physical	Political
Warlords	Status quo	Territorial	Physical Psychological	Profit-driven
Terrorists	Change	Non-territorial	Psychological	Political
Criminals, Mafia, Gangs	Status quo	Non-territorial	Psychological	Profit-driven
Mercenaries, PMCs/ PSCs	Indifferent	Territorial	Physical	Profit-driven
Marauders, 'Sobels'	Indifferent	Non-territorial	Psychological	Profit-driven

Bílková unterscheidet drei Typen von bewaffneten Oppositionsgruppen („armed opposition groups“, AOG): Befreiungsbewegungen, Aufstandsbewegungen („insurgent groups“) und kriminelle und terroristische Gruppen. Sie arbeitet mit der Definition „AOGs are seen as any organized non-state

entities taking part in an armed struggle against a state (or against other non-state entities of the same kind).“⁷

Der Verfasser verwendet im Folgenden den Begriff der bewaffneten Oppositionsgruppen, der dem englischen „armed opposition group“ entspricht.⁸

Allgemein lässt sich beobachten, dass seit den 1990er Jahren vermehrt innerstaatliche, asymmetrische Konflikte stattfinden, bei denen ein Staat gegen einen oder mehrere nicht-staatliche Akteure Krieg führt. Diese stellen die VN vor besondere Herausforderungen, erfordert doch der Grundsatz der nationalen Souveränität meist eine Zustimmung des betroffenen Staates zu einem Einsatz der VN (Kapitel VI/VII-Problematik bei VN-Friedenseinsätzen).

Darüber hinaus lässt sich neben der Asymmetrie der Ressourcen und Ausstattung zwischen den Konfliktparteien auch eine Verpflichtungsasymmetrie konstatieren. Staaten sind an eine Reihe von völkerrechtlichen Regeln, einschließlich der Menschenrechte, gebunden, nicht-staatliche Akteure in der Regel nicht; mit der Ausnahme eines bewaffneten Konfliktes, bei dem alle Konfliktparteien an das humanitäre Völkerrecht gebunden sind. In der Praxis gibt es jedoch vielfältige Hürden, etwa das Fehlen einer Instanz, die (verbindlich) darüber entscheidet, dass ein Konflikt die Schwelle eines bewaffneten Konfliktes erreicht hat, der in der Regel fehlende politische Willen des Konfliktstaates, den Eintritt eines bewaffneten Konfliktes einzuräumen (um den Gegner als kriminell, terroristisch etc. attackieren zu können), und die häufig weitgehende Unkenntnis des humanitären Völkerrechts bei bewaffneten Oppositionsgruppen.⁹ Die anzuwendenden Rechtsstandards in bewaffneten Konflikten sind bekannt, hier geht es indessen um die erheblichen Anwendungsprobleme und um das Problem, wer öffentlich Bericht darüber erstatten würde, wie humanitäres Völkerrecht während bewaffneter Konflikte eingehalten wird. Das Schicksal der nie angeforderten Internationalen Untersuchungskommission (International Fact-Finding Mission, Bern) ist bekannt.

⁴ G. McHugh/ M. Bessler, *Humanitarian Negotiations with Armed Groups – A Manual for Practitioners*, New York 2006, S. 6.

⁵ U. Schneckener, *Spoilers or Governance Actors? Engaging Armed Non-State Groups in Areas of Limited Statehood*, SFB-Governance Working Paper Series, Nr. 21, Oktober 2009, http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfbgov_wp/wp21/wp21.pdf?1325771253 (30. September 2012), S. 8 f.

⁶ *Id.*, S. 17.

⁷ V. Bílková, *Treat Them as They Deserve?! Three Approaches to Armed Opposition Groups under Current International Law*, in: *Human Rights and International Legal Discourse* 4 (2010), S. 114. Siehe auch: L. Zegveld, *Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge 2002.

⁸ Einflussreich in der Einführung dieses Begriffs: L. Zegveld, a.a.O. (Fn. 7).

⁹ D. Fleck (Hrsg.), *The Handbook of International Humanitarian Law*, Oxford 2008. Eine andere Problematik ist die Einhaltung des Völkerrechts in gescheiterten oder scheiternden Staaten, siehe: B. Rudolf, *Non-State Actors in Areas of Limited Statehood as Addressees of Public International Law Norms on Governance*, in: *Human Rights and International Legal Discourse* 4 (2010).

Das Gesagte gilt besonders auch für transnationale bewaffnete Konflikte.¹⁰ Das wichtige Thema des Verhältnisses zwischen humanitärem Völkerrecht und den Menschenrechten kann hier nicht weiter vertieft werden,¹¹ ebenso wenig wie die Frage der Schutzlücken unterhalb der Schwelle bewaffneter Konflikte, die aber typisch sind für viele Konfliktsituationen und auch für das politische Umfeld von VN-Friedensoperationen.¹²

3. Menschenrechtliche Verpflichtungen bewaffneter Oppositionsgruppen?

Im Völkerrecht haben nach ganz überwiegender Auffassung nur Staaten menschenrechtliche Verpflichtungen. Nur sie können internationale menschenrechtliche Verträge wie zum Beispiel den VN-Sozial- und Zivilpakt unterschreiben und ratifizieren.¹³ Kommt es zu Gewalttaten bewaffneter Oppositionsgruppen, so lassen sich diese nicht als Menschenrechtsverletzungen charakterisieren, sondern es sind Straftaten, die vom Staat geahndet werden müssen.¹⁴ Menschenrechtlich gefasst, vernachlässigt der Staat seine Sorgfaltspflicht gegenüber seinen Staatsbürgern, wenn er bewaffnete Oppositionsgruppen nicht davon abhält, Straftaten zu begehen, obwohl er dies könnte.

Im Unterschied zum humanitären Völkerrecht, welches sich explizit an bewaffnete Oppositionsgruppen als Konfliktpartei wendet (Genfer Abkommen von 1949, Gemeinsamer Artikel 3; Zweites Zusatzprotokoll von 1977, Artikel 1) und diese zur Einhaltung bestimmter humanitärer Standards auffordert, kennt der universelle Menschenrechtsschutz keine menschenrechtlichen Verpflichtungen von bewaffneten Oppositionsgruppen, mit einer Ausnahme, dem Verbot minderjähriger Soldaten nach Artikel 4 Absatz 1 des Zusatzprotokolls zur VN-Kinderrechtskonvention zu Kindersoldaten.

Es wird indessen auch argumentiert, bewaffnete Oppositionsgruppen, die die Kontrolle über ein Gebiet ausüben, müssten menschenrechtliche Verpflichtungen einhalten, da sie *de facto* die Aufgaben eines Staates übernommen hätten.¹⁵ In dieser Interpretation hätten bewaffnete Oppositionsgruppen, die ein Gebiet kontrollieren, menschenrechtliche Verpflichtungen. In dem Untersuchungsbericht zum Libanonkrieg 2006 von vier Sonderberichterstatern des VN-Menschenrechtsrates heißt es etwa:

„The Security Council has long called upon various groups which Member States do not recognize as having the capacity to do so to formally assume international obligations to respect human rights. It is especially appropriate and feasible to call for an armed group to respect human rights norms when it ‘exercises significant control over territory and population and has an identifiable political structure’.“¹⁶

Zu Hisbollah wird ausgeführt: „Although Hezbollah, a non-state actor, cannot become a party to these human rights treaties, it remains subject to the demand of the international community, first expressed in the Universal Declaration of Human Rights, that every organ of society respect and promote human rights.“

Tomuschat vertritt – einen Schritt weitergehend – die Auffassung, dass eine bewaffnete Oppositionsgruppe, die ein Gebiet kontrolliert und die Intention hat, selbst die Macht im Staat zu übernehmen beziehungsweise einen neuen Staat zu

gründen, von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrem „embryonalen Status“ als ein Akteur anzuerkennen sei, dem dieselben Pflichten obliegen wie einem Staat.¹⁷

Bisher wurden mögliche Verpflichtungen von bewaffneten Oppositionsgruppen diskutiert, die Regierungsgewalt ausüben (wollen), wie zum Beispiel Befreiungsbewegungen. Wie sind aber Handlungen von Gruppen zu bewerten, die dies gar nicht anstreben?

Fleck argumentiert grundsätzlich, dass man allein aus der Tatsache, dass nicht-staatliche Akteure Menschenrechte haben, schließen könne, dass sie damit auch menschenrechtliche Verpflichtungen hätten.¹⁸

Neben dem Charakter der bewaffneten Oppositionsgruppen stellt sich auch die Frage nach der Qualität der menschenrechtlichen Verpflichtungen von bewaffneten Oppositionsgruppen, den substanziellen und prozeduralen Rechtsstandards. Selten werden sie staatsähnliche Kontrolle und Kompetenzen wahrnehmen können. So sind sie, besonders in einem bewaffneten Konflikt, nicht in der Lage, ein unabhängiges Justizwesen zu implementieren. Das Recht auf einen fairen Prozess kann von einer bewaffneten Oppositionsgruppe kaum umgesetzt werden, ebenso wenig wie ein progressiver Zugang zu einer Universitätsbildung, um nur zwei Beispiele zu nennen.¹⁹

Kooijmans argumentiert, dass diese Gruppen rechtliche Verpflichtungen im Völkerrecht hätten, wenn sie ein internatio-

¹⁰ Instruktiv: C. Kress, Some Reflections on the International Legal Framework Governing Transnational Armed Conflicts, in: *Journal of Conflict & Security Law* 15 (2010). Zur zunehmenden Rolle von Menschenrechtsgruppen bei der völkerrechtlichen Bewertung bewaffneter Konflikte siehe: W. S. Heinz, Terrorismus, Krieg und Menschenrechtsschutz, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 23 (2010), S. 77 f.

¹¹ Statt vieler: H.-J. Heintze, Theorien zum Verhältnis von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 24 (2011).

¹² Für Vorschläge zu fundamentalen Standards der Menschheit für solche Situationen siehe: J.-D. Vigny/ C. Thompson, Fundamental Standards of Humanity: What Future?, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 20 (2002).

¹³ C. Tomuschat, The Applicability of Human Rights Law to Insurgent Movements, in: H. Fischer (Hrsg.), *Krisensicherung und Humanitärer Schutz – Crisis Management and Humanitarian Protection*, Festschrift für Dieter Fleck, Berlin 2004, S. 573 f.

¹⁴ L. Doswald-Beck, *Human Rights in Times of Conflict and Terrorism*, Oxford 2011, S. 118 f.

¹⁵ C. Tomuschat, a.a.O. (Fn. 13), S. 574 f.

¹⁶ United Nations, Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions, Philip Alston; the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Paul Hunt; the Representative of the Secretary-General on human rights of internally displaced persons, Walter Kälin; and the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari – Mission to Lebanon and Israel (7-14 September 2006), UN Doc. A/HRC/2/7, 2. Oktober 2006; L. Doswald-Beck, a.a.O. (Fn. 14), S. 119 sowie A. Clapham, Human Rights Obligations of Non-State Actors in Conflict Situations, in: *International Review of the Red Cross* 88 (2006), http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/irrc_863_clapham.pdf (12. Februar 2013), S. 507.

¹⁷ C. Tomuschat, a.a.O. (Fn. 13), S. 587 f.

¹⁸ D. Fleck, *Humanitarian Protection against Non-State Actors*, in: J. A. Frowein *et al.* (Hrsg.), *Verhandeln für den Frieden – Negotiating for Peace: Liber amicorum T. Eitel*, Berlin *et al.* 2003, S. 79.

¹⁹ A. Clapham, a.a.O. (Fn. 16), S. 502.

nales Friedensabkommen unterzeichnet haben.²⁰ Diese seien dementsprechend auch als eine Art Völkerrechtssubjekt zu behandeln.²¹ Entscheidend für internationale rechtliche Verpflichtungen ist für Kooijmans in dem Sinne nicht der *de facto* Status einer bewaffneten Oppositionsgruppe oder die Partizipation in einem bewaffneten Konflikt, sondern die Ratifizierung einer internationalen Vereinbarung.

4. Beschlüsse des VN-Sicherheitsrats zu Menschenrechtsverpflichtungen von Staaten und bewaffneten Oppositionsgruppen

Der Sicherheitsrat hat in seinen Beschlüssen allgemein alle Konfliktparteien in einem Land (bestimmte bewaffnete Oppositionsgruppen, Wirtschaftsunternehmen und bestimmte Individuen) angesprochen und sie zur Einhaltung von Menschenrechten aufgefordert.²² Betrachtet werden im Folgenden bewaffnete Oppositionsgruppen.

4.1. Länderresolutionen²³

4.1.1. Der Sicherheitsrat wendet sich an alle Konfliktparteien, staatliche und nicht-staatliche Akteure

In Resolution 1214 zu Afghanistan „verlangt [der Sicherheitsrat], dass die afghanischen Bürgerkriegsparteien die Diskriminierung von Mädchen und Frauen sowie andere Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts beenden und sich an die international anerkannten Regeln und Normen auf diesem Gebiet halten“.²⁴ 2001 fordert er „alle afghanischen Kräfte auf, Vergeltungsmaßnahmen zu unterlassen, sich streng an ihre Verpflichtungen nach den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht zu halten“.²⁵ Zu Sierra Leone fordert der Sicherheitsrat 1999 „alle Konfliktparteien in Sierra Leone auf, die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht [...] zu achten“.²⁶ Im selben Jahr fordert er nach Kapitel VII VN-Charta „alle Parteien auf, [...] einschlägige Bestimmungen des Humanitären Völkerrechts und die Menschenrechte genau zu beachten“.²⁷

Zu Liberia verlangt der Sicherheitsrat in Resolution 1509, „dass alle Parteien jeden Einsatz von Kindersoldaten sowie sämtliche Menschenrechtsverletzungen und Greueltaten gegen die liberianische Bevölkerung einstellen“.²⁸

In Resolutionen zur Demokratischen Republik Kongo (DR Kongo) hat der Sicherheitsrat an mehreren Stellen an die Menschenrechtsverpflichtungen von bewaffneten Oppositionsgruppen erinnert.

In Resolution 1291 fordert er „alle Parteien des Konflikts in der Demokratischen Republik Kongo auf, die Menschenrechte zu schützen und das humanitäre Völkerrecht und die Konvention vom 9. Dezember 1948 über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords zu achten“.²⁹

In Resolution 1376 bekundet er „seine tiefe Besorgnis über die wiederholten Menschenrechtsverletzungen in der gesamten Demokratischen Republik Kongo, insbesondere in den Gebieten unter der Kontrolle der Rebellengruppen, die Vertragsparteien der Waffenruhevereinbarung sind, und fordert alle Parteien auf, diesen Verstößen ein Ende zu setzen“.³⁰

In Resolution 1445 ersucht der Sicherheitsrat alle Parteien, „den Schutz von Zivilpersonen zu gewährleisten und den Menschenrechtsverletzungen ein Ende zu setzen“.³¹ In Resolution 1484 wird verlangt, „dass alle kongolesischen Parteien (Akteure) sowie alle Staaten des ostafrikanischen Zwischenseegebiets die Menschenrechte achten“.³²

In Resolution 1493 nach Kapitel VII VN-Charta „erklärt [der Sicherheitsrat] außerdem erneut, dass alle kongolesischen Parteien verpflichtet sind, die Menschenrechte, das humanitäre Völkerrecht sowie die Sicherheit und das Wohl der Zivilbevölkerung zu achten“.³³

In Resolution 1464 zur Lage in der Elfenbeinküste verurteilt der Sicherheitsrat „die Verstöße gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht, [...] und fordert alle Parteien, namentlich die Regierung, nachdrücklich auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um weitere Verstöße gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht zu verhindern“.³⁴

In Resolution 1529 betreffend der Lage in Haiti verlangt der Sicherheitsrat, „dass alle Parteien das Völkerrecht achten müssen, namentlich in Bezug auf die Menschenrechte“.³⁵

Wie gezeigt, werden sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure („alle Parteien“) angesprochen.

4.1.2. Adressierung spezifischer bewaffneter Oppositionsgruppen

Resolution 1417 zur DR Kongo wiederholt die Auffassung, „dass die Kongolesische Sammlungsbewegung für die Demokratie-Goma als De-facto-Autorität dafür verantwortlich ist, alle außergerichtlichen Hinrichtungen und Menschenrechtsverletzungen sowie die willkürliche Drangsalierung von Zivilpersonen in Kisangani und allen anderen sich unter der Kontrolle der Kongolesischen Sammlungsbewegung für die Demokratie-Goma befindenden Gebiete zu beenden“ und „fordert die De-facto-Behörden in den betroffenen Regionen auf, den Schutz der Zivilpersonen und die Herrschaft des Rechts sicherzustellen“.³⁶

²⁰ P. H. Kooijmans, *The Security Council and Non-State Entities as Parties to Conflicts*, in: K. Wellens (Hrsg.), *International Law. Theory and Practice*, Den Haag 1998, S. 338.

²¹ *Id.*, S. 338.

²² Zur Rolle des Sicherheitsrates beim Schutz der Menschenrechte siehe: W. S. Heinz/ P. Litschke, *Der UN-Sicherheitsrat und der Schutz der Menschenrechte. Chancen, Blockaden und Zielkonflikte*, Berlin 2012.

²³ Zitiert werden jeweils nur die relevanten Passagen, nicht die vollständigen Absätze der Resolution.

²⁴ UN Doc. S/RES/1214, 8. Dezember 1998.

²⁵ UN Doc. S/RES/1378, 14. November 2001.

²⁶ UN Doc. S/RES/1231, 11. März 1999.

²⁷ UN Doc. S/RES/1270, 22. Oktober 1999.

²⁸ UN Doc. S/RES/1509, 19. September 2003.

²⁹ UN Doc. S/RES/1291, 24. Februar 2000.

³⁰ UN Doc. S/RES/1376, 9. November 2001.

³¹ UN Doc. S/RES/1445, 4. Dezember 2002.

³² UN Doc. S/RES/1484, 30. Mai 2003.

³³ UN Doc. S/RES/1493, 28. Juli 2003.

³⁴ UN Doc. S/RES/1464, 4. Februar 2003.

³⁵ UN Doc. S/RES/1529, 29. Februar 2004.

³⁶ UN Doc. S/RES/1417, 14. Juni 2002.

Die Resolutionen 1376 und 1417 richten sich an bewaffnete Oppositionsgruppen mit Kontrolle über ein bestimmtes Gebiet; sie werden direkt angesprochen.³⁷

Zum Sudan erinnert der Sicherheitsrat in Resolution 1574 daran, „dass alle Parteien, einschließlich der sudanesischen Rebellengruppen wie der Bewegung für Gerechtigkeit und Gleichheit und der Befreiungsarmee Sudans, die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht achten müssen“.³⁸ Fast wortgleich in Resolution 1564 betont er, „dass die sudanesischen Rebellengruppen, insbesondere die Bewegung für Gerechtigkeit und Gleichheit und die Befreiungsarmee/-bewegung Sudans, ebenfalls alle erforderlichen Schritte unternehmen müssen, um das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte zu achten“.³⁹

In Resolution 1635 missbilligt der Sicherheitsrat die „von diesen Milizen und Gruppen [das heißt Milizen und ausländische bewaffnete Gruppen im östlichen Teil der Demokratischen Republik Kongo, vgl. Präambel] begangenen Menschenrechtsverletzungen und Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht“.⁴⁰ Derselbe Wortlaut ist in Resolution 1649 zu finden.⁴¹

Bewaffnete Oppositionsgruppen werden wie Staaten angesprochen und der Sicherheitsrat stellt fest, dass sie Menschenrechtsverletzungen begehen. So verlangt er in Resolution 1906, „dass alle bewaffneten Gruppen, insbesondere die Demokratischen Kräfte zur Befreiung Ruandas (FDLR⁴²) und die Widerstandsarmee des Herrn (LRA⁴³), sofort alle gegen die Zivilbevölkerung in der Demokratischen Republik Kongo gerichteten Formen von Gewalt und Menschenrechtsverletzungen, insbesondere geschlechtsspezifische Gewalt, darunter Vergewaltigung und andere Formen sexuellen Missbrauchs, einstellen“.⁴⁴

4.2. Thematische Resolutionen

Der Sicherheitsrat hat seit 1999 19 thematische Resolutionen verabschiedet, mit denen er versucht, die VN-Mitgliedstaaten und nicht-staatliche Akteure als Konfliktparteien zu einer besseren Einhaltung völkerrechtlicher Normen bei bewaffneten Konflikten zu bewegen.

In seiner Resolution 1894 zum Schutz von Zivilisten in bewaffneten Konflikten verlangt der Sicherheitsrat, „dass die an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien die nach dem humanitären Völkerrecht, den internationalen Menschenrechtsnormen und dem Flüchtlingsvölkerrecht für sie geltenden Verpflichtungen strikt befolgen sowie alle einschlägigen Beschlüsse des Sicherheitsrats durchführen“, und fordert sie in dieser Hinsicht nachdrücklich auf, alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die Zivilbevölkerung zu achten, zu schützen und ihre Grundbedürfnisse zu decken. In der Präambel der Resolution heißt es, „dass die Staaten die Hauptverantwortung dafür tragen, die Menschenrechte ihrer Staatsbürger sowie aller Personen in ihrem Hoheitsgebiet zu achten und zu gewährleisten, wie vom einschlägigen Völkerrecht vorgeschrieben“.⁴⁵

In Resolution 1539 zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten „fordert der Sicherheitsrat alle in Betracht kommenden Parteien auf, die auf sie anwendbaren internationalen Verpflichtungen betreffend den Schutz von Kindern [...] einzuhalten“.⁴⁶ Auch fordert er die im Bericht des Generalse-

ekretärs erwähnten Parteien auf, „innerhalb von drei Monaten in enger Zusammenarbeit mit den Friedenssicherungsmissionen und den Landteams der Vereinten Nationen, im Einklang mit deren jeweiligem Mandat, konkrete termingebundene Aktionspläne aufzustellen, um die Einziehung und den Einsatz von Kindern unter Verstoß gegen die auf sie anwendbaren internationalen Verpflichtungen zu beenden“.⁴⁷

In Resolution 1325 zu Frauen und Frieden und Sicherheit fordert der Sicherheitsrat „alle Parteien bewaffneter Konflikte auf, das auf die Rechte und den Schutz von Frauen und Mädchen, insbesondere als Zivilpersonen, anwendbare Völkerrecht vollinhaltlich zu achten, insbesondere die auf sie anwendbaren Verpflichtungen aus dem Genfer Abkommen von 1949 und den dazugehörigen Zusatzprotokollen von 1977, dem Abkommen von 1951 über die Rechtstellung der Flüchtlinge und dem dazugehörigen Protokoll von 1967, dem Übereinkommen von 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau und dem dazugehörigen Fakultativprotokoll von 1999 sowie dem Übereinkommen von 1989 über die Rechte des Kindes und den beiden dazugehörigen Fakultativprotokollen vom 25. Mai 2000 und die einschlägigen Bestimmungen des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshof zu berücksichtigen“.⁴⁸

4.3. Presidential Statements

Im Presidential Statement vom 11. Mai 2011 zur Lage in Somalia wird ausgeführt: „The Security Council calls upon all states, particularly in the region, to fully implement the Somalia and Eritrea arms embargoes. The Security Council condemns attacks, including terrorist attacks, on the TFG [Transitional Federal Government], AMISOM [African Union Mission in Somalia], and the civilian population by armed opposition groups and foreign fighters, particularly Al

³⁷ UN Doc. S/RES/1376, 19. Dezember 2002; UN Doc. S/RES/1417, 14. Juni 2002.

³⁸ UN Doc. S/RES/1574, 19. November 2004.

³⁹ UN Doc. S/RES/1564, 18. September 2004. Menschenrechtliche Verpflichtungen von Individuen und Sanktionen des Sicherheitsrats im Fall des Sudans werden in Abschnitt 5 behandelt.

⁴⁰ UN Doc. S/RES/1635, 28. Oktober 2005.

⁴¹ UN Doc. S/RES/1649, 21. Dezember 2005.

⁴² FDLR: Forces Démocratiques de Libération du Rwanda.

⁴³ LRA: Lord's Resistance Army.

⁴⁴ UN Doc. S/RES/1906, 23. Dezember 2009.

⁴⁵ UN Doc. S/RES/1894, 11. November 2009.

⁴⁶ UN Doc. S/RES/1539, 22. April 2004.

⁴⁷ *Ibid.* Er betont auch, „dass es nicht Zweck dieser Resolution ist, eine rechtliche Feststellung zu treffen, ob die in dem Bericht des Generalsekretärs genannten Situationen bewaffnete Konflikte im Kontext der Genfer Abkommen von 1949 und ihrer Zusatzprotokolle von 1977 darstellen, und dass sie nicht die Rechtsstellung der an diesen Situationen beteiligten nichtstaatlichen Parteien präjudiziert“.

⁴⁸ UN Doc. S/RES/1325, 31. Oktober 2000. Zu einer Evaluierung der Bedeutung dieser Resolution für die deutsche Politik zehn Jahre später siehe: J. Arloth/ F. L. Seidensticker, Frauen als Akteurinnen in Friedensprozessen. Begleitstudie zum Werkstattgespräch „Frauen und bewaffnete Konflikte“ anlässlich des 10. Jahrestages der UN-Resolution 1325, Berlin 2011, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/studie_frauen_als_akteurinnen_in_friedensprozessen.pdf (12. Februar 2013).

Shabaab. It calls upon all opposition groups to lay down their arms and join the peace process“.⁴⁹ Zwar werden hier nicht direkt Menschenrechtsverpflichtungen bewaffneter Gruppen angesprochen, aber mit der Verurteilung von Terroranschlägen besonders auch die Zivilbevölkerung durch bewaffnete Oppositionsgruppen wird auf deren Menschenrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit verwiesen.

Im Presidential Statement vom 5. März 2012 zur Lage im Sudan heißt es: „The Security Council remains gravely concerned about the threat posed to Somalia and the international community by terrorist attacks by Somali armed opposition groups, in particular Al Shabaab, and welcomes the commitment made at the London Conference for renewed international action to address this threat, while ensuring full respect for the rule of law, human rights and international humanitarian law. The Council also stresses the importance of addressing conditions conducive to the spread of terrorism.“⁵⁰

Im Presidential Statement vom 18. Mai 2011 zur Lage in der DR Kongo formuliert er: „The Security Council reiterates its deep concern about the persistent high levels of violence, especially sexual violence, and human rights abuses against civilians, mostly affecting women and children including the use and recruitment of children by parties to the conflict, in particular in the eastern part of the country. It reiterates its deep concern about continuing activities of the Lord’s Resistance Army. It calls for an urgent end to the attacks against the civilian population by all armed groups.“⁵¹

5. Sanktionen des Sicherheitsrates

Der Sicherheitsrat hat nach Kapitel VII VN-Charta die Befugnis, Sanktionen zu verhängen. Besonders seit den 1990er Jahren werden diese nicht nur gegen Staaten, sondern zunehmend auch gegen Wirtschaftsunternehmen und Individuen verhängt. Zu jeder Sanktionsresolution wird ein Ausschuss des Sicherheitsrates eingesetzt, etwa der 1267-Ausschuss zu den Taliban.

5.1. Sanktionen des Sicherheitsrats gegen bewaffnete Oppositionsgruppen mit Bezug zu Menschenrechten

Zu unterscheiden ist zwischen Sanktionen gegen einzelne Individuen, nicht-staatliche Akteure (vor allem bewaffnete Oppositionsgruppen) und private Unternehmen.

Durch Resolution 820 nach Kapitel VIII VN-Charta sowie nach Kapitel VII VN-Charta verhängte der Sicherheitsrat Sanktionen (Import-, Export- und Durchfahrtsembargo) gegen die bosnischen Serben. Er beschloss, „dass mit Ausnahme [von humanitären Gütern] die Einfuhr in, die Ausfuhr aus und die Durchfuhr durch die Schutzzonen der Vereinten Nationen in der Republik Kroatien und die der Kontrolle der Streitkräfte der bosnischen Serben unterstehenden Gebiete in der Republik Bosnien und Herzegowina nur mit ordnungsgemäßer Genehmigung der Regierung der Republik Kroatien bzw. der Regierung der Republik Bosnien und Herzegowina gestattet sein wird“ und „beschließt, dass alle Staaten [...] Schritte unternehmen werden, um die Umlenkung von Rohstoffen und Erzeugnissen, die erklärtermaßen für andere Orte

bestimmt sind, insbesondere für die Schutzzonen der Vereinten Nationen in der Republik Kroatien und die der Kontrolle der Streitkräfte der bosnischen Serben unterstehenden Gebiete der Republik Bosnien und Herzegowina, in das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) zu verhindern“.⁵²

Es zeigt sich, dass die Sanktionen sich gegen nicht-staatliche Akteure richten. Es werden humanitäre Ausnahmen spezifiziert, wie auch bei Sanktionen gegen Staaten. Die Sanktionen wenden sich direkt gegen eine bewaffnete Oppositionsgruppe (bosnische Serben), die Kontrolle über ein Territorium ausübt, ein Staat sein will und wie ein Staat sanktioniert wird, ohne dass die Entität als Staat anerkannt wird (wie auch früher im Fall Rhodesien).⁵³

Zu Sudan beziehungsweise Darfur beschloss der Sicherheitsrat nach Kapitel VII VN-Charta ein umfassendes Waffenembargo gegen bewaffnete Oppositionsgruppen: „Alle Staaten [werden] die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um den Verkauf oder die Lieferung von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial jeder Art [...] an alle nicht-staatlichen Gruppen und Einzelpersonen, einschließlich der Janjaweed, die in den Staaten Nord-Darfur, Süd-Darfur und West-Darfur operieren, zu verhindern.“⁵⁴

Die Sanktionen richteten sich direkt sowohl gegen bewaffnete Oppositionsgruppen als auch gegen Individuen.

Nachdem sich die Lage in Darfur nicht besserte, verhängte der Sicherheitsrat in Resolution 1591 nach Kapitel VII VN-Charta Reise- und Finanzsanktionen gegen Individuen (Ziffer 3d, 3e) und errichtete ein Sanktionskomitee (Ziffer 3a). Personen, die die Sanktionen treffen sollten, hatten den Friedensprozess behindert, stellten eine Bedrohung für die Stabilität in Darfur und in der Region dar, hatten Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht, Verletzungen der internationalen Menschenrechte oder andere Gräueltaten begangen, das Waffenembargo verletzt oder waren für offensive militärische Überflüge verantwortlich (Ziffer 3c).⁵⁵ Einer dieser Personen, Musa Hilal, wurde vorgeworfen, als Verantwortlicher für Verletzungen des humanitären Völkerrechts sowie der Menschenrechte verantwortlich zu sein.⁵⁶ Durch Sanktionen sowohl gegenüber bewaffneten Oppositionsgruppen als auch einzelnen Führungspersonen, die solcher Verletzungen beschuldigt werden, bemüht sich der Sicherheitsrat offensichtlich um eine möglichst wirkungsvolle Durchsetzung völkerrechtlicher Rechtsnormen.

⁴⁹ UN Doc. S/PRST/2011/10, 11. Mai 2011.

⁵⁰ UN Doc. S/PRST/2012/4, 5. März 2012.

⁵¹ UN Doc. S/PRST/2011/11, 18. Mai 2011.

⁵² UN Doc. S/RES/820, 17. April 1993.

⁵³ Vgl. auch P. H. Kooijmans, a.a.O. (Fn. 20), S. 335.

⁵⁴ UN Doc. S/RES/1556, 30. Juli 2004.

⁵⁵ UN Doc. S/RES/1591, 29. März 2005; N. Birkhäuser, Sanktionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gegen Individuen, Bern *et al.* 2007, S. 127 f. sowie A. Constantinides, Human Rights Obligations and Accountability of Armed Opposition Groups: The Practice of the UN Security Council, Human Rights and International Legal Discourse 4 (2010), S. 107.

⁵⁶ A. Constantinides, a.a.O. (Fn. 55), S. 107. Namentliche Liste der Personen auf der Basis von UN Doc. S/RES/1591, 29. März 2005: http://www.un.org/sc/committees/1591/pdf/Sudan_list.pdf (12. Februar 2013).

In Resolution 1706 nach Kapitel VII VN-Charta wiederholt der Sicherheitsrat seine Forderungen: „[...] bekundet seine Absicht, [...] energische und wirksame Maßnahmen, wie das Einfrieren von Vermögenswerten oder ein Reiseverbot, gegen alle Einzelpersonen oder Gruppen zu ergreifen, die gegen das Abkommen verstoßen oder versuchen, seine Durchführung zu blockieren, oder Menschenrechtsverletzungen begehen.“⁵⁷

Die Sanktionen richten sich nicht nur gegen bewaffnete Oppositionsgruppen, sondern auch gegen Individuen.

Für Birkhäuser „impliziert der Sicherheitsrat [damit] eine Pflicht von Individuen, sich an die Menschenrechte zu halten. Da nicht nur staatliche Akteure (etwa Angehörige der Armee) unter diese Pflicht fallen, muss darin eine Drittwirkung von Menschenrechten gesehen werden. Außerdem macht der Sicherheitsrat in selten deutlicher Weise klar, dass die Einhaltung der Menschenrechte zu den fundamentalen Grundsätzen des Völkerrechts gehört.“⁵⁸

Für die Elfenbeinküste beschloss der Sicherheitsrat 2004 mit Resolution 1572 nach Kapitel VII VN-Charta ein Reiseembargo sowie das Einfrieren von Geldern unter anderem gegen „jede andere Person, von der auf Grund einschlägiger Informationen festgestellt wurde, dass sie für schwere Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in Côte d’Ivoire verantwortlich ist“ und implementiert zu diesem Zweck einen Sanktionsausschuss.⁵⁹ Eine der Personen, gegen die sich die Sanktionen richten, Martin Kouakou Fofié, wird beschuldigt, dass sich Truppen unter seinem Kommando der Rekrutierung von Kindersoldaten, Entführungen, Verhängung von Zwangsarbeit, des sexuellen Missbrauchs von Frauen, willkürlicher Festnahmen und außgerichtlicher Hinrichtungen schuldig gemacht hätten.⁶⁰

2003 verhängte der Sicherheitsrat mit Resolution 1493 ein auf zwölf Monate befristetes Waffenembargo gegen „alle im Gebiet von Nord- und Südkivu sowie Ituri operierenden ausländischen und kongolesischen bewaffneten Gruppen und Milizen“.⁶¹

Durch Resolution 1533 nach Kapitel VII VN-Charta wird die VN-Mission in der DR Kongo (MONUC)⁶² ermächtigt, das Waffenembargo durchzusetzen. Gleichzeitig implementierte der Sicherheitsrat einen Sanktionsausschuss sowie eine Expertengruppe zur Umsetzung des Waffenembargos.⁶³ In der Präambel verweist der Rat darauf, dass die Gegenwart bewaffneter Gruppen und Milizen dazu beiträgt, dass in Nord- und Südkivo ein Klima der Unsicherheit in der gesamten Region vorherrscht. Ostkongo ist bekanntlich seit Jahren Schauplatz schwerer Menschenrechtsverletzungen, einschließlich Massenvergewaltigungen. Die Sanktionen sollen zu einer Verbesserung der Sicherheitssituation dienen.

Mit Resolution 1596 erweiterte der Sicherheitsrat das Waffenembargo auf das gesamte Staatsgebiet der DR Kongo und verhängte ein Reiseembargo sowie Finanzsanktionen gegen einzelne Personen. Der betreffende Ausschuss wird in Ziffer 18a ermächtigt, Listen von Personen zu führen, die gegen die Sanktionen verstoßen.⁶⁴

In Resolution 1698 nach Kapitel VII VN-Charta erweitert der Sicherheitsrat den zu sanktionierenden Personenkreis um „politische und militärische Führer, die unter Verstoß gegen das anwendbare Völkerrecht Kinder in bewaffneten Konflikten einziehen oder einsetzen[,] [sowie] Personen, die

schwere Verstöße gegen das Völkerrecht begehen, namentlich das gezielte Vorgehen gegen Kinder in Situationen bewaffneter Konflikte, einschließlich Tötung und Verstümmelung, sexueller Gewalt, Entführung und Vertreibung“.⁶⁵

Eine der Personen, die auf der Liste des Sicherheitsrats standen, ist Thomas Lubanga. Ihm wurde unter anderem vorgeworfen, Kindersoldaten rekrutiert und eingesetzt zu haben. Wegen seiner Involvierung in Menschenrechtsverletzungen wurde er 2005 in Kinshasa verhaftet und am 17. März 2006 dem Internationalen Strafgerichtshof überstellt.⁶⁶ Am 14. März 2012 wurde er als erster Angeklagter des Internationalen Strafgerichtshofs schuldig gesprochen und wegen des Einsatzes von Kindersoldaten verurteilt.⁶⁷

5.2. Sanktionen des Sicherheitsrats gegen bewaffnete Oppositionsgruppen ohne expliziten Bezug zu Menschenrechten

Im Fall Sierra Leone verhängte der Sicherheitsrat in mehreren Resolutionen, alle nach Kapitel VII VN-Charta, Sanktionen gegen die Militärjunta, die Revolutionary United Front (RUF), sowie deren Angehörige. So wird in Resolution 1132 ein Öl-, Waffen- und Reiseembargo verhängt; in Resolution 1171 spricht der Sicherheitsrat gegen „nichtstaatliche bewaffnete Kräfte“ ein Waffenembargo sowie ein Reiseembargo aus; mit Resolution 1270 implementierte er die 6.000 Mann starke United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL) und verstärkte diese mit Resolution 1313; verhängte durch Resolution 1306 ein Diamantenembargo gegen die RUF, verlängerte dieses durch die Resolutionen 1385 und 1446.⁶⁸

Der Sicherheitsrat warf der RUF sowie der Militärjunta keine expliziten Menschenrechtsverletzungen vor. In Resolution 1171 sprach er jedoch von „Greuelthaten“, in Resolution 1132 von einer „Verschlechterung der humanitären

⁵⁷ UN Doc. S/RES/1706, 31. August 2006; A. Constantinides a.a.O. (Fn. 55), S. 107.

⁵⁸ N. Birkhäuser (Fn. 55), S. 129.

⁵⁹ UN Doc. S/RES/1572, 15. November 2004.

⁶⁰ Nach UN Doc. S/RES/1572, 15. November 2004 und UN Doc. S/RES/1643, 15. Dezember 2005, www.un.org/sc/committees/1572/pdf/listtable.pdf (10. Februar 2013) sowie Verordnung (EG) Nr. 1240/2008 der Kommission vom 10. Dezember 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 560/2005 des Rates über die Anwendung spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen angesichts der Lage in der Republik Côte d’Ivoire, Amtsblatt der Europäischen Union L 334/60.

⁶¹ UN Doc. S/RES/1493, 28. Juli 2003.

⁶² MONUC: Mission de l’Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo.

⁶³ UN Doc. S/RES/1533, 12. März 2004.

⁶⁴ UN Doc. S/RES/1596, 18. April 2005.

⁶⁵ UN Doc. S/RES/1698, 31. Juli 2006.

⁶⁶ http://www.un.org/sc/committees/1533/pdf/1533_list.pdf (12. Februar 2013).

⁶⁷ Spiegel Online, Kongo-Milizenchef Lubanga: Herr der Kindersoldaten muss ins Gefängnis, 14. März 2012, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,821259,00.html> (12. Februar 2013).

⁶⁸ UN Doc. S/RES/1132, 8. Oktober 1997; UN Doc. S/RES/1171, 5. Juni 1998; UN Doc. S/RES/1270, 22. Oktober 1999; S/RES/1313, 4. August 2000; UN Doc. S/RES/1306, 5. Juli 2000; UN Doc. S/RES/1385, 19. Dezember 2001; UN Doc. S/RES/1446, 4. Dezember 2002.

Lage“, in Resolution 1270 forderte er „alle Parteien auf, [...] die Menschenrechte genau zu beachten“, bemühte sich um die Rückkehr der demokratischen Regierung und versuchte, die Finanzierungsmöglichkeiten der RUF einzuschränken.⁶⁹ Ähnlich wie im Fall Sierra Leones verhängte der Sicherheitsrat im Fall Liberia in verschiedenen Resolutionen (1478, 1521, 1532, 1579) Sanktionen gegen nicht-staatliche bewaffnete Akteure (Waffenembargo, Reiseembargo, Wirtschaftssanktionen), begründete dies aber nicht mit expliziten Menschenrechtsverletzungen seitens der bewaffneten Oppositionsgruppen. Er zeigte sich in Resolution 1478 „tief besorgt über [...] weit verbreitete Menschenrechtsverletzungen in Liberia“, sprach aber nicht explizit bewaffnete Oppositionsgruppen an.⁷⁰

Gegen die Taliban, seit August 1998 die stärkste Macht in Afghanistan und somit *de facto* Regierung, und gegen Al-Qaida verhängte der Sicherheitsrat umfassende Sanktionen. In Resolution 1267 nach Kapitel VII VN-Charta bekundete der Sicherheitsrat seine tiefe Besorgnis „über die anhaltenden Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte, insbesondere die Diskriminierung von Frauen und Mädchen“, verhängte Sanktionen gegen den afghanischen Flugverkehr und finanzielle Mittel der Taliban.⁷¹ Da die Taliban sich weigerten, die zentralen Forderungen des Sicherheitsrats – Auslieferung von Osama bin Laden und Schließung von Ausbildungslagern für Terroristen – zu erfüllen, verschärfte er seine Sanktionen. Durch Resolution 1333 nach Kapitel VII VN-Charta, in der er ebenfalls seine tiefe Besorgnis „über die anhaltenden Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte, insbesondere die Diskriminierung von Frauen und Mädchen“ Ausdruck verleiht, erweiterte der Sicherheitsrat den zu sanktionierenden Personenkreis, verhängte ein Waffenembargo, ordnete die Schließung aller Taliban-Büros sowie Büros der Fluglinie Ariana im Ausland an, verschärfte das Flugembargo und verhängte ein Essigsäurehydrid-Embargo zur Eindämmung des Drogenhandels. Die Sanktionen richteten sich auch direkt gegen Osama bin Laden und mit ihm verbundene Individuen und Einrichtungen.⁷²

Zu Kambodscha sprach der Sicherheitsrat in Resolution 766 eine der bewaffneten Oppositionsgruppen, die Roten Khmer, direkt an, schloss sie vom Empfang internationaler Hilfe aus und drohte durch Resolution 783 den Roten Khmer mit weiteren Maßnahmen. Da diese ihren Verpflichtungen nicht nachkamen, verhängte der Sicherheitsrat durch Resolution 792, ohne Bezug auf Kapitel VII VN-Charta, ein Ölembargo für die von den Roten Khmer kontrollierten Gebiete, und drohte mit dem Einfrieren von Konten.⁷³ Auch im Fall Kambodschas verhängte der Sicherheitsrat Sanktionen gegen bewaffnete Oppositionsgruppen, begründete dies aber nicht mit Menschenrechtsverletzungen.⁷⁴

Im Fall Angolas verhängte der Sicherheitsrat umfassende Sanktionen gegen eine der am Konflikt beteiligten Parteien, die Nationale Union für die völlige Unabhängigkeit Angolas (UNITA⁷⁵). So implementierte der Sicherheitsrat mit Resolution 865 ein Öl- und Waffenembargo gegen die UNITA, setzte einen Sanktionsausschuss ein und drohte mit weiteren Maßnahmen. Diese setzte der Sicherheitsrat mit Resolution 1127 nach Kapitel VII VN-Charta um: ein Reiseembargo gegen die Führung der UNITA und deren Familien,

Verbot von Flügen in das Gebiet der UNITA sowie Schließung aller UNITA-Büros im Ausland. Durch Resolution 1135 traten diese Maßnahmen in Kraft. Als auch diese Maßnahmen keine Wirkung zeigten, verhängte der Sicherheitsrat durch Resolution 1173 weitere Sanktionen: Einfrierung von Vermögenswerten der UNITA sowie ein Diamantenembargo.⁷⁶

Auch im Fall der UNITA begründete der Sicherheitsrat die Sanktionen nicht mit Menschenrechtsverletzungen seitens der bewaffneten Oppositionsgruppe.

6. Verbreitung humanitär-völkerrechtlicher Normen

Die Verbreitung humanitär-völkerrechtlicher Normen ist bekanntermaßen Aufgabe der nationalen Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK).⁷⁷

Darüber hinaus widmen sich auch einige Nichtregierungsorganisationen (NGOs⁷⁸) dieser Aufgabe. Geneva Call, eine Schweizer NGO, wurde mit dem Ziel gegründet, bewaffnete Oppositionsgruppen auf Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht zu verpflichten. Hierzu gehören die Themen, bewaffnete Oppositionsgruppen dazu zu bringen, keine Anti-Personen-Minen einzusetzen, der Schutz von Kindern in und vor bewaffneten Konflikten sowie Gender. Zum Schutz von Kindern gibt es ein „Deed of Commitment“, welches von bewaffneten Oppositionsgruppen unterzeichnet werden kann.

In dem „Deed of Commitment banning anti-personnel mines“⁷⁹ haben sich bis heute 42⁸⁰ bewaffnete Oppositionsgruppen dazu verpflichtet, keine Anti-Personen-Minen einzusetzen.

7. Schlussfolgerungen

Im Völkerrecht ist umstritten, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang bewaffnete Oppositionsgruppen als Pflichtenträger für die Einhaltung der Menschenrechte infrage kommen. Mehrere Begründungsvorschläge wurden erwähnt,

⁶⁹ UN Doc. S/RES/1270, 22. Oktober 1999.

⁷⁰ UN Doc. S/RES/1478, 6. Mai 2003.

⁷¹ M. L. Fremuth, Private im Fadenkreuz des Sicherheitsrats. Zu der Terrorliste des UN-Sicherheitsrats, weißen Rittern und verpassten Chancen, in: Vereinte Nationen 57 (2009).

⁷² UN Doc. S/RES/1333, 19. Dezember 2000; zu Bin Laden: operativer Paragraph 8 c).

⁷³ UN Doc. S/RES/766, 21. Juli 1992; UN Doc. S/RES/783, 13. Oktober 1992; UN Doc. S/RES/792, 30. November 1992.

⁷⁴ P. H. Kooijmans, a.a.O. (Fn. 20), S. 336.

⁷⁵ UNITA: União Nacional para a Independência Total de Angola.

⁷⁶ UN Doc. S/RES/865, 15. September 1993; UN Doc. S/RES/1127, 28. August 1997; UN Doc. S/RES/1135, 29. Oktober 1997; UN Doc. S/RES/1173, 12. Juni 1998.

⁷⁷ H. Spieker, Der Beitrag des Roten Kreuzes zur Verbreitung und Entwicklung des humanitären Völkerrechts, in: Sicherheit und Frieden 25 (2007).

⁷⁸ NGO: non-governmental organization.

⁷⁹ <http://genevacall.org/resources/deed-of-commitment/deed-of-commitment.htm> (12. Februar 2013).

⁸⁰ <http://genevacall.org/resources/list-of-signatories/list-of-signatories.htm> (12. Februar 2013).

aber ein tendenzieller Konsens bildete sich bisher nur bei Gruppen mit (anhaltender) Kontrolle über Territorium heraus; dies ist in der Praxis jedoch ein nicht so häufiger Fall. Auch hier gilt, dass Monitoringverfahren des VN-Menschenrechtsrates in der Regel nicht zu Aktivitäten bewaffneter Oppositionsgruppen arbeiten, schon weil die Formulierung der Pflichten in den Menschenrechtsverträgen praktisch immer eine Staatenbeteiligung voraussetzt.⁸¹

Das humanitäre Völkerrecht verpflichtet bewaffnete Oppositionsgruppen nur zur Einhaltung dieser Normen im bewaffneten Konflikt (*ius in bello*). In der Praxis gibt es vielfach Grauzonen – Nachkonflikt-Situationen, sich verschärfende Konflikte, unter Umständen ohne Klarheit, welche Schwelle von Konflikttintensität die Anwendung welcher Rechtsnormen begründen könnte. Daher könnte es sinnvoll sein, einen weiteren Verpflichtungsrahmen für bewaffnete Oppositionsgruppen festzulegen, etwa durch eine thematische Resolution des Sicherheitsrats und auch des Menschenrechtsrats. Auch ließe sich an die Entwicklung eines Konfliktrechtes – unterhalb der Schwelle bewaffneter Konflikte – für „Grauzonen“ denken, aber so ein Projekt erscheint gegenwärtig politisch wenig aussichtsreich. Interessant ist jedoch in diesem Zusammenhang der Ansatz der Turku-Erklärung von 1990, die jedoch in den VN kaum vorangekommen ist. Hier geht es um Konfliktsituationen, bei denen Staaten den Ausnahmezustand verhängen können, die aber noch nicht die Schwelle eines bewaffneten Konfliktes erreicht haben.⁸²

Die Praxis des Sicherheitsrats, durch seine Resolutionen das humanitäre Völkerrecht und Menschenrechtsnormen auf Handlungen von bewaffneten Oppositionsgruppen anzuwenden, ist gleichwohl begrüßenswert. Es ist jedoch unklar, auf welcher rechtlichen Grundlage hier argumentiert wird und wie der Umfang der anwendbaren Normen bestimmt wird. Auch stellt sich grundsätzlich die Frage, ob der Sicherheitsrat dazu bevollmächtigt ist, neue Rechtsnormen und -verpflichtungen zu setzen; ein Thema, das bereits im Zusammenhang mit Resolution 1373⁸³ zu Terrorismus durchaus umstritten war.

In der Literatur wird vorgeschlagen, für den Menschenrechtsschutz nach wie vor nur Staaten anzusprechen und daneben eine Praxis zu etablieren, wie sie unter anderem im „naming and shaming“-Mechanismus des Sicherheitsrats im Kontext von Kinderrechten genutzt wird.⁸⁴ Die Arbeitsgruppe veröffentlicht Listen von Gewalt anwendenden Organisationen, die Kinder rekrutieren.⁸⁵

Der Sicherheitsrat hat in seinen Resolutionen Verpflichtungen von bewaffneten Oppositionsgruppen gegenüber den Menschenrechten (und dem humanitären Völkerrecht) wiederholt betont. Er adressiert meist den Staat, aber auch Konfliktparteien in einem Land und konkrete bewaffnete Oppositionsgruppen. Von allen Parteien eines bewaffneten Konflikts, also auch von nicht-staatlichen Akteuren, verlangt er nicht nur die Einhaltung des humanitären Völkerrechts, sondern auch von Rechten, die in menschenrechtlichen Verträgen festgelegt sind,⁸⁶ sodass von einer Anerkennung

der Drittwirkung von Menschenrechten gesprochen werden könnte. Insgesamt unterstützen Sicherheitsresolutionen einen sich entwickelnden völkergewohnheitsrechtlichen Standard, der bewaffnete Gruppen mit territorialer Kontrolle zur Einhaltung der Menschenrechte verpflichtet.⁸⁷

Auch sanktioniert der Sicherheitsrat bewaffnete Oppositionsgruppen, jedoch dann in den meisten Fällen nur Individuen, in der Regel ihre Anführer, und zwar mit und ohne Bezug zu den Menschenrechten. Die Sanktionen beziehen sich meist auf das Einfrieren von Konten sowie auf Reiseembargos. Die angesprochenen Gruppen kontrollierten in der Mehrheit ein Gebiet und waren somit ein Akteur mit *de facto* Kontrolle über Territorium.⁸⁸

In der Literatur stehen die menschenrechtlichen Verpflichtungen bewaffneter Oppositionsgruppen während bewaffneter Konflikte im Vordergrund. Es stellen sich jedoch einige Fragen. Wie sieht es hiermit in Friedenszeiten aus, in denen das humanitäre Völkerrecht nicht gilt? Inwieweit hat eine bewaffnete Oppositionsgruppe, die ein Gebiet kontrolliert, aber noch nicht oder nicht mehr in einem bewaffneten Konflikt mit einem staatlichen Akteur steht, entsprechende Verpflichtungen? Hier ließe sich zwar einwenden, dass eine bewaffnete Oppositionsgruppe *ipso facto* auf einen bewaffneten Konflikt verweist, aber man darf bezweifeln, ob dies wirklich automatisch so ist.⁸⁹ Das humanitäre Völkerrecht verfügt auf jeden Fall über ein differenziertes Kriterienraster.⁹⁰

⁸¹ Der Staat muss angemessene Vorkehrungen („due diligence“) treffen, um Menschenrechtsverletzungen durch Dritte abzuwehren.

⁸² M. Scheinin, Turku/Åbo Declaration of Minimum Humanitarian Standards (1990), http://www.ichrp.org/files/papers/91/120B_-_Turku-Abo_Declaration_of_Minimum_Humanitarian_Standards_Scheinin__Martin__2005.pdf (12. Februar 2013). Für den Text siehe: http://web.abo.fi/instut/imr/publications/publications_online_text.htm (12. Februar 2013).

⁸³ UN Doc. S/RES/1373, 28. September 2001.

⁸⁴ L. Doswald-Beck, a.a.O. (Fn. 14), S. 121.

⁸⁵ Letzter Bericht: Children and Armed Conflict. Report of the Secretary-General, UN Doc. A/66/782-S/2012/26, 26. April 2012.

Auf der Website der Arbeitsgruppe heißt es: „Children are affected by armed conflict in many different ways. In order to advance the goal of protecting children during armed conflict and ending the impunity of perpetrators, the United Nations Security Council identified six categories of violations – the so-called six grave violations. They serve as the basis to gather evidence on violations and include: killing or maiming of children, recruitment or use of children as soldiers, sexual violence against children, attacks against schools or hospitals, denial of humanitarian access for children, abduction of children.“ <http://childrenandarmedconflict.un.org/effects-of-conflict/the-most-grave-violations/> (12. Februar 2013).

⁸⁶ C. Tomuschat, a.a.O. (Fn. 13), S. 586.

⁸⁷ A. Constantinides, a.a.O. (Fn. 55), S. 90.

⁸⁸ L. Doswald-Beck, a.a.O. (Fn. 14), S. 121. In Bezug auf das internationale Strafrecht ist anzumerken, dass der Internationale Strafgerichtshof zurzeit vor allem Führer bewaffneter Oppositionsgruppen in Afrika anklagt.

⁸⁹ Verweist die Existenz einer korsischen Unabhängigkeitsbewegung, die in Frankreich Gewaltaktionen durchführte, auf einen nicht-staatlichen bewaffneten Konflikt?

⁹⁰ D. Fleck, a.a.O. (Fn. 9).

Überlegungen zur Bindung nicht-staatlicher Gewaltakteure an internationale Menschenrechte

Robert Frau*

This article argues for the obligation of non-state actors to respect human rights. The first reason for that can be found in the character of international law as a legal order. One recent judgment of the European Court for Human Rights will be assessed in the second step. It will be shown that this jurisprudence argues for such an obligation as well. Finally, the proposed approach will be based on the beneficiary and not on the addressee of human rights law.

Der Beitrag versucht eine Bindung nicht-staatlicher Gewaltakteure an internationale Menschenrechte zu begründen. Ausgehend von der Völkerrechtsordnung als Rechtsordnung werden erste Ansätze zu einer solchen Bindung entwickelt, bevor im zweiten Hauptteil ein neuer Ansatz des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte herangezogen wird, um einen Ausgangspunkt zur Bindung vorzuschlagen. Dieser Ansatz nimmt nicht die Verpflichteten, sondern die Berechtigten in den Fokus.

1. Einleitung

Warum sollten sich private Gewaltakteure an das Völkerrecht halten? Sind sie dazu verpflichtet? Politisch scheint vieles für eine solche Pflicht zu sprechen; eine Rechtspflicht festzustellen fällt aber schwer. Ganz anders ist dies bei Staaten. Sie sind ohne Weiteres an das Völkerrecht gebunden; konkrete Verpflichtungen lassen sich durch einen Blick in die ratifizierten Verträge oder eine Untersuchung des Völkergewohnheitsrechts feststellen. Für eine nicht-staatliche Konfliktpartei ist zwar eine Bindung an das humanitäre Völkerrecht über den gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Abkommen (GA) und gleichlautendes Gewohnheitsrecht möglich.¹ Diese Argumentation kann aber eine Bindung an sonstiges Völkerrecht, insbesondere Menschenrechte, nicht erreichen. Daher identifiziert der Beitrag die Möglichkeiten einer solchen Bindung. Er versucht, einen neuen Ansatzpunkt für die Bindung an Menschenrechte zu entwickeln und so die politische Forderung in die rechtliche Diskussion aufzunehmen. In einem ersten Schritt werden dabei die Grundlagen des Völkerrechts genutzt, bevor in einem zweiten Schritt Besonderheiten des Menschenrechtsschutzes untersucht werden.

2. Allgemeine Möglichkeiten der Bindung

2.1. Ausgangspunkt

Völkerrecht ist Konsensrecht.² Es gilt, weil seine Entstehung, seine Geltungskraft und die Beendigung seiner Rechtsverbindlichkeit auf dem Konsens der Normunterworfenen, also der Völkerrechtssubjekte, beruhen.³ Unter Völkerrechtssubjektivität versteht man die „Fähigkeit, an Rechtsbeziehungen beteiligt, d. h. Inhaber von Rechten und Adressat von Pflichten“ des Völkerrechts zu sein.⁴ Dies bedeutet aber nicht, dass jedes Völkerrechtssubjekt frei darin ist, sich das passende Völkerrecht auszuwählen und unliebsame Verpflichtungen nicht zu akzeptieren.⁵ Vielmehr existieren gewisse Regelungen, die für jedes Völkerrechtssubjekt bindend sind, sobald es Völkerrechtssubjektivität erhält; denn es wäre sinnfrei, existierte ein Völkerrechtssubjekt im völkerrechtsfreien Raum, quasi als bloße Hülle, deren Inhalt freibestimmt gewählt werden kann. Könnte jedes Völ-

kerrechtssubjekt völlig frei über das Ausmaß seiner Bindungen bestimmen, so könnte sich die paradoxe Situation ergeben, dass das Völkerrechtssubjekt für sich entscheidet, nicht an das Völkerrecht gebunden zu sein. Dieses Ergebnis wäre nicht nur in sich widersprüchlich, eine solche Rechtsordnung wäre schlicht nicht mehr ernst zu nehmen.

Daher sieht das Völkerrecht gewisse Regelungen vor, die jedes Völkerrechtssubjekt berechtigen und verpflichten. Es handelt sich dabei um solche Regelungen, die ein Funktionieren des Völkerrechts als Rechtsordnung erst ermöglichen. Oder, in den Worten von H. L. A. Hart, um „Regeln über Regeln“, die Hart „sekundäre Regelungen“ nennt.⁶ Dazu gehören einige Grundsätze, die für die Geltung und Wirksamkeit des Völkerrechts unerlässlich sind, vor allem auch die Grundannahme, dass Völkerrecht verpflichtend ist, oder die Grundnorm, wie Hans Kelsen sie genannt hat.⁷ Für das Vertragsrecht hat diese Grundnorm ihren Ausdruck im Grundsatz *pacta sunt servanda* und Artikel 26 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) gefunden. Ergänzt wird diese Grundnorm durch den Grundsatz, dass eine Verletzung von Völkerrecht Folgen hat, nämlich die völkerrechtliche Verant-

* Dr. Robert Frau ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht, Europarecht und ausländisches Verfassungsrecht der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder), frau@europa-uni.de. Der Verfasser dankt den Teilnehmern des Expertenworkshops „Gewaltakteure als private Rechte- und Pflichtenträger“, Berlin, Juni 2012, sowie Hicham Mandoudi, LL.M., für kritische Anmerkungen zu einer ersten Fassung.

¹ Zu der hier vertretenen Auffassung vgl. R. Frau, Entwicklungen bei der gewohnheitsrechtlichen Einbindung nichtstaatlicher Gewaltakteure. in: H. Krieger/ D. Weingärtner (Hrsg.), *Streitkräfte und nicht-staatliche Akteure*, Baden-Baden (i. V.).

² K. Ipsen, § 1 Regelungsbereich und Geltungsgrund des Völkerrechts, Rn. 48, in: ders. (Hrsg.), *Völkerrecht*, 5. Auflage, München 2004.

³ *Ibid.*

⁴ V. Epping, 2. Kapitel: Völkerrechtssubjekte, S. 55, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 2); C. Walter, *Subjects of International Law*, in: R. Wolfrum (Hrsg.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, <http://www.mpepil.com/>, Rn. 21.

⁵ Vgl. auch H. L. A. Hart, *Der Begriff des Rechts*, Ausgabe Berlin 2011, S. 258 ff.

⁶ *Id.*, S. 112 ff.

⁷ H. Kelsen, *Reine Rechtslehre*, 1. Aufl., Leipzig/Wien 1934, Nr. 27 ff.; 2. Aufl., Wien 1960, Nr. 34 ff.

wortlichkeit, und durch die Regelungen über die Entstehung und Beendigung neuen Völkerrechts.⁸

Die Staatenpraxis während und nach der Entkolonialisierung trägt dieses Ergebnis und zeigt, dass es gewisse objektive Regelungen gibt. Die damals neu entstehenden Staaten, also die neuen Völkerrechtssubjekte, konnten sich mit ihrer *tabula-rasa*-Forderung beziehungsweise *clean-slate*-Doktrin nicht durchsetzen, wonach es ihnen frei stehen sollte, das mit dem kolonialen Erbe belastete Völkerrecht neu zurechtzuschneiden.

Von dem Bestehen solcher objektiven Regelungen geht auch der Entwurf der International Law Commission (ILC) zur Staatenverantwortlichkeit aus. Dieser sieht vor, dass Handlungen einer Rebellenbewegung, die im Bürgerkrieg erfolgreich ist und die neue Regierung eines Staates stellt,⁹ als Handlungen des Staates gelten. Dies gilt für solche Handlungen, die vor dem Erfolg der Rebellen begangen worden sind.¹⁰ Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass Rebellen an Völkerrecht gebunden sind. Begründet wird diese Bindung durch das in Artikel 10 der Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts¹¹ kodifizierte Gewohnheitsrecht jedoch nicht, es setzt sie lediglich voraus: Ohne eine verletzte Primärnorm ist keine Verantwortlichkeit möglich.¹² Da die Kodifikation der Vereinten Nationen (VN) sich mit der Staatenverantwortlichkeit und nicht mit der allgemeinen völkerrechtlichen Verantwortlichkeit befasst, lässt sich auch nicht der Umkehrschluss ziehen, dass erfolglose Aufständische nicht an das humanitäre Völkerrecht gebunden sind und eine Verletzung daher auch keine völkerrechtliche Verantwortlichkeit nach sich zieht.¹³

Über diese Funktionsregeln hinaus existieren inhaltliche Regelungen, die für alle Völkerrechtssubjekte gleichermaßen gelten. Diese können durch verschiedene Herangehensweisen identifiziert werden.¹⁴

2.2. Internationaler *ordre public*

Die Funktionsregeln sind Teil des internationalen *ordre public*, der für alle Völkerrechtssubjekte gilt.¹⁵ Er stellt nicht nur das Funktionieren der Rechtsordnung sicher, sondern gibt auch inhaltliche Grundfesten vor.¹⁶ In den vier Komplexen Frieden und Sicherheit, Freiheit und Gleichheit, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung sowie im Respekt vor der Natur und der gleichen Verantwortung für deren Wahrung können solche Normen identifiziert werden.¹⁷ Von besonderer Bedeutung sind dabei einige Menschenrechte, die als *ius cogens* zum *ordre public* gehören. Dabei ist deutlich zu machen, dass die Regelungen der *international public order* von Verpflichtungen *erga omnes* oder dem *ius cogens* zu unterscheiden sind.¹⁸ Zwischen den verschiedenen Kategorien mag es zwar zahlreiche Überschneidungen geben, eine automatische Klassifizierung als Teil des internationalen *ordre public* allein durch den Nachweis der zwingenden Geltung oder Verpflichtung gegenüber der internationalen Gemeinschaft ist aber nicht möglich.¹⁹

2.3. *Ius cogens*

Gewohnheitsrechtlich ist anerkannt, dass es bestimmte, nicht dispositive Regelungen gibt, von denen ein Vertrag nicht ab-

weichen darf, sogenanntes *ius cogens*. Demnach gibt es Völkerrecht, das nicht nur konsensfundiert als Recht gilt, sondern darüber hinaus mit der erhöhten Bestandskraft eine weitere Qualifizierung erfahren hat. Dabei ist dieses Recht zwingend, Ausnahmen dürfen nicht gemacht werden; es darf nur durch eine Norm desselben Ranges geändert werden.²⁰

Der genaue Umfang des *ius cogens* ist freilich umstritten, als *ius cogens* gelten aber grundlegende Menschenrechte²¹ und wohl auch das Gewaltverbot wie es in Artikel 2 Nr. 4 VN-

⁸ Vgl. J. Kokott/ F. Hoffmeister, International Public Order, in: R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 9 ff.; H. Mosler, The International Society as a Legal Community, in: Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye 140 (1974), S. 33 ff.; H. Mosler, International Legal Community, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. II: E-I, Amsterdam et al. 1995, S. 1252; G. Jaenicke, International Public Order, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. II: E-I, Amsterdam et al. 1995, S. 1351; A. Verdross/ B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 1983, §§ 524 ff. m. w. N.; E. Klein, Paralleles Tätigwerden von Sicherheitsrat und Internationalem Gerichtshof bei friedensbedrohenden Streitigkeiten, in: R. Bernhardt et al. (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung, Internationale Gerichtsbarkeit, Menschenrechte, Festschrift für H. Mosler, Berlin 1983, S. 487; A. Orakhelashvili, International Public Order and the International Court's Advisory Opinion on Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, in: Archiv des Völkerrechts 43 (2005), S. 241 ff.

⁹ Zum Verhältnis zwischen den „Aufständischen“ i. S. d. Art. 10 Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries und der nicht-staatlichen Konfliktpartei i. S. d. humanitären Völkerrechts siehe: International Law Commission, Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries, in: Yearbook of the International Law Commission 2 (2001), Part Two, UN Doc. A/CN.4/SER.A/2001/Add.1 (Part 2), Rn. 9 a. E.

¹⁰ *Id.*, Rn. 4.

¹¹ Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts/Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen, Anlage der Resolution 56/83, UN Doc. A/RES/56/83, 2. Dezember 2001.

¹² Art. 2 lit. b) Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts/Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidrige Handlungen, a.a.O. (Fn. 11).

¹³ Vgl. ILC, a.a.O. (Fn. 11), Rn. 16.

¹⁴ Um bei H. L. A. Hart, a.a.O. (Fn. 5), S. 112 ff. zu bleiben, lassen sich diese Regelungen als „primäre Regeln“ bezeichnen, die inhaltlich bestimmt sind und feststellen, was Rechtssubjekte tun dürfen und was nicht.

¹⁵ H. Mosler, The International Society as a Legal Community, a.a.O. (Fn. 8), S. 33 ff.; vgl. auch G. Jaenicke, a.a.O. (Fn. 8), S. 1351; A. Verdross/ B. Simma, a.a.O. (Fn. 8), §§ 524 ff. m. w. N.

¹⁶ Nach G. Jaenicke, a.a.O. (Fn. 8), S. 1350, gibt es drei Arten von Grundregelungen: zur Schaffung neuen Völkerrechts, im Organisationsbereich und essenzielle materielle Regeln, die zum Schutz gemeinsamer Interessen der internationalen Gemeinschaft erforderlich sind.

¹⁷ J. Kokott/ F. Hoffmeister, a.a.O. (Fn. 8), Rn. 9 ff.

¹⁸ S. Kadelbach, Jus Cogens, Obligations Erga Omnes and Other Rules – The Identification of Fundamental Norms, in: C. Tomuschat/ J.-M. Thouvenin (Hrsg.), The Fundamental Rules of the International Legal Order – Jus Cogens and Obligations Erga Omnes, Leiden 2006, S. 27, 30 ff.

¹⁹ Ausführlicher H. Mosler, International Legal Community, a.a.O. (Fn. 8), S. 1252; G. Jaenicke, a.a.O. (Fn. 8), S. 1349 ff.; A. Paulus, Die internationale Gemeinschaft im Völkerrecht, München 2001, S. 331 ff.

²⁰ Vgl. nur A. Verdross/ B. Simma, a.a.O. (Fn. 8), §§ 524 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen. Kritisch demgegenüber J. Sztucki, Jus Cogens and the Vienna Convention on the Law of Treaties – A Critical Appraisal, Wien 1974, S. 93-96; und W. Czaplinski, Jus Cogens and the Law of Treaties, in: C. Tomuschat/ J.-M. Thouvenin, a.a.O. (Fn. 18), S. 85 f.

²¹ J. Frowein, Ius cogens, in: R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 8), Rn. 8.

Charta (VNCh) kodifiziert ist.²² Zu den grundlegenden Menschenrechten gehören das Sklaverei-, Rassendiskriminierungs-, Völkermord-²³ und Folterverbot²⁴ und wohl auch das Gebot eines rechtsstaatlichen Strafverfahrens.²⁵

2.4. Verpflichtungen mit *erga-omnes*-Wirkung

Ius cogens und Verpflichtungen mit *erga-omnes*-Wirkung sind voneinander zu unterscheiden. Beiden gemein ist die Gemeinwohlausrichtung, sie unterscheiden sich jedoch in Herausbildung und Wirkung. Während ein zusätzlicher Konsens der Völkerrechtssubjekte erforderlich ist, um eine Norm als *ius cogens* zu qualifizieren, entscheidet über den *erga-omnes*-Charakter einer Verpflichtung allein deren Inhalt. Ist eine Norm inhaltlich von so entscheidender Bedeutung, dass sie alle Völkerrechtssubjekte gleichermaßen betrifft, so gilt diese Verpflichtung *erga omnes*.

Auch der genaue Umfang der Verpflichtungen mit *erga-omnes*-Wirkung ist unsicher. Sicher ist jedoch, dass dem *ius cogens* *erga-omnes*-Wirkung zukommt. Es existieren darüber hinaus Regelungen, denen der *ius-cogens*-Charakter fehlt, die aber dennoch von entscheidender Bedeutung für die Völkerrechtsgemeinschaft sind. So kann beispielsweise ohne das Verbot willkürlicher Tötungen die internationale Gemeinschaft nicht funktionieren. Insbesondere im bewaffneten Konflikt ist diese Regelung von fundamentaler Bedeutung, die durch den fundamentalen Unterscheidungsgrundsatz flankiert wird.²⁶ Diese Verpflichtung schuldet ein Völkerrechtssubjekt daher gegenüber jedem anderen Völkerrechtssubjekt, insbesondere dem Einzelnen.

2.5. Weitere Konstellationen

2.5.1. Bindung an das Völkerrecht denkbar

Darüber hinaus ist eine Bindung nicht-staatlicher Akteure an das Völkerrecht über weitere Wege denkbar. Zum einen kann sich ein Völkerrechtssubjekt jederzeit selbst anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen unterwerfen. Dies ist Resultat des Konsensprinzips: Wenn ein Völkerrechtssubjekt eine Verpflichtung eingehen möchte, so basiert diese Verpflichtung auf seinem Willen und es ist kein Grund erkennbar, warum die Verpflichtung nicht eintreten sollte. Die Verpflichtung kann dabei durch einen Vertrag oder durch einseitige Erklärung erreicht werden.

Die Existenz solcher einseitiger Rechtsakte ist im Völkerrecht anerkannt.²⁷ Der Internationale Gerichtshof (IGH) hatte sich im Falle der französischen Atomtests im Südpazifik unter anderem mit der Rechtsverbindlichkeit einseitiger Erklärungen zu befassen.²⁸ Ausgehend vom Prinzip von Treu und Glauben formulierte der IGH zwei Elemente, die einem einseitigen Akt Rechtskraft zukommen lassen können: dem Inhalt und den Umständen der Erklärung. Dabei muss der Erklärende vor allem Rechtsbindungswillen erkennen lassen, der in der Erklärung zum Ausdruck kommt. Als formelles Kriterium muss die Äußerung öffentlich erfolgen. Auch wenn die Erklärung keines Adressaten und keiner Annahme bedürfe, so solle sie doch an die (Welt-)Öffentlichkeit gerichtet sein. Entscheidend für die Existenz solcher Rechtsakte spreche, so der IGH, dass ein Vertrauenstatbestand auf-

seiten der anderen Völkerrechtssubjekte geschaffen wird. Daher liegt der Grund für eine solche Bindungsmöglichkeit im Vertrauensschutz der betroffenen Völkerrechtssubjekte. Ebenso kann der VN-Sicherheitsrat durch eine Kapitel VII-Resolution nicht-staatliche Akteure verpflichten. Dabei stellen sich zahlreiche Einzelfragen, die hier jedoch nicht weiter vertieft werden sollen.²⁹

2.5.2. Keine Bindung an das Völkerrecht denkbar

Eine Bindung nicht-staatlicher Akteure wird nicht erreicht über die sogenannte „doctrine of legislative jurisdiction“. Demnach sollen Rebellen Gruppen über den Staat, auf dem später ein nicht-internationaler bewaffneter Konflikt stattfindet, an das Völkerrecht gebunden werden. Denn dieser Staat ist entweder durch Ratifizierung entsprechender Verträge oder durch die Entwicklung des Gewohnheitsrechts gebunden. Vermittelt über die Hoheitsgewalt des Staates über sein Territorium soll sich diese Bindung dann auf alle anderen Akteure in dem Staat erstrecken.³⁰

Dabei wird übersehen, dass dieser Ansatz nur dann zu einer Bindung führt, wenn der Staat einer Lehre folgt, welche die automatische Übernahme des Völkerrechts in den innerstaatlichen Bereich vorsieht. Entscheidend sind somit die monistische oder dualistische Herangehensweise eines Staates und die Vorgehensweise, wie gegebenenfalls Völkerrecht in die nationale Rechtsordnung implementiert wird. Dabei führen Transformation, Adoption und Inkorporation zu unterschiedlichen Ergebnissen.³¹ Folgt nämlich der Staat einer dualisti-

²² *Ibid.*; J. Kokott/ F. Hoffmeister, a.a.O. (Fn. 8), Rn. 10.

²³ IGH, Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Ltd., Second Phase (Belgium v. Spain), Urteil vom 5. Februar 1970, ICJ Rep. 1970, S. 3 ff., Rn. 34; J. Kokott/ F. Hoffmeister, a.a.O. (Fn. 8), Rn. 12.

²⁴ ICTY, Ankläger v. Furundžija, Case-Nr. IT-95-17/1-T, Urteil vom 10. Dezember 1998, Rn. 153 ff.

²⁵ K. Doehring, Völkerrecht, 2. Aufl., Heidelberg 2004, Rn. 986; E. de Wet, The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council, Oxford 2004, S. 371, denkt dieses an, lässt es aber offen.

²⁶ IGH, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Rep. 1996, Rn. 78.

²⁷ IGH, Nuclear Tests Case (Australia v. France), Urteil vom 20. Dezember 1974, ICJ Reports 1974, S. 253, Rn. 43; U. Fastenrath, Lücken im Völkerrecht – Zu Rechtscharakter, Quellen, Systemzusammenhang, Methodenlehre und Funktionen des Völkerrechts, Berlin 1991, S. 210. Für das humanitäre Völkerrecht vgl. International Criminal Tribunal for Rwanda, The Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu, Case No. ICTR-96-4-T, Urteil vom 2. September 1998, Rn. 627.

²⁸ Das Verfahren Neuseeland v. Frankreich (ICJ Reports 1974, S. 457) ist im Wesentlichen identisch mit dem Verfahren Australien v. Frankreich.

²⁹ Vgl. D. Steiger, Nicht-staatliche Akteure im Fokus des Sicherheitsrats, in: H. Krieger/ D. Weingärtner (Hrsg.), Streitkräfte und nicht-staatliche Akteure, Baden-Baden (i.V.).

³⁰ So E. David, IHL and Non-State Actors: Synopsis of the Issue, in: Collegium No. 27 (2003), S. 35; S. Sivakumaran, Binding Armed Opposition Groups, in: International and Comparative Law Quarterly 55 (2006), S. 381 ff.; Vgl. L. Zegveld, Accountability of Armed Opposition Groups in International Law, Cambridge 2002, S. 16; C. Ryngaert, Non-State Actors and International Humanitarian Law, Katholieke Universiteit Leuven, Institute for International Law, Working Paper, 2008, <http://www.law.kuleuven.be/iir/nl/nl/onderzoek/wp/WP146e.pdf> (10. Februar 2013), S. 3.

³¹ Vgl. dazu R. Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 5. Aufl., München 2010, § 7 Völkerrecht und staatliches Recht.

schen Auffassung und verlangt dessen Verfassung eine konstitutive Übernahme des Völkerrechts in den innerstaatlichen Bereich, so ist eben dieser Transformationsakt noch erforderlich, bevor eine Bindung des nicht-staatlichen Gewaltakteurs erreicht wird. Darüber hinaus wird nicht zwangsweise eine Bindung an das Völkerrecht, sondern gegebenenfalls an das staatliche Recht, nämlich den Transformationsakt, erreicht. Der Staat ist zwar zur Umsetzung verpflichtet, kommt er dieser Pflicht nicht nach, so wird er völkerrechtlich verantwortlich. Rechtsfolge dieses Pflichtversäumnisses ist aber nicht eine Anwendbarkeit des nicht umgesetzten Völkerrechts, etwa analog der unmittelbaren Anwendbarkeit im Europarecht.³² Damit kann dieser Ansatz höchstens im Einzelfall eine Bindung des nicht-staatlichen Gewaltakteurs erklären, für alle Staaten der Welt lässt er sich jedoch nicht verallgemeinern.

Weder über das Reziprozitätselement noch über eine politische Erwartungshaltung, die von der internationalen Gemeinschaft an den nicht-staatlichen Gewaltakteur gestellt wird, ist eine Bindung an das Völkerrecht denkbar.³³ So ist die Verbindlichkeit von Völkerrecht nicht von dessen Einhaltung abhängig.³⁴ Ebenso kann auch politisch nicht erwartet werden, dass sich eine nicht-staatliche Konfliktpartei an bestimmte Regelungen des Völkerrechts hält. Vertreter dieser Ansicht gehen dennoch davon aus, dass, gerade weil eine bewaffnete Oppositionsbewegung für sich in Anspruch nimmt, die legitime Vertretung eines Staates zu sein, sie sich dementsprechend zu verhalten habe und die Regelungen befolgen solle, die der Staat als Völkerrechtssubjekt zu befolgen hat. Die Oppositionsbewegung werde so an den selbst gesetzten Erwartungen gemessen. Dabei übersieht dieser Ansatz schon, dass es sich gerade um eine *Oppositionsbewegung* handelt, die politisch eben gegen die herrschenden Verhältnisse in dem Staat engagiert ist.³⁵ Es besteht immerhin die theoretische Möglichkeit, dass die Oppositionsbewegung völkerrechtliche Verträge nicht ratifiziert oder sich als *persistent objector*³⁶ gegen eine gewohnheitsrechtliche Entwicklung gestellt hätte.³⁷ Darüber hinaus wäre so keine rechtliche, sondern nur eine politische Verpflichtung erreicht.

2.6. Völkerrechtssubjektivität nicht-staatlicher Akteure im bewaffneten Konflikt

Bislang ist nur dargelegt, dass Völkerrechtssubjekte an gewisse Regelungen des Völkerrechts gebunden sind. Noch nicht gezeigt wurde, ob eine nicht-staatliche Konfliktpartei überhaupt Völkerrechtssubjektivität genießt.

2.6.1. Völkerrechtssubjektivität im internationalen bewaffneten Konflikt

Ohne Weiteres kommt einer nicht-staatlichen Konfliktpartei Völkerrechtssubjektivität zu, wenn diese von der staatlichen Konfliktpartei als kriegführende anerkannt wurde.³⁸ Gleichzeitig wird damit der nicht-internationale bewaffnete Konflikt zu einem internationalen bewaffneten Konflikt.³⁹ Ebenso ist anerkannt, dass ein stabilisiertes *de facto*-Regime zumindest partielle Völkerrechtssubjektivität, beschränkt auf den Bereich des humanitären Völkerrechts und gegebenenfalls der Menschenrechte, oder partikulare Völkerrechtssubjektivität,

beschränkt gegenüber der anderen Konfliktpartei und anderen Akteuren im Konflikt wie dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und neutralen Staaten, erhält.

2.6.2. Völkerrechtssubjektivität im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt

Im Fall des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts kommt der nicht-staatlichen Konfliktpartei ebenso partielle und partikulare Völkerrechtssubjektivität zu. Dies ergibt sich aus der folgenden Argumentation.

Die Staaten konsentieren darüber, dass das humanitäre Völkerrecht im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt gelten soll. Genauer: Die Staaten (= Vertragsparteien) vereinbaren vertraglich und gewohnheitsrechtlich, dass in einer Situation, in der nur eine der Vertragsparteien betroffen ist, eben nur ein Staat Konfliktpartei wird, nicht – wie zu erwarten – allein das nationale Recht gilt, sondern darüber hinaus auch das Völkerrecht. Die Gründe dafür – Schutz bestimmter Personen, Grundregelungen für den Fall der Fälle – können für den vorliegenden Gedankengang außer Acht gelassen werden, denn entscheidend ist, dass die Staaten den eigentlich innerstaatlichen Konflikt damit auf die internationale Ebene heben. Sie stimmen einer Einschränkung ihrer Souveränität zu; nämlich ihrer Gebiets- und Personalhoheit, Konflikte auf ihrem Territorium ohne Bezug zu einem anderen Staat mittels des nationalen Rechts zu regeln. Vielmehr gilt, so vereinbaren die Staaten, die Miniaturkonvention des Gemeinsamen Artikel 3 GA. Gleichzeitig, und das ist entscheidend, erkennen die Vertragsparteien an, dass auch nicht-staatliche Gewaltakteure an diese Miniaturkonvention gebunden sind. Dies wird schon durch den Wortlaut des Gemeinsamen Artikel 3 GA deutlich („ist jede der am Konflikt beteiligten Parteien gehalten“). Die Staaten statuieren damit eine partielle und partikulare Völkerrechtssubjektivität der Rebellen. Im Ergebnis wird, spätestens wenn die jeweiligen Kriterien erfüllt sind, der nicht-staatliche Gewaltakteur gebunden. Im Falle des Artikel 1 Absatz 1 Zusatzprotokoll 2 (ZP 2) der GA geschieht dies bezüglich einer „*de facto*-Autorität“⁴⁰, im Falle des Gemeinsamen Artikel 3 GA reicht aus, dass ein bewaffneter Konflikt vorliegt, der nicht zwischen zwei Staaten stattfindet.⁴¹

³² Vgl. EuGH, Rs. 41/74 van Duyn, Slg. 1974, S. 1337 ff., Rn. 12; EuGH, Rs. 148/78 Ratti, Slg. 1979, S. 1629 ff., Rn. 20; EuGH, Rs. 8/81 Becker, Slg. 1982, S. 53 ff., Rn. 21 ff.; A. Haratsch *et al.*, Europarecht, 8. Aufl., Tübingen 2012, Rn. 387 ff.

³³ Vgl. J. Pictet (Hrsg.), Commentary: IV Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Genf 1958, S. 37.

³⁴ Vgl. B. Simma, Reciprocity, in: R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 8), Rn. 1.

³⁵ C. Ryngaert, a.a.O. (Fn. 30), S. 2.

³⁶ Dazu O. Elias, Persistent Objector, in: R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 8).

³⁷ Im Ergebnis so auch L. Zegveld, a.a.O. (Fn. 30), S. 16.

³⁸ V. Epping, a.a.O. (Fn. 4), § 8 Rn. 13.

³⁹ Y. Dinstein, The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict, 2. Aufl., Cambridge 2010, Rn. 68 (ii).

⁴⁰ L. Zegveld, a.a.O. (Fn. 30), S. 15.

⁴¹ M. Sassòli, Transnational Armed Groups and International Humanitarian Law, HPCR Occasional Paper Series, No. 6, 2006, <http://www.hpcrresearch.org/sites/default/files/publications/OccasionalPaper6.pdf> (11. Februar 2013), S. 4 ff.

Der *pacta tertiis*-Grundsatz kann dieses Ergebnis nicht verhindern. Zum einen wird durch Artikel 3 GA die Völkerrechtssubjektivität erst geschaffen. Vor der Verpflichtung durch die Staaten ist kein Völkerrechtssubjekt vorhanden, das durch diesen Grundsatz geschützt werden könnte. Daneben genießen Subjekte mit abgeleiteter Völkerrechtssubjektivität keine Souveränität, sondern sind vom Gutdünken der Staaten abhängig. Die Staaten entscheiden sowohl über die Verleihung von Völkerrechtssubjektivität als auch über deren grundlegenden Umfang.

Damit ist eine Bindung an das humanitäre Völkerrecht erreicht. Diese Argumentation verfährt aber auch für die Bindung an Menschenrechte. Bevor sich der Beitrag dieser Argumentation zuwendet, sei kurz festgehalten, dass jedes Völkerrechtssubjekt an grundlegende Funktionsregelungen sowie das *ius cogens* gebunden ist. Soweit Menschenrechte Teil des *ius cogens* sind, sind auch nicht-staatliche Gewaltakteure daran gebunden. Nunmehr soll untersucht werden, ob nicht-staatliche Gewaltakteure darüber hinaus an Menschenrechte gebunden sind.

3. Bindung an Menschenrechte

3.1. Zum Verhältnis zwischen humanitärem Völkerrecht und Menschenrechten

Die Regelungsbereiche des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte ergänzen sich gegenseitig. Die früher vorherrschende Auffassung, wonach die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts die Anwendung von Menschenrechten ausschloss, ist nicht mehr haltbar. Auch im bewaffneten Konflikt gelten Menschenrechte.⁴² Wie das Zusammenspiel zwischen humanitärem Völkerrecht und Menschenrechten zu erreichen ist, ist Gegenstand der Diskussion. Während einige Autoren für ein Verschmelzen der Regime streiten,⁴³ beschreiben andere das Verhältnis mit der hergebrachten Unterscheidung zwischen *lex specialis* (humanitäres Völkerrecht) und *lex generalis* (Menschenrechte)⁴⁴ oder mit dem verwandten Konzept vom *renvoi*, das heißt von einer wechselseitigen Beeinflussung der beiden Rechtsregime.⁴⁵ Im Ergebnis führen die Ansätze dazu, dass der Rechtsanwender beide Bereiche so anwenden muss, dass befriedigende Lösungen erreicht werden, welche Lücken im Recht schließt. Dies kann nicht abstrakt vorweg geschehen, sondern muss in jedem konkreten Einzelfall so erfolgen, dass sich beide Rechtsregime wechselseitig verstärken und zur Geltung bringen.⁴⁶ So sieht beispielsweise das humanitäre Völkerrecht grundlegende Regelungen in GA IV zur Internierung von Gefangenen vor. Diese Regelungen können aber ergänzt werden durch menschenrechtliche Vorschriften, die bestehende Lücken schließen. So ergibt sich, dass die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts notwendigerweise auch die Anwendung von Menschenrechten nach sich zieht. Sind nicht-staatliche Akteure an das humanitäre Völkerrecht gebunden, so sind sie ebenfalls an die Menschenrechte gebunden, die eine notwendige und sinnvolle Ergänzung zu den humanitär-völkerrechtlichen Regelungen sind. Darüber hinaus ist eine Bindung nicht-staatlicher Konfliktparteien an Menschenrechte noch über eine andere Argumentation begründbar.

3.2. Die Anwendungsschwelle für Menschenrechte

3.2.1. Ausgangslage

Die verschiedenen Vertragswerke des internationalen Menschenrechtsschutzes binden die Vertragsparteien. So sehen Artikel 2 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR)⁴⁷ und Artikel 1 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten⁴⁸ ausdrücklich nur eine Verpflichtung der Vertragsparteien vor. Nicht-staatliche Akteure sind aber keine Vertragsparteien. Eine rechtsverbindliche einseitige Erklärung, sich an Menschenrechte zu halten, wäre zwar ausreichend, um eine umfassende Bindung zu begründen, in der Praxis erfolgt dies aber selten.⁴⁹ Darüber hinaus würde damit dogmatisch gesehen keine vertragliche Bindung erreicht werden. Daneben sieht auch das Gewohnheitsrecht Menschenrechte vor.⁵⁰

Neben der primären, negativen Verpflichtung, jede Verletzung eines Menschenrechtes zu unterlassen, sind die Vertragsparteien positiv dazu verpflichtet, diese Rechte zu gewährleisten.⁵¹ Staaten sind daher verpflichtet, Maßnahmen

⁴² IGH, Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, ICJ Rep. 1996, Rn. 25. Vgl. R. Kolb, Human Rights and Humanitarian Law, in: R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 32 ff.; H. Steiner *et al.*, International Human Rights in Context, 3. Aufl., Oxford 2008, S. 396; C. Droegge, The Interplay between International Humanitarian Law and International Human Rights Law in Situations of Armed Conflict, in: Israel Law Review 40 (2007), S. 310 ff.; S. Sivakumaran, International Humanitarian Law, in: D. Moeckli *et al.* (Hrsg.), International Human Rights Law, Oxford 2010, S. 530 ff.; Y. Dinstein, a.a.O. (Fn. 39), Rn. 44 ff.; Y. Dinstein, The International Law of Belligerent Occupation, Cambridge 2009, Rn. 195 ff.; J. Kleffner, Human Rights and International Humanitarian Law: General Issues, in: T. Gill/D. Fleck (Hrsg.), The Handbook of the International Law of Military Operations, Oxford 2010, Rn. 4.02; E.-C. Gillard, International Humanitarian Law and Extraterritorial State Conduct, in: F. Coomans/M. Kamminga (Hrsg.), Extraterritorial Application of Human Rights Treaties, Antwerpen 2004, S. 36 ff.

⁴³ Vgl. R. Kolb, a.a.O. (Fn. 42), Rn. 30; S. Sivakumaran, a.a.O. (Fn. 42), S. 530 ff.; jeweils m. w. N.

⁴⁴ Vgl. Y. Dinstein, a.a.O. (Fn. 39), Rn. 44 ff.; ders., a.a.O. (Fn. 42), Rn. 195 ff.; J. Kleffner, a.a.O. (Fn. 42), Rn. 4.02; E.-C. Gillard, a.a.O. (Fn. 42), S. 36 ff.

⁴⁵ R. Kolb, a.a.O. (Fn. 42), Rn. 35 ff.

⁴⁶ *Id.*, Rn. 44. Y. Dinstein, a.a.O. (Fn. 39), Rn. 60, scheint sich dieser Ansicht anzuschließen.

⁴⁷ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966, 999 UNTS 171, BGBl. 1973 II, 1533, im Folgenden IPbPR.

⁴⁸ Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, 213 UNTS 221, BGBl. 2010 II, 1198, im Folgenden EMRK.

⁴⁹ Dass zivilgesellschaftliches Engagement zu einer Selbstbindung nicht-staatlicher Akteure führen kann, zeigt das Beispiel Geneva Call sehr eindrucksvoll.

⁵⁰ Nicht verschwiegen werden darf ein methodisches Problem. Gewohnheitsrecht besteht aus einer Praxis, die von Rechtsüberzeugung getragen wird, Art. 38 Abs. 1 lit. b) IGH-Statut. Der Nachweis einer entsprechenden Praxis im Bereich der Menschenrechte erfolgt dabei meist über Organe des internationalen Menschenrechtsschutzes. Deren Mandat erstreckt sich aber nur auf die Bewertung staatlicher Verletzungshandlungen. Praxis, die Handlungen von nicht-staatlichen Konfliktparteien am Maßstab der Verträge prüft, liegt nicht vor. Vgl. dazu A. Clapham, Human Rights Obligations of Non-State Actors, Oxford 2006, S. 317 ff.

⁵¹ Art. 2 IPbPR; Human Rights Committee, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, General Comment 31, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26. Mai 2004, Rn. 7.

zu ergreifen, um Menschenrechtsverletzungen durch andere Akteure zu verhindern, zu sanktionieren oder anders Abhilfe zu schaffen.⁵² Vermittelt über den Staat kann so eine Bindung des nicht-staatlichen Akteurs erreicht werden. Allerdings muss dazu, erstens, der Staat die Menschenrechte innerstaatlich verpflichtend für nicht-staatliche Akteure machen.⁵³ Zweitens ist eine Bindung über den Staat in Situationen des Artikel 1 Absatz 1 ZP 2 illusorisch: Dort, wo ein nicht-staatlicher Gewaltakteur die Kontrolle übernommen hat, kann der Staat *per definitionem* Menschenrechte in keiner Weise gewährleisten.

3.2.2. Bindung über Völkerrechtssubjektivität

Allerdings sind nicht-staatliche Konfliktparteien über das Gewohnheitsrecht zur Einhaltung grundlegender Menschenrechte verpflichtet. Diese grundlegenden Menschenrechte gehören zum *ius cogens* und/oder internationalen *ordre public*. Jedes Völkerrechtssubjekt ist kraft seiner Völkerrechtssubjektivität an bestimmte Regelungen gebunden, ohne die die Völkerrechtsordnung nicht funktionieren kann. Ein Völkerrechtssubjekt entsteht eben nicht im rechtsfreien Raum, sondern in der Völkerrechtsordnung – sonst wäre es kein Völkerrechtssubjekt. Zu diesen grundlegenden Menschenrechten gehören das Sklaverei- und das Rassendiskriminierungsverbot⁵⁴ – und wohl auch das Gebot eines rechtsstaatlichen Strafverfahrens.⁵⁵ Fraglich ist, ob sich auch eine Bindung an andere Menschenrechte ergibt.

3.2.3. Bindung über die Anwendungsschwelle und Staatsähnlichkeit

Vertragsparteien eines Menschenrechtspaktes sind zur Gewährleistung der Rechte an alle Personen verpflichtet, die ihrer Herrschafts- (Artikel 2 Absatz 1 IPbPR) beziehungsweise Hoheitsgewalt (Artikel 1 Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) unterstehen. Eine Bindung des nicht-staatlichen Gewaltakteurs über eine Anwendungsschwelle wie beim humanitären Völkerrecht kommt auf den ersten Blick nicht in Betracht, denn Menschenrechte schützen vor allem vor Eingriffen durch den Staat. Diese klassische Konzeption von Abwehrrechten, die aus der grundgesetzlichen Dogmatik vertraut ist, liegt auch den universellen und regionalen Menschenrechten zugrunde. Möglicherweise ist jedoch eine Bindung anders begründbar.⁵⁶ Dies wird im Folgenden aufgezeigt.

3.2.3.1. Ausgangspunkt: Die Berechtigten, nicht die Verpflichteten

Dazu ist es allerdings erforderlich, den Fokus auf die Verpflichteten für einen Moment zu vergessen. Vielmehr soll als Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen die Sichtweise der Berechtigten gewählt werden. Dies bedeutet, dass für den Bereich der Menschenrechte der staatszentrierte Auslegungsansatz aufgegeben werden sollte. Menschenrechtliche Verträge berechtigten und verpflichten nicht nur die Staaten untereinander, sondern auch den Einzelnen. (Ob dies von einem Individualbeschwerdeverfahren abhängig gemacht werden sollte, bleibt dabei offen). Sie werden nicht

nur abgeschlossen, um weitere zwischenstaatliche Verpflichtungen zu begründen, sondern sie nehmen den Berechtigten in einen stärkeren Fokus als bisherige völkerrechtliche Verträge. So sind die GA an die Staaten adressiert und nicht an den einzelnen Kämpfer. Sie sehen beispielsweise nur eine Bestrafungspflicht des einzelnen Staates vor. Eine supranationale Strafbarkeit war damals noch nicht gegeben. Menschenrechte leiten sich aus der Würde des Menschen her (Erwägungsgrund 2 der Präambel des IPbPR). Eine Mediation des Einzelnen ist daher kaum noch haltbar. Sinn und Zweck aller Menschenrechte ist der Schutz der Menschen. Eine an teleologischen Gesichtspunkten orientierte Auslegung verlangt damit einen möglichst weitreichenden Schutz. Daher wird vorliegend ein menschenwürdezentrierter Ansatz gewählt.

3.2.3.2. Anwendungsschwelle im Vertrags- und Gewohnheitsrecht

Anzusetzen ist am Vertragstext. Den Verträgen liegt der englische Ausdruck „jurisdiction“ zugrunde, der die Anwendungsschwelle für Menschenrechte bestimmt.⁵⁷ Dieser Jurisdiktionsbegriff ist primär territorial zu verstehen. Der Regelung liegt „die gewöhnliche und wesentlich territoriale Auffassung von Hoheitsgewalt zu Grunde [...], wobei andere Grundlagen von Hoheitsgewalt Ausnahmeerscheinungen sind und einer besonderen Rechtfertigung in den Umständen des Einzelfalls bedürfen“.⁵⁸ Diese Anwendungsschwelle gilt auch im Gewohnheitsrecht.

Erst wenn die extraterritoriale Ausübung von Hoheitsgewalt gleichbedeutend mit „effektiver Kontrolle“ ist, ist die Jurisdiktionschwelle im Sinne der Menschenrechtsinstrumente erreicht.⁵⁹ Was aber nötig ist, bevor von „effektiver Kon-

⁵² Human Rights Committee, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, General Comment 31, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26. Mai 2004, Rn. 8.

⁵³ Zu den dogmatischen Hürden, *ibid.*

⁵⁴ IGH, Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Ltd., Second Phase (Belgium v. Spain), Urteil vom 5. Februar 1970, ICJ Rep. 1970, S. 3 ff., Rn. 34.

⁵⁵ Vgl., a.a.O. (Fn. 25).

⁵⁶ Mit anderer Begründung auch M. Schoiswohl, De Facto Regimes and Human Rights Obligations: The Twilight Zone of Public International Law?, in: Austrian Review of International and European Law 6 (2001), S. 80 ff.

⁵⁷ EGMR, *Loizidou v. Turkey* (preliminary objections), Fall Nr. 15318/89, 23. März 1995; Human Rights Committee, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, General Comment 31, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26. Mai 2004, Rn. 10; O. De Schutter, *International Human Rights Law*, Cambridge 2010, S. 125; M. Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary*, 2. Aufl., Kehl *et al.* 2005, Art. 2, Rn. 29; N. Wenzel, *Human Rights, Treaties, Extraterritorial Application and Effects*, in: R. Wolfrum, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 4; J. Kleffner, a.a.O. (Fn. 42), Rn. 4.01.; M. Milanovic, *Al-Skeini and Al-Jedda in Strasbourg*, in: *European Journal of International Law* 23 (2012), S. 122.

⁵⁸ EGMR, *Banković and others v. Belgium and 16 Other Contracting States*, Fall Nr. 52207/99, 12. Dezember 2001, Rn. 71.

⁵⁹ EGMR, *Loizidou v. Turkey*, a.a.O. (Fn. 57), Rn. 56; EGMR, *Banković, a.a.O.* (Fn. 58), Rn. 61 ff.; J. Kleffner, a.a.O. (Fn. 42), Rn. 4.01.40; R. Lawson, *Life after Bankovic: On the Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights*, in: F. Coomans/M. Kamminga (Hrsg.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerpen 2004, S. 98.

trolle“ gesprochen werden kann, bleibt unklar.⁶⁰ Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat festgestellt, dass dies der Fall ist, wenn ein Staat „mittels tatsächlicher Herrschaft über ein außerhalb seiner Grenzen befindliches Gebiet und über dessen Bewohner als Folge einer militärischen Besetzung oder nach Zustimmung, Aufforderung oder Einwilligung der Regierung dieses Gebiets alle oder einige Zuständigkeiten übernimmt, die gewöhnlich von dieser Regierung wahrgenommen werden“.⁶¹ Damit nutzt der EGMR, der im Menschenrechtsschutz eine Vorreiterrolle spielt,⁶² ein funktionales Argument: Wenn der Staat in der Position ist, Hoheitsgewalt auszuüben, dann ist er auch in der Lage, seine menschenrechtlichen Verpflichtungen einzuhalten.⁶³

Es ist möglich, diesen Ansatz auf nicht-staatliche Akteure zu übertragen: Wenn eine bewaffnete Gruppe Hoheitsgewalt ausübt, so wie sie gewöhnlich von der Regierung des Territoriums wahrgenommen wird, dann muss sie ebenso Menschenrechte gewährleisten.⁶⁴ Der Jurisdiktionsbegriff könnte teleologisch dahingehend ausgelegt werden, dass ein möglichst hoher Schutz der Menschenrechte entsteht. Für den Einzelnen ist nämlich unerheblich, ob eine staatliche oder eine nicht-staatliche Autorität ihn in seinen Menschenrechten verletzt. Dies gilt vor allem für solche Gruppen, welche die Kriterien aus Artikel 1 Absatz 1 ZP 2 erfüllen, denn dort ist die „Staatsähnlichkeit“ der Gruppe unverkennbar.

3.2.3.3. Einschränkung

Allerdings sollte das Gebilde eine gewisse Staatsähnlichkeit aufweisen. Die hier vorgeschlagene Argumentation begründet keine menschenrechtliche Bindung von transnationalen Unternehmen oder Ähnlichem. Dies ergibt sich daraus, dass Menschenrechte in erster Linie Abwehrrechte sind. Sie schützen gegen Institutionen, die einen umfassenden Zugriff auf den Einzelnen haben und sich durch Herrschaftsgewalt über Bevölkerung auf einem Territorium auszeichnen. Wenn also eine Gruppierung über ein bestimmtes Gebiet und dessen Bevölkerung herrscht, ohne dabei von einer anderen Macht abhängig zu sein, übt diese Hoheitsgewalt aus.

3.2.3.4. Unterstützung in der Rechtsprechung des EGMR

Dieser Ansatz findet Unterstützung in der Rechtsprechung des EGMR. Dieser hat kürzlich seinen hergebrachten Alles-oder-nichts-Ansatz aufgegeben, mit dem der EGMR die EMRK entweder ganz oder gar nicht angewandt hat.⁶⁵ Nunmehr geht der EGMR davon aus, dass solche Rechte geschützt werden müssen, die in der konkreten Situation relevant sind. In diesem Sinne können die Rechte aus der EMRK maßgeschneidert werden.⁶⁶ Eine solche „Maßanfertigung“ könnte nicht nur anhand der maßgeblichen Rechte, sondern auch anhand der Verpflichteten vorgenommen werden.

3.2.3.5. Zusammenfassung

Um es deutlich zu sagen: Die Verträge binden nur Staaten. Im geschriebenen Recht findet sich keine Grundlage, nicht-staatliche Akteure auf die oben genannte Weise zu binden.

Die vorgeschlagene Auslegung führt, nach Ansicht des Verfassers, zu weit und ist mit den hergebrachten Auslegungsregeln aus Artikel 31 WVK nicht zu erreichen. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass der EGMR (oder ein sonstiges Organ) diesen oder einen ähnlichen Ansatz wählen würde, um nicht-staatliche Akteure an Menschenrechte zu binden. Wie eine Beschwerde gegen einen nicht-staatlichen Akteur zulässig sein sollte, ist eine andere Frage und muss offen bleiben.

Dagegen kann die Argumentation zur Bindung an die gewohnheitsrechtlichen Menschenrechte führen. Problematisch ist, dass es kein Organ gibt, das über die Einhaltung der Menschenrechte durch die nicht-staatliche Konfliktpartei wacht. Eine Beschwerde vor den Organen des Menschenrechtsschutzes unmittelbar gegen Akte nicht-staatlicher Akteure ist *de lege lata* unzulässig.

3.3. Absicherung durch das Völkerstrafrecht

Sowohl das humanitäre Völkerrecht als auch die Menschenrechte verpflichten primär Gruppen als Völkerrechtssubjekte.⁶⁷ Daneben verpflichten einzelne Vorschriften des humanitären Völkerrechts aber auch Individuen, nämlich solche, deren Verletzung strafbewehrt ist.⁶⁸ Die frühere Ansicht, wonach den Einzelnen nur eine vermittelte Verpflichtung über den Staat traf (Mediatisierung des Einzelnen), ist aufgrund der damit vorgenommenen Objektivierung des Individuums nicht mehr haltbar.⁶⁹

Die unmittelbare Verpflichtung des Einzelnen hat eine entscheidende Folge für die Durchsetzbarkeit des Völkerrechts,⁷⁰ denn das Völkerstrafrecht sieht für gewisse Rechtsbrüche eine Strafbarkeit vor, die unmittelbar dem Völkerrecht entstammt. So soll auch der Einzelne zur Einhaltung des Völkerrechts angehalten werden. Ein Rückgriff der internationalen Gemeinschaft über den Täter- oder Tatortstaat ist

⁶⁰ Zuletzt EGMR, *al-Skeini and others v. The United Kingdom*, Fall Nr. 55721/07, 7. Juli 2011; EGMR, *al-Jedda v. The United Kingdom*, Fall Nr. 27021/08, 7. Juli 2011.

⁶¹ EGMR, *Banković*, a.a.O. (Fn. 58), Rn. 71.

⁶² D. J. Harris *et al.* (Hrsg.), *Law of the European Convention on Human Rights*, 2. Aufl., New York 2009, S. 30.

⁶³ Vgl. dazu auch M. Schoiswohl, a.a.O. (Fn. 56), S. 80 ff.

⁶⁴ Im Ergebnis so auch H.-J. Heintze, *Are De Facto Regimes Bound by Human Rights?*, in: OSCE Yearbook 2009, S. 271; C. Tomuschat, *The Applicability of Human Rights Law to Insurgents Movements*, in: H. Fischer *et al.* (Hrsg.), *Krisensicherung und humanitärer Schutz – Crisis Management and Humanitarian Protection*, Festschrift für Dieter Fleck, Berlin 2004, S. 574.

⁶⁵ EGMR, *Banković*, a.a.O. (Fn. 58), Rn. 75.

⁶⁶ EGMR, *al-Skeini*, a.a.O. (Fn. 60), Rn. 137 („divided and tailored“).

⁶⁷ Interamerikanische Kommission für Menschenrechte, Report Nr. 55/97, Fall Nr. 11.137: *Argentinien (Tablada)*, OEA/Ser/L/V/II.98, Doc. 38, 6. Dezember 1997; <http://www.cidh.org>, Rn. 174 in Fn. 27.

⁶⁸ L. Zegveld, a.a.O. (Fn. 30), S. 16.

⁶⁹ K. Ipsen, *Völkerrechtssubjektivität und Rechtsgleichheit im internationalen bewaffneten Konflikt*, in: ders., a.a.O. (Fn. 2), § 67 Rn. 4.

⁷⁰ Für das humanitäre Völkerrecht siehe R. Wolfrum/ D. Fleck, *Enforcement of International Humanitarian Law*, in: D. Fleck (Hrsg.), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2. Aufl., 2008, Rn. 1408. Vgl. Art. 49 f. GK I, Art. 50 f. GK II, Art. 129 f. GK III, Art. 146 f. GK IV.

damit nicht mehr erforderlich. Das Völkerrecht besitzt somit eine Durchgriffswirkung gegenüber dem Einzelnen.

Neben den Kriegsverbrechen, die Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht ahnden sollen, existieren die gewohnheitsrechtlich anerkannten Verbrechen gegen die Menschlichkeit. Diese sind insoweit mit den Kriegsverbrechen vergleichbar als sie – untechnisch gesprochen – schwere Menschenrechtsverletzungen sanktionieren. Anders als bei Kriegsverbrechen ist für Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht erforderlich, dass die fragliche Tat im bewaffneten Konflikt begangen wurde. Daran zeigt sich, dass die Einhaltung bestimmter grundlegender Menschenrechte immer und überall sichergestellt werden sollte – und, das ist entscheidend, unabhängig davon, wer die Verletzung begeht. Das Völkerstrafrecht kennt nur die Strafbarkeit von Individuen, nicht von juristischen Personen.⁷¹ Zwar muss eine Tat im Rahmen eines ausgedehnten oder systematischen Angriffs gegen die Zivilbevölkerung begangen worden sein, um als Verbrechen gegen die Menschlichkeit gelten zu können. Dass dieser Angriff von einem Staat oder einer staatsähnlichen Struktur begangen werden muss, ist aber nicht Voraussetzung des Tatbestandes.⁷²

4. Ergebnis

Es zeigt sich, dass nicht-staatliche Konfliktparteien als solche nicht nur an das humanitäre Völkerrecht, sondern auch an allgemeines Völkerrecht gebunden sind. Im bewaffneten Konflikt ist dabei von hoher praktischer Relevanz, dass auch Menschenrechte verbindlich sind. Auf mehreren, sich ergänzenden Begründungswegen kann eine solche Bindung vorgenommen werden. Daneben wird die Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte durch das Völkerstrafrecht abgesichert. ■

⁷¹ Vgl. Art. 25 Abs. 1 IStGH-Statut.

⁷² G. Werle/ B. Burghardt, Erfordern Menschlichkeitsverbrechen die Beteiligung eines Staates oder einer „staatsähnlichen“ Organisation?, in: Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik 7 (2012), S. 271 ff.

Non-State Actors of Enforced Disappearance and the UN Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance

Rainer Huhle*

Das 2010 in Kraft getretene „Internationale Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen“ erlegt den Mitgliedstaaten weitreichende Pflichten zur Verhütung und Verfolgung des Verbrechens des gewaltsamen Verschwindenlassens auf. Die Konvention fordert ein absolutes Verbot des Verschwindenlassens, formuliert eine Pflicht zu seiner strengen Bestrafung und erlegt den Staaten eine ganze Reihe von Pflichten zur Verhütung des Verschwindenlassens auf. Zur Definition des Verbrechens in der Konvention gehört, dass es „durch Bedienstete des Staates oder durch Personen oder Personengruppen, die mit Ermächtigung, Unterstützung oder Duldung des Staates handeln“, begangen wird. Zugleich verlangt die Konvention Ermittlungen und Bestrafung auch für nicht mit dem Staat verbundene Verantwortliche für gewaltsames Verschwindenlassen. Der Artikel diskutiert die Reichweite der staatlichen Schutzpflichten aus der Konvention gegen das Verschwindenlassen und insbesondere der staatlichen Verantwortlichkeit für Taten nicht-staatlicher Akteure. Als klärungsbedürftig erweisen sich dabei unter anderem Fragen der Opferentschädigung, aber auch der Zuständigkeit des „Ausschusses gegen das Verschwindenlassen“ für Einzelfallbeschwerden in Fällen des Verschwindenlassens durch nicht-staatliche Akteure.

The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, effective since 2010, contains a series of state obligations concerning the prevention and prosecution of the crime of enforced disappearance. The Convention postulates the absolute prohibition of enforced disappearance, including an obligation for severe punishment of this crime. Furthermore, it contains a series of state obligations aiming at the prevention of enforced disappearance. An element of the definition provided in the Convention is that enforced disappearance is committed by agents of the state or “by persons or groups of persons acting with the authorization, support or acquiescence of the State”. On the other hand, the Convention demands also the investigation and judicial prosecution of acts of enforced disappearance by non-state actors. The article discusses the extent of the states’ duties to protect deriving from the Convention, particularly with reference to acts committed by non-state actors. Issues of victims’ reparation as well as of the competence of the ‘Committee against Enforced Disappearance’ for individual requests in cases of enforced disappearance by non-state actors need special attention.

1. Introduction

Enforced disappearance came to be seen as a crime to be distinguished from other grave breaches of humanitarian and human rights law in a particular historic situation. The main impulse that this crime was defined first in a resolution by the United Nation’s (UN) General Assembly (Resolution 33/173, 1978), followed by the establishment of the Working Group on Enforced and Involuntary Disappearances¹ (WGEID) in 1980, was clearly related to the wave of enforced disappearances by the agents of the military dictatorships in power at the time in Chile, Argentina and Guatemala, to mention only those that made disappearing persons without a trace a particularly systematic and widespread practice. This abominable method was seen exclusively as a state practice and therefore generally connected to arbitrary detention. Thus the term often used – and preferred by some even today – was ‘detained-disappeared’ because it insists on this qualification of enforced disappearance as an outflow of criminal behaviour of state security agents.²

The 1978 Resolution provides no definition of “enforced or involuntary disappearances”, but leaves no doubt that this term referred to acts which are “a result of excesses on the part of law enforcement or security authorities or similar organizations, often while such persons are subject to detention or imprisonment”.

In 1992, the General Assembly adopted the ‘Declaration on the Protection of all Persons from Enforced Disappearance’³, expressing in very outspoken terms the international concern for this crime. While the Declaration equally provides no formal definition of the legal concept of ‘enforced disappearances’, its preamble reflects the drafters’ understanding of the idea:

“[...] enforced disappearances occur, in the sense that persons are arrested, detained or abducted against their will or otherwise deprived of their liberty by officials of different

* Dr. Rainer Huhle, board member of the Nuremberg Human Rights Centre (NMRZ) and the German Institute for Human Rights (Deutsches Institut für Menschenrechte, DIMR); member of the United Nations Committee on Enforced Disappearances. The views expressed in this essay are personal and do not represent the positions of the Committee on Enforced Disappearances.

¹ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx> (12 February 2013).

² The term (in Spanish: *detenidos-desaparecidos*) apparently was coined after the coup d’état of Pinochet by the Chilean victims’ organisations, after some experimenting with different terms that were finally considered inadequate, E. Padilla Ballesteros: *La memoria y el olvido. Detenidos Desaparecidos en Chile*, Santiago de Chile 1995, p. 39. Both the Chilean organisation of family members of ‘Disappeared’ (the ‘Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos’) and the Latin American coalition of many similar groups (the Latin American Federation of Associations for Relatives of the Detained-Disappeared, FEDEFAM) carry this term in its name.

³ UN Doc. A/47/133, 18 December 1992.

branches or levels of Government, or by organized groups or private individuals acting on behalf of, or with the support, direct or indirect, consent or acquiescence of the Government, followed by a refusal to disclose the whereabouts of the persons concerned or a refusal to acknowledge the deprivation of their liberty, which places such persons outside the protection of the law [...]”.

The preamble clearly refers to state agents, but expands the concept to groups or individuals that are not state officials but act in connivance or acquiescence with state organs. This element found its way into the 2006 ‘International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances’.⁴

The first conventional instrument on enforced disappearances, however, was the Inter-American Convention on the Forced Disappearance of Persons⁵ adopted by the General Assembly of the Organization of American States (OAS) in 1994, which entered into force in 1996. The Inter-American Convention provided a definition of the acts forbidden by it, which, as far as the actors responsible for this crime are concerned, keeps close to the language of the UN Declaration, as demonstrated in article 2 of the Convention:

“[...] forced disappearance is considered to be the act of depriving a person or persons of his or their freedom, in whatever way, perpetrated by agents of the state or by persons or groups of persons acting with the authorization, support, or acquiescence of the state, followed by an absence of information or a refusal to acknowledge that deprivation of freedom or to give information on the whereabouts of that person [...]”.

Notably, all these international legal instruments rely on the idea, suggested by the situations that originally created the international concern for enforced disappearance, that it is a crime typically if not exclusively committed by the state or its open or covert accomplices.

The definition given by the 2010 UN Convention⁶ follows closely the lines prefigured in the previous international instruments. Its article 2 reads:

“For the purposes of this Convention, ‘enforced disappearance’ is considered to be the arrest, detention, abduction or any other form of deprivation of liberty by agents of the State or by persons or groups of persons acting with the authorization, support or acquiescence of the State, followed by a refusal to acknowledge the deprivation of liberty or by concealment of the fate or whereabouts of the disappeared person, which place such a person outside the protection of the law.”

However, article 2 of the Convention is followed by article 3 which refers explicitly to acts not committed by state agents but to groups or persons not directly or indirectly linked to the state:

“*Article 3*

Each State Party shall take appropriate measures to investigate acts defined in article 2 committed by persons or groups of persons acting without the authorization, support or acquiescence of the State and to bring those responsible to justice.”

A strict and literal interpretation of article 3 would reveal a logical incoherence in its language because “acts defined in article 2” are acts committed “by agents of the State or by

persons or groups of persons acting with the authorization, support or acquiescence of the State” and can therefore by definition not be committed by non-state actors. What article 3 without doubt points to is the fact that acts similar to those described in the definition of article 2 can be and are committed also by persons and groups that the Convention only defines in negative terms (“without the authorization, support or acquiescence of the State”) without any more specification, and for which we use for the purposes of this text the term ‘non-state actors’. A reasonable interpretation of the term ‘acts defined in article 2’ in article 3 with reference to deeds committed by non-state actors will lay the emphasis on the concealment of the fate of the missing person, which makes it different from a kidnapping or abduction with the aim of blackmailing, proceedings that normally imply to give information or even proof of the holding of the abducted person. Other elements of the definition of article 2 that are directly linked to state obligations are less relevant for the obligations under article 3.

Article 3 thus is novel in comparison with all previous texts, though it has an analogy in the Rome Statute of the International Criminal Court (ICC) (which is, however, of little interest in our context since the Rome Statute includes enforced disappearance only when committed as a crime against humanity, i. e. “when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population”).

The Rome Statute might also have been the reason why Manfred Nowak in his pioneering study on enforced disappearance for the Human Rights Council stated that “the crime against humanity of enforced disappearance can also be committed by persons acting in the context of a political organization, i. e. by non-State actors not acting in isolation.”⁷

Above all, article 3 of the Convention seems to reflect a change of the factual situations in which enforced disappearances occur. In the last decades of the 20th century the socio-political context producing enforced disappearances had changed significantly in some countries. Consequently, Nowak in his analysis of gaps existing in the legal framework of protection against enforced disappearance at the beginning of the 21st century pointed to the problem of non-state actors, highlighting Colombia as an example. As he rightly stated, in such contexts not only direct and indirect state agents commit enforced disappearances but also “guerrilla movements and paramilitary groups fighting the Gov-

⁴ Adopted by UN Assembly Resolution 177 (UN Doc. A/Res/61/177, 12 January 2007). Entry into Force 23 December 2010.

⁵ Inter-American Convention on the Forced Disappearance of Persons, adopted 9 June 1994 at Belem Do Para, Brazil, at the Twenty-Fourth Regular Session of the General Assembly to the Organization of American States.

⁶ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, adopted by General Assembly resolution 61/177 of 20 December 2006.

⁷ Report submitted by Mr. Manfred Nowak, independent expert charged with examining the existing international criminal and human rights framework for the protection of persons from enforced or involuntary disappearances, pursuant to paragraph 11 of Commission resolution 2001/46 (E/CN.4/2002/71), para. 71.

ernment, as well as [...] members of organized criminal gangs, often in relation to drug-related offences.”⁸ It followed for Nowak that in order to ensure full protection from enforced disappearance, “a future binding instrument, at least in relation to domestic criminal law, should, therefore, equally apply to State and organized non-State actors.”⁹

This is exactly what articles 2 and 3 of the Convention reflect: as an international crime – not only as crime against humanity – enforced disappearance is considered, following the traditional understanding of international law, a crime that can be committed exclusively by state agents, though the range of possible actors within that concept has been enlarged considerably over the years by including “persons or groups of persons acting with the authorization, support or acquiescence of the State” (article 2 of the Convention). On the national level, however, as article 3 suggests, the same acts, when committed by non-state actors, should be investigated and prosecuted by the national justice system.

Thus the Convention maintains on the one hand, the orthodox doctrine that human rights violations are the ‘privilege’ of states. On the other hand, it recognises that materially the same acts that constitute enforced disappearance can be and are committed also by non-state actors. As the travaux préparatoires demonstrate, there was much debate about how to reconcile these two aspects, and the final result can certainly not be considered a perfect solution. As indicated above, the reference made in article 3 to the “acts defined in article 2” is a rather awkward formula aiming to make a distinction between the crime committed by non-state actors and that committed by state actors while at the same time asserting that it is the same crime. Indeed, the reason for this strange circular reference in article 3 was to avoid using the term “enforced disappearance”. The last Report of the Intersessional Open-ended Working Group that conducted the travaux préparatoires for the Convention, spelled it out quite clearly: “Many delegations suggested replacing the words ‘enforced disappearances’ by a reference to acts or conduct described or defined in article 1, in order to highlight the fact that disappearances committed by non-State actors are not of the same nature as those committed by agents of the State and fall outside the sphere of application of article 1.”¹⁰

What did the drafters mean by “not of the same nature”? Apparently this language refers mainly to the actors responsible for the crime: when the crime is committed by a state agent or his accomplices, it is of a different nature than when committed by a non-state actor. The very sense of article 3 being the establishment of a state obligation to investigate and prosecute the crime committed by non-state actors, the difference in the crime’s nature can hardly be found in the acts themselves that constitute it. Indeed, as Nowak remarked, “it is often very difficult to know whether the perpetrators acted with or without ‘the authorization, support or acquiescence of the State’”.¹¹ Or, in the dry terms of an observation by the Indian delegation to the draft Convention, “the exclusion of non-State actors from the definition ignores the realities of our times and contemporary threats, which require a collective response.”¹² The extension that the Convention provides in material terms for the definition of the crime of enforced disappearance reflects a profound change in the reality of violations in different countries and thus seeks to respond to

the right of the victims to be protected, independently of who is the perpetrator or whether the responsibility can neatly be established.

The treatment of non-state actors as subjects of international human rights law and the ensuing obligations has been – for different motives – an extremely controversial issue over many years. States fear that including non-state actors as bearers of human rights obligations could implicate recognition as a subject of international law and confer to them certain status rights or at least prestige. On the other hand, states have often tried to elevate crimes committed by internal opposition groups to the international level, with the open or veiled intent to relativise their own deeds, in a kind of misguided ‘*tu quoque*’ logic, or trying to construe an emergency situation with the state acting in self-defence. The compromise found in the language of the Convention’s articles 2 and 3 reflects these contradicting interests of states and seems to be, in that respect, a workable solution for governments, maintaining the doctrine of sovereign states as the only actor responsible on the international level while granting them international backing for prosecution of similar acts through national legislation.

Human rights defenders, too, have shown mixed feelings about the inclusion of non-state actors in international human rights legislation. Their principal fear is that the line be blurred between state responsibility as the prime guarantor for not violating human rights and the liability of non-state actors that should be treated differently, either by international humanitarian law (IHL) or by criminal law. But human rights defenders’ task is also the best possible representation of victims’ interests. And for victims of enforced disappearance the foremost interest is that the disappeared person is found, that the truth about the circumstances of the disappearance is established, and that preventive action is taken to impede repetition of this and similar acts. As Gabriella Citroni and Tullio Scovazzi pointed out, “to be abducted and made disappear by State authorities, paramilitary groups, rebel groups or criminal organizations does not change the suffering and the state of anguish the person is subjected to.”¹³ Clear-cut legislation on acts of enforced disappearance by any actor is certainly in the best interest of victims, even more so if there is, as more and more frequently happens, no plausible indicator of the probable perpetrator, at a first

⁸ *Id.*, para. 73.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Report of the Intersessional Open-ended Working Group to elaborate a draft legally binding normative instrument for the protection of all persons from enforced disappearance (E/CN.4/2006/57, 2 February 2006). (What in this text is referred to as article 1 became article 2 of the final text of the Convention).

¹¹ Report submitted by Mr. Manfred Nowak, independent expert charged with examining the existing international criminal and human rights framework for the protection of persons from enforced or involuntary disappearances, pursuant to paragraph 11 of Commission resolution 2001/46 (E/CN.4/2002/71), para. 73.

¹² Report of the Intersessional Open-ended Working Group to elaborate a draft legally binding normative instrument for the protection of all persons from enforced disappearance (E/CN.4/2006/57, 2 February 2006), p. 50.

¹³ T. Scovazzi/ G. Citroni, *The Struggle against Enforced Disappearance and the 2007 United Nations Convention*, Leiden/ Boston 2007, p. 278.

glance. In this perspective it seems that human rights defenders, too, can live up with the definitional ambiguity in articles 2 and 3 of the Convention.

These and many more arguments are exchanged in debates about the preservation of a coherent international system of human rights protection that upholds states responsibilities and thus serves best the long term interests of potential victims of human rights violations. Much of this debate may appear as doctrinal legal games. But the relevance of the debate is put to proof when it comes to the consequences for the application of a convention like the one under consideration here. These consequences draw on mainly two aspects: the responsibilities for member states ensuing from the Convention; and the scope of applicability of the individual complaint mechanisms of articles 30 and 31 of the Convention. Before viewing in detail these two aspects, it seems useful to have a closer look on the different groups of actors that are not direct state agents. Experience in many countries over the past decades has shown six main groups of such actors (groups and/ or individuals):

1. Actors that are direct and open partners of a state, including private military corporations that act on behalf of the state, either on a contractual basis or in another visible and not concealed way;
2. Actors that maintain a concealed cooperation with a state, like paramilitary groups that commit enforced disappearances and other crimes in cooperation with the official armed forces of the state, be it by their own means or with material support from state agents;
3. Actors operating with the acquiescence or connivance of state actors, a more indirect variant of the relationship indicated in numeral 2;
4. Political opposition groups that fight against the state;
5. Successful armed opposition groups that become government or quasi-government, or other entities that assume *de facto* state functions;
6. Criminals or criminal organisations without political goals and not directly linked to government actors.

Obviously, these are crude distinctions, and a look into the socio-political situation in many countries shows that there might be many more shades in the picture. For analytical purposes, however, these categories should be sufficient.

2. Responsibilities for Member States En ensuing from the Convention for Actors other than Direct State Agents

International jurisprudence of international human rights courts, of various treaty bodies and the doctrine of the WGEID as well as the language of the Convention establish full state responsibility for the actors under the headings 1-3. They all seem covered by the concept of “persons or groups of persons acting with the authorization, support or acquiescence of the State”. Acts committed by these actors thus are to be considered, problems of evidence aside, in the same way as those committed by direct state agents like police or military. In practice, the third category, actors operating with ‘acquiescence’ but without material support of the state, raises obviously more evidentiary problems than the first two groups, but in theory they fall clearly under the category

of actors under the direct responsibility of the state. Notably, since the Velásquez-Rodríguez decision of the Inter-American Court of Human Rights, states can be held internationally responsible for cases of enforced disappearance, even when the direct actors and the precise circumstances of the disappearance are not known, if the state neglects its duty to investigate these facts.¹⁴ This is also the case when there exists a common practice of enforced disappearance by unknown actors without the state making serious efforts to prevent it. The same measure should certainly be applied when defining state responsibilities under the Convention.

The Convention makes a clear distinction between these three types of actors and “groups of persons acting without the authorization, support or acquiescence of the State”, that is the numerals 4-6 in our list (these are the ones we refer to as ‘non-state actors’ in this text). While the former are subject to international legal responsibility, the latter must be investigated and prosecuted under national law but cannot be attributed as such to the state. In other words, the state’s responsibility in these cases is not by perpetration but by omission. Neither international law in general nor the Convention does provide a mechanism for holding directly responsible the non-state perpetrators of enforced disappearance. Different from IHL, there does not yet exist a framework for making these non-state actors legally responsible in international human rights law. It is hardly conceivable that guerrilla groups or drug mafias send reports to the Committee on Enforced Disappearances (CED) about their accomplishment of the Convention to which they are not a party.¹⁵ It is therefore of utmost importance that the “appropriate measures“, which constitute the states’ duties ensuing from article 3 of the Convention, are developed in the most explicit manner possible in the states’ reports and in the concluding observations of the CED.

3. Individual Complaints and Non-State Actors

Besides the state reporting mechanism, individual complaints under articles 30 and 31 of the Convention are confronted with the issue of how to deal with violations by non-state actors. Article 30 enables victims and their representatives to file requests to the CED to support the search for disappeared persons. The CED, after examining the admissibility of the case, can then open a chain of communication with the respective government to facilitate and impulse the measures to be taken for this purpose. The results of these efforts might eventually become part of the general recommendations the CED makes to the state party. While article 30 is mandatory for all state parties, the application of article 31 requires a separate declaration by the states. Article 31, when approved by a state, allows individuals and their representatives to remit communications to the CED about any type of violations of the Convention of which they claim to be a vic-

¹⁴ Cf. M. L. Vermeulen, *Enforced Disappearance. Determining State Responsibility under the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, Cambridge *et al.* 2012, pp. 112 f.

¹⁵ The Committee on Enforced Disappearances (CED) is the Treaty Body to the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.

tim. In contrast to the disposition of article 30, claims under article 31 must fulfil the requirement of previous exhaustion of national remedies in reasonable terms. Apart from the different requisites in admissibility, the main difference between the two procedures is that article 30 refers exclusively to cases of disappeared persons while under article 31 any kind of violation of the Convention can be communicated to the CED.

Failing to comply with the obligations of article 3 is a breach of the Convention. With reference to non-state actors it is obviously the violation of the duty to investigate and prosecute acts “assimilable to enforced disappearances”¹⁶ that is directly relevant. This duty should include all the specific duties enounced in the Convention with reference to investigation and prosecution, such as promptness and impartiality of the investigation (article 12 (1)), or the *motu proprio* obligation (article 12 (2)). But what exactly the ‘appropriate measures’ are that article 3 requires will still not be easy to ascertain. Perhaps these measures can or must not be the same in every country. So the CED will have to develop a case by case analysis of what these appropriate measures have to include.

But among the many obligations that the Convention sets for state parties are others that might include state obligations with reference to acts of enforced disappearance committed by non-state actors.¹⁷ In general terms these are the Convention’s obligations to protect and to prevent, such as the prohibition of refoulement enounced in article 16, the duties of mutual assistance described in articles 14 and 15, or the measures of prevention against, and punishment of removal and disappearance of children prescribed in article 25. If article 3 demands from states the investigation and prosecution of acts of enforced disappearance (to call them ‘similar’ makes not really a difference in this context), it should be followed that according to the preventive aim of criminal prosecution in general, the preventive measures prescribed by the Convention are also covering the prevention of enforced disappearance by non-state actors. It will certainly be up to the CED to pronounce itself upon this issue.

The same is true in the case of the right to reparations defined in article 24 of the Convention. Although there is a growing state practice of including victims of violations committed by non-state actors, especially of rebellious and terrorist groups into schemes of reparation, and although the ICC makes no difference in its policy of reparation between victims of states and victims of non-state actors, these developments are not automatically applicable to the Convention. However, from a victims oriented approach it will be hard to argue why the disposition of article 24 that “each State Party shall ensure in its legal system that the victims of enforced disappearance have the right to obtain reparation and prompt, fair and adequate compensation” should not apply to all victims. But again, there lies a challenge for the CED to come to a conclusion. Whatever the legal analysis of these issues might produce, states have a large set of real possibilities to satisfy the demands of victims for protection, prevention and reparation even when the disappearance is committed or threatens to be committed by non-state actors.

Far more complicated is the treatment of enforced disappearances committed by non-state actors with reference to arti-

cle 30 of the Convention. Article 30 does not enounce a state’s obligation but a victim’s right: the right to present a communication to the CED asking for support in searching for a disappeared person. Arguably, the meaning of ‘disappearance’ or ‘disappeared person’ in article 30 therefore might refer strictly to the definition of article 2, limiting the concept of enforced disappearance to acts committed by state agents or their accomplices. The WGEID, in its General Comment on the definition of enforced disappearance,¹⁸ has made clear that for their purposes “enforced disappearances are only considered as such when the act in question is perpetrated by state actors or by private individuals or organized groups (e. g. paramilitary groups) acting on behalf of, or with the support, direct or indirect, consent or acquiescence of the Government.” This decision follows literally the above-mentioned quasi-definition given in the 1992 Declaration on the Protection of all Persons from Enforced Disappearance, the basic reference instrument of the WGEID. In addition, the WGEID states that it “concur[s]” with article 3 of the Convention¹⁹ without, however, explaining what follows from this ‘concurrence’.

For the CED, matters certainly are not that simple. When the CED has to tackle the problem of admissibility of urgent request under article 30 it will have to take into account precisely the ambiguous definitional relationship between the articles 2 and 3 of the Convention, even more so because article 30 itself contains no reference at all to the kind of perpetrator that is presumed to be responsible for the disappearances that might trigger a request under this procedure. This abstention corresponds to the primarily humanitarian aim of the procedure under article 30 and it’s clearly victims’ oriented approach with very low thresholds for admissibility (e. g. there is no requisite of previous exhaustion of national remedies).

In more practical terms, in the majority of cases without clear indications of responsibility of state or state-related agents, it is most probable that victims cannot give a clear-cut presumption about the authors of the crime but will express uncertainty about the persons or groups responsible for the disappearance. Without doubt, the framers of article 30 conceived it precisely for these cases, taking into account that the uncertainty about the reasons and circumstances of an enforced disappearance is one of the most vexing aspects of this crime and one where support is urgent and necessary. The proof that the perpetrators are state agents or linked to the state cannot be burdened on the victims, a view that is generally accepted since the Velásquez-Rodríguez decision. So the CED should admit *prima facie* such ambiguous cases under article 30, until a closer examination, supported by the

¹⁶ I borrow this expression from G. Citroni/ M. G. Bianchi, The Committee on Enforced Disappearances: Challenges Ahead, in: *Diritti Umani e Diritto Internazionale* 6 (2012), fascicolo 1, p. 139.

¹⁷ I disagree in this respect with M. L. Vermeulen who sustains that “crimes that fall within the scope of [article 3] are excluded from the obligations laid down in the remaining articles” of the Convention. (M. L. Vermeulen, *supra* note 14, p. 92).

¹⁸ Available at <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/DisappearancesIndex.aspx> (4 September 2012).

¹⁹ *Ibid.*

state's own efforts to clarify the circumstances, might exclude their acceptance. When the state – or other participants in the procedure – present evidence which clearly shows the responsibility of non-state actors, and the disappeared person is not found, the CED will ask the state party to do everything that is within its possibilities to investigate the crime

according to article 3. It seems obvious that even in this case the protection of the victims, the witnesses and other persons affected by the crime is a vital state obligation, in accordance with the overall humanitarian intentions underlying article 30 and forcefully expressed in the preamble to the Convention. ■

Private Gewaltakteure als Rechte- und Pflichtenträger – Praxis des IKRK und des DRK

Stefanie Haumer*

This article highlights the relationship between the components of the International Red Cross and Red Crescent Movement and armed non-state actors. These relations exist in various areas. On the one hand non-state actors benefit from the activities of the Movement, e. g. protection and assistance in armed conflicts and the care for wounded fighters or the dissemination of international humanitarian law. On the other hand non-state actors cause various problems for the work of the Red Cross which operates strictly according to its Principles.

Der Beitrag geht auf die Beziehungen zwischen den Komponenten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und nicht-staatlichen Gewaltakteuren ein. Diese bestehen in verschiedenen Bereichen. Nicht-staatliche Akteure sind zum einen Empfänger von Leistungen der Bewegung, wie zum Beispiel Schutz und Hilfe in bewaffneten Konflikten und die Pflege verwundeter Kämpfer oder die Verbreitung von Kenntnissen über das humanitäre Völkerrecht. Zum anderen bereiten nicht-staatliche Akteure verschiedentlich Probleme für die Arbeit des Roten Kreuzes, das streng nach seinen Grundsätzen operiert.

Die Frage, die viele staatliche Institutionen derzeit diskutieren, nämlich ob es für sie rechtmäßig und/oder zweckmäßig ist, mit – eventuell als illegal eingestuft – nicht-staatlichen Akteuren umzugehen, stellt sich dem Roten Kreuz so nicht. Vielmehr ist dies sowohl für das Deutsche Rote Kreuz (DRK) als auch für das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) integraler Bestandteil des jeweiligen Mandats.

Das DRK ist die Nationale Gesellschaft des Roten Kreuzes auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und freiwillige Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich. Es beachtet die Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und hat das Recht, das Rotkreuzzeichen zu gebrauchen (§§ 1, 3 DRK-Gesetz (DRKG)). Zu den Pflichten, die den Nationalen Gesellschaften – direkt oder per Gesetz übertragen – aus den Genfer Abkommen (GA) erwachsen, zählen insbesondere die Mitwirkung im Sanitätsdienst der Bundeswehr, die Wahrnehmung des Suchdienstes sowie die Verbreitung von Kenntnissen über das humanitäre Völkerrecht. Letztere ist ein Alleinstellungsmerkmal der Komponenten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.

Aus diesen Aufgaben ergibt sich, dass sich der Fokus der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung nicht auf die Rechtmäßigkeit des Umgangs mit nicht-staatlichen Akteuren richtet; denn ein Umgang mit nicht-staatlichen Akteuren erfolgt bei der Wahrnehmung der genannten Aufgaben unter Berücksichtigung der Rotkreuzgrundsätze zwingend. Vielmehr zielen die Fragen darauf, ob und wann der

Umgang mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren vor Ort stattfindet, um effektiv Hilfe leisten zu können, sowie darauf, wie dieser Umgang ausgestaltet sein muss, damit er mit den Rotkreuzgrundsätzen der Unparteilichkeit und der Neutralität vereinbar ist.

Die Beziehungen zwischen den Komponenten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung und nicht-staatlichen Akteuren sind vielfältig ausgestaltet. Zum einen kommt nicht-staatlichen Akteuren die Hilfe des Roten Kreuzes zugute, sei es durch Hilfeleistungen, wie die Pflege verwundeter Kämpfer oder durch die Unterweisung in den im bewaffneten Konflikt geltenden Regeln.

Einer der Rotkreuz-Grundsätze war bereits in der Geburtsstunde der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung besonders sichtbar. Die Bewegung nahm ihren Ursprung in der Schlacht von Solferino, nach der Henry Dunant gemeinsam mit freiwilligen Helfern vor Ort die Verwundeten versorgte, ohne nach der jeweiligen Zugehörigkeit zu einer Konfliktpartei eines Verletzten zu unterscheiden. Entscheidend für diese unparteiische Hilfeleistung war allein

* Dr. Stefanie Haumer ist Rechtsreferentin im Team „Internationales Recht/Internationale Gremien“ im Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes (DRK). Der Text basiert auf einem Vortrag, der am 19. Juni 2012 im Rahmen eines vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) und dem Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) organisierten Expertenworkshops zu nicht-staatlichen Gewaltakteuren gehalten wurde. Der Text gibt die Ansicht der Verfasserin wieder und nicht notwendigerweise die Sicht des DRK.

das Maß der Not. Dieser Grundsatz der Unparteilichkeit ist bis heute ganz wesentlich für das Handeln der Komponenten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, die in ihrer Hilfeleistung nicht unterscheiden nach Nationalität, Rasse, Religion, sozialer Stellung oder politischer Überzeugung. Sie sind einzig bemüht, den Menschen nach dem Maß ihrer Not zu helfen und dabei den dringendsten Fällen den Vorrang zu geben – ganz gleich, welcher Konfliktpartei die hilfebedürftige Person angehört.

Schutz und Hilfe zu leisten für Opfer bewaffneter Konflikte hat die Staatengemeinschaft dem IKRK durch die GA als Aufgabe übertragen. Dies umfasst neben Hilfsprogrammen und dem angesprochenen Sanitätsdienst insbesondere den Suchdienst und Gefangenenbesuche. Im Jahr 2011 besuchte das IKRK mehr als eine halbe Million Personen,¹ denen die Freiheit entzogen war. Hierzu zählen insbesondere auch Mitglieder nicht-staatlicher Konfliktparteien und „politische“ Gefangene in über 70 Ländern. Die Mitarbeiter des IKRK führen die Gespräche mit den Gefangenen ohne weitere Zeugen durch. Ihnen ist Zugang zu allen Inhaftierungsplätzen zu gewähren. Um die Entwicklung der Zustände der Unterbringung nachvollziehen zu können, ist es erforderlich, derartige Besuche mehrfach zu wiederholen. Das IKRK macht sich ein Bild von den Umständen, unter denen die Gefangenen leben, und stellt den Kontakt zu Familienangehörigen her. Bilateral mit den jeweils zuständigen Behörden nimmt das IKRK die jeweilige Situation auf und versucht, eine Verbesserung der Situation der Gefangenen herbeizuführen. Mit den Informationen, die das IKRK bei diesen Besuchen erhält, geht es vertraulich um. Nur so lässt sich gewährleisten, dass eine Kooperation mit den zuständigen Behörden auch künftig möglich bleibt und das IKRK sein Mandat effektiv erfüllen kann.

Eine weitere Beziehung zwischen dem Roten Kreuz und nicht-staatlichen Akteuren besteht mit Blick auf die Verbreitungsarbeit. Die Wahrung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts und der Grundsätze der Bewegung ist eine der vornehmsten Aufgaben der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Die Verbreitung von Kenntnissen über das humanitäre Völkerrecht soll jede der Konfliktparteien erreichen, in nicht-internationalen Konflikten also auch nicht-staatliche Akteure; denn nur wer die Regeln kennt, kann sie auch einhalten. Auf Medienberichte wie zum Beispiel die am 26. Mai 2010 bei Spiegel Online² veröffentlichte Meldung „Rotes Kreuz bildet Taliban in Erster Hilfe aus“ lässt sich also nur antworten: „Ja, selbstverständlich.“ Ohne entsprechende Kenntnisse können bewaffnete Kämpfer die Pflichten, die ihnen als Konfliktpartei nach dem humanitären Völkerrecht obliegen, nicht erfüllen. Das Rote Kreuz stellt sich durch Ausbildungsmaßnahmen aber nicht auf die Seite einer Konfliktpartei. Als neutrale Organisation kommt es lediglich seiner ihm aus den GA erwachsenden Pflicht nach.

Neben den beschriebenen Beziehungen sieht sich das Rote Kreuz in seiner Arbeit mit Blick auf nicht-staatliche Akteure zudem verschiedenen Problemen ausgesetzt. Diese ergeben sich teilweise hinsichtlich der erforderlichen strikten Orientierung an den Grundsätzen der Bewegung. Ein besonders zentraler Grundsatz ist der der Neutralität. Um sich das Vertrauen aller zu bewahren, enthält sich die Internationale Rot-

kreuz- und Rothalbmondbewegung der Teilnahme an Feindseligkeiten wie auch – zu jeder Zeit – an politischen, rassischen, religiösen oder ideologischen Auseinandersetzungen. Verhandlungen werden daher mit allen Konfliktparteien geführt – selbstverständlich auch mit nicht-staatlichen Akteuren –, mit dem Ziel, zwischen den gegensätzlichen Interessen zu vermitteln. Es muss allerdings zu jedem Zeitpunkt deutlich sichtbar sein, dass das Rote Kreuz sich nicht aufseiten einer Partei am Konflikt beteiligt. Grundsätzlich ist daher seitens der Komponenten der Bewegung größte Zurückhaltung bei der Zusammenarbeit mit militärischen Einheiten einer – staatlichen ebenso wie nicht-staatlichen – Konfliktpartei an den Tag zu legen. Dies geht sogar so weit, dass ein Transportangebot der Bundeswehr für Wasseraufbereitungstanks, die nach der Flut in Pakistan im Jahr 2010 im Katastrophengebiet benötigt wurden, vom DRK abgelehnt wurde; denn die Bundeswehr ist im Nachbarland Afghanistan im Rahmen der International Security Assistance Force (ISAF) Partei eines bewaffneten Konflikts und es sollte jedenfalls der Eindruck vermieden werden, als fände eine Vermischung von militärischen und Rotkreuzaufgaben statt, beziehungsweise als stünde das DRK auf der Seite einer Konfliktpartei.

Dies zeigt nur eines der Probleme auf, die sich in der täglichen Arbeit des Roten Kreuzes vor Ort stellen. Ein weiteres Problem ergibt sich aus der Missachtung der auch für nicht-staatliche Parteien in einem bewaffneten Konflikt geltenden Regelungen des humanitären Völkerrechts. Rotkreuz-Mitarbeiter arbeiten vor Ort oft in äußerst gefährlichen Situationen. Teilweise riskieren die Delegierten bei ihrer Arbeit im Feld ihr Leben. Bei ihrem Einsatz im Konfliktgebiet in Afghanistan wurden beispielsweise Fahrzeuge, die mit dem Schutzzeichen des Roten Kreuzes markiert waren, gezielt beschossen – vermutlich von nicht-staatlichen Gewaltakteuren. Dies kann unterschiedliche Gründe haben.³ Die Pflicht zum Schutz der Sanitätsdienste besteht im humanitären Völkerrecht unabhängig von deren Kennzeichnung. Sofern keine Kennzeichnung vorgenommen wird, ist der Schutzstatus allerdings für den Gegner nicht ersichtlich. Eine mögliche Lösung dieses Problems bietet ein zeitlich begrenzter Wechsel des Schutzzeichens, also die Verwendung des Roten Halbmonds oder des Roten Kristalls anstelle des Roten Kreuzes. Ein solcher Wechsel ist rechtlich möglich, sofern sich hierdurch der Schutz des Personals verbessern lässt.

¹ Siehe International Committee of the Red Cross, Annual Report 2011, Genf 2012, <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/annual-report/icrc-annual-report-2011.htm> (12. Februar 2013).

² Y. Musharbash, Afghanistan: Rotes Kreuz bildet Taliban in Erster Hilfe aus, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,696866,00.html>, (12. Februar 2013).

³ Zum einen könnte das Rote Kreuz als christliches Zeichen missverstanden werden oder generell mit „dem Westen“ negativ in Verbindung gebracht werden. Des Weiteren ist den Angreifern möglicherweise bewusst, dass sie durch den Angriff auf ein nicht bewaffnetes Rotkreuz-Fahrzeug den schwächsten Punkt eines Konvois treffen. Schließlich ist ein rotes Kreuz weithin deutlich sichtbar und eignet sich daher besonders als Zielscheibe. Eine humanitär-völkerrechtliche Verpflichtung zur Kennzeichnung besonders geschützter Objekte oder Personen besteht nicht.

Auch in Anbetracht solcher Probleme hat sich im November 2011 das höchste Gremium der Bewegung, die Internationale Konferenz vom Roten Kreuz und Roten Halbmond unter anderem mit der Frage beschäftigt, wie sich die Einhaltung des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten verbessern lässt. Das IKRK wurde auf der Konferenz von den Vertragsstaaten der GA eingeladen, seine Forschung und Beratungen fortzusetzen, um die Wirksamkeit von Mechanismen zur Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu verbessern. Vor dem Hintergrund, dass etwa 90 % der gegenwärtigen bewaffneten Konflikte einen nicht-internationalen Charakter haben, wird hier insbesondere auch diskutiert, inwieweit bestimmte Mechanismen oder Instrumente zur Überprüfung der Einhaltung des Rechtes bewaffneter Konflikte auch nicht-staatliche Akteure umfassen sollten. Aus humanitärer Sicht und aus Sicht der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung sowie mit Blick auf die Wirksamkeit derartiger Überprüfungsinstrumente ist diese Frage eindeutig zu bejahen. Dabei ist allerdings im Hinterkopf zu behalten, dass die Staaten, die sich auf einen neuen Mechanismus oder ein neues Instrument einigen müssten, damit es im humanitären Völkerrecht zur Anwendung gelangen kann, einer rechtlichen Selbstbindung derzeit skeptisch gegenüber stehen. Dies gilt sowohl bezüglich der Schaffung eines neuen Instruments als auch bezüglich dessen Reich-

weite und insbesondere der Anwendbarkeit auf nicht-staatliche Akteure. Das IKRK soll die Teilnehmer der Internationalen Konferenz gemäß der Resolution „Strengthening legal protection for victims of armed conflicts“⁴ auf dem Laufenden halten und bei der 32. Internationalen Konferenz einen entsprechenden Bericht mit Vorschlägen vorlegen.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass sowohl das DRK als auch das IKRK – wie aufgezeigt – verschiedentlich mit nicht-staatlichen Gewaltakteuren in Verbindung stehen, insbesondere in Konfliktregionen. Diese nicht-staatlichen Akteure sind zum Beispiel Empfänger der geleisteten Hilfe oder auch Adressaten im Rahmen der Verbreitungsarbeit. Beim Umgang mit diesen sind in jedem Fall die sieben Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, insbesondere die Unparteilichkeit und die Neutralität, der rote Faden in der Arbeit von DRK und IKRK – als nicht-staatlicher Akteur sowie auch im Umgang mit diesen. ■

⁴ Vgl. OP 6 der Resolution unter: International Committee of the Red Cross, 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Resolution: Strengthening Legal Protection for Victims of Armed Conflicts, http://www.icrc.org/press/doc/press/2013/12/131202_en.htm (12. Februar 2013).

Befreiungsbewegungen im humanitären Völkerrecht

Hans-Joachim Heintze*

Insurgents and rebel groups are nowadays often referred to colloquially as liberation movements. This practice collides with the classical understanding of the status of liberation movements under international law, which is inseparably bound to the process of decolonization of the 1970s. The legitimate armed fight based on the right to self-determination has been recognized by the General Assembly of the United Nations. Hence, questions on the legal status of the fighters under international humanitarian law arise, and likewise questions regarding the legal evaluation of armed insurgencies of the last decades.

Aufständische und Rebellengruppen werden immer häufiger umgangssprachlich als „Befreiungsbewegungen“ bezeichnet. Diese Praxis steht im Missverhältnis zu dem klassischen völkerrechtlichen Verständnis des Rechtsstatus einer Befreiungsbewegung, das untrennbar mit den Dekolonialisierungsprozessen der 1970er Jahre verknüpft ist. Der legitime bewaffnete Kampf in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts wurde durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen anerkannt. Damit stellt sich zum einen die Frage nach der humanitär-völkerrechtlichen Stellung der Kämpfer, zum anderen die Frage nach der rechtlichen Beurteilung von bewaffneten Aufständen der letzten Jahrzehnte.

1. Einleitung

Am 11. Dezember 2012 erkannten die USA nach der Europäischen Union (EU) das syrische Oppositionsbündnis „Nationale Koalition“ als „legitime Vertretung des syrischen Volkes“ an.¹ Eine solche Anerkennung Aufständischer ist nach Völkergewohnheitsrecht möglich, wenn diese gemäß dem Effektivitätsgrundsatz tatsächliche Herrschaft in einem größeren geschlossenen Gebiet errungen hat.² Mit der Anerkennung wird die Grundlage für einen amtlichen Verkehr mit

* Prof. Dr. Hans-Joachim Heintze ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum und Chefredakteur der Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ (HuV-I).

¹ M. Bickel, Dachverband der Opposition: Freunde Syriens stärken Nationale Koalition, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Dezember 2012, <http://m.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/dachverband-der-opposition-freunde-syriens-staerken-nationale-koalition-11991197.html> (12. Februar 2013).

² V. Epping, Völkerrechtssubjekte, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, S. 107.

den Rebellen gelegt, um dort Interessen des Anerkennenden zu wahren. Damit unterscheidet sich die Anerkennung Aufständischer grundsätzlich von der, die gegenüber Befreiungsbewegungen ausgesprochen wurde.³ Hier geht es nicht vorrangig darum, ob die Befreiungsbewegung bereits effektiv Herrschaft ausübt. Dennoch werden Organe der Aufständischen wie die syrische „Nationale Koalition“, die sich gegen eine Diktatur und deren Unterdrückungspolitik wendet, umgangssprachlich vielfach als „Befreiungsbewegungen“ bezeichnet. Dies ist durchaus beachtlich, denn Befreiungsbewegungen wurden in den 1970er Jahren durch Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen (VN) ermächtigt, ihre Ziele durch bewaffnete Mittel zu erreichen.⁴ Zu hinterfragen ist also, ob sich gegenwärtige Aufständische auf den Rechtsstatus einer Befreiungsbewegung berufen können. Dies hätte insbesondere für das humanitäre Völkerrecht erhebliche Konsequenzen.

2. Befreiungsbewegungen und Dekolonisierung

Die Rechtsfigur der Befreiungsbewegung als neues Subjekt des Völkerrechts und als Ausdruck der grundlegenden Veränderung des Völkerrechts⁵ taucht im Zusammenhang mit der Dekolonisierung auf.⁶ Schrittweise erreichten diese Bewegungen in den 1970er Jahren zunehmende Anerkennung. Den Durchbruch brachte das Jahr 1972, als die Befreiungsbewegungen Angolas, Guinea-Bissaus und der Kapverdischen Inseln als die „authentischen Vertreter jener Gebiete“ durch die Generalversammlung gekürt wurden.⁷ 1973 folgte die Anerkennung Südrhodesiens, wobei erklärt wurde, die Zukunft des Territoriums „must be worked out with the full participation of the genuine political leaders and representatives of the national liberation movements, who are the sole and authentic representatives of the true aspirations of the people of Zimbabwe [...]“.⁸ Anerkannt wurde auch die Befreiungsbewegung Namibias.⁹ Dem Volk von Palästina wurde 1974 bestätigt, dass es das Recht habe, mit allen Mitteln seine Rechte zurückzuerlangen.¹⁰

Anders als bei der Anerkennung Aufständischer war es bezüglich der Befreiungsbewegungen unerheblich, inwieweit sie tatsächlich bereits Herrschaft über Teile des beanspruchten Gebiets ausübten. Folglich kritisierte Frowein die Anerkennung des 1973 noch nicht effektiv existierenden Staates Guinea-Bissau durch die VN-Generalversammlung¹¹ als völkerrechtlich fragwürdig und zeigte sich gegenüber der Stimmenthaltung westlicher Staaten ebenso missvergnügt wie über die zustimmende Kommentierung dieses Schrittes durch Völkerrechtler der Harvard-Universität.¹² Die Mehrheitsmeinung neigte offensichtlich der Auffassung zu, dass die traditionellen Kriterien der territorialen Effektivität tatsächlicher Machtausübung bei Befreiungsbewegungen nicht zur Anwendung kommen. Folglich wurde hinsichtlich der Anerkennung die Ausübung territorialer Kontrolle nur nach einer Fall-zu-Fall-Analyse herangezogen, zumal oftmals mehrere konkurrierende Befreiungsbewegungen aktiv waren. Eine entscheidende Rolle spielte dabei die Organisation of African Unity (OAU), die in ihrem *ad hoc* Liberation Committee eine Entscheidung über die Legitimität der Bewegung und den Anspruch auf Dekolonisierung traf. Zudem wurde der Arabischen Liga eine ähnliche Kompetenz zuge-

billigt. Auch wenn der Akt der Anerkennung als solcher keine Rechtswirkung hat, so war die Gewährung des Status einer Befreiungsorganisation doch der Ausgangspunkt für ein spezifisches rechtliches Regime.¹³ Die VN folgte der Anerkennungspraxis der Regionalorganisationen. Mit der Anerkennung erwarben die Befreiungsbewegungen den Status eines Beobachters bei den VN. Dadurch konnten die Befreiungsbewegungen bei der Willensbildung der VN mitwirken, obwohl ihnen das Auftreten im Plenum verwehrt blieb.¹⁴ Eine Ausnahme bildete allerdings die Palestine Liberation Organization (PLO), die an der Generalversammlung teilnehmen durfte und deren Mitwirkung nicht auf Probleme ihres Gebiets beschränkt wurde.¹⁵

3. Befreiungsbewegungen und Selbstbestimmungsrecht

Die VN-Deklaration über die Gewährung der Unabhängigkeit von 1960¹⁶ betrachtet den Kolonialismus als Menschenrechtsverletzung und Hindernis für den Frieden. Da die Völker das Recht auf Selbstbestimmung haben, müssen sich die Staaten der Gewaltanwendung enthalten, um die Durchsetzung dieses Rechts zu ermöglichen. 1965 unterstrich die Generalversammlung die Legitimität des Kampfes der Völker gegen die Kolonialherrschaft, äußert sich aber nicht zum Problem der Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts.¹⁷ Erst die 1974 mit 107 gegen 1 Stimme (Israel) bei 20 Enthaltungen angenommene Resolution 3246¹⁸ bezeichnet den bewaffneten Kampf als legitimes Mittel zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts. Das Selbstbestimmungsrecht berechtigt alle Völker, über ihren politischen Status selbst zu entscheiden. Insbesondere Völker unter kolonialer Unterdrückung wurden damit in den Stand versetzt, sich von der Kolonialherrschaft mit allen Mitteln zu befreien. Dies geschah hundertfach im Rahmen der Dekolonisierung und hatte eine Rechtsgrundlage in dem Umstand, dass das Territorium einer Kolonie nicht zum

³ C. Tomuschat, Die Befreiungsbewegungen in den Vereinten Nationen, in: Vereinte Nationen 22 (1974), S. 69.

⁴ UN Doc. A/RES/3246, 29. November 1974.

⁵ K. Ginther, Liberation Movements, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Amsterdam 1997, S. 211.

⁶ R. Khan, Decolonization, Rn. 11 f., in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, <http://www.mpepil.com/> (24. Dezember 2012).

⁷ UN Doc. A/RES/3113, 12. Dezember 1973.

⁸ UN Doc. A/RES/3115, 12. Dezember 1973.

⁹ UN Doc. A/RES/3111, 12. Dezember 1973.

¹⁰ UN Doc. A/RES/3236, 22. November 1974.

¹¹ UN Doc. A/RES/3061, 2. November 1973.

¹² J. A. Frowein, Der Beitrag der internationalen Organisationen zur Entwicklung des Völkerrechts, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 36 (1976), S. 148.

¹³ R. Ranjeva, Peoples and National Liberation Movements, in: M. Bedjaoui (Hrsg.), International Law: Achievements and Prospects, Den Haag 1991, S. 108.

¹⁴ UN Doc. A/RES/3280, 10. Dezember 1974.

¹⁵ UN Doc. A/RES/3237, 22. November 1974.

¹⁶ UN Doc. A/RES/1514, 14. Dezember 1960.

¹⁷ UN Doc. A/RES/2105, 20. Dezember 1965.

¹⁸ UN Doc. A/RES/3246, 29. November 1974.

Staatsgebiet der Kolonialmacht gehörte. Folglich konnte der Einwand des Schutzes der territorialen Integrität des Staates nicht gemacht werden. In heutigen Sezessionskonflikten, in denen es um die Abtrennung von Territorien von existierenden Staaten geht, sieht man sich allerdings ständig mit diesem Einwand konfrontiert. Damit stehen sich zwei gleichrangige Rechte gegenüber, die staatliche Souveränität steht gegen das Selbstbestimmungsrecht eines Volkes. In der Staatenpraxis unterstützt die internationale Gemeinschaft regelmäßig den Souveränitätsanspruch des existierenden Staates und fordert die Einhaltung des Gewaltverbots. Bei der Durchsetzung von Selbstbestimmungsforderungen spielt zweifellos der Aspekt des Staatengemeinschaftsinteresses an stabilen internationalen Beziehungen eine tragende Rolle,¹⁹ sodass letztlich eine Tendenz besteht, gemäß des *uti possidetis*-Prinzips die territoriale Integrität zu erhalten und innerstaatliche Lösungen zu finden, um Ansprüchen von Völkern oder Minderheiten zu entsprechen. Nur so lässt sich die Entstehung von so vielen substaatlichen und autonomen Gebilden erklären.²⁰ Die Dekolonisierung war folglich eine Ausnahme vom Gewaltverbot, sie wurde rechtsdogmatisch als Fall der Selbstverteidigung gegen eine permanente Aggression der Kolonialmächte gegen unterdrückte Völker angesehen. Der Einwand, Artikel 51 könne nur von Staaten und nicht von Völkern geltend gemacht werden, wurde nicht geteilt, obwohl in dieser Ausdehnung eine Gefährdung des internationalen Friedens gesehen wurde.²¹ Die Auffassung von einem Selbstverteidigungsrecht der Völker hatte sich in der VN-Generalversammlung unter Federführung Algeriens gegen den Widerstand der westlichen Staaten durchgesetzt.²² Am deutlichsten wird dies in der grundlegenden Friendly-Relations-Deklaration von 1970: „Every State has to refrain from any forcible action which deprives peoples referred to above in the elaboration of the present principle of their right to self-determination and freedom and independence. In their actions against, and resistance to, such forcible action in pursuit of their right to self-determination, such peoples are entitled to seek and to receive support in accordance with the purposes and principles of the Charter.“²³ In der Literatur wird darin eine Bestätigung der Legitimität des bewaffneten Kampfes gesehen.²⁴ Auf den Punkt bringt es Abi-Saab: „[...] liberation movements have a jus ad bellum under the Charter.“²⁵ Da es hiermit um die Anwendung militärischer Gewalt geht, stellt sich die Frage nach der Einordnung in das System des humanitären Völkerrechts.

4. Befreiungsbewegungen und humanitäres Völkerrecht

Die Anerkennung der Legitimität des bewaffneten Befreiungskampfes durch die VN-Generalversammlung im Jahre 1965 warf auch das Problem der kriegsrechtlichen Stellung der Befreiungskämpfer auf. Dieses wurde dadurch noch dringlicher als mit Resolution 2621²⁶ bekräftigt, dass Freiheitskämpfer einen Anspruch auf den Status von Kriegsgefangenen nach dem dritten Genfer Abkommen (GA) haben. Damit waren entscheidende Weichen gestellt worden, sodass Befreiungsbewegungen bei der Kodifikation der Zusatzprotokolle (ZP) von 1977 eine erhebliche Rolle spielten. Bereits hinsichtlich ihrer Teilnahme an der Diplomatischen Konfe-

renz gab es allerdings zahlreiche Diskussionen, die damit endeten, dass insgesamt elf Befreiungsbewegungen teilnahmen.²⁷ Mit ihrer Unterstützung konnte die Staatenmehrheit Artikel 1 (4) ZP I durchsetzen, der erklärt, dass internationale bewaffnete Konflikte „auch bewaffnete Konflikte, in denen Völker gegen Kolonialherrschaft und fremde Besetzung sowie gegen rassistische Regimes in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen, wie es in der Charta der Vereinten Nationen und in der Erklärung über Grundsätze des Völkerrechts betreffend freundschaftliche Beziehungen und Zusammenarbeit zwischen den Staaten im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt ist“, umfassen.²⁸ Damit unterstreicht das ZP einmal mehr die Legitimität des Kampfes gegen jede gewaltsame Aufrechterhaltung eines Zustandes, der das betreffende Volk an der Wahrnehmung seines Selbstbestimmungsrechts hindert. Der Kommentar zu diesem Artikel verweist aber ausdrücklich darauf, dass die Bestimmung des berechtigten Volkes kompliziert ist, da das Völkerrecht keine Legaldefinition des Volkes kennt. Folglich kann sich dieser Artikel nur auf die Situationen beziehen, die ausdrücklich genannt sind; diese Liste ist abschließend: „[I]t certainly covers all cases in which a people, in order to exercise its right to self-determination, must resort to the use of armed force against the interference of another people, or against a racist regime. On the other hand, it does not include cases in which, without one of these elements, a people takes up arms against authorities which it contests, as such a situation is not considered to be international.“²⁹

Die Definition ist augenscheinlich auf die bestimmte historische Situation der 1970er Jahre zugeschnitten, die durch den Ost-West-Gegensatz charakterisiert war. Der Westen tendierte dazu, den nationalen Befreiungskampf nur als eine Tarnung der sowjetisch geführten Aggression zu sehen.³⁰ Folglich erklärte Deutschland auch, dass die Bestimmung des Artikel 1 (4) ZP I „have been chosen rather with a view

¹⁹ U. Saxer, Die internationale Steuerung der Selbstbestimmung und Staatenentstehung, Berlin 2010.

²⁰ H.-J. Heintze, Wege zur Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts der Völker innerhalb von bestehenden Staaten, in: ders. (Hrsg.), Selbstbestimmungsrecht der Völker – Herausforderung der Staatenwelt, Bonn 1997, S. 16 ff.

²¹ So Argentinien am 7. August 1967 in der VN-Generalversammlung (UN Doc. A/AC.125/SR.70, 4. Dezember 1967).

²² H. A. Wilson, International Law and the Use of Force by National Liberation Movements, Oxford 1988, S. 97.

²³ UN Doc. A/RES/2625, 24. Oktober 1970.

²⁴ A. Eide, Sovereign Equality Versus the Global Military Structure: Two Competing Approaches to World Order, in: A. Cassese (Hrsg.), New Humanitarian Law of Armed Conflict, Neapel 1979, S. 25.

²⁵ G. Abi-Saab, Wars of National Liberation and the Laws of War, in: Annales d'études internationales, Nr. 3, Genf 1972, S. 100.

²⁶ UN Doc. A/RES/2621, 12. Oktober 1970.

²⁷ M. Bothe/ K. Ipsen/ K. J. Partsch, Die Genfer Konferenz über das humanitäre Völkerrecht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 38 (1978), S. 2.

²⁸ BGBl. 1990 II, S. 1550.

²⁹ Y. Sandoz/ C. Swinarski/ B. Zimmermann (Hrsg.), Commentary on the Additional Protocols, Genf 1987, S. 55, Rn. 113.

³⁰ R. A. Falk, Intervention and National Liberation, in: H. Bull (Hrsg.), Intervention on World Politics, Oxford 1984, S. 123.

to short-term political problems and objectives, and thus not fit well into a legal instrument intended to be of long term value.³¹ Interessanterweise wurde aber auf der Diplomatischen Konferenz auch argumentiert, bei der in Artikel 1 (4) ZP I genannten Situation müssten zumindest die Kriterien erfüllt werden, die für den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt in Artikel 1 ZP II niedergelegt wurden, nämlich die tatsächliche Herrschaft der nicht-staatlichen Akteure über ein Gebiet, ihre militärische Struktur und die Durchführung lang-anhaltender koordinierter militärischer Operationen. Diese hohe Anwendungsschwelle sollte zumindest auch für Befreiungsbewegungen gelten. Die Staatenpraxis folgte dieser Forderung, denn letztlich waren die von Rebellionen betroffenen Staaten immer nur dann bereit, mit den nicht-staatlichen Akteuren zu verhandeln, wenn sie tatsächliche Hoheitsgewalt ausübten. Allerdings stellte sich in diesen Fällen grundsätzlich nicht die Frage nach dem Selbstbestimmungsrecht.

Die Festlegung des Artikel 1 (4) ZP I hat zweifellos erhebliche rechtsdogmatische Bedeutung, denn damit „wurde erstmals in einem multilateralen Vertrag über das im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbare humanitäre Völkerrecht eine nicht-staatliche Verbandseinheit als partielles Völkerrechtssubjekt anerkannt“.³² In Verbindung damit steht Artikel 44 ZP I, der Angehörigen von Befreiungsbewegungen in Selbstbestimmungskonflikten den Status von Kriegsgefangenen einräumt. Hinzu kommt die Bestimmung des Artikel 96 (3), wonach die Repräsentanten einer Befreiungsbewegung einseitig erklären können, das ZP I anzuwenden. Damit bekommen sie praktisch den Status einer Vertragspartei. Allerdings wurde diese Möglichkeit von keiner Befreiungsbewegung genutzt. Stattdessen erklärte die PLO 1989 ihren Beitritt; ein Schritt, der im ZP I nicht vorgesehen ist.

5. Heutige Bedeutung

5.1. Westsahara

Der Prozess der Dekolonisierung ist grundsätzlich abgeschlossen. Von diesbezüglicher Bedeutung ist heute allerdings noch die Westsahara, eine frühere spanische Kolonie, die den VN 1961 von Spanien als Gebiet nach Kapitel XI der VN-Charta gemeldet wurde und damit einen halbautonomen Status bekam. Seit 1963 wurde es von den VN als Teil ihrer Dekolonisierungspolitik betrachtet und das Selbstbestimmungsrecht der Bewohner unterstrichen. Nach der Entdeckung großer Phosphatvorkommen im Jahre 1963 verschärfte sich der Konflikt zwischen den Nachbarstaaten, die allesamt Gebietsforderungen erhoben. Seit 1965 forderten die VN von Spanien unmittelbare Schritte im Hinblick auf die Überwindung der Kolonialherrschaft und Spanien sagte diese zu, indem es 1966 die Durchführung eines Referendums unter VN-Überwachung forderte.³³ Dennoch wurden konkrete diesbezügliche Schritte erst 1974 unternommen. Sie führten aber nicht zum Erfolg, da Marokko einen historischen Anspruch auf Westsahara geltend machte. Spanien wies ihn jedoch zurück und Marokko und Mauretanien einigten sich schließlich darauf, die Frage vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) zu klären. Sie forderten ein Rechtsgutachten zu der Frage, ob es sich bei dem von Spa-

nien kolonisiertem Gebiet der Westsahara um *terra nullius* gehandelt habe. Falls diese Frage verneint werden sollte, so solle sich der IGH auch zu den behaupteten traditionellen Bindungen zwischen Westsahara und Marokko beziehungsweise Mauretanien äußern. Damit wurden die Grundfragen des Selbstbestimmungsrechts und der Dekolonisierung nicht angesprochen. Allerdings kam der IGH bei Prüfung der historischen Bindungen zwischen Marokko beziehungsweise Mauretanien zu dem Schluss, dass keiner der beiden Staaten Ansprüche auf das Gebiet erheben könne.³⁴ Damit wurde der Selbstbestimmungswille der Bevölkerung zum ausschlaggebenden Kriterium der postkolonialen Entwicklung in dem Gebiet gemacht. Dennoch besetzten Marokko und Mauretanien 1975 das Gebiet, wogegen sich die Befreiungsbewegung Polisario, die nach dem spanischen Abzug die „Sahrawi Arab Democratic Republic“ ausgerufen hatte, mit Waffengewalt wehrte. Daraufhin zog sich Mauretanien 1979 nach einem Friedensvertrag mit der Polisario zurück.³⁵ Dennoch konnte die Polisario dort nicht die Macht auf dem gesamten Gebiet übernehmen, weil Marokko das von Mauretanien geräumte Territorium ebenfalls besetzte. Dies wurde von den VN nicht akzeptiert und 1979 erkannte die VN-Generalversammlung Polisario als Vertretung des Volkes der Sahrawi an.³⁶ Die Anerkennung erfolgte nicht zuletzt als Reaktion auf die Forderungen der OAU, die sich 1979 für eine Lösung des Konflikts auf der Basis des Selbstbestimmungsrechts des Volkes ausgesprochen und eine Waffenruhe gefordert hatte.³⁷ 1982 wurde Westsahara in die OAU aufgenommen.

1988 ernannte der VN-Sicherheitsrat einen Special Representative.³⁸ Mit Resolution 1754³⁹ ermöglichte der VN-Sicherheitsrat direkte Verhandlungen und forderte erneut die Durchführung einer Abstimmung des Volkes in Westsahara. Dazu bekräftigte er das Mandat der 1991 gebildeten VN-Mission für das Referendum in Westsahara (MINURSO⁴⁰), das seither alljährlich verlängert wurde.⁴¹ Das Ziel ist die Herbeiführung einer für die Parteien annehmbaren politischen Lösung auf der Basis des Selbstbestimmungsrechts und der VN-Charta. Zugleich werden die Probleme in den Flüchtlingslagern und die Rolle des United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) angesprochen. Mehrere von den VN einberufene Verhandlungsrunden zwischen

³¹ M. Bothe/ K. Ipsen/ K. J. Partsch, a.a.O. (Fn. 27), S. 9.

³² K. Ipsen, Humanitäres Völkerrecht und asymmetrische Konfliktparteien – ein Ausschlussbefund?, in: A. Fischer-Lescano *et al.* (Hrsg.), Frieden in Freiheit, Baden-Baden 2008, S. 460.

³³ UN Doc. A/10023/Add.5, 7. November 1975, S. 18.

³⁴ E. Riedel, Confrontation in Western Sahara in the Light of the Advisory Opinion of the ICJ, in: German Yearbook of International Law 19 (1976), S. 419 f.

³⁵ E. Trillo de Martin-Pinillos, Spain as Administering Power of Western Sahara, in: K. Arts/ P. Pinto Leite (Hrsg.), International Law and the Question of Western Sahara, Oporto 2007, S. 79 ff.

³⁶ UN Doc. A/RES/34/37, 21. September 1979.

³⁷ AHG/Dec.114 (XVI), 17. Oktober 1979.

³⁸ UN Doc. S/RES/621, 20. September 1988.

³⁹ UN Doc. S/RES/1754, 30. April 2007.

⁴⁰ MINURSO: Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un referendum au Sahara occidental.

⁴¹ UN Doc. S/RES/2044, 24. April 2012.

Polisario und Marokko scheiterten. Die Polisario beherrscht etwa ein Drittel des Landes, zwei Drittel sind durch Marokko besetzt.⁴²

Auf das humanitäre Völkerrecht wird in Resolution 2044⁴³ nicht eingegangen, obwohl es nach Artikel 1 (4) ZP I durchaus anwendbar ist.⁴⁴ Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass 1991 durch die VN ein Waffenstillstand zwischen der Befreiungsbewegung und Marokko ausgehandelt wurde. Gleichwohl „the legal situation between Morocco and the Polisario Front is still one of armed conflict, and the situation of the former Western Sahara is one of occupation“.⁴⁵

Seither geht es um eine Verhandlungslösung, die von der internationalen Gemeinschaft unterstützt wird. Wie stark die Zustimmung ist, wird daran deutlich, dass von den rund 80 Staaten, die Westsahara anerkannt hatten, etwa 30 die Anerkennung zurückzogen, um diesen Prozess nicht zu behindern. Dennoch ist der Einschätzung Marauhns zuzustimmen: „What is worrying about the conflict is that after nearly 20 years of UN activities the core question of sovereignty and territorial independence has not been solved.“⁴⁶ Dies ist umso bedenklicher als die ursprüngliche Begründung der Ablehnung der Polisario durch die USA – sie wurde im Kalten Krieg durch Kuba und Libyen unterstützt – heute nicht mehr einschlägig ist.⁴⁷ Auch die in den USA verschiedentlich artikulierte Forderung, die Polisario als terroristische Organisation einzustufen,⁴⁸ löst das Problem der unvollendeten Dekolonisierung nicht. Daher bleibt Westsahara somit die letzte Kolonie Afrikas und Marokko ist als Besatzungsmacht mit allen Pflichten aus der Haager Konvention von 1907 und dem GA IV anzusehen.⁴⁹ Fortbestehen bleibt der Anspruch des Volkes auf die Durchsetzung seines Selbstbestimmungsrechts, selbst wenn dies in der Form einer Autonomielösung erreicht werden sollte.⁵⁰ Aus der Sicht der Bedeutung von Befreiungsbewegungen ist zu unterstreichen, dass die Polisario an den Verhandlungen zur Beilegung des Konflikts beteiligt war und somit allgemeine Anerkennung erfahren hat.

5.2. Palästina

Im Sechstagekrieg 1967 besetzte Israel neben der ägyptischen Halbinsel Sinai und den syrischen Golanhöhen auch das Gebiet östlich der Waffenstillstandslinie von 1949 (Green Line), das unter britischem Mandat zu Palästina gezählt wurde. Neben diesem als Westbank bezeichneten Gebiet besetzte Israel auch den Gazastreifen und Ostjerusalem. Durch den VN-Sicherheitsrat wurden die Besetzungen als völkerrechtswidrig bezeichnet.⁵¹ Der Besetzung trat insbesondere die PLO entgegen, die 1964 in Kairo als Dachorganisation verschiedener palästinischer Zusammenschlüsse gebildet worden war. Sie etablierte sich als Vertreterin des palästinensischen Volkes und wurde als solche auch durch die VN-Generalversammlung 1974 anerkannt.⁵² Im Rahmen des Autonomieabkommens wurde die PLO 1995 auch durch Israel als Vertreterin des palästinensischen Volkes anerkannt.⁵³ In der in diesem Zusammenhang abgegebenen „Declaration of Principles“ hieß es: „[T]hat it is time to put an end to decades of confrontation and conflict, recognize their mutual legitimate and political rights.“⁵⁴ In diesem Zusammenhang wurde Bezug genommen auf die Sicherheitsratsresolu-

tion 242⁵⁵, die den Rückzug der israelischen Streitkräfte aus den 1967 besetzten Gebieten vorsah.

1989 erklärte die PLO gegenüber der Schweizer Regierung, sie wolle den GA und ZP beitreten. Diese erklärte, sie könne nicht entscheiden, ob die PLO-Erklärung als Instrument des Beitritts anzusehen sei, sodass letztlich die einseitige PLO-Erklärung über Anwendung der GA und des ZP I von 1982 fortgelten solle.⁵⁶ Die PLO reihte sich mit dieser Erklärung in die der traditionellen Befreiungsbewegungen gegen koloniale Unterdrückung ein (African National Congress (ANC), South-West Africa People's Organisation (SWAPO) und Eritrean People's Front).⁵⁷

Es unterliegt keinem Zweifel, dass die Autoren des Artikel 1 (4) ZP I genau die Situation der Palästinenser bei der Kodifizierung im Auge hatten, denn der dort gebrauchte Ausdruck „alien occupation“ erfasst nicht die klassische kriegerische Besetzung, wonach ein Gebiet eines Staates durch einen anderen Staat besetzt ist, sondern „covers cases of partial or total occupation of a territory which has not yet been fully formed as a State“.⁵⁸ Die Anwendung dieser Bestimmung auf den Konflikt zwischen Israel und den Palästinensern bereitet allerdings Probleme, da Israel das ZP I nicht ratifiziert hat und eine gewohnheitsrechtliche Geltung bestritten wird.⁵⁹ Dies wird in der Literatur bedauert, da es die Einordnung des Konflikts in das System des humanitären Völkerrechts erleichtert hätte.⁶⁰ Gleichwohl geht selbst der

⁴² Vgl. T. Pierlings, Zum Westen (fast) nichts Neues, in: J. Menzel *et al.* (Hrsg.), *Völkerrechtssprechung*, Tübingen 2005, S. 140 ff.

⁴³ UN Doc. S/RES/2044, 24. April 2012.

⁴⁴ ZP I trat für Marokko am 3. Juni 2011 in Kraft.

⁴⁵ J. Aura Estapa, Western Sahara: A Solution for the Conflict on the Basis of Full Respect for International Law, in: K. Arts/ P. Pinto Leite (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 35), S. 322.

⁴⁶ T. Marauhn, Sahara, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, <http://www.mpepil.com/> (31. Dezember 2012).

⁴⁷ Y. H. Zoubir, Geopolitics and Realpolitik as Impediments to the Resolution of Conflict and Violations of International Law: The Case of Western Sahara, in: K. Arts/ P. Pinto Leite (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 35), S. 291.

⁴⁸ Siehe C. Chinkin, Western Sahara and the UN Second Decade of Decolonization, in: K. Arts/ P. Pinto Leite (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 35), S. 339.

⁴⁹ P. Wrangé, The Swedish Position on Western Sahara and International Law, in: K. Arts/ P. Pinto Leite (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 35), S. 300.

⁵⁰ A. El Ouali, *Territorial Integrity in a Globalizing World*, Berlin 2012, S. 368.

⁵¹ UN Doc. S/RES/298, 25. September 1971.

⁵² UN Doc. A/RES/3210, 14. Oktober 1974.

⁵³ *International Legal Materials* 36 (1997), S. 551.

⁵⁴ Zit. nach L. Takkenberg, *The Status of Palestinian Refugees in International Law*, Oxford 1998, S. 261.

⁵⁵ UN Doc. S/RES/242, 22. November 1967.

⁵⁶ Vgl. S. Sivakumaran, *Binding Armed Opposition Groups*, in: *International and Comparative Law* 55 (2006), S. 387.

⁵⁷ Vgl. A. Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford 2006, S. 273.

⁵⁸ Y. Sandoz/ C. Swinarski/ B. Zimmermann (Hrsg.), *Commentary on the Additional Protocols*, Genf 1987, S. 54, Rn. 112.

⁵⁹ L. Schmidt, *Das humanitäre Völkerrecht in modernen asymmetrischen Konflikten*, Berlin 2012, S. 108.

⁶⁰ D. Kretzmer, *Targeted Killing of Suspected Terrorists: Extra-Judicial Executions or Legitimate Means of Defense?*, in: *European Journal of International Law* 16 (2005), S. 210.

israelische Gerichtshof ebenso wie viele Autoren von dem internationalen Charakter des Konflikts aus.⁶¹ Bredt plädiert für eine evolutionäre Auslegung des Begriffs internationaler bewaffneter Konflikt und meint, dass sich die Anwendbarkeit aus Artikel 2 (2) GA IV ergibt, weil es sich bei den durch Israel besetzten Gebieten um Gebiete handele, die unter diese Bestimmung fallen.⁶² Auch Schmidt kommt im Wege der dynamischen Auslegung zu dem Schluss, dass es sich um einen internationalen bewaffneten Konflikt handele, auf den Bestimmungen des ZP I anwendbar seien, obwohl der Vertrag durch Israel nicht ratifiziert wurde. Letztlich leitet er dies aus dem Völkergewohnheitsrecht her.⁶³

Diese Einschätzung wird Artikel 1 (4) ZP I gerecht. Die partielle Völkerrechtssubjektivität der Palästinenser leitet sich aus dem Selbstbestimmungsrecht dieses Volkes her. Die PLO ist das anerkannte Vertretungsorgan dieses Volkes.⁶⁴ Mit der Autonomiebehörde besteht ein handlungsfähiges Selbstverwaltungsorgan, sodass Palästina zumindest staatsähnliche Qualität hat. Freilich hat die Schaffung des autonomen Gebildes noch nicht zur Entstehung eines Staates geführt, sodass Artikel 1 (4) ZP I immer noch anwendbar wäre. Verändern würde sich die Situation allerdings, wenn Palästina ein Staat wäre, denn dann handelte es sich zweifelsfrei um einen internationalen bewaffneten Konflikt zwischen Israel und Palästina. Offen ist allerdings die Frage nach der Staatsqualität Palästinas. Darüber gibt es jedoch keine letztliche Festlegung. Das Völkerrecht kennt keine Legaldefinition des Staates, sondern orientiert sich an den Kriterien der Montevideo-Konvention von 1933. Demnach hat ein Staat eine ständige Bevölkerung, ein definiertes Staatsgebiet, eine Regierung und die Fähigkeit, mit anderen Staaten in Beziehungen zu treten. Hinsichtlich Palästinas stellt sich insbesondere die Frage, ob der „Staat“ tatsächlich eine effektive Regierung hat, denn die Palästinensische Autonomiebehörde übt in Gaza keine Hoheit aus. Auch erscheint problematisch, ob Palästina in Beziehungen zu anderen Staaten treten kann, denn bislang lehnen immer noch wichtige Staaten solche Beziehungen auf zwischenstaatlicher Ebene ab. Andererseits haben immerhin mehr als 130 Staaten Palästina als Staat anerkannt. Mit der Anerkennung haben diese Staaten ausgedrückt, dass Palästina ein Staat ist und sie zwischenstaatliche Beziehungen unterhalten wollen. Gleichwohl begründet der einseitige Akt der Anerkennung nur im bilateralen Verhältnis Auswirkungen und es zeigt sich einmal mehr, dass es schlussendlich jedem Staat obliegt, eine Entscheidung über die staatsrechtliche Qualität der anzuerkennenden Einheit zu treffen.⁶⁵

Die Aufwertung Palästinas zum Beobachterstaat in den VN erfolgte am 29. November 2012 durch Resolution 67/19⁶⁶ der VN-Generalversammlung, die mit 138 Ja-Stimmen bei 7 Gegenstimmen und 3 Enthaltungen angenommen wurde. Darin wird das Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes und Unabhängigkeit in einem Staat Palästina in einem Territorium, das seit 1967 besetzt ist, bekräftigt. Die rechtliche Konsequenz der an sich politischen Charakter tragenden Resolution besteht darin, dass Palästina zukünftig nicht mehr nur den Status eines Beobachters bei den VN, sondern eines Nichtmitgliedstaates hat. Die logische Folge wäre nun an sich, dass Palästina in die Weltorganisation aufgenommen werden würde, zumal es im September 2011

einen dahingehenden Antrag gestellt hatte.⁶⁷ Allerdings konnte sich der Sicherheitsrat bislang nicht zu einer Empfehlung der Aufnahme durchringen, sondern vertagte die Angelegenheit auf unbestimmte Zeit.⁶⁸

Somit stellt sich die Frage nach den Konsequenzen der kollektiven Anerkennung der Staatlichkeit Palästinas durch die Generalversammlung bezüglich des humanitären Völkerrechts. Nimmt man die Staatsqualität Palästinas an, so wäre der Nahostkonflikt nicht länger ein Anwendungsfall des Artikel 1 (4) ZP I, sondern ein „normaler“ internationaler bewaffneter Konflikt zwischen zwei Staaten. Die Konsequenz für Israel läge auf der Hand: Das Argument, die Regeln des ZP I seien nicht anwendbar, weil der Vertrag nicht durch Israel ratifiziert wurde und Befreiungsbewegungen folglich nicht den Status einer Partei in einem internationalen bewaffneten Konflikt hätten, wäre nicht mehr vorzubringen. Stattdessen handelte es sich zweifelsfrei um einen internationalen bewaffneten Konflikt, in dem die völkergewohnheitsrechtlichen Bestimmungen durch Israel anzuwenden wären.⁶⁹

6. Schlussfolgerung

Die von Ginther 1982 aufgeworfene Frage: „Do liberation movements represent the emergence of a new (albeit transitory) area of an international law of decolonization?“⁷⁰ scheint heute beantwortet. Die Bestimmung des Artikel 1 (4) ZP I spielt nur noch eine marginale Rolle im heutigen Völkerrecht. Der Begriff der Befreiungsbewegung, wie er in Artikel 1 (4) ZP I verwendet wurde, ist auf den klassischen Kolonialismus, die durch Israel besetzten palästinensischen Gebiete und die Apartheid beschränkt. Auf sonstige Aufständische oder Bewegungen zur Überwindung undemokratischer und autoritärer Regime, wie zum Beispiel den Arabischen Frühling, ist Artikel 1 (4) ZP I nicht anwendbar. Ihre Mitglieder sind somit keine Kombattanten und können auch den Sekundärstatus von Kriegsgefangenen nicht beanspruchen.⁷¹ ■

⁶¹ C. Tomuschat, Gezielte Tötungen (Targeted Killings), zugleich ein Kommentar zum Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 9. Juni 2004, in: Vereinte Nationen 52 (2004), S. 138.

⁶² F. Bredt, Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts im Palästina-Konflikt, Berlin 2009, S. 245.

⁶³ L. Schmidt, a.a.O. (Fn. 59), S. 112.

⁶⁴ A. F. Kassim, Palestine Liberation Organization (PLO), Rn. 7 ff. in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, <http://www.mpepil.com/> (31. Dezember 2012).

⁶⁵ C. Schaller, Palästinas Aufwertung zum Beobachterstaat in den Vereinten Nationen, in: SWP-Aktuell 73/2012.

⁶⁶ UN Doc. A/RES/67/19, 4. Dezember 2012.

⁶⁷ UN Doc. S/2011/592, 23. September 2011.

⁶⁸ UN Doc. S/2011/705, 11. November 2011.

⁶⁹ Das ZP I gibt weithin völkergewohnheitsrechtliche Bestimmungen wieder, wie die Customary International Law Study des IKRK zeigt. Vgl. International Committee of the Red Cross (Hrsg.), Customary International Humanitarian Law, Cambridge 2005.

⁷⁰ K. Ginther, a.a.O. (Fn. 5), S. 214.

⁷¹ Zum Gesamtproblem: C. Schaller, Humanitäres Völkerrecht und nicht-staatliche Gewaltakteure, in: SWP-Studie S 34/2007, S. 17.

Die Anerkennung oppositioneller Gruppen in den Fällen Libyen (2011) und Syrien (2012)

Pierre Thielbörger*

The article identifies four categories for the recognition of opposition groups in international law, arguing that some of the recognitions of democratic opposition groups in Libya and Syria in 2011 and 2012 were in violation of international law, in particular the sovereign equality of States laid down in Art. 2(1) of the Charter of the United Nations. A justification of such illegal recognitions as countermeasures against severe human rights violations committed by authoritarian regimes is generally possible, but can be assumed only in exceptional cases.

Der Beitrag identifiziert zunächst vier Kategorien der Anerkennung oppositioneller Gruppen im Völkerrecht. In der folgenden Analyse erweisen sich einige der Anerkennungen von demokratischen Oppositionsgruppen in Libyen und Syrien in den Jahren 2011 und 2012 als völkerrechtswidrig, insbesondere als Verstoß gegen das zwischenstaatliche Interventionsverbot (Art. 2 Nr. 1 VN-Charta). Eine Rechtfertigung solcher tatbestandlich völkerrechtswidriger Anerkennungen als Gegenmaßnahmen zu massiven Menschenrechtsverletzungen diktatorischer Regime ist zwar grundsätzlich möglich, kommt indes aber nur in Ausnahmefällen in Betracht.

1. Einleitung

Bereits 1943 fragte sich Sir Winston Churchill: „Was bedeutet schon ‚Anerkennung‘? Ich kann einen Mann als Herrscher oder als Trödler anerkennen. Ohne klare Definition ist jede Anerkennung wertlos.“¹ Auch im Völkerrecht bedarf das Rechtsinstitut der Anerkennung klarer Regeln, um bedeutungsvoll zu sein.

Oppositionelle Gruppen werden im Völkerrecht zunehmend durch andere Staaten „anerkannt“. Dahinter steckt meist der politisch motivierte Versuch, oppositionellen Gruppen – die den menschenrechtlichen Wertekanon oftmals lauter singen als so manch’ diktatorisches Regime – Rückenwind in ihre demokratischen Segel zu blasen. Dass diese politisch wohl gemeinten Anerkennungen leicht einen Verstoß gegen geltendes Völkerrecht darstellen, wird indes oft übersehen oder zumindest selten diskutiert. Dieser Artikel untersucht die Fälle der Anerkennung oppositioneller Gruppen in Libyen (2011) und Syrien (2012) und geht dabei drei Fragen nach: erstens, welche Formen der Anerkennung oppositioneller Gruppen lassen sich im Völkerrecht identifizieren und welchen Regeln haben sie jeweils zu folgen; zweitens, welchen dieser Kategorien sind die Anerkennungen der Opposition in Libyen und Syrien 2011 beziehungsweise 2012 zuzuordnen und beachteten oder überschritten die Anerkennungen jeweils die zuvor identifizierten Regeln; und drittens, welcher Trend lässt sich im Angesicht dieser jüngsten Entwicklungen mit Blick auf die völkerrechtliche Anerkennungspraxis oppositioneller Gruppen ausmachen und wie ist dieser Trend juristisch zu würdigen?

2. Das Institut der Anerkennung im Völkerrecht

Der Anerkennung von *Staaten* kommt im Völkerrecht zunächst traditionell keine gesteigerte Bedeutung zu: Sie ist deklaratorisch, nicht konstitutiv.² Was einen Staat (das zentrale Völkerrechtssubjekt) ausmacht, entscheidet nach herrschender Meinung nicht die Anerkennung durch andere Staaten, sondern die von Georg Jelinek begründete Drei-Elementen-Lehre.³ Sie spricht einer Entität nur dann Staats-

qualität zu, wenn sie über ein abgegrenztes Staatsgebiet und über ein sich selbst als Lebens- und Schicksalsgemeinschaft begreifendes Staatsvolk verfügt, über die ein Regime eine ausreichende organisatorische und militärische Kontrolle (Staatsgewalt) ausübt. Die Gegenmeinung, die zusätzlich die durch Anerkennung anderer Staaten erlangte Fähigkeit voraussetzt, Beziehungen mit anderen Staaten zu unterhalten,⁴ hat sich im Völkerrecht nicht durchgesetzt.

Sehr wohl relevant wird die Anerkennung im Völkerrecht immer dann, wenn nicht die Staatlichkeit selbst infrage steht, sondern wenn mehrere Gruppen (etwa nach Neuwahlen mit unklarem Ausgang oder nach einem Coup d’Etat) den Anspruch erheben, für einen Staat völkerrechtliche Befugnisse wahrzunehmen. Die Reaktion, über die in einem solchen Fall die einzelnen Staaten abzuwägen haben, wird dann leicht zur juristischen Gratwanderung. Auf der einen Seite steht das Bedürfnis nach Rechtssicherheit, diejenigen Organe, die (insbesondere) nach dem Recht der Staatenverantwortlich-

* Der Autor ist Juniorprofessor am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) und an der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum. Er dankt seinen Mitarbeitern Maresa Schneider, Maike Heße, Stephan Koloß und Tobias Ackermann für die Unterstützung bei der Recherche und dem Editing für diesen Artikel. Der Aufsatz beruht auf einem Vortrag, den der Autor am 19. Juni 2012 am Deutschen Institut für Menschenrechte (DIM) gehalten hat. Der Verfasser dankt allen Teilnehmern für die anregende Diskussion, die die Ausarbeitung dieses Artikels wesentlich inspiriert hat. Letzter Besuch der zitierten Webseiten war am 12. Februar 2013.

¹ Originalzitat: „What does recognition mean? One can recognize a man as an Emperor or as a Grocer. Recognition is meaningless without a defining formula“. Übersetzung durch den Autor. Fundstelle bei Foreign Relations of the United States, 1943, Vol. II: Europe, S. 173.

² A. von Arnould, Völkerrecht, Heidelberg 2012, Rn. 93; J. Crawford, Brownlie’s Principles of Public International Law, 8. Aufl., Oxford 2012, S. 144-146; S. Talmon, Kollektive Nichtanerkennung illegaler Staaten, Tübingen 2006, S. 218; Gutachten Nr. 1a und 10 der Badinter-Kommission, Conference in Yugoslavia, Arbitration Commission, Opinion No. 1, in: International Law Reports 92 (1991), S. 162-163, 206-208.

³ G. Jelinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage, Berlin 1914.

⁴ Konvention von Montevideo, Art. 1(d), in: League of Nations Treaty Series (1933), Vol. 165, S. 19.

keit für einen Staat zurechenbar handeln können⁵ und deren Vertreter nach Diplomatenrecht anzuerkennen sind,⁶ klar zu benennen; auf der anderen Seite lauert die Gefahr, durch falsche oder verfrühte Anerkennung einen Verstoß gegen das zwischenstaatliche Interventionsverbot aus Artikel 2 Nr. 1 der Charta der Vereinten Nationen (VNCh) zu begehen. Die Anerkennung oppositioneller Gruppen durch andere Staaten kann dabei explizit oder auch konkludent (etwa durch Aufnahme diplomatischer Beziehungen) erfolgen.⁷ In der Praxis lassen sich vier Kategorien der Anerkennung oppositioneller Gruppen im Völkerrecht identifizieren, die im Folgenden dargestellt werden.⁸

2.1. Anerkennung als bloßer Gesprächspartner

Die „Anerkennung als bloßer Gesprächspartner“ (sog. „interlocutor“) ist ein politischer und diplomatischer Akt, hat allerdings keine völkerrechtliche Bedeutung.⁹ Sie signalisiert, dass die jeweilige Gruppierung ein erwägenswertes Anliegen verfolgt und sie für die Erreichung des Anliegens als relevant erscheint. Über die Frage von möglichen völkerrechtlichen Rechten und Pflichten ist damit hingegen nichts gesagt, denn Staatenvertreter sprechen regelmäßig auch mit diversen Parteien, die nicht Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sind (etwa Interessenvertreter der Wirtschaft oder der Zivilbevölkerung). „Sprechen“ kann man mithin auch mit einem völkerrechtlichen *nullum*. Insofern kann die Anerkennung als Gesprächspartner grundsätzlich nicht als Verletzung des zwischenstaatlichen Interventionsverbotes nach Artikel 2 Nr. 1 VNCh gewertet werden.

2.2. Anerkennung als Kriegspartei

Anders verhält es sich mit der „Anerkennung als Kriegspartei“. Wird eine oppositionelle Gruppe als Kriegspartei anerkannt, so führt dies zur Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts, insbesondere des 2. Zusatzprotokolls (ZP II) der Genfer Abkommen (GA).¹⁰ Für die oppositionelle Gruppe bedeutet die Anerkennung als kriegsführende Partei eine rechtliche Aufwertung ihres Status.¹¹ Diese Form der Anerkennung verhindert, dass ein rechtsfreier Raum zugunsten des Staates und zulasten der oppositionellen Gruppe entsteht.¹² Denn ein Aufstand ist nach herrschendem Verständnis zunächst innere Angelegenheit des betroffenen Staates.¹³ Der betroffene Staat darf die Rebellen dementsprechend wie einheimische Rechtsbrecher behandeln; sie werden erst dann zu Personen, die im Sinne des Völkerrechts Krieg führen, wenn sie als Kriegspartei anerkannt werden.¹⁴ Dazu muss die aufständische Gruppe die tatsächliche Herrschaft über ein größeres geschlossenes Gebiet innehaben; sie muss über eine verantwortliche und organisierte Führung verfügen, die die öffentliche Ordnung und die Verpflichtungen der Aufständischen grundsätzlich gewährleisten kann; und der Konflikt muss dem Umfang, der Intensität und der Art seiner Austragung nach einem internationalen Konflikt entsprechen.¹⁵ Zusätzlich muss die oppositionelle Gruppe bereit und fähig sein, den Konflikt nach den Regeln des humanitären Völkerrechts auszutragen.¹⁶ Die Anerkennung als kriegsführende Partei hat also, anders als die Anerkennung als Gesprächspartner, durchaus rechtliche Konsequenzen.

2.3. Anerkennung als (legitime) Vertretung eines Volkes

Einige Stimmen in der Literatur¹⁷ machen als dritte (eigenständige) Kategorie der Anerkennung einer oppositionellen Gruppe die „Anerkennung als Vertretung eines Volkes“ geltend. In der gegenwärtigen Praxis ist diese Form der Anerkennung zunehmend relevant, lässt sich juristisch aber schwer fassen. Zum einen knüpft sie an den Begriff des Volkes (und nicht denjenigen des Staates) an. Der Staatsbegriff ist der geläufigere und besser untersuchte Bezugspunkt im Völkerrecht, wohingegen Völker nur in ihrem Selbstbestimmungsrecht¹⁸ als Völkerrechtssubjekte anerkannt werden. Zum anderen sind diejenigen Kriterien, die einer Gruppe die Befugnis verleihen, ein Volk zu vertreten, entweder nicht ausreichend geklärt oder eine Frage des nationalen Rechts. In der Regel wird eine Anerkennung als Vertreter eines Volkes mithin als politisch motivierter Versuch zu verstehen sein, einer bestimmten Gruppe Legitimität auszusprechen und auf deren fortschreitende internationale Akzeptanz hinzuwirken. Immerhin wird man aber annehmen müssen – da es grundsätzlich eigene Sache eines jeden Volkes ist, seine

⁵ VN-Völkerrechtskommission, Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001, Art. 4-11.

⁶ J. Salmon, Representatives of States in International Relations, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, <http://www.mpepil.com/>.

⁷ J. A. Frowein, Recognition, Rn. 9, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, <http://www.mpepil.com/>; S. Talmon, Recognition of Governments in International Law, Oxford 1998, S. 23 ff. Vgl. auch Tinoco Claims Arbitration (Großbritannien/Costa Rica), in: United Nations Reports of International Arbitral Awards (1923), Vol. I, S. 369.

⁸ Die Fallgruppe der „Anerkennung als Kriegspartei“ wird in den im Folgenden untersuchten Fällen nicht relevant. Sie ist nur um der Vollständigkeit willen mitaufgeführt.

⁹ S. Talmon, Recognition of the Libyan National Transitional Council, in: American Society of International Law Insights 15 (2011).

¹⁰ T. Schweisfurth, Völkerrecht, Tübingen 2006, S. 490.

¹¹ A. von Arnould, a.a.O. (Fn. 2), Rn. 278, der aber argumentiert, dass angesichts der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt diese „Aufwertung“ zunehmend an Bedeutung verliert. Siehe auch T. Schweisfurth, a.a.O. (Fn. 10), S. 31.

¹² G. Dahm *et al.*, Völkerrecht, Band I, Berlin 2002, § 111 S. 296; C. Zorgbibe, Sources of the Recognition of Belligerent Status, in: International Review of the Red Cross 17 (1977), S. 111 ff.

¹³ Vgl. Art. 1 Nr. 2 Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (ZP II). Siehe auch W. Heintschel von Heinegg, Casebook Völkerrecht, München 2005, S. 315.

¹⁴ A. von Arnould, a.a.O. (Fn. 2), Rn. 1178 ff.

¹⁵ Art. 1 ZP II. Siehe auch A. von Arnould, a.a.O. (Fn. 2), Rn. 1171.

¹⁶ Art. 1 ZP II.

¹⁷ S. Talmon, a.a.O. (Fn. 9), Abs. 5 ff.; in diesem Sinne auch: D. Akande, Which Entity is the Government of Libya and Why does it Matter?, EJIL: Talk!, 16. Juni 2011, <http://www.ejiltalk.org/which-entity-is-the-government-of-libya-and-why-does-it-matter/>, Abs. 3 ff.

¹⁸ Niedergelegt etwa in Art. 1 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) und Art. 1 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. Dazu S. Oeter, Selbstbestimmungsrecht im Wandel, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 52 (1992), S. 741-780; und H.-J. Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Minderheitenrechte im Völkerrecht, Baden-Baden 1994; U. Saxer, Die internationale Steuerung der Selbstbestimmung und der Staatsentstehung, Berlin/Heidelberg 2010.

Vertretung selbst zu bestimmen –, dass in bestimmten Fällen eine solche Anerkennung zu einer Verletzung des zwischenstaatlichen Interventionsverbot nach Artikel 2 Nr. 1 VNCh führen kann.

Nach dieser Auffassung soll es einen erheblichen Unterschied machen, ob eine oppositionelle Gruppe als Vertretung eines Staates (zum Beispiel „Vertretung des libyschen Volkes“) oder als Vertretung eines Volkes (zum Beispiel „Vertretung Libyens“) anerkannt wird.¹⁹ Nur die erstgenannte Form der Anerkennung deutet eine völkerrechtliche Vertretungsbefugnis an; die zweite Form der Anerkennung lasse den völkerrechtlichen Status des alten Regimes hingegen unangetastet.²⁰ Insofern lassen sich Parallelen zur Anerkennung der Palästinensischen Befreiungsorganisation (Palestine Liberation Organization, PLO) in den 1970er Jahren als „die Vertretung des palästinensischen Volkes“ („the representative of the Palestinian people“)²¹ ziehen, die zweifelsohne keine Anerkennung des palästinensischen Staates darstellt.²² Die Anerkennung als Vertretung eines Volkes ist demnach ein Mittelweg;²³ Staaten können sich zu einer sich verändernden Lage in einem Staat äußern, ohne dabei bereits die Anerkennung einer neuen Regierung auszusprechen. Diese Form der Anerkennung lässt sich insofern weder der Anerkennung als Regierung (dazu sogleich) noch der Anerkennung als kriegsführende Partei zuordnen. Sie muss als eine Anerkennung *sui generis* angesehen werden.

Die Voraussetzungen einer solchen Anerkennung sind indes noch nicht abschließend geklärt. Insbesondere die Frage, wie viel Rückhalt in und Unterstützung aus der Bevölkerung nötig sind, bedarf weiterer Untersuchung. Talmon schlägt vor, auf die bereits in den 1960er Jahren von der Organisation für Afrikanische Einheit (eine Vorläuferorganisation der Afrikanischen Union) entwickelten Kriterien für die Anerkennung von nationalen Befreiungsbewegungen als sogenannte „United Action Front“ zurückzugreifen.²⁴ Danach wäre Vertreter eines Volkes nur eine Gruppe, die eine breite Basis hat, eine große Anhängerschaft und die Unterstützung des (ganzen) Volkes hinter sich eint und dabei zugleich eine beachtliche Kampfstärke aufweist.²⁵ Die Anerkennung einer Gruppe als (legitimer) Vertreter eines Volkes wäre demnach als Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates (Artikel 2 Nr. 1 VNCh) nicht rechtmäßig, wenn die entsprechenden Voraussetzungen nicht vorliegen.

2.4. Anerkennung als Regierung

Schließlich besteht noch die Möglichkeit der „Anerkennung einer neuen Regierung“ eines Staates. Sie bedeutet die Anerkennung der alleinigen Vertretungsbefugnis auf internationaler Ebene; im Gegenzug bedeutet sie zugleich die Aberkennung der Vertretungsbefugnisse der alten Regierung.²⁶ Insbesondere im Anschluss an einen Coup d'Etat wird eine solche Anerkennung nötig, wenn unklar ist, welche Gruppe die neue Regierung stellt. Entscheidendes Abgrenzungsmerkmal ist dabei wiederum die Drei-Elementen-Lehre von Georg Jelinek: Nur diejenige Gruppe, die die effektive Kontrolle über Staatsgebiet und Staatsvolk ausübt, hat die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis inne.²⁷ Die effektive Kontrolle bezeichnet dabei insbesondere, dass die neue Regierung die tatsächliche Herrschaft über das Staatsterritorium ausübt

(unter anderem über den Verwaltungsapparat); dass kein erheblicher Widerstand mehr gegen die neue Regierungsgewalt erkennbar ist; und dass die neue Regierung, unerheblich aus welchem Grund, von einem nennenswerten Teil der Bevölkerung unterstützt wird.²⁸

Zu nennen ist schließlich noch die zunehmend veraltete²⁹ Unterscheidung zwischen der Anerkennung als *de facto*-Regierung, die eine vorläufige Anerkennung von faktisch erlangter Herrschaft bezeichnet,³⁰ und die Anerkennung als *de jure*-Regierung, die die (endgültige) Anerkennung als Regierung des Staates meint.³¹ Im Nachgang einer Revolution wird die neue Regierung häufig als *de facto*-Regierung anerkannt, während die alte Regierung *de jure*-Regierung bleibt.³² Erst wenn der Ausgang des Konflikts vorhersehbar für die neue Regierung endgültig entschieden ist und die alte Regierung keine erhebliche Kontrolle mehr ausübt, darf die *de facto*-Regierung auch als *de jure*-Regierung anerkannt werden.³³ Erfolgt die Anerkennung einer Gruppe, die die Kontrolle nicht effektiv in diesem Sinne ausübt, so bedeutet dies wiederum einen Verstoß gegen das zwischenstaatliche Interventionsverbot aus Artikel 2 Nr. 1 VNCh.

3. Die Anerkennung oppositioneller Gruppen in Libyen 2011

Zunächst wird im Folgenden die Anerkennung oppositioneller Gruppen in Libyen während der demokratischen Revolution 2011 untersucht.

¹⁹ S. Talmon, a.a.O. (Fn. 9), Abs. 8.

²⁰ *Id.*, Abs. 7.

²¹ UN Doc. A/RES/3236, 22. November 1974.

²² S. Talmon, a.a.O. (Fn. 9), Abs. 6; S. Talmon, a.a.O. (Fn. 7), S. 17. Zur jüngsten Anerkennung Palästinas als Beobachterstaat bei den VN, siehe A. Schwarz, Die Anerkennung Palästinas als Beobachterstaat: Die Frage der Staatlichkeit und der Zugang zur internationalen Gerichtsbarkeit, in: IFHV (Hrsg.), Bofaxe Nr. 419D, 7. Dezember 2012.

²³ D. Akande, a.a.O. (Fn. 17), Abs. 3 („middle position“).

²⁴ S. Talmon, a.a.O. (Fn. 9), Abs. 10. Vgl. General Report of the Goodwill Mission of the Coordinating Committee for the Liberation of Africa to the Angolan Nationalists, Léopoldville, 13.-18. Juli 1964, abgedruckt in: John A. Marcum, The Angolan Revolution, Vol. 2: Exile, Politics and Guerrilla Warfare (1962-1976), Cambridge/Massachusetts 1978, Appendix 2, S. 304-307.

²⁵ S. Talmon, a.a.O. (Fn. 9), Abs. 10: „broadly based; effective following; popular support; reasonable fighting strength“.

²⁶ K. Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl., München 2004, § 22 Rn. 38; J. A. Frowein, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 18.

²⁷ A. von Arnould, a.a.O. (Fn. 2), Rn. 96; K. Ipsen (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 26), § 22, Rn. 40.

²⁸ K. Ipsen (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 26), § 22 Rn. 39; J. A. Frowein, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 15 f.

²⁹ J. A. Frowein, a.a.O. (Fn. 7), Rn. 17.

³⁰ J. Crawford, a.a.O. (Fn. 2), S. 153; G. Dahm *et al.*, a.a.O. (Fn. 12), § 111 S. 303, Rn. III; S. Talmon, a.a.O. (Fn. 7), S. 60.

³¹ K. Ipsen (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 26), § 22, Rn. 14; S. Talmon, a.a.O. (Fn. 7), S. 67.

³² *Id.*, Rn. 40; *Id.*, S. 105.

³³ A. von Arnould, a.a.O. (Fn. 2), Rn. 96; K. Ipsen (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 26), § 22, Rn. 40.

3.1. Faktischer Hintergrund

Im Zuge der massiven Proteste gegen den langjährigen Machthaber in Libyen, Muammar al-Gaddafi, kristallisierte sich zu Beginn des Jahres 2011 der Nationale Übergangsrat als Hauptvertreter der Libyschen Opposition heraus.³⁴ Ende Februar 2011 wurde der Nationale Übergangsrat offiziell in Sirte, im östlichen Teil Libyens, gegründet.³⁵ Mitglieder des Rates waren neben langjährig politisch verfolgten Oppositionellen auch Überläufer des Gaddafi-Regimes.³⁶ Der Rat errang relativ zügig die Kontrolle über das ostlibysche Territorium mit Bengasi als Basis. Der Nationale Übergangsrat ließ keinen Zweifel an seinem Führungsanspruch für ganz Libyen und formulierte frühzeitig seine Vision eines demokratisch verfassten Libyens, das die wesentlichen Grund- und Menschenrechte respektiert.³⁷ Mitte August 2011 fiel die libysche Hauptstadt Tripolis unter die Kontrolle des Nationalen Übergangsrates.³⁸

Bereits Anfang März 2011, also nur wenige Tage nach der Gründung des Rates, erklärte Frankreich seine Anerkennung des Nationalen Übergangsrates. Der Übergangsrat sei der „representant légitime“ des libyschen Volkes.³⁹ Andere Staaten folgten der Anerkennung in ähnlicher Form (unter anderem Italien, Malediven, Katar), zum Teil aber mit recht unterschiedlichen Formulierungen der Anerkennung.⁴⁰ Nicht alle europäischen Staaten waren allerdings zu diesem Schritt

bereit, weswegen die Europäische Union (EU) den Schritt Frankreichs als Alleingang – ohne ausreichende Abstimmung mit den europäischen Partnern – bedauerte.⁴¹

Deutschland, das sich selbst nicht militärisch an der Intervention in Libyen beteiligt und sich im Sicherheitsrat enthalten hatte,⁴² erkannte den Rat am 13. Juni 2011 offiziell als „legitime Vertretung des libyschen Volkes“ an.⁴³ Im Juli 2011 folgte die Anerkennung des Libyschen Übergangsrates durch die sogenannte „Contact Group“. Unter den 32 Mitgliedsländern dieser Gruppe befinden sich auch alle jene Staaten, die an dem auf Resolution 1973⁴⁴ beruhenden Einsatz⁴⁵ der North Atlantic Treaty Organization (NATO) in Libyen beteiligt gewesen waren. Die Contact Group erklärte auf ihrer vierten Sitzung in Istanbul, sie werde den Nationalen Übergangsrat von nun an als die „legitimate governing authority“ des Libyschen Staates behandeln.⁴⁶ Auch die US-Regierung bekräftigte ein weiteres Mal die Anerkennung des Nationalen Übergangsrates und betonte, Gaddafi habe nunmehr jegliche Legitimität verloren.⁴⁷ Dieser reagierte mit größter Verärgerung auf die Anerkennung des Übergangs-

³⁴ R. Hermann, Libyen: Gegen Gaddafi, für Gerechtigkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24. Oktober 2011, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/libyscher-uebergangsrat-libyen-gegen-gaddafi-fuer-gerechtigkeit-11503616.html>; D. D. Kirkpatrick, Qaddafi Defiant After Rebel Takeover, in: The New York Times, 26. August 2011, http://www.nytimes.com/2011/08/24/world/africa/24libya.html?pagewanted=all&_r=0.

³⁵ The Libyan Interim National Council, Founding Statement of the Interim Transitional National Council, <http://www.ntclibya.org/english/founding-statement-of-the-interim-transitional-national-council/>, 5. März 2011.

³⁶ The Libyan Interim National Council, Council Members, <http://www.ntclibya.org/english/council-members/>. Der Vorsitzende des Übergangsrates etwa, Mustafa Mohammed Abdul Jalil, war zuvor Justizminister des Landes unter Muammar al-Gaddafi gewesen.

³⁷ The Libyan Interim National Council, A Vision of a Democratic Libya, <http://www.ntclibya.org/english/libya/>, 29. März 2011.

³⁸ Ohne Autor, Krieg in Libyen – Rebellen erobern Zentrum von Tripolis – Gaddafi vor Niederlage, in: Süddeutsche Zeitung, 22. August 2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/krieg-in-libyen-leibgarde-von-gaddafi-legt-waffen-nieder-1.1133440>.

³⁹ M. Wiegel, Frankreich erkennt libysche Opposition an, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10. März 2011, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/naher-osten/libyen-frankreich-erkennt-libysche-opposition-an-1605509.html>; Ohne Autor, La France reconnaît le CNL comme représentant de la Libye, in: L'Express (Reuters), 10. März 2011, http://www.lexpress.fr/actualites/2/actualite/la-france-reconnait-le-cnl-comme-representant-de-la-libye_970758.html; Ohne Autor, Libye: Paris juge l'opposition légitime, in: Le Figaro, 10. März 2011, <http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/03/10/97001-20110310FILWWW00448-libye-le-cnl-legitime-paris.php>.

⁴⁰ Italien: Italienisches Außenministerium, Focus-Libya: Frattini, the NTC is Italy's only interlocutor, 4. April 2011, http://www.esteri.it/MAE/EN/Sala_Stampa/ArchivioNotizie/Approfondimenti/2011/04/20110404_FocusLibia_frattini_Cnt.htm; Malediven: Maldives Recognises Libyan National Council as sole representative of the Libyan people, Website des Präsidenten der Malediven, 3. April 2011, <http://www.presidency.maldives.gov.mv/index.aspx?lid=11&dcid=5071>; Katar: Ohne Autor, Qatar recognises Libyan rebels after oil deal, Al-Jazeera, 28. März 2011, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2011/03/201132814450241767.html>.

⁴¹ Ohne Autor, Libya: France recognises rebels as government, in: BBC News, 10. März 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12699183>.

⁴² Erklärung Deutschlands (Botschafter Wittig), in: Security Council, SC/10200, Security Council Approves 'No-Fly Zone' over Libya, Authorizing 'All Necessary Measures' to Protect Civilians, by Vote of 10 in Favour with 5 Abstentions, 17. März 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm>; Auswärtiges Amt, Regierungserklärung durch Bundesminister Westerwelle vor dem Deutschen Bundestag zur aktuellen Entwicklung in Libyen (UN-Resolution), 18. März 2011, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110318_BM_Regierungserkl%C3%A4rung_Libyen.html?nn=570410.

⁴³ Deutschland: Außenminister Westerwelle in Bengasi, Auswärtiges Amt, 14. Juni 2012, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/BM-Reisen/2011/06-Bengasi-PAL-ISR/110614-Bengasi.html>. S. Talmon bemerkt allerdings zu Recht, dass das Wort „Anerkennung“ („recognition“) dabei nicht gebraucht wurde: S. Talmon, a.a.O. (Fn. 9), Abs. 1.

⁴⁴ UN Doc. S/RES/1973, 17. März 2011.

⁴⁵ Ob die Ausführung des Einsatzes sich insgesamt im Rahmen des Mandats von Resolution 1973 hielt und somit rechtmäßig war, darüber mag man trefflich streiten. Siehe dazu R. Merkel, Völkerrecht contra Bürgerkrieg: Die Militärintervention gegen Gaddafi ist illegitim, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22. März 2011, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/voelkerrecht-contra-buergerkrieg-die-militaerintervention-gegen-gaddafi-ist-illegitim-1613317.html>; R. Geiß/ M. Kashgar, VN-Maßnahmen gegen Libyen, Eine völkerrechtliche Betrachtung, in: Vereinte Nationen 59 (2011), S. 99-104; M. Payandeh, The United Nations, Military Interventions, and Regime Change in Libya, in: Virginia Journal of International Law 52 (2012), S. 355-403; M. Payandeh, Die Militärintervention in Libyen zwischen Legalität und Legitimität, in: Die Friedenswarte 87 (2012), S. 69-95; P. Thielböcker, The Status and Future of International Law after the Libya Intervention, in: Göttingen Journal of International Law 4 (2012), S. 11-48.

⁴⁶ Republik Türkei, Außenministerium, Stellungnahme des Vorsitzenden der Contact Group („Fourth Meeting of the Libya Contact Group Chair's Statement“), Istanbul, 15. Juli 2011, Abs. 4. J. B. Bellinger III, Legal Questions in US Nod to Libya's Opposition, in: Council on Foreign Relations, 18. Juli 2011, <http://www.cfr.org/libya/legal-questions-us-nod-libyas-opposition/p25489>, bemerkt dazu, dass die Formulierung „anerkennen“ im Statement der Contact Group nicht verwendet wird. Insofern solle, nach J. B. Bellinger, die darauffolgende Anerkennung durch die USA weitergehender sein als die Erklärung der Contact Group.

⁴⁷ S. Kaufman, US Recognizes TNC as Libya's 'Legitimate Governing Authority', in: IIP Digital, 15. Juli 2011, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/article/2011/07/20110715134850nehpets8.203387e-04.html#axzz2KenKt3wj>; S. Arsu/ S. Erlanger, Libya Rebels Get Formal Backing, and \$ 30 Billion, in: The New York Times, 15. Juli 2011, http://www.nytimes.com/2011/07/16/world/africa/16libya.html?pagewanted=all&_r=0. Dazu auch: J. B. Bellinger III, a.a.O. (Fn. 46).

rates und rief seine Anhänger sehr plastisch dazu auf, „diese dumme Anerkennung unter [ihren] Füßen zu zerstampfen“ („tramp this silly recognition under your feet“).⁴⁸

Mitte September 2011, wenige Wochen vor der Tötung Muammar al-Gaddafis durch die libyschen Rebellen,⁴⁹ erkannte die VN-Generalversammlung mit einer deutlichen Zweidrittelmehrheit von 114 positiven Stimmen (bei 17 negativen Stimmen und 15 Enthaltungen)⁵⁰ die vom Übergangsrat bestimmten Vertreter als Repräsentation Libyens bei den VN an.

Es lassen sich zusammenfassend mithin drei Phasen der Anerkennung der libyschen Opposition erkennen: eine frühe Phase der Anerkennung (im Frühjahr 2011 durch proaktive Staaten wie etwa Frankreich); die Anerkennung durch die sogenannte Contact Group im Anschluss an die internationale Intervention (im Frühsommer 2011); sowie die spätere Anerkennung durch die VN (im Spätsommer 2011), als das Gaddafi-Regime seinem militärischen Kollaps nahe gekommen war.

3.2. Juristische Würdigung

Die erste Welle der Anerkennung des Nationalen Übergangsrates im Februar/ März 2011 ist juristisch schwierig zu fassen, da die Formulierungen der Anerkennungen stark divergieren. Jedenfalls diejenigen Anerkennungen, die den Rat als einen „interlocutor“ bezeichneten, müssen als völkerrechtlich unbeachtlich eingestuft werden.⁵¹ Sie fallen eindeutig in die erste der zuvor entwickelten Kategorien („Anerkennung als Gesprächspartner“) und sind mit Blick auf Artikel 2 Nr. 1 VNCh unbedenklich.

Teilweise erkannten die Staaten den Übergangsrat im Frühjahr 2011 aber auch als „legitimate representative“ beziehungsweise „representant légitime“ an. Diese Anerkennungen gehen deutlich über eine Anerkennung als Gesprächspartner hinaus und fallen in die Kategorie der „Anerkennung als Vertreter eines Volkes“. Zweifelsohne steht in den so formulierten Anerkennungen nicht die juristische Frage der internationalen Vertretungsbefugnis im Vordergrund (deswegen keine „Anerkennung als neue Regierung“), zumal einige dieser Länder, wie Großbritannien und die USA, grundsätzlich explizit keine Regierungen, sondern nur Staaten anerkennen.⁵² Die Vertretungsbefugnis des Gaddafi-Regimes für den libyschen Staat wird hier nicht in Zweifel gezogen. Die Anerkennungen betonen vielmehr die völlige Entfremdung des Regimes von seiner Bevölkerung; das Volk wünsche sich einen anderen Vertreter, nämlich den Nationalen Übergangsrat. Ob dies zu diesem frühen Zeitpunkt – im März 2011 – bereits eindeutig der Fall gewesen ist, muss stark bezweifelt werden.⁵³ Zu diesem Zeitpunkt wurde die oppositionelle Rebellenbewegung nur von der Bevölkerung des östlichen Libyens unterstützt, wohingegen große Teile des Landes im Westen und Süden noch getreu auf Gaddafis Seite standen. Die mithin deutlich verfrühte Anerkennung des Übergangsrates als legitimer Vertreter des (ganzen) libyschen Volkes – insbesondere ohne den Anforderungen einer „United Action Front“ gerecht zu werden⁵⁴ – muss insofern als Verstoß gegen Artikel 2 Nr. 1 VNCh gewertet werden.

Die Anerkennung durch die Contact Group als „legitimate governing authority“ Libyens im Juli 2011 sowie die Aner-

kennung der Vertreter des Übergangsrates durch die VN als „representatives of the Libyan State“ im September 2011 stellen Anerkennungen der vierten Kategorie dar („Anerkennung der neuen Regierung eines Staates“). Sie bedeuten die eindeutige Feststellung, dass das Gaddafi-Regime jegliche völkerrechtliche Vertretungsbefugnis verloren und der Nationale Übergangsrat nunmehr die alleinige Vertretungsmacht des libyschen Staates errungen hat.

Bei der rechtlichen Würdigung muss aber strikt zwischen der Anerkennung durch die Contact Group und durch die VN-Generalversammlung unterschieden werden.

Zur Zeit der VN-Resolution im September 2011 hatte die vom Nationalen Übergangsrat geführte Rebellenbewegung mehr oder minder das ganze Staatsgebiet und das gesamte Staatsvolk Libyens unter seine Kontrolle gebracht.⁵⁵ Nur noch vereinzelt Gaddafi-Hochburgen, wie die Städte Sirte und Bani Walid, leisteten dem Ansturm der Rebellen weiterhin Widerstand.⁵⁶ Insofern lagen die Voraussetzungen für die Anerkennung des Übergangsrates als neue Regierung vor.

⁴⁸ Ohne Autor, Legitimation des libyschen Übergangsrates: Gaddafi: Zerstampft diese dumme Anerkennung, in: Süddeutsche Zeitung, 16. Juli 2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/legitimation-des-libyschen-uebergangsrates-gaddafi-zerstampft-diese-dumme-erkennung-1.1121002>; Ohne Autor, Kämpfe in Libyen: Gaddafi protestiert gegen Anerkennung des Übergangsrates, in: Handelsblatt, 16. Juli 2011, <http://www.handelsblatt.com/politik/international/kaempfe-in-libyen-gaddafi-protestiert-gegen-erkennung-des-uebergangsrates/4400634.html>.

⁴⁹ K. Fahim *et al.*, Violent End to an Era as Qaddafi Dies in Libya, in: The New York Times, 20. Oktober 2011, <http://www.nytimes.com/2011/10/21/world/africa/qaddafi-is-killed-as-libyan-forces-take-surt.html?page-wanted=all>; Ohne Autor, Libyens Ex-Machthaber Gadhafi ist tot, in: Zeit Online, 20. Oktober 2011, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-10/libyen-gadhafi-gefangenahme>.

⁵⁰ VN-Generalversammlung, Pressemitteilung GA/11137, After Much Wrangling, General Assembly Seats National Transitional Council of Libya as Country's Representative for Sixty-Sixth Session, 16. September 2011, <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11137.doc.htm>. Siehe UN Doc. A/RES/66/1, 16. September 2011 i. V. m. dem Meeting Record, UN Doc. A/66/PV.2, 16. September 2011, S. 7 ff.

⁵¹ So auch S. Talmon, a.a.O. (Fn. 9), Abs. 12, 13.

⁵² Vgl. Digest of U.S. Practice in International Law (1974), S. 13; Erklärung des Sekretärs für Auswärtige Angelegenheiten des Vereinigten Königreichs vom 28. April 1980, abgedruckt in: British Yearbook of International Law 51 (1980), S. 367; D. Akande, a.a.O. (Fn. 17), Abs. 3; J. B. Bellinger, a.a.O. (Fn. 46).

⁵³ So im Ergebnis auch S. Talmon, a.a.O. (Fn. 9), Abs. 10; J. B. Bellinger, a.a.O. (Fn. 46).

⁵⁴ Vgl. oben Fn. 25. Man mag im Einzelnen darüber streiten, ob die exakten Kriterien der Anerkennung einer „United Action Front“ auf die Anerkennung als „Vertreter eines Volkes“ anzuwenden sind. Es werden aber zumindest (ähnliche) Kriterien nötig sein, die eine Repräsentanz des ganzen Volkes belegen. Diese Voraussetzungen waren im Frühjahr 2011 für den Übergangsrat jedenfalls nicht gegeben.

⁵⁵ K. Laub/ B. Hubbard, Libya Rebels Claim Control Of Most Of Tripoli, in: Huffington Post, 22. August 2011, http://www.huffingtonpost.com/2011/08/22/libya-rebels-tripoli_n_933092.html; Ohne Autor, Krieg in Libyen – Rebellen erobern Zentrum von Tripolis – Gaddafi vor Niederlage, in: Süddeutsche Zeitung, 22. August 2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/krieg-in-libyen-leibgarde-von-gaddafi-legt-waffen-nieder-1.1133440>.

⁵⁶ K. Fahim/ R. Gladstone, Qaddafi Calls New Libya Government a Propaganda 'Charade', in: The New York Times, 21. September 2011, <http://www.nytimes.com/2011/09/21/world/africa/qaddafi-assails-libya-government-that-replaced-him.html>.

Dasselbe kann zum Zeitpunkt der Anerkennung durch die Contact Group im Juli 2011 mitnichten behauptet werden. Im Gegenteil waren zu diesem Zeitpunkt die Kämpfe zwischen den Rebellen und dem Gaddafi-Regime noch in vollem Gange. Die Rebellen kontrollierten zu diesem Zeitpunkt (allenfalls) den Osten des libyschen Staatsgebietes; nicht einmal die Hauptstadt Tripolis war im Sommer 2011 eindeutig an die Rebellen gefallen.⁵⁷ Die Anerkennung des Übergangsrats als Regierung Libyens durch die Contact Group im Juli 2011 erfolgte also eindeutig zu früh und stellte einen Verstoß gegen Artikel 2 Nr. 1 VNCh dar. Die Anerkennung durch die VN im September 2011 hingegen darf als rechtmäßig betrachtet werden.

4. Die Anerkennung oppositioneller Gruppen in Syrien 2011/2012

Im Folgenden wird die internationale Anerkennung von Oppositionsgruppen im Zuge des Aufstandes gegen den syrischen Machthaber Baschar al-Assad in den Jahren 2011 und 2012 untersucht.

4.1. Faktische Würdigung

In Syrien begannen die demokratischen Protestbewegungen etwas später als in Libyen, etwa im März 2011.⁵⁸ Anders als in Libyen führten die Proteste bis zum heutigen Tage nicht zu einem Regierungswechsel; das Assad-Regime hat noch immer die Macht in Damaskus inne. Der Protest geht unvermindert weiter und die Revolution zählt mittlerweile 60.000 Todesopfer⁵⁹ und 500.000 bis 700.000 Flüchtlinge.⁶⁰ Alle Vermittlungsversuche der VN, insbesondere auch die diplomatischen Initiativen des ehemaligen VN-Generalsekretärs Kofi Annan, blieben erfolglos.⁶¹ Nach mehreren gescheiterten Versuchen, eine Kapitel-VII-Resolution des

⁵⁷ K. Fahim/ D. D. Kirpatrick, Heavy Fighting Reported in Tripoli; Rebels Encircle City, in: The New York Times, 21. August 2011, <http://www.nytimes.com/2011/08/21/world/africa/21libya.html?pagewanted=all>.

⁵⁸ Ohne Autor, Ein Jahr Aufstand in Syrien: Assads Soldaten treiben Tausende in die Flucht, in: Süddeutsche Zeitung, 15. März 2012, <http://www.sueddeutsche.de/politik/ein-jahr-aufstand-in-syrien-assads-soldaten-treiben-tausende-in-die-flucht-1.1309586>.

⁵⁹ M. Price *et al.*, Preliminary Statistical Analysis of Documentation of Killings in the Syrian Arab Republic, 2. Januar 2013, <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/SY/PreliminaryStatAnalysisKillingsInSyria.pdf> (3. Februar 2013).

⁶⁰ UN News Center, With Numbers Still Rising, UN and Partners Seek \$488 Million to Aid Syrian Refugees, 27. September 2012, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=43066#.URNn4vVRH> ZU; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Über eine halbe Million syrische Flüchtlinge, 12. Dezember 2012, <http://www.unhcr.de/presse/material/artikel/9629d8419c2b36c3ecd5280d4166531c/ueber-eine-halbe-million-syrische-fluechtlinge-1.html>.

⁶¹ Zur Niederlegung des Mandats siehe UN News Centre, Joint Special Envoy on Syrian Crisis: Statements – Opening Remarks by Kofi Annan, Joint Special Envoy for Syria, at Press Conference – Geneva, 2. August 2012, <http://www.un.org/apps/news/infocus/Syria/press.asp?sID=41>; ohne Autor, Kofi Annan gibt Amt als Syrien-Sondergesandter auf, in: Die Welt, 2. August 2012, <http://www.welt.de/politik/ausland/article108462784/Kofi-Annan-gibt-Amt-als-Syrien-Sondergesandter-auf.html>; ohne Autor, Erfolgreicher Uno-Sondergesandter: Entnervter Kofi Annan schmeißt hin, in: Spiegel Online, 2. August 2012, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/kofi-annan-gibt-amt-als-syrien-sondergesandter-auf-a-847927.html>.

Sicherheitsrates zu erwirken,⁶² ist weiter ungewiss, ob, wann und in welcher Form der Konflikt ein Ende finden wird.

Anders als im Falle der libyschen Opposition – wo der Nationale Übergangsrat die wesentlichen Oppositionsströme verband – galt die syrische Oppositionsbewegung lange Zeit als fragmentiert.⁶³ Der Syrische Nationalrat, das Nationale Koordinationskomitee und die Freie Syrische Armee werden als Hauptvertreter der Oppositionsbewegung angesehen. Der Syrische Nationalrat gilt dabei als Dachorganisation der syrischen Opposition und wird international am stärksten wahrgenommen.⁶⁴ Da sein Hauptsitz in Istanbul (Türkei) verortet ist, versteht sich der Rat als Exilregierung.⁶⁵ Die Freie Syrische Armee gilt als der militärische Arm der Opposition,⁶⁶ während das Nationale Koordinationskomitee mit Sitz in Damaskus einige gemäßigtere Oppositionsströme unter seinem Dach verbindet.⁶⁷ Im November 2012 gründete sich schließlich die Nationale Koalition der syrischen Revolutions- und Oppositionskräfte („Nationale Koalition“), um die fragmentierten Oppositionskräfte zu bündeln.⁶⁸ Solange

⁶² Vgl. Security Council, Pressemitteilung SC/10536, Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Syria as Russian Federation, China Veto Text Supporting Arab League's Proposed Peace Plan, 4. Februar 2012, <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10536.doc.htm>; und SC/10714, Security Council Fails to Adopt Draft Resolution on Syria That Would Have Threatened Sanctions, Due to Negative Votes of China, Russian Federation, 19. Juli 2012, <https://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10714.doc.htm>.

⁶³ C. Reuter/ D. Steinvorh, Kampf gegen Assad: Syriens planlose Exil-Opposition, in: Spiegel Online, 6. Oktober 2012, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/syriens-nationalrat-ist-mit-der-nachfolge-von-assad-ueberfordert-a-859515.html>; Ohne Autor, Aufstand gegen Assad: Rivalität lähmt Syriens Opposition, in: Spiegel Online, 29. Februar 2012, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/aufstand-gegen-assad-rivalitaet-laehmt-syriens-opposition-a-818088.html>; N. MacFarquhar, After a Year, Deep Divisions Hobble Syria's Opposition, in: The New York Times, 23. Februar 2012, <http://www.nytimes.com/2012/02/24/world/middleeast/syrian-opposition-is-hobbled-by-deep-divisions.html?pagewanted=all>.

⁶⁴ Ohne Autor, Bericht über neues Massaker: Syrische Opposition wirft Uno Untätigkeit vor, in: Spiegel Online, 26. Mai 2012, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/syrien-neues-massaker-unter-auge-der-uno-beobachter-a-835391.html>; N. MacFarquhar, After a Year, Deep Divisions Hobble Syria's Opposition, in: The New York Times, 23. Februar 2012, <http://www.nytimes.com/2012/02/24/world/middleeast/syrian-opposition-is-hobbled-by-deep-divisions.html?pagewanted=all>; S. Arsu, Syrian Opposition Council Forms in Istanbul, in: The New York Times, 15. September 2011, <http://travel.nytimes.com/2011/09/16/world/middleeast/syrian-opposition-council-forms-in-istanbul.html>.

⁶⁵ Ohne Autor, Hintergrund: Die syrische Opposition, in: Die Zeit, 12. April 2012, <http://www.zeit.de/news/2012-04/10/konflikte-hintergrund-die-syrische-opposition-10163413>; Ohne Autor, Syrian opposition discusses UN initiative: Plans to shape government-in-exile emerge, in: Middle East Online, 11. April 2012, <http://www.middle-east-online.com/english/?id=55274>.

⁶⁶ Vgl. die Selbstdarstellung, <http://www.free-syrian-army.com/> (12 Februar 2013); ohne Autor, Hintergrund: Die syrische Opposition, in: Die Zeit, 12. April 2012, <http://www.zeit.de/news/2012-04/10/konflikte-hintergrund-die-syrische-opposition-10163413>; ohne Autor, Q&A: The Free Syrian Army, in: BBC News Middle East, 16. November 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15563900>.

⁶⁷ Ohne Autor, Hintergrund: Die syrische Opposition, in: Die Zeit, 12. April 2012, <http://www.zeit.de/news/2012-04/10/konflikte-hintergrund-die-syrische-opposition-10163413>.

⁶⁸ Ohne Autor, Guide to the Syrian Opposition, in: BBC News, 12. November 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15798218>. Das Nationale Koordinationskomitee trat dem Bündnis bisher aber nicht bei; insofern kann die Nationale Koalition genau genommen nicht als umfassende Oppositionsvertretung angesehen werden.

das Assad-Regime noch regiert, versteht sich die Nationale Koalition als eine Art Exilregierung, um im Falle des Sturzes des Assad-Regimes zügig eine Übergangsregierung stellen zu können.⁶⁹

Bereits im Oktober 2011 erkannte Libyen als erster Staat (sodann gefolgt von weiteren Staaten) den Syrischen Nationalrat als einzige legitime Regierung („the sole legitimate government“) in Syrien an.⁷⁰ Im April 2012 erkannte auch die Kontaktgruppe der Freunde Syriens auf ihrem Treffen in Istanbul den Syrischen Nationalrat als Dachorganisation der syrischen Opposition an und nannte ihn *einen* legitimen Vertreter aller Syrer.⁷¹

Nach der Gründung der Nationalen Koalition im November 2012 schwenkte der Fokus der internationalen Anerkennungen vom Syrischen Nationalrat auf die Nationale Koalition um. Einzelne Staaten, wie die USA und Großbritannien, erkannten die Koalition binnen weniger Tage nach ihrer Gründung als „die legitime Vertretung“ beziehungsweise die „einzige legitime Vertretung“ des syrischen Volkes an.⁷² Auf dem Treffen der Kontaktgruppe der Freunde Syriens in Marrakesch Mitte Dezember 2012 erkannten sodann fast 130 Staaten die Nationale Koalition als Dachorganisation der syrischen Opposition und als *die* legitime Vertretung des syrischen Volkes an.⁷³

Insgesamt lassen sich auch hier drei Phasen der Anerkennung ausmachen: die frühe Phase der Anerkennung des Nationalen Übergangsrates im Herbst 2011 durch einige proaktive Staaten wie Libyen; die Anerkennung des Syrischen Nationalrates durch die Kontaktgruppe der Freunde Syriens als „einen legitimen Vertreter aller Syrer“ im Frühling 2012; sowie die Anerkennung der neu gegründeten Nationalen Koalition Ende 2012 durch die Mehrzahl der Staaten als „die legitime Vertretung des syrischen Volkes“.

4.2. Juristische Würdigung

Die Anerkennung des Syrischen Nationalrates Ende 2011 durch Staaten wie Libyen als *de jure*-Regierung Syriens erscheint in äußerst zweifelhaftem Licht. Zum einen war zu diesem Zeitpunkt die Opposition noch sehr zersplittert; der Syrische Nationalrat war nur eine dieser Splittergruppen. Das Assad-Regime hatte noch die eindeutige Oberhand gegenüber den Rebellen. Erste Demonstrationen wurden vom Regime gewaltsam niedergeschlagen und unterdrückt.⁷⁴ Auch hatte der Syrische Nationalrat, zumal als oppositionelle Gruppe im Exil, zu dieser Zeit keinerlei tatsächliche Herrschaft über syrisches Territorium und das Assad-Regime wurde zu diesem Zeitpunkt noch von einem großen Teil der Bevölkerung unterstützt.⁷⁵ Die Voraussetzungen für die Anerkennung als neue Regierung lagen zu diesem frühen Zeitpunkt mithin eindeutig noch nicht vor. Diese frühen Anerkennungen sind als Verstoß gegen das zwischenstaatliche Interventionsverbot aus Artikel 2 Nr. 1 VNCh zu werten.

Bei der Anerkennung durch die Freunde Syriens im Frühjahr 2012 als „einen Vertreter aller Syrer“ ist dem Wortlaut entsprechend nicht eine „Anerkennung als Regierung“ gemeint (deren Voraussetzungen im Übrigen ebenso wenig wie im Herbst 2011 vorgelegen hätten). Der Wortlaut der Anerkennung scheint nahezulegen, sie in die Kategorie der „Anerkennung als Vertreter eines Volkes“ einzuordnen. Ihre Vor-

aussetzungen – wie oben in Anlehnung an die Anerkennung als „United Action Front“ entwickelt – wären indes nicht gegeben: Angesichts der zersplitterten und sogar zerstrittenen Opposition⁷⁶ unterstützte bei weitem nicht die ganze Bevölkerung den Syrischen Nationalrat, sodass man den Rat mitnichten als „United Action Front“ bezeichnen könnte. Auch hatte der Rat aus dem Exil keinerlei effektive Kontrolle über das syrische Staatsgebiet.

Allerdings gewinnen bei der Auslegung dieser Form der Anerkennung zwei Formulierungen besondere Bedeutung. Zum einen sei der Syrische Nationalrat zwar ein Vertreter „aller“ Syrer, also nicht nur eines Teils der Bevölkerung. Diese Formulierung legt die Annahme der „Anerkennung als Vertretung eines Volkes“ nahe, die, wie oben gezeigt, völkerrechtswidrig wäre. Zum anderen erkannte die Gruppe der Freunde Syriens den Rat aber nur als „einen“ – also nicht „den“ oder „den einzigen“ – Vertreter der Syrer an. Offensichtlich ging es den anerkennenden Staaten hier also nicht darum, einen absoluten Vertretungsanspruch für das Volk anzuerkennen. Der Rat sei *ein* Vertreter, also möglicherweise „ein Vertreter unter vielen“. Insofern ist hier nicht die Anerkennung als

⁶⁹ Vgl. ohne Autor, Regimegegner in Syrien: Opposition vereinbart Regelung für die Zeit nach Assad, in: Die Zeit Online, 31. Dezember 2011, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-12/syrien-assad-opposition>.

⁷⁰ Ohne Autor, New Libyan Government Recognizes Syrian Opposition Council, in: The Washington Post Online, 19. Oktober 2011, http://articles.washingtonpost.com/2011-10-19/world/35280710_1_syrian-opposition-aleppo-syrian-observatory; M. Chulov/ M. Weaver, Libya Leads World in Recognising Syrian Opposition's Right to Rule, in: The Guardian Online, 19. Oktober 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/oct/19/libya-recognises-syrian-opposition-right-rule>.

⁷¹ Chairman's Conclusions of the International Conference of the Group of Friends of the Syrian People, Istanbul, 1. April 2012, Abs. 10, wo die Gruppe den Rat anerkennt als „a legitimate representative of all Syrians and the umbrella organization under which Syrian opposition groups are gathering“.

⁷² Ohne Autor, Syria Crisis: Gulf States Recognise Syria Opposition, in: BBC News, 13. November 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-20295857>; I. Black, UK: Syrian Opposition 'Sole Legitimate Representative' of the People, in: The Guardian Online, 20. November 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/nov/20/uk-syrian-opposition-sole-legitimate-representative-people>; Ohne Autor, Obama Says US Recognizes Syrian Opposition Coalition, in: NBC News, 11. Dezember 2012, http://worldnews.nbcnews.com/_news/2012/12/11/15848966-obama-says-us-recognizes-syrian-opposition-coalition?lite.

⁷³ Chairman's Conclusions of the International Conference of the Group of Friends of the Syrian People, Marrakesch, 12. Dezember 2012, Abs. 13, wo die Gruppe die Koalition anerkennt als „the legitimate representative of the Syrian people and the umbrella organisation under which Syrian opposition groups are gathering“.

⁷⁴ Ohne Autor, Aufstand in Arabien: Protestwelle greift auf Syrien über, in: Spiegel Online, 19. März 2011, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/aufstand-in-arabien-protestwelle-greift-auf-syrien-ueber-a-751987.html>.

⁷⁵ Ohne Autor, Huge Damascus Rally Backs President Bashar al-Assad, in: BBC News Middle East, 12. Oktober 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15271764>; Ohne Autor, Tens of Thousands Rally to Support Assad in Damascus, in: Reuters, 12. Oktober 2011.

⁷⁶ Ohne Autor, Syrische Opposition in Kairo – Treffen der Assad Gegner endet im Chaos, in: Süddeutsche Zeitung Online, 4. Juli 2012, <http://www.sueddeutsche.de/politik/syrische-opposition-in-kairo-treffen-der-assad-gegner-endet-im-chaos-1.1401025>; R. Kalaf, Syria Opposition Conference Collapses, in: The Financial Times UK Online, 5. Juli 2012, <http://www.ft.com/cms/s/0/84865ea8-9e9e-11e1-9cc8-00144feabdc0.html#axzz2Kf3GLx58>; Ohne Autor, Guide to the Syrian Opposition, in: BBC News Middle East, 12. November 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15798218>.

„Vertreter eines Volkes“ im Sinne einer „United Action Front“ gemeint. Vielmehr ging es den Freunden Syriens darum, dem Syrischen Nationalrat gegenüber überhaupt eine gewisse Legitimität anzuerkennen. Diese Anerkennung ist völkerrechtlich nicht zu beanstanden.

Dieselbe Argumentation ist für die Anerkennung der Nationalen Koalition im November 2012 durch Staaten wie Großbritannien und die USA sowie die weitreichende Anerkennung durch die Freunde Syriens im Dezember 2012 allerdings nicht haltbar. Denn hier bezeichnen die Staaten die Nationale Koalition als alleinigen legitimen Vertreter des Syrischen Volkes. Hierin ist zwar nicht die „Anerkennung als neue Regierung“, wohl aber die Anerkennung als „Vertreter eines Volkes“ zu sehen.

Fraglich ist allerdings, ob die Nationale Koalition die zuvor entwickelten Anforderungen einer United Action Front – oder vergleichbare Kriterien, die die alleinige legitime Vertretungsbefugnis rechtfertigen – erfüllt. Bei der Beurteilung wird das Bündnis der vormals zersplitterten Opposition entscheidend. Denn der Syrische Nationalrat allein erfüllte diese Voraussetzungen auch am Ende des Jahres 2012 nicht. Erst durch den Zusammenschluss mit anderen wesentlichen Oppositionsgruppen – etwa der Freien Syrischen Armee und einer Vielzahl lokaler Gruppen – lässt sich nunmehr argumentieren, dass die Nationale Koalition eine ausreichend große Unterstützung gefunden hat,⁷⁷ indem sie die Anhängerschaft mehrerer Oppositionsgruppen vereint. Zudem führt insbesondere die Verbindung mit der Freien Syrischen Armee dazu, dass die Nationale Koalition über eine nicht unbeachtliche Kampfstärke verfügt,⁷⁸ die dem Syrischen Nationalrat in seiner Eigenschaft als Exil-Opposition allein eindeutig fehlt.

Die Anerkennung der Nationalen Koalition durch die Freunde Syriens als die „einzige legitime Vertretung des syrischen Volkes“ war mithin rechtmäßig; die Nationale Koalition erfüllt, anders als der Syrische Nationalrat allein, die wesentlichen Voraussetzungen einer United Action Front.

5. Ausblick: Anerkennungen als Gegenmaßnahmen zu massiven Menschenrechtsverletzungen diktatorischer Regime

Der Trend der Anerkennungen oppositioneller Gruppen ist eindeutig: sie sind oftmals politisch motiviert und ignorieren notfalls die Vorgaben des Völkerrechts. Man mag die dahinterliegenden politischen Motive begrüßen, den nach Verwirklichung von Demokratie und Menschenrechten strebenden Oppositionsbewegungen Legitimität auszusprechen; nicht zu unterschätzen ist dabei aber der potenzielle Schaden, den das Recht erleidet, wenn es permanent missachtet wird. Die Erosion des Völkerrechts ist dann unvermeidlich, denn die internationalen Regeln der Anerkennung sind grundsätzlich klar auf den Grundsatz ausgelegt, dass „Effektivität“ der „Legitimität“ vorzugehen hat. Dies ist ein nicht immer willkommener, mit Blick auf die Rechtsicherheit aber schlussendlich unvermeidlicher Grundsatz des Völkerrechts. Die gegenwärtige Praxis der Staaten ist insofern besorgniserregend.

Befinden sich also Staaten automatisch im Bruch des Völkerrechts, wenn sie Oppositionsbewegungen als „Vertreter

eines Volkes“ oder gar als „neue Regierung“ anerkennen, ohne dass die dafür aufgezeigten Voraussetzungen gegeben sind?

Die Frage ist grundsätzlich zu bejahen. Denn es steht den Staaten nicht zu, auf die Prozesse der innerstaatlichen Willens- und Regierungsbildung Einfluss zu nehmen. Diese Prozesse fallen unter den Schutz von Artikel 2 Nr. 1 VNCh. Allerdings ist nicht jeder tatbestandliche Völkerrechtsverstoß gleichzeitig ein rechtswidriger Bruch des Völkerrechts. Es stellt sich stets die Frage der Rechtfertigung.

In seinem *obiter dictum* im Barcelona Traction Fall im Jahre 1969 hat der Internationale Gerichtshof klargestellt, dass Menschenrechtsverletzungen eine sogenannte *erga omnes*-Wirkung entfalten.⁷⁹ Begehen Staaten schwere Verstöße gegen die Menschenrechte (die sie regelmäßig nur innerhalb ihres Territoriums und ihrer Jurisdiktion zu beachten haben)⁸⁰, so dürfen die anderen Staaten dies als Völkerrechtsbruch auch ihnen gegenüber verstehen. Unter den im Recht der Staatenverantwortlichkeit niedergelegten Voraussetzungen⁸¹ dürfen Staaten dann ihrerseits mit einem Bruch des Völkerrechts als Gegenmaßnahme reagieren (sogenannte Repressalie). Verstößt also ein Diktator auf fundamentale Art und Weise gegen die Menschenrechte seiner Bevölkerung – wie dies bei Muammar al-Gaddafi und Baschar al-Assad außer Zweifel steht –, so steht es Staaten grundsätzlich zu, ihrerseits mit einem (dann gerechtfertigten) Völkerrechtsbruch gegenüber diesen Staaten zu reagieren. Ein solcher Völkerrechtsbruch kann auch die unzutreffende oder verfrühte Anerkennung einer oppositionellen Gruppe als „(einzig) legitimer Vertreter eines Volkes“ oder sogar als „Anerkennung einer neuen Regierung“ sein,⁸² denn sie stellt regelmäßig einen Verstoß gegen Artikel 2 Nr. 1 VNCh dar, wenn die entsprechenden Voraussetzungen der Anerkennung nicht vorliegen.

Wenngleich diese Betrachtung grundsätzlich zutreffend ist, so stellen sich bei der Rechtfertigung völkerrechtswidriger Anerkennungen als Gegenmaßnahme doch einige Probleme, die vertiefte Betrachtung verdienen.

Erstens stellt sich in dieser Konstellation die klassische Frage, ob im Falle einer *erga omnes*-Verletzung jeder Staat gleichermaßen das Recht zur Gegenmaßnahme erhält oder ob nur unmittelbar betroffene Staaten zu Gegenmaßnahmen

⁷⁷ Ohne Autor, Guide to the Syrian Opposition, in: BBC News Middle East, 12. November 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-15798218>; Lokale Koordinationskomitees, The National Coalition of Syrian Revolutionary and Opposition Forces, 12. November 2012, <http://www.lccsyria.org/10488>.

⁷⁸ Die Angaben zur geschätzten Kampfstärke der Freien Syrischen Armee variieren stark. Teilweise wird eine Stärke von zu 60.000 Kämpfern angenommen; siehe dazu: ohne Autor, Syriens Oppositionsgruppen und ihre Ziele, Das Who's Who der Assad-Gegner: Die Freie Syrische Armee (FSA), in: tagesschau.de, 26. August 2012, http://www.tagesschau.de/ausland/oppositionsyrien102~_page-4.html.

⁷⁹ Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgien/Spanien), ICJ Reports 1970, S. 3, 32 (Rn. 33 f.).

⁸⁰ Siehe z. B. Art. 2 Abs. 1 IPbPR oder Art. 2 Abs. 1 VN-Antifolterkonvention.

⁸¹ VN-Völkerrechtskommission, Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001, Art. 49 ff.

⁸² So etwa auch A. von Arnould, a.a.O. (Fn. 2), Rn. 98.

greifen dürfen.⁸³ Dies könnten etwa Staaten sein, deren Staatsangehörige vermehrt in dem betroffenen Staat leben oder gegen deren Staatsangehörige die Menschenrechtsverletzung gezielt gerichtet ist. Allerdings wird man hier mit Blick auf den Sinn und Zweck von *erga omnes*-Verpflichtungen – dem Schutz grundlegender Belange der Staatengemeinschaft insgesamt – mit guten Gründen annehmen können, dass gerade allen Staaten ein solches Recht zur Gegenmaßnahme eingeräumt werden soll. Anderenfalls würde das Konzept von *erga omnes* durch die Hintertür doch umgangen.

Zweitens muss das Ziel einer Gegenmaßnahme stets sein, den Staat zur unmittelbaren Beendigung der Verletzung des Völkerrechts zu bewegen.⁸⁴ An der – auch in diesem Artikel betrachteten – Staatenpraxis ist aber fraglich, inwiefern die Motivation der unzutreffenden oder verfrühten Anerkennung regelmäßig in der Beseitigung einer völkerrechtswidrigen Praxis liegt. Häufig ist die Anerkennung demokratisch gesinnter Oppositionsbewegungen geleitet von dem Wunsch nach einem Regimewechsel. Insofern liegt das Ziel der völkerrechtswidrigen Anerkennung regelmäßig gerade nicht darin, das alte Regime zur Beseitigung der Menschenrechtsverletzungen zu bewegen; das alte Regime soll vielmehr als Ganzes durch ein anderes ersetzt werden (worin dann möglicherweise eine mittelbare Beseitigung des Völkerrechtsverstößes liegen könnte.) Ein solcher Ansatz liegt aber außerhalb der Rechtsfigur der Repressalie. Sie darf keinen Regimewechsel erzwingen; sie muss primär darauf gerichtet sein, ein völkerrechtskonformes Verhalten wiederherzustellen.

Drittens stellt sich die Frage, inwieweit die Logik des Repressalien-Regimes auf das Institut der Anerkennung überhaupt anwendbar ist. Denn hinter einer Repressalie steht der Gedanke, den rechtsbrüchigen Staat durch Verletzung eines ihm selbst zustehenden Rechtes zur Raison zu bringen. Das Bedürfnis, Anerkennungen oppositioneller Gruppen dem Völkerrecht entsprechend vorzunehmen, verfolgt derweil aber zweierlei Zwecke. Auf der einen Seite steht die Unverletzlichkeit der inneren Angelegenheiten eines einzelnen Staates (insofern ist die Logik des Repressalien-Regimes zweifelsfrei auf unzutreffende Anerkennungen anwendbar). Auf der anderen Seite steht aber auch das Bedürfnis nach Rechtssicherheit. Dies ist ein Schutzgut, das der gesamten

Staatengemeinschaft zusteht, nicht nur demjenigen Staat, in dessen innere Angelegenheiten die verfrühte oder unzutreffende Anerkennung eingreift. Mithin greift die reziproke Logik einer Gegenmaßnahme, auf den Rechtsbruch eines Staates mit einem Eingriff in seine Rechtsgüter zu reagieren, im Falle einer völkerrechtswidrigen Anerkennung nicht durch, denn es liegt auch im Interesse der gesamten Staatengemeinschaft (und nicht nur im Interesse des betroffenen Staates), dass Anerkennungen die tatsächlichen völkerrechtlichen Gegebenheiten abzubilden haben. Nur so ist dem dringenden Bedürfnis nach Rechtsklarheit – einem Bedürfnis der gesamten Staatengemeinschaft – gedient.

Insofern wird man ein Bekenntnis der gesamten Staatengemeinschaft benötigen, um unzutreffende oder verfrühte Anerkennungen einzelner Staaten als Repressalien gegen massive Menschenrechtsverletzungen zuzulassen; denn nur wenn die internationale Gemeinschaft ihre Bereitschaft signalisiert,⁸⁵ im Angesicht der massiven Rechtsverletzungen einer Regierung auf Rechtsklarheit zu verzichten, kann die völkerrechtswidrige Anerkennung taugliches Subjekt einer Gegenmaßnahme sein. In Ermangelung eines solchen Bekenntnisses der internationalen Gemeinschaft wird die verfrühte oder unzutreffende Anerkennung oppositioneller Gruppen aber häufig gerade ein nicht-gerechtfertigter Bruch des Völkerrechts bleiben. ■

⁸³ Siehe etwa D. Alland, Countermeasures of General Interest, in: *European Journal of International Law* 13 (2002), S. 1221, 1235; J. A. Frowein, Obligations Erga Omnes, Rn. 12 f., in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, <http://www.mpepil.com/>; C. J. Tams, Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law, Cambridge 2005, S. 198 ff.; K. Zemanek, New Trends in the Enforcement of Erga Omnes Obligations, in: *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 4 (2000), S. 1, 28 ff.

⁸⁴ VN-Völkerrechtskommission, Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001, Art. 49 Abs. 1: „An injured State may only take countermeasures against a State which is responsible for an internationally wrongful act *in order to induce that State to comply with its obligations* [...]“ (italics added by author).

⁸⁵ Auch A. von Arnould schlägt vor – wenngleich mit anderer Begründung (Missbrauchsgefahr) –, dass ein Akt der Staatengemeinschaft erforderlich ist, der einen kollektiven Willen oder eine kollektive Überzeugung der Gemeinschaft zum Ausdruck bringt; A. von Arnould, a.a.O. (Fn. 2), Rn. 98.

31. Forum Globale Fragen: Flüchtlinge und internationale Solidarität – von der humanitären Hilfe zu dauerhaften Lösungen, 18. Oktober 2012 in Berlin

Katharina Schaefer*

Das 31. Forum Globale Fragen des Auswärtigen Amtes in Kooperation mit Caritas international beschäftigte sich am 18. Oktober 2012 im Auswärtigen Amt in Berlin mit der Flüchtlingsproblematik unter dem weit gefassten Titel „Flüchtlinge und internationale Solidarität – von der humanitären Hilfe zu dauerhaften Lösungen“, dem eine Halbtagsveranstaltung kaum gerecht werden konnte. Die Diskussion wurde inhaltlich aber schnell geprägt vom Thema Resettlement, das als eine der drei Lösungsmöglichkeiten der internationalen Flüchtlingspolitik gilt, neben der freiwilligen Rückkehr ins Heimatland und der dauerhaften Ansiedelung im Zufluchtsland.

Die Bundesrepublik hat sich im Jahr 2011 verpflichtet, bis 2014 jährlich 300 Flüchtlinge innerhalb eines vom United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) organisierten Resettlement-Programms aufzunehmen; die ersten Menschen, hauptsächlich aus dem Irak, sind Anfang Oktober angekommen.

Wie wichtig die Auseinandersetzung mit dem Thema Flüchtlingsschutz insgesamt ist, machte zu Beginn der Veranstaltung die Staatssekretärin des Auswärtigen Amtes, Dr. Emily Haber, deutlich. In Zeltlagern, wie dem kenianischen Dadaab, wird die zweite Generation geboren und wächst dort auf, ohne je einen anderen Ort als ein Flüchtlingslager gesehen zu haben. Weltweit sind 43 Millionen Menschen auf der Flucht. Die Anzahl der Fluchtgründe steigt wie die Anzahl der Betroffenen, zu bewaffneten Konflikten gesellen sich Umweltkatastrophen und Klimaveränderungen, begleitet von stetigem Bevölkerungswachstum und den damit einhergehenden Notlagen. Im Kontrast dazu verringern sich die Zahl der Geberländer und der Umfang der finanziellen Unterstützung von Flüchtlingen.

Der UNHCR António Guterres leitete das Gespräch mit dem Bundestagsabgeordneten und Vorsitzenden des Ausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe Tom Koenigs (Bündnis 90/Die Grünen) mit einem Vortrag über die derzeitigen Herausforderungen des UNHCR ein. Guterres machte auf die finanziell prekäre Lage der Organisation aufmerksam, die die Arbeit zunehmend erschwere. Es wurden bereits strukturelle Veränderungen und Einsparungen vorgenommen, essenzielle Projekte seien noch nicht gefährdet. Dennoch fehlen wichtige Mittel, beispielsweise für Bil-

dungsprogramme.

Das Hauptproblem liege derzeit aber vor allem in der Vielzahl der Konflikte der Weltgemeinschaft. Neue Konflikte und Katastrophen entstünden, ohne dass alte beendet werden und deren Folgen aufgearbeitet sind und die betroffenen Flüchtlinge wieder eine Heimat gefunden haben, sei es ihre alte im Wege der Rückführung, eine neue im Zufluchtsland oder durch ein Resettlement. Die erste Lösung solle immer die Rückkehr ins Heimatland sein, dies müssen sich auch die Aufnahmeländer ins Bewusstsein rufen. Die meisten Flüchtlinge wollen zurück. Nur müssen dazu auch die Bedingungen geschaffen werden.

Dem pflichtete Dr. Müller von Caritas international in der späteren Podiumsdiskussion mit Gabriele Hauser, Leiterin der Abteilung „Migration, Integration und Flüchtlinge“ des Bundesministeriums des Innern, Dr. Volker Türk, Direktor für internationalen Flüchtlingsschutz des UNHCR, und Michael von Ungern-Sternberg, Leiter der Abteilung „Vereinte Nationen“ des Auswärtigen Amtes, bei. Oft sei die wirtschaftliche Lage im Heimatland so desolat, dass eine Reintegration kaum möglich sei. Bereits im Gastland sollte deshalb den Menschen Gelegenheit zu einer Ausbildung oder einem Studium gegeben werden. Denn so könnten sie mit erworbenem Wissen in ihrem Heimatland einen wichtigen Beitrag zum Fortschritt oder Wiederaufbau leisten. In diesem Zusammenhang wurden auch Programme wie die Deutsche Akademische Flüchtlingsinitiative Albert Einstein (DAFI) des UNHCR und die Flüchtlingshilfe der Vereinten Nationen (VN) angesprochen, welches begabten Flüchtlingen ein Studium finanziert, dessen Existenz aber noch weitestgehend unbekannt scheint.

Ein Publikumsbeitrag griff das Thema Arbeits- und Ausbildungsmarktzugang später noch einmal auf und knüpfte an den Protestmarsch von rund 70 Flüchtlingen von Würzburg nach Berlin im Oktober 2012 an. Viele von ihnen wollten in ihre Heimatländer zurück, auch als Entwicklungshelfer; es müsse ihnen die Möglichkeit zu einer Ausbildung ermöglicht werden. Derzeit sieht das deutsche Recht nicht vor, Asylbewerber einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Hauser begründete dies mit der geteilten Meinung der Gesellschaft, es läge nicht allein in der Hand des Bundesinnenministeriums. Es werde jedoch eine Richt-

linie der Europäischen Union (EU) erwartet, die die Mitgliedstaaten verpflichtet, Asylbewerber spätestens nach neun Monaten den Weg zum Arbeitsmarkt zu eröffnen. Es bleibt abzuwarten, wie schnell Deutschland diese Richtlinie umsetzt oder umsetzen will und ob ein deutscher Gesetzesentwurf darüber hinaus geht.

Bezüglich des nun gestarteten Resettlement-Programms erklärte Hauser noch einmal den technischen Ablauf eines solchen: Der UNHCR schlägt den Ländern bestimmte Gruppen und Menschen vor, die möglichst schon Verbindungen zur Bundesrepublik haben. Auch bei der aus Kosten notwendigen Aufteilung auf die Bundesländer werde darauf geachtet, dass Bekannte oder Familienangehörige in der Nähe leben. Dies werde in Absprache mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge geregelt. Ob eine Integration gelingt, ist bei diesen Programmen nicht immer nachzuvollziehen, da der UNHCR, wie Dr. Türk auf Publikumsnachfrage mitteilte, die Lebensläufe einzelner Flüchtlinge bislang nicht verfolgt.

Aus dem Publikum wurden einige Stimmen laut, die das zuvor geäußerte Lob Deutschlands als Vorreiterrolle für Europa hinsichtlich des Resettlements zurückwiesen. Andere Länder, gerade Nachbarländer von Konfliktstaaten, die selbst oft wirtschaftlich schlecht aufgestellt sind, nähmen ungleich mehr Flüchtlinge auf. 12 der 20 Länder, welche die meisten Flüchtlinge aufnehmen, sind sogenannte „least developed countries“. Diese Aussage von Dr. Müller stützte die These, dass die europäischen Staaten keiner „Überbelastung“ an Flüchtlingen ausgesetzt sind.

Wichtig im Rahmen des Resettlements ist es ebenso wie bei der Integration im Zufluchtsland, der Xenophobie stärker entgegen zu wirken. Guterres wünscht sich auch diesbezüglich eine bessere und vor allem kohärente EU-Politik, die den eigenen Mitgliedern aber auch anderen Staaten ein Signal setzen könnte.

Koenigs äußerte sich betroffen darüber, dass man sich in Deutschland über eine verhältnismäßig geringe Zahl an Flüchtlingen beschwere, wobei andere Länder viel mehr Flüchtlinge aufnehmen. Im Rahmen von Resettlement-Programmen kämen jährlich mehrere Tausend Flüchtlinge in die USA, nach Kanada oder Australien. Beson-

* Katharina Schaefer ist Rechtsreferendarin am Landgericht Bochum und war im Rahmen ihrer Wahlstation am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum beschäftigt.

ders unverständlich sei die deutsche Haltung beim derzeitigen Fachkräftemangel und der immer weiter sinkenden Geburtenrate in Europa. Die EU und Deutschland seien auf Migration angewiesen, da ihre eigenen Gesellschaften nicht mehr wachsen. Die Fluchtlingsthematik bräuchte eine viel größere Lobby in der Gesellschaft, um die Vorurteile zu überwinden und mehr Interesse der Menschen an den Schicksalen zu wecken. Nichtregierungsorganisationen (NGOs) bräuchten mehr Platz und Einfluss, aber auch der UNHCR selbst müsse in Deutschland präsenter sein, ein Bekanntheitsgrad wie jener der Organisation United Nations Children's Fund (Unicef) wäre wünschenswert. Dies sei nötig, da sich eben leider keine gemeinsame kohärente EU-Politik abzeichne, die Haltung geradezu passiv sei.

Thema des Vormittags war auch die Präventionsarbeit, die von allen Beteiligten gewünscht, aber als schwierig eingeschätzt

wurde. Vor allem gestaltet sich die Mittelakquise als problematisch, da Geberländer und private Geber nicht leicht davon zu überzeugen sind, für Krisen, die noch nicht existieren, zu spenden. Allerdings sei der Fortschritt, der in den letzten Jahren bereits durch NGOs erreicht worden ist, nicht zu verachten, so Dr. Müller.

Aber auch die veränderten Strukturen der „global governance“ seien Grund dafür, dass eine Vorsorge kaum möglich sei; es fehlten stabile Verhältnisse in der Weltgemeinschaft, so Guterres. Er argumentierte auch mit einem möglichen Eigeninteresse der EU, die Nachbarländer Syriens zu unterstützen, um eine drohende Ausweitung des Konflikts auf die Nachbarn zu unterbinden.

Von Ungern-Sternberg schlug vor, dass weitere Geberländer rekrutiert werden sollten, zum Beispiel Indien, Brasilien und China. Die dauerhaften Lösungsmöglichkeiten, die bereits bestünden, seien effektiv,

müssten aber ausgebaut und verbessert werden.

Diese Ansicht wurde vom Publikum nicht einhellig geteilt. Gerade in Hinblick auf die Entwicklung von Flüchtlingslagern zu dauerhaften Siedlungen, in denen sich seit nunmehr Jahrzehnten nichts gravierend ändert außer der Zahl ihrer Bewohner, war ein wachsender Pessimismus von Fachkräften, die vor Ort gearbeitet haben oder arbeiten, nicht zu überhören.

Guterres traf insofern bereits eingangs den Kern: Für humanitäre Probleme gibt es keine humanitären Lösungen, sondern immer nur politische. Viele Staaten müssen keine technischen und tatsächlichen Probleme überwinden, um mehr Menschen aufzunehmen, es fehlt nur der politische Konsens. Es gilt daher, immer wieder den Dialog zwischen den Staaten zu suchen, um gemeinsame politische Lösungen zu finden. Jede Chance muss genutzt werden, ist sie auch noch so klein. ■

Frauenrechte in Verfassung und Gesetzgebung nach bewaffneten Konflikten, Workshop des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) und der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS), 31. Oktober 2012 in Berlin

Katharina Behmer*

Wie kann Deutschland im Kontext der internationalen Zusammenarbeit dazu beitragen, mittels der Umsetzung der Resolution 1325 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen (VN) vom 31. Oktober 2000 die Menschenrechte von Frauen nach Konflikten zu stärken? Wie kann sichergestellt werden, dass nationales und internationales Sexualstrafrecht in vollem Umfang Anwendung findet und damit effektiv zum Opferschutz beiträgt? Diese Fragen standen im Zentrum des Workshops „Frauenrechte in Verfassung und Gesetzgebung nach bewaffneten Konflikten“, der am 31. Oktober 2012 in der Bundesakademie für Sicherheitspolitik in Berlin stattfand.

Die Veranstaltung wurde vom Bundesministerium der Justiz (BMJ) und der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) ausgerichtet. Geladen waren Professoren, internationale Experten und hochrangige Vertreter aus der nationalen und internationalen Praxis. Unter den Vortragenden befanden sich die Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Prof. Dr. Beate Rudolf, Dr. iur. Imen Gallala-Arndt vom Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht und Dagmar Freudenberg vom Deutschen Juristinnenbund e. V. sowie

Prof. Dr. Ulrike Lembke von der Universität Hamburg und Mathias Neuner vom Special Tribunal for Lebanon (STL). Im Anschluss an die Vorträge wurde mit den teilnehmenden Multiplikatoren aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft, den Medien und verschiedenen Bundesministerien diskutiert; darunter unter anderem die internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit, die Bundeswehr, das Auswärtige Amt, das Gunda Werner Institut, Medica Mondiale, Amnesty International, das Deutsche Rote Kreuz (DRK) und das Network on Humanitarian Assistance (Noha). Im Zentrum stand der Austausch über die Praxis der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Frauenrechte nach Konflikten und die Entwicklung des nationalen und internationalen Sexualstrafrechts im Vergleich. Auf dem Podium befanden sich, unter Vorsitz von Rudolf, Vertreter der Deutschen Stiftung für internationale rechtliche Zusammenarbeit (IRZ) (Dirk Mirow), der Deutschen Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit GmbH (GIZ) (Dr. Albrecht Stockmayer), des Max-Planck-Instituts für öffentliches Recht und Völkerrecht (Katharina Diehl) sowie des Zentrums für internationale Friedenseinsätze (ZIF) (Brigitta von Messling)

und des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht (Dr. Gallala-Arndt). Die Abschlussdiskussion leitete Prof. Dr. Sabine Gless von der Universität Basel.

Als Einstieg in die Veranstaltung begrüßten Dr. Birgit Grundmann, Staatssekretärin des BMJ, und Botschafter Dr. Hans-Dieter Heumann, Präsident der BAKS, alle Anwesenden. Grundmann wies in ihrer Einführung auf die maßgebende Bedeutung der VN-Resolution 1325, „Frauen, Frieden und Sicherheit“, für die Betrachtung von Sicherheitspolitik hin. Der Sicherheitsrat richte sich in seiner Forderung, die Rolle von Frauen in allen Phasen der Konfliktbewältigung und Konfliktprävention zu stärken, an den VN-Generalsekretär, die VN-Mitgliedstaaten, die Parteien in Konflikten sowie deren finanzielle Unterstützer und an Vermittler in Konfliktsituationen. Diese trügen die Verantwortung, Frauen an Friedensprozessen zu beteiligen, die Rechte von Frauen und Mädchen in Kon-

* Katharina Behmer, M.A. ist wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum.

flikten zu schützen und Maßnahmen gegen sexuelle Gewalt zu ergreifen. Die Nachfolgeresolutionen unterstrichen die Bedeutung, die der Sicherheitsrat dem Thema beimesse, insbesondere im Hinblick auf den Schutz vor sexueller Gewalt und der Beendigung von Straflosigkeit. Hierbei sei es von besonderer Bedeutung, dass der Weltsicherheitsrat den Kampf gegen die Straflosigkeit von Gewaltverbrechen gegen Frauen in Zusammenhang zur Herbeiführung von dauerhaftem Frieden stelle.

Ein zentrales Anliegen des BMJ in seiner rechtlichen Zusammenarbeit sei die Verbreitung menschenrechtlicher Standards. So setze sich die Bundesregierung für die Universalität von Frauenrechten, eine Geschlechterperspektive beim Aufbau rechtsstaatlicher Strukturen, die Förderung einer unabhängigen Justiz und den gleichberechtigten Zugang von Männern und Frauen zur Justiz ein. Seit dem Jahr 2002 bilde das Völkerstrafgesetzbuch in Deutschland die strafrechtliche Grundlage für den Schutz vor Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen. Dabei gelte das Weltrechtsprinzip, demnach auch Taten, die im Ausland begangen werden, verfolgt werden könnten. Deutschland leiste durch die Zuständigkeit des Generalbundesanwalts beim Bundesgerichtshof auf höchster Ebene einen Beitrag zur Strafverfolgung. Dies zeige auch das aktuelle Beispiel der Kriegsverbrecher-Prozesse in Stuttgart gegen zwei Staatsangehörige aus Ruanda. Des Weiteren unterstütze Deutschland die internationale Strafverfolgung durch umfassende rechtliche Zusammenarbeit, die Unterstützung der internationalen Strafgerichtshöfe und die Teilnahme an Arbeitskreisen auf europäischer Ebene.

Unter dem Titel des Workshops „Frauenrechte in Verfassungs- und Gesetzgebungsprozessen nach Konflikten“ verberge sich nicht nur das Anliegen, in der internationalen Zusammenarbeit zur Umsetzung der Forderungen der VN-Resolution 1325 beizutragen, indem auf die Stärkung der Rechte von Frauen nach Konflikten geachtet werde. Ziel sei es vielmehr, über den institutionellen Aspekt hinaus, zur Analyse der Gründe für Hindernisse in der Verwirklichung dieser Forderungen beizutragen. Post-Konflikt-Situationen würden Gelegenheiten bieten, inhaltliche Reformen in der Verfassungs- und Gesetzgebung einzuleiten – diese Spielräume könnten und sollten auch für die Stärkung der Rechte von Frauen genutzt werden. Hier gälte es, die Impulse des Völkerrechts, wie beispielsweise die Frauenrechtskonvention zu nutzen. Positive Beispiele seien in dieser Hinsicht die Ratifizierungen Afghanistans und Osttimors, aber auch die Post-Konflikt-Gesetzesänderungen zugunsten von Frauen in

Sierra Leone und dem Sudan. Immer noch ständen jedoch politische, kulturelle, traditionelle, soziale und wirtschaftliche Hindernisse diesen Prozessen im Weg.

1. Teil

Diese Hindernisse im Blick betonte Rudolf in ihrer Auftaktrede zum ersten Teil der Veranstaltung auch die Pflicht der Staaten, im Rahmen des Menschenrechtsschutzes für die Verwirklichung der Menschenrechte von Frauen einzustehen. Dabei reiche die rechtliche Verankerung nicht aus: Staaten hätten die Pflicht, sich auch darüber hinaus auf der Ebene von Strukturen und Institutionen für die Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen zu engagieren. Strafverfolgung scheitere etwa nicht nur an diskriminierenden Verfassungen und Gesetzen, sondern auch am fehlenden Zugang von Frauen zu Ressourcen (Wissen, Beratung, Geld für anwaltliche Vertretung) und an stereotypen Geschlechterbildern in den Köpfen von Staatsanwält/-innen und Richter/-innen. Geschlechterungleichheiten würden dabei auch Machtasymmetrien widerspiegeln und sich in Form von Dominanz und hierarchischen Strukturen ausdrücken. Umso wichtiger sei es, die paritätische Besetzung wichtiger sicherheitspolitischer und (völker-)rechtlicher Gremien auf allen Ebenen durchzusetzen, weil ein nachhaltiger Frieden nur bei gleicher Beteiligung von Frauen geschaffen werden könne. In diesem Sinne sei auch die bereits auf der Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 erhobene Forderung, Frauen nicht auf die Opferrolle in Konflikten zu reduzieren, sondern als Akteurinnen anzuerkennen, von zentraler Relevanz. Die Opferrolle spreche Frauen nicht nur die Kompetenzen ab, zur Konfliktlösung beizutragen, sondern trage außerdem dazu bei, dass Dominanz und damit ein wesentlicher Faktor für Gewalt in einer Gesellschaft fortbestehe. Die Integration einer Geschlechterperspektive in Friedensprozessen sei maßgeblich davon abhängig, Frauen den Zugang zu Macht zu ermöglichen. Nur so könnten sie daran mitwirken, dass die geltenden Maßstäbe für den Umgang mit Menschenrechtsverletzungen an Frauen beachtet und wirksame Sanktions- und Präventionsmechanismen geschaffen werden. So sollten beispielsweise Initiativen, wie die Bildung des Frauenclans in Somalia, der die Teilnahme von Frauen an den Friedensverhandlungen ermöglichte, unterstützt werden. Rudolf betonte dabei die zentrale Bedeutung des Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW) als weltweit geltende Garantie für die Menschenrechte von Frauen und wies auf die Universalität des Rechtes auf

gleiche politische Teilhabe hin. Die Sicherheitsratsresolution 1325 konkretisiere die Verpflichtungen, die CEDAW den Staaten auferlege. Gleichzeitig warnte Rudolf davor, die Bekämpfung der Diskriminierung von Frauen zu einem Frauenthema zu machen: Im Kontext von Menschenrechten gehe es auch um die Überwindung geschlechtsspezifischer Rollenbilder, die Frauen an der gleichen Ausübung ihrer Menschenrechte hindern. Dabei sei es besonders wichtig, auch Männerbilder zu reflektieren und den Zusammenhang zu Gewalt als Mittel zur Konfliktlösung herzustellen, da Männlichkeitsbilder durch Konflikte häufig gefestigt würden. Für Frauen bedeute das Ende von Konflikten dadurch häufig nicht das Ende von Gewalt. Es reiche also nicht, die Stellung von Frauen in Verfassung und Gesetzgebung nach Konflikten zu stärken, sondern eine Geschlechterperspektive müsse auch inhaltlich in die Ausgestaltung von Institutionen und Politik integriert werden und in die Verantwortung aller Beteiligten – Männer wie Frauen – gelegt werden.

Daran anknüpfend stellte Gallala-Arndt die Situation der Frauenrechte in Nordafrika nach dem „arabischen Frühling“ anhand von vier Bereichen dar: Im Hinblick auf (1) die Beteiligung von Frauen bei den Protesten, mit Blick auf (2) Frauenrechte in der Verfassung und (3) in Gesetzen sowie (4) in der Praxis beziehungsweise im öffentlichen und politischen Raum. Dabei ging sie der Frage nach, ob die demokratischen Verfassungen in den arabischen Ländern als frauenfeindlich zu bezeichnen seien. Diese Frage stelle sich vor dem Hintergrund der Erstarkung der Islamisten in Politik und Zivilgesellschaft in den Ländern des arabischen Frühlings. Die positiven Errungenschaften der Proteste würden mit Blick auf die Entwicklung der Frauenrechte eher ein enttäuschendes Fazit zulassen. Die Demonstranten seien zwar primär auf die Straße gegangen, um politische und wirtschaftliche Defizite anzuprangern, damit verbunden sei aber die Hoffnung auf rechtliche Reformen, auch bezüglich der Frauenrechte, gewesen. In allen drei von Gallala-Arndt vorgebrachten Fallbeispielen, Ägypten, Libyen und Tunesien, hätten Frauen maßgeblich an den Demonstrationen teilgenommen; dies sei zum Beispiel vom Präsidenten des Übergangsrates in Libyen auch öffentlich anerkannt worden. Ob es zum jetzigen Zeitpunkt erkennbar eine Verschlechterung bezüglich der Stellung von Frauen in den neuen Verfassungen und Gesetzen gegeben habe, müsse differenziert betrachtet werden, mit Bezug zum jeweiligen nationalen Kontext. In Ägypten habe beispielsweise die Verfassung von 1970 die Scharia lediglich als eine Rechts-

quelle bezeichnet, wohingegen nach einer Verfassungsänderung von 1980 die Scharia zu der Hauptquelle der Gesetzgebung geworden ist. Dies drohe in der neuen demokratischen Verfassung ähnlich festgelegt zu werden. Die Stellung der Religion und die der Rolle der Scharia sei auch in Libyen und Tunesien ein entscheidender Bereich, an dem sich in Zukunft abzeichnen ließe, wie groß die Gefahr der Schwächung von Frauenrechten in den neuen Verfassungen sei. Dabei ginge es um die Frage, ob die Scharia als Gesetzesquelle betrachtet werden soll oder ob es dabei bleibt, dass die Religion des Staates der Islam ist. Bezüglich der Gesetzgebung ließen sich ebenfalls bis jetzt nur Tendenzen ausmachen. So würden zum Beispiel in Ägypten das relativ fortschrittliche Scheidungsrecht neu diskutiert, ebenso wie das 2008 auf 18 Jahre erhöhte Mindestheiratsalter und das ebenfalls 2008 erlassene Gesetz zum Verbot von Genitalverstümmelung. Ähnliche Diskussionen fänden in Libyen beispielsweise bezüglich des Umgangs mit Polygamie statt. In Tunesien seien die Vorbehalte, die bisher in der Ratifizierung von CEDAW gegolten hätten zwar zurückgenommen worden, die Frauenrechtskonvention solle jetzt aber in Übereinstimmung mit der Scharia umgesetzt werden. Im Hinblick auf die Präsenz von Frauen in der Politik und im öffentlichen Raum seien negative Entwicklungen zu verzeichnen. Mit den sogenannten „Jungfrauentests“ bei den Protesten auf dem Tahrir-Platz sei deutlich gemacht worden, dass Frauen im öffentlichen Raum unerwünscht und selbst verantwortlich für die Folgen ihrer Taten seien. In Libyen entstehe derselbe Eindruck, indem zum Beispiel Wahlplakate von Kandidatinnen beschmiert worden seien. In Tunesien zeige sich Ähnliches, beispielsweise an der Praxis der Strafverfolgung von Sexualdelikten. Sexuelle Belästigung sei verboten, im Fall des Freispruchs des Angeklagten würde jedoch ein Strafverfahren gegen die Klägerin eröffnet. Außerdem drohe dem Täter keine Verfolgung, wenn er zum Ausgleich das Opfer heirate.

Gallala-Arndt kam zu dem Schluss, dass Frauen grundsätzlich enttäuscht seien, da sich keine Entwicklungen zu ihren Gunsten durch die demokratischen Verfassungs- und Gesetzgebungsprozesse abzeichnen würden. Bis jetzt seien die Errungenschaften der Vergangenheit noch nicht angetastet worden. Es gebe aber berechtigte Sorge, dass eine zunehmende Islamisierung der Gesellschaft und insbesondere der engere Bezug zur Scharia als Rechtsquelle eine Verschlechterung der Menschenrechtslage von Frauen nach sich ziehen könnte. Andererseits ständen die an der Regierung beteiligten Islamisten jetzt unter Druck: Die Be-

völkerungen würden erwarten, dass wirtschaftliche und soziale Probleme in ihren Ländern gelöst werden. Die Demokratisierung könne demnach auch zu einer Differenzierung von Positionen innerhalb der islamistischen Parteien führen und eine Vielfalt unterschiedlicher islamistischer oder Islam-naher Versionen beziehungsweise Modelle von Demokratie in den Ländern Nordafrikas nach sich ziehen. In diesem Zusammenhang hob Gallala-Arndt hervor, dass islamisches Recht nicht *per se* frauenfeindlich sei, sondern durch hegemoniale Interpretation zur Unterdrückung von Frauen missbraucht würde. Auf die Frage aus den Reihen der Teilnehmer, wie zum Beispiel die Europäische Union (EU) oder andere Nachbarstaaten den Prozess der Stärkung von Frauenrechten vor diesem Hintergrund unterstützen könnten, hob Gallala-Arndt die Notwendigkeit hervor, auf internationaler Ebene mit unterschiedlichen Partnern zusammenzuarbeiten. Vor allem solle mit Denkern argumentiert werden, die aus einer islamischen Tradition stammen und deren Lehren mit universellen Menschenrechtsprinzipien übereinstimmen. Dies sei besonders wichtig, weil gegenüber Gedankengut aus anderen, insbesondere westlich geprägten Traditionen, eine zum Teil unüberwindbare Skepsis bestehe, die eine offene Diskussion blockiere. Die auf den Beitrag folgende Podiumsdiskussion schloss an die Analyse dieser und weiterer Herausforderungen in der Umsetzung der Strategien zur Förderung von Frauenrechten in der internationalen Zusammenarbeit an. Dr. Miro (IRZ) hob abermals die Unterscheidung zwischen institutioneller Gesetzeslage und Gerichtswirklichkeit hervor, indem er auf das Beispiel Ägypten verwies, wo nur 1 % der Richter weiblich seien. Stockmayer (GIZ) berichtete von der häufig schwierigen Vermittlungsrolle der GIZ als internationaler staatlicher Gegenpart einer der Konfliktparteien. Auch hob er die wirtschaftlichen Hürden auf dem Weg zur Umsetzung von Reformen hervor. In Kambodscha zeige sich dies zum Beispiel daran, dass das Frauenministerium über zu geringe Ressourcen verfüge. Der Kapazitätenaufbau sei daher ein Kernelement der internationalen Zusammenarbeit. Dem schloss sich Diehl (Max-Planck-Institut für öffentliches Recht und Völkerrecht) an. Neben dem Kapazitätenaufbau sei die Unterstützung in Verfassungsgebung und -implementierung Kerngebiet der Arbeit des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Ziel sei es, durch globalen Wissenstransfer die Ergebnisse der Forschung in konkrete Entwicklungsprojekte einfließen zu lassen. In der Rechtsberatung gelte es dabei akademisch neutral, den ver-

fassungsgebenden Prozess zu begleiten. Dazu gehöre es, Übereinstimmungen oder Abweichungen von internationalen Standards aufzuzeigen, das Ergebnis aber nicht direkt zu beeinflussen. Von Messling (ZIF) berichtete, dass die internationalen Friedenseinsätze komplexer würden. Häufig sei nicht nur Friedenssicherung, sondern eben der Aufbau beziehungsweise die Änderung von Strukturen erforderlich. Gender müsse daher als „umbrella topic“ behandelt werden, zum Beispiel im Aufbau von Frauenplattformen in der Bundeswehr, in Polizeiakademien und dem Aufbau von Kapazitäten im Strafvollzug. Das ZIF trüge dazu bei, indem es Genderkurse in Verbindung mit DDR- oder Mediationsprozessen anbiete. Mit einem Pilotprojekt zu „Women, Peace & Security“ würde derzeit die Gender-Mainstreaming-Strategie in Zusammenarbeit mit der Polizeiakademie ausgebaut. Auch hier sei es wichtig, nicht die eigenen Institutionen von Partnerländern zu überrollen. Auf politischer Ebene sei daher in erster Linie Sensibilisierung gefragt.

Der erste Teil der Veranstaltung schloss mit der Diskussion um die Querschnittsfrage, ob Krisen mit dem Potenzial der Veränderung bei gleichzeitiger Gefahr der Retraditionalisierung eine Chance für die Stärkung von Frauenrechten bieten oder langfristig stabile Strukturen mehr Raum für nachhaltige Reformen darstellen würden. Diskutiert wurde in diesem Zusammenhang zum Beispiel ein Gender-Institut in Kooperation von Auswärtigem Amt, EU, USA und zum Beispiel der MENA-Region (Middle East and North Africa) als institutionelle Stärkung langfristiger Reformprozesse. Rudolf schloss in diesem Zusammenhang mit einem Aufruf zur verstärkten Unterstützung von Süd-Süd-Kooperationen und der Mahnung, Frauenrechte sollten in der Politik nicht für die Rechtfertigung von Konflikten missbraucht werden. Zudem hob sie deutlich die Rolle der Zivilgesellschaft in der internationalen Zusammenarbeit zur Stärkung von Frauenrechten hervor. Die Zivilgesellschaft stärker einzubinden sei eine zukünftige Herausforderung, ebenso wie die Frage, wie man den Frauen selbst Mitbestimmungs- und Artikulationsmöglichkeiten verschaffen könne.

2. Teil

Der zweite Teil der Veranstaltung wurde mit einem Vortrag von Lembke über die Ausgestaltung eines geschlechtergerechten und effektiven Sexualstrafrechts eröffnet. Lembke begann mit der Analyse des Sexualstrafrechts in Post-Konflikt-Situationen. Es sei zu unterscheiden zwischen der Strafverfolgung sexualisierter Gewalt in

Konflikten und der zukünftigen Entwicklung des Sexualstrafrechts in Nachkriegsgesellschaften. Kriege und Konflikte seien eine Herstellungsmaschinerie von in der Regel hierarchischen Geschlechterverhältnissen. Es müsse daher auch gefragt werden, welche Akteure/-innen die Ausgestaltung des Sexualstrafrechts nach Konflikten bestimmen würden und für wen diese sprächen. Sexualisierte Gewalt werde oft als Fortsetzung der Sexualität mit anderen Mitteln, als abnorme Sexualität, betrachtet, sie sei aber trotz des engen Zusammenhangs etwas qualitativ Anderes, das eigenen Regeln folge. In diesem Kontext sei der Umgang mit und die Kommunikation über Sexualität in einer Gesellschaft relevant. Soziale Normen beziehungsweise das Denken über Sexualität seien ausschlaggebend auch für den Umgang mit sexualisierter Gewalt. Dabei würden gerade konkurrierende Normen (Moral, Religion, Kultur) in Gesellschaften eine Herausforderung für die Implementierung von Recht darstellen, wie zum Beispiel am Umgang mit sexualisierter Gewalt gegenüber Männern deutlich würde. Diese nicht-rechtlichen Normen und Maßstäbe zeigten sich beispielsweise auch im Familienrecht und im Prostitutionsrecht. Als Beispiel führte Lembke die langjährige Diskussion in der BRD über Vergewaltigungen in der Ehe an und erhob die Frage, wer die Kosten für progressive Strafverfolgung trage. Sie wies auf die Diskursverschränkung zwischen geschlechtlichen Normen und Fortschritt hin.

In Anknüpfung referierte Freudenberg zur Normierung und Verfolgung von Sexualdelikten. Zunächst wies Freudenberg auf Kontextfaktoren innerhalb eines Rechtsstaats für die Ausgestaltung des Sexualstrafrechts hin. Dazu gehöre die traditionelle und religiöse Ausgangslage, die allgemeine menschenrechtliche Situation und die Orientierung an internationalen Standards, die Akzeptanz von Sexualität in der konkreten Gesellschaft im Allgemeinen sowie die Frage, inwiefern sexuelle Handlungen in einer Gesellschaft zur Ausübung von Macht eingesetzt würden. Darüber hinaus sei entscheidend, welche zivilgesellschaftlichen Aktionsmöglichkeiten es zur Unterstützung von Opfern gebe. In Deutschland sei beispielsweise in Artikel 1 des Grundgesetzes das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung als Teil der Menschenwürde verankert. Im Gegensatz zu einer Zustimmungslösung, würde im deutschen Strafrecht das Prinzip der Bestimmung von Schutz- und Fallgruppen gelten.

Vor diesem Hintergrund analysierte Lembke die Umsetzung des deutschen Sexualstrafrechts in der Praxis. Dabei wies sie darauf hin, dass es angesichts der Dunkelziffer und der Verurteilungsquote bei

100 Sexualdelikten nur in einem Fall zu einer Verurteilung käme. Dies sei zum Teil dem voraussetzenden Gehorsam der Staatsanwaltschaften geschuldet, die nur Fälle weiterführen würden, bei denen es unter den strafrechtlichen Bestimmungen absolute Chancen auf Verurteilung gebe. Diese Chancen seien aber durch gesellschaftlich bedingte Vorannahmen wesentlich gemindert, wie zum Beispiel dem Mythos der exorbitanten Falschanzeigenquote (tatsächlich: 3 %) oder die Unterstellung, Frauen würden Sexualdelikte durch unachtsames Verhalten (nachts alleine durch den Park gehen) oder anzügliche Kleidung provozieren. Mit anderen Worten: Geschlecht und geschlechtsspezifische sowie die Sexualität von Männern und Frauen betreffende soziale Normen hätten nicht nur als Struktur das Recht mitgestaltet sondern würden auch die Rechtspraxis maßgeblich beeinflussen. Recht, das über das gesellschaftliche Verständnis von Menschen hinausgehe, würde sich nicht durchsetzen. Nichtsdestotrotz widerspreche diese mangelhafte Aufklärungsrate aufgrund von Stereotypen, Unkenntnis und gesellschaftlich bedingten Vorstellungen der VN-Frauenrechtskonvention. Daraus ließe sich die Notwendigkeit der Professionalisierung des Justizpersonals ableiten. Eine Perspektive biete die einschlägige Europarechtskonvention, wonach das mangelnde Einverständnis bereits zur Konstitution einer Tat reiche.

Inwiefern ähnliche Hindernisse in der Umsetzung des internationalen Sexualstrafrechts bestehen, wurde im anschließenden Vortrag von Neuner zu Internationalen Straferichtshöfen und Gewaltdelikten gegen Frauen erörtert. Anhand von verschiedenen Fallbeispielen, darunter der vom Internationalen Straferichtshof für das ehemalige Jugoslawien (IStGHJ) behandelte Furundzija-Fall, verschiedene Anklagen bezüglich sexualisierter Gewalt im Kontext des Völkermords in Ruanda (Internationaler Straferichtshof für Ruanda, IStGHR) sowie der Fall der „bushwives“ vor dem Sondergerichtshof für Sierra Leone, machte Neuner den Fortschritt des Sexualstrafrechts auf internationaler Ebene im Kontext von Konflikten deutlich. Auch in den Nürnberger Prozessen sowie, öffentlich präsenter, im Kontext des Khmer-Rouge-Tribunals habe es Hinweise auf Verbrechen sexueller Gewalt gegeben. Diese seien aber nicht angeklagt worden beziehungsweise in der Berufung abgewiesen worden. Im Nachklang der Ereignisse im ehemaligen Jugoslawien und Ruanda habe sich eine Änderung in der Einstellung zu Vergewaltigungen im Krieg vollzogen, die auch in der Praxis des internationalen Strafrechts nachvollziehbar sei. Die oben genannten Gerichtshöfe hätten Maßstäbe

unter anderem in der Evolution der Normierung von Sexualstrafbeständen gesetzt: Erstmals in der Geschichte des humanitären Völkerrechts sei sexuelle Gewalt gegen Frauen als Verbrechen anerkannt und habe den Status von Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit erhalten. Neuner hob hervor, dass nicht jede Attacke auf ein Geschlechtsorgan sexuell motiviert sei, sondern vielmehr eine Instrumentalisierung von sexuellen Handlungen zur Ausübung von Macht im Kontext von (zum Teil interethnischen) Konflikten darstelle. Als größtes Hindernis auf dem Weg zu einer Umsetzung des internationalen Strafrechts im Hinblick auf sexuelle und sexualisierte Gewalt im Kontext von Konflikten sei mangelnder Opferschutz. Eine aktivere Rolle der Opfer und Zeugen würde die Chancen auf Verurteilung maßgeblich erhöhen.

Gless unterstrich in ihrem Resümee des 2. Teils der Veranstaltung die Notwendigkeit, Rechtspraxis zu erforschen. Ebenso sei es erforderlich, über das Sexualstrafrecht hinaus gesellschaftliche Vorstellungen in die Analyse effektiver Gerichtsbarkeit einzubeziehen. So ginge es beim Sexualstrafrecht maßgeblich auch um die Beherrschung der Sexualität von Männern und Frauen.

Abschließend griff Rudolf in ihrem Schlusswort die eingangs gestellte Frage auf, wie rechtliche Zusammenarbeit die Rechte von Frauen in Post-Konflikten fördern könne. Dabei verwies sie erstens erneut auf die Schlagworte Protektion, Partizipation und Prävention, der VN-Resolution 1325. Zweitens hob sie die Bedeutung von materiellem Recht *versus* Verfahrensrecht hervor. Effektiver Zugang zu Recht könne nur durch Unterstützungsstrukturen ermöglicht werden, die soziale Ungleichheiten beziehungsweise wirtschaftliche und soziale Faktoren berücksichtigen. Drittens hätten die Vorträge gezeigt, dass internationale Zusammenarbeit auf Augenhöhe stattfinden müsse. Die internationale Gemeinschaft könne dabei rechtsverbindliche Maßstäbe setzen, die Prioritätensetzung müsse aber maßgeblich von der Bevölkerung mitentschieden werden. Dazu sei internationale Zusammenarbeit auf unterschiedlichen Ebenen, beispielsweise in lokalen oder regionalen Kontexten notwendig. Viertens müsse Rechtsschutz und Rechtssicherheit in den Fokus gerückt werden. Frauen seien dabei nicht mit Gender gleichzusetzen, bei der Verbreitung und Förderung von menschenrechtlichen Standards müssten Frauenrechte aber mitgedacht werden. Fünftens sei es wichtig, bei der Stärkung von Verfassungsrechten die Kategorie Macht zu berücksichtigen. Recht allein reiche nicht aus, um Gewalt in einer Gesellschaft zu unterbinden. Auch zukünft-

tig gelte es daher, Gender in Nachkriegsgesellschaften mit einem ganzheitlichen Ansatz zu behandeln und insbesondere andere Rechtsgebiete in die Betrachtung einzubeziehen.

3. Bewertung

Den Veranstaltern ist es gelungen, mit der Auswahl der Experten und der dadurch entstandenen Verknüpfung der Themenbereiche Raum für eine dichte, interdisziplinäre und praxisrelevante Informationsgrundlage zu schaffen. Die daraus entstandene Diskussion zeigte Herausforderungen und Kontroversen auf und unterstrich damit die rechtspolitische und gesellschaftliche Relevanz des Themas sowie Handlungs- und Forschungsbedarf. Deutlich wurde, dass die Interdependenzen der Kategorien Ge-

schlecht, Recht, Gesellschaft und Gewalt im Zusammenhang mit ökonomischen Faktoren in der Befassung mit Frauenrechten und Sexualstrafrecht im Kontext von Konflikten und darüber hinaus in den Blick genommen werden müssen. Mit der Verabschiedung eines nationalen Aktionsplans zur Umsetzung der VN-Resolution 1325 zum Jahresende 2012 hat die Bundesregierung eine ausstehende internationale Verpflichtung eingelöst und wichtige Schritte eingeleitet. Um daran anzuknüpfen steht, wie die vielfältigen Beiträge des Workshops gezeigt haben, einschlägige Expertise in Forschung, Zivilgesellschaft und Praxis der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit bereit. Die Fortführung der Befassung mit dieser Thematik durch das BMJ und die BAKS im Kontext von Sicherheitspolitik und internationaler rechtlicher Zu-

sammenarbeit ist mehr als erstrebenswert. Dabei gilt es, die Debatte über einen eintägigen Workshop hinaus auch auf anderen Ebenen weiterzuführen und insbesondere einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Thematik Frauen, Frieden und Sicherheit sowie die Stärkung der Menschenrechte von Frauen in Verfassungs- und Gesetzgebungsprozessen nach Konflikten und die konsequente Weiterentwicklung des Sexualstrafrechts muss ein zentraler Aspekt der internationalen rechtlichen Zusammenarbeit sein. Der Erfolg der Arbeit auf internationaler Ebene ist dabei aber maßgeblich von der Entwicklung innergesellschaftlicher und transnationaler Debatten sowie der Verankerung und Umsetzung der VN-Resolution 1325 in den eigenen nationalen sicherheitspolitischen Institutionen und der Justiz abhängig. ■

Joachim Gardemann / Franz-Josef Jakobi / Bernadette Spinnen (Hrsg.), Humanitäre Hilfe und Staatliche Souveränität, Aschendorff Verlag, Münster 2012, 272 Seiten, 29,80 €

Katharina Schaefer*

Das Spannungsverhältnis von humanitärer Hilfe und staatlicher Souveränität ist kein neues Thema. Aber es ist ein Thema, das nach wie vor brisant ist und voll von ungeklärten Fragen. Auch nach jüngeren, nicht zu verachtenden Entwicklungen im Völkerrecht, vor allem im Bereich des Themas Schutzverantwortung („Responsibility to Protect“) besteht immer noch Uneinigkeit in der Staatengemeinschaft über das Ob, das Wann und das Wie eines militärischen Eingreifens gegen den Willen eines Staates. Gelten noch die absolute Souveränität und das Nichteinmischungsprinzip? Oder muss man sich den Status eines souveränen Staates erst verdienen, indem man beweist, in der Lage zu sein, seine eigene Bevölkerung angemessen zu schützen, sowohl in bewaffneten Konflikten als auch in Katastrophen und Krisen?

Die Herausgeber Gardemann, Jakobi und Spinnen sammeln in diesem Werk die Redebeiträge des 1. Münsterschen Kongresses zur Humanitären Hilfe, der am 20. Mai 2011 im Rathaus zu Münster unter der Federführung des Kompetenzzentrums Humanitäre Hilfe der Fachhochschule Münster stattfand und sich mit den Themen Schutzverantwortung und Existenzberechtigung des Westfälischen Systems, vor allem der Gültigkeit des Nichteinmischungsprinzips, beschäftigte.

1. Konferenzbeiträge

Der erste Teil enthält nach Einführungs- und Grußworten die Redebeiträge des Kongresses.¹ Aus fächerübergreifender Sicht werden sowohl aktuelle Probleme aus der Praxis als auch grundlegende wissenschaftliche Hintergründe erörtert.

Den Auftakt gibt Leutnant Roméo Dallaire, ehemaliger Kommandant der United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), zu der Frage, ob trotz staatlicher Souveränität ein Eingreifen in fremde Staaten im Rahmen der Schutzverantwortung möglich ist. Er kommt zu dem Schluss, dass es heute nach den Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zumindest als vertretbar angesehen wird. Zudem werde das Prinzip der Staatensouveränität oft nur als Entschuldigung für ein Nichthandeln vorgeschoben. Nach Dallaire besteht in der Schutzverantwortung, wie sie nach dem Modell der International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) entwickelt wurde, ein vielversprechendes System. Er fordert nun auch zur Umsetzung dessen auf. Jüngere Sicherheitsresolutionen bezüglich der Lage in Libyen und der Elfenbeinküste im Jahr 2011, die eine positive Wirkung entfalteten und sich jeweils auf die Schutzverantwortung bezogen, seien gute Argumente für eine neue

Definition von Staatensouveränität. Was aber ein konkretes Hindernis darstelle, sei oft der mangelnde Wille der Staaten, sich zu beteiligen.

An dieses Problem knüpft Prof. Dr. Frank Chalk vom Institute for Genocide and Human Rights Studies der Concordia University in Montreal/Kanada an und stellt Gründe zusammen, die Staaten zum Eingreifen bewegen können. Dabei schreibt er offen dem Eigeninteresse der Staaten eine machtvolle Antriebsfunktion zu. Die Folgen von Konflikten zu verhindern, wie die Ausweitung internationaler Terrornetzwerke, das Agieren von Warlords und das Hervorrufen von Flüchtlingsströmen, müsse im Interesse aller Staaten liegen, da sie irgendwann auch im eigenen Staate spürbar würden. Kriminalität in Form von Drogen-, Waffenhandel und Geldwäsche, aber auch aufflammende Xenophobie im eigenen Land und letztlich der hohe Kostenfaktor für Sicherheitssysteme gegen den internationalen Terror sollten Motive für ein frühzeitiges Handeln, sprich für Interventionen, sein. Weitere Redebeiträge behandeln rechtsphilosophische Themen und

* Katharina Schaefer ist Rechtsreferendarin am Landgericht Bochum und war im Rahmen ihrer Wahlstation am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum beschäftigt.

¹ Siehe auch den Konferenzbericht: M. Meis/K. Behmer, Erster Münsterscher Kongress zur Humanitären Hilfe: Internationale Soforthilfe – eine Gratwanderung am 20. Mai 2011 in Münster, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 24 (2011), S. 237 ff.

untersuchen unter anderem, weshalb Menschen humanitär handeln.

2. Podiumsdiskussion

Im darauffolgenden Kapitel, welches die Podiumsdiskussion des Kongresses in vier Artikel umwandelt, untersucht Thomas Dienberg, Rektor der Philosophisch-Theologischen Hochschule Münster, aus einer christlich-spirituellen Sicht vor allem den Begriff der Solidarität am Beispiel des heiligen Franziskus. Dienberg unterscheidet zwischen einem Handeln aus reinem Mitleid und einem Handeln um des anderen willen, aus ernst gemeinter Solidarität. Dieser Ansatz könne auch heute noch Beispiel für Beschäftigte im humanitären Bereich sein.

Dr. Stefanie Haumer, Referentin beim Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) im Team Internationales Recht, stellt die geschichtliche Entwicklung des Modells der Schutzverantwortung vor. Auch wenn sie noch keine bindende Regel für den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) darstelle, sei ein Fortschritt nicht zu unterschätzen, da jede Resolution, die sich auf die Schutzverantwortung beruft, einen Meilenstein für zukünftige Situationen darstelle. Sie erläutert zudem die Sicht der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, die es als fundamentales Recht aller Menschen betrachtet, humanitäre Hilfe anzubieten und zu erhalten.

Winfried Nachtwei, ehemaliges Mitglied des Deutschen Bundestages für Bündnis 90/Die Grünen im Verteidigungsausschuss und Unterausschuss Abrüstung, betont in seinem Artikel über internationale Soforthilfe, dass die Schutzverantwortung nicht nur aus dem letzten Schritt, dem Eingreifen, besteht, sondern vorher bereits zur Prävention verpflichtet. Diese werde jedoch erheblich vernachlässigt, denn Themen wie Friedenssicherung und Rüstungskontrolle erfahren zu wenig Aufmerksamkeit, weil die militärische Auseinandersetzung zumeist im Vordergrund stehe.

Aus der Praxis berichtet Dr. Tankred Stöbe, Präsident von Ärzte ohne Grenzen Deutschland. Er zeigt mit seinem Beitrag die Gefahren auf, die entstehen, wenn militärische Akteure ihren Einsatz als humanitär bezeichnen. Es gefährde die lokale Bevölkerung, die unwissend, an wen sie sich wenden soll, in falsche Hände gelangt. Aber auch die Mitarbeiter von Hilfsorganisationen verlieren ihre unerlässliche Unterscheidbarkeit von militärisch agierenden Akteuren. Aus seiner Sicht ist die humanitäre Arbeit nur ohne jegliche Waffenbeteiligung möglich, damit die Menschen der Neutralität und Unabhängigkeit, die ausge-

strahlt werden solle, vertrauen könnten. Seiner Erfahrung nach sei die medizinische Hilfe die einzige, die tatsächlich als bedingungslose Hilfe akzeptiert würde. Hinter jeglichen sonstigen humanitären Aktionen könne stets Eigeninteresse der eingreifenden Länder vermutet werden.

3. Vorbereitende Vorlesungen

Im nächsten Abschnitt des Buches werden Vorlesungen, die zur Vorbereitung des Kongresses an der Universität Münster gehalten wurden, abermals aus jeweils verschiedenen Fachbereichen, zusammengestellt.

Prof. Dr. Gardemann, Leiter des Kompetenzzentrums für Humanitäre Hilfe der Fachhochschule Münster stellt zunächst die organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen in der internationalen Soforthilfe dar. Er erklärt anschaulich, wie sich Organisationen auf Einsätze vorbereiten, wie Personal ausgewählt wird, auf welche technischen Leitlinien sich die Akteure einigt haben und welche völkerrechtlichen Normen zu beachten sind. Die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts sei durch die neuen, asymmetrischen Kriege immer schwieriger. Es komme vermehrt zur Vermischung von Polizei- und Militäreinsätzen, zur Missachtung und Unkenntnis völkerrechtlicher Regeln und zum Missbrauch von Schutzzeichen. Dies gefährde aber, wie bereits Dr. Tankred Stöbe erwähnte, die Unparteilichkeit und Unterscheidbarkeit der humanitären Akteure. Er fordert diesbezüglich einen deutlichen Perspektivenwechsel in der Diskussion um zivil-militärische Zusammenarbeit.

Auch das bekannte Thema des *bellum iustum* („gerechter Krieg“) wird noch einmal aus einem geschichtlichen und rechtphilosophischen Blickwinkel von Prof. Dr. Fabian Wittreck, Professor für Öffentliches Recht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, betrachtet. Er zeigt auf, dass die sieben Kriterien für einen gerechten Krieg, wie sie die klassische Lehre des *bellum iustum* kennt, vereinzelt immer noch Gültigkeit haben und unverzichtbar sind, so zum Beispiel der legitime Kriegsgrund. Einstimmigkeit in der Staatengemeinschaft findet unter diesem Punkt nur die Selbstverteidigung, aber die Schutzverantwortung könnte sich in Zukunft dazugesellen.

Prof. Dr. Christian Walter, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Völkerrecht der Ludwigs-Maximilians-Universität München, geht vor allem auf den möglichen Rechtfertigungsgrund der Menschenrechte ein, der gewohnheitsrechtlich noch nicht verankert ist, aber dem Gedan-

ken nach schon bei Hugo Grotius bekannt war. Er argumentiert, das Modell der Schutzverantwortung könne das Spannungsverhältnis zwischen Menschenrechten und staatlicher Souveränität lösen.

4. Gespräch mit Roméo Dallaire

Zum Abschluss berichtet Roméo Dallaire in einem Gespräch mit verschiedenen Studenten der Universität Münster, das im Anschluss an den Kongress geführt wurde, noch einmal hautnah von seinen Erfahrungen im VN-Einsatz in Ruanda im Jahre 1994. Er versucht zu begründen, weshalb die Staatengemeinschaft in diesem besonderen Fall versagte, benennt mangelnde Kapazitäten und mangelndes Interesse. Letzteres fehle auch im Falle des Sudans. Er verlangt eine bessere Ausbildung der Führungskräfte der VN-Truppen. Rein militärische Kenntnisse reichten nicht mehr aus; man müsse für Kultur, Philosophie, Ethik und Recht sensibilisieren, damit die Truppen fähig sind, auf fremdem Territorium im Sinne der lokalen Bevölkerung zu handeln.

5. Bewertung

Das breite Portfolio von rein wissenschaftlichen Betrachtungen bis hin zu Erfahrungsberichten aus der Praxis bietet einen guten Überblick über – sowohl rechtliche als auch moralische – Fragen und Probleme, vor denen Akteure der humanitären Hilfe derzeit stehen. Somit ist es erfreulich, dass die Beiträge schriftlich festgehalten und veröffentlicht wurden, um ein breiteres Publikum als die Konferenzteilnehmer zu erreichen. Da es sich um Tagungsbeiträge handelt, deren Redner zur selben Zeit über dasselbe Thema diskutierten, lässt sich eine leichte Redundanz historischer Fakten nicht vermeiden. Sie fällt insofern aber nicht erheblich ins Gewicht, als die Beiträge jeweils aus unterschiedlichen interdisziplinären Sichtweisen geschrieben sind. Auch die teils sehr vertieften ethischen Betrachtungen bieten einen interessanten Hintergrund, der vielleicht weniger praktisch relevant ist, aber als Basis für weitere Forschungen und Überlegungen dienen kann. Dem in diesen Themen noch unerfahrenen Leser bietet sich an, die vorbereitenden Vorlesungen, die im Buch erst nach den Kongressbeiträgen zu finden sind, zuerst zu lesen. Sie beleuchten die Probleme und Herausforderungen der humanitären Hilfe in ausgedehnter Form aus fächerübergreifender Sicht der Ethik, des Rechts und der Geschichte, abgerundet von Erfahrungen aus der Praxis. ■

Lars Schmidt, **Das humanitäre Völkerrecht in modernen asymmetrischen Konflikten. Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des Israel-Palästina Konflikts, Schriften zum Völkerrecht 198, Duncker & Humblot, Berlin 2012, 275 Seiten, 78 €**

Charlotte Lülff*

Gegenwärtige Konflikte sind geprägt von Asymmetrie. Staatliche Akteure, vertreten durch ihre regulären Streitkräfte, sind in langwierige Kämpfe mit nicht-staatlichen Gegnern verwickelt – Akteure, deren Befehlsstruktur und Motivation vielfältig ist. Kann humanitäres Völkerrecht in seiner bisherigen Form heutiges Kampfgeschehen noch effektiv regulieren? „Das humanitäre Völkerrecht in modernen asymmetrischen Konflikten“, 2011 als Dissertation an der juristischen Fakultät in Jena angenommen, hat sich die Analyse und Beantwortung dieser Frage zum Ziel gesetzt. Auf knapp 300 Seiten untersucht Lars Schmidt moderne Konflikte und die Herausforderungen, die sie an das humanitäre Völkerrecht stellen. Der Israel-Palästina-Konflikt, hier ausschlaggebend die Kämpfe im Gazastreifen 2008–2009, liefert die konkreten Beispiele, die seine Untersuchung stützen. Ein militärisch hochgerüsteter Gegner steht einer Gruppe gegenüber, die in Ermangelung konventioneller Mittel ihre Strategie der Kampfführung verändert. Dem muss sich Israel anpassen. Unkonventionelle Methoden in dicht besiedelten Gebieten, eine starke freiwillige wie unfreiwillige Einbeziehung der Zivilbevölkerung und ziviler Infrastrukturen sind kennzeichnend. In seiner Untersuchung interpretiert Schmidt einzelne Rechtsvorschriften im Licht der zuvor identifizierten Merkmale moderner asymmetrischer Konflikte, wobei „targeted killings“, menschliche Schutzschilde und duale Ziele im Vordergrund stehen. Mit Empfehlungen zur einheitlichen Anwendung der Regeln schließt er seine Untersuchung.

Was sind nun aber moderne asymmetrische Konflikte? Der Begriff selbst wurde der Politikwissenschaft entlehnt und ist nicht rechtlicher Natur. Insbesondere durch seine vielen möglichen Ausprägungen ist eine klare Definition schwer zu finden, weshalb Schmidt einen anderen Ansatz verfolgt: Asymmetrische Konflikte werden durch das Vorliegen einer Kombination von Merkmalen bestimmt, insbesondere durch die Anwendung bestimmter Methoden der Kriegsführung. Grundlegend ist zum einen das Aufeinandertreffen von zwei ungleichen Gegnern: eine klar überlegene Konfliktpartei steht einem konventionell unterlegenen Gegner gegenüber, der Guerillataktiken anwendet oder zu terroristischen

Akten greift, um dem Ungleichgewicht entgegenzuwirken. Es entwickeln sich langwierige Konflikte, die oftmals auf dem Gebiet der unterlegenen Partei ausgetragen werden. Kampfgeschehen in zivilen urbanen Räumen ist dabei die Regel und der im humanitären Völkerrecht so maßgebende Grundsatz der Unterscheidung wird auf eine harte Probe gestellt. Wer ist Zivilist, wer ist Kämpfer? Welche Gebäude sind legitime militärische Ziele und wie muss die aktive Beteiligung von Zivilpersonen an Feindseligkeiten interpretiert werden? Wenn die unterlegene Konfliktpartei die Vermischung mit Zivilisten fördert, Selbstmordattentäter einsetzt und zivile Gebäude zweckentfremdet, dann muss sich gezwungenermaßen auch die Strategie des Gegners anpassen. Dieser nämlich ist in seinen Angriffsmöglichkeiten gehemmt, da es kaum noch eindeutig legitime militärische Ziele gibt. Unterschiedslose Angriffe oder vorsätzliche und gezielte Tötungen als Gegenmaßnahmen bringen den theoretisch überlegenen staatlichen Akteur in die Gefahr, tatsächlich und in den Augen der Weltöffentlichkeit das geltende Recht zu verletzen.

Die Kennzeichen des modernen asymmetrischen Konflikts hat Lars Schmidt identifiziert. Im Folgenden wendet er sich dem Konfliktbeispiel zu, wobei er sich auf die Operation Cast Lead von Dezember 2008 bis Januar 2009 konzentriert. Diese wurde insbesondere durch den Goldstone Report bereits detailliert aufgearbeitet. Aufgeteilt in palästinensisches und israelisches Handeln, beschreibt der Autor verschiedene Ereignisse, die humanitär-völkerrechtlich zweifelhaft scheinen. Beispielsweise wird der Missbrauch von Moscheen und Krankenhäusern als Waffenlager, der Einsatz von Zivilisten als menschliche Schutzschilde und der Gebrauch bestimmter Waffentypen wie Phosphorbomben aufgelistet. „Targeted killings“, freiwilligen Schutzschilden und dualen Zielen widmet er eine gesonderte Analyse.

Entscheidend für die Frage nach der Rechtmäßigkeit bestimmter Handlungen ist zu bestimmen, welche Rechtsgrundlagen grundsätzlich anwendbar sind. Für das humanitäre Völkerrecht ist folglich zu klären, welcher der beiden rechtlich relevanten Konflikttypen vorliegt: der internationale oder der nicht-internationale bewaffnete

Konflikt. Eine Bestimmung, die sich maßgeblich auf die Masse der anwendbaren Regelungen auswirkt. Im Rückgriff auf Fachliteratur und Rechtsprechung argumentiert Schmidt für die evolutive Interpretation des Begriffs „internationaler bewaffneter Konflikt“ und damit für eine Klassifizierung des Untersuchungsbeispiels als solcher. Ausführlich bespricht er im Folgenden die Möglichkeiten des geltenden Rechts, unmittelbare Teilnahme an Feindseligkeiten zu regulieren. Unterschiedliche Theorien werden vor dem Hintergrund der Kriterien des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) erörtert und insbesondere die Kritik ebendieser durch drei Wissenschaftler, Schmitt, Dinstein und Watkins, aufgegriffen und gekontert. Das Drehtür-Problem, die Frage nach einer aktiven Teilnahme in „specific acts“ oder „continuous participation“ sind nur einige der angesprochenen Streitpunkte.

Sein Plädoyer für eine enge Auslegung der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten müsse mit konkreten Beispielen unterstützt werden, weshalb sich der Autor erneut seinen drei Kernbeispielen zuwendet. Für die Dauer der aktiven Handlungen von Einzelpersonen und für die Dauer ihrer Mitgliedschaft in einer organisierten Gruppe werden auch Zivilpersonen, die sich aktiv an den Feindseligkeiten beteiligen, zu legitimen militärischen Zielen. Damit können sie auch rechtlich zu legitimen Zielen für gezielte Tötungen werden. Im Urteil des israelischen Gerichtshofes von 2006 werden entsprechende Kriterien näher diskutiert. Die Tötung freiwilliger menschlicher Schutzschilde hingegen wirft weitere Fragen auf: Können die freiwillig abschirmenden Zivilpersonen direkte Ziele von militärischen Angriffen werden und verändert ihre Anwesenheit, Verletzung oder Tötung die Verhältnismäßigkeitsrechnung, die über die Durchführbarkeit und Rechtmäßigkeit eines Angriffs entscheiden? Schmidt diskutiert diese Fragen erneut im Rückgriff auf das IKRK sowie Kritik aus der Literatur. Das IKRK beispiels-

* Charlotte Lülff, LL.M., M.A. ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum.

weise spricht freiwilligen menschlichen Schutzschilden den Schutz von Zivilpersonen zu. Sie sind somit nicht legitime militärische Ziele und sollten darüber hinaus in die Verhältnismäßigkeitsprüfung einbezogen werden. Dieser Argumentation widerspricht Dinstein. Spreche man ihnen diesen Schutz zu, so würden sie ihre Funktion als menschliche Schutzschilde erfüllen und dem Gegner einen Vorteil verschaffen. Für ihn stellen sie damit, jedoch ausschließlich zum Zeitpunkt der eigentlichen Handlung, direkte Ziele dar. Andere Stimmen lehnen dies vollständig ab, da man in keinem der Fälle von einer aktiven Teilnahme gegen den Gegner sprechen könne. Der Autor selbst verweist an dieser Stelle erneut auf die Bedeutung der Einzelfallprüfung. Allgemeine Klassifizierungen könne man nicht vornehmen und die Frage, ob eine unmittelbare Schädigungshandlung gegen den Gegner vorliegt oder lediglich eine mittelbare Teilnahme sei entscheidend.

In den erörterten modernen asymmetrischen Konflikten tritt verstärkt auch das Problem der dualen Ziele auf, die den Schutz ziviler Objekte nach Artikel 52 des Ersten Zusatzprotokolls der Genfer Abkommen herausfordern. Angriffe sind streng auf militärische Ziele zu beschränken. Der Definition gemäß sind dies solche Objekte, die aufgrund ihrer Beschaffenheit, ihres Standortes, ihrer Zweckbestimmung oder ihrer Verwendung nach wirksam zu militärischen Handlungen beitragen und deren Zerstörung oder Inbesitznahme einen eindeutigen militärischen Vorteil darstellt. Die Beurteilung, ob ein eindeutiger militärischer Vorteil vorliegt, kann sich jedoch von Moment zu Moment ändern. Schmugglertunnel, Moscheen oder Krankenhäuser, die von einer Konfliktpartei

zweckentfremdet werden, können ihren zivilen Charakter und damit ihren Schutz vor Angriffen schnell zurückerlangen.

Nach einer genauen Diskussion und Interpretation der Rechtsgrundlagen vor dem Hintergrund der beispielhaft verwendeten Vorfälle aus dem Gazakonflikt wendet sich Schmidt einer Prüfung der Verhältnismäßigkeit zu. Insbesondere in Hinblick auf duale Ziele ist die Verhältnismäßigkeit entscheidend, da die Objektklassifizierung vom zivilen geschützten Objekt zum militärischen Ziel und andersherum nicht dauerhaft ist. Besteht Notwendigkeit, die Regelungen anzupassen? Mit Shue Wipmann wird in diesem Kapitel eine Modifikation des Grundsatzes vorgenommen und drei Ansätze („limited proportionality“, „enhanced proportionality“ und „protective proportionality“) im Detail erörtert.

In einem letzten Abschnitt spricht Schmidt Empfehlungen aus und widmet sich der Umsetzung der Untersuchungsergebnisse in der Praxis. Die Bedeutung einheitlicher Interpretationen und konkreter Richtlinien stehen im Vordergrund. Eine Erweiterung der Regelungen des humanitären Völkerrechts sei klar abzulehnen. Eine Neuinterpretation der Regelungen vor dem Hintergrund heutiger asymmetrischer Konflikte, so habe sein Fallbeispiel, der Israel-Palästina-Konflikt, verdeutlicht, sei jedoch unumgänglich. IKRK-Expertenrunden böten sich als Foren zur Formulierung von Auslegungsregeln an. Die erarbeiteten Richtlinien kommen jedoch immer als Kompromisse zwischen Staaten zustande. Sollen die Richtlinien effektiv angewendet werden, müsse man die einzelnen Interessen der Beteiligten im Auge behalten. Die Vereinheitlichung von Strategien und Einsatzregelungen durch Staatenbündnisse und Allianzen wäre ein weiterer Schritt, eine

gewohnheitsrechtliche Anerkennung von neuen Interpretationen voranzutreiben. Wie der Goldstone Report bewiesen hat, sei eine Auseinandersetzung, wenn auch kontrovers geführt, mit der eigenen Kriegsführung förderlich, um die Einhaltung geltender Regelungen in asymmetrischen Konflikten zu sichern. Nationale und internationale Untersuchungskommissionen seien geeignete Werkzeuge dafür.

In einem letzten Schritt wird die Bedeutung des Völkerstrafrechts, als Abschreckungsmechanismus, und die Umsetzung in nationale Rechtsordnungen diskutiert. Konflikte unterschiedlicher Natur prägen unsere Gegenwart. Insbesondere asymmetrische Konflikte stellen das traditionelle humanitäre Völkerrecht auf die Probe, obgleich, so Schmidt, hohe Erwartungen an seine Effektivität gestellt werden. Die Rolle der Staaten darf hierbei nicht unterschätzt werden. Der völkerrechtliche Rahmen für die Regulierung solcher Konflikte sei vorhanden, es läge nun in den Händen der Staaten, diese effektiv umzusetzen.

In einer sehr detaillierten Analyse setzt sich Schmidt vor dem Hintergrund seines Untersuchungsbeispiels, des Konflikts im Gazastreifen, mit den Merkmalen moderner Konflikte auseinander. Bedingt durch den Aufbau der Arbeit kann sich der Leser teilweise in den häufigen Wechsellagen von deskriptiven Absätzen und rechtlichen Untersuchungen verlieren. Eine genaue Betrachtung der Problematik des „targeted killings“, menschlicher Schutzschilde und dualer Ziele aus humanitär-völkerrechtlicher Sicht, liefert das Werk jedoch allemal. Auf diesem Weg werden die Herausforderungen bei der Anwendung und Auslegung der Rechtsgrundlagen auf gegenwärtige Konflikte deutlich und Wege einer Neuinterpretation offengelegt. ■

Reinhard Marx, Handbuch zum Flüchtlingschutz, Erläuterungen zur Qualifikationsrichtlinie, 2. Auflage, Luchterhand Verlag, Köln 2012, 808 Seiten, 89 €

Katharina Schaefer*

Eine einheitliche europäische Asylpolitik wäre nicht nur für die Behörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, sondern vor allem für die Schutzsuchenden von enormem Vorteil, sind die Voraussetzungen für die Aufnahme und die Lebensbedingungen in den Ländern der Gemeinschaft doch eklatant verschieden. Die Qualifikationsrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft (RL 2004/83/EG) und die dazugehörige Änderungsrichtlinie

(RL 2011/95/EG) sollen diese Dinge vereinheitlichen, indem sie Mindeststandards zur Anerkennung von Flüchtlingen aufstellen und ihren Status in den Aufnahmeländern definieren. Die Qualifikationsrichtlinie ist bereits seit 2005 in Kraft, die entsprechende Änderungsrichtlinie muss bis zum 21. Dezember 2013 seitens der Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

Der Autor Reinhard Marx, praktizierender Rechtsanwalt mit dem Schwerpunkt Asyl-

und Ausländerrecht in Frankfurt am Main, erläutert die beiden Richtlinien in kommentarähnlicher Weise.

Das Handbuch ist in drei großen Kapiteln aufgebaut, die sich am Aufbau der Richtlinien orientieren. Es behandelt zunächst den tatsächlichen Flüchtlingschutz, also die Voraussetzungen zur Anerkennung als Flüchtling. Des Weiteren wird der sogenannte subsidiäre Schutz, also die vorüber-

* Katharina Schaefer ist Rechtsreferendarin am Landgericht Bochum und war im Rahmen ihrer Wahlstation am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum beschäftigt.

gehende Aufnahme im Zufluchtsstaat aus humanitären Gründen oder wegen rechtlicher oder tatsächlicher Hindernisse, ins Heimatland zurückzukehren, dargestellt. Zuletzt geht es um den Inhalt des internationalen Schutzes, also dem Mindeststandard, den Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte im Zufluchtsland erhalten sollen, ihre Rechte auf Sozialleistungen, Arbeitsmarktzugang und letztlich einer möglichen Einbürgerung.

Marx geht in einem Drei-Ebenen-System vor: Ausgehend vom Völkerrecht, vor allem des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) und des dazugehörigen New Yorker Protokolls, untersucht er ebenso europäische wie nationale Rechtsprechung, an geeigneten Stellen bezieht er auch US-amerikanische, kanadische und schweizerische Urteile ein. Daneben zieht Marx auch viele Dokumente des United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) als Literatur heran, welche die Staaten oft als Orientierungshilfe zur Auslegung der Genfer Flüchtlingskonvention benutzen und von daher als wichtige Erkenntnisquellen dienen.

Zu Beginn wird in umfassender Weise der Begriff des Flüchtlings definiert. Ausgehend von der Genfer Flüchtlingskonvention, auf deren Flüchtlingsbegriff sich auch die Qualifikationsrichtlinie bezieht, untersucht Marx die einzelnen Voraussetzungen, die in der Richtlinie verlangt werden, um einem Menschen den Flüchtlingsstatus zuzusprechen. Allem voran muss eine Verfolgungshandlung gegeben sein. Eine solche wird durch Artikel 9 der Qualifikationsrichtlinie definiert. Nach dieser Norm muss entweder eine schwerwiegende Verletzung grundlegender Menschenrechte gegeben sein oder eine Kumulation unterschiedlicher Maßnahmen vorliegen, die insgesamt so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher Weise betroffen ist.

Die Richtlinie schränkt den Begriff der Verfolgungshandlung insofern ein, als dass zunächst eben nur „schwerwiegende“ Menschenrechtsverletzungen maßgebend sind. Anhaltspunkte dafür sollen die Menschenrechte sein, die nach der Europäischen Menschenrechtskonvention als notstandsfest eingestuft werden, also das Recht auf Leben, das Verbot der Folter und unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder Strafe, das Verbot der Sklaverei sowie das Prinzip *nulla poena sine lege* („keine Strafe ohne Gesetz“). Für diese Einschränkung bietet die Genfer Flüchtlingskonvention laut Marx jedoch keinen Anlass. Nach dem Völkerrecht sei der Begriff offen und nicht auf bestimmte Handlungen reduziert. Zwar werde diese Einschränkung durch den Kumulationsansatz

kompensiert. Für diesen reichen auch mehrere einzelne, jeweils nicht so schwerwiegende Verletzungen von Menschenrechten aus, um eine Verfolgungshandlung festzustellen. Letztlich ginge die unionsrechtliche Entwicklung des Begriffs durch eine vorangestellte Einschränkung insgesamt aber in die falsche Richtung und führe weg vom allgemeinen Verständnis des offenen Verfolgungsbegriffes (Seite 34).

Marx zeigt auf, wo die europäische Richtlinie von der Genfer Flüchtlingskonvention abweicht und sogar neue Kriterien zur Gewährung von Schutz entwickelt. Die Genfer Flüchtlingskonvention geht davon aus, dass jemand als Flüchtling anerkannt werden kann, wenn ihm sein Heimatland keinen hinreichenden Schutz vor einer Verfolgung bietet. Dabei akzeptiert sie als Schutzakteure grundsätzlich nur Staaten – eine Ausnahme bildet die United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), durch welche palästinensische Flüchtlinge einem besonderen Schutz unterstellt sind und deshalb laut Konvention keines fremden Flüchtlingsschutzes bedürfen. Nach Artikel 7 der Qualifikationsrichtlinie kann aber Schutz auch durch Parteien und Organisationen, einschließlich internationaler Organisationen, geboten werden. Nach Marx gibt es für diese Schutzverpflichtung aber keine völkerrechtliche Grundlage (Seite 107). Die Änderungsrichtlinie, die – wie der Name bereits sagt – die ersten Ungereimtheiten, die sich bei der Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie gezeigt haben, abändert, fügt in diesem Zusammenhang einen wichtigen Nebensatz ein. Dieser besagt, dass diese „neuen“ Akteure nur dann Schutz bieten können, wenn sie auch tatsächlich dazu in der Lage und willens sind, dies zu tun. Die Qualifikationsrichtlinie verlangt lediglich, dass sie einen wesentlichen Teil des Staates beherrschen. Dies allein bedeutet aus der Sicht des Autors jedoch nicht, dass ausreichender Schutz vor Verfolgung besteht. Nach Marx ist dies oft zweifelhaft und in der bisherigen Geschichte lediglich im Fall der United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (UNMIK) möglich gewesen, da diese auch tatsächlich Regierungsaufgaben im Herkunftsland übernommen hat und damit entsprechend in der Lage war, Schutz zu bieten (Seite 109).

Im letzten Kapitel über den Inhalt des internationalen Schutzes geht Marx vor allem auf die deutsche Umsetzung der Richtlinie und der dazugehörigen Rechtsprechung ein. Er stellt vorab dar, was die Qualifikationsrichtlinie erstmalig auf europäischer Ebene vereinheitlicht hat und welche Verbesserungen die Änderungsrichtlinie zusätzlich mit sich bringen wird. Mit der

Qualifikationsrichtlinie wurde nämlich der bereits anerkannte, auf dem Nichtzurückweisungsgrundsatz aus Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention beruhende Grundsatz des subsidiären Schutzes erstmalig normativ auf der unionsrechtlichen Ebene festgelegt. Allerdings stehen den subsidiär Berechtigten bisher wesentlich weniger Rechte zu als Flüchtlingen. Eine Angleichung der Statusrechte dieser beiden Gruppen erfolgte nunmehr durch die Richtlinie 2011/95/EG. Sie geht von einer grundsätzlichen Gleichbehandlung aus, lässt aber doch an vielen Stellen die Möglichkeit zur Einschränkung von Rechten der subsidiär Berechtigten, zum Beispiel hinsichtlich der Länge der zu erteilenden Aufenthaltserlaubnis. Die entsprechende Umsetzung seitens der Mitgliedstaaten in nationales Recht und das Ausschöpfen dieser Einschränkungsmöglichkeiten bleibt gespannt abzuwarten.

Das Handbuch zum Flüchtlingsschutz bietet eine erschöpfende Untersuchung der Qualifikationsrichtlinie und des Umgangs der Mitgliedstaaten mit eben dieser.

Nach Marx muss die Europäische Union einen völkerrechtsoffenen Interpretationsansatz verfolgen. Es sei nicht zu verleugnen, dass durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die Staatenpraxis von 27 Ländern gelenkt werde. Somit entstehe ein großer Einfluss auf das Völkerrecht und zudem die Gefahr, dass der universelle Charakter der Genfer Flüchtlingskonvention sich im Interesse der europäischen Staaten wandelt (Seite 5). Immerhin ist auch einer der ersten Erwägungsgründe der Qualifikationsrichtlinie die „uneingeschränkte und umfassende Anwendung“ der Genfer Flüchtlingskonvention. Vor diesem Hintergrund sind seine kritischen Anmerkungen zur nationalen Umsetzung, sowohl auf gesetzlicher Ebene als auch in der Auslegung durch die Rechtsprechung, sehr aufschlussreich und zeigen auf, wo es trotz Richtlinien noch kein einheitliches europäisches Asylsystem gibt.

Die vor jedes Kapitel vorangestellten Leitsätze geben einen guten Überblick über die Materie und die wichtigsten Probleme hinsichtlich des jeweiligen Voraussetzungskriteriums. An geeigneten Stellen sind Schaubilder und Prüfungsschemata, zum Beispiel zur Prüfstruktur des Flüchtlingsbegriffs, beigelegt, was vor allem die praktische, anwaltliche Tätigkeit erleichtert. Ebenso hilfreich ist die Darstellung der Darlegungs- und Beweislast am Ende eines jeden Kapitels zu den jeweiligen Artikeln der Richtlinie. Für jeden Anwalt, der sich mit dem Asylrecht beschäftigt, aber auch für Wissenschaftler auf diesem Gebiet, ist dieses Werk ein in jedem Falle lohnenswertes Nachschlagewerk. ■

19. DRK-Kurs im Humanitären Völkerrecht

Berlin, 28. Juli – 3. August 2013



Der Kurs richtet sich vorrangig an Jurastudierende höherer Semester, an Rechtsreferendare und andere junge Juristen, die ihre Kenntnisse im humanitären Völkerrecht vertiefen möchten. Unter entsprechenden Voraussetzungen sind auch Studierende und junge Absolventen anderer Fachbereiche herzlich willkommen. Da einzelne Kursteile in englischer Sprache stattfinden, sind gute Englischkenntnisse die Bedingung für eine Teilnahme. Der Kurs beinhaltet Vorlesungen und Gruppenarbeiten zu den grundsätzlichen und aktuellen Themenstellungen des humanitären Völkerrechts.

Zu den **Kursinhalten** gehören u.a. folgende Themen:

- Einführung in das Humanitäre Völkerrecht
- Anwendungsbereiche des Humanitären Völkerrechts / Die Konflikttypen
- Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und das Humanitäre Völkerrecht: Mandat und Einsatzfelder
- Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte
- Kombattanten und zulässige militärische Ziele
- Kriegsgefangene und Zivilpersonen in Gefangenschaft
- Mittel und Methoden der Kampfführung / Waffenverbote
- Das Humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte
- Umsetzung des Humanitären Völkerrechts
- Der Internationale Strafgerichtshof und das Völkerstrafrecht: Entwicklung, Stand, Perspektiven

Änderungen von Programmpunkten sind kurzfristig möglich

Der Kurs wird vom Deutschen Roten Kreuz, Generalsekretariat unter Mitwirkung des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum veranstaltet und findet in Berlin statt. Die Teilnehmerzahl ist auf 25 begrenzt.

Die **Teilnahmegebühr** für den Kurs beinhaltet Dokumentationsmaterial, Unterbringung in Doppelzimmern sowie Verpflegung und beträgt **€ 300,00**. Aufgrund einer Pauschalvereinbarung mit dem Tagungshotel ist ein Erlass der Unterbringungskosten, auch bei anderweitiger Übernachtung in Berlin, nicht möglich.

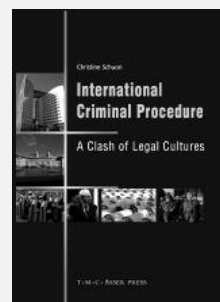
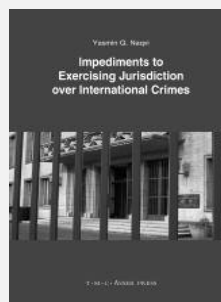
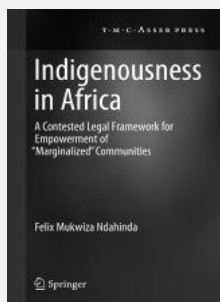
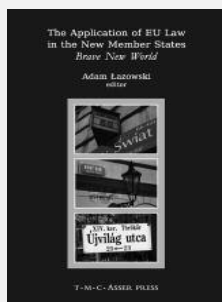
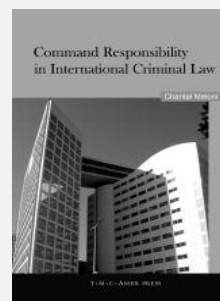
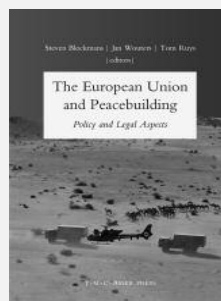
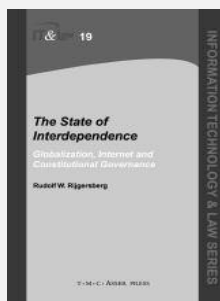
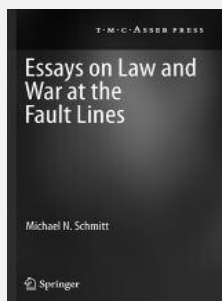
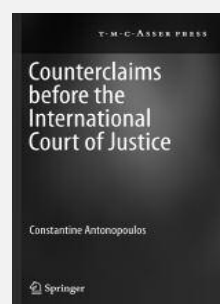
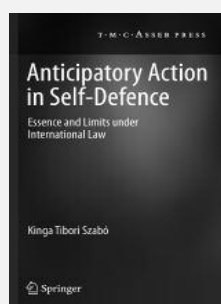
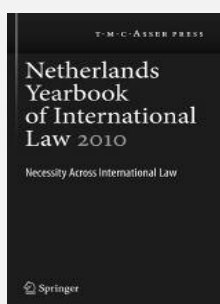
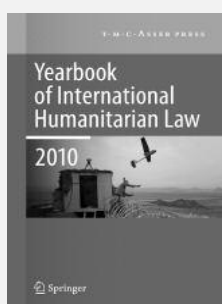
Bewerbungen mit Lichtbild, die Angaben zur Person – insbesondere Nachweise über erbrachte Studien- bzw. Examensleistungen – enthalten, richten Sie bitte **bis 15. Mai 2013** an:

Ruhr-Universität Bochum, IFHV, Prof. Dr. H.-J. Heintze, NA 02/33, 44 780 Bochum (Tel. 0234 / 3227366)

Springer and T.M.C. Asser Press sign exclusive agreement on law book program

We are delighted to announce that Springer has become the exclusive distributor of T.M.C. Asser Press law books.

Visit springer.com/tmcasserpress for more information.



Easy Ways to Order for the Americas ▶ **Write:** Springer Order Department, PO Box 2485, Secaucus, NJ 07096-2485, USA
▶ **Call: (toll free)** 1-800-SPRINGER ▶ **Fax:** 1-201-348-4505 ▶ **Email:** orders-ny@springer.com or **for outside the Americas**
▶ **Write:** Springer Customer Service Center GmbH, Haberstrasse 7, 69126 Heidelberg, Germany ▶ **Call:** +49 (0) 6221-345-4301
▶ **Fax:** +49 (0) 6221-345-4229 ▶ **Email:** orders-hd-individuals@springer.com ▶ Prices are subject to change without notice.
All prices are net prices.