

27. Jahrgang
3/2014

Volume 27
3/2014

ISSN 0937-5414
G 10364

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften

Journal of International Law of Peace and Armed Conflict

Deutsches Rotes Kreuz 

Institut für Friedenssicherungsrecht
und Humanitäres Völkerrecht



Herausgeber:

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

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

ISSN 0937-5414

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

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

Bezug:

Erscheinungsweise vierteljährlich; Inlands-Abonnementpreis jährlich EUR 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 Lülf, 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 (JILPAAC)

27. Jahrgang
3/2014

Volume 27
3/2014

Editorial 107

Das Thema / Topic

Die Verbreitungsstrategie des
Deutschen Roten Kreuzes

Robert Heinsch / Katja Schöberl 108

Beiträge / Notes and Comments

Artikel / Articles

Ein Überblick zum UN-Menschenrechtsschutz und
seinen Bezügen zum humanitären Völkerrecht

Wolfgang S. Heinz 113

Hybride Bedrohungen

Joachim Sanden / Sascha-Dominik Bachmann 120

Fallstudien / Case Studies

Völkerrecht und Sezession. Ist die Annexion
der Krim eine zulässige Wiedergutmachung
sowjetischen Unrechts?

Hans-Joachim Heintze 129

Die Ingewahrsamnahme nicht-staatlicher Kämpfer
im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt

Christoph Schütz 139

Panorama / Panorama

Konferenzen / Conference Reports

Bericht über die Tagung des Deutschen Roten
Kreuzes: „Verbreitung der Genfer Konventionen“,
Tagung der Offiziere der Streitkräfte und
Rechtsreferendare, 06.–07. März 2014 in Münster

Nino Kurdadze 146

Legal Dimensions of Maritime Operations,
Seminar, 10–14. März 2014 im Taktikzentrum
der Marine in Bremerhaven

Timothy Trollope 146

„Global Cooperation in Transitional Justice:
Ambiguities, Paradoxes and Possibilities“,
Käte-Hamburger-Kolleg Essen, Global
Cooperation Research, from 2–3 April 2014
at the University of Duisburg

Katharina Behmer / Charlotte Lülff 148

Buchbesprechungen / Book Reviews

Stefanie Schmahl, Kinderrechtskonvention
mit Zusatzprotokollen, Handkommentar,
Nomos Verlag, Baden-Baden 2013

Jana Hertwig 150

Alena Hartwig-Asteroth, Untersuchungshaft
im Völkerstrafrecht. Menschenrechtliche Vorgaben
bei der Implementierung und Durchsetzung der
Untersuchungshaft vor internationalen Strafgerichten,
Beiträge zum Internationalen und Europäischen
Strafrecht Band 19, Duncker & Humblot, Berlin 2013

Charlotte Lülff 151

Humanitäres Völkerrecht



Main topics were and are:

- Codification and implementation of IHL
- Relationship between IHL and Human Rights Law
- the development of international criminal justice
- September 11th and its effects
- International peacekeeping and enforcement
- Humanitarian crisis and international response

Institute for International Law of Peace and Armed Conflict



Editorial office:

Prof. Dr. Hans-Joachim Heintze
Charlotte Lülff, LL.M., M.A.
Dr. Jana Hertwig, LL.M.
Prof. Dr. Robin Geiß, LL.M. (NYU)
Ass. Prof. Dr. Robert Heinsch, LL.M.
Ass. Prof. Dr. Jann K. Kleffner, LL.M.
Prof. Dr. Math Noortmann, LL.M., MSc
Dr. Stefanie Haumer
E-mail: lfhv-publications@rub.de
Phone: (0234) 3228259
Fax: (0234) 3214208

Informationsschriften (HuV-I)/ Journal of International Law of Peace and Armed Conflict (JILPAC)

The journal is unique among German publications, but its effects reach much further due to the fact that it also features articles in English. Thus, it was recognised in projects of the United Nations (UN) and the International Committee of the Red Cross (ICRC), as well as in publications in Germany, Austria and Switzerland. The content of the journal mainly consists of scientific essays on the implementation of international humanitarian law, human rights and peace-keeping law. It is addressed to lawyers, people interested in the political scene and members of humanitarian organisations. The board of editors is composed of the following members: Prof. Dr. Hans Joachim Heintze and Charlotte Lülff, LL.M., M.A., as well as Dr. Jana Hertwig LL.M., Prof. Dr. Robin Geiß, LL.M. (NYU), Ass. Prof. Dr. Robert Heinsch, LL.M., Ass. Prof. Dr. Jann K. Kleffner, LL.M., Prof. Dr. Math Noortmann, LL.M., MSc and Dr. Stefanie Haumer.

One of the aims of the journal is to combine academic examination and practical usefulness for the dissemination of international humanitarian law. Every issue focuses on recent debates in international humanitarian law, case studies and case law, as well as the dissemination work of the German Red Cross. Further contributions are reviews of conferences and new books.

It is published quarterly by the National Headquarters of the German Red Cross and the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict (IFHV). About 600 exemplars are printed each time. It was founded in 1988.

annual subscription:

national
39,50 EUR*

abroad
49,- EUR*

Subscription-service and publishing company:

DRK-Service GmbH
Berliner Straße 83
13189 Berlin
E-mail: verlag@drkservice.de
Phone: (030) 868778-410
Fax: (030) 868778-419

* The prices include the mailing expenses and value added tax (VAT). The subscription will be valid for one year.
It will be extended automatically but can be canceled by letter three months before the one year term ends.

Editorial

Das dritte Heft der HuV-I im Jahr 2014 gibt einen Überblick über neueste Entwicklungen und Debatten im humanitären Völkerrecht sowie den internationalen Menschenrechten.

Robert Heinsch und Katja Schöberl eröffnen das Thema mit einem Beitrag über die Verbreitungsarbeit des Deutschen Roten Kreuzes. Die Rechtsgrundlagen des Auftrages der Verbreitungsarbeit sowie die organisatorische Umsetzung, unter anderem in der Person des Konventionsbeauftragten, wird vor dem Hintergrund des „Positionspapieres Verbreitungsarbeit“ von 2011 dargestellt.

Wolfgang S. Heinz gibt in diesem Heft einen Überblick zum UN-Menschenrechtsschutz und seinen Bezügen zum humanitären Völkerrecht. Die zwei Rechtsbereiche, die sich in ihrer Entwicklung wie auch in den zuständigen Organen voneinander unterscheiden, haben sich seit Beginn der 1990er Jahre zunehmend aufeinander zubewegt. Diese neuen Formen eines Zusammenwirkens werden hier untersucht.

Hybride Bedrohungen als neue Form der Gewaltanwendung fordern die klassischen Regelungen des Völkerrechts heraus. Joachim Sanden und Sascha-Dominik Bachmann diskutieren hybride Bedrohungen insbesondere in asymmetrischen Konflikten und untersuchen die Anwendbarkeit fundamentaler Prinzipien, wie der Verhältnismäßigkeit und des Unterscheidungsgrundsatzes.

In unserer Rubrik Fallstudien analysiert Hans-Joachim Heintze die Annexion der Krim als mögliche rechtlich zulässige Wiedergutmachung sowjetischen Unrechts unter Beachtung der völkerrechtlichen Regelungen zur Sezession.

Den Fokus auf Afghanistan legt im Folgenden Christoph Schütz. Er untersucht die Ingewahrsamnahme nicht-staatlicher Kämpfer im internationalen bewaffneten Konflikt. Die Grundlage seines Beitrags bildet der Bericht der United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) sowie die Haltung und Berichterstattung der Bundesregierung zu diesem Thema.

Konferenzberichte zu verschiedenen Tagungen des Frühjahrs und Sommers 2014 liefern einen Einblick in die aktuellen Debatten und Fragestellungen der Wissenschaft. Nino Kurdadze beschreibt die Diskussionen der Tagung der Rechtsreferendare und Offiziere der Streitkräfte der DRK-Landesverbände Nordrhein und Westfalen-Lippe. Timothy Trollope berichtet über das diesjährige Seminar zu „Legal Dimensions of Maritime Operations“ in Bremerhaven und Katharina Behmer und Charlotte Lülff berichten von der Konferenz globaler Kooperation im Rahmen von Transitional Justice.

Zwei Buchbesprechungen runden das dritte Heft der HuV-I 2014 ab. Der Handkommentar zur Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen von Stefanie Schmahl wird besprochen ebenso wie Alena Hartwig-Asteroths Werk zur Untersuchungshaft im Völkerstrafrecht.

Die Redaktion schließt mit dem Hinweis, dass die Inhalte der Beiträge nicht notwendiger Weise die Meinung der Redaktion widerspiegeln.

Wir wünschen Ihnen interessante Einblicke und viel Freude bei der Lektüre der dritten HuV-I 2014.

Charlotte Lülff
Stellv. Chefredakteurin

Die Verbreitungsarbeitsstrategie des Deutschen Roten Kreuzes

Robert Heinsch und Katja Schöberl*

The dissemination of both international humanitarian law and the fundamental principles and ideals of the International Red Cross and Red Crescent Movement is part of the German Red Cross' mission and mandate. At first, the following contribution describes the legal bases for the German Red Cross' dissemination activities – especially § 2 German Red Cross Act which tasks the German Red Cross with the dissemination of international humanitarian law as well as the principles and ideals of the Movement and the assistance to the German federal government in this field. It subsequently gives an overview of the German Red Cross' dissemination system, including its addressees, content and structure. Its system of voluntary dissemination officers is described in particular. Furthermore, the contribution presents the German Red Cross' current dissemination strategy implemented after the adoption of a dissemination policy paper by the German Red Cross' Presidential Board in 2011. Measures taken between 2012-2014 to implement the policy paper's strategic goals are particularly described. Finally, the contribution outlines short- and medium term goals for the German Red Cross' dissemination program until the end of 2014, which include, *inter alia*, the drafting and adoption of dissemination measures for 2015-2017.

Die Verbreitung der Regeln des humanitären Völkerrechts sowie der Grundsätze und Ideale der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ist sowohl Auftrag als auch Selbstverpflichtung des Deutschen Roten Kreuzes (DRK). Der folgende Beitrag beschreibt zunächst die Rechtsgrundlagen der DRK-Verbreitungsarbeit – insbesondere den in § 2 DRK-Gesetz enthaltenen Auftrag zur Verbreitung der Kenntnisse über das Humanitäre Völkerrecht und die Grundsätze und Ideale der Bewegung sowie zur Unterstützung der Bundesregierung hierbei. Im Folgenden gibt der Beitrag einen Überblick über Adressaten, Inhalt und Struktur der DRK-Verbreitungsarbeit. Hierbei wird vor allem das System ehrenamtlicher Konventionsbeauftragter dargestellt. Zudem präsentiert der Beitrag die strategische Ausrichtung der DRK-Verbreitungsarbeit seit Annahme des „Positionspapiers Verbreitungsarbeit“ durch das DRK-Präsidium im Jahre 2011. Es wird dabei insbesondere auf die Umsetzung der in dem Positionspapier enthaltenen strategischen Ziele mittels konkreter Maßnahmen im Zeitraum 2012–2014 eingegangen. Schließlich gibt der Beitrag einen Ausblick auf die kurz- und mittelfristigen Ziele der DRK-Verbreitungsarbeit bis Ende 2014, die unter anderem die Erarbeitung und Annahme eines Maßnahmenkataloges für den Zeitraum 2015–2017 umfassen.

1. Einleitung

Die Verbreitungsarbeit des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) war seit dem ersten Erscheinen der „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften (HuV-I)“ im Jahr 1988 regelmäßig Gegenstand von Beiträgen der Zeitschrift.¹ Diese behandelten im Wesentlichen vier verschiedene Aspekte: (1) die Frage nach der Notwendigkeit und Bedeutung von Verbreitungsarbeit,² (2) die strategische Ausrichtung der Verbreitungsarbeit des DRK,³ (3) die praktische Umsetzung der Verbreitungsarbeit durch DRK-Konventionsbeauftragte⁴ sowie (4) die Möglichkeit zur Mitarbeit beziehungsweise Teilnahme an DRK-Angeboten in der Verbreitungsarbeit.⁵ Ziel des vorliegenden Aufsatzes ist es, nach einigen einleitenden Überlegungen, einen aktuellen Überblick über die derzeitige Verbreitungsarbeitsstrategie des DRK und deren Umsetzung zu geben.

2. Rechtsgrundlagen Verbreitungsarbeit

Die Verbreitung der Regeln des Humanitären Völkerrechts sowie der Grundsätze und Ideale der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung ist sowohl Auftrag als auch Selbstverpflichtung des DRK.

Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung hat es sich zur Aufgabe gemacht, menschliches Leid überall und jederzeit zu verhüten und zu lindern, Leben und Gesundheit zu schützen und der Menschenwürde Achtung zu verschaffen, insbesondere in Zeiten bewaffneter Konflikte und

* Dr. Robert Heinsch ist Associate Professor für Humanitäres Völkerrecht an der Universität Leiden und Bundeskonventionsbeauftragter des Deutschen Roten Kreuzes. Katja Schöberl ist Referentin für Verbreitungsarbeit im Team Internationales Recht/Internationale Gremien des Generalsekretariates des Deutschen Roten Kreuzes in Berlin.

¹ Siehe grundlegend H. Spieker, Zusammenarbeit des Deutschen Roten Kreuzes mit dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, in: H.-J. Heintze/K. Ipsen (Hrsg.), Heutige bewaffnete Konflikte als Herausforderungen an das Humanitäre Völkerrecht. 20 Jahre Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht – 60 Jahre Genfer Abkommen, Berlin 2011, S. 31.

² Siehe z. B. C. Lentföhr, Bewaffnete Konflikte und humanitäres Völkerrecht, HuV-I 20 (2007), S. 47, oder D. Arrenberg, Die Verbreitung humanitären Völkerrechts als Mittel zur Rechtsdurchsetzung, HuV-I 9 (1996), S. 92.

³ Siehe insbesondere H. Fischer, Auswirkungen des Zukunftsprogramms auf die Arbeit der Konventionsbeauftragten, HuV-I 11 (1998), S. 54, und M. Messerschmidt, Bericht zum Geschäftsfeld „Verbreitungsarbeit“ im Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes (Februar 1999 – Dezember 2000), HuV-I 14 (2001), S. 41.

⁴ Siehe z. B. C. Schad, Die abwechslungsreiche Arbeit eines Konventionsbeauftragten auf Kreisebene: Zwanzig Jahre Verbreitungsarbeit Stuttgart – Ein Rückblick, HuV-I 26 (2013), S. 90; H. Seibt, Erfahrungen eines Konventionsbeauftragten mit der Presse, HuV-I 2 (1989), S. 43; H. Seibt, Erfahrungen aus der praktischen Verbreitungsarbeit als Konventionsbeauftragter, HuV-I 2 (1989), S. 36, und K.-H. Atzbach, Eine interessante Initiative zur Verbreitungsarbeit: Kooperation mit der Volkshochschule im Odenwaldkreis, HuV-I 5 (1992), S. 91.

⁵ Siehe z. B. M. Messerschmidt, Konventionsbeauftragte des Deutschen Roten Kreuzes – Möglichkeiten eines Einsatzes für das humanitäre Völkerrecht und eine humanitäre Ethik, HuV-I 14 (2001), S. 120, und M. Messerschmidt, „Verbreitungsarbeit-ExpertInnen-Pool“ des Deutschen Roten Kreuzes HuV-I 14 (2001), S. 122. Siehe auch die regelmäßige Ankündigung des DRK-Sommerkurses zum Humanitären Völkerrecht und nachfolgende Konferenzberichte, zuletzt M. Fries/C.A. Büniger, 19. DRK-Sommerkurs zum Humanitären Völkerrecht vom 28. Juli bis 3. August 2013 in Berlin, HuV-I 26 (2013), S. 208.

sonstiger Notlagen.⁶ Neben der praktischen Schutz- und Hilfstätigkeit ist die Verbreitung der Regeln des Humanitären Völkerrechts sowie der Grundsätze und Ideale der Bewegung dabei eine der wesentlichen Aufgaben der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung.⁷

Gemäß Artikel 3 (2) der Statuten der Bewegung verbreiten Nationale Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften das Humanitäre Völkerrecht und unterstützen ihre Regierungen bei dessen Verbreitung; hierzu ergreifen sie von sich aus Initiativen. Sie verbreiten die Grundsätze und Ideale der Bewegung und unterstützen die Regierungen, die sich gleichfalls dieser Tätigkeit widmen.⁸ Entsprechend hat sich das DRK gemäß § 2 seiner Satzung die Verbreitungsarbeit zur zentralen Aufgabe gemacht. Sie wird als „Weltkernaufgabe“ verstanden, die deutschlandweit flächendeckend sichergestellt werden muss.⁹

Als freiwillige Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich wurde das DRK zudem ausdrücklich in § 2 DRK-Gesetz mit der Verbreitung der Kenntnisse über das Humanitäre Völkerrecht und die Grundsätze und Ideale der Bewegung sowie mit der Unterstützung der Bundesregierung hierbei beauftragt. In den Genfer Abkommen und Zusatzprotokollen, in denen der Begriff der Verbreitungsarbeit enger definiert und im Sinne der Vermittlung der Inhalte der Genfer Abkommen und ihrer Zusatzprotokolle verstanden wird, werden in erster Linie die Vertragsstaaten verpflichtet, Verbreitungsarbeit zu leisten.¹⁰ Als Vertragsstaat der Genfer Abkommen von 1949 und ihrer Zusatzprotokolle von 1977 und 2005 ist die Bundesrepublik Deutschland folglich dazu verpflichtet, die Inhalte der Verträge so weit wie möglich zu verbreiten. Die Grundregeln des Humanitären Völkerrechts werden somit insbesondere Soldaten aller Dienstgrade vermittelt. Diese völkerrechtliche Unterrichtung der Soldatinnen und Soldaten findet unter anderem in Lehrgängen, Übungen und in der allgemein-militärischen Ausbildung statt.¹¹ Die gesetzliche Beauftragung des DRK mit der Verbreitung der Kenntnisse über das Humanitäre Völkerrecht und die Grundsätze und Ideale der Bewegung sowie mit der Unterstützung der Bundesregierung hierbei ist ein Beispiel für das spezifische Verhältnis, das die deutschen Behörden und das DRK als ihre freiwillige Hilfsgesellschaft im humanitären Bereich verbindet.¹² Die Verbreitungsarbeit unterscheidet somit nicht zuletzt im Sinne eines „Alleinstellungsmerkmals“ das Profil des Deutschen Roten Kreuzes von dem anderer humanitärer Organisationen und gesellschaftlicher Gruppen.

Basierend auf seinem gesetzlichen, statutarischen und satzungsgemäßen Auftrag umfasst die Verbreitungsarbeit des DRK schließlich (1) die Information über das Humanitäre Völkerrecht, die Grundlagen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, einschließlich ihrer Grundsätze und Ideale, (2) die Vermittlung der Bedeutung des Humanitären Völkerrechts sowie der Grundsätze und Ideale der Bewegung für die praktische Arbeit und das persönliche Verhalten, (3) das Eintreten für das Humanitäre Völkerrecht, seine Durchsetzung und Weiterentwicklung sowie (4) kontextbezogene Öffentlichkeitsarbeit für die Anliegen des Roten Kreuzes (Anwaltschaft).¹³

3. Überblick DRK-Verbreitungsarbeit

Um seinen Auftrag zu erfüllen, leistet das DRK Verbreitungsarbeit auf verschiedenen Ebenen und in diversen Berei-

chen. Die Verbreitungsarbeit richtet sich mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten zum einen an interne Adressaten (d. h. ehren- und hauptamtliche DRK-Mitarbeiter) und zum anderen extern an politische und gesellschaftliche Entscheidungsträger, Streitkräfte und Polizei, Juristen, medizinisches Personal, Schüler und Studenten, Medien und die allgemeine Öffentlichkeit.

In diesem Zusammenhang organisiert das DRK unter anderem seit den 1950er Jahren verschiedene Kurse zum Humanitären Völkerrecht für Juristen und Jurastudenten auf Landes- und Bundesebene.¹⁴ Gleichzeitig setzt sich das Jugendrotkreuz mittels Kampagnen und (Unterrichts-)Materialien für die Verbreitung des Humanitären Völkerrechts und der

⁶ Präambel Statuten der Bewegung.

⁷ Die Statuten der Bewegung verpflichten alle Komponenten, in unterschiedlicher Weise, zur Verbreitungsarbeit. Für einen Überblick über das Mandat des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) mit Bezug zur Verbreitungsarbeit siehe Art. 5 (2) a), c), f) und g), der Föderation Art. 6 (4) j) und Nationaler Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften Art. 3 (2). Siehe auch D. Meynen, Inhalt und Grundsätze der Verbreitungsaufgabe nach den Resolutionen der Internationalen Rotkreuz-Konferenzen, HuV-I 1 (1988), S. 14.

⁸ Die Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung wurden von der XXV. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds 1986 angenommen und 1995 und 2006 revidiert. Anlässlich der Internationalen Konferenz kommen die Vertreter der Komponenten der Bewegung und die Vertreter der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen zusammen. Zusammen prüfen sie humanitäre Fragen von gemeinsamem Interesse sowie jede weitere damit zusammenhängende Frage und fassen Beschlüsse dazu (Art. 8 Statuten der Bewegung). Aufgrund der Annahme der Statuten der Bewegung durch die Internationale Konferenz kann von einem durch die Staatengemeinschaft mitgetragenen Mandat Nationaler Gesellschaften (einschließlich ihres Auftrages zur Verbreitungsarbeit) ausgegangen werden.

⁹ Bundessatzung nach Beschlussfassung der Außerordentlichen Bundesversammlung am 20.03.2009, eingetragen ins Vereinsregister Berlin-Charlottenburg (VR 590 B) am 12.11.2009, § 8 (2).

¹⁰ Art. 47 GA I, Art. 48 GA II, Art. 127 (1) GA III, Art. 144 (1) GA IV, Art. 83 (1) ZP I, Art. 19 ZP II und Art. 7 ZP III. Für eine historische Einordnung der Bedeutung einer völkerrechtlich kodifizierten Verpflichtung zur Verbreitung humanitär-völkerrechtlicher Verträge, siehe H. Fischer, 42 Jahre ohne kodifizierte Verbreitungsverpflichtung – Von der Idee der Verbreitung in der Ersten Genfer Konvention von 1864 bis zu ihrer Kodifikation 1906, HuV-I 2 (1989), S. 23.

¹¹ Wichtige Grundlage der Unterrichtung durch die Bundeswehr ist die Zentrale Dienstvorschrift (ZDv) 15/2 in der aktualisierten Fassung vom Mai 2013, die den Soldaten und zivilen Mitarbeitern als Handbuch für das in bewaffneten Konflikten anzuwendende Humanitäre Völkerrecht dient. Siehe <http://www.humanitaeres-voelkerrecht.de/Hb15.2Mai2013.pdf>.

¹² Um als Nationale Gesellschaft innerhalb der Bewegung anerkannt werden zu können, muss eine Nationale Gesellschaft nicht nur gemäß Art. 5 (2) b) der Statuten der Bewegung durch das IKRK anerkannt werden. Sie muss gemäß Art. 4 (3) der Statuten der Bewegung auch „ordnungsgemäß durch die rechtmäßige Regierung ihres Landes aufgrund der Genfer Abkommen und der nationalen Rechtsordnung als freiwillige Hilfsgesellschaft der Behörden im humanitären Bereich“ („auxiliary to the public authorities in the humanitarian field“) anerkannt sein. Aufgrund dieser Anerkennung ist es u. a. Aufgabe einer Nationalen Rotkreuz- oder Rothalbmondgesellschaft, die staatlichen Behörden bei der Durchführung ihrer humanitären Aufgaben zu unterstützen (Art. 3 (1) Statuten der Bewegung).

¹³ DRK, Positionspapier Verbreitungsarbeit (beschlossen in der DRK-Präsidiumssitzung vom 15.09.2011). Siehe auch DRK, Positionspapier Anwaltschaft (erstellt auf Empfehlung des DRK-Präsidiums nach Erörterung der Grundsatzaussagen der Bewegung zu Fragen der Anwaltschaft in der DRK-Präsidiumssitzung vom 08.12.1999).

¹⁴ Für einen Überblick über das Kursangebot auf Bundes- und Landesebene, siehe <http://www.drk.de/ueber-uns/auftrag/humanitaeres-voelkerrecht/kurse-gremien.html>.

Grundsätze der Bewegung bei Kindern und Jugendlichen ein.¹⁵ Weiterhin veranstaltet das DRK gemeinsam mit dem Bundesverteidigungsministerium und dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) eine jährliche Tagung zu aktuellen Entwicklungen im Humanitären Völkerrecht, um den Dialog zwischen den Rechtsberatern der Bundeswehr und den Konventionsbeauftragten des DRK zu stärken.¹⁶ Schließlich nimmt das DRK die Geschäftsführung des Deutschen Komitees zum Humanitären Völkerrecht wahr, in dem sich Vertreter der relevanten Ministerien, der Wissenschaft und des DRK über Fragen des Humanitären Völkerrechts, mit Blick auf seine Umsetzung, Weiterentwicklung und Verbreitung, austauschen und abstimmen.¹⁷

4. Aufbau DRK-Verbreitungssystem

Gemäß der föderalen Struktur des DRK hat jede Verbands-ebene eine eigene Verantwortlichkeit für die Koordinierung und Durchführung von Verbreitungsarbeit. Neben den hauptamtlich Beschäftigten sind es insbesondere die ehrenamtlich tätigen Konventionsbeauftragten, die sich in den einzelnen Verbandsgliederungen für die Verbreitungsarbeit einsetzen. Das Konventionsbeauftragtensystem umfasst einen Bundeskonventionsbeauftragten, 19 Landeskonventionsbeauftragte sowie mehrere hundert Kreis- und Bezirkskonventionsbeauftragte.¹⁸

Die Tätigkeit des Bundeskonventionsbeauftragten besteht vor allem darin, die Gremien des Bundesverbandes sowie bei Bedarf Regierungsstellen in Fragen des Humanitären Völkerrechts zu beraten, die Arbeit der Landeskonventionsbeauftragten zu koordinieren und zu unterstützen sowie die Positionen des DRK in Fragen des Humanitären Völkerrechts auf nationaler Ebene und auf internationalen Foren zu verbreiten.¹⁹

Die Landeskonventionsbeauftragten beraten die Gremien ihres Landesverbandes in Fragen des Humanitären Völkerrechts und der humanitären Ethik, koordinieren und unterstützen die Tätigkeiten der Kreiskonventionsbeauftragten, pflegen Kontakte zu Behörden, die sich mit Fragen des Humanitären Völkerrechts und der humanitären Ethik befassen, und zu wissenschaftlichen Institutionen, unterrichten Rotkreuzmitglieder und insbesondere auch Rechtsreferendare über das Humanitäre Völkerrecht und erstellen in diesem Zusammenhang Arbeits- und Verbreitungsmittel.²⁰

Die Kreis- und Bezirkskonventionsbeauftragten wiederum beraten die Gremien ihres Kreis- oder Bezirksverbandes in einschlägigen Fragen und sorgen für eine ausreichende Ausbildung der aktiven Rotkreuzmitglieder und Bevölkerung im Humanitären Völkerrecht und den Idealen und Grundsätzen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung. Unterrichts- und Vortragstätigkeiten richten sich dabei vor allem an mit Aufgaben des Zivilschutzes beauftragte Mitarbeiter und Personal, das im Konfliktfall besondere humanitäre Verantwortung trägt. Letztlich leisten die Kreiskonventionsbeauftragten auch Basisarbeit für die Verwirklichung einer solidarischen, nicht-diskriminierenden und gewaltfreien Gesellschaft.²¹

5. Strategische Ausrichtung

Die Verbreitungsarbeit des DRK basierte seit Ende der 1990er Jahre auf einer sogenannten „Teilstrategie Verbrei-

tungsarbeit“.²² Zu ihrer Umsetzung wurde im April 1999 ein Maßnahmenkatalog erstellt, der im Januar 2000 erstmalig überarbeitet wurde. In diesem Zeitraum wurde unter anderem ein Berichtswesen zu den Aktivitäten der DRK-Landesverbände zur Verbreitungsarbeit eingeführt, ein Fragebogen zur Erfassung des Ist-Zustandes der Nachwuchsarbeit im Bereich der ehrenamtlichen Konventionsbeauftragten ausgewertet²³ sowie ein innerverbandlicher „Wettbewerb Verbreitungsarbeit“ initiiert.

Um die DRK-Verbreitungsarbeit an gesellschaftliche und innerverbandliche Veränderungen anzupassen, nahm das DRK-Präsidium schließlich in seiner Sitzung vom 15. September 2011 ein umfassendes „Positionspapier Verbreitungsarbeit“ an.²⁴ Dieses gibt zunächst einen Überblick über die Stärken der DRK-Verbreitungsarbeit. Dazu zählen das etablierte System der ehrenamtlichen Konventionsbeauftragten, die bewährten Veranstaltungsangebote auf Landes- und Bundesebene, die vielfältigen Publikationen zu Themen des Humanitären Völkerrechts sowie die über den DRK-Fachausschuss Humanitäres Völkerrecht entwickelten Beziehungen zu den relevanten Ministerien. Das Positionspapier stellt jedoch daraufhin fest, dass die DRK-Verbreitungsarbeit in einzelnen Bereichen möglicherweise nicht dem umfassenden Auftrag und den derzeitigen Ansprüchen des Gesamtverbandes genügt – unter anderem im Hinblick auf die Kenntnis entscheidender Verbandsteile über Notwendigkeit und Bedeutung von Verbreitungsarbeit, beziehungsweise ein noch nicht voll entwickeltes Bewusstsein über die Sonderstellung des DRK als „Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich“ sowie optimierbare Kommunikationsstrukturen im Hinblick auf die Verbreitung sowohl des Humanitären Völkerrechts als auch der Grundsätze und Ideale der Bewegung.

Als Konsequenz beschreibt das „Positionspapier Verbreitungsarbeit“ eine Vision für das Jahr 2020, die mithilfe von

¹⁵ Für einen Überblick über vorhandene Materialien des Jugendrotkreuzes siehe <http://jugendrotkreuz.de/service/materialien>.

¹⁶ Siehe auch die regelmäßigen Konferenzberichte, zuletzt A. Herzig, 23. Tagung der Bundeswehr und des Deutschen Roten Kreuzes zum Humanitären Völkerrecht (150 Jahre Humanitäres Völkerrecht) vom 22. bis 23. März 2013 in Ettlingen, HuV-I 26 (2013), S. 94.

¹⁷ Gemäß § 22 (8) DRK-Satzung nimmt der zur Beratung des DRK-Präsidiums in fachlichen Fragen auf dem Gebiet des Humanitären Völkerrechts eingesetzte „Fachausschuss Humanitäres Völkerrecht“ zugleich die Funktion des „Deutschen Komitees zum Humanitären Völkerrecht“ wahr. Für weitere Informationen siehe <http://www.drk.de/ueberuns/auftrag/humanitaeres-voelkerrecht/kurse-gremien/fachausschuss-deutsch.html>.

¹⁸ Siehe DRK, Konventionsbeauftragtenprofil, http://www.drk.de/fileadmin/ueberuns/_Dokumente/humanitaeres_voelkerrecht/Konventionsbeauftragte_Profil.pdf und DRK, Konzeption für die Arbeit der Konventionsbeauftragten (angenommen auf der Jahrestagung der Landeskonventionsbeauftragten am 06.09.1989 in Mannheim; Beschluss des DRK-Präsidiums vom 08.02.1990).

¹⁹ DRK-Konventionsbeauftragtenprofil, 1.

²⁰ DRK-Konventionsbeauftragtenprofil, 2.

²¹ *Ibid.*

²² Siehe „Teilstrategie Verbreitungsarbeit“ (angenommen durch einen Beschluss des DRK-Präsidiums am 16.09.1998).

²³ Siehe diesbezüglich auch H. Fischer, Konventionsbeauftragte und Verbreitungsarbeit im DRK – Eine Analyse der Fragebogenaktion für Konventionsbeauftragte, HuV-I 1 (1988), S. 41.

²⁴ DRK, Positionspapier Verbreitungsarbeit, a.a.O. (Fn. 13).

sieben strategischen Zielen umgesetzt werden soll. Demnach ist zu Beginn der nächsten Dekade unter anderem das innerverbandliche Bewusstsein für die Sonderstellung des DRK gestärkt. Sowohl Führungskräfte als auch ehren- und hauptamtliche Mitarbeiter haben die Notwendigkeit und Bedeutung der Sonderstellung, der Verbreitung des Humanitären Völkerrechts sowie der Grundsätze und Ideale der Bewegung für ihre jeweiligen Betätigungsfelder erkannt. Jeder im DRK Engagierte besitzt Kenntnisse über die Grundsätze und Ideale der Bewegung sowie die Grundlagen des Humanitären Völkerrechts. Die Verbreitungsarbeit des DRK stützt sich dabei verbandsweit auf aktive und qualifizierte Konventionsbeauftragte. In der Außenwirkung ist die Präsenz des DRK im Hinblick auf Themen des Humanitären Völkerrechts und der Grundsätze der Bewegung gestärkt. Dazu hat eine Ergänzung der Verbreitungsarbeit im Hinblick auf die Auswirkungen der Sonderstellung des DRK, auf die Umsetzung der Grundsätze und Ideale in der Leistungserbringung durch das DRK und auf neue völkerrechtliche Herausforderungen beigetragen.

Die im Folgenden dargelegte strategische Zielsetzung soll dementsprechend verbandsweit umgesetzt und aufeinander aufbauend zu einer Förderung von Quantität und Qualität in der DRK-Verbreitungsarbeit und einer Realisierung der Vision für das Jahr 2020 führen: (1) Identifizierung der Wirkungen der Sonderstellung des DRK, (2) Auslegung der Grundsätze und Ideale der Bewegung für die Aufgabenfelder des DRK, (3) innerverbandliche Förderung des Bewusstseins über die Notwendigkeit und Bedeutung der Verbreitungsarbeit, (4) Gewinnung und Qualifizierung von aktiven Konventionsbeauftragten, auch unter den Nachwuchskräften, (5) externe Profilierung durch die DRK-Expertise im Bereich des Humanitären Völkerrechts und des Rotkreuz-Selbstverständnisses, (6) Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit und Medienpräsenz im Hinblick auf Themen des Humanitären Völkerrechts und des Rotkreuz-Selbstverständnisses und (7) Sicherung angemessener institutioneller, organisatorischer und finanzieller Rahmenbedingungen für die Verbreitungsarbeit.

Das Positionspapier sieht abschließend vor, dass zur Umsetzung dieser Ziele ein Maßnahmenkatalog für die Verbreitung des Humanitären Völkerrechts sowie der Grundsätze und Ideale der Bewegung entwickelt und im Verband umgesetzt wird.

DRK-Präsidium und Präsidialrat nahmen im Juni 2012 einen ersten Maßnahmenkatalog für den Zeitraum 2012–2014 an. Zur Umsetzung der strategischen Ziele des „Positionspapiers Verbreitungsarbeit“ wurden bislang insbesondere die folgenden Maßnahmen ergriffen:²⁵

Strategisches Ziel 1:

- Erstellung und Verbreitung einer Informationsbroschüre über Inhalt und Bedeutung des DRK-Gesetzes (DRKG)
- Organisation und Durchführung eines Multiplikatorentrainings zu den rechtlichen Grundlagen der Sonderstellung für Teilnehmer aus den DRK-Landesverbänden

Strategisches Ziel 2:

- Entwicklung eines Workshop-Konzeptes zur Identifizierung von Konsequenzen der Sonderstellung sowie der Bedeutung der Grundsätze für die Aufgabenfelder des DRK

sowie Durchführung von Workshops für Mitarbeiter des DRK-Generalsekretariats sowie Mitglieder des Präsidiums/Präsidialrates, der Verbandsgeschäftsführung Bund sowie DRK-Landeskonventionsbeauftragte

- Einbringung von Erfahrungen hinsichtlich der Auslegung der Grundsätze in die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (insbesondere mit Blick auf das 50. Jubiläum der Annahme der Grundsätze im Jahr 2015)

Strategisches Ziel 3:

- Verstärkte Vortragstätigkeit zur Notwendigkeit und Bedeutung von Verbreitungsarbeit, einschließlich in den DRK-Mitgliedsverbänden Aktualisierung des „Handbuchs Verbreitungsarbeit“ (Erstauflage 2007)
- Erstellung einer CD-Rom mit Foliensätzen zur Verbreitung der Sonderstellung sowie der Grundsätze und Ideale

Strategisches Ziel 4:

- Einrichtung einer zentralen Informationsseite zur Verbreitungsarbeit, einschließlich der Arbeit der Konventionsbeauftragten²⁶
- Systematische Nutzung von Ausbildungs- und Informationsveranstaltungen zur Nachwuchsrekrutierung (z. B. Referendarstagen)
- Organisation und Durchführung einer Fortbildungsveranstaltung für Landeskonventionsbeauftragte

Strategisches Ziel 5:

- Verstärkte Kommunikation der Sonderstellung und Konsequenzen der Umsetzung der Grundsätze und Ideale der Bewegung gegenüber institutionellen Gesprächspartnern, Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit
- Verstärkte Darstellung beider Themenbereiche in Publikationen der Mitgliedsverbände und Fachteams aller Bereiche des DRK-Generalsekretariats
- Erstellung einer Broschüre über das Verhältnis von DRK und Humanitärem Völkerrecht

Strategisches Ziel 6:

- Verstärkte Kommunikation der Sonderstellung und Konsequenzen der Umsetzung der Grundsätze und Ideale der Bewegung gegenüber Medienvertretern
- Nutzung relevanter Jubiläen zur verstärkten Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich des Humanitären Völkerrechts sowie der Grundsätze der Bewegung²⁷

Strategisches Ziel 7:

- Absicherung finanzieller Mittel auf allen Verbandsebenen
- Erhöhung der personellen Kapazitäten des Bundesverbandes

6. Ausblick und Bewertung

Die DRK-Verbreitungsarbeit verfolgt bis Ende 2014 zwei Ziele: Erstens, soll die erfolgreiche und fristgerechte Umset-

²⁵ Stand: März 2014, keine abschließende Aufzählung aller ergriffenen Maßnahmen.

²⁶ Siehe <http://www.drk.de/ueber-uns/auftrag/humanitaeres-voelkerrecht/verbreitungsarbeit.html>.

²⁷ 2013: 150. Jubiläum der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung (insbesondere: Gründung der weltweit ersten Nationalen Gesellschaft in Deutschland), 2014: 150. Jubiläum der Annahme der Ersten Genfer Konvention und 2015: 50. Jubiläum der Annahme der Grundsätze der Bewegung.

zung der im „Maßnahmenkatalog Verbreitungsarbeit 2012–2014“ zur Umsetzung 2014 vorgesehenen Maßnahmen erreicht werden. Hierzu zählen insbesondere die Entwicklung eines Konventionsbeauftragten-Weiterbildungskonzeptes und die Ausdehnung von Verbreitungsaktivitäten auf neue Zielgruppen. Zweitens wird angestrebt, die Erarbeitung und Annahme eines „Maßnahmenkataloges Verbreitungsarbeit 2015–2017“ zur Gewährleistung der im „Positionspapier Verbreitungsarbeit“ formulierten Ziele über den Zeitraum 2012–2014 hinaus zu erreichen. Die Annahme eines solchen Maßnahmenkatalogs trägt zum einen zur Fortführung des begonnenen Prozesses zur Umsetzung des Positionspapiers bei. Zum anderen stellt sie einen Beitrag zur Verwirklichung der DRK-Strategie 2020 „Menschen helfen – Gesellschaft gestalten“ dar.²⁸ Die in der DRK-Strategie 2020 formulierte Zielsituation entspricht der im „Positionspapier Verbreitungsarbeit“ beschriebenen Vision für das Jahr 2020. Sie sieht vor, dass (a) das DRK als Berater der Bundesregierung in Fragen des Humanitären Völkerrechts agiert und ausgewählte Zielgruppen (z. B. Parlamentarier, Diplomaten, Polizisten, Angehörige von Streitkräften, Journalisten) informiert und Schulungen durchführt. Die Zielsituation 2020 umfasst zudem, dass (b) der breiten Öffentlichkeit und den politischen Entscheidungsträgern in Bund, Ländern und Gemeinden durch Öffentlichkeitsarbeit und gezielte Maßnahmen das Humanitäre Völkerrecht und die Grundsätze der Bewegung noch besser zugänglich gemacht werden. Dies erfordert unter anderem, dass (c) jeder Mitarbeiter, ehrenamtlich oder angestellt, die besondere Rolle des DRK kennt, Grundkenntnisse im Humanitären Völkerrecht hat und in der Lage ist, die Grundsätze der Bewegung in Bezug auf seine konkrete Rotkreuzarbeit zu verstehen und einzubringen. Zu den möglichen Maßnahmen eines „Maßnahmenkataloges Verbreitungsarbeit 2015–2017“ zählen die Erstellung einer Publikation zur Auslegung der Grundsätze der Bewegung aus Sicht des DRK, die Ausweitung von Zielgruppen der Verbreitungsarbeit insbesondere hinsichtlich der Sonderstellung des DRK sowie die stärkere Einbeziehung der Rotkreuzmuseen in die Verbreitungsarbeit des DRK.

Wie die vorangegangenen Ausführungen gezeigt haben, ist die Verbreitungsarbeit des DRK eine der Kernaufgaben des Verbandes und gleichzeitig ein Alleinstellungsmerkmal im Vergleich zu anderen humanitären Organisationen in Deutschland. Dabei besitzt das DRK seit Jahrzehnten eine vorbildhafte Struktur, um auf den verschiedenen Ebenen unter starker Mithilfe von ehrenamtlichen Konventionsbeauftragten die diversen Ziele der Verbreitungsarbeit im Einklang mit den Genfer Abkommen, den Statuten der Bewegung und nicht zuletzt dem DRK-Gesetz zu erreichen. Mit dem „Positionspapier Verbreitungspapier“ aus dem Jahre 2011 hat das DRK-Präsidium zudem eine Grundlage geschaffen, um der Verbreitungsarbeit eine neue Dynamik zu verleihen und an die Herausforderungen der Gegenwart anzupassen. Durch die Verabschiedung und Umsetzung eines ersten „Maßnahmenkatalogs 2012–2014“ wurden bereits wichtige Schritte zu einer weiteren Stärkung der Verbreitungsarbeit unternommen. Dies beinhaltet insbesondere auch ein stärkeres Bewusstsein der hervorgehobenen Bedeutung der Verbreitungsarbeit, des Humanitären Völkerrechts und der Grundsätze der Bewegung für den Verband intern, aber auch für seine Stellung gegenüber externen Akteuren. Es muss nun angestrebt werden, die bereits erreichten Verbesserungen und unternommenen Aktivitäten durch einen „Maßnahmenkatalog Verbreitungsarbeit 2015–2017“ zu institutionalisieren und auf lange Sicht zu verankern, damit dieser so wichtigen Aufgabe des DRK auf Dauer die Stellung zukommt, die sie benötigt. ■

²⁸ Die DRK-Strategie 2011–2020 versteht sich als ein Beitrag des Deutschen Roten Kreuzes zur Strategie 2020 der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften („Saving Lives, Changing Minds“). Sie verfolgt mit (1) der Stärkung des Bevölkerungsschutzes und der Bewahrung der Umwelt, (2) der Hilfe für ein Leben unter sozial gesicherten, geschützten und gesunden Bedingungen, (3) der Unterstützung einer Kultur der Gewaltlosigkeit und des Friedens und (4) der Schaffung der diesbezüglich nötigen verbandlichen Voraussetzungen vier Oberziele mit insgesamt fünfzehn strategischen Zielen. Die Verbreitungsarbeit ist eines von drei strategischen Zielen zur Unterstützung einer Kultur der Gewaltlosigkeit und des Friedens. Siehe <http://www.drk.de/ueber-uns/auftrag/strategie.html>.

Ein Überblick zum UN-Menschenrechtsschutz und seinen Bezügen zum humanitären Völkerrecht

Wolfgang S. Heinz*

International human rights law and international humanitarian law are two areas of law that have developed historically and systematically in different ways, including in their monitoring and enforcement mechanisms. In international humanitarian law, provision has been made for an international commission with headquarters in Bern, but it can only act with the consent of the conflict parties. In the United Nations human rights system, more than 60 monitoring bodies have been set up. Since the 1990s, an important new trend has emerged, not always welcomed by expert observers. Dealing with serious violent and armed conflicts, UN Treaty bodies, special rapporteurs and international commissions of inquiry are increasingly referring to international humanitarian law, alongside human rights and refugee law. Their reports, particularly of the commissions of inquiry established by the UN Human Rights Council, have become a central reference point for the UN Security Council. This development offers new, interesting opportunities for cooperation between the two systems.

Internationaler Menschenrechtsschutz und humanitäres Völkerrecht sind zwei Rechtsbereiche, die sich historisch und systematisch unterschiedlich entwickelt haben. In den Beobachtungs- und Durchsetzungsinstanzen unterscheiden sie sich erheblich. Im humanitären Völkerrecht existiert eine internationale Untersuchungskommission mit Sitz in Bern. Monitoring-Mechanismen, die öffentlich zu Verletzungen des Humanitären Völkerrechts berichten, fehlen. Im Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen gibt es mehr als 60 Beobachtungs- und Empfehlungsinstanzen, deren Berichte fast immer öffentlich zugänglich sind. Sie sind meist unterfinanziert und haben auch einige Schwächen.

Seit den 1990er Jahren hat es eine wichtige neue Entwicklung gegeben, nicht immer zur Begeisterung beteiligter Fachexperten und Regierungen. UN-Menschenrechtsexpert/-innen und -organe und auch internationale Untersuchungskommissionen beziehen sich bei der Behandlung von schweren Gewalt- und bewaffneten Konflikten zunehmend neben Menschenrechten und Flüchtlingsrecht auch auf das humanitäre Völkerrecht. Die Berichte, besonders der Untersuchungskommissionen, wurden zu einem zentralen Referenzpunkt für den UN-Sicherheitsrat. Dies eröffnete neue Chancen für Zusammenarbeit zwischen den beiden Rechtsbereichen.

1. Einleitung

Internationaler Menschenrechtsschutz und humanitäres Völkerrecht sind zwei Rechtsbereiche, die sich historisch und systematisch unterschiedlich entwickelt haben. Gemeinsam sind beiden eine große Zahl rechtlich verbindlicher Normen und Empfehlungen. In den Beobachtungs- und Durchsetzungsinstanzen unterscheiden sie sich jedoch erheblich. Das humanitäre Völkerrecht setzt auf die Staaten, wenn es um die Durchsetzung der Rechtsnormen geht, mit einer besonderen Beobachtungs- und Empfehlungsrolle für das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das vertraulich arbeitet. Es existiert auch eine internationale Untersuchungskommission mit Sitz in Bern, die jedoch nur auf Anforderung und mit der Zustimmung der Konfliktparteien tätig werden kann. Ein Fall, der sich bisher nicht ereignet hat.¹

Im Menschenrechtsschutz der Vereinten Nationen gibt es mehr als 60 Beobachtungs- und Empfehlungsinstanzen, deren Berichte fast in jedem Fall der Öffentlichkeit zugänglich sind. Eine Ausnahme ist der Beschwerdemechanismus bei schweren, systematischen Menschenrechtsverletzungen: das sogenannte „Complaint Procedure“.² Auch die Diskussionen des Rates mit den Staaten sind praktisch immer der Öffentlichkeit zugänglich.

Natürlich gibt es über die Wirksamkeit von Normen und Durchsetzungsmechanismen in Politik und Wissenschaft ein breites Meinungsspektrum. Sie ist auf jeden Fall mit Blick auf selten transparente Entscheidungsprozesse in den Regierungen und dem Einfluss zahlreicher Instanzen schwer zu er-

mitteln und zu bewerten. Relevante politische Entscheidungen werden auf der nationalen Ebene getroffen, internationale Diskussionen und Resolutionen können auch für innerstaatliche Diskussionen und Reformprozesse Anstöße geben. Dies ähnelt der Situation bei Behandlung anderer internationaler Themen. Dass aber beim Menschenrechtsschutz in besonders umfassender Weise international Themen und Ländersituationen öffentlich nachvollziehbar diskutiert werden und auch Normen weiterentwickelt werden, kann wohl nicht bestritten werden.

Im Folgenden werden in der gebotenen Kürze rechtliche Basis, Instanzen und Arbeitsweise des Menschenrechtsschutzes der Vereinten Nationen (United Nations, UN) kurz umrissen und Schwächen wie Stärken markiert. Natürlich

* Dr. phil. habil. Wolfgang S. Heinz ist Politologe, Senior Policy Adviser am Deutschen Institut für Menschenrechte, der Nationalen Menschenrechtsinstitution (NHRI) in Deutschland und Mitglied des Europäischen Komitees zur Verhütung der Folter des Europarates (CPT). Zudem ist er Privatdozent für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin. Bis September 2013 war er Vorsitzender des beratenden Expertenausschusses des UN-Menschenrechtsrates.

¹ International Humanitarian Fact Finding Commission, <http://www.ihffc.org/index.asp?Language=EN&page=home> (alle Internetquellen wurden am 02.05.2014 abgerufen).

² Es setzt sich aus einer Working Group on Communications (unabhängige Expert/-innen) und der Working Group on Situations aus vom Rat gewählten Diplomat/-innen zusammen. Human Rights Council Complaint Procedure, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/ComplaintProcedure/Pages/HRCCComplaintProcedureIndex.aspx>.

kann im Rahmen eines Aufsatzes bei einem so komplexen Thema kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden.

2. Förderung und Schutz der Menschenrechte als Aufgabe für internationale Kooperation

Menschenrechte sollen nach der UN-Charta auf der Basis der Zusammenarbeit zwischen Staaten gefördert und geschützt werden (Art. 1, 55 und 56 UN-Charta).³ Artikel 2 Absatz 7 erwähnt aber auch die Staatenpflicht, sich nicht in die inneren Angelegenheiten eines anderen Mitgliedslandes einzumischen. Ein Grundsatzargument, das viele Jahre zur Abwehr von Menschenrechtskritik gedient hat, das aber mit der Schlussklärung der Weltmenschenrechtskonferenz in Wien weitgehend obsolet wurde, weil es dort heißt, dass der Einsatz für Menschenrechte ein Anliegen der internationalen Gemeinschaft ist.⁴

Die Vereinten Nationen sind kein Gerichtshof und kein Expert/-innenausschuss für Menschenrechte, sondern Staaten haben Organe eingesetzt, die sich mit Menschenrechtsfragen befassen. Expert/-innen und Nichtregierungsorganisationen (NGOs) arbeiten ihnen zu, und nicht selten kommt es zu einer unterschiedlichen Bewertung der Fakten und deren menschenrechtlicher Einordnung. Einige Staaten sind sehr aufmerksam, wenn sie den Eindruck haben – oder bei anderen erwecken wollen –, dass sich Expert/-innen nicht an ihre Mandate halten. Meist dann, wenn ihnen die Ergebnisse und Schlussfolgerungen von Untersuchungen nicht gefallen. Sie verweisen dann manchmal noch auf die Pflicht zur Nichteinmischung.

Im UN-Menschenrechtsschutz gibt es keine Möglichkeit von Zwangsmaßnahmen – wie beim UN-Sicherheitsrat⁵ – und keine rechtlich verbindlichen Urteile – wie beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Dies gilt auch für die anderen UN-Arbeitsbereiche mit Ausnahme von Frieden und Sicherheit. Mit dem Unterschied, dass das Thema Menschenrechte häufig stärker politisch und moralisch aufgeladen ist und Regierungen entsprechend empfindlich auf Kritik reagieren.

Grundsätzlich zu unterscheiden ist zwischen den „UN Charta-based“, das heißt UN-Menschenrechtsrats-basierten Mechanismen, und den „treaty-based mechanisms“, das heißt den neun Menschenrechtsverträgen und ihren zehn Vertragsorganen (unter der Antifolterkonvention gibt es zwei Vertragsorgane). Menschenrechtsstandards, auf die sich die Expert/-innen beziehen, setzen sich aus den Verträgen und Empfehlungen der UN-Generalversammlung (GV), des Menschenrechtsrates und des Sicherheitsrates⁶ zusammen.

2.1 Auf der Basis der UN-Charta von 1945: Der Menschenrechtsrat und seine Unterorgane⁷

2006 wurde die Menschenrechtskommission durch den Menschenrechtsrat auf der Basis der GV-Resolution 60/251 abgelöst. Diese wurde mit 170 gegen vier Stimmen – USA, Israel, Palau und die Marshall-Inseln – bei drei Enthaltungen – Belarus, Iran und Venezuela – angenommen.

Aufgaben des Rates sind: (1) die Förderung des Schutzes und Umsetzung der Menschenrechte, (2) die Befassung mit Menschenrechtsverletzungen, (3) die Entwicklung von neuen

Konzepten und Politiken, (4) die Verhütung und Vorbeugung von Menschenrechtsverletzungen, (5) die Koordination und Integration von Menschenrechtsfragen in den UN, (6) die Empfehlungen an die GV zur Weiterentwicklung des Völkerrechts sowie (7) die Weiterverfolgung und Umsetzung der Ziele und Verpflichtungen in Bezug auf Menschenrechte.

Der Menschenrechtsrat ist ein Nebenorgan der Generalversammlung.⁸ Er besteht aus 47 Mitgliedstaaten: 13 Sitze für die afrikanischen, 13 für die asiatischen, sechs für die osteuropäischen, acht für die lateinamerikanischen und karibischen und sieben für die westeuropäischen und anderen Staaten. Mitglieder des Rates werden von der GV mit einfacher Mehrheit, 97 Stimmen, gewählt und sollen öffentlich Selbstverpflichtungen („pledges“) abgeben, welche positiven Maßnahmen sie im Falle ihrer Wahl planen. Im Vergleich zur Kommission hat die westliche Gruppe nur noch sieben Sitze, da nicht mehr die Sitzverteilung des Wirtschafts- und Sozialrates, sondern der GV zugrunde gelegt wurde. Die GV kann einen Staat mit Zweidrittelmehrheit aufgrund seiner Menschenrechtslage suspendieren und hat dies bisher einmal, im Fall Libyens 2011, auch getan.⁹

³ UN-Charta: „Artikel 1. Die Ziele der Vereinten Nationen sind: 1. Den Weltfrieden und die internationale Sicherheit aufrechtzuerhalten und zu diesem Zweck: wirksame Kollektivmaßnahmen zu ergreifen, um Bedrohungen des Friedens vorzubeugen und sie zu beseitigen und um Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken, sowie durch friedliche Mittel und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts die Ordnung und Regelung internationaler Streitfälle oder solcher Situationen zu erzielen, die zu einem Friedensbruch führen könnten; 2. Freundschaftliche Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln, gegründet auf der Achtung des Grundsatzes der Gleichberechtigung und des Selbstbestimmungsrechtes der Völker, sowie entsprechende andere Maßnahmen zu ergreifen, um den Weltfrieden zu festigen; 3. Internationale Zusammenarbeit zu erzielen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder humanitärer Art zu lösen und die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für jedermann ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion zu fördern und zu festigen.“

⁴ Im Original: „Die Förderung und der Schutz aller Menschenrechte und Grundfreiheiten hat als prioritäre Zielsetzung der Vereinten Nationen im Sinne ihrer Zwecke und Grundsätze, vor allem der internationalen Zusammenarbeit, zu gelten“, zitiert nach dem Abdruck der Abschlusserklärung der Weltkonferenz über Menschenrechte 1993, Ziff. 4, in C. Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte. Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, 2. Aufl., Bonn 2002, S. 86.

⁵ Gute Informationen zu dessen Arbeit bietet der NGO Security Council Report, www.securitycouncilreport.org.

⁶ B. Fassbender (Hrsg.), Securing human rights? Achievements and challenges of the UN Security Council, Oxford 2011; W. S. Heinz/P. Litschke, Der UN-Sicherheitsrat und der Schutz der Menschenrechte. Chancen, Blockaden und Zielkonflikte, Berlin 2012.

⁷ Es werden einige Passagen aus folgenden Veröffentlichungen des Vf. genutzt: W. S. Heinz, Von der UN-Menschenrechtskommission zum UN-Menschenrechtsrat, in: Die Friedens-Warte, Nr. 1-2, Bd. 81 (2006), S. 129-144 und W. S. Heinz, Universeller Menschenrechtsschutz, in: Vereinte Nationen, Informationen 310 für Politische Bildung (2011), S. 27-36.

⁸ UN Human Rights Council, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/HRCIndex.aspx>.

⁹ M. Spohr, Der neue Menschenrechtsrat und das Hochkommissariat für Menschenrechte der Vereinten Nationen. Entstehung, Entwicklung und Zusammenarbeit, Berlin 2014; U. Blumenthal, Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen. In: Archiv des Völkerrechts. Bd. 50. (2012), 1, S. 104-106; R. Freedman, The United Nations Human Rights Council. A critique and early assessment. London 2013; W.S. Heinz, Der UN-Menschenrechtsrat – ein Hoffnungsträger? in: Deutsches Institut für Menschenrechte, in Vorb.

2.2 Mitglieder und Struktur

Der Rat setzt sich für 2013 bis 2016 aus den folgenden Mitgliedern zusammen (bei den UN bestehen traditionell Regionalgruppen, nach denen gewählt wird):

Für Afrika sitzen Algerien (2016), Benin (2014), Botswana (2014), Burkina Faso (2014), Kongo (2014), Elfenbeinküste (2015), Äthiopien (2015), Gabun (2015), Kenia (2015), Marokko (2016), Namibia (2016), Sierra Leone (2015) und Südafrika (2016) im Rat.

Die Region Asien-Pazifik wird durch China (2016), Indien (2014), Indonesien (2014), Japan (2015), Kasachstan (2015), Kuwait (2014), die Malediven (2016), Pakistan (2015), Philippinen (2014), Südkorea (2015), Saudi-Arabien (2016), Vereinigte Arabische Emirate (2015) und Vietnam (2016) vertreten.

Tschechien (2014), Estland (2015), Montenegro (2015), Rumänien (2014), die Russische Föderation (2016) und Mazedonien (2016) sitzen als Gemeinschaft der osteuropäischen Staaten im Menschenrechtsrat.

Lateinamerika und die Karibik werden durch Argentinien (2015), Brasilien (2015), Chile (2014), Costa Rica (2014), Kuba (2016), Mexiko (2016), Peru (2014) und Venezuela (Bolivarische Republik) (2015) vertreten.

Westliche und andere Staaten im Menschenrechtsrat sind Österreich (2014), Frankreich (2016), Deutschland (2015), Irland (2015), Italien (2014), Großbritannien (2016) und die USA (2015).

Der Rat verabschiedet Resolutionen, Empfehlungen, die an die GV weitergeleitet werden, ernennt die Mitglieder der von ihm eingesetzten Verfahren (Sonderberichterstattende), diskutiert deren Berichte und diskutiert zu traditionellen und neuen Menschenrechtsthemen. Die Aufgabe des Sekretariats hat das Hochkommissariat für Menschenrechte inne. Über Zwangsbefugnisse verfügt der Menschenrechtsrat nicht, weil diese nur dem Sicherheitsrat zustehen. Besonders am Beispiel der Entwicklung in der arabischen Welt ab 2011 zeigte sich eine intensive *de facto* Zusammenarbeit zwischen beiden Organen, die unter anderen durch Sondersitzungen zu Libyen und Syrien und die Arbeit von zwei internationalen Untersuchungskommissionen zum Ausdruck kommt. Auch zu Syrien wurde eine solche Kommission eingerichtet, diese berichtet dem Rat über aktuelle Entwicklungen.

Seit 2006 bis Juni 2014 hat der Rat 25 ordentliche Sitzungen abgehalten. Drei Sitzungen finden im Jahr statt, jeweils im Februar/März, Juni und September/Oktober.¹⁰

Bei den Sitzungen wird eine Tagesordnung mit zehn regelmäßigen Punkten abgearbeitet:

1. Organisations- und Verfahrensfragen
2. Jahresbericht der Hochkommissarin und des Generalsekretärs sowie Berichte des Hochkommissariats für Menschenrechte
3. Förderung und Schutz der Menschenrechte, der bürgerlichen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte, einschließlich des Rechts auf Entwicklung
4. Menschenrechtssituationen, die die Aufmerksamkeit des Rates erfordern
5. Menschenrechtsorgane und -mechanismen
6. Allgemeines Überprüfungsverfahren (UPR)

7. Lage der Menschenrechte in Palästina und anderen besetzten arabischen Gebieten
8. Follow-up und Umsetzung der Wiener Erklärung und des Aktionsprogramms
9. Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Formen der Intoleranz, Follow-up und Umsetzung der Erklärung von Durban und des Aktionsprogramms
10. Technische Unterstützung und Aufbau von Kapazitäten.

Darüber hinaus wurden jeweils auf einen besonderen Antrag hin 20 eintägige Sondersitzungen zu Ländern und Themen durchgeführt.¹¹

Kritisiert wird vor allem von westlichen Staaten, dass mit dem Tagesordnungspunkt 7 eine einzelne Ländersituation, Israel und die von Israel besetzten palästinensischen Gebiete, ständiger Tagesordnungspunkt ist. Dies ist zurückzuführen auf die große Mehrzahl der Länder in Asien und Afrika, die sich hierauf verständigt haben. Der Staat Israel, wiederholt Gegenstand nicht nur bei ordentlichen Sitzungen, sondern auch bei Sondersitzungen, hat als erster UN-Mitgliedstaat zeitweise eine Zusammenarbeit mit dem Menschenrechtsrat abgelehnt, weil die Vereinten Nationen einseitig Position bezögen.¹²

Schwierige, meist kontroverse Themen zwischen vielen Ländern des Globalen Südens und den westlichen Ländern sind Länderresolutionen, -berichterstattung, Israel/Palästina, Rassismus und Religionsfreiheit beziehungsweise Islamophobie. Zu Themen wie dem Israel-Palästina-Konflikt und der Diffamierung des Islams standen sich bisher häufig die Mehrzahl der afrikanischen und asiatischen Länder mit Kuba und die westliche Gruppe (und Südkorea und Japan) gegenüber, wobei Letztere, mit weiteren Unterstützern, über rund ein Drittel der Stimmen verfügt.

Bei den Sondersitzungen zeigte sich häufiger das Problem, dass in der Mehrzahl westliche und einige andere Staaten zu bedenklichen Ländersituationen, bei denen es umfassende Informationen zu Menschenrechtsverletzungen gab, Sondersitzungen beantragten. Hierzu ist ein Drittel der Mitglieder des Rates notwendig. Zwar war es häufig möglich, eine solche Unterstützung zu finden. Bei den Verhandlungen über die abschließende, bewertende Resolution war aber die Mehrheit der Ratsmitglieder häufiger nicht dazu bereit, die Regierung des behandelten Landes stärker zu kritisieren. Aufschlussreich war auch, dass in der Regel kaum Länder aus der betreffenden Region die Behandlung eines ‚ihrer‘ Länder befürworteten (zum Beispiel bei den Sondersitzungen

¹⁰ Über die Sitzungen informiert der International Service for Human Rights (www.ishr.ch), in deutscher Sprache die Zeitschrift „Vereinte Nationen“ und der ständige Beobachter des Forum Menschenrechte, Theodor Rathgeber.

¹¹ 1. Sondersitzung zu Palästina, 2. zum Libanon-Krieg, 3. zu Palästina, 4. zu Sudan/Darfur, 5. zu Myanmar/Birma, 6. zu Palästina, Gaza, Westbank, 7. zum Recht auf Nahrung, 8. zum Kongo, Ost-Kongo, 9. zu Palästina, Gaza-Krieg, 10. zur Globalen Finanzkrise und den Menschenrechten, 11. zu Sri Lanka, 12. zu Palästina, Ost-Jerusalem, 13. zu Haiti, 14. zu Sierra Leone, 15. zu Libyen, 16. zu Syrien, 17. zu Syrien, 18. zu Syrien und 19. zu Syrien.

¹² CNN, Israel suspends ties with U.N. Human Rights Council, <http://edition.cnn.com/2012/03/26/world/meast/israel-human-rights/index.html>.

gen zu Birma/Myanmar 2007, DR Kongo 2009 und Sri Lanka 2009).

Dies änderte sich erst Ende 2010 mit der Sondersitzung zur Elfenbeinküste, die auch von 13 afrikanischen Ländern unterstützt wurde. Dies galt ebenso für die Sondersitzungen zu Libyen und Syrien. Es könnte sein, dass die starke regionale Fixierung, möglichst keine „eigenen“ Länder zu kritisieren, zu Ende geht.

Fairerweise ist zu ergänzen, dass die Sondersitzungen bisher ausschließlich nicht-westliche Länder betrafen. Auch in der westlichen Ländergruppe ist es sehr selten, dass fragwürdige Praktiken von Ländern der eigenen Regionalgruppe kritisiert würden, etwa Guantánamo, die CIA-Entführungen von Terrorismusverdächtigen in Drittländern, die Nutzung geheimer Gefängnisse oder andere Praktiken im Rahmen der Terrorismusbekämpfung. Vor Kurzem zeigte sich dies bei einer Abstimmung über eine Resolution zur weiteren Befassung mit dem Thema: gezielte Tötungen durch Drohnenangriffe im Juni 2014. Die große Mehrzahl der Unterstützer waren Länder des globalen Südens, aber auch Irland und die Schweiz, während eine Reihe von westlichen Ländern dagegen stimmten, darunter die USA, Großbritannien und Frankreich. Andere westliche Länder, darunter Deutschland, enthielten sich der Stimme.¹³

2.3 Die Sonderverfahren: 51 Sonderberichterstatter/-innen (SBE)

Der Rat setzt Sonderberichterstatter, manchmal auch Arbeitsgruppen ein, welche auch Sonderverfahren genannt werden,¹⁴ die gegenwärtig zu 13 Ländern und 38 Themen, zum Beispiel zu Birma/Myanmar, Nordkorea und Palästina, zu Folter, außergerichtlichen Hinrichtungen, zum Recht auf Meinungsfreiheit, zu Religionsfreiheit, Bildung und Gesundheit, arbeiten. Die Berichte erlauben eine kurze, fokussierte Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes, an die sich Empfehlungen für die Regierung anschließen. Dadurch fördern sie den Fachdialog zwischen dem UN-Menschenrechtssystem und dem betroffenen Staat. Empfehlungen werden zunehmend über Jahre hinweg daraufhin verfolgt, ob und wie sie umgesetzt werden (Follow-up nach dem Besuch). Die Staaten entscheiden jedoch eigenständig, ob sie ihnen folgen oder nicht.

2.4 Das Allgemeine Periodische Überprüfungsverfahren für alle 193 UN-Mitgliedsstaaten

Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen führte 2008 ein neues Prüfungsverfahren für alle 193 Mitgliedstaaten ein, das Allgemeine Periodische Überprüfungsverfahren (Universal Periodic Review, UPR). Grundlage für die Überprüfung sind die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die vom jeweiligen Staat ratifizierten Menschenrechtsabkommen sowie gegebenenfalls das in bewaffneten Konflikten geltende humanitäre Völkerrecht.¹⁵

Für die Überprüfung werden drei Basisdokumente verwendet. Es sind ein vom zu untersuchenden Staat einzureichender Bericht und zwei vom Hochkommissariat für Menschenrechte verfasste Zusammenstellungen. Die erste Zusammen-

fassung beinhaltet die den Staat betreffenden abschließenden Bemerkungen der Fachausschüsse zu den Menschenrechtsabkommen, Berichte von Sonderberichterstatter/-innen und andere Dokumente der Vereinten Nationen. Die zweite Zusammenfassung besteht aus Berichten von NGOs und Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (NHRIs).¹⁶

In einer Sitzung des Rates in Genf findet dann ein sogenannter „Interaktiver Dialog“ zwischen den 47 Mitgliedstaaten des Rates (und weiteren Beobachterstaaten) und der Delegation des Staates, der sich der Überprüfung unterzieht, statt. NGOs oder NHRIs können keine mündlichen Beiträge leisten. Der nach dem Dialog von einer dreiköpfigen Arbeitsgruppe erstellte und vom Rat verabschiedete Abschlussbericht besteht aus Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation in dem überprüften Staat. Sie werden vom Rat diskutiert und hier können sich auch NGOs und NHRIs beteiligen. Der Rat hat das Recht, jede einzelne dieser Empfehlungen entweder zu akzeptieren oder abzulehnen. In den folgenden Jahren bis zum nächsten Berichtszyklus wird die Umsetzung der akzeptierten Empfehlungen überprüft.

2.5 Der beratende Expertenausschuss (HRC Advisory Committee, HRCAC)¹⁷

Der Ausschuss bearbeitet Themen auf Aufforderung des Rates und beurteilt keine Ländersituationen. Er kann aber auch eigene Vorschläge unterbreiten, was scheinbar noch nicht von allen Staaten völlig begriffen wurde, da sie solche Vorschläge als Übertretung des Mandates fehldeuten. Zur Zeit der Kommission gab es die Unterkommission, die Sub-Commission on Human Rights, deren Leistungen unter den Staaten umstritten ist. Daher wurde der Ausschuss als Kompromiss zwischen den Positionen, kein Nachfolgegremium einzusetzen und in einem gewissen Umfang die Arbeit fortzusetzen, eingerichtet. Seine Kompetenzen wurden im Vergleich zur Sub-Commission stark beschränkt und ihm keine fachliche Zuarbeit durch das Hochkommissariat ermöglicht. Der Ausschuss besteht aus 18 Mitgliedern (Afrika fünf, Asien fünf, Lateinamerika drei, westliche und andere Länder drei, Osteuropa zwei). Bisher arbeitete er zu 15 Themen.

2.6 Beschwerdeverfahren zu schweren, systematischen Menschenrechtsverletzungen (vorher: Res. 1503-Verfahren der Kommission)¹⁸

Seit 2007 existiert ein vertrauliches Untersuchungsverfahren für Fälle systematischer Menschenrechtsverletzungen, die

¹³ UN-Generalversammlung, Human Rights Council, RES 25/L.32, GA A/HRC/25/L.32, 24. März 2014.

¹⁴ Special Procedures of the Human Rights Council, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcompage.aspx>.

¹⁵ Die NGO UPR Info beobachtet die Arbeit mit dem UPR: www.upr-info.org.

¹⁶ J. Osthoff, Weiterentwicklung des internationalen Menschenrechtsschutzes unter dem UN-Menschenrechtsrat?, Baden-Baden 2012, S. 123-127.

¹⁷ Human Rights Advisory Committee, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRCACIndex.aspx>.

¹⁸ Complaint Procedure, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Complaint.aspx>.

glaubwürdig bezeugt sind. Es wird durch Beschwerden von Betroffenen oder NGOs eingeleitet und funktioniert in zwei Stufen. Zuerst beurteilt eine fünfköpfige Arbeitsgruppe des Beratenden Expertenausschusses, die Working Group on Communications, die Zulässigkeit und Begründetheit der Beschwerde.¹⁹ Wird eine Weiterbearbeitung empfohlen, setzt eine Arbeitsgruppe des Rates, bestehend aus Regierungsvertretern, die Arbeit fort. Aufgrund der Vertraulichkeit liegen keine Informationen über Fälle und Praxis des Verfahrens vor. Das Verfahren und sein Vorgänger werden seit Langem wegen mangelnder Transparenz und vermuteter geringer Wirkungslosigkeit von NGOs und auch manchen Regierungen kritisiert. 2013 wurde zum ersten Mal eine Beschwerde zu einem Land in kurzer Zeit dem Menschenrechtsrat vorgelegt, dann in einem vertraulichen und schließlich öffentlichen Verfahren akzeptiert: Die Regierung Eritreas wurde in einer Resolution des Rates kritisiert²⁰ und ein Sonderberichterstatter eingesetzt.

2.7 Weitere Instrumente

Das Forum zu Minderheiten²¹ arbeitet zu Rechten von Minderheiten und hält eine Sitzung von zwei Tagen pro Jahr in Genf ab. Das Sozialforum²² befasst sich mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechten und führt eine Sitzung von drei Tagen pro Jahr in Genf durch. Der Expertenmechanismus zu indigenen Völkern²³ widmet sich den Rechten indigener Völker in einer drei- bis fünftägigen Sitzung. Das neue Forum Wirtschaft und Menschenrechte²⁴ verfügt über drei Tage Sitzungszeit.

2.8 Auf der Basis von Verträgen: die neun Menschenrechts-Abkommen

Neun internationale Verträge sind von der großen Mehrzahl der UN-Mitgliedsstaaten ratifiziert worden, mit einer Ausnahme: die Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer hat bisher nur wenig Unterstützung gefunden.²⁵

Die Vertragsstaaten der Internationalen Konvention zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (CERD) von 1965 verpflichten sich, das Recht jedes Menschen auf Gleichheit vor dem Gesetz zu gewährleisten, wirksamen Schutz gegen rassistische Handlungen zu leisten sowie Vorurteile durch Unterricht, Erziehung, Kultur und Information zu bekämpfen. Artikel 14 regelt die Möglichkeiten zur Individualbeschwerde. Zuständiges Vertragsorgan ist der UN-Fachausschuss gegen rassistische Diskriminierung.

Das Internationale Abkommen über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (ICCPR, auch: UN-Zivillpakt) garantiert bürgerliche und politische Rechte, wie zum Beispiel das Recht auf Leben, das Recht auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit sowie das Recht auf persönliche Freiheit und Sicherheit. Es wird durch zwei Fakultativprotokolle ergänzt. Mit Ratifizierung des ersten Protokolls erkennen Staaten das Individualbeschwerdeverfahren an, das zweite Protokoll untersagt die Todesstrafe in Friedenszeiten. Das Vertragsorgan ist der Menschenrechtsausschuss.²⁶

Das Internationale Abkommen über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (ICESCR, auch: UN-Sozial-

pakt) garantiert unter anderem das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, die Rechte auf Bildung und Gesundheit sowie das Recht, Gewerkschaften zu bilden. Ein Fakultativprotokoll über eine Individualbeschwerde wurde im Dezember 2008 von der Generalversammlung verabschiedet.²⁷ Zuständiges Vertragsorgan ist der UN-Fachausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte.²⁸

Die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT) wurde 1984 verabschiedet. Die Vertragsstaaten verpflichten sich unter anderem, Maßnahmen zu ergreifen, um Folter und grausame Strafe beziehungsweise Behandlung im eigenen Staat zu verhindern und Personen nicht an Länder auszuliefern, in denen sie gefoltert werden könnten. UN-Fachausschuss ist der CAT-Ausschuss, mit einem Unterausschuss, der Besichtigungen in Gefängnissen und ähnlichen Einrichtungen durchführt (SPT).²⁹

Die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen wurde 1990 verabschiedet, hat bisher aber nur 46 Ratifikationen erreichen können. Die Konvention konkretisiert und verstärkt bestehende menschenrechtliche Gewährleistungen aus den allgemeinen Menschenrechtsverträgen für Wanderarbeitnehmer/-innen. Zuständiges Vertragsorgan ist der UN-Fachausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen. Die Konvention ist das einzige Menschenrechtsabkommen, welches Deutschland bislang nicht unterzeichnet hat, weil die dort verbürgten Rechte der Bundesregierung zu weit gehen. Die Bundesregierung antwortete dazu auf eine Frage im Deutschen Bundestag: „Der wesentliche Grund für die Entscheidung der Bundesregierung, das Übereinkommen nicht zu ratifizieren, ist, dass der im Übereinkommen verwendete Begriff des Wanderarbeitnehmers zu wenig differenziert ist und auch Personen einschließt, die sich unerlaubt aufhalten und unerlaubt einer Beschäftigung nachgehen. Die Position der Wanderarbeitnehmer, die sich illegal aufhalten, wird hierdurch in einer Weise geschützt, die weit über das unbestrittene Erfordernis hinausgeht, ihnen alle Menschenrechte zu gewähren. Diese

¹⁹ Der Vf. war Vorsitzender der Working Group on Communications.

²⁰ HRC, Resolution 20/20, UN Doc. A/HRC/RES/20/2017, Juli 2012. HRC, Resolution 21/1, UN Doc. A/HRC/RES/21/1, 9. Oktober 2012.

²¹ Human Rights Council, Forum on Minority Issues, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Minority/Pages/ForumIndex.aspx>.

²² The Social Forum of the Human Rights Council, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/SForum/Pages/SForumIndex.aspx>.

²³ The Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/IPeoples/EMRIP/Pages/EMRIIndex.aspx>.

²⁴ First annual United Nations Forum on Business and Human Rights, 3-5 December 2012, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Business/Pages/ForumonBusinessandHR2012.aspx>.

²⁵ Die folgende Zusammenfassung basiert auf dem Webtext des Deutschen Institutes für Menschenrechte, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/service/glossar.html>.

²⁶ Deutsche Mitglieder waren Prof. Christian Tomuschat, Ekkehart Klein und gegenwärtig Anja Seibert-Fohr.

²⁷ UN-Generalversammlung, Report of the Third Committee, UN-Doc. A/63/435, 28. November 2008.

²⁸ Deutsches Mitglied war Prof. Dr. em. Eibe Riedel, Mannheim.

²⁹ Deutsches CAT-Mitglied war Prof. Dr. Christian Pross. Mitglied des SPT ist Dr. Margarete Suzuko Osterfeld.

Regelungen sind daher möglicherweise geeignet, den Anreiz zu verstärken, ohne entsprechenden Aufenthaltstitel in Deutschland einer Beschäftigung nachzugehen. Auch vor dem Hintergrund, dass sich das Zuwanderungsgesetz die Bekämpfung der illegalen Migration zum Ziel gesetzt hat, ist daher eine Ratifizierung der Konvention nicht beabsichtigt.³⁰

Die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau trat 1981 in Kraft. Die Vertragsstaaten verpflichten sich unter anderem, Maßnahmen zur Verwirklichung der gesetzlichen und tatsächlichen Gleichberechtigung von Mann und Frau und zur vollen Entfaltung und Förderung der Frau zu ergreifen. In einem Fakultativprotokoll haben Vertragsstaaten die Möglichkeit, das Individualbeschwerdeverfahren anzuerkennen. Zuständiges Vertragsorgan ist der UN-Fachausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau.³¹

Die Konvention über die Rechte des Kindes verpflichtet Vertragsstaaten unter anderem, das Interesse des Kindes³² zum vorrangigen Gesichtspunkt aller Maßnahmen zu machen, die Kinder betreffen. Die Kinderrechtskonvention wird durch zwei Fakultativprotokolle ergänzt: Eines schützt Kinder vor Verkauf, Prostitution und Pornographie, das andere vor Beteiligung an bewaffneten Konflikten. Zuständiges Vertragsorgan ist der UN-Fachausschuss über die Rechte des Kindes. Die Kinderrechtskonvention ist unter den UN-Verträgen das Abkommen mit der höchsten formalen Anerkennung. Lediglich die USA und Somalia haben diese Konvention nicht ratifiziert.

Das Abkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRDP) wurde am 13. Dezember 2006 verabschiedet. Zuständiges Vertragsorgan ist der UN-Fachausschuss über die Rechte von Menschen mit Behinderungen.³³ Der Vertrag verpflichtet Vertragsstaaten, Diskriminierung aufgrund von Behinderung zu verbieten und Menschen mit Behinderung rechtlichen Schutz vor Diskriminierung zu gewährleisten. In Artikel 32 konkretisiert dieses Übereinkommen erstmalig die bestehenden menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten im Rahmen der internationalen und damit auch der Entwicklungszusammenarbeit.

Die Konvention zum Schutz aller Personen vor erzwungenem Verschwindenlassen (CED) wurde am 20. Dezember 2006 verabschiedet. Die Vertragsstaaten verpflichten sich unter anderem, das Verschwindenlassen von Personen zu untersuchen und die Schuldigen zur Rechenschaft zu ziehen. Zuständiges Vertragsorgan nach Inkrafttreten der Konvention ist der UN-Fachausschuss zum Schutz aller Menschen gegen das Verschwindenlassen.³⁴

Staaten sollen meist einen Bericht alle vier bis fünf Jahre über die Verwirklichung des Vertrages an das zuständige Vertragsorgan zur Überprüfung übersenden. Alle Menschenrechtsverträge sehen die Möglichkeit einer Individualbeschwerde vor. In einigen Verträgen ist die Möglichkeit der Beschwerde eines Vertragsstaates wegen mangelnder Durchsetzung des Vertrages in einem anderen Staat möglich. Diese spielt aber praktisch keine Rolle (z. B. Zivilpakt, CAT, CERD), weil kein Staat dieses Mittel nutzt. In einigen Fällen schließlich hat das Vertragsorgan die Möglichkeit, eine Untersuchung durchzuführen, wenn es der Auffassung ist, dass in einem Staat ein Muster von Menschenrechtsverletzungen

wahrscheinlich ist (Verträge zu Folter, Frauendiskriminierung und erzwungenem Verschwindenlassen).

Die Überprüfung der Staatenberichte erfolgt durch die Vertragsorgane, die von den jeweiligen Vertragsstaaten berufen werden und nach den fünf UN-Weltregionen besetzt sind.³⁵ Sie werden fachlich vom UN-Hochkommissariat für Menschenrechte unterstützt.

3. Humanitäres Völkerrecht als ein Thema für den internationalen Menschenrechtsschutz

Das humanitäre Völkerrecht und der moderne internationale Menschenrechtsschutz stellen bekanntlich zwei getrennte Rechtsgebiete dar, von denen das erste historisch älter ist. In der Rechtswissenschaft wird besonders in den letzten Jahren verstärkt über das Verhältnis der beiden zueinander diskutiert, wobei die ältere Position von strikt getrennten Rechtsgebieten ausgeht und neuere Ansätze meist eine komplementäre Beziehung zwischen den beiden betonen.³⁶ Freilich bleibt in der Literatur häufig unklar, was Komplementarität im konkreten Fall für die Rechtspflichten des betreffenden Staates und die Einsatzregeln seiner Streitkräfte bedeutet.

Mit Blick auf zahlreiche Gewaltkonflikte, die sowohl vom Sicherheitsrat wie vom Menschenrechtsrat beobachtet werden, stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang der UN-Menschenrechtsschutz sich in den letzten Jahren auch auf das humanitäre Völkerrecht bezogen hat. So lässt sich mit Blick auf drei Punkte prüfen, inwieweit sich der Sicherheitsrat in seinen Resolutionen auch auf Menschenrechte bezieht oder sich auf das humanitäre Völkerrecht beschränkt, ob in den Prüfverfahren des UN-Menschenrechtsrates und der UN-Vertragsorgane auch das humanitäre Völkerrecht herangezogen wird und ob Menschenrechte bei UN-Friedensmissionen Berücksichtigung finden.

Die Antwort kann vorweggenommen werden: Zunehmend hat sich die Tendenz herausgebildet, Bestimmungen des humanitären Völkerrechtes heranzuziehen, seine Einhaltung

³⁰ Deutscher Bundestag, Schriftliche Antwort auf die Frage des Abgeordneten Memet Kilic (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN), mit den in der Zeit vom 21. bis 30. Dezember 2009 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Frage Nr. 62; (BT-Drs. 17/382 vom 30.12.2009).

³¹ Langjähriges Mitglied war Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling (t).

³² Im Englischen: „best interest of the child“, im Deutschen oft unzureichend mit Kindeswohl wiedergegeben.

³³ Deutsches Mitglied ist Prof. Dr. Theresia Degener, Bochum.

³⁴ Deutsches Mitglied ist Dr. Rainer Huhle.

³⁵ Zu den Staatenberichten Deutschlands, Schattenberichten von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Schlussfolgerungen der UN-Vertragsorgane, siehe: <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen.html#c905>.

³⁶ H.-J. Heintze/K. Ipsen, (Hrsg.): Heutige bewaffnete Konflikte als Herausforderungen an das humanitäre Völkerrecht. 20 Jahre Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht – 60 Jahre Genfer Abkommen, Berlin 2011; H.-J. Heintze, Theorien zum Verhältnis von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 24 (2011), S. 4-11; OHCHR, International legal protection of human rights in armed conflicts, New York/ Geneva (2011); M. Zwanenburg, United Nations and International Humanitarian Law, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law [MPEPIL] (2010); R. Arnold/N. Quéniwet (Hrsg.): International Humanitarian Law and Human Rights Law. Towards a New Merger in International Law, Leiden 2008.

durch Staaten zu bewerten und Empfehlungen auszusprechen. Hierfür einige Beispiele:

Der Sicherheitsrat fordert durch seine Resolutionen mit statistisch zunehmender Tendenz besonders seit Ende der 1990er Jahre die Einhaltung des humanitären Völkerrechts, der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes ein.³⁷

2013 gab es ein Menschenrechtsmandat in 15 UN-Friedens- und politischen Missionen. Hervorzuheben ist die politische Mission United Nations Assistance Mission (UNAMA) in Afghanistan. Unter der Leitung des Grünen Politikers Tom Koenigs begann sie 2007 mit der Veröffentlichung von Daten über Getötete und Verletzte als Folge bewaffneter Auseinandersetzungen in diesem Land, aufgliedert nach (Pro-)Regierungstruppen, Anti-Regierungskräften und nicht zurechenbaren Fällen. Diese Daten wurden damit auch dem Sicherheitsrat zugänglich gemacht.³⁸

Des Weiteren zeigt eine Recherche in der Datenbank des Universal Human Rights Index des Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) von April 2014 auf 42 Seiten Verweise auf das humanitäre Völkerrecht.³⁹ Vor allem Empfehlungen des Allgemeinen Überprüfungsverfahrens, Sonderberichterstattende, der Menschenrechtsausschuss (Zivilpakt) und der Kinderrechtsausschuss machen hiervon Gebrauch.⁴⁰

Zudem wurden einzelne Ländersituationen durch Untersuchungsaufträge des Menschenrechtsrates beleuchtet. Die Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts wurde gleichzeitig untersucht in den vom Menschenrechtsrat beschlossenen Fällen: Libanonkrieg 2006, Darfur 2007 (hier handelte es sich um ein Mandat des Sicherheitsrates), Gaza-Krieg (Goldstone-Kommission, 2010), Internationale Untersuchungskommission zu Libyen, Internationale Untersuchungskommission zu Syrien.

4. Die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen

Eine Besonderheit sind die starken Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft, auch wenn diese immer wieder behindert und bedroht wird durch bestimmte Staaten, die sie einzuschüchtern versuchen. NGOs, die bei den Vereinten Nationen registriert sind, können ihre Dokumente unter dem UN-Siegel verteilen lassen, ihre Informationen auslegen und eigene Redebeiträge in der laufenden Sitzung leisten.⁴¹

Große internationale Menschenrechtsorganisationen wie Amnesty International und Human Rights Watch haben besonders mit Blick auf Irak und Afghanistan eigene aufwändige Recherchen zu mutmaßlichen Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in Kriegszeiten durchgeführt. In zahlreichen Berichten stellten sie die spärliche und/oder oftmals unzutreffende Berichterstattung durch die Regierungen und deren Militärkommandos in Frage und kritisieren auch die Mängel bei der Untersuchung dieser Verletzungen, zum Beispiel die Militärgerichtsbarkeit in den USA, bezogen auf Vorfälle im Irak und in Afghanistan.

Vor allem aber tragen sie dazu bei, dass Kriegssituationen menschenrechtlich nicht weiter weitgehend weiße Flecken bleiben, weil die Akteure des Krieges, die Milliarden für Kriegsführung ausgeben, glauben, darauf verzichten zu können, Angaben über Verletzte und Tote in der Zivilbevölke-

rung systematisch zu sammeln und auszuwerten, so dass Fehler und auch gegebenenfalls strafrechtliche Verantwortung ermittelt werden können.

5. Schlussfolgerungen

Der UN-Menschenrechtsschutz verfügt, wie gezeigt wurde, über ein sehr umfangreiches Instrumentarium, das jedoch unterfinanziert ist und durch ehrenamtliche Experten unterstützt wird, die im begrenzten Umfang Unterstützung durch das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte erhalten. Es entstand aus einem anfangs stark durch die Staaten beeinflussten Untersuchungsverfahren mit der Betonung auf Vertraulichkeit. Heute ist es einer weitgehend öffentlichen Diskussion gewichen, auch wenn von einigen Staaten öffentlich wie nicht-öffentlich immer wieder versucht wird, kritische Akteure zu disziplinieren.

Die Mechanik ist, wie häufig bei den Vereinten Nationen, auf eine Zusammenarbeit zwischen einem von Regierungen besetzten Organ mit ausgewählten Expert/-innen ausgerichtet. Die Wirksamkeit ist natürlich eingeschränkt durch das Fehlen von Zwangsmaßnahmen, dies gilt aber auch für alle anderen Arbeitsbereiche der Vereinten Nationen bis auf den Sicherheitsrat. Und selbst dort kommt es häufig zu Blockierungen und eher symbolischen Resolutionen.

Aussicht auf Erfolg haben Impulse des UN-Menschenrechtsschutzes dann, wenn in dem betreffenden Land innerhalb der Regierung reformorientierte Kräfte bereit sind, nicht nur bei Einzelfällen, sondern in der politischen Ausrichtung bestimmter Politiken einen anderen und auch neuen Weg zu gehen. Natürlich sind machtpolitische Erwägungen von Regierung und Eliten hierbei von erheblicher Bedeutung. Fortschritte werden selten ausschließlich eine Reaktion auf Einzelaktivitäten in Genf oder auch New York sein. Meistens werden gerade das Zusammenspiel zwischen Medienberichterstattung, politischen Reformimpulsen im In- und Ausland und oft auch ganz konkrete Skandale dazu beitragen, dass die politischen Kosten einer Fortführung repressiver Politik als zu hoch angesehen werden. Und selbst dies gilt nur selten für Länder mit ausgeprägt autoritären Regierungen oder gar Diktaturen.

Zentrale Stärken des Systems sind relativ breit gefächerte rechtliche Normen, die Interpretationen und Empfehlungen an Regierungen durch die allgemeinen Kommentare der Vertragsorgane und der Sonderberichterstattenden ermöglichen

³⁷ J. Weschler, Human Rights Diplomacy of the UN Security Council. In: M. O'Flaherty/Z. Kedzia/A. Müller/G. Ulrich (Hrsg.): Human Rights Diplomacy, Leiden 2011, S. 193.

³⁸ UNAMA, Protection of Civilians, <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=12285&language=en-US>. J. Boehme, Human Rights and Gender Components of UN and EU Peace Operations Putting Human Rights and Gender Mandates into Practice, Berlin (2010), S. 26 f.

³⁹ OHCHR, Universal Human Rights Index, <http://uhri.ohchr.org/en>.

⁴⁰ OHCHR, Human Rights Index, <http://uhri.ohchr.org/en>.

⁴¹ NGO Participation in the Human Rights Council, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NGOParticipation.aspx>; United Nations Human Rights Council. A Practical Guide for NGOs, 2013, http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/PracticalGuideNGO_en.pdf; Theodor Rathgeber hat zahlreiche Publikationen im Jahrbuch Menschenrechte, der Zeitschrift Vereinte Nationen und bei <http://www.fes-globalization.org/geneva/publications.htm> vorgelegt.

und die Erfahrung mit Dialog und öffentlicher Diskussion zu Regierungshandeln haben. Einige Schwächen sind offensichtlich der stark politisierte Raum, in dem die Wahrnehmung zwischen Freunden und Gegnern, ja Feinden, eine viel größere Rolle spielt als universelle Normen und besorgniserregende Berichte über die Situation in einem Konfliktland. Immerhin ist mit dem arabischen Frühling und den Folgeentwicklungen ein stark regional geprägtes Stimmverhalten der Regierungen zurückgegangen.

Die Organe des Menschenrechtsschutzes haben sich schon seit den 1980er Jahren häufig mit der Situation von Ausnahmezustand und Unruhen befasst, zum Beispiel mit den

Militärdiktaturen in Lateinamerika, jedoch nicht mit bewaffneten Konflikten. Seit den 1990er Jahren hat sich dies geändert. Sowohl Vertragsorgane wie Sonderberichterstattende beziehen sich bei der Behandlung von schweren Konflikten zunehmend auf die Einhaltung des humanitären Völkerrechts, ebenso wie der Menschenrechtsrat selbst im Rahmen des Allgemeinen Überprüfungsverfahrens. Auch ein wichtiges Nicht-Menschenrechtsorgan, der Sicherheitsrat, bezieht sich in seinen Resolutionen zu Ländern, wie auch zu Themen, zusätzlich zum humanitären Völkerrecht, zunehmend auf die Einhaltung der Menschenrechte und des Flüchtlingsrechts. ■

Hybride Bedrohungen

Joachim Sanden und Sascha-Dominik Bachmann*

Hybrid Threats as an emerging new form of armed conflict often lead to confusion regarding the nature of the threat itself and the choice and legality of potential countermeasures by the affected state. There seems to be a need for establishing a legal framework to regulate the response by a state to such threats in cases of asymmetric war, irregular warfare and hybrid war. Any military response will have to comply with the three main principles of the law of armed conflict, namely military necessity, proportionality and distinction. In addition, existing civil-military cooperation should be intensified and increased.

Mit hybriden Bedrohungen als neuem Typus der Gewaltausübung konfrontiert, zeigen sich Unsicherheiten der angegriffenen Staaten, mit welchen Instrumenten auf die neuen Herausforderungen reagiert werden kann und darf, ohne die rechtlichen Grenzen des Völkerrechts zu verletzen. Gerade bei asymmetrischen Konflikten oder gar irregulärer Kriegsführung und erst recht bei doppelgestaltigen (hybriden) Angriffen müssen rechtliche Regeln definiert werden, die die Regierungen zum effektiven Handeln befähigen. Ausgehend von der die internationalen Beziehungen prägenden Rechtsstaatsregel (rule of law) muss vor allem das Verhältnismäßigkeitsprinzip die Aktionen begrenzend prägen. Gleiches gilt für den Grundsatz der Unterscheidbarkeit von Zivilisten und Kombattanten sowie die Ausnahmen vom Verbot der Gewaltanwendung. Schließlich wird die Stärkung der Regelungen der zivil-militärischen Zusammenarbeit gefordert.

1. Einführung

Dieser Beitrag handelt vom völkerrechtlichen Umgang mit einem neuartigen Typus von Bedrohungen. Waren Konflikte bisher stets durch Auseinandersetzungen von Staaten oder zumindest staatlichen Akteuren geprägt und fanden auch schon nicht-staatliche Akteure Beachtung, kommt es zunehmend zu asymmetrischen Konfliktlinien oder gar zu irregulärer Kriegsführung. Neu sind Doppelgestalten von Angriffen, hybride Gewaltanwendungen. Was die völkerrechtliche Antwort der Staatengemeinschaft angeht, herrscht eher noch Ratlosigkeit, wie mit dieser vielschichtigen, schwer zu fassenden Form der Gewaltausübung umzugehen ist. Ein gewisser Konsens scheint darüber zu entstehen, dass rechtliche Regeln jedenfalls einen positiven Effekt auf die Fähigkeit der internationalen Gemeinschaft haben, zu agieren.

Der Beitrag versucht aus der Perspektive des Völkerrechts, eine möglichst angemessene Antwort auf die neue Bedrohungslage zu beschreiben. Das bestehende Instrumentarium des Kriegsrechts (*ius in bello*) sowie des davorliegenden *ius ad bellum* nutzend, wird gefragt, wie vor allem dem aus der

Rechtsstaatsregel folgenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit möglichst weitgehend Rechnung getragen werden kann.

2. Das neue Konzept der hybriden Bedrohungen

In den letzten Jahren können wir ein erheblich breiteres Bedrohungsszenario für unseren Frieden beobachten, als der herkömmliche Krieg zwischen Staaten hätte befürchten lassen. Gewaltsame Auseinandersetzungen werden mehr und

* Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden ist außerplanmäßiger Professor an der Leuphana Universität Lüneburg und Gastprofessor für European Environmental Law an der Law School der University of Lincoln, UK. Er ist in der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg tätig und Supporting Speaker an der NATO School Oberammergau. Sascha-Dominik Bachmann, LL.M., LL.D. ist Associate Professor in International Law (Bournemouth University, U.K.) und Assessor Jur. Zudem ist er Oberstleutnant d.R. der Bundeswehr mit verschiedenen Verwendungen in Peacekeeping Missions.

Der Beitrag ist eine Weiterentwicklung des gemeinsamen Beitrags „Countering Hybrid Eco-threats to Global Security Under International Law: The Need for an Comprehensive Legal Approach“, in: Liverpool Law Review.

mehr im Kontext der sogenannten „Neuen Kriege“ entlang asymmetrischer Konfliktlinien¹ geführt. Darunter versteht man die Kriegsführung zwischen ungleich starken Gegnern, etwa zwischen einem konventionell kämpfenden Staat und einer politischen Gruppierung (etwa Guerilla). In einem solchen Fall fehlt es an einer Symmetrie zwischen den Parteien des bewaffneten Konfliktes und die schwächere Seite attackiert gezielt weiche Stellen der stärkeren Seite. Darüber hinaus haben Militärexperten den Begriff der dissymmetrischen Kriegsführung² geprägt. Darunter ist der Gegenangriff gegen asymmetrische Kriegsführung zu verstehen. So sind etwa die NATO-Staaten einschließlich der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) spätestens seit dem Kosovo- und dem Afghanistan-Krieg darauf bedacht, starke Verluste an eigenen Bodentruppen („no-loss-strategy“) sowie möglichst auch kollaterale Verluste in der Zivilbevölkerung dadurch zu vermeiden, dass zum Beispiel gezielte Luftschläge mit intelligenten, GPS-gelenkten Bomben oder Drohnen, Spezialkräfte (SOFs), Techniken der Übernahme gegnerischer Kommandostrukturen oder auch die Medien eingesetzt³ werden. Der dritte Begriff, der der hybriden Bedrohungen, kommt dann zum Tragen, wenn konventionelle und unkonventionelle Bedrohungen mehrfach wirken. Hoffman⁴ beschreibt „eine dichotome Wahl zwischen Aufstandsbekämpfung und konventionellem Krieg“ und identifiziert (multi-) modale Bedrohungen als hybride Bedrohungen („Hybrid Threats“). Der Begriff der „Hybrid Threats“, geprägt 2006 in dem asymmetrischen Konflikt zwischen Israel und der Hisbollah im Libanon⁵, bezieht sich auf mehrfache Dimensionen möglicher Bedrohungen der nationalen und globalen Sicherheit.⁶ Im von der NATO 2010 beschlossenen Bi-Strategic Command Capstone Concept⁷ findet man als Definition hybrider Bedrohungen solche, die „von Gegnern mit der Möglichkeit geschaffen werden, sich gleichzeitig mit konventionellen und nicht-konventionellen Mittel adaptiv mit der Verfolgung ihrer Ziele zu beschäftigen“. Die NATO, so das Papier über die „Beschreibung der hybriden Bedrohungen innerhalb einer komplexen, anwachsenden Sicherheitsumgebung“⁸, hält fest, dass sie „in der Lage sein sollte, Hybrid-Bedrohungen im stationären Umfeld ansprechen zu können und fähig sein sollte, hinsichtlich Bedrohungen eine frühe Identifikation und eine kontinuierliche Überwachung/ein kontinuierliches Management zusätzlich zum Krisenmanagement durchzuführen“. Die NATO beschreibt solche Bedrohungen in ihrem 2011er-Bericht: „Zugegeben, Hybrid-Bedrohung ist ein Oberbegriff und umfasst eine Vielzahl von bestehenden widrigen Umständen und Handlungen wie Terrorismus, Migration, Piraterie, Korruption, ethnische Konflikte etc. Was neu ist, ist jedoch die Möglichkeit der NATO, der adaptiven und systematischen Verwendung solcher Mittel einzeln und in Kombination von Gegnern in der Verfolgung langfristiger politischer Ziele entgegenzusehen, die im Gegensatz zu ihrem eher zufälligen Auftreten von zufälligen Faktoren getrieben werden.“⁹ Der gleiche Bericht unterstreicht, dass hybride Bedrohungen „nicht ausschließlich ein Instrument von asymmetrisch handelnden oder nicht-staatlichen Akteuren sind, sie können aber durch staatliche und nicht-staatliche Akteure gleichermaßen angewandt werden. Ihre Hauptanziehungskraft aus der Sicht eines staatlichen Akteurs ist, dass sie weitgehend nicht zurückgeführt werden können, gerade

in Situationen, in denen aus verschiedenen Gründen eher offene Aktionen angebracht sind.“ Hybride Bedrohungen sind mehr als nur die Anerkennung der „Untermenge der irregulären Kriegsführung“ oder „irreguläre Taktiken der unkonventionellen Kriegsführung“:¹⁰ Der militärische Entscheidungsfindungsprozess sowie der Prozess der Planung gemeinschaftlicher Operationen brauchen klare Vorgaben, um ein „konsistentes Bedrohungsmodell zu haben, ‚gegen‘ das sie planen können“.¹¹ Das ist schon deshalb eine Heraus-

- ¹ N. Lamp, Conceptions of War and Paradigms of Compliance: The ‘New War’ Challenge to International Humanitarian Law, in: *Journal of Conflict & Security Law* 16, 2 (2011), S. 223; C.K. Rowley, Terrorist attacks on Western civilization, in: *Public Choice* (2006), S. 128, 1 (4 f.); S. A. Gulsby, Strategic Asymmetric Deception and Its Role in the Current Threat Environment, in: *Journal of Strategic Security* 3, Nr. 1 (2010), S. 65-70; M. Breen/J. A. Geltzer, Asymmetric Strategies as Strategies of the Strong, in: *Parameters* 1 (2011), S. 41 ff.; R. Geiß, The Conduct of Hostilities in Asymmetric Conflicts – Reciprocity, Distinction, Proportionality, Precautions, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 23 (2010), S. 122.
- ² A. A. Stahel, Dissymmetric warfare versus asymmetric warfare, in: *International Transactions in Operational Research* 11 (2004), S. 435-446.
- ³ Vgl. *Id.*, S. 439 ff.; S. D. Bachmann, Targeted Killings: Contemporary Challenges, Risks and Opportunities, in: *Journal of Conflict & Security Law* (2013), S. 1-30; J. L. Hazelton, Drones: What Are They Good For?, in: *Parameters* 4 (2013), S. 29-33.
- ⁴ F. G. Hoffman, Hybrid Threats: Reconceptualizing the Evolving Character of Modern Conflict, in: *Strategic Forum* 240 (2009), S. 1; F. G. Hoffman, Hybrid Warfare and Challenges, in: *Joint Forces Quarterly* 52 (2009), S. 1 f.; F. G. Hoffman, Hybrid vs. Compound War: The Janus Choice of Modern War: Defining Today’s Multifaceted Conflict, in: *Armed Forces Journal* (2009), S. 1 f.
- ⁵ Vgl. M. Breen/J.A. Geltzer, a.a.O. (Fn. 1), S. 46 f.
- ⁶ Vgl. R.W. Glenn, Thoughts on ‘Hybrid Conflict’, in: *Small Wars Journal* (2009); S. D. Bachmann, Crime and Ukraine 2014: a brief reflection on Russia’s ‘protective interventionism’ before the backdrop of NATO’s new security concept of Hybrid Threats, <http://jurist.org/forum/2014/5/sascha-bachmann-ukraine-hybrid-threats.php> (alle Links wurden vor Juli 2014 abgerufen); S. D. Bachmann, Russia’s ‘spring’ of 2014, <http://blog.oup.com/2014/06/russia-putin-hybrid-war-nato>.
- ⁷ NATO (Hrsg.), Hybrid Threats Description 1500/CPPCAM/FCR/10-270038 and 5000 FXX/0100/TT-0651/SER: NU0040 (25.08.2010): BI-SC Input for a new Capstone Concept for The Military Contribution (MCCT), para 7.; NATO (Hrsg.), Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm and Lisbon Summit Declaration of 20.11.2010, PR/CP (2010) 0155); NATO (Hrsg.), Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation contains clear descriptions of a new scenario of threats, §§ 7-15, <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>.
- ⁸ Vgl. NATO (Hrsg.), NATO Emerging Security Challenges Division 2011, Overview of Ongoing Multi-Year Science for Peace Projects, http://www.nato.int/science/studies_and_projects/nato_funded/pdf/overview_ongoing_sfp_projects_oct_2011.pdf.
- ⁹ M. Miklaucic, NATO Countering the Hybrid Threat, <http://www.act.nato.int/nato-countering-the-hybrid-threat>; vgl. fast identisch M. Aaronson/S. Diessen/Y.d. Kermabon *et al.*, Nato Countering the Hybrid Threat, in: *PRISM* 2, Nr. 4 (2011), S. 111 (115).
- ¹⁰ F. J. Cilluffo/J. R. Clark, Thinking About Strategic Hybrid Threats – In Theory and in Practice, in: *PRISM* 4, Nr. 1, (2012), S. 47 f.; M. Grdovic, Developing a Common Understanding of Unconventional Warfare, in: *Joint Force Quarterly* 57 (2010), S. 136-138; R.W. Glenn, a.a.O. (Fn. 6); Zum Begriff „irregular warfare“ vgl. US Army Irregular Warfare Center, *Irregular Warfare: A Clear Picture of a Fuzzy Objective*, in: *Small Wars Journal* (2013).
- ¹¹ B. P. Fleming, The Hybrid Threat Concept: Contemporary War, Military Planning and the Advent of Unrestricted Operational Art, S. 3, <http://www.hsdl.org/?view&did=700828>.

forderung, weil hybride Bedrohungen tatsächlich oft „Einzelfallanwendungen“ (stand-alone capabilities) bedeuten, die speziell auf den Adressaten ausgerichtet (custom-designed) sind und „hinter den endogenen Kapazitäten des Hauptakteurs liegen“.¹²

Hunstock, Norwegischer Armee-Brigadegeneral und stellvertretender Vorsitzender des „Deployable Joint Staff Element at NATO ACT and CHT/COIN Director“¹³, erklärt, dass sich die Allianz mehr und mehr auf potenzielle Akteure konzentriert, die hybride Bedrohungen darstellen und damit Grenzen klassischer Kategorien der Gefahren für die Verteidigung, die Sicherheit oder die Rechtsdurchsetzung überschreiten. Hybride Bedrohungen „sind weit mehr als konventionelle Waffen sowie die Proliferation und umschließen nunmehr eindeutige Verbindungen zwischen Piraterie, Cyber-Terrorismus und die Bedrohung des Finanz-, des Handels- und des Social-Networkings durch nicht-staatliche Akteure und Terroristen“, erläutert er.¹⁴ Fleming¹⁵ charakterisiert einen solchen Akteur als „einen Praktiker der uneingeschränkten Operationsfertigkeit, der regelmäßige und unregelmäßige Fähigkeiten gleichzeitig in einer einheitlichen Operationskraft simultan vereint, um strategische Effekte zu erzielen“. Das entspricht der Definition hybrider Bedrohungen der „U.S. Army’s Operation Doctrine 2011“¹⁶: „Die vielfältige und dynamische Kombination von regulären Truppen, irregulären Kräften, kriminellen Elemente, oder eine Kombination dieser Kräfte und Elemente, die vereinigt wurde, um gegenseitig profitierend Effekte zu erzielen.“ Der hybride Ansatz wurde in der US-Militärdoktrin schon 2010 durch das US-Verteidigungsministerium thematisiert.¹⁷

Um ein einfaches¹⁸ Beispiel zu geben: Abseits oder schlimmer noch neben der konventionellen Kriegsführung würde eine chemische oder biologische Attacke etwa eines Teams von drei Angreifern eines Drogenkartells auf eine Grundwasseranlage in einer Stadt in den USA eine neue Dimension einer nicht-staatlichen Aktion darstellen.¹⁹ Das Gleiche gilt für einen im gleichen Stil erfolgenden Anschlag (etwa mit bakteriellen Stoffen) auf eine sensible Gemüsegarten, die eine größere Stadt oder Region versorgt.²⁰ Das neueste Beispiel ist die Ankündigung von Angriffen auf die aufgeweichten Deiche während der Hochwasserkatastrophe im Juni 2013 in Deutschland. Während die Bundeswehr und zivile Rettungskräfte schweren Dienst zum Schutz der Zivilbevölkerung vor den Fluten leisteten, bedrohte sie eine bis dato unbekannte Organisation mit Angriffen. Weil das eine Bedrohung für die Bundeswehr darstellte und weil es sich neben den Gefahren der Naturkatastrophe für ganze Regionen um eine doppelte Bedrohung handelte, kann dieser Angriff als hybride Bedrohung bezeichnet werden.

Solchen hybriden Bedrohungen zu begegnen, fordert herkömmliche operationelle und taktische Planungen heraus, wie Dowdall²¹ in einem Tagungsbericht erläutert:

„Andere betonten, wie neue Sets von feindlichen nichtstaatlichen Aktionen kombiniert werden könnten, um Hybrid-Sicherheitsprobleme zu schaffen. Eine solche Bedrohung als „Geo-Weaponeering“ bezeichnend, erklärte Cheryl Durrant, eine australische Beamtin, wie der gleichzeitige Einsatz eines nicht konventionellen oder Cyber-Terroranschlags mit einer Naturkatastrophe zu einer riesigen Multiplikation der möglichen Schäden führen könnte. „Das ist ein relativ neues

Konzept für den Bereich des militärischen Rechts“, erklärte sie. „Der Hauptteil unserer rechtlichen Forschung ist bislang auf die Anwendbarkeit der geltenden Gesetze des bewaffneten Konflikts (...), auf Cyber- und Informationsoperationen fokussiert, nicht aber auf den Einsatz von Geo-Weaponeering oder Umweltfaktoren.“ Indem sie „Wirkung von Naturkatastrophen effektiv nutzbar machten, erhielten Hybrid-Akteure einen billigen Kraftverstärker durch das Geo-Weaponeering, eine ernsthafte Sorge für einige Abwehrleute“. Eine der Empfehlungen lautet: „Geo-Weaponeering“ – die Ausbeutung von Naturkatastrophen durch einen nachfolgenden, unkonventionellen cyberbasierten oder anderen Terroranschlag – sollte in der Krisenreaktionsplanung angegangen werden.“ Hinzuzufügen ist, dass solche neuen Bedrohungen in potenziell desaströser Weise durch Terroristen genutzt werden könnten. Das war Gegenstand eines NATO Science Workshops in Moskau im April 2010. Im gleichen Jahr fokussierte sich ein Workshop in Kairo auf die Themen Lebensmittelsicherheit und Sicherheit gegen terroristische Bedrohungen und Naturkatastrophen. Im November 2011 führte die NATO einen Workshop zu hybriden Bedrohungen durch.²² Jedenfalls entschied die NATO im Juni 2012, ihre Arbeit am Countering Hybrid Threats Concept (CHT) auf organisatorischer Ebene auszusetzen, ermutigte aber ihre Mitgliedstaaten und die verbundenen NATO Excellence Centres, am Thema der hybriden Bedrohungen weiterzuarbeiten. Diese Entscheidung war hauptsächlich wohl dem Mangel finanzieller Ressourcen geschuldet. Man sah wohl keine Möglichkeit, einen politischen Willen zusammenzubekommen, um die notwendigen „smart defence“-Kapazitäten zu schaffen. 2012 befasste sich ein Workshop am Swedish National Defence College mit einer großen Bandbreite hybrider Bedrohungen einschließlich Öko-Kriegsführung und Terrorismus.²³

¹² F. J. Cilluffo/J. R. Clark, a.a.O. (Fn. 10), S. 48 f.

¹³ Countering Hybrid Threats Integrated Project Team, <https://transnet.act.nato.int/WISE/CHTIPT>.

¹⁴ J. Dowdall, The New Global Security Landscape, S. 34, http://www.cior.net/getattachment/News/2012/Numerous-CIOR-members-participated-in-Security-Jam/2012_Security_Jam_Report_COMPLETE.pdf.aspx.

¹⁵ B. P. Fleming, a.a.O. (Fn. 11), S. 1 f.

¹⁶ U.S. Army (Hrsg.), Field Manual 3-0 Operations C-1, 2011, S. 1-5.

¹⁷ U.S. Department of Defense (Hrsg.), 2010 Quadrennial Defense Review, S. 8.

¹⁸ Vgl. zu komplexen Lagen auch K. Chan, State Failure and the Changing Face of the *Jus ad Bellum*, in: Journal of Conflict & Security Law (2013), S. 18, 395-426.

¹⁹ F. J. Cilluffo/J. R. Clark, a.a.O. (Fn. 10), S. 53.

²⁰ Vgl. zur militärischen Relevanz von Agroterrorismus, wenn die Natur und Lebensmittel als Waffe benutzt werden: J. H. Grote, in: Army Environmental Policy Institute, AEPI and USAWC (Hrsg.), Agroterrorism: Preparedness and Response – Challenges for the Departments of Defense and Army, <http://www.aepi.army.mil/publications/sustainability/docs/agroterror-prep-resp.pdf>.

²¹ J. Dowdall, a.a.O. (Fn. 14), S. 37.

²² NATO (Hrsg.), Countering Hybrid Threats, Workshop Bruxelles, 16/17.11.2011, <https://transnet.act.nato.int/WISE/CHTIPT/UpcomingEv/CHT/Events0/Workshop1>; NATO (Hrsg.), Successful ‘Countering Hybrid Threats’ experiment in Estonia, <http://www.act.nato.int/successful-countering-hybrid-threats-experiment-in-estonia>.

²³ S. D. Bachmann/H. Gunneriusson, Terrorism and Cyber Attacks as Hybrid Threats: Defining a Comprehensive Approach for Countering 21st Century Threats to Global Risk and Security, 2013, S. 4.

Zusammengefasst: Die aufgelisteten Bedrohungen „sind hybrid, miteinander verbunden und grenzübergreifend und können daher nicht nur durch Abschreckung aus der traditionellen NATO military toolbox“ der kinetischen Aktionen abgewehrt werden, wie Hatzi Georgopoulos²⁴ unterstreicht. Die NATO, die sich wie andere Streitkräfte auch auf militärische Instrumente, Abschreckung und reaktive Ansätze konzentriert, sollte um neue, andere Kapazitäten ergänzt werden. Was notwendig ist, ist eine unkonventionelle Antwort auf die Bedrohungen, „ein konsistenter und anspruchsvoller Ansatz, der politische, diplomatische, ökonomische, militärische, technische und wissenschaftliche Initiativen kombiniert und gegebenenfalls mit hybriden Elementen aus verschiedenen Szenarien verbunden wird.“

Eine solche Antwort umschließt nach Bachmann²⁵ „neue anpassungsfähige Ansätze und Maßnahmen einer flexiblen Antwort durch eskalierende Ebenen der Konfrontation und Abschreckung“, die unter die begrenzten Ausnahmen (von Artikel 51 VN Charta sowie Artikel 5 des NATO-Vertrags) von dem umfassenden Verbot der Androhung und Anwendung von Gewalt (Artikel 2 Absatz 4 VN Charta) fallen müssen.²⁶

Unumgänglich in diesem Zusammenhang ist eine handfeste Analyse der Entscheidungskriterien, bevor die Staatengemeinschaft agiert.²⁷ Wenn man das als Vorbedingung begreift, gibt es vielleicht sogar eine Chance, hybride Bedrohungen dadurch vorherzusehen, dass die feindlichen Möglichkeiten und Absichten analysiert und charakterisiert werden.²⁸

3. Ein rechtlicher Ansatz zur Begegnung hybrider Bedrohungen im Lichte der „rule of law“

Das übergreifende Prinzip, um eine völkerrechtliche Antwort auf hybride Bedrohungen zu definieren, muss das Rechtsstaatsprinzip (principle of the rule of law) sein. Das gilt schon deshalb, weil das Rechtsstaatsprinzip alle internationalen Beziehungen und daher auch das Völkerrecht als überwölbender Grundsatz prägt. Die Anerkennung und die Anwendung der rechtstaatlichen Regeln durch die Staaten sowie ihre Streitkräfte sind essentiell, wenn man hybriden Bedrohungen begegnen will.²⁹ Die Wirklichkeit der „rechtlichen Begrenzungen des Schlachtfelds – law-fare“³⁰ spiegelt schon heute die Realität nicht-staatlicher Akteure und ihrer Aggressionen wider. Das Recht, so Beobachter³¹, hat an Bedeutung in den letzten Jahren der Kriegsführung durch die NATO auch in seiner Funktion als Werkzeug zur Legitimitätssteigerung enorm zugenommen.

3.1. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Jede Antwort auf die Bedrohungen, kombiniert mit anderen Strategien gegen Attacken aller Art, muss insbesondere mit dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang stehen.³² Das Konzept einer verhältnismäßigen Antwort gegenüber feindlichen Aktivitäten wird während bewaffneter Konflikte durch das Humanitäre Völkerrecht sowie das Völkergewohnheitsrecht geprägt. Gleiches gilt außerhalb regulärer Kriegsführung, in Situationen vor bewaffneten Konflikten oder dann, wenn

nicht-staatliche Akteure handeln und nur das Völkergewohnheitsrecht zur Anwendung kommt.

Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit ist auf allen Ebenen des modernen Kampfes bzw. der Kriegsführung anzuwenden:³³ auf der strategischen, operativen und taktischen Ebene – von der nationalen Sicherheitsstrategie eines Landes und den Politikvorgaben herunter bis zu den Einsatzregeln, die das Engagement einer einzelnen Einheit der Streitkräfte bestimmen. Es ist schon jetzt absehbar, „dass eine ganze Reihe von Antworten notwendig sein wird“, um hybriden Bedrohungen zu begegnen, wie das Britische Verteidigungsministerium³⁴ in einem Papier mit dem Titel „Future Character of Conflict“ vorhergesehen hat.

Gerade das Prinzip der Verhältnismäßigkeit als integraler Bestandteil des Kriegsrechtes kann herangezogen werden, um Hilfestellung bei der Entwicklung von Antworten auf die neuen Bedrohungen zu erhalten. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Kriegsrechtes begrenzt den Einsatz der Streitkräfte hinsichtlich von Einsatzbereich, Intensität und Dauer.³⁵ Diese Begrenzungen sollten auch dann gelten, wenn der Gegner in einem Szenario eines asymmetrischen Konfliktes das Prinzip der Reziprozität (Gegenseitigkeitsbeziehung) der Gewalt zwischen den kriegsführenden Parteien missachtet.³⁶ Aufgrund der Austauschbarkeit der Ziele von

²⁴ M. Hatzi Georgopoulos, The EU, NATO and Emerging Security Challenges in 2012, in: *isis Europe* (Hrsg.), *European Security Review*, 2012, S. 2 f.

²⁵ S. D. Bachmann, Hybrid threats, cyber warfare and NATO's comprehensive approach for countering 21st century threats, in: *Amicus Curiae* 88 (2011), S. 14 ff.

²⁶ Für die Auslegung des Gewaltbegriffs vgl. M. Roscini, *World Wide Warfare*, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 14 (2010), S. 85 (104).

²⁷ Vgl. S. D. Bachmann/A. Ichizaka, *A Hybrid Threat Risk Assessment System based on Multi-Criteria Decision Analysis*.

²⁸ B. P. Fleming, a.a.O. (Fn. 11), S. 5; vgl. auch die Kriterien bei C. O. Bowers, *Identifying Emerging Hybrid Adversaries*, in: *Parameters* 1 (2012), S. 39.

²⁹ Vgl. auch M. Aaronson/S. Diessen/Y.d. Kermabon *et al.*, a.a.O. (Fn. 9), S. 118.

³⁰ Zum neuen Begriff der „law fare“ vgl. M. Lewis, *The Boundaries of the Battlefield*, *Opinio Juris Blog*, <http://opiniojuris.org/2011/05/15/the-boundaries-of-the-battlefield>; K. Ziolkowski, „Lawfare“ – die Theorie von der Fortsetzung des Krieges mit „rechtlichen Mitteln“, *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 23 (2010), S. 112.

³¹ T. B. Nachbar, *Counterinsurgency, Legitimacy, and the Rule of Law*, in: *Parameters* (2012), S. 27; A. M. Strikwerda-Verbeek, in: *Civil-Military Cooperation Centre of Excellence* (Hrsg.), *Rule of Law Makes Sense – A Way to Improve Your Mission*, 2012.

³² Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-defence*, Cambridge 2005: Ihm ist zuzustimmen, wenn er das Erfordernis der Notwendigkeit, der Proportionalität und der Unmittelbarkeit unterstreicht.

³³ A. Cassese, *International Law*, 2. Aufl., Oxford 2005, S. 417.

³⁴ UK Ministry of Defence, *Future Character of Conflict*. HQ Land Forces, 2010, S. 13.

³⁵ C. Byron, *International Humanitarian Law and Bombing Campaigns: Legitimate Military Objectives and Excessive Collateral Damage*, in: M. N. Schmitt/L. Arimatsu/T. McCormack (Hrsg.), *Yearbook of International Humanitarian Law*, Nr. 13 (2011), S. 176 ff.

³⁶ W. Heintschel von Heinegg, *Asymmetric warfare: How to respond?*, in: R. A. Pedrozo/D. P. Wollschlaeger (Hrsg.), *International Law and the Changing Character of War*, in: *International Law Studies* Nr. 87 (2011); G. Gallo/A. Marzano, *The Dynamics of Asymmetric Conflicts: The Israeli-Palestinian Case*, *Journal of Conflict Studies* 29 (2009); R. Geiß, a.a.O. (Fn. 1), S. 122 f.

hybriden Bedrohungen (gegebenenfalls mit einer Vielzahl von Zielen, zum Beispiel Trinkwasseranlagen oder sensible Naturschutzgebiete) ist die Abschreckung schon deshalb schwierig, weil entweder der Akteur unbekannt ist oder es sich um vielseitig handelnde Akteure handelt.³⁷ Dass der feindliche Akt seinerseits einen völkerrechtswidrigen Akt (zum Beispiel einen Angriff auf Zivilisten) darstellt, braucht hier nicht gesondert betont zu werden.³⁸

Artikel 51 des Zusatzprotokolls des Genfer Protokolls (Element des Völkergewohnheitsrechts) verlangt Verhältnismäßigkeit zwischen dem feindlichen Akt und der Antwort und verbietet exzessive Konsequenzen im Verhältnis zum militärischen Nutzen. Artikel 57 Absatz 2 Satz (iii) versucht, exzessive Schäden an zivilen Objekten zu verhindern.³⁹ Das Prinzip fordert, dass unbeabsichtigter Schaden der Einwirkungen auf das Ziel „nicht unverhältnismäßig im Verhältnis zum militärischen Vorteil sein darf, der von einem Angriff auf das militärische Ziel zu erwarten ist“.⁴⁰ Während der Luftangriffe gegen die Ehemalige Republik Jugoslawien innerhalb des Kosovo-Einsatzes von 1999 hat die NATO festgehalten, dass sie „bei ihren Zielauswahlentscheidungen alle möglichen Kollateralschäden, seien sie umweltbezogen, auf Menschen bezogen oder auf die zivile Infrastruktur gerichtet“, einbezogen habe.⁴¹ Nach Kritik und der Forderung nach einer strafrechtlichen Untersuchung durch den Prosecutor of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) wurde ein spezielles Untersuchungskomitee durch den Internationalen Strafgerichtshof gebildet, um die Rechtmäßigkeit der NATO-Luftangriffe zu untersuchen. Das sogenannte „Committee established to review the NATO Bombing Campaign against the Federal Republic of Yugoslavia“ stellte fest, dass die Umweltauswirkungen der Luftangriffe „bestens mit den grundlegenden Prinzipien des Kriegsrechts wie der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit abgewogen waren“. Es hielt ferner fest, dass „mit dem Zweck, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht zu werden, Angriffe gegen militärische Ziele, von denen man weiß oder vernünftigerweise annehmen kann, dass sie schweren Umweltschaden anrichten, einen sehr substantiellen militärischen Vorteil bedingen, um als legitimiert gelten zu können“.⁴² In diesem Zusammenhang müssen mehreren Zwecken dienende Ziele, also solche mit militärischem und zivilem Nutzen, sorgfältig abgewogen werden.⁴³ Festzuhalten ist, dass das Recht präzisiert werden kann und dass der Umweltschaden in diesem konkret zu untersuchenden Fall rechtlich betrachtet zu geringfügig war, um entscheidungserheblich zu sein.

3.2. Ausnahmen vom Verbot der Gewaltanwendung

Bezogen auf die potenzielle Antwort der Angegriffenen untersagt das Verbot der Gewaltanwendung in Artikel 2 Absatz 4 Charta der Vereinten Nationen (VN) als Regel des Völkergewohnheitsrechts und des *ius cogens*⁴⁴ traditionell den Einsatz von Gewalt im Sinne militärischer Gewalt zwischen Staaten. Mögliche Ausnahmen von dieser Regel sind das kollektive Selbstverteidigungsrecht gemäß Kapitel VII des VN-Vertrags (Artikel 42, 39 VN-Charta), als eine Maßnahme der individuellen oder der kollektiven Selbstverteidigung entsprechend Artikel 51 VN-Charta⁴⁵ oder als militäri-

sche Maßnahme einer regionalen Organisation gemäß Kapitel VIII VN-Charta. Elementare Bedingung des Rechtes auf Selbstverteidigung ist ein (andauernder⁴⁶) bewaffneter Angriff oder eine imminente Bedrohung mit einem solchen Angriff.⁴⁷ Während die traditionell vorherrschende Sichtweise dem Verständnis der VN-Generalversammlung Resolution 3314 (1974) folgt, dass der Begriff der Aggression auf interstaatliche Konflikte begrenzt ist, dehnen neue Stimmen im akademischen Schrifttum den Anwendungsbereich auf Aktionen nicht-staatlicher Akteure (NSA) aus.⁴⁸ Das beinhaltet Beispiele, in denen NSAs unabhängig von Staaten oder von staatlicher Kontrolle agieren.⁴⁹ Während das letztgenannte Beispiel als „aggression by proxy“ umfasst wird, sind es die autonomen Aktionen von NSAs, die die traditionellen rechtlichen Paradigmen herausfordern.

³⁷ F. J. Cilluffo/J. R. Clark, a.a.O. (Fn. 10), S. 50 f.

³⁸ C. Scheidle, Asymmetrische Konflikte, in: Humboldt Forum Recht 15 (2009), S. 236; S.A. Gulsby, a.a.O. (Fn. 1), S. 66; J. R. Davis Jr., Hybrid Threats, in: Military Review (2013), S. 21 (27).

³⁹ A. Cassese, a.a.O. (Fn. 33), S. 419.

⁴⁰ Vgl. Law of Armed Conflict, <http://usmilitary.about.com/cs/wars/a/loac.htm>; ICRC (Hrsg.), Customary IHL Database – Rule 43, Application of General Principles, http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule43.2013.

⁴¹ ICRC, a.a.O. (Fn. 40).

⁴² UN International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (Hrsg.), Final Report to the Prosecutor by the Committee Established to Review the NATO Bombing Campaign Against the Federal Republic of Yugoslavia, Final Report 13.06.2000, § 63, http://www.icty.org/x/file/About/OTP/otp_report_nato_bombing_en.pdf.

⁴³ G. D. Solis, The Law of Armed Conflict, Cambridge 2010, S. 554; R. Geiß, a.a.O. (Fn. 1), S. 126 f.

⁴⁴ International Law Commission (Hrsg.), Draft Articles on the Law of Treaties, in: ILC Yearbook (1996), 18th Session, Part II, S. 247.

⁴⁵ Vgl. für die Fälle der Selbstverteidigung nach Artikel 51 und der kollektiven Aktion, die nach Kapitel VII gerechtfertigt ist: United Nations (Hrsg.), Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world: Our shared responsibility, New York 2004; Zum Gebrauch der Cyber Force: M. Roscini, a.a.O. (Fn. 26), S. 114; R. Buchan, Cyber Attacks: Unlawful Uses of Force or Prohibited Interventions?, in: Journal of Conflict & Security Law (2012), S. 212–227.

⁴⁶ Vgl. die sogenannte Webster-Formel einerseits und die US Doktrin der „consistent pattern of violent terrorist action“ andererseits.

⁴⁷ Entsprechend der modifizierten Formel des „Caroline Tests“ um vorweggenommene Selbstverteidigung oder präventive Selbstverteidigung sind die Voraussetzungen des Rechts eines Staates zum Erstschlag begrenzt im Hinblick auf eine notwendige und verhältnismäßige Reaktion. Vgl. F. L. Kirgis, Pre-emptive Action to Forestall Terrorism, American Society of International Law.

⁴⁸ Vgl. T. Stein/C. von Butlar, Völkerrecht, 12 Aufl., 2009, Rn. 784; J. Crawford, The International Law Commission's Articles on State Responsibility, Cambridge 2002, S. 312; S. D. Bachmann/G. Kemp, Aggression as 'Organized Hypocrisy' – How the War on Terrorism And Hybrid Threats Challenge The Nuremberg Legacy, in: Windsor Yearbook of Access to Justice 30 (2012), S. 247–251; C. Tomuschat, Der 11. September und seine völkerrechtlichen Konsequenzen, in: Europäische Grundrechte Zeitung 28 (2001), S. 535, 542 f.; A. Schwarz, Der Gaza-Krieg 2008/09 im Lichte des Völkerrechts, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 23 (2010), S. 21 (26); A. Constantinides, Human Rights Obligations and Accountability of Armed Opposition Groups: The Practice of the UN Security Council, in: Human Rights & International Legal Discourse 4 (2010), S. 89 ff.

⁴⁹ Vgl. Artikel 8 des Entwurfes eines Artikels der International Law Commission über die Verantwortlichkeit von Staaten, International Law Commission, Draft Articles on State Responsibility (ILC-DASR), ILC Yearbook (2001), S. 26, 47.

Diese Schwelle ist den restriktiven Entscheidungen des Internationalen Gerichtshofes geschuldet, der vor allem in der Entscheidung Nicaragua vs. USA von 1986⁵⁰ gefordert hatte, strenger auf Maßstäbe und Effekte des Angriffs sowie auf Unterstützung durch den Staat abzustellen, um einen Angriff als interstaatliche Aggression werten zu können. Im Zusammenhang des Charakters und der Qualität der Gewalt⁵¹ müssen wir uns daran erinnern, dass der VN Sicherheitsrat in seinem Beschluss 9/12 (RES/1368) klar gemacht hat, dass terroristische Angriffe eines signifikanten Maßstabs wie man sie am 11. September erlebt hat, als bewaffnete Angriffe zu qualifizieren sind, die einen Staat in die Lage versetzen, sein Recht auf individuelle Selbstverteidigung auszuüben und militärische Gewalt als letztes Mittel einzusetzen.⁵²

Im Lichte des gemeinsamen Artikels 3 der Genfer Konventionen von 1949 handelt es sich bei innerstaatlichen bewaffneten Angriffen um einen Zustand, welcher über innere Aufstände, politische Unruhen oder sonstige interne Spannungen hinausgeht.⁵³ Das Internationale Ex-Jugoslawien Tribunal definierte im sogenannten Tadi -Fall bewaffnete Angriffe als „andauernde bewaffnete Gewalt zwischen Regierungsbehörden und organisierten bewaffneten Gruppen innerhalb eines Staates“.⁵⁴ Enger ist dagegen der Begriff des bewaffneten Angriffs in Artikel 1 Absatz 1 Zusatzprotokoll II, wonach nur ein Konflikt umfasst ist, der „im Hoheitsgebiet einer Hohen Vertragspartei zwischen deren Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfindet, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebietes der hohen Vertragsparteien ausüben, dass sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchzuführen und dieses Protokoll anzuwenden vermögen“. Ausgenommen sind aber nach Absatz 2 der Norm „Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und andere ähnliche Handlungen“. Das trägt auch dem Grundsatz Rechnung, dass eine größere Intensität der Gewalt vorausgesetzt wird.⁵⁵ Beide genannten Definitionen setzen mithin gewisse organisatorische Strukturen voraus, die etwa herkömmliche Guerilla-Gruppen erfüllen. Nicht dagegen umfasst sind Terrorakte von Terrororganisationen. Das humanitäre Völkerrecht kennt keinen internationalen bewaffneten Konflikt zwischen Staaten und nicht-staatlichen Akteuren, weil die vertragsschließenden Staaten keinen Grund der Privilegierung dieser out-laws sahen⁵⁶. Einen „Krieg gegen den Terror“⁵⁷ gibt es demnach völkerrechtlich gesehen eigentlich nicht.

Es wird dennoch notwendig sein, das Gewaltverbot in der VN-Charta so dynamisch zu interpretieren, dass es die heutigen Sicherheitsherausforderungen reflektiert. Es scheint das Wichtigste zu sein, die Position der Staaten zu stärken, die sich mit bewaffneten Angriffen, durch nicht-staatliche Akteure herbeigeführt, konfrontiert sehen.⁵⁸ Nachdem man das festhalten kann, sieht es so aus, als ob das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs über die Israelische Mauer – in die falsche Richtung weisend – wieder zum traditionellen interstaatlichen Konzept der bewaffneten Konflikte zurückkehrt, das den Anwendungsbereich des Verteidigungsrechtes auf staatliche Akteure begrenzt.⁵⁹ Vor dem Versuch einer solchen Rückkehr zu einer quasi geforderten Symmetrie wurde zu Recht gewarnt.⁶⁰

Ob sich diese neue Herangehensweise an nicht-staatliche Aggression – Solis⁶¹ nennt es den „Krieg gegen den Terrorismus als mühselige Mischung aus Militär- und Strafverfolgungsmodellen“ – durchsetzen wird und ob dies auch hybride Bedrohungen umfasst, die von terroristischen nicht-staatlichen Akteuren oder Staaten verursacht werden, die Terroristen als „Proxies“ begünstigen oder benutzen, bleibt abzuwarten.

Aaronson/Diessen/de Kermabon *et al.*⁶² machen deutlich, dass ein solches VN-Mandat oder die Rechtfertigung nach Artikel 5 des NATO-Vertrags für den Einsatz kollektiver militärischer Aktionen auf die politische und materielle Unterstützung aller Mitglieder angewiesen sein wird: „Da die VN-Sanktion eine Voraussetzung für die rechtmäßige zivil-militärische Intervention ist, wird der Ehrgeiz der NATO effektiv durch das begrenzt, wozu das letzte willige Mitglied zustimmen kann.“ Alle sogenannten kinetischen Operationen⁶³ gegen nicht-staatliche Terroristen müssten innerhalb der Grenzen der Rechtmäßigkeit bleiben und brauchen die Akzeptanz aller NATO-Mitglieder. Die oben genannten Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen gelten: Das gilt trotz der Beobachtung über hybride Bedrohungen, bei denen die „Trennlinie zwischen Kombattanten und Zivilisten bewusst unscharf und manchmal sogar aufgehoben“ ist.⁶⁴

⁵⁰ ICJ Reports 1986, S. 14, 103, 111.

⁵¹ Vgl. T. Stein/C. v. Butlar, a.a.O. (Fn. 48), Rn. 773.

⁵² S. D. Bachmann/H. Gunneriusson, a.a.O. (Fn. 23), S. 24; S. D. Murphy, Terrorism at the Concept of Armed Attack in Article 51 of the UN-Charter, *Harvard International Law Journal* 43 (2002), S. 41 ff.; C. Stahn, Terrorist Acts as “Armed Attack” – the Right to Self-Defense, Art. 51 of the UN Charter and International Terrorism, in: *The Fletcher Forum of World Affairs Journal* 27 (2003), S. 35-54.

⁵³ C. Scheidle, a.a.O. (Fn. 38), S. 225.

⁵⁴ Prosecutor v. Tadić, Appeals Chamber, Judgement, <http://www.un.org/icty/tadic/appeal/judgment/tad-aj990715e.pdf>.

⁵⁵ A. Schwarz, a.a.O. (Fn. 48), S. 27.

⁵⁶ C. Scheidle, a.a.O. (Fn. 38), S. 230 ff.

⁵⁷ Vgl. W. S. Heinz, Terrorismus, Krieg und Menschenrechtsschutz, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 23 (2010), S. 72 f.; zur Diskussion des Kriegsbegriffs vgl. auch R. Heinsch, Der Wandel des Kriegsbegriffs – Brauchen wir eine Revision des humanitären Völkerrechts?, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 23 (2010), S. 133 (138 ff.).

⁵⁸ S. D. Bachmann, Targeted Killings: Contemporary Challenges, Risks and Opportunities, in: *Journal of Conflict & Security Law* (2013), S. 259–288.

⁵⁹ International Court of Justice (Hrsg.), *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, ICJ Reports, S. 226: hier verlangte das Gericht, dass Israel Beweise dafür liefert, dass ein Staatssponsor hinter den Terrorakten steht, wenn es damit argumentiert, dass es beim Bau der Mauer in Selbstverteidigungsabsicht handelt. Siehe auch den IGH-Fall “Armed Activities on the Territory of the Congo (Dem. Rep. Congo v. Uganda)“, ICJ Reports, S. 116. Der Anwendungsbereich des neu definierten Verbrechens der Aggression gemäß dem Rom-Statut des International Criminal Court scheint die herkömmliche Sichtweise zu stützen, dass die Kriminalisierung der unrechtmäßigen Gewaltausübung strukturell nur mit interstaatlicher Gewalt verknüpft ist, vgl. S. D. Bachmann/G. Kemp, a.a.O. (Fn. 48).

⁶⁰ C. Scheidle, a.a.O. (Fn. 38), S. 236.

⁶¹ G. D. Solis, a.a.O. (Fn. 43), S. 239.

⁶² M. Aaronson/S. Diessen/Y.d. Kermabon *et al.*, a.a.O. (Fn. 9), S. 113.

⁶³ Vgl. das Votum für die Rechtmäßigkeit von “targeted killings” in: W. Heintschel von Heinegg, a.a.O. (Fn. 36), S. 474.

⁶⁴ T. Pfanner, Asymmetrical Warfare from the Perspective of Humanitarian Law and Humanitarian Action, in: *International Review of the Red Cross* 149 (2005), S. 151 ff.

3.3. Grundsatz der Unterscheidbarkeit von Zivilisten und Kombattanten

Solche künftige Maßnahmen als Antwort auf hybride Bedrohungen müssten natürlich mit Artikel 44 Absatz 3 des Protokolls I zur Genfer Konvention mit der Verpflichtung für die NATO und ihre Kräfte, sich von der Zivilbevölkerung und anderen Nichtkombattanten zu unterscheiden, im Einklang stehen. Diese allgemein anerkannte Pflicht der Unterscheidung⁶⁵ zwischen Kombattanten und Zivilbevölkerung könnte im Zusammenhang mit der Bekämpfung der geschilderten Bedrohungen in schwierige Anwendungsfragen kommen, wie sie sich schon bei Cyber-Angriffen⁶⁶ oder auch generell bei asymmetrischen Konflikten⁶⁷ stellten. Für jemanden, der als Kämpfer in einem bestimmten Zeitraum oder in einer kontinuierlichen Weise tätig wird, sollte die Antwort eine Behandlung wie ein Kombattant sein. Dinstein⁶⁸ ist grundsätzlich zugestimmt, wenn er sonst Beteiligte für „unrechtmäßige Kombattanten“, die weder von der Dritten Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen noch von der Vierten Genfer Konvention geschützt sind, hält. Der Weg wäre, sie insbesondere in nicht-internationalen Konflikten als Kriminelle zu behandeln und nach nationalem Recht strafrechtlich zu verfolgen, sie aber sonst unter den Schutz der Vierten Genfer Konvention zu stellen.⁶⁹ Darüber hinaus ist der Angriff „im Hinblick auf die Verpflichtung der Angreifer zu sehen, alles Mögliche tun, um Angriffe auf rechtmäßige Ziele zu begrenzen und zu vermeiden, und in jedem Falle hohe Kollateralschäden zu minimieren“.⁷⁰ Das ist nicht der Fall, wenn der Angriff als ein integraler Bestandteil einer größeren Hybrid-Attacke, zum Beispiel auf die Verschmutzung von Trinkwasser-Körpern⁷¹ oder von sensiblen Naturräumen, gerichtet ist. Wir sollten Fragen des Kriegsrechtes diskutieren, wenn sich der Fokus auf Kriegsführung richtet: Somit sind die Gefahren zusammenzufassen, um eine angemessene Antwort zu finden, wenn die ganze Breite und/oder Schwere des Angriffs militärischen Charakter hat.

3.4. Versuch des Transfers von Anforderungen aus dem Bereich der Cyber-Bedrohungen

Zusammengefasst ist es wie gezeigt recht schwer, eine adäquate rechtliche Antwort auf hybride Bedrohungen zu finden. Daher wird zusätzlich der Versuch unternommen, die nachfolgenden Empfehlungen eines NATO-Papiers über „Cyber Threats“⁷² im Wege der vorsichtigen Analogie auf hybride Bedrohungen zu übertragen:

„11. Damit Legitimität zur Verfügung gestellt werden kann, um in proaktiver Weise Cyber-Bedrohungen wirksam zu begegnen, wird die NATO Folgendes tun müssen:

- a) Weiterentwicklung der Politik und Protokolle für die eigene Reaktion auf solche Bedrohungen.
 - b) Unterstützung internationaler Maßnahmen, von Regelungen, Gesetzen und ihrer gemeinsamen Durchsetzung im Cyberspace, um illegale Aktivitäten zu bekämpfen.
12. Identifizieren (und gegebenenfalls Beratung) des Potentials für das Schließen von Lücken zwischen Militär- und Polizeiaufgabenbereichen. Entdecken der Möglichkeiten, ein besseres Forum für den Austausch von Infor-

mationen mit den Strafverfolgungsbehörden zu Fragen zu schaffen, die Sicherheits-, Militär-, Finanz-, Internet- und strafrechtliche Grenzen überschreiten.

13. Entdecken der Möglichkeiten, um das Engagement mit dem Finanzsektor zu verbessern, um Informationen zu teilen, zu erweitern und zu entwickeln sowie angemessene Antworten auf kriminelle Aktivitäten zu entwickeln, die Auswirkungen auf Sicherheit und Verteidigung haben.“

In beiden Situationen, also sowohl bei Cyberbedrohungen als auch bei hybriden Bedrohungen, sollten die Streitkräfte die Zeit eingeräumt bekommen, Sicherheit bei der Spezifizierung der rechtmäßigen Antworten auf die unkonventionellen Angriffe zu entwickeln.

3.5. Stärkung der Regelungen der zivil-militärischen Zusammenarbeit

Voraussetzung, um in angemessener Art und Weise auf Bedrohungen zu reagieren, ist nach den Erkenntnissen einer NATO-Konferenz⁷³ die Fähigkeit, komplexe wissenschaftliche und geografische Daten zu verstehen und sie in militärische Planungstools zu übersetzen.⁷⁴ Nach der Identifizierung

⁶⁵ S. Oeter, Comment: Is the Principle of Distinction Outdated?, in: W. Heintschel von Heinegg/V. Epping (Hrsg.), *International Humanitarian Law Facing New Challenges*, Berlin 2007, S. 53 (59 ff.), hält fest, dass das Protokoll nur auf Situationen „internationalisierter bewaffneter Konflikte“ im Sinne von Art. 1 Abs. 4 des Protokolls anwendbar ist und nicht den Charakter von Völkergewohnheitsrecht trägt.

⁶⁶ Y. Dinstein, *The Principle of Distinction and Cyber War in International Armed Conflicts*, in: *Journal of Conflict & Security Law* (2012), S. 261-277; D. Turns, *Cyber Warfare and the Notion of Direct Participation in Hostilities*, in: *Journal of Conflict & Security Law* (2012), S. 279-297; C. Lülf, *International Humanitarian Law in Times of Contemporary Warfare – The New Challenge of Cyber Attacks and Civilian Participation*, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 26 (2013), S. 74.

⁶⁷ K. Watkin, *Opportunity Lost: Organized Armed Groups and the ICRC 'Direct Participation in Hostilities' Interpretive Guidance*, in: *New York University Journal of International Law and Politics* 42 (2010), S. 69; N. Melzer, *Keeping the Balance between Military Necessity and Humanity: A Response to Four Critiques of the ICRC's Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities*, in: *New York University Journal of International Law and Politics* 42 (2010), S. 831; R. Geiß, a.a.O. (Fn. 1), S. 124.

⁶⁸ Y. Dinstein, *The System of Status Groups in International Humanitarian Law*, in: W. Heintschel von Heinegg/V. Epping (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 66), S. 145.

⁶⁹ W. Heintschel von Heinegg, a.a.O. (Fn. 36), S. 468 f.; vgl. auch C. Scheidle, a.a.O. (Fn. 38), Rn. 54, die wenigstens die Minimalgarantien des Art. 75 des Zusatzprotokolls I anwenden will.

⁷⁰ W. Heintschel von Heinegg, a.a.O. (Fn. 31), S. 471.

⁷¹ Für die Vulnerabilität vgl. *Army Environmental Policy Institute (AEPI)* (Hrsg.), *Army Water Security Strategy*, S. 8, <http://www.aepi.army.mil/docs/whatsnew/ArmyWaterStrategy.pdf>.

⁷² NATO Headquarters (Hrsg.), *Supreme Allied Commander Transformation, Assessing Emerging Security Challenges in the Globalised Environment, The Countering Hybrid Threats (CHT) Experiment, Final Experiment Report (FER)*, S. 38 f., https://transnet.act.nato.int/WISE/CHTIPT/UpcomingEv/CHT/Events0/Workshop1/SpiralEnen/CHTExperim/file/WFS/CHT_FER_FINAL_29_SEP_11.pdf.

⁷³ NATO (Hrsg.), *NATO workshop focuses on energy and environmental risks facing the Alliance*, Brüssel 17.09.2012, http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_90184.htm?selectedLocale=en.

⁷⁴ Vgl. C. Briggs, *Climate security, risk assessment, and military security planning*, in: *International Affairs* 88 No. 5 (2012).

der wichtigsten Sicherheitslücken, die von diesen Themen ausgehen können, muss im nächsten Schritt ein „Szenario-Building-Ansatz“ entwickelt werden. Zu guter Letzt sollten die Lücken im Planungsprozess der NATO Berücksichtigung finden, wobei die gesetzlichen Grenzen beachtet werden müssen. Um ein Beispiel zu geben: Ressourcen- beziehungsweise Energieknappheit⁷⁵ als eine potenzielle Bedrohung muss Element des globalen Risiko- und Krisenmanagements durch die Vereinten Nationen beziehungsweise die NATO sein.⁷⁶ Um Gefahren für die Rohstoffversorgung für die Volkswirtschaften des Mitgliedstaates (zum Beispiel mit seltenen Materialien) zu verstehen, müssen wir ein umfassendes und fundiertes Wissen über die wirtschaftliche Lage und die technischen Anforderungen entwickeln. Die Situation ist vergleichbar mit der Durchführung der „Due-Diligence-Prüfung“ zur Herkunft der Konfliktminerale, wie sie der US-Dodd Frank Act⁷⁷ aus politischen Gründen verlangt. Bezüglich der Demokratischen Republik Kongo sollen besondere Regeln für die Einfuhr von Gold, Kassiterit, Wolframit, Columbit-Tantalit und ihre derivativen Metalle (inklusive Zinn, Wolfram und Tantal) verhindern, dass die heimische Industrie Kriegsführung finanziert. Nur Experten der Wirtschaft, der Geologie und Technik, in den teilnehmenden NGOs⁷⁸ organisiert, können eine realistische Bewertung der Gefahren für die Schlüsselbereiche für die innovativen Branchen geben. Sie müssen Daten und Zusammenhänge analysieren und sie in die militärische Perspektive übertragen.⁷⁹ Daher sollte die NATO Regeln für die Kooperation mit der Industrie entwickeln, die extrem abhängig von der Energieversorgung beziehungsweise der Versorgung mit seltenen Materialien sein kann. Besonders im Fall gescheiterter oder absehbar scheiternder Staaten sind private Organisationen ein Schlüssel, um die wirtschaftliche Entwicklung zu sichern oder neu zu installieren.⁸⁰

Weil das strategische Konzept⁸¹ der NATO nicht nur neue Bedrohungen erkennt, sondern auch „neue Möglichkeiten und neue Partner“, ist der Blick auf die nicht-staatlichen Akteure, einschließlich der NGOs, eine der neuen Herausforderungen. Die weiter zu entwickelnden NATO-Regeln und -Vorschriften⁸² sollten die militärisch-zivile Zusammenarbeit (CIMIC)⁸³ noch besser reflektieren. Neben der Bekämpfung von externen Bedrohungen hat die NATO im Einklang mit privaten Organisationen Antworten auf Probleme der inneren Sicherheit zu finden. Daher müssen die Streitkräfte einen klaren Rechtsrahmen definiert bekommen. Das ist insbesondere wichtig, wenn Bedrohungen seitens nicht-staatlicher Akteure oder vielleicht seitens anonymer Akteure begegnet werden muss. Um gegen Privatpersonen zu handeln, muss die NATO entweder ein Mandat nach Artikel 51 der VN-Charta besitzen oder die (bewaffnete) Aktion muss eine Antwort im Einklang mit der nationalen oder staatlichen Selbstverteidigung sein. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die VN versuchen, Regeln der International Law Commission (ILC) hinsichtlich der Verantwortung der internationalen Organisationen zu entwickeln. Leider greift die Definition von Organisation im ICL-Entwurf von Artikeln über die Verantwortung der internationalen Organisationen zu kurz.⁸⁴ Diese umfasst nur solche Organisationen, die „durch einen Vertrag oder ein anderes Instrument des Völkerrechts etabliert wurden und die

eine eigene internationale Rechtspersönlichkeit besitzen“. Internationale Organisationen können Mitglieder sein und stehen neben den Staaten und anderen Unternehmen (Artikel 2a).

Nicht zuletzt sollten wir rechtliche Konsequenzen für die Institutionen als eine bessere Lösung für die Mischung aus Militär- und Strafverfolgungsmodellen überlegen: Neben Maßnahmen zur Strafverfolgung mahnen einige Wissenschaftler an, die Rolle der Gerichte auszudehnen. Zum Beispiel sieht Sulmasi⁸⁵ die Notwendigkeit, „ein hybrides Gerichtssystem zu schaffen, um die Bedürfnisse der Politiker und Juristen besser zu beantworten“, statt getrennte Aktionen von Militär- und Zivilgerichten als Symbole für die Strafverfolgung und militärische Maßnahmen zu beobachten. Nur

⁷⁵ Vgl. nur etwa D. Acemoglu/M. Golosov/A. Tsyvinski, A./P. Yared, A Dynamic Theory of Resource War, MIT Department of Economics Working Paper No. 11-1; P. Andrews-Speed (Hrsg.), International Competition for Resources: The Role of Law, the State and of Markets, 2008; R. Bleischwitz, International Raw Materials Markets: Rising Prices and Growing Conflict Potential, in: T. Debiel, *et al.* (Hrsg.), Global Trends 2007 – Vulnerability and Human Security in the 21st century, Frankfurt/M. 2006, S. 65-78; G. Marceau, The WTO in the Emerging Energy Governance Debate, in: Global Trade and Customs Journal 5 (2010), S. 83 ff.

⁷⁶ P. Biernie/A. Boyle/C. Redgwell, International Law and the Environment, Oxford 2009, S. 192; G. Handl, Environmental Security and Global Change: The Challenge to International Law, in: Yearbook of International Environmental Law 1 (1990), S. 24.; O. Schachter, Sharing the world's resources, New York 1977, Kapitel 12 f.

⁷⁷ Vgl. die Section 1502 des 2010 US Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, <http://www.opencongress.org/bill/111-s891/show>.

⁷⁸ M. Aaronson/S. Diessen/Y.d. Kermabon *et al.*, a.a.O. (Fn. 9), S. 119, empfehlen die „Partizipation nicht-militärischer Organisation(en), um das Verständnis des Militärs für die Herausforderungen, denen es ausgesetzt ist, zu verbessern“.

⁷⁹ NATO Headquarters, a.a.O. (Fn. 73), S. 56: „Die NATO würde davon profitieren, wenn sie Informationen aus einem weiteren Feld von Stakeholdern teilen könnte, insbesondere aus Sektoren, die Schlüsselfaktoren der Umwelt beobachten, die mit hybriden Bedrohungen verbunden sind.“

⁸⁰ Siehe die Beschreibung von M. Aaronson/S. Diessen/Y.d. Kermabon *et al.*, a.a.O. (Fn. 9), S. 121.

⁸¹ Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of NATO of 19.11.2010, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm und die Schlusserklärung des Gipfels von Lissabon vom 20.11.2010, PR/CP (2010) 0155.

⁸² S. insbesondere die MC 411/1 (Final), NATO Military Policy for CIMIC, vom 17.07.2001; Allied Command Operations (ACO) Manual Number 86-1-1, ACO CIMIC Tactics, Techniques and Procedures; NATO STANDARD AJP-3.4.9, Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation.

⁸³ S. D. Bachmann/H. Gunneriusson, a.a.O. (Fn. 23), S. 10 f.; RR. Scott/JD. Maclay/D. Sokolow, NATO and Allied Civil-Military Co-Operation Doctrine, Operations, & Organization of Forces, in: Center for Strategic and International Studies (Hrsg.), NATO & Allied Civil Affairs, S. 1. Vgl. auch das NATO Civil-Military Co-operation Centre of Excellence (CCOE), Enschede/Niederlande, <http://www.cimic-coe.org>.

⁸⁴ United Nations (Hrsg.), Report of the International Law Commission, Sixty-third session, in: UN General Assembly (Hrsg.), Official Records for the Sixty-sixth session Supplement No. 10, S. 54.

⁸⁵ G. Sulmasy, Op-Ed: Letter imperfect: We need a better apparatus for judging detainees, <http://www.thedaily.com/page/2011/11/05/110511-opinions-oped-ksm-mail-sulmasy-1-2>.

ein Hybrid-Gericht könne „angemessen und entsprechend zwischen den Menschenrechten⁸⁶ und der nationalen Sicherheit ausgleichen“, so Sulmasi. Diese Sichtweise gilt für hybride Angriffe: Ein einheitliches nationales Sicherheitsgericht wird wohl leichter rechtlich korrekte Antworten und damit einen besser geeigneten Weg finden als die in ihren jeweiligen Einzellogiken und Prozessordnungen verhafteten Gerichte.

Als Folge der rechtswidrigen Handlungen einschließlich der Hybridkriegsführung hat Bachmann⁸⁷ vorgeschlagen, „im US-Stil transnationaler Zivilrechtsstreite von Opfern des Terrorismus gegen beide, das heißt Terrorgruppen und ihre Sponsoren, vorzugehen“. So könnten „Banken und andere juristische Personen sowie Personen“, die in der Rolle der Komplizen „in den internationalen Terrorismus in der Rolle der Ersthelfer und Helfershelfer durch die finanzielle Hilfe für die Täter verwickelt sind, zugeordnet werden“.⁸⁸ Die Idee, anspruchsvolle finanzielle Entschädigung für Kriegsschäden zu fordern, ist nicht völlig neu. Nach dem ersten Golfkrieg garantierte die VN-Entschädigungskommission (UNCC) die Finanztransfers an die Opfer. Im Jahr 1991 nahm der VN-Sicherheitsrat die Resolution Nr. 687 an, wonach der Irak „völkerrechtlich (...) für direkte Verluste, Schäden einschließlich von Umweltschäden und die Erschöpfung der natürlichen Ressourcen (...) als Folge der unrechtmäßigen Invasion des Irak und Besetzung Kuwaits (haftbar)“ sei (Absatz 16). Die UNCC sorgte dafür, dass die zu leistenden Zahlungen tatsächlich erfolgten.⁸⁹ Der Auftrag der UNCC war es, Ansprüche zu klären und Schadenersatz für Verluste und Schäden als direkte Folge der rechtswidrigen Invasion und Besetzung Kuwaits durch den Irak zu leisten. Somit hatte die UNCC kein allgemeines Mandat etwa für alle Verletzungen des Völkerrechts. Die Erfolgsgeschichte der UNCC als Beweis für die Durchsetzungsfähigkeit des Völkerrechts hinsichtlich der Kompensationen für Kriegsschäden ist lang: Nach der ersten Auszahlung an ein Kuwaiter Ölunternehmen für den „Blowout“ von Ölbohrlöchern 1996 leistete die UNCC Auszahlungen wegen 107 Ansprüchen, die einer Billion Dollar entsprachen. 2001/2002 wurde eine zweite Tranche von Schäden bedient. 2005 war das Jahr des Abschlusses der Bearbeitung von Schadenersatzklagen von Unternehmen, 2007 erfolgte der Abschluss der Zahlungen an Einzelpersonen.

Im Wege der Kompensation gleichzeitig gegen Terrorgruppen und ihre Sponsoren vorzugehen, erscheint im Nachgang zu hybriden Angriffen schon aus Gründen der Abschreckung sinnvoll.

4. Ergebnisse

In der Zukunft werden sowohl die Vereinten Nationen als auch die NATO zunehmend mit hybriden Bedrohungen konfrontiert. Diesen Bedrohungen muss begegnet werden. Traditionelle Rechtsgarantien nach internationalem Recht scheinen nicht ausreichend zu sein, wenn es um diese anspruchsvollen Bedrohungen geht. Es scheint, als wenn die VN und andere internationale Organisationen wie die NATO juristische Antworten auf hybride Bedrohungen der Sicherheit außerhalb des rechtlichen Rahmens der traditionellen zwischenstaatlichen Konflikte entwickeln müssen. Insbesondere konventionelle und unkonventionelle, also doppelgestaltige Aktionen von Terroristen als nicht-staatliche Akteure beziehungsweise staatlichen Akteuren gegen die Ressourcen- und Energieversorgung, können zu sehr ernststen Bedrohungen insbesondere in hochindustrialisierten NATO-Mitgliedstaaten führen, die besonders abhängig von einer sicheren Energieversorgung und seltenen Materialien sind. Eine Lösung aus rechtlicher Sicht sollte die weitere Entwicklung der Regeln der Verhältnismäßigkeit für die der Anwendung von Gewalt im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit berücksichtigen. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gilt als ein integrales Element des humanitären Völkerrechts und auch des Völkergewohnheitsrechts. Eine schärfere Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nicht-Kombattanten wäre wünschenswert. Das Einrichten von (Rechts-)Regeln für die Zusammenarbeit von privaten Akteuren wie NGOs, um die NATO bei der Analyse komplexer ökologischer und wirtschaftlicher Bedrohungen zu unterstützen, wäre als Teil einer breiteren umfassenden Gegenstrategie ein weiterer Schritt. ■

⁸⁶ Zum Verhältnis zwischen humanitärem Völkerrecht und dem Schutz der Menschenrechte vgl. W. S. Heinz, a.a.O. (Fn. 57), S. 77; H.-J. Heintze, Zum Verhältnis von Menschenrechtsschutz und humanitärem Völkerrecht, in: *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* 16 (2003), S. 172-181; A. Orakhelashvili, The Interaction between Human Rights and Humanitarian Law: Fragmentation, Conflict, Parallelism, or Convergence?, in: *European Journal of International Law* 19 (2008), S. 161-182; C. Lekha Sriram/O. Martin-Ortega/J. Herman, *War, Conflict and Human Rights. Theory and Practice*, London 2010.

⁸⁷ S. D. Bachmann, *Bankrupting Terrorism: The Role of US Anti-terrorism Litigation in the Prevention of Terrorism and Other Hybrid Threats: A Legal Assessment and Outlook*, in: *Liverpool Law Review* 33 (2012), S. 91-109.

⁸⁸ Vgl. die VN Al-Qaida-Sanktionsliste: Die Liste wurde vom Ausschuss 1267 in Bezug auf Personen, Gruppen, Unternehmen und andere Organisationen, die Al-Qaida zugeordnet werden können, aufgestellt.

⁸⁹ *Governing Council*, § 35 rev. 16. März 1992.

Völkerrecht und Sezession – Ist die Annexion der Krim eine zulässige Wiedergutmachung sowjetischen Unrechts?

Hans-Joachim Heintze*

Im Frühjahr 2014 übernahm Russland die Hoheit über die Krim von der Ukraine. Damit wurde eine Entscheidung revidiert, die 1954 im Rahmen der sowjetischen Machtpolitik getroffen wurde. Viele Autoren sehen in der Virulenz der Nationalitätenfrage die entscheidende Ursache für den Zerfall der Sowjetunion im Jahre 1991.¹ Folgen dieses Missbrauchs der Nationalitätenfrage sind überall in diesem früheren Riesenreich zu beobachten; so gelang es auch der Ukraine nicht, in dem kurzen Zeitraum nach der „Wende“ ein einheitliches Nationalbewusstsein zu schaffen. Das Zerbröseln des Machtmonopols in den Händen der Zentralregierung ist vielmehr ein Kennzeichen des „failing state“. Die Krim ist ein Aspekt dieses Problems. Es ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der Bewohner der Krim die „Rückkehr“ in die Russische Föderation begrüßte. Dennoch kann aus völkerrechtlicher Sicht dieses *fait accompli* nicht akzeptiert werden, da es unter schwerer Verletzung grundlegender internationaler Normen erfolgt. Das bisherige russische Vorgehen verletzte nicht nur die Rechte der Ukraine, sondern durch die Veränderung von Staatsgrenzen wurden auch Weltordnungsbefehle beschädigt.²

1. Status der Krim von 1921 bis 2014

Historisch gesehen eroberte Katharina die Große von Russland die Krim 1783 von den Osmanen. Nach der Oktoberrevolution wurde 1921 die Autonome Sowjetische Sozialistische Republik (ASSR) Krim als Teil der Russischen Föderativen Sowjetrepublik ins Leben gerufen. Nach der Deportation der Krimtataren im Rahmen der stalinistischen Nationalitätenzerstörung – ihnen wurde Kollaboration mit den deutschen Besatzern vorgeworfen – änderte sich der Status 1945 und das Gebiet wurde russisch, ein „Oblast“ ohne Autonomiestatus.

1.1. Übergabe der Krim an die Ukraine und ihre Nachwirkungen

Am 26.04.1954 entschied der Oberste Sowjet der UdSSR die bislang zur Russischen Föderation gehörende Krim der Ukrainischen SSR zuzuordnen, um damit den 300. Jahrestag des Perejaslaw-Abkommens, mit dem sich die Ukraine mit Russland vereinigte, zu begehen. Seither gehörte die Krim zur Ukraine. 1991 initiierten die kommunistischen Führer in Simferopol die Wiederherstellung der Autonomie und ließen dies durch ein Referendum bestätigen. Die Krimtataren boykottierten es allerdings, weil ihre Belange in dem Prozess nicht berücksichtigt worden waren. Als das ukrainische Parlament der Autonomieregelung zustimmte, waren die Krimtataren der Überzeugung, dass Kiew ebenso wenig wie Moskau und Simferopol bereit war, ihre Rechte zu respektieren bzw. wiederherzustellen. Als dasselbe ukrainische Parla-

ment dann allerdings 1991 die Unabhängigkeit der Ukraine ausrief, unterstützten die Tataren Kiew, weil sie letztlich Moskau für ihre Deportation während der Stalinzeit verantwortlich machten. Dennoch erhielten die Tataren durch die Ukraine nicht die erhoffte Unterstützung, weil sich die Regierung vor allem mit dem russischen Separatismus konfrontiert sah und diesen durch die demonstrative Unterstützung der Tataren nicht weiter anheizen wollte.³

Letztlich stand für die Ukraine stets das Verhältnis zu Russland im Vordergrund. Bereits am 19.11.1990 erkannten beide Staaten gegenseitig ihre territoriale Integrität und ihre gegenwärtigen Grenzen in dem Vertrag über Freundschaft, gute Nachbarschaft und Zusammenarbeit an.⁴ Der Vertrag trat am 14.06.1991 in Kraft und wurde mit dem russisch-ukrainischen Vertrag über gegenseitige Beziehungen vom 25.06.1992 bekräftigt. Dieser neue Vertrag war notwendig geworden, weil die Ukraine am 24.08.1991 ihre Unabhängigkeit erklärt hatte. Die Unabhängigkeitserklärung wurde am 01.12.1991 mit großer Mehrheit in einem Referendum bestätigt.

Diese Entwicklung stand im Einklang mit der sowjetischen Verfassung, die allen Republiken auf Grundlage des Selbstbestimmungsrechts der Völker ein Lostrennungsrecht von der Union und die Schaffung eigener Staatlichkeit zuerkannte. Bei der Umsetzung dieses Rechtsanspruches folgte man dem *uti possidetis*-Grundsatz. Dieser Grundsatz hatte in Lateinamerika und Afrika im Rahmen der Dekolonisierung durchweg mit der Begründung Anwendung gefunden, dass die Grenzen allesamt durch die Kolonialmächte nach dem Prinzip des *divide et impera* gezogen wurden.⁵ Gleichwohl würde jede Grenzänderung erneut zu Ungerechtigkeiten führen und neue Konflikte hervorbringen. Die Ukraine lag 1992 ganz auf dieser Linie als sie das Ansinnen des Obersten Sowjets der Russischen Föderation ablehnte, die Übergabe rückgängig zu machen. Demnach sollte die Verfassungsmäßigkeit des Beschlusses von 1954 durch zwei Parlamentsausschüsse und das russische Außenministerium untersucht werden. Die Ukraine wandte ein, eine solche Untersuchung führe nur zur Destabilisierung der gesellschaftlich-politi-

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

¹ T. Schweisfurth, Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (GUS), Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (1992), S. 545.

² U. Saxer, Die international Steuerung der Selbstbestimmung und der Staatenentstehung, Berlin 2010, S. 159 ff.

³ V. Kulyk, Revisiting A Success Story: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine, 1994–2001, in: CORE Working Paper 6, Hamburg 2002, S. 16.

⁴ 1641 UNTS 227.

⁵ J. Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht – Opium für die Völker, in: E. Reiter (Hrsg.), Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, Graz 1996, S. 23.

schen Situation und verstoße gegen Artikel 6 des ukrainisch-russischen Vertrages von 1990, gegen Artikel 5 des GUS-Abkommens (Unantastbarkeit der bestehenden Grenzen) und die KSZE-Schlussakte. Selbst die Russische Regierung bekannte sich zum *uti possidetis*. Außenminister Kozyrev misbilligte unter Bezugnahme auf Präsident Jelzin die Vorgehensweise des Obersten Sowjets, die er als unzeitgemäß und potentiell destabilisierend charakterisierte. Sie heize pseudo-patriotische Kräfte auf der Krim an, die sich gegen die russischsprachige Bevölkerung richten könnten.

Freilich zeigte sich der Oberste Sowjet durch die Stellungnahme des Außenministers wenig beeindruckt, sondern erklärte in einem Beschluss vom 21.05.1992 die Übergabe der Krim von 1954 für *ex tunc* nichtig. Da der russisch-ukrainische Freundschaftsvertrag von 1990 jedoch den Verzicht auf territoriale Ansprüche festgeschrieben habe, solle die Krimfrage „auf dem Wege zwischenstaatlicher Verhandlungen Russlands und der Ukraine unter Teilnahme der Krim und auf der Grundlage einer Willensäußerung ihrer Bevölkerung geregelt werden“. Kurz zuvor hatten Admirale der Schwarzmeerflotte gefordert, die Krimbevölkerung solle in einem Referendum über die staatliche Zugehörigkeit entscheiden, denn die Krim sei 1954 durch die „Böswilligkeit Chruschtschows“ von „ihrer *Alma mater*“ getrennt und durch einen administrativen „Anschluss“ an die Ukraine übergeben worden.⁶

Als sich 1993 Sewastopol in einer Deklaration zu einer russischen Stadt erklärte, fand das Krimproblem auch Aufnahme in die Tagesordnung des UN-Sicherheitsrates. In einer Note seines Präsidenten wurde dieser Anspruch zurückgewiesen.⁷ 1996 forderte eine pro-russische „Bewegung für die Republik Krim“ erneut, dass Sewastopol als Teil der Russischen Föderation anzusehen sei, weil es ein konstituierender Teil der Sowjetunion war.⁸ Erst nach langen Verhandlungen bekräftigten beide Staaten in einem neuen Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und Partnerschaft vom 31.05.1997 erneut die Respektierung der territorialen Integrität und die Unverletzlichkeit der Grenzen zwischen ihnen. Die Verhandlungen waren an die Stationierung der Russischen Schwarzmeerflotte gebunden, die mit drei Übereinkommen vom 28.05.1997 ihre rechtliche Grundlage bekam. Am 28.01.2003 wurde zudem ein Grenzabkommen geschlossen, das aber die Fragen bezüglich des Territorialgewässers offen ließ.⁹

Die Ukraine ist ein multiethnischer Staat, der während der Sowjetzeit einer massiven Russifizierungspolitik ausgesetzt war. Der 1992 vorgelegte Verfassungsentwurf unterstrich, das Volk der Ukraine „consists of the citizens of Ukraine of all nationalities“ und dass keine Gruppe sich das Recht zur Ausübung der Staatsmacht aneignen dürfe. Zugleich wurde aber die Unterstützung der lokalen und regionalen Selbstverwaltung festgeschrieben und die Zentralregierung verpflichtet, sich nicht in deren Aufgaben einzumischen. Unterstrichen wurde aber in Artikel 7 das Prinzip der territorialen Integrität: „the territory of Ukraine is one, indivisible, inviolable and whole. Questions regarding changes to the territory and state borders of Ukraine, shall be resolved only by an all-Ukrainian referendum.“¹⁰ Dem steht allerdings Artikel 105 entgegen, der bestimmt: „The opinions of citizens residing in the respective territories and the needs of development of regional and local self-government shall be taken into con-

sideration in solving problems of the territorial structure of Ukraine.“

1.2 Ausgestaltung der Autonomie

Die „Autonome Republik Krim“ wurde in dem Verfassungsentwurf von 1992 (Artikel 110–113) als Teil der Ukraine bezeichnet, womit auf verfassungsrechtlicher Ebene die einfachgesetzliche Rechtslage Bestätigung fand. Das Gesetz vom 12.02.1991 über die Wiederherstellung der ASSR der Krim und das Gesetz vom 29.04.1992 über den Status der autonomen Republik der Krim fanden damit eine Bekräftigung. Demnach wurde der Krim eine eigene Verfassung zugebilligt, die allerdings der Nationalversammlung entsprechen musste.¹¹ Diese von den Krimorganen vorgelegte Verfassung wurde vom ukrainischen Parlament allerdings am 17.03.1995 zurückgewiesen und durch ein ukrainisches Gesetz über die Autonome Republik Krim ersetzt. Zudem erließ Präsident Kuchma am 31.03.1995 ein Gesetz, das die Krimregierung zeitweilig der direkten Kontrolle der Ukrainischen Regierung unterstellte. Die Situation spitzte sich noch dadurch zu, dass das Parlament der Krim am 25.04.1995 beschloss, die Bevölkerung in einem Referendum entscheiden zu lassen, ob sie die Wiedereinsetzung der Verfassung von 1992 befürwortete.¹²

Damit stellten sich auf der Krim fünf komplizierte Fragen: 1) der territoriale Status der Krim; 2) der Status der Russischen Schwarzmeerflotte; 3) der Status von Sewastopol; 4) die Gewaltenteilung zwischen der autonomen Krimverwaltung, der Verwaltung in Simferopol und der ukrainischen Regierung; und 5) die Situation der Krimtataren. Ihre Beantwortung wurde als Problem der europäischen Sicherheit angesehen, was eine Einbeziehung der OSZE bedingte und zu einer zumindest partiellen Lösung führte. Das betrifft insbesondere Minderheitenfragen. 1994 drückte der Ständige Rat der OSZE „great concern at the recent situation in the Republic of Crimea within Ukraine“ aus, die als „a potential threat to the CSCE principles“ eingestuft wurde. An die Parteien erfolgte die Aufforderung zur kooperativen Suche nach einer Lösung. Die Organe der OSZE suchten fortan nach Wegen zur Überwindung der Probleme, die aus dem Autonomiestatus der Krim resultierten.¹³ Als besonders hilfreich erwies sich die Einschaltung des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten der OSZE (HKNM), weil es sich hierbei um

⁶ Zitiert nach T. Schweisfurth, a.a.O. (Fn. 1), S. 665, Fn. 301.

⁷ UN-Doc. S/26118.

⁸ Zitiert nach J. Packer, *Autonomy within the OSCE. The Case of Crimea*, in: M. Suksi (Hrsg.), *Autonomy: Applications and Implications*, S. 303.

⁹ A. Nußberger, *Russia*, in: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, para. 43 (letzter Aufruf 16.04.2014).

¹⁰ C. Schmidt, *Der Minderheitenschutz in der Rußländischen Föderation, Ukraine und Republik Weißrußland*, Bonn 1994, in: *Institut für Ostrecht der Universität zu Köln in Verbindung mit der Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen (Hrsg), Der Minderheitenschutz im östlichen Europa*.

¹¹ M. Hoskova, *Die rechtliche Stellung der Minderheiten in der Ukraine*, in: J. A. Frowein *et al.* (Hrsg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten*, Berlin 1994, S. 356.

¹² J. Packer, a.a.O. (Fn. 8), S. 309.

¹³ *Permanent Committee Journal* 22 (1994).

ein Organ der Frühwarnung bei ethnischen Spannungen und der stillen Diplomatie handelt.¹⁴ Er erreichte in vertraulichen Gesprächen mit dem Krim-Autonomieparlament und der Regierung in Kiew die Rücknahme des 1995 angesetzten Referendums über die Krim-Verfassung von 1992 einerseits und andererseits die Zusage aus Kiew, der Krim eine weitreichende Autonomie zu gewähren. Des Weiteren bekam der HKNM die Zusage vertiefter Anstrengungen zur Reintegration von Völkern, die von der Krim vertrieben wurden. Damit sollten die Spannungen abgebaut werden, die sich zwischen der russischen Mehrheitsbevölkerung und den zurückkehrenden Krimtataren aufgebaut hatten. Als notwendig erwies sich weiterhin, die finanziellen Bürden, die die Rückkehr für die Ukraine mit sich brachten, zu lindern.

Im Herbst 1995 legte eine moderate Regierung in Simferopol eine neue Verfassung für die autonome Krim vor, die allerdings bei den Vertretern der Krimtataren Ablehnung fand. Diese ging so weit, dass eine Gruppe ihren Protest durch einen Hungerstreik ausdrückte. Durch Vermittlung des Hochkommissars für nationale Minderheiten (HKNM) gelang eine Verbesserung der Verfassung, so dass das ukrainische Parlament 1996 ein Gesetz über die Autonome Republik Krim annahm, das auch die Mehrheit der Krim-Verfassungsbestimmungen einschloss. Von 136 Artikeln der Krim-Verfassung wurden 20 abgelehnt, die allerdings grundsätzliche Fragen betrafen (so die Symbole der Staatlichkeit wie die Flagge, Emblem und Hymne, die interne „Staatsbürgerschaft“ und der Status von Sewastopol). Ungelöst blieben auch die Probleme der Rückführung der Krimtataren.

Der vorgegebene Zeitplan der Klärung der offenen Fragen wurde nicht eingehalten. Folglich war der HKNM weiterhin hinsichtlich der Ausgestaltung der Autonomie der Krim aktiv. Er machte deutlich, dass in der OSZE die Absicherung der territorialen Integrität der Staaten Vorrang vor Bezugnahmen auf das Selbstbestimmungsrecht – auch auf einem eng umschriebenen Territorium wie der Krim – hat.¹⁵ Allerdings ist in den Diskussionen zur Krim offenkundig geworden, dass sich im OSZE-Rahmen ein neues Verständnis der Souveränität durchzusetzen begann. Deutlich wird dies an der Stellungnahme Russlands:

„the point of issue is a ‘sovereign Republic of Crimea’ a part of Ukraine (by which) we understand the term ‘sovereign’ to mean a republic enjoying the sum total of rights and obligations determined by the sovereign will of the people.”¹⁶

Diese Stellungnahme erscheint insofern sehr bedeutend, als gerade in den neuen Staaten des vormaligen sowjetischen Einflussbereichs viele klassische Konzepte des Völkerrechts – wie eben das der Souveränität – in einem anderen Verständnis gebraucht wurden. Insgesamt entsprach die Ausgestaltung der Autonomie im Rahmen der Verfassung der Krim aber den herkömmlichen Konzepten, wobei es dem Verfassungsgerichtshof oblag, bei Streitigkeiten zwischen der Zentralregierung und der Krimverwaltung tätig zu werden. In der Literatur wurde davon ausgegangen, dass die Rechte der Autonomie in jedem Falle aber über die eines gewöhnlichen „Oblast“ der Ukraine hinausgingen. Zugleich ist die Krim ein Beispiel dafür, dass die politische Führung der neuen, aus der Sowjetunion hervorgegangenen Staaten eifersüchtig ihre Souveränität verteidigte und zum Zentralismus neigte.

1.3 Auswirkungen der russisch-ukrainischen Spannungen

Nach der Ratifikation des Freundschafts- und Kooperationsvertrages mit Russland 1997 und der Aufteilung der Schwarzmeerflotte gingen die Spannungen auf der Krim zurück. 2008 stiegen sie jedoch wieder an, denn Russland ging dazu über, russische Pässe an Bewohner der Krim zu verteilen. Befürchtet wurde von ukrainischen Politikern, dass dies zu einer militärischen russischen Intervention unter dem Vorwand des Schutzes eigener Staatsangehöriger im Stile der US-Intervention in Grenada 1983¹⁷ führen könnte. Dass die Furcht nicht unbegründet war, belegte 2009 die Forderung eines Parlamentariers des „Russischen Blocks“ im Krimparlament nach einer russischen Intervention wie in Südossetien und Abchasien. Die Spannungen hielten an: 2010 kam es zu Tumulten im Ukrainischen Parlament wegen der Verlängerung des Leihvertrages für die russische Marinebasis in Sewastopol bis zum Jahre 2041.

Die politischen Zuspitzungen fanden in der Literatur ihre Widerspiegelung: Wegen der Bevölkerungsmehrheit der Russen und prorussischen Ukrainer wurde die Krim als eine „besondere und verwundbare Region“¹⁸ angesehen, die die Spaltung der Ukraine in eine Orientierung am Westen oder an Russland bedinge. Folglich hatte auch die jeweilige Situation in Kiew, am besten umschrieben mit Instabilität, immer deutliche Auswirkungen auf die Krim. Korruption und Betrügereien waren die Begleitumstände der Wahlen von 2004, die letztlich die Orange-Revolution auslösten und zu den Wahlen von 2006 führten. Sie wurden als frei und fair bewertet und von der EU euphorisch als Beleg für die Konsolidierung demokratischer Standards in der Ukraine angesehen.¹⁹ Sie brachten gegen den Willen der Unterstützer der Orange-Revolution Viktor Janukowitsch an die Macht, der 2010 mit 48 % zum Präsidenten gewählt wurde und letztlich eine prorussische Regierungspolitik einschlug. Im November 2013 kam es in Kiew zu Protesten gegen die Regierung Janukowitsch, die sich rasch ausweiteten, gewaltsam wurden und schließlich am 27.02.2014 zu einem erzwungenen Regierungswechsel führten.

¹⁴ H.-J. Heintze, Die Bedeutung der allgemeinen Empfehlungen des Hohen Kommissars für Nationale Minderheiten, in: OSZE-Jahrbuch 2012, Baden-Baden 2013, S. 275 f.

¹⁵ J. Packer, a.a.O. (Fn. 8), S. 312.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ H.-J. Heintze, Interventionsverbot, Interventionsrecht und Interventionspflicht im Völkerrecht, in: E. Reiter (Hrsg.), Maßnahmen zur internationalen Friedenssicherung, Graz 1998, S. 183.

¹⁸ E. Kropatcheva, Die Situation in der Ukraine: stabile Instabilität, in: OSZE Jahrbuch 2009, Baden-Baden 2010, S. 151.

¹⁹ E. Kropatcheva, Nach den Parlamentswahlen vom März 2006: Ukraine quo vadis?, in: OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S.79.

2. Rechtsfragen der Krim ab 2014

Die Unruhen, bei denen auch massive antirussische Tendenzen artikuliert wurden, führen im Verbund mit der intensiven Moskauer Propaganda bei der russischen Minderheit zu Befürchtungen, die besonders auf der Krim die latenten Forderungen nach einem Beitritt zur Russischen Föderation drastisch anwachsen ließen. Verstärkt wurden sie dadurch, dass auf der Krim massenhaft prorussische bewaffnete Kräfte auftauchten, die aber keine russischen Hoheitsabzeichen trugen und deren Herkunft folglich nicht identifiziert werden konnte. Sie verhinderten durch die Blockade von Armeeeinrichtungen und Polizeistationen das Tätigwerden der ukrainischen Organe. Nach Darstellung der ukrainischen Übergangsregierung handelte es sich dabei um russische Truppen.²⁰

2.1 Völkerrechtliche Bewertung des (russischen) Militäreinsatzes

Die unidentifizierten Truppen dienten ganz offensichtlich dem russischen Interesse an der Abspaltung der Krim. Deshalb ist es unerheblich, ob es sich dabei um reguläre russische Truppen oder um sog. Selbstverteidigungskräfte der Krim handelte. Letztlich wurden sie im Sinne Russlands tätig und ihr Handeln ist Russland zurechenbar.²¹ Am 01.03.2014 bekannte sich Russland im Sicherheitsrat dazu, auf Anforderung der Autonomen Regierung der Krim auf dem Territorium der Ukraine Truppen stationiert zu haben, um die politische Situation zu stabilisieren.²² Es bekannte sich zur Zugehörigkeit der Krim zur Ukraine und gestand gleichzeitig die Okkupation wie auch eine rechtliche Grauzone ein: angeblich habe auch der von Russland anerkannte Präsident Janukowitsch der Einladung der von Russland eingesetzten Krim-Regierung zugestimmt:

„... Mr. Aksyonov, Prime Minister of Crimea, went to the President of Russia with a request for assistance to restore peace in Crimea. According to available information, the appeal was also supported by Mr. Yanukovich, whose removal from office, we believe, was illegal.“²³

Die Frage der „Intervention auf Einladung“ ist in der Literatur breit diskutiert worden, denn die UN-Charta verbietet sie nicht. Ebenso könnte die Theorie der kollektiven Sicherheit dafür sprechen, dass solche Interventionen zulässig sind.²⁴ Voraussetzungen sind allerdings einerseits eine Entscheidung des Sicherheitsrates oder die Einladung einer demokratisch gewählten Regierung. Die oben genannte russische Stellungnahme im Sicherheitsrat lässt es jedoch offen, ob die legale Regierung Janukowitsch tatsächlich die russischen Truppen eingeladen hat; die Einladung von Aksyonov jedenfalls kann als Rechtfertigungsgrund nicht herangezogen werden, denn sie hatte nach den Regeln eines Autonomiestatuts weder die Kompetenz ausländische Truppen einzuladen noch die dazu erforderliche Legalität.²⁵

Unerheblich ist, ob diese Truppen auf militärischen Widerstand stießen oder nicht. In jedem Falle liegt eine Okkupation vor, die die Anwendung des Humanitären Völkerrechts bedingt. Dieses geht davon aus, dass die Okkupation einen internationalen bewaffneten Konflikt – die Parteien sind Russland und die Ukraine – voraussetzt und dass der Besat-

zer die Jurisdiktion ausübt. Allerdings darf der Okkupant den Status quo des besetzten Gebiets im Falle der Notwendigkeit nur so gering wie möglich verändern.²⁶ Es handelt sich also um eine vorübergehende Machtübernahme aus militärischen Gründen und zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung, da der vorherige Hoheitsinhaber nicht mehr in der Lage ist, seine Aufgaben wahrzunehmen. Die ab dem 01.03.2014 begonnene russische Umzingelung der ukrainischen Militärbasen auf der Krim steht im Einklang mit der offenkundigen Okkupationsabsicht. Diese Absperrung der ukrainischen Militär- und Polizeistationen stand nicht im Einklang mit dem Stationierungsabkommen der russischen Schwarzmeerflotte und konnte nicht damit gerechtfertigt werden. Folglich forderte das ukrainische Parlament am 02.03.2014 den Rückzug der russischen Truppen.²⁷

Zweifellos verletzte das russische Vorgehen auf der Krim das in Artikel 2 (4) UN-Charta festgeschriebene Verbot der Androhung oder Anwendung von militärischer Gewalt gegen die territoriale Integrität und politische Unabhängigkeit²⁸ der Ukraine, deren integraler Teil die Krim seit 1954 war. Damit sind der internationale Frieden und die Sicherheit betroffen, für deren Aufrechterhaltung der UN-Sicherheitsrat zuständig ist. Folglich bat die Regierung der Ukraine am 28.02.2014, die Situation der Krim wegen der Bedrohung der territorialen Integrität der Ukraine nach Artikel 34f. UN-Charta auf die Tagesordnung des Sicherheitsrats zu setzen und einen ukrainischen Vertreter an der Sitzung teilnehmen zu lassen.²⁹ Die Sitzung fand am 01.03.2014 statt. Die Ukraine³⁰ charakterisierte das illegale Eindringen russischer Truppen auf ukrainisches Gebiet im Sicherheitsrat ebenso wie Großbritannien³¹ als „act of aggression“. Es ist allerdings fraglich, ob diesbezüglich tatsächlich von einer Aggression gesprochen werden kann, denn nach Artikel 1 der zwar rechtlich unverbindlichen aber weithin akzeptierten Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung stellt eine Aggression „die Anwendung von Waffengewalt durch einen Staat, die gegen die Souveränität, die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit eines anderen Staates gerichtet oder sonst mit der Charta der Vereinten Nationen unvereinbar ist“ dar.³² Es ist fraglich, inwieweit tatsächlich Waffengewalt angewendet wurde. Daher erscheint die vorsichtige Beurteilung der USA, wonach die

²⁰ UN-Doc. S/PV.7134, S. 3.

²¹ L. Zegfeld, *The Accountability of Armed Opposition Groups in International Law*, Cambridge 2002, S. 152 ff.

²² UN-Doc. S/PV.7124, S. 5.

²³ *Ibid.*

²⁴ G. Nolte, *Eingreifen auf Einladung*, Berlin 1999, S. 627.

²⁵ Darauf wies zutreffend die USA im Sicherheitsrat hin. UN-Doc. S/PV.7125, S. 5.

²⁶ D. Fleck (Hrsg.), *The Handbook of International Humanitarian Law*, 2. Aufl., Oxford 2008, S. 277, Rn. 530.

²⁷ UN-Doc., a.a.O. (Fn. 26).

²⁸ Vgl. A. Randelzhofer, Artikel 2 (4) in: B. Simma (Hrsg.), *The Charter of the United Nations*, Oxford 2002, S. 123, Rn. 35 ff.

²⁹ UN-Doc. S/2014/136.

³⁰ UN-Doc., a.a.O. (Fn. 22), S. 3.

³¹ *Id.*, S. 6.

³² UN-Doc. A/RES/3314 (XXIX).

russische militärische Invention ohne rechtliche Grundlage stattfand und die Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine verletzt, zutreffend.³³ Als hilfreich bei der Bewertung des russischen Vorgehens kann auch die Differenzierung angesehen werden, auf die Dinstein³⁴ hinweist und die zwischen einem Aggressionskrieg und einem Akt der Aggression unterscheidet. Da Russland bewaffnete Angehörige seiner Armee entsandte, erscheint dies als Akt der Aggression zutreffend beschrieben.

Wichtig ist, dass neben dem rechtlich verbindlichen Gewaltverbot der UN-Charta auch politische Dokumente heranzuziehen sind, die die Unverletzlichkeit ukrainischen Territoriums garantieren. Zu nennen sind vor allem die KSZE-Schlussakte vom 01.08.1975, die in Artikel 3 bestimmt:

„Die Teilnehmerstaaten betrachten gegenseitig alle ihre Grenzen sowie die Grenzen aller Staaten in Europa als unverletzlich und werden deshalb jetzt und in der Zukunft keinen Anschlag auf diese Grenzen verüben. Dementsprechend werden sie sich auch jeglicher Forderung oder Handlung enthalten, sich eines Teiles oder des gesamten Territoriums irgendeines Teilnehmerstaates zu bemächtigen.“³⁵

Diese Bestimmung wurde seinerzeit auf Drängen der Sowjetunion aufgenommen, die angesichts der offenen Deutschen Frage ihren territorialen Nachkriegs-Besitzstand absichern wollte. Befürchtet wurden seinerzeit Forderungen zur Revision der Oder-Neiße-Grenze, die erst späterhin durch Deutschland im Rahmen der Zwei-Plus-Vier-Vereinbarungen 1990 als endgültig anerkannt wurde. Es entbehrt nicht einer gewissen historischen Pikanterie, dass nun ausgerechnet die Russische Föderation, die sich territorial verkleinert als identisch mit der Sowjetunion betrachtet, gegen die Helsinki-Schlussakte verstößt. Dabei artikulieren die KSZE-Staaten in Artikel 1 der Schlussakte ihre „Auffassung, dass ihre Grenzen, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht, durch friedliche Mittel und durch Vereinbarung verändert werden können.“³⁶

Die Schlussakte ist jedoch nicht das einzige politische Dokument, das verletzt wurde. Zu nennen ist auch das „Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons“ vom 05.12.1994.³⁷ Die Ukraine hatte nach der Auflösung der Sowjetunion die auf ihrem Territorium stationierten Atomwaffen an die Russische Föderation übergeben und dafür folgende Zusicherung erhalten:

„The Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America reaffirm their commitment to Ukraine, in accordance with the principles of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, to respect the independence and sovereignty and the existing borders of Ukraine.“
Das mit der Unterzeichnung am 05.12.1994 anwendbare Memorandum, das auch die Unterschrift von Präsident Jelzin trägt, sichert in § 2 weiterhin zu, dass die drei Mächte keine ihrer Waffen gegen die Ukraine richten werden, außer im Falle der Selbstverteidigung oder in anderen Fällen, die nach der UN-Charta zulässig sind. Für die russische Seite ergab sich damit die Notwendigkeit, nach Rechtfertigungsgründen für ihre Verletzung des Memorandums zu suchen. Für alle Partner des Übereinkommens ergab sich eine Konsultationspflicht nach § 6:

“Ukraine, the Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America will consult in the event a situation arises that raises a question concerning these commitments.”

Das Tätigwerden des Westens nach der russischen Intervention auf der Krim außerhalb der UNO war somit keine durch Artikel 2 (7) UN-Charta verbotene Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Ukraine. Zugestehen muss man aber, dass vor der Einberufung von Konsultationen die Frage zu klären ist, wer eigentlich die Ukraine vertritt. Von Russland wurde geltend gemacht, dass die Regierung in Kiew im Wege eines Staatsstreichs an die Macht gekommen sei und folglich nicht für die Ukraine sprechen könne.³⁸ Demgegenüber betrachten die USA die Übergangsregierung als eine des Volkes und nicht der Sieger.³⁹ Juristisch gesehen handelt es sich um eine *de facto*-Regierung, die auf einem nicht verfassungsgemäßen Weg an die Macht gekommen ist.⁴⁰ Sie repräsentiert nunmehr den international anerkannten Staat Ukraine und es ist dieser Staat, der durch völkerrechtliche und andere internationale Vereinbarungen gebunden ist.

Wenn das Budapester Memorandum ebenso wie das VI. Kapitel der UN-Charta die friedliche Streitbeilegung vorschreibt, so muss die internationale Gemeinschaft aufgrund der Dringlichkeit der Lage, die eine Bedrohung und sogar Bruch des internationalen Friedens einschließt, mit dieser Regierung verhandeln. Dies umso mehr, als die Übergangsregierung die Heilung ihres demokratischen Legitimitätsmangels durch Wahlen in einem absehbaren Zeitraum zugesagt hat.

2.2 Rechtfertigung wegen Menschenrechtsverletzungen

Offensichtlich war sich Russland der Verletzung des Gewaltverbots bewusst und bot die Bedrohung der russischen „Bürger und Landleute“ als Rechtfertigungsgrund für seine Intervention an.⁴¹ Präsident Putin holte sich deshalb am 01.03.2014 die Zustimmung des russischen Parlaments für einen Militäreinsatz auf der Krim ein. Zuvor, am 21.02.2014, scheiterte der Versuch im Parlament der Krim, Russland um Hilfe zu bitten, an der außerparlamentarischen Opposition der Krimtataren, die die Besetzung des Parlaments angedroht hatte. Daraufhin kam es am 26.02.2014 vor dem Parlamentsgebäude zu gewaltsamen Auseinandersetzungen, die auch Menschenleben forderten. Es folgte die Besetzung des Parla-

³³ UN-Doc., a.a.O. (Fn. 22), S. 6.

³⁴ Y. Dinstein, Aggression, in: MPEPIL, para. 33, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e236?rskey=8pbdG9&result=1&prd=EPIL> (letzter Aufruf 08.05.2014).

³⁵ <http://www.osce.org/de/mc/39503?download=true>.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ UN-Doc. A/49/765, Annex, S. 2.

³⁸ UN-Doc., a.a.O. (Fn. 25), S. 3.

³⁹ *Id.*, S. 5.

⁴⁰ S. Magiera, Governments, in: MPEPIL, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1048?rskey=wZSIkF&result=1&prd=EPIL> (letzter Aufruf 08.05.2014).

⁴¹ UN-Doc., a.a.O. (Fn. 25), S. 3.

mentsgebäudes am 27.02.2014 durch „Selbstverteidiger der russischsprachigen Bevölkerung der Krim“, die von den Abgeordneten die Festsetzung eines Termins für ein Referendum über die Zugehörigkeit der Krim zu Russland forderten. In einer nichtöffentlichen und manipulierten Sitzung beschloss das Parlament die Durchführung des Referendums und ernannte Sergei Aksjonow zum neuen Ministerpräsidenten, der sich umgehend zum Befehlshaber aller bewaffneten ukrainischen Kräfte auf der Krim erklärte. Nach und nach übernahmen russische Truppen die effektive Kontrolle der gesamten Krim.

Damit stellt sich die Frage, ob es in der Ukraine im letzten Jahr zu schweren Menschenrechtsverletzungen gekommen ist. Wie der jüngste Bericht des Menschenrechtskommissars des Europarates bestätigt, ist dies leider Fall.⁴² Gleichwohl liegen die Ursachen dafür vorrangig in den Defiziten beim Aufbau der Rechtsstaatlichkeit. Das machen auch die zahlreichen Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte deutlich, dessen Rechtsprechung sich die Ukraine seit ihrer Unabhängigkeit 1992 unterworfen hat. Folglich muss es bei der Überwindung von Menschenrechtsverletzungen vor allem um die Durchsetzung von Rechtsmitteln gegen solche Verletzungen gehen. Diesbezüglich befindet sich die Ukraine in einer ähnlichen Lage wie Russland. Wenn Russland nun von Menschenrechtsverletzungen gegenüber russischen „Bürgern und Landleuten“ spricht, so sind in erster Linie die Minderheitenrechte gemeint. In der Tat war die Entscheidung des ukrainischen Parlaments vom 23. Februar zur Abschaffung des Sprachengesetzes von 2012, das die Möglichkeit der Einführung offizieller Regionalsprachen in den ukrainischen Regionen wie der Krim vorsah, ein schwerer Schlag gegen die Respektierung der Minderheitenrechte. Damit hätte Russisch seinen offiziellen Status auf der Krim verloren. Dieses Ansinnen stieß auf breite Kritik und wurde auch nicht umgesetzt, da der Übergangspräsident Turtschynow das Änderungsgesetz mit einem Veto belegte. Gleichwohl sorgte es in der mehrheitlich russischstämmigen Bevölkerung der Krim angesichts der nationalistischen Aufheizung und einiger extremer russischfeindlicher Stellungnahmen von Politikern in Kiew für Unruhe.

Zu fragen ist, ob Russland berechtigt war, mit militärischer Gewalt zum Schutze eigener Staatsangehöriger einzuschreiten. In der Tat wurde auch von westlichen Staaten verschiedentlich Gewalt angewendet, um eigene Staatsangehörige zu retten. Gleichwohl wird in der Literatur zumeist davon ausgegangen, dass dies ohne Zustimmung des betroffenen Staates nicht zulässig ist.⁴³ Allerdings scheint sich im Rahmen der Diskussionen um das Konzept der Responsibility to Protect (R2P) herauszubilden, dass bei schwersten völkerrechtlichen Verbrechen dann eine internationale Zuständigkeit gegeben ist, wenn der betroffene Staat entweder nicht willens oder nicht in der Lage ist, seinen Schutzverpflichtungen gegenüber der Bevölkerung in seinem Hoheitsbereich nachzukommen. Diese Verbrechen werden ausdrücklich und abschließend in UN-Dokumenten genannt: bei Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen oder bei ethnischer Säuberung soll die internationale Gemeinschaft diese Schutzverantwortung übernehmen. Unter diesen Umständen soll nach dem Konzept als letztes Mittel nach Ausschöpfung aller Reaktionsmöglichkeiten auch ohne

Ermächtigung durch den UN-Sicherheitsrat bewaffnete Gewalt angewendet werden können, um die betroffenen Menschen zu retten. Freilich setzt die Anwendung des Konzeptes voraus, dass die Anwendung der Waffengewalt verhältnismäßig ist.

Im Falle der Krim hatten weder die Verletzungen der Minderheitenrechte die Qualität eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit noch die verbalen Drohungen einiger Politiker oder lokaler Akteure. Auch waren die Möglichkeiten, die UN oder die OSZE mit dem Problem zu beschäftigen, nicht ausgeschöpft. Schließlich hätte auch der Weg einer Staatenbeschwerde im Europarat – wie im Falle Irland gegen Großbritannien – geprüft werden müssen. Wegen der Nichtausschöpfung möglicher Verfahren kann der Mangel des rechtswidrigen russischen Militäreinsatzes nicht mit dem Verweis auf den Menschenrechtsschutz im Sinne der R2P geheilt werden.

2.3 Bewertung der Annexion

Es ist angesichts der jahrzehntelangen Forderungen der Bevölkerungsmehrheit der Krim nach einem Anschluss an Russland offensichtlich, dass hinsichtlich der Krim nicht nur eine Okkupation geplant war. Gleichwohl bedingt eine Okkupation nicht automatisch die Annexion. Das wird auch dadurch unterstrichen, dass Präsident Putin ursprünglich ausführte, die Kontrolle der Sicherheit auf der Krim nur zeitweilig, „on a temporary basis“, zu übernehmen.⁴⁴ Die Okkupation ging aber über in eine auf Dauer angelegte Annexion. Die Annexion ist ein gewaltsamer Erwerb von Territorium eines Staates durch einen anderen Staat.⁴⁵ Das okkupierte Gebiet wird nicht nur der eigenen Jurisdiktion unterstellt, sondern als eigenes Staatsgebiet betrachtet. Genau dies geschah im März 2014 mit der Krim. Als Rechtfertigung für die neuerliche Völkerrechtsverletzung wurde die Entschließung des Krimparlaments vom 06.03.2014 zum Beitritt zur Russischen Föderation mit den Rechten eines Subjektes der Föderation angeführt. Das Krimparlament setzte zudem für den 16.30.2014 die Durchführung eines Referendums an, das darüber zu entscheiden hatte, ob die Krim Russland als föderales Subjekt beitreten oder auf der Grundlage der Krim-Verfassung von 1992 bei der Ukraine verbleiben solle. Dies wurde sowohl von Kiew als auch von der Staatengemeinschaft abgelehnt. Das ukrainische Verfassungsgericht, vom rechtmäßigen Hoheitsträger ukrainische Regierung angerufen, erklärte am 14.03.2014 das geplante Referendum für unzulässig. Die von der Krimregierung eingeladene und über große Erfahrungen bei der Wahlbeobachtung und deshalb über eine gute Reputation verfügende OSZE lehnte die Beobachtung zutreffend ab, weil das Referendum

⁴² Bericht von Nils Muižnieks, Kommissar für Menschenrechte des Europarates, über seinen Besuch in der Ukraine vom 4. bis 10. Februar 2014, in: CommDH (2014), S. 7.

⁴³ W. Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Aufl., Berlin 2007, S. 656, Rn. 21.

⁴⁴ Zitiert Nach UN-Doc., a.a.O. (Fn. 22), S. 2.

⁴⁵ R. Hofmann, Annexion, in: MPEPIL, para. 1, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1376?rskey=13xACo&result=4&prd=EPIL> (letzter Aufruf 24.04.2014).

verfassungswidrig sei und keine Einladung des ukrainischen Staates vorliege.

Damit verlagerte sich die Diskussion weg von der militärischen Besetzung hin zu einer Frage der Rechte der Ukraine und der der Krimbevölkerung. Rechtsdogmatisch gab die Staatengemeinschaft der Frage der militärischen Besetzung den Vorrang. Von 42 Staaten wurde im Sicherheitsrat ein Resolutionsentwurf eingebracht, der unterstrich, dass die Ukraine der Durchführung eines Referendums nicht zustimmt habe, woraus folge „that this referendum can have no validity, and cannot form the basis for any alteration of the status of Crimea; and calls upon all States, international organizations and specialized agencies not to recognize any alteration of the status of Crimea on the basis of this referendum and to refrain from any action or dealing that might be interpreted as recognizing any such altered status.“⁴⁶ Die Annahme der nicht unter Kapitel VII und damit rechtlich unverbindlichen Resolution scheiterte jedoch am russischen Veto, was für Russland einen erheblichen Gesichtverlust bedeutete, da 13 Mitglieder des Sicherheitsrats dafür stimmten und China Stimmenthaltung übte.

Russland hatte zuvor seine Unterstützung der Krim mit dem Selbstbestimmungsrecht der Völker begründet. Dieses könne unter außergewöhnlichen Umständen auch zur Separation führen, wenn die weitere Koexistenz in einem Staat unmöglich geworden ist. Die Praxis demonstrierte nach Auffassung Russlands, dass „in the majority of cases, the realization of peoples' right to self-determination is achieved without the agreement of the central authorities of the State.“⁴⁷ Hier irrte der russische Vertreter Tschurkin allerdings, denn die meisten Fälle der Wahrnehmung dieses Rechts fanden im Rahmen der Dekolonisierung statt. Hier liegt aber die Spezifik vor, dass die Kolonialherrschaft völkerrechtswidrig war und als permanente Aggression angesehen wurde. Die kolonisierten Völker hatten folglich ein Recht, sich auch mit Waffengewalt gegen die Kolonialherren zu wehren. Hinzu kommt, dass die Kolonialgebiete nicht zum Territorium des „Mutterlandes“ gehören. Andere Fälle der Entstehung neuer Staaten fanden ebenfalls nicht ausschließlich unter Berufung auf das (völkerrechtliche) Selbstbestimmungsrecht statt. Bei der Auflösung der Sowjetunion und Jugoslawien berief man sich auf die Verfassungen der beiden Staaten, so dass die Auswirkungen des Selbstbestimmungsrechts „relatively low“ blieben.⁴⁸ Eritrea wurde unabhängig, weil es zuvor von Äthiopien annektiert worden war, Osttimor war ein Fall der (verspäteten) Dekolonisierung. Die Tschechoslowakei löste sich einvernehmlich auf und Südsudan wurde durch eine souveräne Entscheidung Sudans ein neuer Staat. Der einzige Fall, wo die Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker zu einer Sezession unter Gewaltanwendung führte, war Bangladesch, aber dieser Fall ist wohl eher als eine Spätfolge der Dekolonisierung anzusehen.⁴⁹

Die Praxis belegt die Zurückhaltung der Staatengemeinschaft, das Selbstbestimmungsrecht der Völker vollinhaltlich anzuwenden. Der äußere Aspekt, das Recht eines Volkes, sich einen eigenen Staat zu schaffen, wurde nicht umgesetzt. Dahinter steht, dass der gleichrangigen Norm der territorialen Integrität von Staaten stets der Vorrang eingeräumt wurde. Das Selbstbestimmungsrecht wurde folglich auf seinen inneren Aspekt reduziert. Deutlich wird diese Herange-

hensweise an der UN-Deklaration über die Rechte indigener Völker von 2007,⁵⁰ die in Artikel 3 den indigenen Völkern das Selbstbestimmungsrecht zubilligt, dies in Artikel 4 aber sofort auf den inneren Aspekt und Autonomie einschränkt. Artikel 46 enthält zudem die Generalklausel, dass keine Bestimmung der Deklaration zu Verletzungen der territorialen Integrität berechtige.

Auch der Kosovo kann nicht als Beleg für die Geltendmachung des Selbstbestimmungsrechts herangezogen werden. Die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo vom 17.02.2008 vermeidet ebenso sorgfältig wie der vorherige Ahtisaari-Report über den zukünftigen Status jede Bezugnahme auf das Selbstbestimmungsrecht. Stattdessen wird der Kosovo von der Politik als ein Fall *sui generis* erklärt. Auch der UN-Generalsekretär enthielt sich in seinen Halbjahresberichten der UN Interim Administration Mission im Kosovo jeder Stellungnahme zum Selbstbestimmungsrecht und kritisierte stattdessen extremistische Forderungen der kosovarischen Organisation „Vetevendosje“ (Selbstbestimmung).⁵¹ Gleichwohl entbrannte in der Literatur eine lebhafte Debatte über das Selbstbestimmungsrecht und den speziellen Fall der „remedial secession“, die als Notwehrrecht bei schwersten Menschenrechtsverletzungen angesehen wird,⁵² das zur Sezession legitimiere. Das 2008 von Serbien veranlasste Gutachten des IGH trug nicht zur Klärung der Rolle des Selbstbestimmungsrechts bei, denn die vorgelegte Frage „Ist die einseitige Unabhängigkeitserklärung durch die Provisorischen Institutionen der Selbstverwaltung des Kosovo im Einklang mit dem Völkerrecht?“ machte kein Eingehen auf die Rechtsgrundlage für die Staatlichkeit des Kosovo nötig. Folglich stellte der IGH nur fest, dass das Völkerrecht einseitige Unabhängigkeitserklärungen ebenso wenig verbiete wie die Resolution 1244 (1999), die lediglich dort genannten Institutionen der Selbstverwaltung binde. Die Unabhängigkeitserklärung wurde aber von 109 Parlamentsmitgliedern verabschiedet, die als demokratisch gewählte Vertreter des Volkes aber nicht an die Resolution 1244 (1999) gebunden sind.⁵³ Damit umging der IGH die Frage nach dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, was Richter Simma in einem Sondervotum bedauerte: „None other than the authors of the declaration of independence make reference to the ‘will of [their] people’ in operative paragraph 1 thereof, which is a fairly clear reference to their purported exercise of self-determination.“⁵⁴

⁴⁶ UN-Doc. S/2014/189.

⁴⁷ UN-Doc. S/PV.7138, S. 2.

⁴⁸ D. Thürer/T. Burri, Self-Determination, in: MPEPIL, Rn. 32, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e873?rskey=FSQVVy&result=6&prd=EPIL> (letzter Aufruf 01.05.2014).

⁴⁹ J. Fisch, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, München 2010, S. 240.

⁵⁰ UN-Doc. A/RES/61/295.

⁵¹ UN-Doc. S/2009/497.

⁵² K. Doebring, Self-Determination, in: B. Simma, a.a.O. (Fn. 28), S. 57 f.

⁵³ Advisory Opinion, para. 115 ff., <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf> (letzter Aufruf 01.05.2014).

⁵⁴ Declaration of Judge Simma, para. 6, <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15993.pdf>.

Aufschlussreich hinsichtlich der völkerrechtlichen Bewertung des Verhältnisses von Selbstbestimmungsrecht und Sezession ist die Stellungnahme der Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia vom Herbst 2009. Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass weder die Selbstbestimmungswünsche der südossetischen noch der abchasischen Völker durch Georgien erfüllt worden sind. Gleichwohl berechtige dies beide Völker nicht zur Sezession. Begründet wird dies damit, dass das Selbstbestimmungsrecht außerhalb des antikolonialen Kontexts nicht existiere: „A right of external self-determination in form of secession is not accepted in state practice. A limited, conditional extraordinary allowance to secede as a last resort in extreme cases is debated in international legal scholarship. However, most authors opine that such a remedial ‘right’ or allowance does not form part of international law as it stands. The case of Kosovo has not changed the rules.“⁵⁵

Die russische Bezugnahme auf den Kosovo und das Selbstbestimmungsrecht der Völker vermag vor diesem Hintergrund nicht zu überzeugen. Hinzu kommt, dass die Debatte über das Selbstbestimmungsrecht ohnehin abwegig ist: den russischstämmigen Bewohnern der Krim kann kein Selbstbestimmungsrecht zugesprochen werden, da es sich nach europäischen Maßstäben um eine Minderheit handelt. Dies bietet jedoch Vorteile, weil die Minderheitenrechte wesentlich klarer gefasst sind als das mit zahlreichen Unsicherheiten belastete Selbstbestimmungsrecht.

2.4 Rechte von nationalen Minderheiten

Das Völkerrecht kennt weder eine Legaldefinition des Volkes noch der Minderheit. Letztlich bleibt es dem Staat überlassen, den Rechtsstatus von ethnischen Gruppen unter seiner Jurisdiktion zu bestimmen. Allerdings hat sich im OSZE-Raum mit der Schaffung des HKNM eine Begriffsbestimmung für die „nationalen“ Minderheiten herausgebildet. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass sie einen Kin-State hat, d. h. die Gruppe, die in einem Staat eine Minderheit ist, bildet in einem anderen Staat die Mehrheit. Damit ist die zwischenstaatliche Dimension des Schutzes der Rechte dieser Minderheiten offensichtlich und der HKNM hat viel zum Abbau von Spannungen zwischen Nachbarstaaten beigetragen.⁵⁶ Auch der Europarat beschäftigte sich nach 1990 in Antwort auf den Herausforderer OSZE mit dem Minderheitenschutz und verabschiedete 1995 die Rahmenkonvention zum Schutz nationaler Minderheiten,⁵⁷ der auch die Ukraine angehört. 2006 gab sie an, dass die Russen mit 17,3% die größte nationale Minderheit bilden.⁵⁸ Russen waren somit auch auf der Krim eine nationale Minderheit, die hier in einem Territorium der Ukraine konzentriert seit jeher lebte und folglich entsprechend den Standards des Minderheitenschutzes einen Autonomiestatus innehatte. Der exakte Umfang der Autonomie war jedoch umstritten und führte zu verschiedenen Gesetzesänderungen.⁵⁹

Viele Staaten stehen Autonomieregelungen kritisch gegenüber, da sie als ein Schritt in Richtung Sezession gesehen werden. In der Tat sind autonome Einheiten staatsähnlich, denn sie verfügen mit Territorium, Bevölkerung und Regierung über die Kriterien der Staatlichkeit. Diesen Befürchtungen ist jedoch entgegenzuhalten, dass auch autonome Ein-

heiten ebenso wie ihre Bevölkerungen zur Loyalität gegenüber dem Gesamtstaat verpflichtet sind. Loyalität ist die Bereitschaft, die „Pflicht zum Gehorsam gegenüber den Gesetzen fair und aufrichtig zu erfüllen“.⁶⁰ Die Anerkennung von Minderheitenrechten begründet die Loyalitätsforderung, so dass von einem wechselseitigen Verhältnis gesprochen werden kann. Nur bei schwersten Menschenrechtsverletzungen durch einen Staat könnte diese Loyalitätspflicht aufgehoben werden.⁶¹ Andernfalls darf diese Rechtsbeziehung nicht einseitig aufgehoben werden.

Die einseitige Entscheidung des Krimparlaments, ein Referendum durchzuführen, stellt daher eine Verletzung der Loyalitätsverpflichtung dar. Ein Referendum ist eine direkte Stimmangabe der Wähler zu einer spezifischen Frage außerhalb der regulären Wahlen. Die Praxis zeigt, dass Referenden gerade hinsichtlich der Abtrennung von Gebieten eine große Rolle hinsichtlich der Legalität und Legitimität spielen. Deutlich wird aber auch, dass sie grundsätzlich nur bei der Zustimmung des Gebietsherren zulässig sind und nicht einseitig durch eine abtrennungswillige territoriale Einheit angesetzt werden dürfen.⁶² Beispielhaft hierfür ist die Entscheidung des Canadian Supreme Court vom 20.08.1998 bezüglich eines Referendums zur Unabhängigkeit Quebecs.⁶³ Folglich bedarf es zur Durchführung von Unabhängigkeitsabstimmungen entweder der Zustimmung aller Parteien oder aber einer Entscheidung der UN. Ein Beispiel für erstere Variante ist das Comprehensive Peace Agreement zwischen Sudan und der Sudan's People Liberation Army von 2005, das 2011 vermittels eines Referendums zur Entstehung des Südsudan führte. Der zweite Fall liegt hinsichtlich Kashmirs vor, für das der UN-Sicherheitsrat mit Resolution S/47/1948 zu einem Referendum aufgerufen hat. Selbst bei Vorliegen einer Sicherheitsratsresolution bedarf es immer noch der Bereitschaft zur Akzeptanz eines solchen Referendums durch den betroffenen Staat, wie das Beispiel Kashmirs und die Weigerung Indiens zeigt. Auch im Falle der Westsahara besteht der UN-Sicherheitsrat auf einem Referendum, um der Annexion des Gebiets durch Marokko entgegenzutreten und den Volkswillen zu ermitteln. Gleichwohl stellt sich hier die Frage nach der Ermittlung des Volkes von Westsahara, das zur Selbstbestimmungsentscheidung berechtigt ist. Kurz und gut, die Durchführung von Referenden wirft nicht nur im Falle der Krim erhebliche juristische und praktische Fragen

⁵⁵ Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report, Volume II, 2009, S. 141.

⁵⁶ Nachweis bei V. Kulyk, a.a.O. (Fn. 3).

⁵⁷ <http://conventions.coe.int/Treaty/ger/Treaties/Html/157.htm>.

⁵⁸ CoE-Doc. ACFC/SR/II(2006) 003.

⁵⁹ So V. Kulyk, a.a.O. (Fn. 3).

⁶⁰ O. Luchterhand, Nationale Minderheiten und Loyalität, Köln 1997, S. 123.

⁶¹ Als Beispiel kann der Kosovo angesehen werden; in diese Richtung argumentiert Deutschland in seiner Stellungnahme zum Kosovo-Fall vor dem IGH auf S. 35 f., <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15624.pdf> (letzter Aufruf 02.05.2014).

⁶² Y. Beigbeder, Referendum, in: MPEPIL, Rn. 46 ff., <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1088?rskey=Ya1Ane&result=1&prd=EPIL>.

⁶³ Supreme Court of Canada, Reference re Secession of Quebec, in: 2 Supreme Court Reports 217, 20.08.1998.

auf, welche nicht innerhalb von Tagen geklärt werden können; ein weiteres Argument gegen das russische Vorgehen eines *fait accompli*.

Das Referendum auf der Krim war somit unzulässig. Die angebliche Zustimmung von 96,77 % der Wählerstimmen für einen Beitritt zu Russland ist unerheblich, denn es gilt der Grundsatz *ex injuria jus non oritur*. Die Feststellung des russischen Verfassungsgerichts vom 19.03.2014 ist, dass die Übereinstimmung des Beitritts mit der Verfassung ebenso nichtig ist wie die Abstimmung in der Duma, die die Krim und Serwastopol mit 433 Ja- und einer Neinstimme in die Russische Föderation aufnahm.

3. Konsequenzen für die Staatengemeinschaft

Wenn Staaten widerrechtlich handeln und effektive Sanktionen nicht angewendet werden können, „the UN has fallen back on non-recognition of the illegal situation“.⁶⁴ Dies wird in der grundlegenden Friendly Relations Deklaration der UN-Generalversammlung von 1970, die als Interpretation der UN-Charta angesehen werden kann, bezüglich des Verbots der Anerkennung unterstrichen: „States shall not recognize as legal any acquisition of territory brought about by the use of force.“⁶⁵ Der IGH bekräftigte diese Regel in seiner Entscheidung zu den Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua.⁶⁶ Die ILC sieht die kollektive Nicht-Anerkennung als die Voraussetzung der kollektiven Antwort der Staatengemeinschaft auf schwere Völkerrechtsverletzungen an.⁶⁷

Die rechtliche Bedeutung der Nichtanerkennungspolitik ist in der Literatur breit diskutiert worden.⁶⁸ Insbesondere Cassese hebt hervor, dass Maßnahmen gegen die gemeinschaftlich anerkannten Werte der Weltgemeinschaft nicht legitimiert werden dürfen. Stattdessen müsse der Rechtsbrecher isoliert werden, um ihn zu einem wieder rechtstreuen Verhalten zu veranlassen. Es handle sich dabei sogar um die letztmögliche Maßnahme, wenn die Sanktionen des Sicherheitsrates offensichtlich nicht zum Ziel geführt haben. Wenn die internationale Gemeinschaft die tatsächliche Macht nicht zunichtemachen kann, dürfe sie zumindest nicht zu ihrer Verfestigung beitragen. Aus rechtlicher Sicht gehe es darum, durch die gemeinsame Haltung der Staatengemeinschaft zu verhindern, dass sich aus einer *de facto*-Situation eine völkerrechtlich akzeptierte Lage entwickelt. Daher müssten nationale Gerichte alle Akte und Transaktionen mit rechtswidrigen Organen für null und nichtig erklären.

Obwohl auf internationaler Ebene keine Legalisierung der Situation erfolgen dürfe, ist dies leichter gesagt als getan. Insbesondere befürchtet Dugard die Herausbildung von Völkergewohnheitsrecht, wenn sich Staaten nicht an UN-Resolutionen gegen unrechtmäßige Situationen halten. Dies könnte insbesondere dann geschehen, wenn sie gegen diese UN-Resolutionen gestimmt haben und wenn sie mit dem Prinzip der Effektivität der neuen Staatsmacht argumentieren. Sie könnten dann die Situation als rechtmäßig betrachten und die Staatengemeinschaft sei wie so oft mit einem Riss konfrontiert, so dass sich die Mehrheitsmeinung nicht durchsetzen könne.⁶⁹

Trotz dieses kritischen Blicks auf die Schwächen der politischen Konsensfindung bleibt die Nichtanerkennung ein

wichtiges Instrument zur Durchsetzung des Völkerrechts. Es geht auf die Stimson-Doktrin zurück, die erstmals 1932 durch die USA angewendet wurde und sich auf die Nichtanerkennung der japanischen Eroberung der Mandschurei bezog.⁷⁰ Danach wurde die Stimson-Doktrin zunehmend zu einem rechtlichen und politischen Instrument zwischen Staaten auf dem amerikanischen Kontinent, fand aber auch weltweit zunehmend Akzeptanz. Dies zeigte sich deutlich hinsichtlich des Briand-Kellogg-Paktes. Hier wurde anfänglich argumentiert, es bestehe eine Pflicht zur Nichtanerkennung territorialer Veränderungen, die durch Verletzungen des Paktes erreicht wurden. Allerdings schwächte der Völkerbund 1938 die Doktrin insofern ab, als er die Anerkennung der Annexion Äthiopiens durch Italien in die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten verwies. Auch waren die Reaktionen auf die deutsche Annexion Österreichs und der Tschechoslowakei nicht einheitlich.

Nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einer Wiederbelebung der Stimson-Doktrin vor allem im Zusammenhang mit dem umfassenden Gewaltverbot in Artikel 2 (4) der UN-Charta. Aus der Rechtswidrigkeit der Annexion wird seither die Verpflichtung zur Nichtanerkennung abgeleitet. Ausdrücklich stellte dies der IGH in seinem Namibia-Gutachten von 1971 fest.⁷¹ Allerdings leitete der IGH die Pflicht der Staaten zur Nichtanerkennung aus den einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrats zur rechtswidrigen fortdauernden Präsenz Südafrikas in Namibia ab, so dass fraglich ist, ob es sich hierbei um eine generell zwingende Konsequenz aus dem Gewaltverbot handelt. Die Zweifel werden noch dadurch bekräftigt, dass der IGH auch im Ost-Timor-Fall nicht zu einer klaren Aussage über die Rechtswidrigkeit der Anerkennung der Jurisdiktion Indonesiens über Ost-Timor durch Australien kam.⁷² Dies wurde in einem abweichenden Votum durch Skubiszewski kritisiert, in dem er mit einer gewohnheitsrechtlichen Pflicht zur Nichtanerkennung argumentierte.⁷³

Die Annexion des östlichen Teils von Jerusalem wurde durch den Sicherheitsrat mit den Resolutionen 478 und 478 (1980) verurteilt und als null und nichtig bezeichnet. Die Mitgliedsstaaten wurden aufgefordert, diesen Akt nicht anzuerkennen und diplomatische Einrichtungen in Jerusalem zu schließen. Neben der Annexion unterfallen auch gewaltsam von dritten Staaten erzwungene Sezessionen der Stimson-Doktrin. So befasste sich der Sicherheitsrat mit der Ausrufung der Türkischen Republik Nordzypren am 15.11.1983. In seiner Resolution 541 (1983) erklärt er die Ausrufung für ungültig und ruft zu ihrer Rücknahme auf. Die Staaten werden aufge-

⁶⁴ A. Cassese, *International Law*, 2. Aufl., Oxford 2005, S. 341.

⁶⁵ UN-Doc. A/2625 (XXV) Annex, first principle.

⁶⁶ ICJ Reports 1986, S. 100, para. 188.

⁶⁷ UN-Doc. A/56/10, S. 115, para. 8.

⁶⁸ Vgl. J. Dugard, *Recognition and the United Nations*, Cambridge 1987.

⁶⁹ *Id.*, S. 342.

⁷⁰ W. Meng, *Stimson Doctrine*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, Amsterdam 2000, S. 690.

⁷¹ ICJ Rep. 1966, S. 16.

⁷² ICJ Rep. 1995, S. 90 ff.

⁷³ ICJ Rep. 1995, S. 262.

fordert, „not to recognize any Cypriot State other than the Republic of Cyprus“. In der Literatur wird zutreffend darauf hingewiesen, dass die Politik der Nichtanerkennung zum Scheitern des Sezessionsversuchs beigetragen hat.⁷⁴

Der ILC-Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit verpflichtet in Artikel 41 Absatz 2 zur Nichtanerkennung solcher Situationen.⁷⁵ Die ILC verweist neben den genannten diesbezüglichen Beispielen aus der Praxis zutreffend auf die Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts.⁷⁶ Eine Anerkennung wäre eine schwere Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines Volkes, das sein Selbstbestimmungsrecht ohne äußere Einmischung wahrnehmen können muss. Ausdrücklich wird in der Literatur vom Verbot der Beherrschung eines Volkes als der am stärksten konkretisierten Ausprägung des Selbstbestimmungsrechts ausgegangen,⁷⁷ so dass eine Anerkennung eines solchen Gebildes schon deshalb rechtswidrig wäre. Gerade die Fälle, in denen sich Staatenbildungen auf das Selbstbestimmungsrecht berufen, sind hinsichtlich der Anerkennung oftmals nicht unproblematisch. Das zeigte die Anerkennung Kroatiens durch Deutschland am 19.12.1991, die vielfach als übereilt bezeichnet wurde, weil das Land zu diesem Zeitpunkt noch nicht alle EG-Anerkennungskriterien erfüllt hatte.⁷⁸

Die UN folgte bezüglich der Krim ihrer vorherigen Praxis. Am 27.03.2014 nahm die Generalversammlung die Resolution 68/262 an, in der festgestellt wird, dass das am 16. März 2014 in der Autonomen Republik Krim und der Stadt Sewastopol abgehaltene Referendum von der Ukraine nicht genehmigt war und folglich keine Rechtswirkungen entfalten kann. Insbesondere bildet es keine Grundlage für irgendeine Änderung des Status der Autonomen Republik Krim oder der Stadt Sewastopol. Die Staatengemeinschaft wird aufgefordert, alle Handlungen zu unterlassen, die als Anerkennung eines solchen geänderten Status ausgelegt werden könnten. Die Resolution wurde mit großer Mehrheit angenommen (100:11:53). Das Ergebnis zeigt eine für die UN überraschend klare Ablehnung der Annexion.

4. Schlussbemerkung

Es ist nicht zu erwarten, dass die Übernahme der Krim durch Russland rückgängig gemacht wird, da die Bevölkerung überwiegend die neuerliche Zugehörigkeit zu Moskau befürwortet und die Abtrennung seinerzeit durch kommunistische Willkürpolitik erfolgte. Gleichwohl war die Annexion verbunden mit einer völkerrechtswidrigen Gewaltanwendung, die grundlegende Rechtsprinzipien verletzt und folglich von

der Staatengemeinschaft nicht akzeptiert werden kann. Aus Unrecht kann kein Recht entstehen. Folglich bedarf es Verhandlungen zwischen der Ukraine und Russland über eine Beilegung dieses Konflikts, der auch eine Entschädigung der Ukraine einschließen muss. Da sich die Ukraine gegenwärtig in einem Prozess des Zerfalls der Staatlichkeit und enormen wirtschaftlichen Schwierigkeiten gegenüber sieht, bedarf sie in den Verhandlungen der Unterstützung westlicher Staaten, die zugleich als Garantmächte für die Einhaltung des zu erreichenden völkerrechtlich abgesicherten Status der Krim fungieren müssten. Dies entspricht der Aufforderung der Resolution 68/262, sofort auf die friedliche Beilegung der Situation in Bezug auf die Ukraine auf dem Wege eines direkten politischen Dialogs hinarbeiten, Zurückhaltung zu üben, alle einseitigen Handlungen und hetzerische Rhetorik, die die Spannungen verschärfen könnten, zu unterlassen und sich bei den internationalen Vermittlungsbemühungen voll zu engagieren. Abgesichert werden müssen in diesem Zusammenhang auch die Rechte der Minderheiten, insbesondere der Krimtataren. Das Problem der Rückkehr und Entschädigung dieser Bevölkerungsgruppe, die von Stalin zwangsumgesiedelt wurde, wurde von der Ukraine nicht abschließend gelöst. Nunmehr haben die Russen, die zu Recht oder Unrecht für dieses Schicksal der Vertreibung verantwortlich gemacht werden, wiederum die Macht. Massive Auseinandersetzungen sind zu erwarten und sie kündigten sich Anfang Mai 2014 bereits an: etwa 5000 Krimtataren durchbrachen eine Kette russischer Polizisten an der Grenze zum ukrainischen Festland, um einem Anführer der Minderheit die Einreise auf die Krim zu ermöglichen.⁷⁹ Moskau wird somit auf der Krim mit einer weiteren Folgeerscheinung seiner imperialen Machtpolitik konfrontiert. Wenn es aber überhaupt wieder Glaubwürdigkeit hinsichtlich seiner „Menschenrechtserzwingungspolitik“ auf der Krim erreichen will, so ist die Wiedergutmachung gegenüber den Krimtataren und anderen Minderheiten auf der Krim ein hervorragendes Betätigungsfeld. ■

⁷⁴ R. Jennings/A. Watts, *Oppenheim's International Law*, Vol. I, 9. Aufl., London 1992, S. 130.

⁷⁵ UN-Doc. A/56/49 (Vol. I)/Corr. 4. Siehe dazu den Kommentar UN-Doc. A/56/10, S. 115, para. 12.

⁷⁶ *Id.*, para. 5.

⁷⁷ G. Nolte, a.a.O. (Fn. 24), S. 225.

⁷⁸ Vgl. M. Libal, *Limits of Persuasion, Germany and the Yugoslav Crisis, 1991–1992*, Westport 1997, S. 42.

⁷⁹ Welt am Sonntag, 04.05.2014, S. 1.

Die Ingewahrsamnahme nicht-staatlicher Kämpfer im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt

Christoph Schütz*

1. Der UNAMA-Bericht

Am 10. Oktober 2011 veröffentlichte die „United Nations Assistance Mission in Afghanistan“ (UNAMA) einen Bericht mit dem Titel „Treatment of Conflict-Related Detainees in Afghan Custody“. Dieser Bericht enthält Informationen über Misshandlungen an Insassen afghanischer Gefängnisse. Die Informationen basieren auf einer von Oktober 2010 bis August 2011 durch UNAMA vorgenommenen Befragung von 379 Insassen in 47 Gefängnissen, die sich in 24 (von 34) Provinzen Afghanistans befinden. 324 der 379 Insassen wurden durch den afghanischen Geheimdienst „National Directorate of Security“ (NDS) und die „Afghan National Police“ (ANP) wegen Vergehen/Verbrechen gegen die nationale Sicherheit (Taliban, potentielle Selbstmordattentäter, Hersteller von „Improvised Explosive Devices“ (IED) u. ä.) in Gewahrsam gehalten. NDS und ANP sind die maßgeblichen Sicherheitskräfte, die für die Ingewahrsamnahme und Befragung von Aufständischen und die Untersuchung von sicherheitsrelevanten Vorfällen, die im Zusammenhang mit der Situation vor Ort stehen, verantwortlich sind.¹

Als Ergebnis der Befragungen wurde im Bericht festgehalten, dass es in NDS- und ANP-geführten Gefängnissen zu Folter und Misshandlungen von Insassen gekommen ist, insbesondere während Verhören und Befragungen. Die Verhörmethoden entsprachen der internationalen Definition von Folter, wie sie in der „Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment“² (Artikel 1) konstatiert wird. Danach spricht man von Folter, wenn staatliche Offizielle einem Individuum in ihrer offiziellen Funktion ernsthafte physische und psychische Leiden zufügen, solche anordnen oder diese dulden, um Geständnisse oder Informationen zu erhalten oder zum Zwecke der Bestrafung oder Diskriminierung. Solche Praktiken verstoßen im Übrigen auch gegen das afghanische Recht.³

Die durchgeführten Foltermethoden umfassten ein breites Spektrum: für einen längeren Zeitraum Aufhängen an den Handgelenken an Ketten, die an der Wand oder Decke befestigt sind; Schlagen mit Gummischläuchen, Kabeln und Holzstöcken, insbesondere auf die Fußsohlen; Elektroschocks im Genitalbereich; Zwingen zu Zwangshaltungen (längeres Stehen); Herausreißen von Fingernägeln sowie sexueller Missbrauch.⁴

Die Führung der in Afghanistan operierenden multinationalen Sicherheitsmission „International Security Assistance Force“ (ISAF) reagierte daraufhin mit der Initiierung verschiedener Maßnahmen, welche die menschenwürdige Behandlung insbesondere im Rahmen von ISAF-Operationen oder sogenannten „gepartnerten“ Operationen (ISAF mit afghanischen Sicherheitskräften gemeinsam) in Gewahrsam genommener und anschließend an afghanische Hafteinrichtungen überstellter Personen zum Ziel hatten. Zunächst wurden Kräfte der Vereinigten Staaten (United States, US)⁵ und

ISAF angewiesen, die Übergabe von in Gewahrsam genommenen Personen an die NDS- und ANP-Gefängnisse zu verhindern, die in dem UNAMA-Bericht Erwähnung fanden, solange dort menschenunwürdige Zustände herrschten. Darüber hinaus sollten umgehend eingeleitete Maßnahmen und Projekte dafür Sorge tragen, dass sich die Haftbedingungen insbesondere in den afghanischen Gefängnissen deutlich verbesserten, in denen es zu Misshandlungen von Insassen gekommen war. Fernerhin war ein „Tracking“ und „Monitoring“, also die Überprüfung des Aufenthaltsortes und der Behandlung von Gewahrsamspersonen durch sogenannte „Regional Detention Oversight Teams“ (DOT) vorgesehen. Schließlich unterstützt ISAF die geplante Einrichtung einer Menschenrechtsüberwachungsstelle im afghanischen Geheimdienst NDS, der das Recht zum Zugang zu afghanischen Gefängnissen eingeräumt werden soll.⁶

Um die Gründe für die Reaktionen von ISAF auf den UNAMA-Bericht besser einordnen zu können und um zu verstehen, warum ISAF sich nicht auf den Standpunkt stellte, die Misshandlungen in afghanischen Gefängnissen durch Offizielle des afghanischen Staates tangierten ISAF nicht, sondern seien allein Angelegenheit des souveränen afghanischen Staates, lohnt ein Blick auf die rechtliche und tatsächliche Situation, wie sie sich bei der Ingewahrsamnahme von nicht-staatlichen Kämpfern (Aufständischen oder Taliban) in Afghanistan, insbesondere im Zusammenhang mit ISAF-

* Dr. Christoph Schütz ist Rechtsberater im Streitkräfteteam, Zentrum Innere Führung, Koblenz. Der Bericht ist in ursprünglicher Form erschienen, in: Dieter Weingärtner/Heike Krieger (Hrsg.), Streitkräfte und nicht-staatliche Akteure, 1. Auflage 2013, Reihe: Forum Innere Führung, Band 37, S. 83 ff.

¹ UNAMA, Treatment of Conflict-Related Detainees in Afghan Custody, 2010 (im Folgenden: UNAMA-Bericht), S. 1.

² Hierbei handelt es sich um eine Konvention der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1984, der bis September 2010 147 Parteien beigetreten sind (u. a. Afghanistan, Deutschland, USA, Großbritannien).

³ Artikel 29 der Verfassung Afghanistans lautet: „Niemand darf, auch nicht zur Wahrheitsfindung, eine Person foltern oder den Befehl dazu geben, selbst wenn sie strafrechtlich verfolgt, festgenommen, inhaftiert oder zu einer Strafe verurteilt worden ist.“ (Deutsche Übersetzung des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, http://www.mpipriv.de/files/pdf4/verfassung_2004_deutsch_mpil_webseite.pdf (16. Juli 2014).

⁴ UNAMA-Bericht, S. 3.

⁵ Die Misshandlungen durch ANP und NDS an Gefangenen sind geeignet, das sog. „Leahy Law“ zur Anwendung bringen zu lassen. Danach ist es den USA sinngemäß untersagt, Einheiten von Sicherheitskräften ausländischer Staaten mit Geld, Waffen oder Training zu unterstützen, wenn glaubhafte Beweise dafür vorliegen, dass diese Sicherheitskräfte grobe Menschenrechtsverletzungen begehen, es sei denn, der ausländische Staat ergreift geeignete Maßnahmen, die Täter zur Rechenschaft zu ziehen (vgl. UNAMA-Bericht, S. 5 f.).

⁶ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 15. November 2011 (BT-Drucks. 17/7748) auf die Kleine Anfrage (u. a.) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 27. Oktober 2011 (BT-Drucks. 17/7551), S. 3 ff.

Operationen, darstellt. Auch erscheint ein Blick auf die Haltung der Bundesrepublik Deutschland zur Frage der Inge-wahrsamnahme im Allgemeinen und zum UNAMA-Bericht im Besonderen von Interesse.⁷

2. Multinationale Rechtslage

2.1. Völkerrechtliche Grundlagen

2.1.1. Völkergewohnheitsrecht

Werden nicht-staatliche Kämpfer durch ISAF, afghanische Sicherheitskräfte oder durch beide gemeinsam in gepartner-ten Operationen in Gewahrsam genommen, müssen im Hin-blick auf eine menschenwürdige Behandlung der in Gewahr-sam genommenen Personen zunächst einmal völkerrechtlich verbindliche, menschenrechtliche Mindeststandards beachtet werden. Da in Afghanistan die Situation eines nicht-inter-nationalen bewaffneten Konflikts besteht,⁸ was nicht zuletzt die Generalbundesanwaltschaft in ihrem Einstellungs-beschluss im Verfahren gegen Oberst Klein auch für Nord-afghanistan ausdrücklich festgestellt hat,⁹ ist als Quelle der Geltung von Menschenrechten zunächst das humanitäre Völ-ker-gewohnheitsrecht zu nennen.

Nach dem humanitären Völkergewohnheitsrecht gelten im internationalen wie auch im nicht-internationalen bewaffne-ten Konflikt ausweislich der Studie des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (International Committee of the Red Cross, ICRC) zum Völkergewohnheitsrecht aus dem März 2005¹⁰ gewisse menschenrechtliche Mindeststandards in Bezug auf die Behandlung von außer Gefecht befind-lichen, in Gewahrsam genommenen Personen.¹¹ Danach müssen solche Personen mit Menschlichkeit behandelt wer-den und dürfen nicht aufgrund von Rasse, Hautfarbe, Ge-schlecht, Sprache, Religion oder Glauben, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstiger Stellung benachteiligt wer-den. Es bestehen darüber hinaus eine Reihe von Verboten, insbesondere die Verbote der vorsätzlichen Tötung, der Folter, der körperlichen Bestrafung, der medizinischen Ver-suche, der Vergewaltigung, der Sklaverei, der Zwangsarbeit und der Geiselnahme. Fernerhin ist der Einsatz menschlicher Schutzschilder untersagt ebenso wie willkürliche Freiheits-entziehung, zwangsweises Verschwindenlassen und Kollektivstrafen. Zudem ist eine Bestrafung ohne bestehendes Strafgesetz und ohne strafrechtliche Verantwortlichkeit ver-boten. Schließlich wird die Achtung religiöser Gepflogen-heiten und des Familienlebens durch die Studie als völkerge-wohnheitsrechtlich anerkannter Menschenrechtsstandard bei der Behandlung in Gewahrsam genommener Personen auf-geführt.

2.1.2. Gemeinsamer Artikel 3 der Genfer Abkommen und das Zweite Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen

Neben dem humanitären Völkergewohnheitsrecht kommen als Rechtsquellen für die Geltung menschenrechtlicher Mindeststandards im Zusammenhang mit der Inge-wahrsamnahme nicht-staatlicher Kämpfer zudem der gemein-

same Artikel 3 der Genfer Abkommen und das Zweite Zu-satzprotokoll zu den Genfer Abkommen in Betracht.¹² Diese beiden Rechtsquellen sind jedenfalls dann für die ISAF-Nationen, die die Genfer Abkommen beziehungsweise das Zweite Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen unter-zeichnet haben, verbindlich, wenn man davon ausgeht, dass die Nation, die im Rahmen einer ISAF-Operation eine Per-son in Gewahrsam nimmt, insoweit zumindest auch nationa-len Gewahrsam begründet und nicht ausschließlich einen ir-gendwie gearteten Gewahrsam der Vereinten Nationen (VN). Will man dies jedoch anders sehen, hätten der gemeinsame Artikel 3 der Genfer Abkommen und das Zweite Zusatzpro-tokoll keine Geltung, da die VN nicht Vertragspartner dieser Abkommen sind.

⁷ Zu einem ähnlichen Bericht über Folter in afghanischen Gefängnissen von Amnesty International vom 13. November 2007 nahm die Bundesre-gierung am 22. November 2007 wie folgt Stellung: „Die von Amnesty International den ISAF-/NATO-Staaten empfohlene Unterstützung rechtlicher und institutioneller Reformen in Afghanistan wird von Deutschland gemeinsam mit den NATO-Partnern und der internationa-len Gemeinschaft bereits geleistet. Die Menschenrechtslage in Afghanis-tan bleibt problematisch. Zwar wurden mit der Verfassung vom Januar 2004 und dem Beitritt Afghanistans zu internationalen Menschenrechts-konventionen die Voraussetzungen für einen effektiven Menschenrechts-schutz geschaffen. Doch mangelt es weiterhin an der Umsetzung. Den souveränen Staat Afghanistan darin zu unterstützen, selbst für den Schutz der Menschenrechte auf seinem Territorium zu sorgen, ist entscheidendes Motiv für den deutschen Afghanistan-Einsatz überhaupt. Die Bundesregierung ist sich aber auch des Umstandes bewusst, dass das Erreichen nachhaltiger Entwicklungen in diesem Bereich eine besonders große Herausforderung darstellt. Das von Amnesty International gefor-derte Moratorium bei der Überstellung von Personen an die afghani-schen Stellen ist nach Ansicht der Bundesregierung keine Lösung. Der Aufbau von parallelen Strafverfolgungs- und Strafvollzugsstrukturen in Afghanistan – auch nur vorübergehend – entspräche weder dem Geist des Afghanistan Compact noch dem Auftrag von ISAF. Ein Moratorium würde im Ergebnis dazu führen, dass eine Strafverfolgung von ISAF aufgegriffener Straftäter nicht mehr stattfände.“ (BT-Drucks. 16/7263, S. 16 f.).

⁸ Nach Artikel 1 des Zweiten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen (ZP II) von 1977 liegt ein nicht-internationaler bewaffneter Konflikt vor, wenn dieser im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei zwischen deren Streit-kräfte und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaff-neten Gruppen stattfindet, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebietes der Vertragspartei ausüben, dass sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durch-führen und das ZP II anzuwenden vermögen.

⁹ Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, Tötung von Zivilperso-nen bei militärischem Angriff, 3 BJs 6/10-4, 16. April 2010, in: NSTZ (2010), 581 ff.

¹⁰ Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Gewohnheitsrechtliche Regeln des humanitären Völkerrechts, März 2005, Regeln 87 ff.

¹¹ Nach Regel 47 der Studie des Komitees vom Internationalen Roten Kreuz ist eine außer Gefecht befindliche Person (a) jeder, der sich in der Gewalt einer gegnerischen Partei befindet, (b) jeder, der wegen Bewusstlosigkeit, Schiffbrüchigkeit, Verwundung oder Krankheit wehr-los ist und (c) jeder, der unmissverständlich seine Absicht bekundet, sich zu ergeben.

¹² Afghanistan hat das ZP II mittlerweile ratifiziert; vgl. Antwort der Bun-desregierung vom 15. November 2011 (BT-Drucks. 17/7748) auf die Kleine Anfrage (u. a.) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 27. Ok-tober 2011 (BT-Drucks. 17/7551), S. 7.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat im Zusammenhang mit der Beurteilung der Handlungen von Kosovo-Truppen (Kosovo Force, KFOR) in der sogenannten „Behrami/Saramati-Entscheidung“ zur Frage Stellung genommen, ob Maßnahmen von Streitkräften eines Truppenentsendestaates im Rahmen eines multinationalen Streitkräfteeinsatzes dem Truppenentsendestaat zuzurechnen sind. Im Ergebnis hat der EGMR die streitgegenständlichen Maßnahmen nicht dem Truppenentsendestaat, sondern den VN zugerechnet, da die VN die Organisation des Nordatlantikvertrags (North Atlantic Treaty Organization, NATO) durch eine entsprechende Resolution ermächtigt hätten, den multinationalen Einsatz der KFOR durchzuführen. Die NATO habe dementsprechend das operative Kommando der KFOR eingerichtet, welches bis zum Kommandeur der KFOR, dem wiederum die multinationalen Streitkräfte unterstellt gewesen seien, gereicht habe. Daher sei von einer effektiven operativen Befehlsgewalt der von den VN beauftragten NATO in Bezug auf die Durchführung des Einsatzes auszugehen, so dass die in Rede stehenden Maßnahmen trotz einer gewissen verbleibenden nationalen Entscheidungsgewalt der Truppenentsendestaaten über ihre Soldaten im Ergebnis den VN zuzurechnen seien.¹³

Das Verwaltungsgericht (VG) Köln hat in diesem Zusammenhang entschieden, dass diese Voraussetzungen bei der Übergabe von Piraten durch deutsche Kräfte an Kenia nicht vorgelegen hätten und die Übergabe somit als Akt deutscher Staatsgewalt anzusehen sei. Begründet hat es die Entscheidung damit, dass konkrete deutsche Befehle den Zurechnungszusammenhang zur Europäischen Union (EU) unterbrochen hätten. Der dadurch erzielte nationale Einflussrahmen habe dafür gesorgt, dass der Akt der Übergabe der Bundesrepublik Deutschland als nationaler Akt deutscher Staatsgewalt zuzurechnen sei.¹⁴ Übertragen auf die deutschen Ingewahrsamnahmen bei ISAF würde dies zumindest für die Übergabe der Gewahrsamspersonen an afghanische Kräfte genauso zu sehen sein, da eine solche Übergabe unter Genehmigungsvorbehalt des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) steht.¹⁵ Auch in Bezug auf die Festnahme und das Festhalten nicht-staatlicher Kämpfer durch deutsche Kräfte sprechen die besseren Gründe für die Annahme zumindest auch deutschen Gewahrsams, erfolgt beides doch auf der Grundlage einer umfangreichen noch darzustellenden nationalen Weisungslage und einer deutschen operativen Befehlsgewalt, die im Wege einer effektiven Kontrolle den nationalen Einfluss auf Ablauf und Durchführung der Ingewahrsamnahme regelmäßig entscheidend bestimmen.¹⁶

Geht man von der Begründung nationalen Gewahrsams bei der Ingewahrsamnahme von nicht-staatlichen Kämpfern in Afghanistan aus, müssen die Nationen, die die Genfer Konventionen und das Zweite Zusatzprotokoll unterzeichnet haben, die dort aufgestellten menschenrechtlichen Mindeststandards beachten. Diese ähneln zu einem großen Teil den schon dargestellten völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Anforderungen, indem sie die Notwendigkeit menschlicher und menschenwürdiger Behandlung von in Gewahrsam genommenen Personen unterstreichen und Verbote der Angriffe auf Leben, körperliches Wohlbefinden, Folter, Geiselnahme und Sklaverei in besonderer Weise hervorheben. Darüber hinaus bekennt sich gerade das Zweite Zusatzprotokoll zu

den Genfer Abkommen zu der Geltung bestimmter Verfahrensgarantien für die Verfolgung und Bestrafung solcher Straftaten, die mit dem bewaffneten Konflikt im Zusammenhang stehen. Zu nennen sind hier etwa die Unparteilichkeit der Gerichte, die Gewährung einer effektiven Verteidigung, die Unschuldsvermutung, das Anwesenheitsrecht während der Hauptverhandlung und der *nemo tenetur*-Grundsatz.

2.1.3. Internationale Menschenrechtsübereinkommen

Ob neben den dargestellten Rechtsquellen menschenrechtlicher Mindeststandards auch internationale Menschenrechtsübereinkommen, wie zum Beispiel die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) oder der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR), auf die der ISAF angehörigen Vertragspartner in Afghanistan Anwendung finden, ist im Ergebnis streitig. Anknüpfungspunkt für die Beurteilung der Anwendbarkeit bei beiden Abkommen ist insbesondere die Frage, inwieweit die Vertragspartner Hoheitsgewalt über Personen ausüben. Übt eine Nation Hoheitsgewalt über Personen aus, so ist sie bei der Behandlung dieser Personen an die Anforderungen der genannten internationalen Menschenrechtsübereinkommen gebunden. Übertragen auf die Situation in Afghanistan müsste die Anwendbarkeit der internationalen Menschenrechtsabkommen für deren Vertragspartner jedenfalls dann bei der Ingewahrsamnahme von Kämpfern anzunehmen sein, wenn man – wie soeben dargestellt – von einem nationalen Gewahrsam und damit auch von der Ausübung nationaler Hoheitsgewalt,

¹³ Vgl. EGMR, Behrami gegen Frankreich, 71412/01, und Saramati gegen Frankreich, Deutschland und Norwegen, 78166/01, 2. Mai 2007.

¹⁴ Vgl. VG Köln, Urteil vom 11. November 2011, Az: 25 K 4280/09; NZWehrR (2012), S. 84-87; JZ 67 (2012), S. 366-370.

¹⁵ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 29. August 2007 (BT Drucks. 16/6282) auf die Kleine Anfrage (u. a.) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 30. Juli 2007 (BT-Drucks. 16/6174), S. 7.

¹⁶ Nach der Völkerrechtskommission der VN soll im Unterschied zur „Behrami/Saramati-Entscheidung“ des EGMR für die Zurechnung von Handlungen entweder dem Truppenentsendestaat oder der internationalen Organisation das Merkmal „ultimate authority and control“ nicht ausreichend sein. Vielmehr sei für die Frage, wem eine Handlung zuzurechnen sei, maßgeblich, wer die „effective control“ ausübe (UN Doc. A/64/10 (2009), S. 19 bis 38); vgl. auch: A. Fischer-Lescano/L. Kreck, Piraterie und Menschenrechte, AVR 47 (2009), S. 481-524.

und nicht von einem internationalen VN-Gewahrsam ausgeht.¹⁷

Die Bundesregierung positioniert sich nicht eindeutig zur Frage der Anwendbarkeit internationaler Menschenrechtsübereinkommen im Auslandseinsatz, insbesondere in Afghanistan.¹⁸ Jedoch wird durch eine Stellungnahme gegenüber dem Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen aus dem Jahre 2005 zur Anwendbarkeit des IPBPR¹⁹ beziehungsweise durch Antworten auf Anfragen einiger Fraktionen und Abgeordneter²⁰ hinreichend deutlich, dass die Bundesregierung die internationalen Menschenrechtsübereinkommen unabhängig von der Frage, ob sie im Auslandseinsatz direkte Anwendung fänden, als Richtschnur des Handelns betrachtet, selbst wenn sie völkerrechtlich nicht verbindlich seien.

2.2. ISAF-Regelungen

Auf der Grundlage völkerrechtlicher Bindungen erfolgt die Ausgestaltung des ISAF-Auftrags insbesondere durch die Resolutionen des VN-Sicherheitsrates, den Operationsplan mit den „Rules of Engagement“ (ROE) und die interne Weisungslage. Dabei findet auch die Regelung der Ingewahrsamnahme nicht-staatlicher Kämpfer hinreichend Beachtung.

Beruhend auf Kapitel VII der VN-Charta legen die Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen UNSCR 1386 vom 20.12.2001 und die Folgeresolutionen, zuletzt UNSCR 2120 vom 10.10.2013, den ISAF-Auftrag fest und ermächtigen auch zur Ingewahrsamnahme nicht-staatlicher Kämpfer.

Nach Maßgabe der Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen haben die ISAF-Einsatzkräfte den Auftrag, die Staatsorgane Afghanistans bei der Aufrechterhaltung der Sicherheit im Einsatzgebiet zu unterstützen, so dass sowohl die afghanischen Staatsorgane als auch das Personal der Vereinten Nationen und anderes internationales Zivilpersonal ihre Tätigkeit in einem sicheren Umfeld ausüben können. Dabei kommen den ISAF-Einsatzkräften kein isoliertes Recht zur Festnahme und keine eigenen Strafverfolgungskompetenzen zu. Sie sind allerdings ermächtigt, alle zur Erfüllung des Mandates notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, sicherheitsbezogene Hilfe zu leisten und mithin zur Durchsetzung des Auftrages sowie erforderlichenfalls zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung einschließlich zur Nothilfe auch Personen vorübergehend festzuhalten.²¹

Der Operationsplan mit den einschlägigen RoEs sieht die Ingewahrsamnahme nicht-staatlicher Kämpfer ausdrücklich vor. Dabei trägt die Weisungslage bei ISAF, welche die Ingewahrsamnahme von Personen ausführlich regelt, sowohl den verbindlichen menschenrechtlichen Mindeststandards als auch der Unterstützerrolle ISAFs für afghanische Autoritäten ohne eigene Strafverfolgungskompetenzen in Afghanistan Rechnung. Letzteres kommt etwa dadurch zum Ausdruck, dass eine durch ISAF-Kräfte in Gewahrsam genommene Person so schnell wie möglich, spätestens jedoch nach 96 Stunden, an afghanische Sicherheitskräfte zu übergeben ist.²²

Im Hinblick auf menschenrechtliche Mindeststandards verlangt die ISAF-Weisungslage eine menschliche Behandlung der in Gewahrsam genommenen Person. Insbesondere sind Misshandlungen bei Festnahme und Befragung strengstens untersagt. Verantwortlich für die Einhaltung nationaler und

internationaler Regeln zum Schutz von Gefangenen ist der jeweilige Kommandeur, der die Verantwortung für die Festnahmeaktion trägt. Darüber hinaus muss jede Festnahme einer Person, der Ort der weiteren Verbringung und die Übergabe an afghanische Sicherheitskräfte dem ICRC gemeldet werden. Auch die in Gewahrsam genommene Person ist über den Grund ihrer Festnahme ebenso zu informieren wie dessen Familie. Letzterer muss darüber hinaus der Ort der Verbringung ihres Familienangehörigen zur Kenntnis gebracht werden.

Die tatsächliche Umsetzung der Ingewahrsamnahme nicht-staatlicher Kämpfer unter Berücksichtigung der dargestellten rechtlichen Bindungen stellt sich wie folgt dar.

ISAF führte bis in jüngerer Vergangenheit im Wesentlichen in Afghanistan gepartnerte Operationen durch, bei denen afghanische Sicherheitskräfte (Armee, Polizei), wenn sie gegen Aufständische vorgehen, durch ISAF unterstützt wurden, so dass in der überwiegenden Zahl der Fälle die Operationen ein „afghan face“ erhielten. Dies entspricht dem

¹⁷ Zum Teil wird gegen eine internationale Geltung der Paktrechte des IPBPR argumentiert, dass der IPBPR als Anknüpfungspunkt für seine Geltung auf „Gebiet und Hoheitsgewalt“ der Vertragspartner abstelle. Daher sei eine Geltung der Paktrechte außerhalb des Gebietes des jeweils handelnden Staates ausgeschlossen, da dieser im Ausland nicht über die territoriale Hoheitsgewalt verfüge. Vgl. hierzu: N. Wagner, Zu Grenzen des Menschenrechtsschutzes bei Auslandseinsätzen deutscher Streitkräfte, in: NZWehr (2007), 1-11 (7 ff.). Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen sowie der Internationale Gerichtshof in seinem Gutachten zu israelischen Sperranlagen aus dem Jahre 2004 sprechen sich für eine extraterritoriale Geltung des IPBPR aus. Dies wird auch in der Literatur überwiegend befürwortet mit dem Argument, dass es Sinn und Zweck des Paktes sei, einen lückenlosen Menschenrechtsschutz zu gewährleisten. Vgl. hierzu: C. Eick, Die Anwendbarkeit des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte bei Auslandseinsätzen der Bundeswehr, in: Festschrift für C. Tomuschat, Völkerrecht als Werteordnung, Kehl 2006, S. 131. Auch die extraterritoriale Anwendbarkeit der EMRK wird in der Literatur überwiegend bejaht. Als Argument wird im Wesentlichen angeführt, dass die EMRK ihren Anwendungsbereich an die Hoheitsgewalt eines handelnden Staates knüpfe; diese sei jedenfalls dann anzunehmen, wenn Streitkräfte einer Nation im Auslandseinsatz eine Person in Gewahrsam nehme und damit Hoheitsgewalt im Wege einer effektiven Kontrolle ausübe. Vgl. hierzu: A. Fischer-Lescano/L. Kreck, a.a.O. (Fn. 16), S. 486 ff. Verschiedentlich wird jedoch auch die Anwendbarkeit des IPBPR wie auch der EMRK, die beide für ihren Geltungsanspruch auf die Hoheitsgewalt des handelnden Staates abstellen, für Auslandseinsätze wie den ISAF-Einsatz abgelehnt, da die Regierung des Einsatzlandes lediglich unterstützt wird bei der Wiederherstellung der Sicherheit und Ordnung. Die Annahme der Ausübung der Hoheitsgewalt durch ISAF oder die truppenstellenden Nationen würde die Souveränität der Regierung des Einsatzlandes in Frage stellen. Vgl. hierzu: D. Weingärtner, Zur Geltung des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte und der Grundrechte im Rahmen von Auslandseinsätzen der Bundeswehr, in: D. Weingärtner (Hrsg.), Streitkräfte und Menschenrechte, Baden-Baden 2008, S. 84 f.

¹⁸ C. Krefß, Die moderne Piraterie, das Strafrecht und die Menschenrechte. Gedanken aus Anlass der deutschen Mitwirkung an der Seeoperation ATALANTA, in: D. Weingärtner (Hrsg.), Die Bundeswehr als Armee im Einsatz, Baden-Baden 2010, S. 95–123 (105).

¹⁹ UNHRC, CCPR/C/80/L/DEU, 26. November 2003.

²⁰ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 12. Juli 2010 (BT-Drucks. 17/2551) auf die Kleine Anfrage (u. a.) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 25. Mai 2010 (BT-Drucks. 17/1847), S. 2.

²¹ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 29. August 2007 (BT-Drucks. 16/6282) auf die Kleine Anfrage (u. a.) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 30. Juli 2007 (BT-Drucks. 16/6174), S. 2.

²² Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 12. Juli 2010 (BT-Drucks. 17/2551) auf die Kleine Anfrage (u. a.) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 25. Mai 2010 (BT-Drucks. 17/1847), S. 4.

VN-Mandat der ISAF-Kräfte, die generell auf eine assistierende Rolle festgelegt sind. Auf diesem Wege sollte erreicht werden, dass afghanische Sicherheitskräfte schrittweise erlernen, selbst für die Sicherheit in ihrem Land zu sorgen. Dementsprechend wurden auch Aufständische überwiegend in gepartnerten Operationen in Gewahrsam genommen mit der Folge, dass afghanische Kräfte während der Operation den Gewahrsam begründeten, lediglich assistiert durch ISAF-Kräfte. Ein isoliertes Festsetzen durch ISAF-Kräfte ist zwar grundsätzlich möglich, soll aber regelmäßig die Ausnahme sein, und eine Übergabe an afghanische Sicherheitskräfte hat möglichst schnell, spätestens nach 96 Stunden, zu erfolgen.²³ Im Hinblick auf das Ende des Jahres 2014 bevorstehende Ende der ISAF-Mission und das damit verbundene Ziel, bis dahin den afghanischen Sicherheitskräften die Sicherheitsverantwortung im eigenen Land vollständig zu übertragen, werden mittlerweile Gewahrsamsoperationen in Afghanistan zunehmend weniger mit ISAF-Beteiligung durchgeführt. Gewahrsamsoperationen durch ISAF und gepartnerter Operationen treten nunmehr zunehmend zugunsten von Operationen der afghanischen Sicherheitskräfte, die lediglich punktuelle Unterstützung und Unterstützung im Rahmen von Nothilfe durch ISAF erfahren, zurück.

3. Deutsche Rechtslage

Neben den dargestellten multinationalen rechtlichen Bindungen verlangen auch nationale Vorgaben Beachtung, die für die Bundesrepublik Deutschland innerhalb von ISAF eine spezifisch deutsche Position erkennen lassen. Dies gilt auch und vor allem für die Frage der Ingewahrsamnahme. Die deutsche Position hierzu wird in erster Linie durch das Grundgesetz, das Bundestagsmandat und die einschlägige Weisungslage bestimmt.

3.1. Geltung der Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte

Dabei ist die Geltung des Grundgesetzes mit den Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten außerhalb der Bundesrepublik Deutschland für nicht-deutsche in Gewahrsam genommene Personen nicht selbstverständlich.²⁴

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat sich zur Geltung der Grundrechte bei Sachverhalten mit Auslandsbezug unter anderem wie folgt geäußert:

„Der Geltungsumfang der Grundrechte im Allgemeinen wird von Artikel 1 Absatz 3 Grundgesetz (GG) bestimmt. Aus dem Umstand, dass diese Vorschrift eine umfassende Bindung von Gesetzgebung, vollziehender Gewalt und Rechtsprechung an die Grundrechte vorsieht, ergibt sich allerdings noch keine abschließende Festlegung der räumlichen Geltungsreichweite der Grundrechte. Das Grundgesetz begnügt sich nicht damit, die innere Ordnung des deutschen Staates festzulegen, sondern bestimmt auch in Grundzügen sein Verhältnis zur Staatengemeinschaft. Insofern geht es von der Notwendigkeit einer Abgrenzung und Abstimmung mit anderen Staaten und Rechtsordnungen aus. Zum einen ist der Umfang der Verantwortlichkeit und Verantwortung deutscher Staatsorgane bei der Reichweite grundrechtlicher Bindungen zu berücksichtigen. Zum anderen muss das Ver-

fassungsrecht mit dem Völkerrecht abgestimmt werden. Dies schließt freilich eine Geltung von Grundrechten bei Sachverhalten mit Auslandsbezügen nicht prinzipiell aus. Ihre Reichweite ist – so die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – vielmehr im Einzelfall unter Berücksichtigung von Artikel 25 GG aus dem Grundgesetz selbst zu ermitteln. Dabei können je nach den einschlägigen Verfassungsnormen Modifikationen und Differenzierungen zulässig oder geboten sein.“²⁵

Damit sind bei der Anwendbarkeit der Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte in Afghanistan Modifikationen und Differenzierungen denkbar. Im Hinblick auf Ingewahrsamnahmen durch deutsche Kräfte wird man das Erfordernis einer menschenwürdigen Behandlung allerdings grundsätzlich auch aus dem Grundgesetz herleiten können.²⁶ Abweichungen von Vorgaben des Grundgesetzes können jedoch etwa im Hinblick auf Artikel 104 Absatz 3 Satz 1 GG notwendig sein. Eine Geltung dieses grundrechtsgleichen Rechtes bei Ingewahrsamnahmen in Afghanistan hätte zur Folge, dass eine durch deutsche Kräfte in Gewahrsam genommene Person mit Ablauf des auf die Festnahme folgenden Tages einem Richter vorzuführen wäre. Dies würde die multinationale ISAF-Regelung einschränken, wonach eine Ingewahr-

²³ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 15. November 2011 (BT-Drucks. 17/7748) auf die Kleine Anfrage (u. a.) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 27. Oktober 2011 (BT-Drucks. 17/7551), S. 2.

²⁴ Eine ältere Auffassung folgert aus dem völkerrechtlichen Institut der Personal- und Gebietshoheit, dass der Staat zur Ausübung von Staatsgewalt durch Hoheitsakte nur gegenüber den im Staatsgebiet befindlichen Personen und Sachen befugt sei und daher eine Grundrechtsbindung nur im Inland anzunehmen sei. Vgl. hierzu: K. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III/1, München 1988, S. 1232 f. Fernerhin wird angenommen, dass eine grenzüberschreitende Anwendung der Grundrechte nur dann vorliege, wenn die deutsche Staatsgewalt eine regelmäßige Ausübung der Hoheitsgewalt vornehme, die einer innerstaatlichen Ausübung von Hoheitsgewalt vergleichbar sei. Vgl. hierzu: H. Krieger, Die gerichtliche Kontrolle militärischer Operationen, in: D. Fleck (Hrsg.), Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, Baden-Baden 2004, S. 223-250. Darüber hinaus wird in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des BVerfG vertreten, dass Geltung und Reichweite der Grundrechte bei Sachverhalten mit Auslandsbezug im Einzelfall aus dem jeweiligen Grundrecht in Verbindung mit Art. 25 GG, nach dem allgemeine Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts seien, ermittelt werden müssten. Vgl. hierzu: M. Baldus in: H v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, Kommentar zum Grundgesetz, Band 3, 6. Aufl. München 2010, Art. 87a Rn. 91. Zu ähnlichen Ergebnissen dürfte die Auffassung gelangen, die annimmt, das humanitäre Völkerrecht könne im Verhältnis zu den Grund- und Menschenrechten häufig das vorrangig zu beachtende Recht darstellen, da es einen sorgfältig erwogenen Kompromiss darstelle zwischen humanitären Aspekten und Erwägungen der militärischen Notwendigkeit. Vgl. hierzu: D. Lorenz, Der territoriale Anwendungsbereich der Grund- und Menschenrechte, Dissertation, Berlin 2005, S. 214 ff. Schließlich wird zum Teil für eine weitgehend uneingeschränkte extraterritoriale Geltung der Grundrechte plädiert. Sei der Soldat unbestritten an die Pflichten des Soldatengesetzes auch im Auslandseinsatz gebunden, so müsse dies erst recht für die elementaren Normen des Grundgesetzes gelten. Vgl. hierzu: M. Kutscha, Das Grundrecht auf Leben unter Gesetzesvorbehalt – ein verdrängtes Problem – *in memoriam* Hans Liskens, in: NVwZ 23 (2004), 801-804. Vgl. ausführlich zum Streitstand: D. Wiefelspütz, Der Auslandseinsatz der Streitkräfte und die Geltung der Grundrechte, in: UBWW (2007), S. 321-328.

²⁵ BVerfGE 100, 313. Bezugnehmend auf diese Rechtsprechung des BVerfG: Antwort der Bundesregierung vom 29. August 2007 (BT-Drucks. 16/6282) auf die Kleine Anfrage (u. a.) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 30. Juli 2007 (BT-Drucks. 16/6174), S. 2.

²⁶ Vgl. U. Sittard/M. Ulbrich, Neuer Anlauf zu einem Luftsicherheitsgesetz – Ein Schuss in die Luft?, in: NZWehrR (2007), S. 60-69.

sammahme im Zeitraum von 96 Stunden bis zur Übergabe an afghanische Kräfte möglich erscheint (s. o.).

Das Verwaltungsgericht (VG) Köln hat sich in seinem Urteil vom 11. November 2011 in Bezug auf die Anwendbarkeit des Artikels 104 Absatz 3 Satz 1 GG für eine modifizierte Anwendung der Vorschrift bei der Ingewahrsamnahme von Piraten durch deutsche Kräfte während der Operation Atalanta ausgesprochen. Ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts könne nicht davon ausgegangen werden, dass das GG eine Beteiligung Deutschlands an völkerrechtlich erwünschten Maßnahmen der Pirateriebekämpfung vereiteln wolle, indem es den Einsatz grundrechtlichen Vorgaben unterwerfe, deren Einhaltung auf Hoher See fernab vom deutschen Hoheitsgebiet schlechthin unmöglich wäre.²⁷

Übertragen auf die Situation bei ISAF sind daher Modifikationen und Differenzierungen bei der Anwendbarkeit des Artikels 104 Absatz 3 Satz 1 GG geboten. Da auch in Afghanistan eine Vorführung der in Gewahrsam genommenen Person in der durch das Grundgesetz vorgegebene Frist nicht immer möglich erscheint, muss Artikel 104 Absatz 3 Satz 1 GG dahingehend modifiziert zur Anwendung kommen, dass festgenommene Personen unverzüglich, also ohne schuldhaftes Zögern und so schnell, wie es eben möglich erscheint, den afghanischen Kräften zu übergeben sind und von dort einem Richter vorgeführt werden müssen.²⁸

3.2. Verfassungsrechtliche Legitimation und Bundestagsmandat²⁹

Im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Teilnahme der Bundeswehr an Auslandseinsätzen hat das Bundesverfassungsgericht am 12. Juli 1994³⁰ festgelegt und entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland sich mit ihren Streitkräften an bewaffneten Einsätzen der NATO zur Umsetzung von Beschlüssen des VN-Sicherheitsrates beteiligen darf. Die verfassungsrechtliche Legitimation ergibt sich aus Artikel 24 Absatz 2 GG, wonach sich der Bund zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen kann. Die Bundesregierung ist allerdings verpflichtet, für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte die – grundsätzlich vorherige – konstitutive Zustimmung des Deutschen Bundestages einzuholen. Form und Ausmaß der Beteiligung des Deutschen Bundestages ist nunmehr im Parlamentsbeteiligungsgesetz³¹ geregelt.

Das Bundestagsmandat definiert die Befugnisse der deutschen Streitkräfte nach innerstaatlichem Recht. Für Ingewahrsamnahmen nicht-staatlicher Kämpfer lässt sich die nationale Legitimation aus der Formulierung im aktuellen Bundestagsbeschluss herleiten, dass deutsche Kräfte alle erforderlichen Maßnahmen einschließlich der Anwendung militärischer Gewalt ergreifen dürfen, um das Mandat des VN-Sicherheitsrates durchzusetzen. Sie haben überdies das Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung. Sie dürfen bewaffnete Nothilfe zugunsten jedermann üben.³²

3.3. Deutsche Weisungslage

Auch die deutschen Weisungen und Befehle lassen die Ingewahrsamnahme nicht-staatlicher Kämpfer zu. Dabei finden

die dargestellten völker- und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen Beachtung.³³ Seit April 2007 gibt es dementsprechende detaillierte Vorgaben in Form von Weisungen zur Behandlung von Personen, die bei Auslandseinsätzen von deutschen Soldatinnen und Soldaten in Gewahrsam genommen werden.³⁴ Darin wird eine menschenwürdige Behandlung von in Gewahrsam genommenen Personen verlangt und unter anderem durch die Anordnung der menschenwürdigen Unterbringung, der ausreichenden Ernährung, der Versorgung mit Bekleidung, der ärztlichen Versorgung und der Achtung religiöser Sitten und Gebräuche sichergestellt. Darüber hinaus sind in Gewahrsam genommene Personen über den Grund ihrer Festnahme zu unterrichten. Es gelten fernerhin die Unschuldsvermutung und das Recht auf eine angemessene Verteidigung. Schließlich ist die Übergabe ausländischer Staatsangehöriger an Sicherheitskräfte aus Drittstaaten untersagt, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Beachtung menschenrechtlicher Mindeststandards nicht gewährleistet ist.³⁵

Das zuletzt genannte Verbot kommt bei der Übergabe von nicht-staatlichen Kämpfern an afghanische Sicherheitskräfte möglicherweise zum Zuge. Immerhin ist es in afghanischen Gefängnissen ausweislich des UNAMA-Berichtes zu Misshandlungen von Insassen gekommen. Ein geplantes Abkommen zwischen Deutschland und Afghanistan, das sicherstellen sollte, dass von deutschen Kräften an Afghanistan ausgehändigte Personen nach den für Afghanistan geltenden internationalen gewohnheitsrechtlichen und vertraglichen menschenrechtlichen Verpflichtungen behandelt werden und die Todesstrafe an ihnen nicht vollstreckt wird, ist bisher nicht zustande gekommen. Daher steht gegenwärtig jede Übergabe von Personen unter dem Entscheidungsvorbehalt des BMVg.³⁶ Doch selbst wenn ein solches Abkommen existieren würde, wäre es gleichwohl fraglich, ob eine Übergabe erfolgen dürfte. Zwar ist die völkerrechtlich verbindliche Zusicherung einer menschenwürdigen Behandlung grundsätzlich geeignet, etwaige Bedenken hinsichtlich der Einhaltung des völkerrechtlichen Mindeststandards auszuräumen. Dies

²⁷ VG Köln, Urteil vom 11. November 2011, Az.: 25 K 4280/09; NZWehrR (2012), S. 84–87; JZ 67 (2012), S. 366–370.

²⁸ Vgl. K. Stoltenberg, Auslandseinsätze der Bundeswehr im menschenrechtlichen Niemandsland, in: ZRP 41 (2008), S. 111–115.

²⁹ Grundlegend: Grundlagenbeschluss des Deutschen Bundestages vom 22. Dezember 2001 (BT-Drucks. 14/7930).

³⁰ BVerfGE 90 (286 ff.).

³¹ BGBI I 2005, S. 775 ff.

³² Vgl. Beschluss des Deutschen Bundestages vom 20. Februar 2014 (BT-Drucks. 18/436).

³³ Antwort der Bundesregierung vom 15. November 2011 (BT-Drucks. 17/7748) auf die Kleine Anfrage (u. a.) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 27. Oktober 2011 (BT-Drucks. 17/7551), S. 2 f.

³⁴ Befehl des Staatssekretärs Wichert vom 26. April 2007 zur Behandlung von Personen, die bei Auslandseinsätzen von deutschen Soldatinnen oder Soldaten in Gewahrsam genommen werden, mit Anlagen (Aufnahmeprotokoll, Belehrungsnachweis, Vernehmungprotokoll, Gesundheitsprotokoll, Protokoll bei Freilassung oder Übergabe).

³⁵ Vgl. zum Inhalt des Befehls von Staatssekretär Wichert: Antwort der Bundesregierung vom 29. August 2007 (BT-Drucks. 16/6282) auf die Kleine Anfrage (u. a.) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 30. Juli 2007 (BT-Drucks. 16/6174), S. 5.

³⁶ *Id.*, S. 7.

gilt allerdings dann nicht, wenn im Einzelfall zu erwarten ist, dass die Zusicherung nicht eingehalten wird oder eingehalten werden kann.³⁷

3.4. Tatsächliche Umsetzung

Bis April 2007, also bis zum Zeitpunkt des Erlasses der dargestellten detaillierten Vorgaben bezüglich der Ingewahrsamnahme von Personen durch deutsche Soldatinnen und Soldaten, wurden von deutschen Kräften 33 Personen in Gewahrsam genommen und afghanischen Kräften entweder übergeben oder wieder freigelassen (etwa weil der Verdacht, ein Angehöriger der Aufständischen zu sein, sich nicht bestätigte).³⁸

Seit April 2007 haben deutsche Kräfte in Afghanistan keine Personen mehr in Gewahrsam genommen.³⁹ Operationen mit Beteiligung von Bundeswehrsoldaten werden seitdem ausschließlich als Partnering-Operationen durchgeführt.⁴⁰ Werden dabei Personen in Gewahrsam genommen, geschieht dies durch die afghanischen Kräfte. Die deutschen Soldaten leisten dabei lediglich Unterstützung. Dies erklärt sich vor allem dadurch, dass seitens der Bundesrepublik Deutschland der Standpunkt vertreten wird, die Erfüllung von Gewahrsamsaufgaben in Afghanistan obliege in erster Linie den zuständigen afghanischen Stellen. Daher soll eine Ingewahrsamnahme von Personen im Rahmen von ISAF-Operationen mit deutscher Beteiligung möglichst gemeinsam mit hierzu befugten afghanischen Stellen erfolgen. Lediglich ausnahmsweise, wenn dies umständehalber ausgeschlossen sei, komme im Einzelfall eine Ingewahrsamnahme durch deutsche Soldatinnen und Soldaten in Betracht.⁴¹

Bezüglich der Ingewahrsamnahmen im Rahmen gepartneter Operationen liegen ebenfalls Zahlen vor. Bei Einsätzen afghanischer Sicherheitskräfte, die von September 2010 bis November 2011 mit Unterstützung der im Regionalkommando Nord eingesetzten Spezialkräfte der Bundeswehr durchgeführt wurden, wurden 118 Personen durch die zuständigen afghanischen Behörden zumindest vorübergehend festgesetzt (weitere Angaben zu Ingewahrsamnahmen durch afghanische Sicherheitskräfte bei sonstigen Operationen liegen nicht vor). 54 der 118 Festgehaltenen wurden demnach wieder freigelassen oder in ein Reintegrationsprogramm überführt. Die weitere Ingewahrsamnahme der verbleibenden 64 Personen erfolgte in einem Fall durch den afghanischen Geheimdienst NDS, in den anderen Fällen durch die ANP. Über Aufenthalt und Behandlung der Gewahrsamspersonen liegen keine Erkenntnisse vor.⁴² Im Zeitraum zwischen 2010 und März 2013 haben afghanische Sicherheitskräfte mit der Bundeswehr oder der deutschen Polizei in gepartnerten Operationen 301 Personen in Gewahrsam genommen.⁴³ Wie bereits im Rahmen der tatsächlichen Situation auf ISAF-Ebene angesprochen, gilt auch für die Bundeswehr, dass zunehmend gepartnerte Operationen zugunsten von durch afghanische Sicherheitskräfte durchgeführten Operationen in den Hintergrund treten, um zu gewährleisten, dass afghanische Sicherheitskräfte bis zum Ende der ISAF-Mission Ende des Jahres 2014 in der Lage sind, ohne Unterstützung von ISAF für die Sicherheit im eigenen Land zu sorgen.

4. Schlussbemerkung

Vor dem Hintergrund der soeben dargestellten rechtlichen und tatsächlichen Situation bei ISAF in Bezug auf die Ingewahrsamnahme von Personen lassen sich die eingangs dargestellten Reaktionen von ISAF auf die im UNAMA-Bericht aufgeführten Misshandlungen in afghanischen Gefängnissen plausibel erklären. ISAF war sehr daran gelegen, Maßnahmen zu treffen, um eine auch noch so indirekt geartete Verbindung von ISAF-Operationen zu den Misshandlungen in afghanischen Gefängnissen zu beenden und auch für die Zukunft zu verhindern. Immerhin erheben ISAF und die einzelnen Truppenentsendestaaten – wie bereits dargestellt – einen hohen Anspruch, was die menschenwürdige Behandlung von durch ISAF in Gewahrsam genommenen Personen angeht. Dazu passt jedoch nicht, dass Insassen in afghanischen Gefängnissen, die im Rahmen von ISAF-Operationen oder gepartnerten Operationen festgenommen und in afghanische Gefängnisse überführt worden sind, Misshandlungen erfahren. An der insoweit hervorgerufenen Besorgnis über diese Missstände konnte auch die Tatsache nichts ändern, dass die Misshandlungen in afghanischen Gefängnissen stattgefunden haben und damit in erster Linie dem souveränen afghanischen Staat zuzurechnen waren.

Allerdings ist zu konstatieren, dass die getroffenen Maßnahmen (noch) nicht den durchschlagenden Erfolg gebracht haben. So hat sich laut einem weiteren Bericht der UNAMA mit dem Titel „Treatment of Conflict-Related Detainees in Afghan Custody“ vom 20. Januar 2013 die Situation in afghanischen Gefängnissen noch nicht verbessert. Basierend auf einer Befragung von 635 Gefangenen in afghanischen Gefängnissen im Zeitraum zwischen Oktober 2011 und Oktober 2012 erläutert der Bericht, dass die relative Häufigkeit von Misshandlung an Insassen afghanischer Gefängnisse im Vergleich zur im Vorgängerbericht geschilderten Situation ähnliche Größenordnungen aufweist.

Gleichwohl sollte sich die internationale Staatengemeinschaft durch solche Zahlen nicht entmutigen lassen. Ein internationales Engagement in Afghanistan auch über das Ende der ISAF-Mission hinaus (etwa im Rahmen der geplanten Anschlussoperation „Resolute Support“) erscheint nicht nur vor dem Hintergrund, Afghanistan zu einem verlässlichen Partner der internationalen Sicherheitspolitik zu machen, sondern auch mit Blick auf die Situation der in Afghanistan lebenden Menschen von essentieller Bedeutung. ■

³⁷ BVerfG, 2 BvR 1996/07, 20. Dezember 2007; BVerfG, 2 BvR 253/04, 8. August 2004.

³⁸ Antwort der Bundesregierung vom 12. Juli 2010 (BT-Drucks. 17/2551) auf die Kleine Anfrage (u. a.) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 25. Mai 2010 (BT-Drucks. 17/1847), S. 4.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Antwort der Bundesregierung vom 15. November 2011 (BT-Drucks. 17/7748) auf die Kleine Anfrage (u. a.) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 27. Oktober 2011 (BT-Drucks. 17/7551), S. 2.

⁴¹ *Id.*, S. 7.

⁴² *Id.*, S. 2.

⁴³ Antwort der Bundesregierung vom 15. März 2013 (BT-Drucks. 17/12781) auf die Kleine Anfrage (u. a.) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucks. 17/12492), S. 3.

Bericht über die Tagung des Deutschen Roten Kreuzes: „Verbreitung der Genfer Konventionen“, Tagung der Offiziere der Streitkräfte und Rechtsreferendare, 06. bis 07. März 2014 in Münster

Nino Kurdadze*

Am 6. und 7. März 2014 fand am Institut des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) für Bildung und Kommunikation in Münster eine Tagung zum Thema „Verbreitung der Genfer Konventionen“ statt. Die Veranstaltung richtete sich an Offiziere der Streitkräfte und Rechtsreferendare. Sie wurde von den DRK-Landesverbänden Nordrhein und Westfalen-Lippe in Zusammenarbeit mit der Justizverwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen sowie dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum organisiert. Ziel der Veranstaltung war die Verbreitung von Kenntnissen über das humanitäre Völkerrecht.

Die Tagung wurde durch Begrüßungsworte der Vizepräsidentin des DRK-Landesverbandes Westfalen-Lippe, Nilgün Özel, des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalen, Thomas Kutschaty, und des Vorsitzenden des Vorstandes des DRK-Landesverbandes Nordrhein, Hartmut Krabs-Höhler, eröffnet. Zu Beginn der Veranstaltung wurden die Aufgaben und Prinzipien des DRK dargestellt, wobei die wichtige Rolle der Verbreitung von Kenntnissen über das humanitäre Völkerrecht besonders betont wurde. Wie von Herrn Kutschaty angedeutet, zeigen die DRK-Landesverbände Nordrhein und Westfalen-Lippe ein „nachhaltiges Engagement“ für die Verbreitung von Kenntnissen über das humanitäre Völkerrecht. Ein Beispiel dafür sei die hier dargestellte Tagung. Der erste Vortrag zum Thema „150 Jahre Genfer Konventionen“ wurde von dem Landeskonventionsbeauftragten der DRK-

Landesverbände Nordrhein und Westfalen-Lippe, Dr. Sascha Rolf Lüder, gehalten. Der Referent gab relevante Informationen von der Entstehungsgeschichte des humanitären Völkerrechts bis zur Internationalen Strafgerichtsbarkeit.

Im Anschluss an den Eröffnungsvortrag folgte ein Referat zum Thema „Einführung in das humanitäre Völkerrecht im Lichte aktueller Herausforderungen“. Charlotte Lülff, wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFHV, erörterte wesentliche Aspekte des humanitären Völkerrechts wie die historische Entwicklung und die fundamentalen Grundprinzipien des humanitären Völkerrechts, Konfliktypen, Methoden und Mittel der Kriegsführung oder Akteure im humanitären Völkerrecht. Der Vortrag war eine gute Grundlage für die weiteren Beiträge, die sich mit einzelnen Aspekten, weiteren Entwicklungen und Problemfeldern des humanitären Völkerrechts beschäftigten.

Ein weiterer Vortrag befasste sich mit den Einzelaspekten des humanitären Völkerrechts und der Arbeit des Roten Kreuzes. Er wurde von der Referentin des DRK-Generalsekretariats, Team Internationales Recht/Internationale Gremien, Dr. Stefanie Haumer, gehalten. Sie berichtete über die wesentlichen Punkte des humanitären Völkerrechts und die Arbeit des Roten Kreuzes sowie über die Problematik der Umsetzung des humanitären Völkerrechts und der wirksamen Mechanismen.

Anschließend sprach Prof. Dr. Hans-Joachim Heintze, Professor am IFHV, zu den Tendenzen bei der Durchsetzung von Kin-

derrechten in bewaffneten Konflikten. Dabei wurden die Problemfelder in ihren Bezügen zu diesem Thema dargelegt und anhand vieler Beispiele diskutiert.

Auch das Völkerstrafrecht war Gegenstand der Tagung. Dr. Haumer berichtete über die wesentlichen Aspekte des Völkerstrafrechts wie zum Beispiel über völkerrechtliche Straftaten, Quellen, internationale Strafrechtstribunale oder den Internationalen Strafgerichtshof und seine Zuständigkeit.

Im letzten Vortrag der Tagung kam ein Rettungsassistent zu Wort. Anhand eigener spannender praktischer Erfahrungen berichtete er über seine Auslandseinsätze.

Der zweite Tag widmete sich vollständig dem praktischen Teil – der Durchführung eines Moot Court basierend auf einem Fall des Internationalen Strafgerichtshofs (ISStGH). Die Teilnehmer bearbeiteten einen Fall und wurden dafür in drei Arbeitsgruppen aufgeteilt: Ankläger, Verteidiger, Richter. Aufgabe war es, eine mündliche Verhandlung nachzustellen. Solch ein praktisches Szenario bot den Teilnehmern die Möglichkeit, ihr theoretisches Wissen in die Praxis umzusetzen und zu erleben, wie ein Prozess beim ISStGH aussehen kann.

Das Schlusswort, gehalten von Dr. Lüder, diente der Bewertung der zweitägigen Tagung.

Dieser Kurs ist Teil der Verbreitungsarbeit des Deutschen Roten Kreuzes zum Humanitären Völkerrecht. Er widmet sich den wichtigsten Aspekten, wobei theoretisch-wissenschaftliche Debatten wie auch praktische Erfahrungen berücksichtigt werden. ■

* Nino Kurdadze ist Praktikantin am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum. Sie studiert den Postgraduiertenstudiengang „Master of Peace and Security Studies“ am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

18. Seerechtsseminar „Legal Dimensions of Maritime Operations“, 10. bis 14. März 2014 in Bremerhaven

Timothy Trollope*

Vom 10. bis zum 14. März fand das inzwischen 18. Seerechtsseminar „Legal Dimensions of Maritime Operations“, im Taktikzentrum der Marine Bremerhaven (TZM) unter der Leitung von Prof. Dr. Wolff Heintze statt. Die diesjährige Veranstaltung trug den Titel „Rules of Engagement (RoE) – Interface of Politics, Law and

Military Operations“. Unter den Teilnehmern befanden sich Soldatinnen und Soldaten verschiedenster Nationen (Großbritannien, Kanada, Niederlande, Österreich, Dänemark, Belgien), Mitglieder der deutschen Justiz- und Verteidigungsministerien sowie Studenten und Lehrstuhlmitarbeiter der Europa-Universität Viadrina.

Neben den Vorträgen gab es sowohl einen Workshop als auch die Simulation eines fiktiven Einsatzes, bei dem gemischte Gruppen mit jeweils zivilen und militäri-

* Timothy Trollope ist Student der Internationalen Beziehungen (B.A.) an der Technischen Universität in Dresden.

schen Teilnehmern mit verschiedenen Gefahrensituationen auf See konfrontiert wurden. Diese bestanden aus Minenräumungsoperationen, der korrekten Einrichtung von maritimen Ausschlusszonen und aus Niedrigflieger-Szenarien¹. Eingeleitet wurde das Seminar von Prof. Heintschel von Heinegg, der die Seminarteilnehmer zunächst mit dem nötigen juristischen Grundwissen über das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) von 1982 ausstattete.

Anschließend sprach Regierungsdirektor Althaus aus dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) in seinem Vortrag über „Rules of Engagement“ im Rahmen von EU- und NATO-Missionen. Er erläuterte nicht nur politische (Gewaltanwendung nur im gewünschten Rahmen), militärische (Zielerreichung) und juristische Dimensionen (Vereinbarkeit mit dem Recht) von RoEs und ihr Verhältnis zum Völkerrecht, sondern wies darüber hinaus auch auf die Schwierigkeiten hin, die bei der Herstellung von gemeinsamen RoEs mit NATO-Partnern entstehen. Er erläuterte, dass die beiden bereits 2009 mit einem „Caveat“ belegten NATO RoEs 421 „Hostile Intent“ und 422 „Hostile Act“ über das deutsche Selbstverteidigungskonzept hinausgingen und auf Bündnisebene ein mit der amerikanischen Definition übereinstimmendes Niveau schaffen. Das unterschiedliche Verständnis von RoEs ließ sich auch anhand der Definitionen erkennen. Während Althaus RoEs als „directives to military forces that define circumstances, conditions, degree and manner in which force, or other actions which might be construed as provocative, be applied“ bezeichnete, definierte Henseler selbige als „clarification of expectations up and down the chain of command as to when US forces should use force“. Demzufolge unterscheidet sich die deutsche Auffassung, die RoEs als Rahmen der zulässigen Gewaltanwendung betrachtet, von der eher instrumentellen Perspektive der Amerikaner. Nach dieser Einführung beleuchtete Prof. Sean Henseler, der neben seiner weitreichenden Einsatzerfahrung (u. a. Desert Shield, Desert Storm, Iraqi Freedom) eine Professur für Einsatzrecht am U.S. Naval War College² innehat, das Verhältnis von Völkerrecht zu unbemannten maritimen Fahrzeugen oder „unmanned maritime systems“ (UMS).

Kernfragen des Vortrages waren zum einen, ob unbemannte Wasserfahrzeuge als Schiffe, Kriegsschiffe oder „non-vessels“ zu klassifizieren sind. Zum anderen ist allerdings fraglich, welchen völkerrechtlichen Status sie in Friedenszeiten im Hinblick auf navigatorische Rechte genießen. Dadurch, dass unbemannte maritime Systeme sowohl die

Kosten und die Risiken als auch die physische und psychische Belastung von Einsatzkräften reduzieren, werden sie in modernen Armeen in Zukunft wohl nicht nur an „dull, dirty & dangerous“-Missionen beteiligt sein, sondern auch komplexere militärische Aufgaben wahrnehmen.

In der Literatur lassen sich momentan drei Positionen zum Rechtsstatus von UMS erkennen. Einige Autoren klassifizieren UMS als Schiffe, andere stufen sie als Gerät beziehungsweise „non-vessel“ ein. Die dritte Position befürwortet eine Entscheidung des Rechtsstatus von Fall zu Fall. Der bereits bestehende völkerrechtliche Rahmen reicht vor allem aufgrund des Fokus auf bemannte Wasserfahrzeuge (Art. 94 (2) und (4) SRÜ) nicht aus, um Rechtssicherheit bei der Nutzung dieser Fahrzeuge zu gewährleisten. In den Workshops während des Seminars lehnten sich die Teilnehmer vornehmlich an Artikel 19 (2) lit. f SRÜ an und bejahten die Rechtmäßigkeit der Nutzung von UMS als „militärisches Gerät“, also als Bestandteil des „normal operating mode“ bei der Transitspassage. Fraglich ist jedoch, ob sich UMS überhaupt angesichts ihrer rasant wachsenden Anwendungsbereiche in den Streitkräften der Zukunft und ihrer zunehmenden Größe sowie Grad der Operationsautonomie unter den Begriff des „militärischen Gerätes“ subsumieren lassen.

Angesichts der ungeklärten völkerrechtlichen Lage hat sich die U.S. Navy daher entschieden, UMS zunächst einen eigenständigen Status zu verleihen, nämlich den eines „sovereign immune craft“. Nach der US-Doktrin besitzen „unmanned surface vehicles“ (USV) und „unmanned underwater vehicles“ (UUV)³ eigenständige Navigationsrechte und dürfen von größeren Schiffen zu Wasser gelassen werden, sofern das Absetzen mit dem jeweiligen anwendbaren Navigationsregime vereinbar ist. Dr. Robert Frau war an dieser Stelle der Auffassung, dass eine Einstufung von UMS als Kriegsschiffe im Zuge der weitreichenden navigatorischen Rechte, die mit diesem Status einhergehen, weitaus vorteilhafter wäre als die Erschaffung eines neuen, rechtlich unklaren Status⁴.

An dieser Stelle wurde den angehenden Juristen eindrucksvoll bewusst, welche dynamischen Prozesse der Staatspraxis der Bildung von Völkerrecht zugrunde liegen. Prof. Heintschel von Heinegg nutzte den Anlass des Vortrages daher auch, um nachdrücklich an das BMVg zu appellieren, baldig Stellung zum Rechtsstatus von UMS zu nehmen.

Nach einem kurzen Exkurs zur Zulassungsproblematik von Drohnen in Deutschland referierte Prof. Heintschel von Heinegg dann über den Unterschied zwischen Blo-

ckaden, no-fly Zonen und Ausschlusszonen sowie deren Bedeutung im Völkerrecht.

Auch wenn Ausschlusszonen ein legitimes Mittel der maritimen Kriegsführung darstellen, haben sie unabhängig von ihrer Bezeichnung und ihrem Umfang keinen Einfluss auf die Anwendbarkeit von (humanitärem) Völkerrecht in diesen Bereichen des Meeres und des Luftraums. Nichtsdestotrotz sollten sie sorgfältig nach ihrem Zweck benannt werden und nur in Ausnahmesituationen Anwendung finden. Staaten wie China nutzen bereits eine uneinheitliche Staatspraxis zur Durchsetzung ihrer territorialen Ansprüche wie zum Beispiel im Südchinesischen Meer⁵.

Im Anschluss diskutierten die Seminarteilnehmer dann, in welchem Umfang Staaten Minen in Meerengen, die der internationalen Schifffahrt dienen, legen dürfen. Da das Recht auf Transitsdurchfahrt für Drittstaaten „shoreline to shoreline“ besteht, bestanden hier vor allem auf amerikanischer Seite Zweifel daran, ob Küstenstaaten den Teil der Meerenge, der zu ihrem Küstenmeer gehört, mit kontrollierten Minen⁶ bestücken dürfen. Dem Iran wäre es zum Beispiel möglich, seinen Teil der Straße von Hormus umfangreich zu verminen und den Schifffahrtsverkehr zur Nutzung südlicherer Routen zu zwingen. Würde sich Oman dann ähnlich verhalten, wäre die Straße von Hormus in der Folge praktisch für den internationalen Schiffsverkehr geschlossen.

Aufseiten der einsatzerfahrenen Soldatinnen und Soldaten bestand Konsens darüber, dass sowohl Kontaktminen als auch kontrollierte Minen bei der Durchführung einer Transitsdurchfahrt durch zum Beispiel die Straße von Hormus neutralisiert werden dürfen, der Küstenstaat von einer solchen Minenräumung jedoch umgehend in Kenntnis gesetzt werden sollte.

Den vierten und letzten Seminartag leitete Tassilo Singer von der Europa-Universität Viadrina mit einem Vortrag über die rechtlichen Probleme, die sich bei dem Einsatz privater Sicherheitskräfte (PMSC) auf See ergeben, ein. Der Einsatz privater Sicherheitskräfte an Bord von Schiffen ist in einer

¹ Sogenannte „Low Slow Flyer“.

² U.S. Naval War College, Maritime Staff Operators Course.

³ Die beiden US-amerikanischen Kategorien von UMS.

⁴ Vgl. R. Frau, Regulatory Approaches to Unmanned Naval Systems, in: International Law of Peace and War, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 25 (2012), S. 84–91.

⁵ <http://cg.chineseembassy.org/fra/fyrth/t1126907.htm>.

⁶ Artikel folgt hier der Einstufung des NWP 1-14M, Paragraph 9.2.1. Current Technology.

Reihe von „codes of conduct“ und „best practices“, allen voran „Best Management Practices Version 4“⁷ der International Maritime Organisation, geregelt. Dennoch offenbarte ein von Singer durchgeführter Rechtsvergleich (Indien, Italien, Deutschland, Dänemark) erhebliche Unterschiede bei den Zulassungsvoraussetzungen und staatlichen Kontrollbefugnissen zwischen den Staaten, beispielweise beim „vetting“⁸ von privaten Sicherheitskräften auf See. Aufgrund der weitreichenden Implikationen, die ein Fehlverhalten privater Sicherheitskräfte für die Durchfahrtsrechte von Handelsschiffen haben könnten, empfahl Singer an dieser Stelle die Entwicklung von einheitlichen und rechtsverbindlichen „RoEs“ für das Verhalten von PMSCs. Am Vormittag des letzten Seminartages übernahm ein Teil der Studenten dann die Rolle der befehlshabenden Offiziere an Bord einer Fregatte, während die anderen Teilnehmer als Rechtsberater fungierten. Im Vordergrund dieser taktischen Simulation standen insbesondere das gestufte Vorgehen bei der Identifikation von Fischerbooten und Luftfahrzeugen, die eventuell eine Gefahr für das Kriegsschiff und seine Besatzung darstellen könnten. Unter dem Druck eines sich mit 300 km/h in der Straße von Hormus von iranischer Seite nähernden Flugobjektes, das den Funkkontakt der Brücke nicht erwiderte, ließ sich so mancher studentische Schiffsführer zu

einem Abschluss verleiten. Hier zeigte sich deutlich, welche Rolle Rechtsberater idealerweise einnehmen sollten. Anstatt Handlungsanweisungen zu formulieren, besteht ihre Aufgabe darin, dem Kommandanten eine Reihe möglicher Vorgehensweisen zu eröffnen.

Abschließend berichtete der 1. Schiffseinsatzoffizier der Fregatte Niedersachsen, Tim Klusmann, über einen von Juli bis Dezember 2013 abgeleiteten Einsatz im Rahmen der EU Mission Atalanta am Golf von Aden und vor der somalischen Küste. Neben Pirateriebekämpfung im „internationally recommended traffic channel“ (IRTC) und der Ausbildung lokaler Marinesoldaten (Puntland Maritime Force) berichtete Klusmann von den umfangreichen „pattern-of-life“-Analysen, die unter der Verwendung modernster Kommunikations- und Informationstechnologie durchgeführt werden. Der Grad der Informationsdichte faszinierte die Teilnehmer, denn den dort operierenden Einheiten sind dank Satellitentechnik nicht nur die von den Piraten genutzten Schiffe, PKWs und Unterkünfte bekannt, sondern auch der genaue Umfang der an Land gelagerten Ausrüstung. Unbekannte Fischerboote und deren Besatzung werden im Rahmen sogenannter „friendly approaches/boarding“ angehalten und in eine umfangreiche Personendatei aufgenommen.

Der starke Rückgang der Piratenangriffe auf zuletzt sieben Angriffe im Jahr 2013⁹

ist nicht zuletzt auf diese Art der effektiven Einsatzführung durch Informationsüberlegenheit zurückzuführen. Klusmann legte aber auch dar, dass es sich bei Piraterie um ein höchst dynamisches Geschäftsmodell handelt, das in Abwesenheit tiefergehender Lösungsansätze und nach Ende der Anti-Piraterie-Einsätze wieder „lukrativ“ werden könnte.

Das Seminar fand seinen Abschluss mit einem „friendly boarding“ der Fregatte Niedersachsen durch die Seminarteilnehmer, denen im Rahmen einer Schiffsführung die Schiffstechnik erklärt wurde. Angehenden wie versierten Völkerrechtlern und Praktikern bot das Seerechtsseminar sowohl eine leicht verständliche Einführung in das Seerecht an sich als auch einen horizontweiternden Einblick in die wichtigsten aktuellen Entwicklungen in diesem Rechtsgebiet. Aufgrund der personellen Zusammensetzung des Seminars ermöglichte es interdisziplinäres Arbeiten an der Schnittstelle von Völkerrecht, Politik und militärischer Praxis – eine Kombination, von der nicht zuletzt jeder einzelne Teilnehmer profitierte. ■

⁷ Best Management Practices for Somalia Based Piracy Version 4, August 2011.

⁸ Deutsch: Durchführen einer amtlichen Sicherheitsüberprüfung.

⁹ <http://eunavfor.eu/key-facts-and-figures>.

„Global Cooperation in Transitional Justice: Ambiguities, Paradoxes and Possibilities“, Käte-Hamburger-Kolleg Essen, Global Cooperation Research, 2–3 April 2014 at the University of Duisburg

Katharina Behmer / Charlotte Lülff*

What are the ambiguities, paradoxes and possibilities of global cooperation in transitional justice? Does transitional justice do any good in the name of peace? How is transitional justice perceived and/or responded to by different stakeholder groups on local, national and global level? These and similar questions have been discussed during the interdisciplinary two day workshop „Global Cooperation in Transitional Justice: Ambiguities, Paradoxes and Possibilities“, held at the Centre for Global Cooperation Research (Käte Hamburger Kolleg) in Duisburg from 2 – 3 April 2014. Speakers of the five panels included Research Fellows from the Käte Hamburger

Kolleg Duisburg/Centre of Global Cooperation (Dr. Jaroslava Gajdosova, Dr. Birgit Schwelling, Dr. Abou Jeng and Dr. Noemi Gal-Or) as well as national and international guests from Phillips-Universität Marburg (Prof. Dr. Susanne Buckley-Zistel), Humboldt-Universität to Berlin (Dr. Anne K. Krüger), Justus-Liebig-Universität Gießen (Dr. Ignaz Stegmiller), Käte Hamburger Kolleg Bonn (Dr. Joachim J. Savelsberg) as well as University of Bern (Stephen Scheuzger) and the Syrian Centre for Political and Strategic Studies in Washington, D.C. (Radwan Ziadeh). The conference was introduced by Prof. Dr. Claus Leggewie, who emphasized the inter-

disciplinary character of the workshop.

The speakers approached the topic from different interdisciplinary perspectives including a critical, actors-centered and historically comparative socio-political approach as well as an international criminal and human rights law perspective.

For instance, the first panel on „Global/Local Interrelatedness“, chaired by Rainer Baumann, started a presentation on „Local and Global Spaces of Transitional Justice“

* Katharina Behmer and Charlotte Lülff are working as research associates at the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict (IFHV) at Ruhr University Bochum.

by Prof. Buckley-Zistel. Focusing on a critical approach to transitional justice, she highlighted the importance of the local and questioned the global dissemination of transitional justice as a „mantra“ – which often lacks the inter-connectedness between the local and the global. Transitional justice, nowadays, seems to be the rule rather than the exception. Hence, she claimed the importance of transitional justice from below – reminding the audience that transnational and global involvement is being criticized. For instance, the concepts used by foreign actors are often perceived as superficial, although most approaches draw on human rights as a source. Transitional justice thus seems to be enshrined in the rule of law and cultures of justice. However, Buckley-Zistel asked whether this remains a phenomenon – on theoretical level, based on literature rather than on experiences in practice. The application, she cautioned, lacks an effective toolbox. According to her, this steamed from the fact that consecutive norms are not adaptive to other societies. Which again reminds us of the relation between “the local” as opposition to the global (spatial theory) and “the global”, defined as the dominance of one particular locality over another. In post-colonial studies, Buckley-Zistel recalled, the local has always been the authentic, the real and/or the lived. With reference to critical geography and Brian Masumi, both concepts are reinforcing each other; the global construction of the local and the local construction of the global. Against this background, Buckley-Zistel cautioned about the power structures at play as this way of “othering” is mutually exclusive.

In response to the first presentation, Prof. Dr. Tobias Debiel cautioned that transitional justice cannot be implemented as a blue print. Moreover, its roots in theory could not stand against practice. This was further emphasized by Dr. Anne Krüger, who underlined, that a global norm needs to be enacted locally. The question, however, which and when a locality becomes dominant and therewith global, is debated highly controversial.

Another approach was presented by Dr. Jaroslava Gajdosova, on “Global and Local Enactment of Transitional Justice and Memory”. Her research focused on post-communist transition. Through several case studies Gajdosova intended to highlight the different concepts and understandings of democracy and justice in the newly independent societies. Furthermore, she focused on potentially common ways on how societies commemorate trauma, experience injustice and deal with transition. However, leadership in dealing with collective memories of post events highly depends on the

ideological premises of the actors involved, for example it differs between anti-communist and reform communists. As different countries go through different modalities of communist regimes, societies establish divergent memories, observable through participatory spaces as for instance open public debates. In spite of the various forms of experiences, a common perception in the different case studies of societies suffering from past oppressive regimes was the nostalgic morning of the societies.

In addition to this, the second panel “Global Epistemic Communities and Actors”, chaired by Silke Weinlich, focused on different theoretical approaches towards transitional justice. In the first presentation on “Transitional Justice - The Emergence of a new Epistemic Community” Dr. Krüger asked, how the norm of transitional justice had become so powerful and important. Her approach follows the theory of the emergence of epistemic communities by Peter M. Haas. Accordingly, epistemic communities are defined as communities with shared beliefs and principles. Based on an analysis of the development of such epistemic communities, Krüger pointed out the central importance of perceptions of reality and the treatment of human rights violations as major step to assure the transition to peace. Also, she referred to the conference on “Punishment or Pardon” by the Espen Institute as major landmark in the emergence of exchange between academia and practitioners in the field of transitional justice. Moreover, she emphasized the south - south exchange, recalling that besides the individual nature of each conflict –post-conflict societies might share the same problems as well as the forms of reconciliation. As another key event, she pointed out the establishment of the Journal of Transitional Justice. Krüger closed by analyzing the narrative construction of the term “transitional justice” asking: what comes first – epistemic community or something that than will create an epistemic community?

The second presentation in the same panel, by Dr. Stephan Scheuzger focused on “Actors in Transnational Knowledge Transfer in Transitional Justice”. Scheuzger drew on constructivist assumptions about the construction of structure and meaning, based on the famous book by Berger and Luckmann. He drew attention to the question of what it means to be part of an epistemic community. Moreover, he questioned the hegemonic character of an epistemic community, which may be seen through contestations of the norm. In addition he asked how and why epistemic communities change against the background of knowledge and expertise transfer. He discussed

the theoretical concepts in light of the reconciliation process in Bolivia and Argentina. In both case studies, investigative commissions had been established by either the executive or legislative power, as part of a larger process that included assembling of local knowledge but also persecution of alleged perpetrators. Other examples of reconciliation processes were given by the case of El Salvador, Haiti, South Africa or Guatemala. Starting as traditional truth commissions one can still witness ongoing process of standardization and institutionalization, through which a transfer of knowledge from truth commissions to a broader institutional framework of transitional justice was initiated.

In contrast to this, Noemi Gal-Or, who was presenting on the second day, approached the topic from a law perspective by addressing complementarity within the framework of the International Criminal Court (ICC). In a first step, she emphasized the relation between the ICC and regional bodies as the African Court of Human Rights and the reference to partnership and regional bodies as laid down in the Rome Statute, which are based on the same fundamental principle. The challenge of global cooperation and cultural sensitivity for regional and local matters is assessed for the international legal framework. The principle of complementarity connects the national and international level, as it allocates jurisdiction to the international level only in cases in which the nation state is unwilling or unable to do so. However, and due to time pressure during the final drafting procedures of the Rome Statute, the principle of complementarity as enshrines in the Statute lacks clarity. This must be considered in particular with regards to the triggering mechanisms and uncertainty for instance over the role of the Security Council. The second focus of her presentation was given to the African criticism that arose lately with regards to the selection of situations and cases and a potential impunity gap. Prosecution of the most serious crimes is still nation state oriented and the primacy of national jurisdiction holds primarily due to practical reasons. Nonetheless, interaction of the different levels is enhanced and with it the impunity gap diminished through mechanisms like hybrid courts, the explicit reference to regional partners laid down in Article 98 of the Rome Statute as well as socio-political instruments as outreach programs, capacity building and law reforms.

Ignaz Stegmüller picked up the legal perspective but emphasized the trigger mechanism of state referrals. He analyzed various levels of cooperation, following the general obligation of state parties to cooperate of

Article 86. While a strong duty to cooperate flows from referrals by the Security Council, only limited cooperation can be witnessed in pre-investigation stages. He went further analyzing the different trigger mechanism, State referrals in focus, in light of questions of legitimacy and obligations of states to cooperate. In combining different academic and disci-

plinary approaches with practical case studies and lessons learned experiences, the Centre for Global Cooperation Research addressed transitional justice in its normative, institutional and territorial extension. Through the different presentations, it also drew attention to a critical perspective dismantling the powerful dynamics of the establishment and expansion of a normative

concept, such as “Transitional Justice”. Furthermore, not only the diverse approaches to mass atrocities, societies in trauma, persecution of perpetrators and reconciliation but also the architectural manifestation of coping mechanisms have been analyzed in the interplay of international, regional and local level. ■

Stefanie Schmahl, Kinderrechtskonvention mit Zusatzprotokollen, Handkommentar, Nomos Verlag, Baden-Baden 2013, 386 Seiten, 58 €

Jana Hertwig*

Die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen stellt das am meisten ratifizierte Menschenrechtsabkommen dar. Inzwischen wurde es von 194 Vertragsstaaten ratifiziert. Grundprinzipien der Konvention sind das Recht auf Gleichbehandlung, der Vorrang des Kindeswohls, das Recht auf Leben und persönliche Entwicklung sowie die Achtung vor der Meinung und dem Willen des Kindes. Daraus folgen verschiedene Versorgungs-, Schutz- und Beteiligungsrechte¹ – u. a. auch für den Bereich des Kriegsvölkerrechts, wie sich aus Artikel 38 der Konvention (Schutz bei bewaffneten Konflikten; Einziehung zu den Streitkräften)² und aus dem Fakultativprotokoll zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten (1. Fakultativprotokoll) ergibt.

Allerdings hatten einige der inzwischen 194 Vertragsstaaten, so auch die Bundesrepublik Deutschland, nationale Vorbehalte erklärt. Für Deutschland galt die Konvention beispielsweise nur unter ausländerrechtlichen Vorbehalten, nach denen das deutsche Ausländerrecht Vorrang vor Verpflichtungen aus der Konvention hatte. Im Jahr 2010 hat sich dies grundlegend geändert, nachdem die Bundesregierung von Artikel 51 Absatz 3 der Konvention Gebrauch gemacht hat und ihre Vorbehaltserklärungen mit Wirkung zum 1. November 2010 vollständig zurückgenommen hat.³ Seither gilt die Kinderrechtskonvention nebst ihren Fakultativprotokollen für Deutschland uneingeschränkt. Das in Artikel 3 Absatz 1 der Konvention niedergelegte Wohl des Kindes⁴ ist ein Gesichtspunkt, der nunmehr vorrangig zu berücksichtigen ist – auch und gerade in ausländerrechtlichen Angelegenheiten

und im Einklang mit Artikel 22 der Konvention, der die Rechte von Flüchtlingskindern regelt.⁵

Stefanie Schmahl hat die für Deutschland uneingeschränkte Geltung der Konvention samt ihrer Protokolle zum Anlass genommen, um einen Handkommentar zu erarbeiten, der die Konvention „historisch, systematisch und in ihren Beziehungen zu den ersten beiden Fakultativprotokollen“ (S. 5) erschließt. Bereits in ihrem Vorwort zum Handkommentar hat sie darauf hingewiesen, dass die Konvention mit Inkrafttreten des dritten Fakultativprotokolls, welches vor allem ein Individualbeschwerdeverfahren zum UN-Kinderrechtsausschuss vorsieht, „wegen des mit dem Beschwerdeverfahren verbundenen subjektiven Ansatzes“ (S. 5) einen zusätzlichen Bedeutungsschub erfahren wird. Das dritte Fakultativprotokoll („Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure“⁶) ist am 14. April 2014, drei Monate nach Hinterlegung

tragsstaaten nehmen davon Abstand, Personen, die das fünfzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, zu ihren Streitkräften einzuziehen. Werden Personen zu den Streitkräften eingezogen, die zwar das fünfzehnte, nicht aber das achtzehnte Lebensjahr vollendet haben, so bemühen sich die Vertragsstaaten, vorrangig die jeweils Ältesten einzuziehen.⁴ Im Einklang mit ihren Verpflichtungen nach dem humanitären Völkerrecht, die Zivilbevölkerung in bewaffneten Konflikten zu schützen, treffen die Vertragsstaaten alle durchführbaren Maßnahmen, um sicherzustellen, dass von einem bewaffneten Konflikt betroffene Kinder geschützt und betreut werden.“

³ Art. 51 Abs. 3 der Konvention: „Vorbehalte können jederzeit durch eine an den Generalsekretär der Vereinten Nationen gerichtete diesbezügliche Notifikation zurückgenommen werden; dieser setzt alle Staaten davon in Kenntnis. Die Notifikation wird mit dem Tag ihres Eingangs beim Generalsekretär wirksam.“

⁴ „Bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.“

⁵ Art. 22 Abs. 1 der Konvention: „Die Vertragsstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um sicherzustellen, dass ein Kind, das die Rechtsstellung eines Flüchtlings begehrt oder nach Maßgabe der anzuwendenden Regeln und Verfahren des Völkerrechts oder des innerstaatlichen Rechts als Flüchtling angesehen wird, angemessenen Schutz und humanitäre Hilfe bei der Wahrnehmung der Rechte erhält, die in diesem Übereinkommen oder in anderen internationalen Übereinkünften über Menschenrechte oder über humanitäre Fragen, denen die genannten Staaten als Vertragsparteien angehören, festgelegt sind, und zwar unabhängig davon, ob es sich in Begleitung seiner Eltern oder einer anderen Person befindet oder nicht.“

⁶ https://treaties.un.org/doc/source/signature/2012/CTC_4-11d.pdf.

* Dr. iur. Jana Hertwig, LL.M. (Eur. Integration) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum.

¹ Vgl. näher: <http://www.unicef.de/ueber-uns/unicef-und-kinderrechte>.

² „(1) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, die für sie verbindlichen Regeln des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts, die für das Kind Bedeutung haben, zu beachten und für deren Beachtung zu sorgen. (2) Die Vertragsstaaten treffen alle durchführbaren Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Personen, die das fünfzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen. (3) Die Ver-

der zehnten Ratifikationsurkunde,⁷ in Kraft getreten. Nun wird die Praxis zeigen, ob von der Möglichkeit der Individualbeschwerde (sowie der Staatenbeschwerde und eines Untersuchungsverfahrens) umfassend Gebrauch gemacht wird. Dabei wird es entscheidend sein, dass die zur Mitteilung an den UN-Kinderrechtsausschuss befugte Einzelperson oder Personengruppe auf die Möglichkeit der Individualbeschwerde hingewiesen werden – eine Pflicht, die zuallererst dem (deutschen) Staat obliegt.

Der Handkommentar kann dafür einen guten Beitrag leisten, denn er richtet sich primär an diejenigen Personen, die sich mit den Belangen von Kindern in der Rechtspraxis beschäftigen. Angesprochen sind vor allem Verwaltungsjuristen, Rechtsanwälte und Richter, aber auch Sozialverbände und Sozialämter. Im deutschen Schrifttum stellt der Kommentar eine wesentliche Bereicherung dar, denn nie zuvor wurde im Bereich der Kinderrechte eine so umfassende Kommentierung der einzelnen Rechte des Kindes erforscht und kritisch gewürdigt. Für die deutsche Rechtspraxis überaus förderlich ist darüber hinaus, dass Stefanie

Schmahl zu jedem kommentierten Artikel der Konvention auch die Auswirkungen auf die deutsche Rechtsordnung analysiert. Dies betrifft auch die Analyse der Folgen von Artikel 38 der Konvention und des ersten Fakultativprotokolls. Während die erste Norm zunächst keinerlei Auswirkungen auf die deutsche Rechtsordnung hatte, da sie sich bereits mit Artikel 38 der Konvention im Einklang befand, kam, so Stefanie Schmahl, die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen ihres nationalen Rechts – zumindest bis zur Suspendierung der Wehrpflicht durch das Wehrrechtsänderungsgesetz von 2011 – den Anforderungen des ersten Fakultativprotokolls nicht in vollem Umfang nach. Männliche Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten, konnten entgegen Artikel 2 des ersten Fakultativprotokolls⁸ bereits ein halbes Jahr vor Vollendung des 18. Lebensjahres gegen ihren Willen und ohne Zustimmung des gesetzlichen Vertreters gemustert werden (vgl. Art. 38 Rdnr. 46, 47). Damit war aber ein obligatorischer Einbezug verbunden, den Artikel 2 des ersten Fakultativprotokolls aber gerade ausschließen will. Der Kommentar ist letztlich auch deshalb

so bemerkenswert, weil er, wie Stefanie Schmahl selbst betont, „über originär völkerrechtliche und menschenrechtliche Fragen hinaus verschiedene Rechtsbereiche des Öffentlichen Rechts, des Zivilrechts und des Strafrechts berührt“. Der Kommentar erfasst all diejenigen Bereiche, in denen es um den Schutz von Rechten und Interessen von Kindern geht, so auch die Rechtsbereiche des Sozialrechts, des Familienrechts und des Ausländerrechts. Rechtspraktikern, aber auch allen an Menschen- und insbesondere Kinderrechten interessierten Personen ist der Kommentar deshalb uneingeschränkt und „vorbehaltslos“ zu empfehlen. ■

⁷ Albanien, Bolivien, Gabun, Deutschland, Montenegro, Portugal, Spanien, Thailand, Slowakei, Costa Rica haben bis zu diesem Zeitpunkt das Abkommen ratifiziert.

⁸ „Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht obligatorisch zu ihren Streitkräften eingezogen werden.“

Alena Hartwig-Asteroth, Untersuchungshaft im Völkerstrafrecht. Menschenrechtliche Vorgaben bei der Implementierung und Durchsetzung der Untersuchungshaft vor internationalen Strafgerichten, Beiträge zum Internationalen und Europäischen Strafrecht Band 19, Duncker & Humblot, Berlin 2013, 358 Seiten, 92,90 €

Charlotte Lülff*

Seit Jahrhunderten ist das Konzept der Freiheitsentziehung von Menschen zur Bestrafung, aber ebenso zur Gewährleistung des problemlosen Verfahrensablaufs etabliert. Bedingt durch die Entwicklung und stetig wachsende Bedeutung von Menschenrechten auf der internationalen Ebene werden dem Freiheitsentzug als einem der schwersten Eingriffe in das Recht auf Freiheit nun menschenrechtliche Schutzstandards entgegengestellt. Besondere Bedeutung bekommt diese Gewährleistung in Situationen der Untersuchungshaft, im Vorfeld der Strafverfahren. Eine Abwägung zwischen Freiheitsinteressen des Beschuldigten und der Sicherung der Strafverfol-

gung und Durchführung des Verfahrens muss hierbei vollzogen werden. Astrid Hartwig-Asteroth widmet ihre Dissertation, 2012 von der Philipps-Universität Marburg angenommen, der Verankerung internationaler Menschenrechtsstandards in den völkerstrafprozessrechtlichen Regelungen zur Untersuchungshaft. Die Praxis des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH) sowie der Ad-hoc Tribunale zu Jugoslawien (JStGH) und Ruanda (RStGH) dienen als Untersuchungsobjekte. In fünf Schwerpunkten werden der Ablauf des Verfahrens, die Rechte des Untersuchungshäftlings, die Untersuchungshaft, das Recht auf Haftprüfung und die Opferbeteiligung sowie

Lösungsansätze und Verbesserungen diskutiert.

In einem ersten Schritt werden die Vorgaben der Statuten und Verfahrens- und Beweisordnungen der drei Gerichte im Hinblick auf den Verfahrensablauf erörtert. Vor den Ad-hoc Tribunalen ist das Erlassen eines richterlichen Haftbefehls nach Abschluss der Ermittlungen durch die Anklagebehörde die Voraussetzung zur Fest-

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

nahme, die im Weiteren von der Kooperation der Staaten und Überstellung des Angeklagten an das Tribunal abhängt. Eine zweite, problematischere Möglichkeit stellt die vorläufige Festnahme während der laufenden Ermittlungen dar. Ein Haftbefehl muss aufgrund der Dringlichkeit zu diesem Zeitpunkt nicht vorliegen. Aufgrund von Lücken in den rechtlichen Vorlagen muss bei der Ausgestaltung häufig auf ein Zusammenspiel verschiedener Verpflichtungen zurückgegriffen werden. Diesem häufig kritisierten Mangel wurde durch die wesentlich detaillierteren Regelungen des IStGH entgegengewirkt. Eine Besonderheit hier, die von der Autorin konkret und vor dem Hintergrund verschiedener Fälle beleuchtet wird, ist die Unabhängigkeit des Erlasses von Haftbefehlen und der Bestätigung der Anklage.

Im zweiten Schwerpunkt untersucht Astrid Hartwig-Asteroth auf etwa 100 Seiten die Rechte des Untersuchungshäftlings in der Untersuchungshaft. Die Garantie bestimmter menschenrechtlicher und verfassungsgemäßer Vorhaben bildet dabei die Grundlage für das Verfahren und die Rechte des Beschuldigten. Es stellt sich hierbei die Frage, inwieweit Menschenrechte Einfluss auf internationale Strafgerichte sowie deren jeweilige Strafprozessordnungen nehmen. Dies geschieht, so die Autorin, auf doppelte Weise, zum einen, da sie den materiellen Gehalt des internationalen Rechtsgüterschutz stellen, zum anderen da sie ebenfalls die Durchsetzung dieses Schutz den Menschenrechten unterwerfen (S. 52). In den Ad-hoc Tribunalen geschieht dies insbesondere über die Bindung an den Internationalen Pakt für bürgerliche und politische Rechte, im Fall des IStGH über die Einbeziehung internationaler Menschenrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze und Interpretationsmittel. Auf Grundlage dieser allgemeinen Beobachtung wird darauffolgend die Terminologie der Strafprozessordnungen sowie die konkreten Rechtsgrundlagen und Vorgaben zur Untersuchungshaft, etwa das Unterrichtsrecht, das Recht auf unverzügliche Vorführung vor einem Richter, der Anspruch auf ein Urteil in einer bestimmten Frist oder der Schutz gegen willkürliche

Festnahme behandelt. Durch den erheblichen Eingriff in das Recht auf Freiheit des Angeklagten müssen seine speziellen Rechte während der Inhaftierung in besonderem Maße geachtet werden. Maßgeblich sind hierfür die Menschenrechte. Sowohl bei den Ad-hoc Tribunalen wie auch dem ständigen Gerichtshof wird diesen Vorgaben ansatzweise und durch ein Zusammenspiel verschiedener Verfahrensvorschriften entsprochen, eine konkrete Normierung der entscheidenden Garantien fehlt jedoch in den meisten Fällen, obgleich es in bestimmten Bereichen Verbesserungen in den Verfahrensrechten des IStGHs gibt. Grundsätzlich stehen diese Garantien jedoch hinter den Standards der Menschenrechte zurück.

Im dritten Schwerpunkt stellt sich die Frage nach den Voraussetzungen zur Anordnung und Aufrechterhaltung der Untersuchungshaft. Hierfür werden zuerst die Inhalte internationaler Menschenrechtsübereinkommen, in besonderem Maße die Europäische Menschenrechtskonvention und der Pakt über bürgerliche und politische Rechte untersucht, die neben dem Recht auf Freiheit, Sicherheit, der Unschuldsvermutung auch konkrete Voraussetzungen für die Anordnung der Untersuchungshaft festschreiben. In ebenso detaillierter Form werden darauffolgend die Voraussetzungen im Völkerstrafrecht betrachtet und die konkreten Normen der drei Gerichte vergleichend analysiert, was durch terminologische Schwierigkeiten und das Fehlen legaler Definitionen notwendig wird. Das Vorliegen eines Tatverdachts, der Haftgründe und formeller Grundsätze stehen im Vordergrund.

In der folgenden Untersuchung stehen das Recht auf Haftprüfung und die Möglichkeit einer Opferbeteiligung im Fokus. In Verfahren vor den Zwillingstribunalen besteht, durch die Koppelung der Festnahme und Inhaftierung an die Anklagebestätigung, keine Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit der Freiheitsentziehung vollumfänglich zu prüfen (S. 290). Ein Recht auf Haftprüfung findet sich jedoch in den Regelungen des IStGHs wieder, wenn auch nur in begrenzter Form, bei der Rechtsverletzungen im Rahmen der Inhaftierung geltend gemacht werden können.

Die Rolle der Opferbeteiligung ist ebenfalls als neue Entwicklung im Völkerstrafrecht zu betrachten und ist maßgeblich durch das Inkrafttreten des Rom-Statuts vorangetrieben worden. Die historische Entwicklung, die heutige Ausgestaltung sowie Kritik in Hinblick auf Konflikte zwischen Opferbeteiligung und Untersuchungshaft werden diskutiert, bevor die Autorin sich abschließend möglichen Lösungen und Verbesserungsvorschlägen widmet.

Der Vergleich der Rechtslage an den internationalen Strafgerichten mit existierenden menschenrechtlichen Garantien hat eine unzureichende Übertragung dieser auf der Völkerstrafrechtsebene offengelegt. Fehlende Kodifizierung und mangelnde Interpretation bestehender Normen führen zu einer mangelhaften Umsetzung. Dennoch können im Vergleich zwischen den Gerichten Verbesserungen und Fortschritte in den rechtlichen Grundlagen des ständigen Gerichtshofes ausgemacht werden. Die Kooperationsbereitschaft der internationalen Gemeinschaft sowie der Vertragsstaaten spielen eine ebenso wichtige Rolle wie die tatsächliche Ausformulierung der einzelnen Normen, denn diese müssen Bereitschaft zeigen und tätig werden, um auch auf praktischer Ebene menschenrechtskonform zu agieren.

In einer äußerst detaillierten und methodisch klar strukturierten Weise untersucht die Autorin die rechtliche Ausgestaltung der Untersuchungshaft vor internationalen Strafgerichten. Die konkreten rechtlichen Voraussetzungen zur Festnahme, Überstellung und Inhaftierung sowie mögliche Grundlagen zur Haftentlassung werden vor dem Hintergrund geltenden Völkerstrafprozessrechts eindrucksvoll aufgeschlüsselt. Die Frage der Wahrung menschenrechtlicher Gewährleistungen stellt hierbei eine besonders interessante Verknüpfung beider Rechtsbereiche dar. „Untersuchungshaft im Völkerstrafrecht“ liefert keine Einführung in geltendes Völkerstrafprozessrecht. Für Leser mit Vorkenntnissen jedoch diskutiert die Autorin in eindrucksvoller und klar lesbarer Weise die Ausgestaltung der Untersuchungshaft und das Zusammenspiel von Menschenrechten und Völkerstrafrecht auf der internationalen Ebene. ■



Weltweit wachsender Hilfebedarf

Vorbereitungslektüre für Auslandseinsätze von Fachkräften

Handbuch Humanitäre Hilfe

J. Lieser, Wittnau; D. Dijkzeul, Ruhr-Universität Bochum (Hrsg.)

Humanitäre Organisationen sind fast weltweit aktiv. In der Praxis erweist sich die humanitäre Hilfe als eine große Herausforderung. Hilfsorganisationen stehen unter einem hohen Erwartungs- und Zeitdruck: Sie sollen schnell, effektiv und reibungslos Hilfe zum Überleben leisten. Die Hilfe soll unparteiisch, neutral und nachhaltig sein und sich allein an den Bedürfnissen der betroffenen Menschen orientieren. Staatliche Geber, private Spender und auch die Hilfeempfänger verlangen Rechenschaft über den sinnvollen Einsatz der Hilfsgelder.

Dieses Buch trägt zu einem besseren Verständnis von humanitären Krisen und ihren Folgen bei. Es zeigt, wie sich die humanitäre Hilfe in einem internationalen System entwickelt hat und wie die verschiedenen Akteure ihre Rolle definieren und ausfüllen. Es zeigt auch, wie schwierig es ist, dem hohen ethischen Anspruch an unparteiische und von politischen Interessen unabhängige Hilfe gerecht zu werden. Die Autorinnen und Autoren – Vertreter von Hilfsorganisationen und Wissenschaft – zeigen aus unterschiedlichen Perspektiven auf, wie humanitäre Hilfe zwischen Anspruch und Wirklichkeit versucht, dem weltweit wachsenden Hilfebedarf gerecht zu werden.

2013. I, 445 S. 17 Abb., 7 in Farbe. Geb.

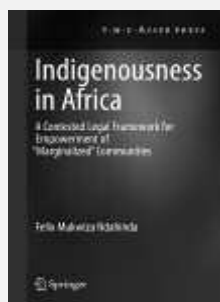
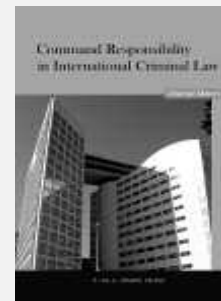
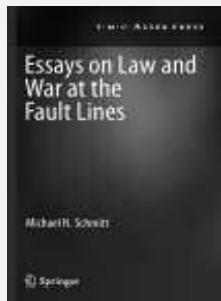
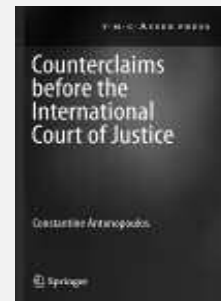
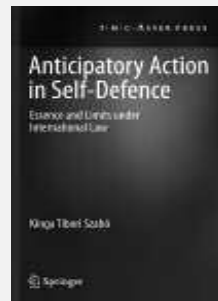
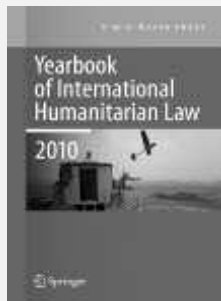
ISBN 978-3-642-32289-1 ► € (D) 49,99 | € (A) 51,39 | *sFr 62,50

Grundlegende Einführung in das Politik- und Handlungsfeld Humanitäre Hilfe

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.