Humanitäres Völkerrecht
Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 14
Heft 5, 2001

Editorial

Das Thema
Rules of Engagement: Ein Paradigmenwechsel
für Einsatz und Ausbildung?
Stephan Weber

Aufgaben öffentlicher Sicherheit für KFOR-Soldaten
im Kosovo
Richard Billetsbach

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

Superior Responsibility applied before the ICTY
Hirschen Heide

Praxis

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

Forum

Verbreitung

Schadenersatzansprüche wegen Verletzung humanitären Völkerrechts
Bernhard Grofstrath

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

„Verbreitungsschutz-Experten-Pool“ des
Deutschen Roten Kreuzes
Marion Messerschmidt

Panorama

Konferenzen
Seminar „Aktuell 2001“ der Bundesakademie
für Sicherheitspolitik zum Thema „Gemeinsame
Außen- und Sicherheitspolitik der EU“
Bonn, 9.—19. März 2001
Hans-Josephim Heintze

Krieg und Bürgerkrieg auf dem Balkan:
Erfahrungen und Konsequenzen
Bad Teinach, 23. – 24. März 2001
Tobias Gries

Besprechungen
Manfred Eisele, Die Vereinten Nationen
und das internationale Krisenmanagement.
Ein Insider-Bericht
Tobias Gries

Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.),
Humanitäres Völkerrecht: Politische, rechtliche und
strafgerichtliche Dimensionen
Sascha Rolf Lüder
Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht

Band 37  Marko Kuhn
Humanitäre Hilfe der Europäischen Gemeinschaft
Entwicklung, System und primärrechtlicher Rahmen


Band 38  Angelika Schlunck
Amnesty versus Accountability
Third Party Intervention Dealing with Gross Human Rights Violations in Internal and International Conflicts


Band 39  Andreas v. Block-Schlesier, Heike Spieker (Hrsg.)
900 Jahre Johanniter
Humanitäres Völkerrecht – Humanitäre Hilfe


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


Band 40  Messelech Worku
Entwicklungstendenzen des regionalen Menschenrechtsschutzes
Die Afrikanische Charta der Rechte des Menschen und der Völker


Band 41  Cornelia Schmolinsky
Friedenssicherung durch regionale Systeme kollektiver Sicherheit
Voraussetzungen und Hindernisse am Beispiel der Liga der Arabischen Staaten

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


Band 44  Horst Fischer, Claus Kreß, Sascha Rolf Lüder (eds.)
International and National Prosecution of Crimes Under International Law
Current Developments


BERLIN VERLAG Arno Spitz GmbH
Pacelliallee 5 • 14195 Berlin • Tel. 030 / 84 17 70-0 • Fax 030 / 84 17 70-21
E-Mail: berlin-verlag.spitz@t-online.de • Internet: http://www.berlin-verlag.de
Im März dieses Jahres fand zum elften Mal die Teinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes statt. Schwerpunkt der Tagung und somit auch der vorliegenden Ausgabe der Informationsschriften waren die Konflikte auf dem Balkan, die im März mit den militärischen Auseinandersetzungen in Mazedonien eine neue Zuspitzung erfuhren.

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


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

Die Herausgeber
I. Einleitung

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


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

II. Definition ROE

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


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


---

5 Ähnlich J.A. Roach, Rules of Engagement, in: Naval War College Review 1983, S. 46: „ROE should not delineate specific tactics, should not cover restrictions on specific system operations, should not cover safety-related restrictions, should not set forth service doctrine, tactics or procedures. (...) ROE should never be rudder orders and certainly should never substitute for a strategy governing the use of deployed forces, in peacetime crisis or in wartime.“
6 The Judge Advocate General’s School (Hrsg.), Operational Law Handbook 1997, S. 8-1, auf der Grundlage der Definition der Joint Chiefs of Staff, Publication 1, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms.
Hier soll von folgender Arbeitsdefinition ausgegangen werden:

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

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

### III. Das Entstehen von ROE und ihre Rechtsqualität


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


6 *Wird zur Zeit durch das Bundesministerium der Verteidigung erstellt.*
und Zweck der ROE und ihrem Charakter als internationalem Kompromiss und internationaler Vereinbarung widersprechen.

IV. Inhalt von ROE und Taschenkarten


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


V. Funktionen von ROE


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


a. Der operative Faktor

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

b. Der politische Faktor

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

c. Der rechtliche Faktor

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

aa. Die völkerrechtliche Zweckbegrenzung der Mission

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


Aus der jeweiligen völkerrechtlichen Vereinbarung und aus dem jeweiligen Mandat des VN-Sicherheitsrates, also – unternehmisch gesprochen – dem ius ad bellum für die militärische Durchsetzung der jeweiligen Friedensvereinbarung, ergibt sich die Aufgabe und damit zugleich die völkerrechtliche Zweckbegrenzung der Mission, Vereinbarung und Mandat legen den Auftrag fest und begrenzen und bestimmen somit das Einsatzrecht, also – ebenfalls untechnisch gesprochen – das ius in bello. Hierüber darf die militärische Gewaltanwendung nicht hinausgehen. Und genau diese Zweckbegrenzung muss sich daher in den ROE wiederfinden.


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

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

bb. Das humanitäre Völkerrecht in bewaffneten Konflikten


Die ROE für SFOR und KFOR gehen davon aus, dass sich die Durchführung der militärischen Operation nach den Regeln des Völkerrechts richtet. In den „NATO Rules of Engagement“ heißt es ausdrücklich: „The conduct of military operations is circumscribed by international law; to include the applicable provisions of the law of armed conflict. The law of armed conflict may apply during operations even prior to a declaration of counter aggression. NATO ROE, and the application of them, never permit use of force which violates applicable international law.“


d. Konsequenzen für Einsatz und Ausbildung

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

Ein typischer Schulfall mag dies verdeutlichen:


25 W. Hermisdörfer, a.a.O. (Fn. 23), S. 107 f.
26 Zentrale Dienstvorschrift 15/2 (Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten – Handbuch), Randziffer 208: „Die Regeln des humanitären Völkerrechts sind auch bei friedenssichernden Maßnahmen und anderen militärischen Einsätzen der Vereinten Nationen zu beachten.“
28 MC 362.

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


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


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


2. Steuerung der Gewaltanwendung und Führungs- vorbehalten

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

a. Politikgerechte Aktivierung/Deaktivierung von Regeln und Regelungsbereichen

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

80 In den deutschen Taschenkarten sind die Regeln über das Antrufverfahren, die Abgabe von Wannenschlüssen, den Schusswaffeneinsatz ohne Anordnung, die Vermeidung einer Gefährdung Dritter und das Verhalten nach dem Waffeneinsatz stark an die Regeln des UZwGBw angelehnt. Damit kann der Soldat bei der Erledigung des Umgangs mit der Taschenkarte auf dem aufbau, was er in der Wachausbildung eingewöhnt.
81 Anders, wenn der Angreifer sich weigert, eine Wechselstellung oder eine Deckung für die Fortsetzung des Feuerkampfes zu erreichen. Dieser Fall ist der Angriff nicht beendet und die Gegenwehr darf fortgesetzt werden. Das Problem, hier die Situation richtig zu erfassen, ist dann praktischer und rechtlicher Natur.
83 Einige eindrückliche Beispiele hierfür zeigt H.W. Parks auf, in: Deadly Force is authorized, a.a.O. (Fn. 2), S. 33.
84 Vgl. vor allem die Kontingentausbildung am Zentrum Innere Führung, an der das gesamte Führungspersonal eines Einsatzkontingents teilnimmt, verfolgt diesen „ganzeheitlichen Ansatz“. 


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

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

b. Auslegungsgesellschaft: Der Political Policy Indicator

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

In den NATO-ROE kann die Bekanntgabe zusätzlich in schematisierter Form erfolgen. Dies geschieht dadurch, dass bei der Freigabe die ROE mit einem sogenannten Political Policy Indicator (PPI) versehen werden können, der dem militärischen Führer die politische Zielrichtung anzeigt und eine entsprechende Auslegung der ROE ermöglicht. So kann der PPI ausdrücken, dass eine Deeskalation angestrebt, der Status Quo erhalten oder die Initiative ergriffen und damit das Risiko einer Verschärfung der Situation hingenommen werden soll.


c. Führungsvorbehalt


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

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

VI. Fazit

Aufgaben öffentlicher Sicherheit für KFOR-Soldaten im Kosovo

Richard Büellesbach

I. Sicherheitslage vor Beginn des KFOR-Einsatzes
Die Schwierigkeiten der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit in der Provinz Kosovo sind nur zu erahnen, wenn man sich das vor dem KFOR-Einsatz geltende Rechtssystem vergegenwärtigt.

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

In der Praxis hatte aber spätestens seit dem Verlust der albanischen Autonomie ab dem 23. März 1989 eine um sich greifende Rechtsunsicherheit eingesetzt, die zu ansteigendem willkürlichem Verhalten der Sicherheitsorgane gerade bei umfassenden Fahndungsaaktionen und Vergeltungsmaßnahmen und damit einhergehender ständig verschlechterter allgemeiner Sicherheitssituation führte.

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

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


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

2 Art. 11, 67 und 74 YLCP gewährleisten zwar das Recht zur Bestellung eines Wahlvertreters und das Recht auf regelmäßigem Kontakt mit ihm, zur Frage der Anwesenheit des Wahlvertreters während Vernehmungen sagt das Gesetz jedoch nichts aus.
likten vom System parteimäßiger direkter Sühne und Restitution oder Naturalentschädigung geprüft sind.  


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

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

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

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

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

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

---


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

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


IV. Gewährleistung öffentlicher Sicherheit und Ordnung nach der Joint Declaration


V. Operationelle Rechtsgrundsätze für KFOR zur Wahrnehmung öffentlicher Sicherheitsaufgaben


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


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

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

---

6 Vgl. UNSCR 1244, Nr. 9 lit. b und Nr. 15; Undertaking Nr. 23 lit. h und f.
7 Vgl. hierzu UNMIK Regulation 1999/8 sowie ergänzende Verwaltungs- vorschriften. Die in der KPC verwendeten Dienstgrade sind im Übrigen zivil ausgestaltet.
9 Zum Recht des Schusswaffengebrauchs der Bundeswehr im Bereich der Bundesrepublik Deutschland vgl. § 15 des Unmittelbaren Zwangsgesetzes der Bundeswehr (UZwGBw), wo der Alarmschuss, nicht aber der eigentliche Warnschuss zugelassen wird.
Bei KFOR aber werden Warnschüsse im Rahmen der Androhung zulässigen Schusswaffengebrauchs zulässig sein, oder um die deutliche Entschlossenheit zur Auftragsdurchführung anzuzeigen. Somit besteht für KFOR die Möglichkeit zur Abgabe von Warnschüssen bei Auftragsdurchführung, wenn dies in Anbetracht der konkreten Situation geboten und verhältnismäßig ist.

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

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


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


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

Die Verknüpfung und Anwendung des vor Ort geltenden Polizei- und Strafprozessrechts sowie anzuwendernder internationaler Rechtsgrundsätze, aber auch die Ausgestaltung polizeitaktischer Ausbildungs- und Einsatzgrundsätze für Sicherheitskräfte der internationalen Präsenz soll im Wesentlichen durch entsprechende Einsatzhandbücher der zivilen Präsenz geleistet werden, die allerdings keinen normativen Charakter haben und für KFOR aufgrund originärer rechtlicher Zuständigkeiten nur als Richtschnur namentlich bei der Einhaltung des geltenden nationalen Rechts, soweit dies mit der Mission vereinbar ist, dienen können, aber nicht verbindlich sind.

VII. Taktische Zusammenarbeit von KFOR mit Sicherheitsorganen der zivilen Präsenz

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

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


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


11 Vgl. UNSCR 1244, Nr. 5, 6, 8 und 9, sowie Joint Declaration, Absätze 1 und 2.
12 Vgl. die Verpflichtung für KFOR hierzu in Joint Declaration Nr. 2.
VIII. Fallbeispiele der Zusammenarbeit zwischen KFOR und der zivilen Präsenz


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

---


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


Nach 1933 bediente sich das nationalsozialistische Deutschland der Vertreibung im großen Umfang als „völkstumspolitisches Mittel“.4 Die durch die Judenverfolgung vorangetreibene Immigration nach Palästina hatte ebenfalls massive überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung gewährleistet werden. Dieser wiederum wird durch die geordnete Entwicklung und allgemein erfahrbare Durchsetzung dieser Rechtsgrundsätze wesentlich geprägt und entwickelt werden können. Viele KFOR-Soldaten haben trotz aller Schwierigkeiten von der Bevölkerung viel Anerkennung, Dankbarkeit und Zuspruch erfahren.

3 F. Ermafors, Die sudetendeutsche Frage, München 1922, S. 103. 

I. Kriegsziel: Vertreibungen


Gleichwohl hatten die Flüchtlinge im Verhältnis zu den 20.000 Menschen, die 1991 in Kroatien getötet wurden, „Glück“.


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

als die Hälfte der 4,4 Millionen Einwohner von Bosnien-Herzegowina vertrieben worden. Rund 1,3 Millionen waren Binnenvertriebene, 500.000 lebten als Flüchtlinge in benachbarten Staaten und ca. 700.000 hatten in Westeuropa, darunter 345.000 in Deutschland, Zuflucht gefunden. Die letztere Personengruppe hatte in den Gaststaaten zumeist den flüchtlingsrechtlich relativ gering abgesicherten – Status von Bürgerkriegsflüchtlingen.

II. Das Dayton Abkommen

1. Im Focus: Menschenrechte

Erst die militärische Patt-Situation zwischen den Konfliktparteien und die diplomatische Initiative der USA führte 1995 zum Abkommen von Dayton und damit zu einer Frie

den, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention und den einschlägigen UN-Konventionen verankert sind. Insgesamt werden 16 menschenrechtliche Instrumente genannt (11 Dokumente der UN, 4 des Europarats und das human
täre Völkerrecht verkröpfende Genfer Rot-Kreuze-Recht).

Die Idee zur Aufnahme einzelner Menschenrechtsdokumen

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

gemeinschaft hinsichtlich der Vertreibung durchaus mit einem „Double-standard“ argumentiert.

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

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

21 M. Eisele, Die Vereinten Nationen und das internationale Kriegen
22 UNHCR (Hrsg.), Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt – 50 Jahre huma
nitäres Einsatz (Pa. 12), S. 249.
und Herzegowina, Kroatien und der Bundesrepublik Jugoslawien unterschrie
en auch Frankreich, Deutschland, Russland, Großbritannien, die USA und die EU diesen Vertrag.
dringlich hat sich A.M. de Zwaan mit den Legenden auseinandergesetzt, die sich um die Verteilung richten: „Dazu gehört die bequeme Behaupt
tung von Politikern und Journalisten, wonach die angloamerikaner diese Vertreibungen in Potsdam verordnet hätten. Darüber lesen wir ein klares Wort des seinerzeitigen amerikanischen Außenministers Byrnes: „Die Potsdamer Übereinkunft anerkennt nur, dass die Aussiedlung von größ
eren oder kleineren Teilen der deutschen Bevölkerung unternommen wer
den sollte. Soweit es uns angeht, wollten wir unterrichtet wissen, was ausge
gestellt wird. Verteilungsempfehlungen umgeben und unnötige Hürden für die deutsche Bevölkerung und unnötige Belastungen der Zonen, die sie aufnehmen müssen, vermieden. Wir sahen ein, dass gewisse Aussiedlungen unver
dmerkt waren, aber wir beabsichtigten in Potsdam nicht, zu Aussied
30 M.C. Bassioune, Crimes against humanity in international criminal law, Dordrecht 1992, S. 310.
lich ist die praktische Wirksamkeit bislang hinter den Erwar-
tungen zurückgeblieben.

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

2. Schwierige Durchsetzung des Rückkehrrechts

Im Dayton-Abkommen wurde der - sich aus dem allgemei-
nen Menschenrechtschutz ohnehin ergebende - Anspruch
der Flüchtlinge auf Rückkehr in ihre Heimat nochmals aus-
drücklich vereinbart. In Annex 7, Art. I Ziff. 1 des Abkom-
mens von Dayton wird festgelegt: „1. All refugees and dis-
placed persons have the right freely to return to their homes
of origin.“ Eine Form der Umsetzung dieses Rechts findet
sich in der bosnischen Rechtsordnung: „The Federation
Constitution no longer contains a general right of settlement but
does provide explicitly for the right of refugees and displaced
persons to return to their homes of origin, and contains the
usual provisions concerning property.“55 Diese Festlegung
entspricht der Verpflichtung aus Annex 7, Art. II, wonach in
Bosnien-Herzegowina Bedingungen zu schaffen sind, die die
Rückkehr gestatten.

Von Anbeginn gestaltete sich die Durchsetzung dieser
Bestimmung als äußerst kompliziert. Schlaglichtartig wurde
dies in Mostar Anfang 1996 deutlich, als der EU-Adminis-
trator Koschnik von aufgebrachten Kroaten fast gelyncht
wurde, nachdem er seinen Plan für einen kroatisch-muslimi-
schen Stadtbezirk Mostar unterzeichnet hatte. Kroatische
Wortführer bestanden auf der Trennung der ethnischen Grup-
pen.56 Auch die Durchführung der Wahlen erwies sich als
sehr schwierig, da sie von ethno-politischen Spannungen
überschattet wurden.57 Dass es sich hierbei nicht um das
Gebiet von Bosnien-Herzegowina beschränkte Einzelfälle
handelt, machen die Ausführungen der Sonderberichterstat-
terin der UN-Menschenrechtskommission, Rehm, deutlich.
Sie sprach davon, dass Kroaten zwar offiziell die Rückkehr
der Serben willkommen hieß, in der Praxis aber erstens
„physische Hindernisse für die Rückkehr wegen der verbrei-
teten Brändschutz der Häuser“ bestünden, und dass es
zweitens „subtile rechte und verwaltungstechnische Behin-
derungen“ gebe. Insgesamt kam Rehm noch im November
1995 zu dem Schluss, dass es „Kleinerlei Fortschritte in der
Frage der Rückkehr der Flüchtlinge und Vertriebenen in
dem gesamten Territorium des ehemaligen Jugoslawien“ gebe.58

Auch fünf Jahre nach dem Abschluss des Dayton-Abkom-
mens ist zu resümieren, dass die größten Probleme bei der
Wiederherstellung multietnischer Gemeinschaften beste-
hen. So hat die Minderheitenrückkehr bei weitem nicht die
Fortschritte gemacht, die man sich vorgenommen hatte, um
die „ethnische Säuberung“ rücksichtig zu machen. Trotz
vielfältiger materieller Anreize lebten Ende 1998 immer
noch mehr als 375.000 Kriegsflüchtlinge im Ausland. Über
860.000 Menschen fristeten als Binnenvertriebene ihr Dasein.59 Der UNHCR sprach im Juni 1999 davon, dass die
Zahl aller seit 1995 als Minderheit Zurückgekehrten 94.567
Menschen betrug, wobei aber offen gelassen wurde, wie
die davon später wieder abwanderten. 1997 gingen 33.837
Minderheitenangehörige zurück, davon 2.200 in die Repub-
lika Serbska.60

Bis Ende 1999 waren die rund 395.000 Flüchtlinge, die Bos-
nien-Herzegowina während des Krieges verlassen hatten,
rund zurückgekehrt. Die meisten konnten jedoch nicht
wieder in ihre früheren Wohnorte ziehen. Stattdessen ließen
sie sich in Gebieten nieder, in denen ihre ethnische Gruppe
die Mehrheit bildet. Ende 1999 gab es in Bosnien-Herzego-
wina noch immer 800.000 Vertriebene, die nicht in ihre
früheren Wohnorte zurück konnten.61

Als Ursache für die Nichtrückkehr von Minderheiten wird
insbesondere die politische Repression der lokalen Macht-
haber angeführt, die Sondersteuern erheben und Personal-
dokumente verweigern. Aber auch die gefährliche Sicher-
heitslage, fehlende Unterkünfte und die de-facto-Enteignun-
gen aufgrund zweifelhafter Eigentumsgesetze sind zu nennen.
Selbst die Bildung einer Kommission zur Prüfung von
Ansprüchen Vertriebener konnte wenig ausrichten, da die
Durchsetzung von Rechtsansprüchen vielfach unmöglich ist.
So schätzt man, dass lediglich drei Prozent der Personen,
den denen die Kommission die Rücküberweisung ihres Grund-
eigentums zugesagt hatte, tatsächlich ihre Häuser wiederbe-
kamen.62

Erschwert wurde die Rückkehr generell durch die Existenz
verfassungswidriger nebenstaatlicher Strukturen innerhalb
der Föderation, nämlich der kroatisch kontrollierten Gemein-
schaft Herceg Bosna und der bosniakischen Republik Bos-
nien-Herzegowina mit separaten Zahlungssystemen. Die etho-
nische Homogenisierung der Polizei- und Justizsysteme
konnte nicht rückgängig gemacht werden. Die Arbeit der
Gemeinsamen Kommissionen (Menschenrechtskommi-
uner und Ombudsman) wurde durch die mangelnde Kooperation
der bosniakischen Behörden behindert. Gleichzeitig hielten die
schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen an.63

53 P.C. Sztar, The Protection of Human Rights Trough the Dayton/Paris Peace Agreement on Bosnia, (Fn. 28), S. 313.
59 UNHCR (Hrsg.), Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt – 50 Jahre humani-
tärer Einsatz, (Fn. 12), S. 262.
60 So Catic, Stabilisierungspolitik in Bosnien-Herzegowina, (Fn. 38), S. 7.
61 Vgl. D. Blumenwitz, Das Recht von Flüchtlingen und Vertriebenen auf
3. Fünf Jahre nach Dayton


III. Allgemeine völkerrechtliche Bedeutung des Rückkehrrechts


44 UNHCR (Hrsg.), Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt – 50 Jahre humanitärer Einsatz (Fn. 12), S. 264.
48 So M. J. Calle, Stabilisierungspolitik in Bosnien-Herzegowina, (Fn. 36), S. 14.
50 M. Calle, Stabilisierungspolitik in Bosnien-Herzegowina, (Fn. 38), S. 12.
Hinzu kommen schwerwiegende völkerrechtliche Argumente gegen eine Teilung existierender Staaten.

1. Beziehungen zwischen Bevölkerung und Territorium

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


2. „Ethnische Säuberung“ und Selbstbestimmungsrecht


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

57 International Court of Justice, Reports 1975, S. 114.
59 O. Kinnunen, Heimat, (Fn. 56), S. 131.
60 O. Kinnunen, Das Recht auf die Heimat, Bonn 1989, S. 19.
Damit wird in erster Linie politisch argumentiert. So verwirmt es auch nicht, dass Kritiker wegen des Beharrens der Staatenngemeinschaft auf dem Prinzip des *uti possidetis* versöhnlich die Existenz eines wirklichen Selbstbestimmungsrechts leugnen.67

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


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

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

3. Humanitärvölkerrechtliches Verbot der Vertreibung

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

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

68 Vgl. die Nachweise bei C. Simmler, Das uti possidetis-Prinzip; Berlin 1999, S. 212 ff.
74 In: Reichsgesetzblatt 1910, S. 107.
77 In: UNTS 82, S. 279.
Verbrechen gegen den Frieden begangen wurden. Allerdings wird der Begriff der Deportation im Nürnberger Statut nicht definiert, so dass auf die Haager Landkriegsordnung zurückgegriffen werden muss.

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


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

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

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

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

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

4. Überschneidungen zwischen humanitärem Völkerrecht und Menschenrechtsschutz

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

78 In: Amtssblatt des Kontrollrats in Deutschland Nr. 3 vom 31. 1. 1946, S. 50 ff.
79 BGBL 1954 II, S. 917.
86 UN-Doc. S/25704, para. 48.
nicht aufgehoben.\textsuperscript{87} Diese Rechtslage fand ihre Widerspiegelung im Zweiten Golfkrieg 1991, als sich die Staatengemeinschaft bei der Verurteilung irakischer Rechtsverletzungen wiederholt in gleicher Weise auf den völkerrechtlichen Menschenrechts- und das humanitäre Völkerrecht berief.\textsuperscript{88} Das zeigte sich sowohl im Wortlaut der einschlägigen Resolutionen des Sicherheitsrates \textsuperscript{89} als auch mit der Resolution 1991/67 der UN-Menschenrechtskommission. Die Einsetzung des Spezialberichterstatters Walter Källin für die Situation im besetzten Kuwait war gleichermaßen der Verletzung der Menschenrechte wie der Genfer Abkommen von 1949 geschuldet.\textsuperscript{90}

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

Der menschenrechtliche Aspekt der Vertreibung ist offensichtlich. Die Bevölkerungsansiedlung geht einher mit dem Verlust des Eigentums und der Heimat, die die Lebensgrundlagen bilden. Sie bedeutet gleichzeitig die Zerstörung bestehender Gemeinschaften, regionaler Religionsgemeinschaften und Kulturen. Hinzu kommen Todesfälle und erhöhte Sterberaten, die typischerweise die jüngsten und ältesten Mitglieder der vertriebenen Bevölkerung am meisten betreffen.\textsuperscript{93} Bereits diese Aufzählung enthält eine Reihe von Menschenrechtsverletzungen, die individuelle Rechte betreffen. Dennoch gibt es bislang „no clear single code specifically outlawing population transfers or regulating its outcome, nor the recognition of a distinct right of individuals and groups not to be subjected to population transfers“\textsuperscript{94}. Die Rechtswidrigkeit ist folglich aus den bestehenden menschenrechtlichen Standards herzuleiten, die sich aus dem Verbot der systematischen Diskriminierung, der massenhaften und schweren Menschenrechtsverletzungen, des Verfolgernmarsha und der Einmischung in das Selbstbestimmungsrecht ergeben.\textsuperscript{95}

\textbf{a. Vertreibungen als Verletzung des Diskriminierungsverbots}

Bereits die UN-Charta enthält eine ausdrückliche Unterstrichung des Verbots der Unterscheidung nach Rasse, Geschlecht, Sprache oder Glaube.\textsuperscript{96} Diese deutliche Hervorhebung des Diskriminierungsverbots resultiert aus der freidensgefährdenden Dimension dieser massiven Menschenrechtsverletzungen, die die Politik des nationalsozialistischen Deutschlands offenkundig machte. Der Völkermord an Juden und anderen Völkern, als schwerste Form der Diskriminierung, demonstrierte eindringlich die verheerenden Konsequenzen. Insofern trat eine Sensibilisierung der Staatengemeinschaft hinsichtlich der Gefahren für das friedliche Zusammenleben der Völker ein, die von der Verfolgung und Entschädigung von ethnischen Gruppen ausgeht. Die Völkermordkonvention\textsuperscript{97} ist wohl der deutlichste Ausdruck dieser Haltung, da sie durch die vorgesehene Schaffung eines internationalen Strafgerichts einen drastischen Einbruch in den staatlichen Souveränitätsbereich vornahm.\textsuperscript{98}

Seit der Schaffung der UN hat kein anderes Problem der Menschenrechte die Organisation so stark beschäftigt wie das der Rassendiskriminierung.\textsuperscript{99} In der Konsequenz kam es zu seiner umfassenden Kodifizierung, so dass beim Diskriminierungsverbot von einem „principe de base des droits de l’homme“ gesprochen werden kann.\textsuperscript{100} Für die Intensität der allgemeinen Ablehnung der Rassendiskriminierung spricht weiterhin nicht nur die alljährliche Annahme einer großen Zahl von Resolutionen der UN-Generalversammlung zu diesem Thema, sondern auch die Tatsache, dass das Anti-Apartheidstaukumsbezeichnungen einen sehr großen Geltungsbereich von 157 Staaten (Stand 7. Mai 2001) hat und durch weitere Anti-diskriminierungsverträge ergänzt wird.\textsuperscript{101} Die detaillierte Nennung des Diskriminierungsverbots in der Charta, die folgende Staatenpraxis und die umfassende Ausformung des Verbots lassen zumindest hinsichtlich der Rassendiskriminierung den Schluß zu, dass es sich hierbei um eine

\textsuperscript{93} UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/SR. 4, para. 68.
\textsuperscript{95} UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/17, para. 183.
\textsuperscript{97} Vgl. K. J. Paritzsch zu Art. 55(c), Rn. 10, in: B. Simma (Hrsg.), Charta-kommentar, München 1991, S. 723, Rn. 11.
\textsuperscript{98} BGBl. 1954 II, S. 730.
\textsuperscript{102} Das Kinderrechtsbereichsbezeichnungen hat 191 und das Frauendiskriminierungssübereinkommen 167 Mitgliedsstaaten (Stand 7. Mai 2001).
jus cogens-Norm des Völkerrechts handelt. Im Barcelona-Traction-Fall ging der IGH von einer erga omnes-Verpflichtung aus, die "the principles and rules concerning basic rights of the human person, including protection from slavery and racial discrimination" einschließen.


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

b. Vertreibungen als Verletzung des Freizügigkeitsrechts


IV. Schlussbemerkung


110International Court of Justice, Reports 1970, S. 300.
115M. Nowak, CCPR Commentary, Kehl 1992, S. 220.
Superior Responsibility applied before the ICTY

Kirsen Keith

I. Introduction

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

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

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

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

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

II. The Core Elements of Superior Responsibility

As evident in the above statutory provision, the terms used to establish Superior Responsibility are ambiguous. For instance what is encompassed by the term “Superior” or what is the definition of the term “Had reason to know”? The Trial Chambers and the Appeals Chamber have addressed such questions in their legal findings on Superior Responsibility. In doing so, they first identified the core elements requisite to incur Superior Responsibility.

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

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

* Kirsen M.F. Keith LL.M. (Leiden), Former Case Manager, Office of the Prosecutor, ICTY. The contents of this article express the personal views of the author and are in no way attributable to the views of the organisation. This paper is based upon the author’s speech at the “1. Feinacher Tagung der Rechtsberater und Rechtslehrer der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK” of 24 March 2000 in Bad Feinach.
1 Article 7 (1) of the ICTY Statute.
2 To date the following cases involving Superior Responsibility have been concluded before the ICTY:
3 Celebic Trial Chamber Judgement, para. 346. Confirmed in Blascic Judgement, para. 294; Aleksovski Trial Chamber Judgement, para. 69; Kordic Judgement, para. 401; Kunarcic Judgement, para. 395; Aleksovski Appeals Chamber Judgement, para. 72.
The manner in which each of the above elements has been interpreted and applied by the Trial chambers and Appeals Chamber will in turn be examined.

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

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

1. Types of Superior-Subordinate Relationships

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

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

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

The facts established that even if there is an indirect chain of command, an accused may be held responsible for the acts of subordinates if it can be established that he does exercise authority over them. This is just one example of position the Trial Chambers and Appeals Chamber of the ICTY have adopted in accordance with customary law whereby a wide range of relationships encompass the element of a superior-subordinate relationship. Such findings are extremely important as they reflect the realities of modern conflicts where former rigid hierarchical structures breakdown into ill-defined entities. This problem is illustrated with reference to the former Yugoslavia.

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

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

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

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

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

---

4 See Celebici Trial Chamber Judgement, para. 363 and 377; Blaskic Judgement, para. 300-302; Aleksic Trial Chamber Judgement, para. 75-76; Kordic Judgement, para. 416; Celebici Appeals Chamber Judgement, para. 197.
5 Blaskic Judgement, para. 449.
6 Id., para. 451-452.
7 Celebici Trial Chamber Judgement, para. 377.
whether a person is a superior and can be accountable under the principle of Superior Responsibility.

The Trial Chambers and the Appeals Chamber have unanimously held that it is the degree of effective control exercised by a person over others that establishes his status as a superior.4 This “effective control” test is applicable to both de facto and de jure superiors in direct and direct chains of command. Indeed as recognised by the Appeals Chamber in the recent Celebici Appeals Decision:

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

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

3. Defining “Effective Control” and the components to the test

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

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

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

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

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

4. Influence as a means of measuring “Effective Control”

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

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

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

---

9 Celebici Appeals Judgement, para. 197.
10 Supra note 7, para. 378.
11 Supra note 9, para. 256.
12 Id., para. 266.
13 Id., para. 257.
14 For instance in the Muto case (the accused was chief of staff to General Yamashita); the tribunal found the accused to be in a position “to influence policy” and for this reason held responsible for atrocities by Japanese troops in Philippines. Celebici Appeals Judgement, paras. 258-264 for a summary of the post World War II cases used in support of the prosecution argument.
15 Supra note 9, para. 266.
16 Kordic Judgement, para. 840.
17 Id.
would one distinguish between the control exerted over others where that control is a result of influence stemming from a person's charismatic and persuasive personality as opposed to the control exerted that is a result of fear-induced influence? Such questions make patent the problems associated with the use of influence as a means of establishing proof of "effective control".

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

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

5. The Importance of the "Effective Control" test

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

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

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

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

1. Knew

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

a. Actual knowledge

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

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

b. Constructive knowledge

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

18 Article 28 of the ICC Statute provides: "(3) (a) A military commander or person effectively acting as a military commander shall be criminally responsible for crimes within the jurisdiction of the Court committed by forces under his or her effective command and control, or effective authority and control as the case may be, as a result of his or her failure to exercise control properly over such forces (..)"

19 Blaskic Judgement, para. 302; "(3) the commander need not have any legal authority to prevent or punish acts of his subordinates."

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

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

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

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

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

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

**aa. Weakening the Standard of Proof with Constructive Knowledge**

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

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

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

**bb. Evidentiary Difficulties**

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

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

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

---

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


cc. Weighing the Circumstantial Evidence

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

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

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

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

2. "Had reason to know"

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

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

a. Trial Chamber Findings Pre-Celebicci Appeal

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

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

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

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

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

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

26 Aleksowksi Trial Chamber Judgement, para. 80. The Blaskanik Trial Chamber also referred to some form of weighting: "These indicia must be considered in light of the accused's position of command, if established." Blaskanik Judgement, Para. 308.
27 Supra note 5, para. 478.
28 Supra note 7, para. 388.
29 Id., para. 393.
30 Id.
of negligence in failing to know of illegal acts committed or about to be committed by subordinates, the Trial Chamber found that AP I had replaced this general negligence test with a stricter standard. If a superior did not have information available to him, even if this was a result of personal dereliction, the superior would not be put on notice and thus could not be held responsible for the acts of subordinates.

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

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

b. The Celebici Appeal Finding

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

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

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

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

aa. Information Providing Notice

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

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

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

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

bb. Problems Associated with the Celebici Appeals Definition

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

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

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

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

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

---

31 Supra note 5, para. 332.
32 Supra note 9, para. 241.
33 Id., para. 238.
34 Id., para. 238-239.
35 Supra note 16, para. 437.
ment has not been addressed by the Appeals Chamber but has been considered by the Trial Chambers.

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

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

1. Defining the term “necessary and reasonable measures”

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

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

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

2. The scope of the term “material ability”

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

Despite this, some clarification regards the scope of the term “material ability” has been offered in the case law. For instance the Trial Chamber in the Celebici case held that lack of legal competence to take necessary measures to prevent or repress crimes does not preclude criminal responsibility of superior. Further, it specified that the term embodies such measures that are within his material possibility, recognising that international law cannot oblige a superior to perform the impossible.38

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

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

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

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

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

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

36 Supra note 5, para. 336. Also confirmed in the Kordic Trial Chamber Judgement, para. 444.
37 Blaskic Judgement, para. 335; Celebici Trial Chamber Judgement, para. 378 and Aleksoski Trial Chamber Judgement, para. 81.
38 Supra note 7, para. 395.
39 Supra note 5, para. 302.
40 Aleksoski Trial Chamber Judgement, para. 78.
41 Supra note 16, para. 443.
42 Id., para. 446.
4. Applying the “material ability” test to non-military cases

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

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

The Trial Chamber held:

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

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

The finding by the Kordic Trial Chamber appears to be an anomaly. It found that the accused had the ability to issue orders, indeed he was convicted under Article 7 (1) partly on this basis. Yet the Trial Chamber found, despite this, that the accused did not possess the ability to take preventative or punitive measures. However, it is suggested that if a person has the ability to issue orders, to compel others to take action and be convicted upon that basis, that person, as a corollary, would also have the ability to rescind orders and compel others to cease certain activities. It is submitted that the precise basis for the Trial Chamber’s rejection of the accused’s responsibility under Superior Responsibility is not clear and further does not appear to be well-founded. It is hoped that this apparent anomaly will be rectified upon Appeal.

VI. Conclusions

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

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

---

40 Id., para. 839;
41 Id., para. 424;
42 For instance the instruments governing the Special Court for Sierra Leone and East Timor both provide for Superior Responsibility, repeating verbatim the provision contained in the ICTY Statute, Article 6 (9) of the ICTR Statute likewise mirrors Article 7 (3) of the ICTY Statute.
Der aktuelle Fall: Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Sache Streletz, Keßler und Krenz – Eine späte Genugtuung für die Opfer des DDR-Grenzregimes

Grit Hokema


I. Sachverhalt


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

Der Beschwerdeführer rügte in diesem Verfahren eine Verletzung von Art. 103 Abs. 2 GG. Begründet wurde dies damit, dass der Schusswaffengebrauch an der innerdeutschen Grenze nicht völkerrechtswidrig gewesen sei, da er von den anderen Staaten des Warschauer Paktes ausgelobt wurde. Das Praxis entsprechen habe und auch nicht gegen Art. 12 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbürger)7 verstoßen habe.8 Diese Argumentation lehnte das Bundesverfassungsgericht ab. Das Vertrauen in den Fortbestand einer bestimmten Interpretation von Strafgesetzen sei nicht durch Art. 103 Abs. 2 GG geschützt, wenn die zugrun- deliegende Staatenpraxis durch Aufforderung zu schwersten kriminellen Unrecht und seiner Begründung die in der Wölbungschaft allgemein anerkannten Menschenrechte in schwerwiegender Weise missachtet habe.9


II. Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

Krenz legte gegen dieses Urteil zusammen mit Keßler, Streletz und einem früheren Soldaten der Nationalen Volksarmee Beschwerde vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte

---

1 Grit Hokema ist Mitarbeiterin am Institut für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Lehrgutshof Prof. Dr. Gilbert Gompf, Philipp-Universität Marburg. Sie ist Mitglied des Promotionskollegs „Völkerrechtliche Fragen der Friedenssicherung“ der Hanns-Seidel-Stiftung unter Leitung von Prof. Dr. Dieter Blumenwitz.
4 Seite 31 des Urteils, zu finden unter: http://www.echr.coe.int/leng/Julgments.htm; Applications nos. 34044/96, 35532/97, 44801/98.
6 Vgl. die Mitteilung der Pressestelle des Bundesgerichtshofs, Pressemitteilung Nr. 89/1999.
7 Vgl. die Mitteilung der Pressestelle des Bundesverfassungsgerichts, Pressemitteilung Nr. 5/2000.
8 BGBl. 1973 II, S. 1534 ff.
schenrechte in Straßburg ein. Die Verurteilten vertraten die Ansicht, dass durch ihre Verurteilung ein Verstoß gegen das in Art. 7 EMRK niedergelegte Rückwirkungsverbot gegeben sei, da die Handlungen zu dem Zeitpunkt, als sie begangen wurden, nach DDR-Recht oder Völkerrecht nicht strafbar gewesen seien. Der Völkerrechtler Tomuschat vertrat die Bundesregierung und wies darauf hin, dass das Rückwirkungsverbot zwar auch für Recht fertigungsgründe gelte, doch könne kein Staat willkürlich über das Leben seiner Bürger verfügen. Dem widersprach der Vertreter der Beschwerdeführer, da sich seiner Ansicht nach keine strafrechtliche Verantwortlichkeit aus dem Völkerrecht für derartiges Staatsunrecht herleiten lasse.11

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

III. Urteilsbegründung

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

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

a. Innerstaatliches Recht der DDR

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

Aufgrund ihrer eigenen Funktionen als Staatsorgane16 betonte der Gerichtshof, dass der Widerspruch zwischen der Gesetzgebung der DDR und ihrer Staatspraxis bezüglich der Schüsse an der Mauer den Beschwerdeführern weitgehend selbst zuzuschreiben sei.17 Sie seien für die Zustände an der Grenze unmittelbar verantwortlich gewesen. Deswegen waren die Verurteilungen für sie auch vorhersehbar, da sie selbst an der Errichtung des DDR-Grenzregimes mitgewirkt hatten. Die Beschwerdeführer versuchten sich aufgrund des Schießbefehls an der Grenze zu verteidigen, den sie selbst gegeben hätten.18 Die Tatsache, dass sie in der DDR aufgrund dieses Befehls nicht verurteilt worden seien, würde nicht bedeuten, dass kein Verstoß gegen das Recht der DDR vorgelegen hätte.19 Es sei für einen Rechtsstaat legitim, gegen Personen, die sich unter einem früheren Regime eines Verbrechens schuldig gemacht hatten, strafrechtliche Verfolgungen vorzunehmen. Die Gerichte der Bundesrepublik Deutschland hätten das Recht der DDR strikt im Lichte von rechtsstaatlichen Prinzipien ausgelegt, was mit Art. 7 Abs. 1 EMRK im Einklang steh. Die nach dem Recht der DDR angeführten Rechtvertretungsgründe könnten nicht als Recht im Sinne von Art. 7 Abs. 1 EMRK angesehen werden.

b. Völkerrecht

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

aa. Internationaler Schutz des Lebens


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

---

108
Heft 2, 2001

13 E 1552/93, Yb 8, 190, 198; E 6683/74, DR 3, 95, 96; E 7721/76, DR 11, 209, 211; E 10551/83, DR 41, 178; E 13079/87, DR 60, 256.
14 Rdzr. 53 des Urteils.
15 Rdzr. 60 ff. des Urteils.
17 Rdzr. 77 ff. des Urteils.
18 Rdzr. 70 ff. des Urteils.
19 Rdzr. 79 des Urteils.
20 Rdzr. 92 ff. des Urteils.
3. Verstoß gegen Art. 1 EMRK

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

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

IV. Stellungnahme


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

28 Rdnr. 98 ff. des Urteils.
29 Rdnr. 104 des Urteils.
30 Rdnr. 103 des Urteils.
31 Rdnr. 105 des Urteils.
32 Rdnr. 107 ff. des Urteils.
34 Die Bundesrepublik Deutschland hat zu Art. 7 Abs. 2 EMRK einen Vorbehalt angemeldet. Sie wird die Bestimmung von Art. 7 Abs. 2 EMRK nur in den Grenzen von Art. 103 Abs. 2 GG anwenden.
36 Rdnr. 92 des Urteils.
37 Rdnr. 109 ff. des Urteils.
39 Rdnr. 111 ff. des Urteils.
40 Rdnr. 113 f. des Urteils.
ten können. *Krenz* und seinen Mitstreitern wurde die Beru-
fung darauf verwehrt, dass das in der DDR festgeschriebene
Recht den Schutz des Lebens zwar normiert, aber diesen
willkürlich unterminieren konnte. Der Gerichtshof in Straß-
burg hat dazu klar ausgesagt, dass die Personen, die gerade
 diese Willkür geschaffen haben, für diese auch verantwort-
lieh gemacht werden können.

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

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

Das Urteil stellt den letzten notwendigen Schritt in der Auf-
arbeitung des DDR-Unrechts dar und bestätigt die bislang
gefüllten Urteile gegen ehemalige Grenzsoldaten und deren
Befehshaber. Es bringt deutlich zum Ausdruck, dass es
 einem Untergebenen versagt wird, sich blind auf menschen-
verachtende Befehle zu berufen. Es statuierter aber auch, dass
 Befehshaber nach dem Ende ihrer Herrschaft für ihre Taten
verantwortlich gemacht werden können. Das Urteil hat ein
 klares Zeichen für die Richtigkeit der Aufarbeitung von
Unrecht diktatorischer Staaten gegeben. Das beweist auch
die Einigkeit der Richter, da das Urteil einstimmig gefällt
wurde. Die urteilenden Richter gehören teilweise ehe-
maligen Ostblockstaaten an, wie beispielsweise *E. Levits*,
der ehemalige Justizminister der Republik Lettland. Auch
die anderen Nationen, wie Portugal, Zypern und Russland hatten
keine Unstimmigkeiten untereinander. Die Einstimmigkeit
 der Richter unterschiedlicher Nationen stellt auch klar, dass
 es sich bei dem Urteil um keine politische Entscheidung han-
delt, sondern dass ein klares juristisches Urteil gefällt
wurde.34

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

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

34 Das hat sogar der *Krenz*-Anwalt Unger in einem Interview anerkannt.
2001/03/25/ak-be-4427780.html.

Schadenersatzansprüche wegen
Verletzung humanitären Völkerrechts

Bernhard Graefrath∗

Der NATO-Krieg gegen Jugoslawien hat eine umfängliche
völkerrechtliche Diskussion über die Zulässigkeit humani-
tärer Interventionen, die strafrechtliche Verantwortlichkeit
für Kriegsverbrechen und die Anwendung des humanitären
Völkerrechts auf Bürgerkriege ausgelöst.1 Erstaunlicher-
weise gibt es dagegen in diesem Zusammenhang bislang
deswegen keine Untersuchungen über die zivilrechtliche Verantwort-
lkeit der Verletzung von Regeln, die in bewaffneten
Konflikten gelten. Zwar ist dies nur eine begrenzte Frage-
stellung, die den größten Bereich der politischen und recht-
lichen Verantwortung für die Verletzung des Gewaltverbots
ausgliedert, aber für die betroffenen Opfer, die durch das
humanitäre Völkerrecht geschützten Personen, ist es eine
außerordentlich wichtige und häufig nicht weniger existen-
tielle Frage als z.B. die Entschädigung für Zwangsarbeiter.

Es stellt sich daher die Frage, ob und gegen wen jugoslawische
Staatsbürger sowie andere Zivilpersonen, denen durch militä-
rische Aktionen der NATO im sogenannten Kosovo-Krieg
bewaffneten Konflikt geltenden Regeln des Völkerrechts Schad-
en zugefügt wurde, einen Schadenersatzanspruch haben.

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

∗ Prof. em. für Völkerrecht Dr. Bernhard Graefrath, Berlin, Mitglied der
1 Vgl. mit zahlreichen Hinweisen C. Kreß, Staat und Individuum im
Krieg und Bürgerkrieg. Völkerrecht im Epochenwandel, in: NW 1999,
S. 3077.
entstehen: Zum einen aus der Verantwortlichkeit des Staates für die völkerrechtswidrige Entfesselung des Krieges, die Verletzung des Gewaltverbots, des Artikels 2 Abs. 4 der UN-Charta. Dieser Anspruch wird im allgemeinen Repräsentation genannt. Er steht dem angegriffenen Staat zu und schließt in der Regel die Schadenersatzansprüche seiner Bürger ein, aber nicht aus.


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

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

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

und Artikel 80:

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

Neben den Reparationsansprüchen, die dem angegriffenen Staat und seinen Staatsangehörigen infolge der Völkerrechtswidrigkeit des Krieges zustehen, gibt es den generellen Schadenersatzanspruch aufgrund der Verletzung der für den bewaffneten Konflikt geltenden Regeln (ius in bello) fremden Personen oder Staaten zugute. Diese Haftung ist bereits im IV. Haager Abkommen 1907 im Art. 3 ausdrücklich bekräftigt worden:

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

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

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

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

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

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

„The attack on Varvarin bridge in central Serbia took place at about 1 pm on 30 May, a market day; it was a religious holiday, when the streets were more crowded than usual, and the risk of civilian casualties was thus very high. (...) The bridge at Varvarin is reported to have been struck twice: as people rushed to assist the victims of the first strike, two more missiles hit, several minutes later, inflicting additional civilian casualties. According to a local schoolteacher, it was "well known that Sunday is marked day here and people are lined all along the street down to the bridge selling things." An estimated 2000 people were in the vicinity of the bridge and several cars and pedestrians were on the bridge at the time of the attack. A number of cars fell into the river as a result of the bomb." [8]


Als militärische Ziele gelten gemäß Art. 52 des Zusatzprotokolls I „nur solche Objekte, die aufgrund ihrer Beschaffenheit, ihres Standortes, ihrer Zweckbestimmung oder ihrer Verwendung wirksam zu militärischen Handlungen beitragen und deren gänzliche oder teilweise Zerstörung, deren Inbesitznahme oder Neutralisierung unter den in dem betreffenden Zeitpunkt gegebenen Umständen einen eindeutigen militärischen Vorteil darstellt.“


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

9 EUR 701/800, S. 54 f.
11 Vgl. die detaillierten Regeln in den Artikeln 48, 50, 51, 52 und 57 des Zusatzprotokolls I, von denen selbst G.H. Aldrich, Leiter der amerikanischen Delegation auf der Genfer Konferenz 1974-77, feststellen muss: „I believe that these provisions of Protocol I for the protection of civilians have either codified or progressively developed customary international law in a way that has now become customary law and, consequently, are binding today upon all parties to international armed conflicts, including non-parties to the Protocol.“ (in: The Laws of war on Land, in: AJIL 94 (2000), S. 53).


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

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

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

12 Dazu heißt es im Bericht von Amnesty International: „The attack on Varvarin bridge raised concerns about whether NATO was taking proper precautions to protect civilians in its selection of targets, times for attack and modes of attack. Despite concerns about these matters having been raised on previous occasions, certain attacks continued to be carried out under conditions which raised the risk of civilian casualties. This bombing call is not only an attack effective against the changes to the Rules of Engagement that NATO said it had instituted after 14 April bombing of displaced civilians near Djakovica“ (in: EUR 70/1800, S. 55).

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

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

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

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


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

Es ist sicher richtig, dass Art. 3 kein gerichtsförmiges Verfahren zur Regelung von Schadensersatzansprüchen einschließt, das wollte und brauchte Art. 3 auch nicht. Artikel 3 enthält zwei unterschiedliche Aussagen zur Haftung. Er bekräftigt zum einen, wenn in bewaffneten Konflikten durch Personen der Streitkräfte einer Konfliktpartei die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Kriegsrecht verletzt werden, ist diese Partei wie bei anderen Verletzungen ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen dem Staat gegenüber, dessen Staatsangehörige geschädigt wurden, zum Schadenersatz verpflichtet.


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

18 Hervorhob, durch den Autor, Urteil vom OLG Köln, a.a.O. (Fn. 7).
Verletzung des Kriegsrechts durch Soldaten geltend gemacht worden, die unter dem Kommando der UN agierten. Die UN hat mit den Heimatstaaten der Geschädigten entsprechende Entschädigungsabkommen abgeschlossen. 22 Entscheidung wurde „damage caused without military necessity or in violation of the rules applicable in armed conflict“. Im Krieg der NATO gegen Jugoslawien hat China die Schadenersatzansprüche seiner Bürger, deren Angehörige bei dem Bombenangriff der NATO auf die chinesische Botschaft in Belgrad umkamen, wegen Verletzung der im bewaffneten Konflikt geltenden Regeln gegenüber den USA geltend gemacht und durchgesetzt. Die Hilfe des Heimatstaates bei der Durchsetzung der Ansprüche bedeutet jedoch nicht, dass die einzelne geschädigte Person ihre Ansprüche nicht auch selbst bei den Gerichten des verantwortlichen Staates hätte geltend machen können.


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

Die häufigsten Beispiele für solche Schadenersatzansprüche einzelner Personen gegen den Staat liegen im Bereich der Verletzung von Menschenrechten. Sowohl der Europäische Menschenrechtsgerichtshof wie der Menschenrechtsausschuss der UN gehen mit Selbstverständlichkeit und ohne besondere vertragliche Regelung in ihrer Rechtsprechung davon aus, dass im Falle der Verletzung von Menschenrechten die Staaten zur Leistung von Schadenersatz verpflichtet sind. Auf diese Entwicklung verweist auch das BVerfG:

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

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


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

24 BVerfG, a.a.O. (Fn. 20).
26 BVerfG, a.a.O. (Fn. 20), S. 2719.
de von Einzelansprüchen handelte, hat man ein spezielles Verfahren geschaffen, das sowohl der Feststellung der einzelnen Ansprüche als auch der Sicherung ihrer tatsächlichen Befriedigung dient und zahlreiche parallele Schadenersatzklagen in einer Vielzahl von Staaten vermeiden sollte. Im vorliegenden Zusammenhang ist wichtig, dass die einzelnen geschädigten Bürger und juristischen Personen ihre Ansprüche selbst geltend machen konnten. Der Heimatstaat diente nur als Administrator. Er bestätigte die Richtigkeit bestimmter Angaben der Kläger, sammelte die einzelnen Klagen und übermittelte sie an die Kompensationskommission, die im Namen aller betroffenen Staaten ein quasigerichtliches Verfahren zur Feststellung und Bestätigung der einzelnen Schadenersatzansprüche durchführte und aus beschlagnahmtem irakischen Vermögen für die Befriedigung der bestätigten Ansprüche sorgte.28 Dabei blieb es den Geschädigten überlassen, ob sie dieses Verfahren in Anspruch nehmen oder ihre Ansprüche im Wege einzelner Verfahren vor nationalen Gerichten geltend machen wollten. Dieses Verfahren, das ohne Chaos 2,6 Millionen Schadenersatzansprüche bündelte und einen Großteil bereits entschieden und befriedigt hat, weist übrigens auch, wie sehr das OLG die Funktion und Wirkung des humanitären Völkerrechts verkenn, wenn es behauptet:

„Die Vorstellung, die kriegführenden Parteien hafteten nach Deliktsgrundsätzen den Millionen von Opfern und Geschä- digten gegenüber, ist deshalb AMtshaftungsrecht systemfremd.“29


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

Im Bericht der zuständigen Kommission hieß es:

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

Zu Recht schreibt Kalshoven, dass der Umstand, dass es Einzelpersonen über lange Jahre nicht möglich war, ihre Ansprüche aus Art. 3 der Konvention selbst geltend zu machen, nicht heißt, dass die klare Bedeutung des Artikels, wie sie sich aus seiner Entstehungsgeschichte ergibt, einfach missachtet werden kann.

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

Kern dieser Bestimmung ist,

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

Auch Crook geht davon aus:

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

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

Auch Christopher Greenwood hat in seinem Bericht an die Konferenz zum hunderten Jahrestag der Haager Friedenskonferenz 1999 ausdrücklich unterstrichen:

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


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

29 OLG Köln, a.a.O. (Fn. 7),
31 Ibid., S. 832.
32 Ibid., S. 836.
33 Ibid., S. 837.
34 J.R. Crook, a.a.O. (Fn. 28), S. 87.
35 F. Kalshoven, a.a.O. (Fn. 30), S. 850 ff.
36 Preliminary Report Greenwood, S. 76; vgl. auch den Kommentar des IKRK zum Artikel 91, in dem gesagt wird: „since 1945 a tendency has emerged to recognize the exercise of rights by individuals.“ (Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, a.a.O. (Fn. 5), S. 1057).
Genfer Abkommen ist in vollem Einklang mit der allgemeinen Entwicklung des Völkerrechts, die in den internationalen Menschenrechtskonventionen dem einzelnen unmittelbare Rechte gegenüber dem Staat zuspricht, die Staaten für die Bereitstellung entsprechender Gerichtsverfahren zur Gewährleistung dieser Rechte verantwortlich macht und für deren Durchsetzung gegebenenfalls internationale Verfahren bereitstellt. Insbesondere bei Menschenrechtsverletzungen gibt es heute eine institutionalisierte Rechtsprechung, die Schadenersatzansprüche betroffener Individuen gegenüber dem Staat bestätigt und für deren Realisierung gegebenenfalls, wie im Rahmen der europäischen Menschenrechtskonvention, sogar einen Kontrollmechanismus wie den internationalen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg vorsieht. Im internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte verpflichten sie sich die Mitgliedstaaten im Artikel 2 Abs. 3 ausdrücklich, Personen, die die Verletzung von Menschenrechten geltend machen, einen Gerichtsweg zu öffnen. Dies wird durch Artikel 19 Abs. 4 des GG gewährleistet.

"Art. 19 Abs. 4 gewährt dem Bürger Anspruch auf eine wirksame gerichtliche Kontrolle in Fällen, in denen eine Verletzung seiner Rechte durch die öffentliche Gewalt möglich erscheint." 58

Nun beschränkt sich der Geltungsbereich der Menschenrechtskonventionen im Allgemeinen auf Personen, die sich im Territorium oder unter der Jurisdiktion des Staates befinden. Das trifft zwar auch auf Personen zu, die sich in einem vom Staat besetzten Gebiet befinden, lässt sich aber kaum auf Personen ausdehnen, die auf fremdem Territorium Bombenangriffen ausgesetzt sind, die der Staat zu verantworten hat. 59 Diese Beschränkung betrifft zwar den Geltungsbereich der Konventionen und ihrer Organe, nicht aber die allgemeine Geltung der Menschenrechte. Es wäre auch absurd, wollte man zwar einem Menschen der von Agenten eines fremden Staates verletzt und beraubt wird, einen Schadenersatzanspruch zugestehen, nicht aber seinem Nachbarn, dem dieser Schaden durch die Bombe des fremden Staates zugefügt wurde.

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

"92. (...) the relevant conventions and other instruments have constantly affirmed the pre-eminence of the right to life. 93. Article 3 of the Universal Declaration on Human Rights of 10 December 1948, for example provides: "Everyone has the right to life." The right was confirmed by the International Covenant on Civil and Political Rights of December 19 66 (...). Article 6 of which provides: 'Every human being has the inherent right to life' and 'No one shall be arbitrarily deprived of his life'. (...) It is also included in the Convention, Article 2 § 1 of which provides: 'Everyone's right to life shall be protected by law. No one shall be deprived of his life intentionally save in the execution of a sentence of a court following his conviction of a crime for which his penalty is provided by law.'

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

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

"Menschliches Leben nimmt nach allen hier in Betracht kommenden internationalen Normen den obersten Rang in der Wertehierarchy ein.

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

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


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

37 Artikel 2 Abs. 3 und Artikel 14 des IPbPR und Artikel 6 und 13 der EMRK.
38 BVerfGE 100, 313 (364).
39 Vgl. Greenwood, a.a.O. (Fn. 36), S. 22.
41 Vgl. B. Pieroth/B. Schlunk, Grundrechte, 16. Aufl., Heidelberg 2000, Rdnr. 110. "Da Art. 1 Abs. 3 die deutsche öffentliche Gewalt umfassend an die Grundrechte bindet, kann ein Ausländer sich auch im Ausland auf seine jüdischrechte rechte berufen, wenn er dort der deutschen öffentlichen Gewalt begegnet.
42 B. Pieroth/B. Schlunk, ibid., Rdnr. 188. "Deutsche staatliche Gewalt ist an die Grundrechte gebunden, gleichgültig wo sie ausgeübt wird und ob ihre Wirkungen im In- oder Ausland eintreten.
43 BVerfGE 6, 290 (295); 57, 9 (23).
44 OLG Köln, NJW 1999, S. 1555.
„The test of what is an arbitrary deprivation of life, however, then falls to be determined by the applicable lex specialis, namely, the law applicable in armed conflict which is designed to regulate the conduct of hostilities. Thus whether a particular loss of life, through the use of a certain weapon in warfare, is to be considered in arbitrary deprivation of life contrary to Article 6 of the Covenant, can only be decided by reference to the law applicable in armed conflict and not deduced from the terms of the Covenant itself.”

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

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

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

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


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

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

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

44 Advisory Opinion on the Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, ICJ Reports 1996, S. 240.
45 Erf. Greenwood, a.a.O. (Fn. 36), S. 23.
49 OLG Köln, a.a.O. (Fn. 7); so auch F. Berber, a.a.O. (Fn. 15). S. 98; M. Bothe, Straftatkräftige Internationaler Organisationen, 47 Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Köln/Berlin 1968, S. 171.
50 F. Kalshoven, a.a.O. (Fn. 30), S. 837; vgl. auch D. Fleck, a.a.O. (Fn. 7), S. 435.

Heft 2, 2001
Diese breite Staatshaftung für Verletzungen des Kriegsrechts ist bereits angesichts der enormen Zerstörungskraft und Reichweite moderner Waffensysteme notwendig, und auch deshalb, weil z.B. für den handelnden Bomberpiloten sehr häufig überhaupt nicht auszumachen ist, ob er ein militärisches Ziel bombardiert oder nicht. Umgekehrt ist es für die geschädigte Zivilperson in aller Regel völlig unmöglich, zu erkennen oder festzustellen zu welchem Staat die Bombenflugzeuge gehörten, welche Maschinen die Bomben ausgelöst haben, was der Pilot erkennen konnte, ob es militärische Ziele in der Nähe gab, ob die Piloten ihre Befehle eingehalten oder überschritten haben, ob sie z.Zt. der Tat zurechenschaffen waren oder nicht usw. D.h., eine Umsetzung der völkerrechtlichen Haftungsfragen des Staates in demartigen Fällen ist im Grunde nur möglich, wenn allein die Verursachung des völkerrechtswidrigen Schadens zugrunde gelegt wird. Nur das wird der besonderen Situation im besonneter Konflikt und dem ungleichen Verhältnis zwischen Individuum einerseits und der komplizierten Hierarchie der Staatsbürokratie, einer unüberschaubaren Bündnisstruktur und hochentwickelterer Militärtechnik andererseits gerecht. Gerade das war bereits die Begründung der deutschen Delegation bei der Einführung des Artikels 3 auf der Haager Konferenz 1907. In Erklärung der Bedeutung des Artikels 3 heißt es bei Berber:

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


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

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

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

„The initial decision to resort to force was made collectively, as were subsequent decisions about escalating the air campaign. At no point during the air campaign did any alliance member publicly repudiate any of the attacks carried out by NATO forces. Therefore each NATO member may incur responsibility for the military actions carried out under the NATO aegis." 53

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

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

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

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

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

Das geht auch aus zahlreichen Dokumenten und Erklärungen der Bundesregierung hervor. So führte die Bundesregierung in der Begründung zu ihrem Beschluß von 1. Oktober 1999 u. a. aus:

„Der NATO-Generalsekretär erklärt, dass unter diesen außergewöhnlichen Umständen der gegenwärtigen Krisenlage im Kosovo, wie sie in der Resolution des VN-Sicherheitsrates 119

---

51 F. Berber, a.a.O. (Fn. 15), S. 98; Hervorh. durch den Autor.
52 Focus 41/2000, S. 134.
53 EUR/70/18/00, S. 9.
55 Vgl. M. Bothe, Streitkräfte, a.a.O. (Fn. 49), S. 85; i. v. Münch/Ph. Kunig, Art. 24, Rdnr. 44.
57 BVerfG, 2 BvE 699, S. 38.
heitsrates 1199 beschrieben ist, die Drohung mit und gegebenenfalls der Einsatz von Gewalt gerechtfertigt ist. Die Bundesregierung teilt diese Rechtsaussaetzung mit all den anderen 15 NATO-Mitgliedstaaten. Das Bündnis hat entschieden, den Eintritt einer humanitären Notlage durch den Einsatz von Streitkräften abzuwenden.\(^{58}\)

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


Wie bekannt wurde, haben in Kanada bereits einige Personen gegen Kanada geklagt, um Schadenersatz für Schäden geltend zu machen, die ihnen unter Verletzung der im bewaffneten Konflikt geltenden Regeln durch Bombenangriffe von NATO-Flugzeugen zugefügt wurden.\(^{60\text{a}}\)

58 Deutscher Bundestag, Drucksache 13/1469, Anlage 2.
60 Amnesty International EUR 70/1800, S. 12.

Konventionsbeauftragte des Deutschen Roten Kreuzes

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

Marion Messerschmidt

I. Der humanitäre Auftrag

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

Neben der praktischen Schutz- und Hilfsstärkung sieht die Bewegung darum ihre Hauptaufgabe darin, das Verantwortungsbewusstsein und die Hilfsbereitschaft des Einzelnen gegenüber seinen Mitmenschen zu stärken, sich im Sinne einer humanitärer Ethik für die Achtung der Grundsätze und Ideale der Bewegung einzusetzen, das humanitäre Völkerrecht zu verbreiten und dadurch die Idee des Friedens in der Staaten- und Völkergemeinschaft zu stärken.

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

\* Marion Messerschmidt ist Mitarbeiterin im DRK-Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes und zuständig für die Koordination von Verbreitungssache und internationale Gremienarbeit.
II. Die Aufgaben

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

Entsprechend der föderalen Struktur des Deutschen Roten Kreuzes gibt es von den jeweiligen Präsidenten bzw. Vorständen benannte Konventionsbeauftragte auf den verschiedenen Verbandssebenen. Diese sind:
- der/die Bundeskonventionsbeauftragte,
- 19 Landeskonventionsbeauftragte
- sowie mehrere hundert Kreis- und Bezirkskonventionsbeauftragte (etwa zwei Drittel der ca. 540 Kreisverbände verfügen zur Zeit über eigene Konventionsbeauftragte).


III. Die Qualifikationen

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


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

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

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

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

IV. Verbreitungsarbeit im internationalen Bereich

Neben dem Engagement der verschiedenen Rotkreuz- und Rotahmbmondbgesellschaften auf der jeweils eigenen nationalen Ebene leistet die Rotkreuz- und Rotahmbmondbewegung

121
V. Ausgewählte Informationsquellen

- Konzeption für die Arbeit der Konventionsbeauftragten (Präsidiumsbeschluss 1989).
- Teilstrategie Verbreitungsarbeit (Präsidiumsbeschluss 1998).

VI. Kontaktmöglichkeiten bei Interesse

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

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

Wir freuen uns über Ihr Interesse!

„Verbreitungsarbeit-ExpertInnen-Pool“ des Deutschen Roten Kreuzes

Marion Messerschmidt


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


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

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

* Marion Messerschmidt ist Mitarbeiterin im DRK-Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes und zuständig für die Koordination von Verbreitungsarbeit und internationale Gremienarbeit.
Seminar „Aktuell 2001“ der Bundesakademie für Sicherheitspolitik zum Thema „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU“
Hans-Joachim Heintze

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

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

Dr. Elfriede Regelsberger vom Institut für Europäische Politik in Berlin wandte sich einleitend über die geradezu gigantischen Aufgaben zu, die Nachkriegsentwicklung unter der Überschrift „Weg der EU – von der Montanunion bis heute“ in 30 Minuten darzustellen. Sie tat dies in einem brillanten Vortrag, der um mehr Beachtung verdiente, als Frau Regelsberger die erste weibliche Vortragende in diesem Veranstaltungsreihen war. Man darf nur hoffen, dass damit das Eis für alle Männer gebrochen ist.


Hinsichtlich der ESV unterstrich die Referentin insbesondere die Bedeutung des Europäischen Rates 1999 von Helsinki, auf
Krieg und Bürgerkrieg auf dem Balkan: Erfahrungen und Konsequenzen
Bad Teinach, 23.-24. März 2001
Tobias Gries*


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

- der humanitären Hilfe in Flüchtlingssituationen und Bürgerkriegen mit Auswirkungen auf Europa;
- den präventiven Einsätzen zur Friedenssicherung in Konflikten;
- dem gewaltsamen Einsatz in bewaffneten Konflikten.

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


Abschließend ging Weber auf das Verhältnis der ROE zum humanitären Völkerrecht ein. Hierbei stellte er fest, dass das humanitäre Völkerrecht für den KFOR-Einsatz nicht einschließlich sei, da es sich bei diesem weder um einen internationalen noch um einen nicht-internationalen Konflikt handle. Dennoch hätten sich die NATO-Staaten zur Einbeziehung der Grundsätze des humanitären Völkerrechts in ihre rechtlichen Erwägungen entschieden. Das Verhältnis zum humanitären Völkerrecht zusammenfassend stellte Weber fest, dass im internationalen bewaffneten Konflikt all dies erlaubt sei, was nicht durch das humanitäre Völkerrecht verboten wäre. Im Gegensatz hierzu sei bei Friedenseinsätzen der NATO mit UN-Mandat nur das erlaubt, was in den ROE nieder-gelegt sei.


Ein weiteres Problem bestünde im Aufbau eines funktionierenden Rechtssystems, insbesondere einer funktionierenden Strafgerichtsbarkeit und Verwaltung. Auch hier sei für die nahe Zukunft eine enge Zusammenarbeit der verschiedenen nationalen und internationalen Akteure dringend erforderlich, was vereinzelte zu einer Anpassung des bestehenden Rechts führe. Der Wiederaufbau des zu großen Teilen zerstörten und demoralisierten Rechtsbewusstseins der Menschen, so resümierte Bullesbach, sei die vornehmliche Aufgabe im Kosovo, wobei erste hoffnungsvolle Ansätze bereits zu verzeichnen seien.


Im weiteren Verlauf seines Vortrages befasste sich Eisele mit den Aktivitäten des VN-Sicherheitsrats zum Balkan-Konflikt. Hierbei würdigte er insbesondere die Weitsicht des Sicherheitsrates bei der weiten Fassung des Mandates für das Internationale Straftrubunal für das ehemalige Jugoslawien. Jedoch seien nicht alle Resolutionen von derartiger Weitsicht und Entschlussbereitschaft geprägt, was bei einer „Fließbandproduktion“ von über 100 sich teilweise widersprechenden Resolutionen zum Balkankonflikt nicht verwunderlich sei.


In der anschließenden Diskussion wurden die Bedenken geäußert, dass eine zu starre und enge Vorbestimmung der Definition der command responsibility einer Anwendung in weiteren, anders gelagerten Fällen hinderlich sein könne. Dem entgegnete Keith jedoch mit dem Hinweis, dass es sich bei den vorgestellten Elementen und Tests lediglich um Richtlinien hande. Diese seien für Transparenz und Klarheit erforderlich.

Die Leitung der Abschlussdiskussion oblag Prof. Dr. Günther Gillessen von der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. Die Diskussion konzentrierte sich nochmals auf die Frage der friedenssichernden Funktion des ICTY. Einig waren sie die Teilnehmer darin, dass eine Anerkennung des humanitären Völkerrechts und der strafrechtlichen Konsequenzen in den nationalen Gesellschaften eine wesentliche Voraussetzung für die Verbesserung der Achtung des humanitären Völkerrechts sei. In diesem Zusammenspiel würden große Erwartungen in den ISGH und in die durch die Umsetzung des Rom-Statuts errichteten nationalen Verfahren gelegt.

Wie eingangs erwähnt, konnte die Tagung nicht alle Themenbereiche abdecken. Dennoch ist am Ende zu resümieren, dass die elfe der bereits fest institutionalisierter Teichiner Tagungen eine über aus gelungene Veranstaltung gewesen ist. Dies gilt sowohl für die hervorragende Auswahl der Referenten und Diskussionsthemen als auch für die hervorragende Organisation der Tagung, für die sich die Berichterstatter an dieser Stelle nochmals bedanken möchte.
Manfred Eisele, Die Vereinte Nationen und das internationale Krisenmanagement. Ein Insider-Bericht

Verlag Josef Knecht, Frankfurt am Main 2000, 252 Seiten, DM 39,80

Tobias Gries


Jana Hasse/Erwin Müller/Patricia Schneider (Hrsg.), Humanitäres Völkerrecht: Politische, rechtliche und strafgerichtliche Dimensionen
Demokratie, Sicherheit, Frieden, Band 133
Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2001, 597 Seiten, DM 78,--

Sascha Rolf Lüder


Von besonderem Interesse innerhalb des ersten Hauptteils ist schließlich der von Yves Sandoz verfasste Beitrag über die Rolle des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz bei der Entstehung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechtes. Der ehemalige Direktor für Grundsatzfragen, Recht und Beziehungen zur Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rotballondgesellschaften im Internationalen Komitee vom Roten Kreuz gibt


Der vierte Haupteil des anzuzeigenden Buches bildet einen Schwerpunkt, in dem in den vergangenen Jahren eine immer größere Aufmerksamkeit in Lehre und Praxis zugekommen ist: Inwieweit kann den Normen des humanitären Völkerrechtes Gefangeneverschwendung und der Anwendung von Sträflingsrecht an die Panne, gleichzeitig zu diesen Normen eine zunehmende Rolle. Während sich die Beiträge von Kai Ambos, Wissenschaftlicher Referent am Freiburger Max Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Benjamin B. Fernandes, vor- und Ankläger beim Internationalen Militärtribunal in Nürnberg und Lehrstuhlinhaber an der Pace University, sowie Heiko Ahlbrecht und Michael Bohlander – Ahlbrecht ist als Rechtssanwalt schwerpunktmaßig mit Fragen des internationalen Strafrechtes befasst; Bohlander arbeitet als Rechtsberater am Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien – mit dem Sanktionsystem im Völkerstrafrecht im Allgemeinen befasst, widmen sich die nachfolgenden Beiträge der strafrechtlichen Aufarbeitung bewaffneter Konflikte durch die ad hoc eingerichteten internatio- nalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda sowie durch das in Entstehung begriffene ständige internationale Strafgerichtshof für Deutschland.

Die letzten drei Beiträge des Buches setzen sich mit den Alternativen zu einer strafrechtlichen Aufarbeitung bewaffneter Konflikte auseinander. Dies geschieht anhand der Stichworte „Frieden durch Wahrheit“ – an dieser Stelle wird insbesondere auf die Erfahrungen in Südafrika Bezug genommen – sowie „Bestrafung or Amnestie“.


Die Ihnen vorliegende quartalsweise erscheinende Zeitschrift wendet sich an Juristen, politisch Interessierte und Mitarbeiter humanitärer Hilfsorganisationen. Die Zeitschrift ist einzigartig im deutschsprachigen Schrifttum, reicht in ihrer Wirkung aber weit darüber hinaus, weil sie auch englischsprachige Artikel beinhaltet.


Wir würden uns freuen, wenn Sie Kollegen oder Freunde für ein Abonnement dieser Zeitschrift gewinnen könnten.

Redaktion und Verlag
Bestellformular per Telefax an 089 – 30 65 80 68

DRK-Service GmbH, Verlag
Herzogstraße 75, 80796 München


Das Abonnement gilt zunächst für 1 Jahr (4 Ausgaben); es verlängert sich um jeweils 1 Jahr, wenn nicht 3 Monate vor Ablauf der Laufzeit schriftlich gekündigt wird.

Im Falle einer derartigen Verlängerung gilt jeweils die Abnahmemenge des Vorjahres, soweit nichts anderes vereinbart wird.

Rechnungsadresse

__________________________

__________________________

__________________________

__________________________

Datum

Unterschrift

Lieferadresse

__________________________

__________________________

__________________________

__________________________