

Editorial 103

Das Thema

Terrorismusbekämpfung unter Beweisnot – Völkerrechtliche Informationsanforderungen im bewaffneten Konflikt
Joachim Wolf 104

Globale Rechtskultur: Das heimliche Terroropfer?
Horst Fischer 115

Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung unter Kapitel VII der UN-Charta: Die Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates
Sven Peterke 117

Der 11. September und die militärischen Reaktionen: Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts?
Michaela Schneider 122

Das afghanische Flüchtlingsproblem – Rechtsfragen einer humanitären Katastrophe
Hans-Joachim Heintze 126

The European Union's reaction to the terrorist attacks on the United States
Cristina Churruea Muguruza 134

Forum

Verbreitung

Interview mit E. Riedler zum humanitären Desaster in Afghanistan
Dieter Reinhardt 144

Die Vorschriften zu Strafen und Strafzumessung für den Internationalen Strafgerichtshof und ihre Bedeutung für das nationale Strafrecht
Jens Paglau 147

Die Entwicklung des Völkerstrafrechts: Auf dem Weg zur Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen?
Hans-Peter Kaul 151

Durchsetzung des internationalen Strafrechts
Klaus Minikel 154

Der Nahostkonflikt als Problem des Völkerrechts
Ludwig Welzel 155

Panorama

Dokumente

Die Situation in Afghanistan (Sicherheitsrat unterstützt Schaffung einer multiethnischen Übergangsverwaltung und zentrale Rolle der Vereinten Nationen)
S/Res/1378 vom 14. November 2001 164

Erklärung über das weltweite Vorgehen gegen den Terrorismus (Sicherheitsrat verabschiedet Erklärung über das weltweite Vorgehen gegen den Terrorismus)
S/Res/1377 vom 12. November 2001 164

Press Statement on Terrorist Threats by Security Council President
SC/7167, October 2001 165

Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council
S/2001/946, 7 October 2001 166

Anti-Terrorismus-Resolution (Terroranschläge in den USA)
S/Res/1373 vom 26. September 2001 166

Terroranschläge in den USA
S/Res/1368 vom 12. September 2001 168

Verurteilung der Terroranschläge in den Vereinigten Staaten von Amerika
A/Res/56/1 vom 12. September 2001 168

Die Situation in Afghanistan (Weitere Sanktionen gegen die Taliban)
S/Res/1333 vom 19. Dezember 2000 168

Verantwortung des Sicherheitsrates für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (Sicherheitsrat verurteilt internationalen Terrorismus und fordert Staaten zur Zusammenarbeit auf)
S/Res/1269 vom 19. Oktober 1999 172

Die Situation in Afghanistan (Sicherheitsrat verlangt Auslieferung von Osama bin Laden und verhängt Sanktionen gegen die Taliban)
S/Res/1267 vom 15. Oktober 1999 172

Terroranschläge in Nairobi und Daressalam (Verurteilung der Bombenanschläge auf die amerikanischen Auslandsvertretungen in Kenia und Tansania)
S/Res/1189 vom 13. August 1998 174

Konferenzen

Konsequenzen des Terrrors: Verändern sich die sicherheitspolitischen Konstanten? – Rosenburggespräch der BAKS
Bonn, 16. Oktober 2001
Hans-Joachim Heintze 175

Kongress „Kindersoldaten in Afrika“
Heinsberg, 11. August 2001
Ralf Otto 176

Besprechungen

Horst Seithe/Frauke Hagemann: Das Deutsche Rote Kreuz im Dritten Reich (1933–1939)
Stephanie Merkenich/Birgit Morgenbrod 179

**„EINSATZ VON KRIEGSSCHIFFEN:
VÖLKERRECHT, VERFASSUNGSRECHT UND RULES OF ENGAGEMENT“**

Bremerhaven, 18. - 22. März 2002

Montag, 18. März 2002

- 1. Rechtliche Rahmenbedingungen des Einsatzes von Kriegsschiffen**
Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Grundlagen
- 2. Einsatz deutscher Kriegsschiffe**
Unterstützung Enduring Freedom und Einsatz in Ständigen Einsatzverbänden
- 3. Vorstellung Kommandantenhandbuch**
- 4. Vorstellung anderer grundlegender Literatur/Dokumente**

Dienstag, 19. März 2002

- 1. Internationales Seerecht**
Legal Regime of Oceans/Maritime Claims and Regulations • Freedom of Navigation Program (US) • Right to entry assistance/Hilfeleistung auf See incl. Case Studies USS Dubuque etc • Piraterie
- 2. Besuch beim MFG3 in Nordholz (und weitere Lehrveranstaltungen vor Ort)**
Besichtigung MPA, SAR Helo, "Öl-Do" • Organisation und rechtliche Grundlagen/Verpflichtung für SAR • Einsatzgrundlagen und rechtliche Vereinbarungen für ÖL-Überwachung durch Dt. Marine • Amtshilfe durch Marine (Definition und Anwendung)

Mittwoch, 20. März 2002

- 1. Seekriegsrecht (Humanitäres Völkerrecht im bewaffneten Konflikt)**
Anwendung und Verpflichtung (international/non-international armed conflict, Krisenfall), Zusatzprotokolle und Konventionen, Proportionalität und Notwendigkeit • Krisenrechtliche Maßnahmen/Embargooperationen • Maritime Exclusion Zones • Einsatz von U-Booten • Einsatz von Minen • Tanker War Persian Gulf – Schutz von Handelsschiffen
- 2. Praktische Übung**
Bearbeitung von Lagen zu Rechtsproblemen im Zusammenhang mit dem Einsatz von Kriegsschiffen
- 3. Vorstellung der Arbeitsgruppenergebnisse**
- 4. Gemeinsamer Abend in der Offiziermesse**

Donnerstag, 21. März 2002

- 1. Self-Defence**
Definition • Abgrenzung • Auslegung • internationale Unterschiede
- 2. Rules of Engagement**
Inhalt • Bedeutung • Charakter • NATO ROE/Coalition ROE • Nationale (German) ROE • Standing ROE (USN), Prof. Mandstager • Verantwortung des Kommandanten (Case Studies USS Vincennes and USS Stark (o.ä.), U-Boot Zwischenfall Hawaii), Prof. Mandstager
- 3. Praktische Übung**
Entwicklung/Review eines gegebenen ROE-Profiles für einen Kriegsschiffeinsatz
- 4. Vorstellung Arbeitsergebnisse ROE Lage**

Freitag, 22. März 2002

- 1. Fortsetzung Vorstellung Arbeitsergebnisse ROE Lage**
- 2. Lehrgangskritik**
- 3. Verabschiedung/Lehrgangsende**

Interessenten melden sich bitte unter:

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Völkerrecht, Europarecht und ausländisches Verfassungsrecht
PF 17 86, 15207 Frankfurt (Oder)
<http://voelkerrecht.euv-frankfurt-o.de>

Editorial

Die Herausforderung der Staatengemeinschaft durch den internationalen Terrorismus hat uns veranlasst, in diesem Heft der Zeitschrift *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* vorrangig auf völkerrechtliche Aspekte der Bekämpfung terroristischer Anschläge gegen das friedliche Leben und die internationale Sicherheit einzugehen. Dabei stehen in den Artikeln, die allesamt am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht verfasst wurden, menschenrechtliche und humanitär-völkerrechtliche Fragestellungen im Vordergrund. Professor *Joachim Wolf* untersucht in seinem Artikel „Terrorismus unter Beweisnot“, inwieweit das Völkerrecht Informationsanforderungen im bewaffneten Konflikt kennt. Darin wird insbesondere hinterfragt, in welchem Maße die Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht die Offenlegung von Tatsachengrundlagen erforderlich macht. Da es sich hierbei um ein zentrales Problem der gegenwärtigen militärischen Maßnahmen der USA und anderer NATO-Staaten gegen die Urheber der Terroranschläge in den USA handelt, empfehlen wir *Wolfs* Argumentation, der letztlich für eine Wiederherstellung der Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrates plädiert, Ihrer Aufmerksamkeit. Auch der folgende Beitrag aus der Feder von Professor *Horst Fischer* ist von der Sorge getragen, dass die bestehende Völkerrechtsordnung durch unverhältnismäßige und übereilte Reaktionen auf die zweifelsohne gewaltige Gefahr des Terrorismus gefährdet werden könnte. Er rät deshalb der Staatengemeinschaft zu einem „Offenbarungszeit“.

Zur effektiven Bekämpfung des Terrorismus gehört zweifellos, energisch gegen dessen Hintermänner vorzugehen. Dabei kommt der Unterbindung der Finanzierung eine entscheidende Bedeutung zu. Welche Rechtsfragen damit verbunden sind, analysiert *Sven Peterke* anhand der Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates. Dabei zieht er Parallelen zwischen dem einschlägigen internationalen Abkommen, den Resolutionen des UN-Sicherheitsrates und dem Europarecht. Ob und inwieweit das humanitäre Völkerrecht im Zusammenhang mit dem Terrorismus eine Rolle spielt, ist der Gegenstand des Beitrags von *Michaela Schneider*. Geprüft werden die Fragen, ob terroristische Anschläge bzw. die Reaktionen darauf zum Entstehen eines bewaffneten Konfliktes führen, die dann die Anwendung der Regelungen des humanitären Völkerrechts rechtfertigen würden. Mit einer Folgeerscheinung von Gewalt, Staatszerfall und Terrorismus – mit dem Flüchtlingsproblem – setzt sich der Artikel von *Dr. Hans-Joachim Heintze* auseinander. Der Autor macht deutlich, dass die bestehenden flüchtlingsrechtlichen Regelungen zahlreiche rechtliche Grauzonen aufweisen. Gleichwohl ist es notwendig, das Flüchtlingsrecht als einen Mindeststandard der Humanität auch in diesen Krisensituationen anzuwenden. Es wird nachgewiesen, dass die in der Resolution 1373 des Sicherheitsrates angesprochenen Schritte bezüglich der Flüchtlinge und der Staatenverpflichtungen kein neues Recht schaffen, sondern die Pflichtensituation aus der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 bekräftigen. Der Aufsatz von *Dr. Cristina Churrua* rundet die Rubrik „Das Thema“ ab. Sie setzt sich mit der Reaktion der EU auf die Terroranschläge in den USA auseinander und stellt die einschlägigen politischen Mechanismen der Entscheidungsfindung dar.

Den zweiten Schwerpunkt des vorliegenden Heftes – im Teil „Verbreitung“ – bildet wiederum das internationale Strafrecht. In diesem Rahmen erörtert *Dr. Jens Peglau* die ICC-Vorschriften zu Strafen und Strafzumessung, *Dr. Hans-Peter Kaul* stellt die Entwicklung des Völkerstrafrechts dar und *Dr. Klaus Kinkel* äußert sich zu den Durchsetzungsmöglichkeiten des Völkerstrafrechts. Im Übrigen empfehlen wir unseren Lesern noch die Überblickdarstellung zum Nahostkonflikt von *Ludwig Watzal*.

Hinweisen möchte die Redaktion schließlich auf die Zusammenstellung der terrorismusrelevanten Dokumente der Vereinten Nationen. Wie gewohnt finden die geeigneten Leser am Ende des Heftes Konferenzberichte und eine Rezension. „Last but not least“ erlaubt sich die Redaktion wiederum den Hinweis, dass alle Beiträge in den *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften* die Meinungen der Autoren wiedergeben. Die Redaktion identifiziert sich nicht notwendigerweise mit deren Positionen.

Die Herausgeber

Terrorismusbekämpfung unter Beweisnot – Völkerrechtliche Informationsanforderungen im bewaffneten Konflikt

Joachim Wolf*

I. Ausgangslage

Drei Selbstmordattentate in New York und Washington, die Zerstörung und Beschädigung von Symbolen der Weltmacht USA, ein weiterer missglückter Selbstmordanschlag mit unbekanntem Ziel, rund 3000 Todesopfer nach offiziellen Angaben: Das ist der tatsächliche Befund der Ereignisse vom 11. September 2001. Rechtlich sind dies Massenmorde, strafbar nach US-amerikanischem Strafrecht – aber ohne verfolgbare ausführende Straftäter, die sich mit den Flugzeugführungen und anschließenden Attentaten selbst umbrachten.

Die noch immer nicht verlässlich geklärten Fragen hinsichtlich der Ereignisse vom 11. September lauten:

- Wen unter den noch lebenden Tatbeteiligten trifft die strafrechtliche Verantwortlichkeit für die Planung, Organisation, Finanzierung und Anstiftung der Attentate in New York und Washington?

Und:

- Welche politischen Machthaber sind in diese Attentate in einer Weise verstrickt, aus der sich eine völkerrechtliche Zurechenbarkeit zu einem Staat oder zu mehreren Staaten ergibt?

In dem Zeitraum vom 11. September bis heute sind zahlreiche weiterführende Informationen und Einzelheiten bekannt geworden. Dennoch bleiben die genannten Fragen in einer Reihe von Punkten mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.¹ Während Informationsmängel für die Anfangsphase polizeilicher und strafbehördlicher Ermittlungstätigkeiten eher typisch sind, ist die vorliegende Überlagerung von Straftaten nach nationalem Recht durch einen internationalen bewaffneten Konflikt im Sinne des Völkerrechts bislang ohne Beispiel. Die Ereignisse vom 11. September sind mit spezifischen Informationsdefiziten über Schlüsselzusammenhänge im Hintergrund der Attentate verbunden, die diese rechtlich von Anfang an in einem Schwebezustand zwischen nationaler Straftat und völkerrechtlich relevantem bewaffnetem Angriff im Sinne von Art. 51 UN-Charta erscheinen ließen.² Wäre nur über Straftaten nach nationalem Recht zu entscheiden, so bliebe auch das Informationsproblem primär ein nationales, nämlich der US-Administration und der US-amerikanischen Strafverfolgungsbehörden. Mit der völkerrechtlichen Dimension, in die ein durch Terrorakte begangener bewaffneter Angriff führte, wären dagegen auch die Informationsdefizite ein alle Staaten angehendes, ein internationales Problem.

Das völkerrechtliche Recht der Selbstverteidigung kann weder in seiner individuellen noch in seiner kollektiven Form störungsfrei ausgeübt werden, wenn der internationale Öffentlichkeit die hierfür erforderlichen rechtlichen Voraussetzungen nicht als Tatsachen zugänglich sind. Dies ist in der Multilateralisierung der Regeln des internationalen bewaffneten Konflikts durch die UN-Charta begründet. Da jeder völkerrechtswidrige bewaffnete Angriff auf einen Staat das Recht zur Selbstverteidigung aller anderen Staaten in der Welt auslöst, müssen die über das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs verfügbaren Informationen zweifelsfrei und transparent sein. Ein Verzicht auf diese grundlegenden Informationsanforderungen wäre das Ende jeder Friedenssicherung nach Maßgabe der UN-Charta. Die Rollen des Angreifers und des Angegriffenen wären durch bloße Behauptungen beliebig austauschbar.³

1. Die rechtliche Position der USA und ihrer Verbündeten

Aus der Logik der Ereignisse selbst, aus vorangegangenen Terroranschlägen gegen Amerikaner und US-amerikanische Einrichtungen und aus vorliegenden Äußerungen und Ermittlungsergebnissen vor und nach dem 11. September schloss die US-Administration frühzeitig auf eine maßgebliche Tatbeteiligung des zur Zeit meistgesuchten islamistischen Terroristen *Osama bin Laden* und seiner Terrororganisation Al-Qaida.⁴ Diese mutmaßlichen Hintermänner der Selbstmordattentate halten sich nach vorliegenden Informationen in Afghanistan auf. Die Weigerung des dort noch im September und Oktober 2001 in den meisten Landesteilen

* Prof. Dr. Joachim Wolf ist Geschäftsführender Direktor des IFHV, Bochum.

¹ Vgl. die Angaben in der von der britischen Regierung vorgelegten Dokumentation „Osama bin Laden und der 11. September“, FAZ v. 9. Oktober 2001, S. 12.

² Die meisten juristischen Abhandlungen zu den Ereignissen vom 11. September wenden sich von vornherein völkerrechtlichen Fragestellungen zu, ohne nähere Abgrenzung zum nationalen Strafrecht. Eine anschauliche allgemeine Erklärung für den oberflächlichen Umgang der Staaten mit den tatsächlichen Voraussetzungen des Selbstverteidigungsrechts gibt A. Cassese, *International Law, Oxford/New York 2001*, S. 307. Es ist die implizite Kontrolle über die Tatsachen des Falles, die gerade durch die Berufung auf das Selbstverteidigungsrecht ermöglicht wird.

³ Da die Staaten im Kontext des Selbstverteidigungsrechts im Falle eines behaupteten bewaffneten Angriffs die Darstellung der tatsächlichen Lage in die eigenen Hände nehmen und hieran nicht durch ein in der UN-Charta enthaltenes objektives Verfahren zur Sachverhaltsermittlung gehindert werden, sind nationale Informationspolitiken in solchen Fällen kaum vermeidbar. Ein anschauliches Beispiel für die Schwierigkeiten, diesen Schleier zu durchstoßen, bildet die minutiöse Sachverhaltsermittlung des Internationalen Gerichtshofs im Nicaragua-Urteil (Nicaragua v. United States, ICJ Reports 1986, 1 ff.).

⁴ International Herald Tribune, 2001, Saturday-Sunday, September 15–16, p. 1.

herschenden Taliban-Regimes zur Auslieferung *bin Ladens* an die USA oder an ein drittes Land begründet in Verbindung mit den Ereignissen vom 11. September nach Auffassung der USA und der NATO das individuelle und kollektive Selbstverteidigungsrecht aus Art. 51 UN-Charta, das jedem Staat als naturgegebenes Recht gegen bewaffnete Angriffe zusteht. Auf diese Rechtsgrundlage haben die Vereinigten Staaten und ihre Verbündeten die bisherigen militärischen Maßnahmen gegen Ziele in Afghanistan gestützt. Auf Art. 51 UN-Charta sollen wohl auch die geplanten weiteren militärischen Maßnahmen zur Auffindung und Ausschaltung *Osama bin Ladens* und seiner Organisation gestützt werden.

2. Gefahr weiterer Terroranschläge

Zeitgleich mit den in Afghanistan stattfindenden militärischen Maßnahmen wird von den USA und ihren Verbündeten weltweit nach Ansatzpunkten für eine wirksame Prävention künftiger Terroranschläge gefahndet. Solche Anschläge sind von *Osama bin Laden* über die Medien angekündigt worden. Eine besondere Bedrohung stellt hierbei der befürchtete Einsatz von Massenvernichtungswaffen dar, von denen nicht genau bekannt ist, ob sie sich bereits einsatzfähig in der Hand von Terroristen befinden.

Das Phänomen erheblicher Informationsdefizite in einer durch internationalen Terrorismus geschaffenen Bedrohungslage reicht somit weit über den Bereich des bewaffneten Konflikts hinaus. Über Nacht sind Ermittlungs- und Verfolgungsmaßnahmen gegen ein weltweit verzweigtes Terrornetz erforderlich geworden, auf die internationale Organisationen, wie die Vereinten Nationen, schon mangels geeigneter eigener Informationssysteme nicht eingestellt sind. Auch auf staatlicher Ebene lautet der ermutigende Befund, dass selbst die Weltmacht USA nicht in der Lage ist, aus der Informationsflut ihrer Nachrichtensysteme ein aussagekräftiges und für behördliche Verfolgungsmaßnahmen tragfähiges Bild der Gesamtlage zu gewinnen.

Die anderen ebenfalls vom internationalen Terrorismus bedrohten NATO-Mitgliedstaaten befinden sich prinzipiell in derselben Lage wie die USA. Als unmittelbare Reaktion auf die Ereignisse vom 11. September wurden sämtliche verfügbaren elektronischen Datenbestände im Wege der Rasterfahndung abgegriffen, d.h. es mussten zunächst einmal flächendeckende Maßnahmen zur Informationsermittlung im Vorfeld möglicher Verfolgungsmaßnahmen eingesetzt werden. Dabei ist weitgehend offen, ob die vorhandenen elektronischen Datenbestände überhaupt dasjenige Informationsmaterial enthalten, auf das es angesichts der gegenwärtigen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus ankommt.

3. Neue rechtliche Fragestellungen

Diese tatsächliche Ausgangslage verlangt eine Auseinandersetzung mit neuen rechtlichen Fragestellungen, die sich im Schwerpunkt um zwei Problemkreise bewegen:

Der eine Problemkreis betrifft die Frage nach der Eignung der völkerrechtlichen Regeln des bewaffneten Konflikts zur

Bekämpfung des internationalen Terrorismus.⁵ Koordinierte Terroranschläge gegen „Feindstaaten“ und ihre Bevölkerungen durch nichtstaatliche Organisationen, die das Territorium ideologisch verbündeter Staaten als Organisationsstandort und Zufluchtsstätte benutzen, lassen sich nur schwer mit Hilfe der auf intakte Staaten geprägten völkerrechtlichen Regeln des Gewaltverbots nach Art. 2 Abs. 4 und des staatlichen Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 UN-Charta erfassen.⁶

Der zweite Problemkreis gilt neuen Herausforderungen an eine Gewährleistung internationaler Sicherheit. Spätestens seit dem 11. September dürfte klar sein, dass die internationale Sicherheit nicht mehr auf das Umfeld zwischenstaatlicher, außenpolitischer Krisen und bewaffneter Konflikte beschränkt ist. Die Bedrohung der Staaten durch internationalen Terrorismus und grenzüberschreitende organisierte Kriminalität reicht vielmehr nach Maßgabe ihrer Entstehungsgründe und Operationsfelder tief in innere Bereiche der Staaten hinein, mitunter in Formen alltäglich gewohnter Kriminalität, die keinerlei Verbindung „nach außen“ erkennen lässt. Insofern stellt die Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrats für die Gewährleistung internationaler Sicherheit nach aktuellen Maßstäben lediglich einen Ausschnitt aus der Gesamtproblematik dar. In der vernetzten Welt, in der wir leben, ist die Aufgabe internationaler Sicherheit viel zu komplex geworden, um nach dem simplen Muster von striktem Gewaltverbot und internationalisiertem Gewaltmonopol vornehmlich vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen bewältigt werden zu können. Eine auch sicherheitspolitische Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrats mag für den latenten Übergangs- und Schnittstellenbereich zwischen internationaler Sicherheit und bewaffnetem Konflikt angehen. Bezogen auf die gesamte Sicherheitsproblematik, wie sie sich in den heutigen internationalen Beziehungen darstellt, zeichnet sich immer mehr der Bedarf eines auf die flächendeckende Sicherheitskompetenz der Staaten gestützten, völkerrechtlich koordinierten und mit dem UN-System abgestimmten Sicherheitskonzepts ab.

Beide Problemkreise sind von dem dargelegten Phänomen eines spezifischen Informationsdefizits geprägt. Die minutiöse Planung und Vorbereitung der Attentate, die aus der Art ihrer Begehung erkennbar wird, offenbart sich auch in der Verdeckung der tatsächlichen Hintergründe, die sowohl die polizei- und strafbehördlichen Ermittlungsarbeiten als auch die völkerrechtliche Beurteilung erheblich erschweren. In der folgenden Abhandlung geht es darum, jeweils schrittweise dem Ablauf der Ereignisse folgend die informationsmäßigen Abhängigkeiten und Anforderungen zu analysieren,

⁵ Siehe hierzu die Ausführungen von H. Fischer, in: K. Ipsen, *Völkerrecht*, 4. Aufl., München 1999, § 60 Rn. 8 ff.

⁶ Über die Zurechnungsfigur des „Sponsorstaats“ wird versucht, die erheblichen rechtlichen und tatsächlichen Schwierigkeiten zu umschiffen, die dadurch entstehen, dass Terrororganisationen keine Völkerrechtssubjektivität zukommt und der wirkliche Einfluss von „Sponsorstaaten“ auf solche Organisationen im Einzelfall in aller Regel nicht bekannt ist. Hierdurch verlagert sich die Diskussion auf die völkerrechtliche Frage nach verallgemeinerungsfähigen Zurechnungskriterien für einen „Sponsorstaat“, s. hierzu die umfassende Darstellung bei A. Clark Arendt/R. J. Beck, *International Law and the Use of Force*, London/New York 2000, S. 138–173.

die im Hinblick auf eine Anwendung der völkerrechtlichen Regeln über den bewaffneten Konflikt und über die Wahrung internationaler Sicherheit bei der anstehenden Bekämpfung des internationalen Terrorismus zu bewältigen sind.

II. Zwischen nationaler Straftat und internationalem bewaffneten Konflikt – das Problem des „verdeckten Angriffs“⁷

Die einzigartige Konstellation des Falles liegt nicht nur in seiner unabsehbaren politischen Tragweite. Sie wird völkerrechtlich dadurch geprägt, dass die militärische Dimension der Terroranschläge von New York und Washington, die sich nunmehr im Einsatz regulärer Streitkräfte durch die USA und andere NATO-Staaten gegen Afghanistan äußert, zu dem neuartigen und im kollektiven Friedenssicherungssystem der UN-Charta nicht berücksichtigten Phänomen des „verdeckten Angriffs“ führt. Hierdurch entstehen besondere Informationsanforderungen und „Beweisnot“-Probleme.

1. Rechtsfragen des verdeckten Angriffs

Bewaffnete Konflikte zwischen Staaten oder innerhalb von Staaten können in einer Anfangsphase aus den verschiedensten Gründen von verdeckten Angriffen bestimmt sein, die es dem Beobachter zunächst sehr schwer machen zu erkennen, zwischen wem der Konflikt überhaupt geführt wird. Wo immer Waffengewalt zur Austragung zwischenstaatlicher Machtfragen oder im Kampf um die zentrale Regierungsgewalt in einem Staat eingesetzt wird, liegt jedoch die Offenlegung der Interessen und Ansprüche und damit die Offenlegung der tatsächlich beteiligten Konfliktparteien in der Logik des Konflikts. Im Anwendungsbereich der völkerrechtlichen Regeln über den bewaffneten Konflikt hat der „verdeckte Angriff“ mit anderen Worten lediglich eine begrenzte taktische Bedeutung. Er beeinträchtigt nicht den völkerrechtlich als selbstverständlich vorausgesetzten Befund, dass es sowohl bewaffnete Angriffe als auch hierdurch ausgelöste Kriege letztlich nur zwischen offen auftretenden Konfliktparteien mit unzweifelhaftem Völkerrechtsstatus geben kann.⁷

Qualifiziert man die Terroranschläge vom 11. September als einen bewaffneten Angriff gegen die USA im Sinne von Art. 51 UN-Charta, dann müssen die völkerrechtlichen Regeln des bewaffneten Konflikts auf einen verdeckt agierenden Gegner angewendet werden. Nicht nur seine Aktionen, sondern der Gegner selbst bleibt hierbei in gewissem Umfang verdeckt. Seine Personifizierung durch die Symbolfigur *Osama bin Ladens* ist zunächst nicht mehr als ein Annäherungsschritt. Er lässt Verbindungen zwischen dem Al-Qaida-Netzwerk *bin Ladens* und den Selbstmordattentätern in greifbare Nähe rücken, schlüsselt diese aber ebenso wenig auf wie er die maßgebliche Beteiligung noch ganz anderer Gruppen und Organisationen an den Ereignissen vom 11. September ausschließt.

Was die USA und ihre Verbündeten mit ihren Militäreinsätzen am 7. Oktober gegen Afghanistan begonnen haben, ist die offene militärische Kriegführung vom internationalen

Terrorismus bedrohter Staaten gegen einen völkerrechtlich unbestimmt bleibenden Gegner. Wenn weiterhin keine Informationen zugänglich gemacht werden, mit denen sich ein „verdeckter Angriff“ vom 11. September aufschlüsseln lässt und mit denen in der Folge präzisiert werden kann, gegen wen sich die am 7. Oktober 2001 begonnenen Militäreinsätze richten, dann muss auch die Frage offen bleiben, ob die USA und ihre Verbündeten in Ausübung des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 UN-Charta handeln.

Die Tragweite des Informationsproblems auf der Seite der Abwehr eines verdeckten Angriffs verdeutlicht ein Blick auf den bisherigen Verlauf des US-amerikanischen Militäreinsatzes in Afghanistan. Soweit dieser Einsatz gegen die Taliban gerichtet ist, führen die USA gegen ein *de facto*-Regime in Afghanistan Krieg, von dem sie selbst nicht behaupten, dass es ausführend oder planend in die Attentate vom 11. September in den USA verwickelt sei. Selbst wenn Informationen zu diesen Attentaten vorgelegt werden, die einen bewaffneten Angriff belegen, werden nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge mit den Taliban nicht die tatsächlichen Angreifer bekämpft. Soweit der militärische Einsatz gegen das Al-Qaida-Netzwerk *bin Ladens* gerichtet ist, werden möglicherweise die tatsächlichen Hintermänner der Attentate vom 11. September getroffen. Diesen Drahtziehern mit ihrem Netzwerk fehlt jedoch jegliche Völkerrechtsqualität, die sie zu einer geeigneten kriegführenden Partei machen könnte. Den vorliegenden Informationen zufolge handelt es sich um eine Terror- und Verbrecherorganisation ohne effektive territoriale Herrschaftsgrundlage. Nicht einmal ein politischer Anspruch auf eine solche Grundlage wird aus den öffentlichen Äußerungen *bin Ladens* erkennbar. Seine Hauptforderung gilt dem Abzug der US-amerikanischen Truppen von den heiligen Stätten des Islam.

Eine nähere rechtliche Qualifizierung von Angreifer und Angegriffenem nach Maßgabe einer weiteren Klärung der Tatsachenlage ist nach alledem nicht nur für die Frage der Rechtmäßigkeit der Kriegführung gegen Afghanistan bedeutsam. Von ihr hängt darüber hinaus das grundlegende Problem ab, ob und inwieweit die völkerrechtlichen Regeln des bewaffneten Konflikts überhaupt auf eine Auseinandersetzung Anwendung finden können, die nur auf einer Seite als offene und völkerrechtlich zurechenbare militärische Aktion ausgetragen wird, während der eigentliche Gegner verdeckt bleibt. Damit greifen Regeln der Selbst-

⁷ Das ist auch die grundsätzliche Ausgangsposition des Internationalen Gerichtshofs im Nicaragua-Fall (Nicaragua v. United States, ICJ Reports 1986, 169 ff.). Der IGH untersucht die Beziehungen der USA zu den in Nicaragua kämpfenden Contras u.a. anhand des Kriteriums eines „indirekten Angriffs“, begangen von den USA durch faktische Einwirkung auf die Contras. Das rechtlich entscheidende Kriterium für den IGH ist hierbei das Kriterium der von den USA über die Contras ausgeübten Kontrolle, das laut IGH dann zum bewaffneten Angriff führen kann, wenn es um militärische Auseinandersetzungen geht, die über bloße Grenzstreitigkeiten hinausgehen. Die Fälle eines „indirekten Angriffs“ im Sinne dieser auf die Deklaration über die freundschaftlichen Beziehungen der Staaten und auf die Aggressionsdefinition der Generalversammlung der Vereinten Nationen gestützten Rechtsprechung dürfen nicht mit einem „verdeckten Angriff“ gleichgesetzt werden. Beim verdeckten Angriff ist schon der primäre Angreifer nicht oder nur bei Einsatz eines erheblichen Ermittlungsaufwands identifizierbar.

verteidigung und der kollektiven Friedenssicherung mit dem völkerrechtlich noch wenig entwickelten Bereich der Bekämpfung des internationalen Terrorismus ineinander.

2. Die „Beweisnot“ und ihre rechtliche Bedeutung

Von Beweisen sprechen Juristen hauptsächlich in einem verfahrensbezogenen Sinne im Hinblick auf den gerichtlichen Beweis. Insofern geht es um die Einführung einer Tatsachenbehauptung in einen Prozess, die durch Beweismittel und durch eine entsprechende Beweisführung bestätigt oder widerlegt wird. Um „Beweise“ in diesem spezifisch verfahrensrechtlichen Sinne geht es im vorliegenden Zusammenhang nicht.

Wie eingangs dargelegt, verlangt die Ausübung des Rechts zur militärischen Selbstverteidigung im Vorliegen eines bewaffneten Angriffs eine Tatsachengrundlage, die allen Staaten in der Welt zugänglich sein muss, wenn das kollektive Friedenssicherungssystem der UN-Charta störungsfrei funktionieren soll.⁸ Um die Vorlage von Informationen zum Beleg eben dieser Tatsachengrundlage haben sich die USA und die Verbündeten, insbesondere Großbritannien, bemüht. Dennoch sind gerade für die völkerrechtliche Beurteilung wesentliche tatsächliche Grundlagen offen geblieben. Auffallend waren in diesem Zusammenhang vor allem zwei Vorgänge.

a) Die Information der NATO-Partner

Nachdem der NATO-Rat von der US-Administration über die durch die Attentate entstandene Situation informiert worden war, erklärte die Allianz ihre grundsätzliche Bereitschaft zur Unterstützung der USA, machte aber die förmliche Feststellung des Bündnisfalles nach Art. 5 des NATO-Vertrags von der Vorlage weiterer Informationen abhängig, aus denen sich ein „äußerer Angriff“ auf die USA ergebe. Der Bündnisfall wurde dann offiziell etwa zwei Wochen später am 2. Oktober 2001 ausgerufen. Welche zusätzlichen Informationen den Bündnispartnern vorgelegt wurden, ist nicht bekannt. Die Ausschaltung der Öffentlichkeit aus diesen Informationsvorgängen, die über Krieg oder Frieden entscheiden, wird von den USA damit begründet, laufende Ermittlungen nicht gefährden zu wollen. Seitdem US-amerikanische Truppen in Afghanistan im Einsatz sind, wird die äußerst zurückhaltende Information selbst des US-Kongresses von der *Bush*-Administration außerdem mit der Sicherheit der eigenen Truppen begründet.

b) Das Auslieferungsbegehren

Dass die *Bush*-Administration nicht nur Informationspolitik betreibt, sondern sich hinsichtlich der für die völkerrechtliche Beurteilung erforderlichen Faktenlage selbst in einem Dilemma befindet, belegt der Ablauf ihres Auslieferungsverlangens. Die Forderung, *Osama bin Laden* an die USA auszuliefern, ist zwar über die Medien in alle Welt verbreitet worden. Ein Auslieferungsverfahren mit einem entsprechenden förmlichen Auslieferungsbegehren haben die USA jedoch nie eröffnet. Ein solches Verfahren hätte die Vorlage

von Beweisen erfordert, aus denen sich zumindest ein für die Eröffnung eines strafgerichtlichen Verfahrens hinreichender Tatverdacht ergeben hätte. Im Rahmen des Auslieferungsverfahrens wäre es also um die übliche, spezifisch verfahrensrechtliche Bedeutung von Beweisen gegangen.⁹

Angesichts der zersplitterten Machtverhältnisse in Afghanistan hätte ein förmliches Auslieferungsersuchen entweder an die offizielle Regierung der Nord-Allianz unter Präsident *Rabbani* oder an das effektiv seit 1996 in weiten Teilen des Landes etablierte Taliban-Regime gerichtet werden können. Da die Nord-Allianz Afghanistan unverändert in der Generalversammlung der Vereinten Nationen vertritt und die USA nur zu dieser, nicht aber zu den Taliban diplomatische Beziehungen unterhalten, lag der erste Weg näher. Im ernsthaft gewollten Auslieferungsverfahren stand den USA somit von Anfang an eine Alternative zu demjenigen bewaffneten Konflikt offen, den sie dann am 7. Oktober selbst in die Hände nahmen. Eine Sanktionierung von Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung des Auslieferungsbegehrens durch den UN-Sicherheitsrat wäre jederzeit möglich und – wie die vorliegenden Resolutionen zeigen – auch erfolgversprechend gewesen. Die über die Medien verbreiteten Auslieferungsaufrorderungen sind demgegenüber ohne rechtliche Bedeutung. Sie lenken davon ab, dass der Weg des völkerrechtlich für die Auslieferung von Straftätern vorgesehenen Verfahrens nicht beschränkt wurde.

c) Anforderungen an die tatsächliche Evidenz eines bewaffneten Angriffs

Mit den Militäreinsätzen ab dem 7. Oktober entstand nunmehr das Problem einer für die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts ausreichenden Informations- und Tatsachengrundlage. In diesem Sinne wird hier – verkürzt ausgedrückt – nach den Informationsanforderungen im bewaffneten Konflikt gefragt. Dabei handelt es sich zwar um die Frage nach dem Nachweis tatsächlicher Grundlagen, die das Selbstverteidigungsrecht tragen. Um ein Beweisproblem im technischen Sinne geht es hierbei deshalb nicht, weil das Selbstverteidigungsrecht nicht verfahrensgebunden ist, sondern automatisch aus einem bewaffneten Angriff erwächst. Insofern ist auch der Ausdruck „Beweisnot“ mit Bezug auf die kriegführenden USA nur in einem verkürzt ausgedrückten und untechnischen Sinne zu verstehen.

Die Frage nach den das Selbstverteidigungsrecht tragenden Tatsachen berührt völkerrechtliche Zusammenhänge, die über das VII. Kapitel der UN-Charta hinausgehen. Gesetzlich den Fall, dass der weitere Ablauf der Ereignisse zwar weitere Belege für eine Verbindung der Al-Qaida-Organisation *bin Ladens* zu den Attentätern vom 11. September hervorbringt, diese Belege aber dennoch nicht zur Gewissheit eines zielten, von afghanischem Territorium ausgehenden Einsatzes der Attentäter führen, dann kommt der Reaktion

⁸ Von dieser Prämisse geht ersichtlich auch A. Cassese aus, a.a.O. (Fn. 2), S. 307 f.

⁹ Das Auslieferungsverfahren ist ein Rechtshilfeverfahren, siehe hierzu K. Ipsen, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 5), § 50 Rn. 8.

der Staatenwelt auf die dennoch durchgeführten Militärführungen möglicherweise weitreichende Bedeutung hinsichtlich der weiteren Völkerrechtsentwicklung zu. Diese Bedeutung knüpft unmittelbar an die hier aufgeworfene Frage der Informationsanforderungen im bewaffneten Konflikt an. Setzt sich nämlich die Rechtsansicht bei den Staaten durch, dass verbleibende Informationsunsicherheiten hinsichtlich der Planung und Ausführung terroristischer Anschläge völkerrechtlich vernachlässigt werden können, wenn wesentliche Elemente des unzweifelhaften Tatbestands die Handschrift eines bewaffneten Angriffs tragen, dann erlangt das Selbstverteidigungsrecht in seiner Anwendung auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus neuartige Elemente einer Risikoverteilung. Ein Staat oder ein *de facto*-Regime, das Terroristen auf seinem Territorium aufnimmt und schon dadurch Völkerrecht verletzt, müsste hiernach gegebenenfalls bei verdeckten Terroranschlägen gegen Drittstaaten mit Einschränkungen beim Nachweis eines bewaffneten Angriffs rechnen.

d) Rechtlich zu unterscheidende Verdachtslagen

Eine solche gewohnheitsrechtliche Weiterentwicklung des Selbstverteidigungsrechts im Sinne einer Sonderregelung der Terrorismusbekämpfung ist im Hinblick auf die vor Beginn der Militäraktionen von den USA und Großbritannien auf diplomatischem Wege gebildete weltweite Anti-Terror-Allianz nicht ausgeschlossen. Die Informationsanforderungen, die an einen durch Terrorismus geprägten bewaffneten Konflikt zu stellen sind, bedürfen hierfür weiterer rechtlicher Qualifizierung.

Aufgrund der Ereignisse vom 11. September und aufgrund der öffentlichen Ankündigung weiterer Anschläge dieser Art beziehen sich die Informationsanforderungen im vorliegenden Fall sowohl auf die aktuelle als auch auf die präventive Ausübung des Selbstverteidigungsrechts. Das Informationsproblem endet also nicht bei den eingetretenen Ereignissen, sondern es schließt Verdachtslagen im Hinblick auf künftige Ereignisse ein. Strafrechtlich wie polizeirechtlich haben sich im Hinblick auf Verdachtslagen in allen Staaten bestimmte Kategorien herausgebildet, mit deren Hilfe die jeweilige Verdachtslage rechtlich näher qualifiziert werden kann, um auf diese Weise den Einsatz von Ermittlungsmaßnahmen rechtlich steuern und eine wirksame Gefahrenabwehr administrativ organisieren zu können. Im deutschen Polizei- und Strafrecht sind dies ein Anfangsverdacht, ein hinreichender Tatverdacht sowie ein dringender Tatverdacht. Der Einfachheit halber werden diese Verdachtsstatbestände in ihrer jeweiligen Bedeutung im deutschen Recht den folgenden Überlegungen zugrunde gelegt.

Beim strafprozessualen Anfangsverdacht im Sinne des § 152 Abs. 2 StPO handelt es sich um zureichende tatsächliche Anhaltspunkte, auf welche die Staatsanwaltschaft nach dem Legalitätsprinzip ihr ermittelndes Einschreiten gründen kann. Mit dem Erfordernis des Anfangsverdachts werden Ermittlungen aufgrund bloßer Vermutungen rechtlich ausgeschlossen. Beim hinreichenden Tatverdacht im Sinne von §§ 170 Abs. 1, 203 StPO muss die vorliegende Sachlage hinreichenden Anlass zur Erhebung einer öffentlichen

Klage ergeben. Über den Anfangsverdacht hinaus muss die Sachlage hier so weit gesichert sein, dass bei Durchführung der Hauptverhandlung mit einer Verurteilung zu rechnen ist. Beim dringenden Tatverdacht, der etwa nach § 112 StPO für die Anordnung der Untersuchungshaft verlangt wird, ist die Begehung der Straftat durch den Beschuldigten nach dem Stand der Ermittlungen gesichert.

Setzt man diese Verdachtsstatbestände mit dem strikten völkerrechtlichen Gewaltverbot nach Art. 2 Abs. 4 UN-Charta und den engen Ausnahmen der Selbstverteidigung und der verbindlichen Beschlüsse des Sicherheitsrats nach dem VII. Kapitel der UN-Charta in Beziehung, so bleibt für eine völkerrechtlich relevante Verdachtsabstufung im vorliegenden Fall nur der dringende Tatverdacht übrig.¹⁰ Die anderen Verdachtsstatbestände können von vornherein ausgeschlossen werden. Ein Einsatz militärischer Gewalt selbst beim hinreichenden Tatverdacht widerspricht dem materiellen Gehalt des Gewaltverbots, da die Anklageerhebung bei dieser Verdachtsstufe – im übertragenen Sinne – die Möglichkeit des Freispruchs einschließt. Auch auf der Stufe eines dringenden Tatverdachts bleibt ein Recht zum Einsatz militärischer Gewalt völkerrechtlich klärungsbedürftig. Insofern gehen die USA und die NATO-Partner, wenn sie auf der Stufe einer solchen Verdachtslage eingreifen, ein eigenes Informationsrisiko ein.

III. Die Resolutionstätigkeit des UN-Sicherheitsrats

In den bisher vorliegenden vier Verurteilungen der Terroranschläge vom 11. September in den USA bekräftigt der UN-Sicherheitsrat seine schon bisher eingenommene Position, wonach jede Form des internationalen Terrorismus eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle.¹¹ Sowohl die einhellige Unterstützung dieser Resolutionstätigkeit durch alle Sicherheitsratsmitglieder als auch der Umstand, dass die beiden letzten Resolutionen in Kenntnis der Militäraktionen der USA und ihrer Verbündeten gegen Afghanistan gefasst wurden, legen die Annahme einer völkerrechtlichen Rechtfertigung dieser Militäraktionen durch den Sicherheitsrat nahe. Sieht man sich dagegen den Inhalt der einzelnen Resolutionen näher an, so wird die Annahme einer in der Beschlussfassung des UN-Sicherheitsrats begründeten konstitutiven Legitimationswirkung für den Einsatz militärischer Gewalt gegen Afghanistan fraglich. Der Sicherheitsrat erwähnt lediglich in allgemeiner Form das jedem Staat zustehende natürliche Selbstverteidigungsrecht gegen einen bewaffneten Angriff.

1. Der Informationsgehalt der Resolutionen des UN-Sicherheitsrats

S/RES/1368 vom 12. September 2001 erging zu einem Zeitpunkt, als weder die USA noch der Sicherheitsrat genauere

¹⁰ Siehe hierzu die Analyse des Schrifttums und der Staatenpraxis zu den Fällen des Gewaltverbots und der Selbstverteidigung gegen terroristische Anschläge. A. Clark Arend/R. J. Beck, a.a.O. (Fn. 6), S. 138–173.

¹¹ Vgl. S/RES/1189 v. 13. August 1998, Vereinte Nationen 1/1999, S. 37; S/RES/1267 v. 15. Oktober 1999, S/RES/1269 v. 19. Oktober 1999, Vereinte Nationen 1/2000, S. 35.

Kenntnisse von den Attentätern und ihren Hintermännern hatten. Die nichtverbindliche Resolution bekräftigt in ihren Präambelaussagen die allgemeine Entschlossenheit des Sicherheitsrats, Bedrohungen des internationalen Friedens und der Sicherheit durch Terroranschläge mit allen Mitteln zu bekämpfen. In ebenfalls allgemein gehaltenen Formulierungen wird im Anschluss hieran das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung im Einklang mit der UN-Charta erwähnt. Der operative Teil der Resolution ist von der erneuten Bekräftigung des internationalen Terrorismus als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit sowie von der Aufforderung an alle Staaten geprägt, die Terroristen, ihre Hintermänner und Geldgeber vor Gericht zu bringen und diejenigen, die Terroristen, Mittätern und Beihilfern sicheren Aufenthalt gewähren, zur Verantwortung zu ziehen.

Zusammenfassend enthält diese Resolution sozusagen das allgemeine Programm für die anstehende Terrorismusbekämpfung, ohne die Sachverhaltsgrundlage für spezifische Gegenmaßnahmen zu benennen. Die Möglichkeit eines bewaffneten Angriffs gegen die USA im Sinne des Art. 51 UN-Charta wird ebenso erwogen wie interne, gerichtlich zu verfolgende Attentate.

In den Präambelaussagen von S/RES/1373 vom 28. September 2001 wiederholt der Sicherheitsrat seinen früheren Hinweis auf das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta und beschließt ein verbindliches, auf Kapitel VII UN-Charta gestütztes Programm zur Austrocknung der Finanzmittel internationaler Terrornetzwerke sowie zur Kooperation der Staaten bei behördlichen Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, insbesondere auch im Wege des Informationsaustauschs.¹² Außerdem wird ein aus allen Mitgliedern des Sicherheitsrats bestehender Ausschuss zur Überwachung der Durchführung von Resolution 1373 durch alle Staaten eingesetzt.

Da inzwischen zahlreiche Informationen vorliegen, die den Verdacht auf eine maßgebliche Vorbereitung und Planung der Attentate durch *Osama bin Laden* und sein Al-Qaida-Netzwerk lenken, erlangt Resolution 1373 gegenüber Resolution 1368 insofern weitgehende Bedeutung. Eine klare Ermächtigung zum Einsatz militärischer Gewalt nach Art. 42 UN-Charta spricht der Sicherheitsrat jedoch nicht aus. Die Maßnahmen, zu denen die Staaten verbindlich ermächtigt und verpflichtet werden, bleiben im Bereich gewaltloser Sanktionen im Sinne des Art. 41 UN-Charta. Zwar bleibt der Weg individueller und kollektiver Selbstverteidigung offen. Zu den tatsächlichen Voraussetzungen des hierfür erforderlichen bewaffneten Angriffs äußert sich der Sicherheitsrat aber nicht. Diese Voraussetzungen liegen faktisch im Risikobereich der NATO-Staaten, insbesondere der USA. Die Feststellungswirkung von Resolution 1373 bezieht sich auf die mit den Ereignissen vom 11. September eingetretene Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Hiermit wird weder ein bewaffneter Angriff festgestellt noch wird erklärt, ob ein mögliches Selbstverteidigungsrecht der USA als aktuelles Recht aus den Anschlägen vom 11. September folgt oder präventiv im Hinblick auf drohende weitere Anschläge besteht.

Am Tag nach Beginn der US-amerikanischen und britischen Bombenangriffe gegen Afghanistan gab der Präsident des UN-Sicherheitsrats eine Presseerklärung ab, in der er das Verständnis der Ratsmitglieder für die von den USA und Großbritannien dem Rat zur Rechtfertigung ihres Schritts unterbreiteten Darlegungen zum Ausdruck brachte.¹³ In den nichtbindenden Resolutionen S/RES/1377(2001) vom 12. November und S/RES/1378(2001) vom 14. November 2001 verurteilt der Sicherheitsrat erneut die Unterstützung des internationalen Terrorismus des Al-Qaida-Netzwerks *Osama bin Laden* und anderer Terrororganisationen durch die Taliban, indem sie ihnen Afghanistan als Territorium und Ausgangsbasis für den „Terrorismusexport“ in andere Länder zur Verfügung stellten. Die zur selben Zeit andauernden Militärationen der USA und anderer NATO-Mitglieder gegen Afghanistan werden in diesen Resolutionen nicht erwähnt.

2. Die völkerrechtliche Tragweite dieser Resolutionspraxis

Da der Sicherheitsrat auch in der einzig verbindlichen Resolution 1373 weder einen Friedensbruch feststellt noch die USA oder andere Staaten nach Art. 42 UN-Charta zum Einsatz militärischer Sanktionen ermächtigt, kommt als völkerrechtliche Rechtfertigung für den Militäreinsatz gegen Afghanistan nur das Selbstverteidigungsrecht nach Art. 51 UN-Charta in Betracht.

a) Voraussetzungen der Selbstverteidigung

Dieses natürliche Recht der Staaten liegt nach Entstehungsgrundlage und primärer Ausübungszuständigkeit außerhalb der Verfügungsbefugnis des UN-Sicherheitsrats. Es hängt insbesondere nicht von dessen vorheriger Feststellung ab, da es unter den feststellungsfähigen Sachverhalten im Tatbestand des Art. 39 UN-Charta nicht erwähnt ist. Im Falle eines bewaffneten Angriffs sind alle Staaten automatisch zur militärischen Selbstverteidigung gegenüber dem Angreifer berechtigt, bis der Sicherheitsrat durch eigene Maßnahmen einschreitet und den Konflikt damit ganz oder teilweise in das von ihm und von der UN-Charta beherrschte kollektive Friedenssicherungssystem der Art. 39 ff. UN-Charta überleitet.¹⁴

Nach diesem Verhältnis von chartarechtlich geprägter kollektiver Friedenssicherung und staatlicher Selbstverteidigung bleiben die Informationsanforderungen an das Vorliegen der Voraussetzungen des Selbstverteidigungsrechts völkerrechtlich im Verantwortungsbereich desjenigen Staats, der dieses Recht ausübt, sei es in individueller oder kollektiver Form. Es ist nicht ersichtlich, durch welchen Beschluss in den vorliegenden Resolutionen der Sicherheitsrat die

¹² UN Doc. S/RES/1373 (2001) Ziff. 2b).

¹³ Presseerklärung des Ratspräsidenten vom 8. Oktober 2001, AFG/152-SC/7167 (<http://www.un.org/News/Press/docs/2001/afg152.doc.htm>).

¹⁴ Vgl. hierzu auch die Ausführungen von T. Bruha/M. Borfeld, Terrorismus und Selbstverteidigung, Voraussetzungen und Umfang erlaubter Selbstverteidigungsmaßnahmen nach den Anschlägen vom 11. September 2001, Vereinte Nationen 5/2001, S. 161 ff.

staatliche Darlegungs- und Nachweislast hinsichtlich des Selbstverteidigungsrechts verändert haben sollte. Dass die USA und Großbritannien dem UN-Sicherheitsrat unmittelbar vor Eröffnung der Bombeneinsätze gegen Afghanistan Informationen zugänglich machten, die von den Ratsmitgliedern mit Verständnis zur Kenntnis genommen, die aber nicht inhaltlich aufgedeckt wurden, hat für die Frage des Selbstverteidigungsrechts und für die nach wie vor nicht geklärten Voraussetzungen eines bewaffneten Angriffs keine unmittelbare Bedeutung. Der Vorgang bleibt verfahrensmäßig auf die interne Entscheidungsbildung im Sicherheitsrat beschränkt. Es ist insbesondere nicht möglich, aus der Bekräftigung des Selbstverteidigungsrechts in den vorangegangenen Resolutionen 1368 und 1373 und dem Stillschweigen des Sicherheitsrats über die laufenden Militäraktionen in den nachfolgenden nichtverbindlichen Resolutionen 1377 und 1378 eine stillschweigende Rechtfertigungswirkung bezüglich der Ausübung des Selbstverteidigungsrechts durch die USA und die NATO-Staaten herzuleiten, obwohl die Tatsachengrundlage dieses Rechts in wichtigen Punkten nach wie vor unklar ist.¹⁵

Über eine solche Kompetenz verfügt der Sicherheitsrat im Hinblick auf das staatliche Selbstverteidigungsrecht nicht. Was das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs betrifft, bleibt auch der Sicherheitsrat wie jeder Staat, der das Selbstverteidigungsrecht ausüben will, an Art. 51 UN-Charta gebunden, der nur im Falle eines tatsächlichen bewaffneten Angriffs eingreift.

Mehrere Reaktionen im völkerrechtlichen Schrifttum, insbesondere auf Resolutionen 1368 und 1373, nehmen demgegenüber eine eigenständige völkerrechtliche Rechtfertigungswirkung dieser Entschlüsse an, die vor allem auf die Bekräftigung des Selbstverteidigungsrechts in unmittelbarem Zusammenhang mit der Bekämpfung des internationalen Terrorismus gestützt wird.¹⁶ *Lege artis* ist diese Lesart der vorliegenden Resolutionen nicht begründet. Sie operiert mit rechtlichen Annahmen, die für das Völkerrecht fatale Folgen hätten.

a) Passive Völkerrechtssubjektivität von Terrororganisationen?

Es wird argumentiert, mit der Verurteilung des internationalen Terrorismus selbst als Grund für die festgestellte Bedrohung des Weltfriedens habe der Sicherheitsrat völkerrechtliches Neuland betreten. Nach den Informationen und Hinweisen, die zum Zeitpunkt des Erlasses von Resolution 1373 vorlagen, sowie nach den zu diesem Zeitpunkt von den USA und anderen NATO-Staaten eingenommenen Rechtsstandpunkten komme die Feststellung einer Bedrohung des Weltfriedens durch internationalen Terrorismus der Sache nach einer Verurteilung *Osama bin Ladens* und seines Al-Qaida-Netzwerks als Urheber der Bedrohung des Weltfriedens gleich. Wegen der nicht mehr erkennbaren Mediatisierung des von diesem Netzwerk ausgehenden friedensgefährdenden Terrors durch einen Territorialstaat oder zumindest durch ein territorial etabliertes *de facto*-Regime wird im Hinblick auf diese Passagen in Resolutionen 1368 und 1373

von einer Privatisierung des bewaffneten Konflikts oder gar von einer Privatisierung des Krieges gesprochen.¹⁷ In dieser Qualifizierung liegt die Prämisse, dass dem Al-Qaida-Netzwerk *bin Ladens* eine zumindest passive Völkerrechtssubjektivität zukomme und dieses Netzwerk damit als kriegführende Partei in Betracht komme.

Eine andere, gedanklich gerade umgekehrt ansetzende Deutung wäre für die bestehende Völkerrechtsordnung weit weniger brisant.¹⁸ Sie geht dahin, dass der Sicherheitsrat, eben weil er in demselben Atemzug mit der Bedrohung des Weltfriedens das staatliche Selbstverteidigungsrecht bekräftigt, auch den weltweit organisierten Terrorismus als primär die Staaten treffende und daher in erster Linie auch von diesen zu bekämpfende Bedrohung begreift, ohne dem organisierten Verbrechen die Weihen einer Quasi-Völkerrechtssubjektivität zu verleihen. Die Folge einer solchen „Anerkennung“ wäre, dass Verbrecherorganisationen, nur um sie völkerrechtlich gedeckt – d.h. hier: militärisch – bekämpfen zu können, statusrechtlich zu Bestandteilen des kollektiven Friedenschutzsystems der Vereinten Nationen gemacht würden! Es ginge in die falsche Richtung, dem Sicherheitsrat unnötigerweise einen solchen Schritt unterstellen zu wollen.

Sowohl Resolution 1368 als auch Resolution 1373 setzen rechtlich wie verfahrensmäßig im Schwerpunkt auf Staatenverpflichtungen zur Bewältigung der festgestellten Friedensgefährdung. In Resolution 1373 Ziff. 4 nimmt der Sicherheitsrat „mit Besorgnis Kenntnis von der engen Verbindung zwischen dem internationalen Terrorismus und der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität“. Sein hieran anschließender Appell, dass „die Anstrengungen auf einzelstaatlicher, subregionaler, regionaler und internationaler Ebene besser koordiniert werden müssen“, richtet sich in erster Linie an den Einsatz strafrechtlicher Mittel, und zwar auch im Völkerrecht. Solange man die Täter oder die Beschuldigten nicht festgenommen hat, reicht dieser Ansatz zwar nicht aus. Ermittlungsmaßnahmen und Festnahmen bleiben jedoch angesichts der vorliegenden Überlagerung von Straftat und bewaffnetem Konflikt an die Voraussetzungen des Selbstverteidigungsrechts gebunden. In der mehrfachen Bekräftigung dieses Rechts durch den Sicherheitsrat liegt auch die Bekräftigung der völkerrechtlichen Gebundenheit an das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs. Diese Passagen müssen insgesamt als ein Festhalten am bisherigen System des staatlichen Selbstverteidigungsrechts verstanden werden.

¹⁵ So aber Ch. Tietje, *Notwehr gegen Extremisten*, *Financial Times Deutschland* v. 18. September 2001, S. 34.

¹⁶ M. Bothe, *Süddeutsche Zeitung* v. 15. September 2001, S. 14; Ch. Tietje, in: *Financial Times Deutschland* v. 18. September 2001, S. 34.

¹⁷ Vgl. T. Bruha/M. Borfeld, a.a.O. (Fn. 14), S. 161, 163.

¹⁸ Siehe hierzu meine Ausführungen zur Kritik der Gleichsetzung des völkerrechtlichen Organbegriffs mit dem Handeln natürlicher Menschen in: „Die Staatenhaftung für Privatpersonen nach Völkerrecht“, 1997, S. 129 f.: „Staatsorgan kann hiernach jeder beliebige Mensch, eine staatliche Organträger, jedes beliebige menschliche Verhalten sein. Selbst kriminelle Entführungen, Geiselnahmen oder Anschläge auf das Leben sind nicht ausgeschlossen. Sie gelten als eigene Tat des Staates, wenn sie in staatlichem Auftrag ausgeführt wurden. Der völkerrechtliche Begriff des Staatsorgans ist damit wertlos.“

Zu den weitreichenden Folgen einer „Privatisierung“ von Angriffen durch Verzicht auf ihre Verankerung als Völkerrechtssubjekte in der völkerrechtlichen Rechtsordnung gehörte unter anderem auch die Entterritorialisierung des behörften Konflikts.¹⁹ Nimmt man eine konstituierende Legitimationswirkung von Resolution 1373 zugunsten einer militärischen Bekämpfung des internationalen Terrorismus an, dann könnten die USA und ihre Verbündeten im Einklang mit dem Völkerrecht von nun an gegen eine im Einzelnen nicht feststehende Zahl von Staaten in der Welt Krieg führen, nämlich gegen alle Länder, in denen sich Al-Qaida-Angehörige und Mitglieder anderer Terrororganisationen mit Wissen des Territoriumsstaats aufhalten. Es kann nicht ernstlich angenommen werden, dass der Sicherheitsrat diese Rechtsfolge mit lapidaren allgemeinen Formeln im Präambelteil von Resolution 1373 zum Ausdruck bringen wollte.

b) Ansätze zur Öffnung des Systems von Selbstverteidigung und kollektiver Friedenssicherung gegenüber der Terrorismusbekämpfung

Aus der systematisch unerwarteten und in der vorliegenden sprachlichen Fassung erstmaligen Verknüpfung von kollektiver Friedenssicherung und staatlicher Selbstverteidigung wird im Schrifttum ein weiteres Argument dafür hergeleitet, dass der Sicherheitsrat mit den Resolutionen 1368 und 1373 völkerrechtliches Neuland betreten habe.

Eine konstitutive Ermächtigung zum Einsatz militärischer Gewalt gegen den internationalen Terrorismus kommt aus bereits dargelegten Gründen nicht in Betracht. Die in der Tat ungewöhnliche sprachliche Verknüpfung von kollektiver Friedenssicherung und staatlicher Selbstverteidigung ist eher politisch als rechtlich zu erklären.

Alle Anträge für die hier besprochenen Resolutionen sind dem Sicherheitsrat von den USA vorgelegt worden. Ihre übereinstimmende diplomatische Handschrift besteht darin, die Frage der völkerrechtlichen Rechtfertigung des Einsatzes militärischer Gewalt zwar allgemein anklagen und in den Präambeln mit allgemeinen Worten wohlwollend zu erwägen, im Übrigen aber letztlich offen zu halten. Der Beschlussinhalt von Resolution 1373 beschränkt sich auf Staatenverpflichtungen im Bereich behördlicher Verfolgungs- und Ermittlungsmaßnahmen. Völkerrechtlich bedeutet diese Form allgemein zugestandener, aber nach Sachverhaltsgrundlage, Inhalt und Beteiligten nicht spezifizierter Ausübung des individuellen und kollektiven Selbstverteidigungsrechts den Verzicht des UN-Sicherheitsrats auf die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im vorliegenden Fall. An die Stelle des Sicherheitsrats sind die USA und die militärisch beteiligten NATO-Mitgliedstaaten getreten. Wie weit die hiermit verbundene Gewichtsverschiebung vom Sicherheitsrat weg auf die staatliche Ebene reicht, hängt nicht zuletzt von den verbleibenden Informations- und Nachweisanforderungen ab, denen die USA und die anderen NATO-Staaten im Hinblick auf die weitere Ausübung des Selbstverteidigungsrechts unterliegen. Genaueres hierzu lässt sich dem Wortlaut der einschlägigen Resolutionen nicht entnehmen.

Völkerrechtlich muss diese Resolutionspraxis somit als ein Schritt in Richtung auf eine Öffnung des Verhältnisses von staatlichem Selbstverteidigungsrecht und kollektiver Friedenssicherung unter vorrangiger Verantwortung des Sicherheitsrats verstanden werden. Die Rolle der vom Sicherheitsrat selbst wahrzunehmenden kollektiven Friedenssicherung nach dem VII. Kapitel der UN-Charta bleibt in diesem neuen Kontext bislang jedoch undefiniert. Bleibt sie gänzlich aus, worüber nicht zuletzt die den militärischen Konflikt beherrschenden USA und die NATO-Staaten mit ihrer Informationspolitik gegenüber dem Sicherheitsrat und ihren weiteren Anträgen an dieses Gremium entscheiden, dann hat eine Renationalisierung des Systems der kollektiven Friedenssicherung stattgefunden.

IV. Bewaffneter Angriff auf die USA am 11. September?

Beim grenzüberschreitenden Truppeneinmarsch vom Territorium eines Staates auf das eines anderen ist ein bewaffneter Angriff im Sinne des Art. 51 UN-Charta unzweifelhaft. Selbst ohne Einsatz regulärer Truppen sind massive grenzüberschreitende Einsätze von Waffensystemen gegen einen anderen Staat oft schon ohne weitere Diskussion als bewaffnete Angriffe behandelt worden. Zwischen staatlich eingesetzter militärischer Gewalt, wie sie in solchen Fällen zum Ausdruck kommt, und den Terrorattentaten vom 11. September in New York und Washington liegt in tatsächlicher wie in rechtlicher Hinsicht eine erhebliche Kluft.

Von den vorangegangenen Terroranschlägen auf US-amerikanische Botschaften in afrikanischen Staaten 1998 und auf die USS Cole im Hafen von Aden unterscheiden sich die Ereignisse vom 11. September vornehmlich in der Zahl der Opfer, in der überwiegend afrikanischen bzw. überwiegend US-amerikanischen Staatsangehörigkeit der Verletzten und getöteten Menschen, sowie darin, dass die früheren Anschläge nicht im Herzen der USA verübt wurden, dazu noch gerichtet auf die Symbole der Weltmacht. Keine Abweichungen gibt es hinsichtlich des islamistischen Hintergrundes der Täter und ihrer vermuteten Hintermänner. In beiden Fällen gehörten einige der Attentäter dem Al-Qaida-Netzwerk an und wird eine maßgebliche Verstrickung *Osama bin Ladens* in die Attentate vermutet, wobei gerichtsfeste Nachweise für diese Tatbeteiligung in keinem der Fälle greifbar sind.

Ohne die Unterschiede hinsichtlich der Zahl der Opfer – im August 1998 über dreihundert Todesopfer, im September 2001 über 5000 – und in der Symbolkraft der Attentatsziele zu vernachlässigen, bleibt als möglicherweise qualitativ und nicht nur quantitativ bedeutsame Sachverhaltsabweichung nach den verfügbaren Informationen nur der Umstand greifbar, dass die Attentate auf die US-amerikanischen Botschaften im Ausland begangen wurden, die Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon dagegen in der politischen und wirtschaftlichen Metropole der USA selbst stattfanden.

¹⁹ Diese Konsequenz wird von den USA in ihrer Feldzugsstrategie gegen den internationalen Terrorismus ausdrücklich gezogen, s. unten IV. Die Anti-Terror-Allianz und ihre völkerrechtliche Bedeutung.

Am Donnerstag, den 18. Oktober 2001, wurden – gewissermaßen im Zeitverzug gegenüber den am 7. Oktober begonnenen Militäreinsätzen gegen Afghanistan – drei wegen der Bombenanschläge auf die amerikanischen Botschaften in Kenia und Tansania schuldig gesprochene Terroristen in New York zu lebenslanger Haft ohne Möglichkeit der Begnadigung verurteilt.²⁰ Die Geschworenen waren nicht einstimmig zu dem von der Staatsanwaltschaft verlangten Todesurteil gekommen. Zwei im rechtlichen Ansatz grundverschiedene Reaktionen also auf politisch motivierte Attentate, die in ihrer äußeren Erscheinungsform in beiden Fällen schwere Straftaten darstellen, nämlich vor allem Massentötungen. Die nach wie vor nicht geklärte Frage, ob die USA mit ihren Militärschlägen seit dem 7. Oktober gegen Afghanistan einen bewaffneten Angriff auf ihr eigenes Land abwehren, ist schon aufgrund der besonderen Umstände der Ereignisse vom 11. September zweifelhaft: der Einsatz von Zivilflugzeugen gegen die US-amerikanische Zivilbevölkerung durch Privatpersonen, die sich zum Teil schon lange in den USA aufhielten. Eine weitere wichtige Hürde für die Annahme eines bewaffneten Angriffs liegt in der Frage, welche besonderen Umstände, die bei den Anschlägen auf die Botschaften im Jahre 1998 nicht gegeben waren, nunmehr über das Strafrecht hinaus in das zwischenstaatliche Völkerrecht führen.

a) Völkerrechtlicher Angriff

Aus der verdeckten Form, in der die Attentate begangen wurden, entsteht die Frage, wer diese Taten im Hintergrund geplant und mitgetragen hat. Erst eine klare Antwort auf die nach dem Tod der Selbstmordattentäter noch verbleibende Täterschaft und der Nachweis eines völkerrechtlichen Status des oder der im Hintergrund der Attentatsausführung gebliebenen Urheber gibt eine ausreichende Veranlassung zur Prüfung der weitergehenden Frage, ob die Ereignisse am 11. September in New York und Washington auch nach Umfang, Intensität und spezifischer Wirkung einen bewaffneten Angriff im Sinne von Art. 51 UN-Charta darstellten.²¹

Welche Anforderungen an das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs im Sinne von Art. 51 UN-Charta zu stellen sind, ist im Kontext des internationalen Terrorismus und des Einsatzes irregulärer Verbände völkerrechtlich noch immer nicht geklärt. Geht man von den erwähnten allgemeinen Kriterien des bewaffneten Angriffs aus, so müssen in diesen strittigen Fällen besondere Zusammenhänge und Umstände vorliegen, aus denen sich ein völkerrechtlicher Status der jeweiligen Akteure ergibt, eine grenzüberschreitende Gewaltanwendung sowie waffentechnische Qualifikationen, die zusammen mit den genannten anderen Kriterien im Ergebnis die Gleichsetzung mit den unstrittigen Fällen eines Angriffs durch reguläre Militäreinheiten eines Staates erlauben.

Von den 19 Selbstmordattentätern gehörten nach den bisher zugänglichen Informationen wenigstens drei dem Al-Qaida-Netzwerk an. 15 von ihnen waren saudi-arabische Staatsangehörige, zwei hatten die Staatsangehörigkeit der Vereinigten Arabischen Emirate, einer die libanesische und einer die ägyptische Staatsangehörigkeit.²² Eine führende Rolle unter

den Attentätern wird jeweils den vier mutmaßlichen Piloten der entführten Verkehrsflugzeuge zugeschrieben, die rund 15 Monate vor dem 11. September 2001 in die USA einreisten, um ihre Pilotenausbildung zu absolvieren. Unter ihnen lässt sich keine vorrangige Staatsangehörigkeit ausmachen. Sie kamen aus Ägypten, den Vereinigten Arabischen Emiraten, Saudi-Arabien und dem Libanon. Drei der späteren Piloten kannten sich von ihrer gemeinsamen Studienzeit in Hamburg her. Laut Pressemeldungen fällt in diese Zeit auch ihre fanatische Hinwendung zum islamistischen Fundamentalismus, ohne dass hierüber Näheres bekannt geworden ist.²³ Nach Ermittlungen amerikanischer Behörden wurde die Vorbereitung der Attentate in den USA regelmäßig vor allem aus den Vereinigten Arabischen Emiraten und Bahrain finanziert, insgesamt mit rund einer Million Dollar.²⁴

Diese Hinweise lassen weder bezüglich der Attentäter selbst noch bezüglich hinter ihnen stehender Terrororganisationen und Terrornetzwerke einen völkerrechtlichen Status erkennen. Auch die am 11. September 2001 ausgeführten Attentate lassen den Schluss auf einen völkerrechtlichen Status der Täter nicht zu. Art. 1 Abs. 2 des Zusatzprotokolls II zu den Genfer Abkommen schließt „Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und andere ähnliche Handlungen“ aus dem Anwendungsbereich dieses Protokolls aus. Diese Bestimmung wird von der einhelligen Auffassung der Staaten getragen, dass in solchen Fällen keine bewaffneten Konflikte im Sinne des Völkerrechts vorliegen. Allein von den Attentatsereignissen am 11. September her ist ein bewaffneter Angriff gegen die USA völkerrechtlich nicht begründbar. Insoweit bleibt es auch unter Berücksichtigung vorangegangener Anschläge auf US-amerikanische Einrichtungen im Ausland bei einzelnen strafbaren Gewalttaten.

b) Doppelter Zurechnungsschritt

Als Völkerrechtssubjekt, dem die Attentate vom 11. September im Sinne eines bewaffneten Angriffs zugerechnet werden könnten, kommen somit nur die Taliban in Betracht. Da dieses Regime nach keiner vorliegenden Behauptung selbst in die Begehung der Terroranschläge verstrickt war, hängt eine tragfähige Begründung dieses Ergebnisses von einem zweifachen Zurechnungsschritt ab. Der erste Schritt liegt im Nachweis einer tatsächlichen Täterschaft oder zumindest eines maßgeblichen Planungs-, Steuerungs- und Finanzierungseinflusses auf die Attentäter vom 11. September durch das Al-Qaida-Netzwerk *bin Ladens*. Dies ist die Grundvoraussetzung dafür, überhaupt von einer Täterschaft *bin Ladens* und der Al-Qaida-Führung sprechen zu können. Im Wechsel des ständigen Aufenthalts der Al-Qaida-Führung vom Sudan aufgrund ihrer Ausweisung aus diesem Land 1996 nach Afghanistan läge die faktische Verknüpfung mit afghanischem Territorium, wenn eine solche ferngesteuerte

²⁰ NZZ v. 19. Oktober 2001.

²¹ Zu diesen Fragen siehe auch die Ausführungen von T. Bruha/M. Borfeld, a.a.O. (Fn. 14), S. 161, 163.

²² Siehe Der Spiegel 49/2001, S. 118 f.

²³ Der Spiegel 49/2001, S. 121.

²⁴ Der Spiegel 49/2001, S. 126.

Taterschaft wirklich bestand. Der zweite Schritt läge im Nachweis einer Beteiligung des Al-Qaida-Netzwerks an der territorialen Herrschaftsgewalt der Taliban in Afghanistan. Ohne Mitwirkung an der Regierungsgewalt der Taliban änderte der Aufenthalt der Al-Qaida-Kräfte in Afghanistan nichts an den zentralen völkerrechtlichen Verantwortlichkeiten, die gesplittet über das jeweils beherrschte Territorium allein bei den Taliban und bei der Nord-Allianz lägen.

Erst beide Schritte zusammengenommen führen zu im Völkerrecht begründeten Rechtsbeziehungen, mit denen ein bewaffneter Angriff im Sinne von Art. 51 UN-Charta am 11. September auf die USA durch die Taliban in den Bereich des Möglichen rückt.

Während die gemeinsamen fanatisch-islamistischen Ziele *bin Ladens*, der Al-Qaida und der Selbstmordattentäter klar auf der Hand liegen, bleiben die tatsächlichen Zusammenhänge zwischen diesen Akteuren weiterhin unzugänglich. Aus den vorliegenden offiziellen Angaben des US-State Department²⁵ über die Al-Qaida entsteht die Frage, ob dieses Netzwerk überhaupt in einer Weise organisiert ist, die ferngesteuerte Auslandseinsätze erlaubt. Durch Verfügung der amerikanischen Außenministerin *Albright* vom 8. Oktober 1999 wurde das bis dahin nicht öffentlich bekannt gewordene Al-Qaida-Netzwerk *bin Ladens* als „Foreign Terrorist Organization (FTO)“ in die unter dem „Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 (AEDPA)“ geführte Liste ausländischer Terrororganisationen aufgenommen, die durch ihre Tätigkeiten US-amerikanische Bürger oder die nationale Sicherheit bedrohen. Diese Maßnahme stand im Zusammenhang mit der strafrechtlichen Anklage gegen *bin Laden* und gegen 19 weitere Personen wegen der Bombenanschläge auf die US-amerikanischen Botschaften in Nairobi, Kenia und in Daressalam, Tansania, am 7. August 1998. Während neun der Angeklagten in den USA und in Großbritannien inhaftiert werden konnten, befindet sich *Osama bin Laden* noch immer auf freiem Fuß. Er begrüßte die Ausführung der Attentate, bei denen über dreihundert Menschen den Tod fanden, öffentlich, bestritt aber jede eigene Mittäterschaft und es ist nach Einschätzung namhafter US-amerikanischer Juristen zweifelhaft, ob die Beweislage ausreicht, um vor Gericht den Nachweis zu erbringen, dass die Attentäter vom 7. August 1998 den Plänen und Befehlen *Osama bin Ladens* folgten.²⁶ In einer jüngsten Stellungnahme Außenminister *Powells* vom 27. November 2001 heißt es, dass *Osama bin Laden* „*zwar das Haupt und die unumstrittene Symbolfigur von Al-Qaida*“ sei, „*doch diese halbautonome Ableger in etwa fünfzig Ländern. Auch wenn bin Laden morgen gefangen würde, wäre der Feldzug gegen den Terrorismus nicht beendet; er könne noch Jahre dauern* (...)“. Über die Stärke des Terrornetzwerks ist ebenfalls nichts Genaues bekannt. Im Terrorismusbericht des State Department heißt es hierzu: „*May have from several hundred to several thousand members. Also serves as the core of a loose umbrella organization that includes many Sunni Islamic extremist groups, including factions of the Egyptian Islamic Jihad, the Gama'at al-Islamiyya, and the Harakat ul-Mujahidin*.“²⁷

Diese Stellungnahme belegt, dass die US-Administration selbst keineswegs von einer direkten Steuerung der Ereignis-

se vom 11. September durch die Al-Qaida-Führung aus Afghanistan heraus überzeugt ist.²⁸ Der Krieg wird gegen die Symbolfigur des internationalen Terrorismus geführt und gegen alle, die diese Symbolfigur unterstützen. Informationspolitisch spielt die US-Administration hierbei die strafrechtliche Verfolgung der Attentäter und ihrer Hintermänner, also die nichtöffentliche behördliche Ermittlungstätigkeit, gegen die völkerrechtlichen Regeln der militärischen Selbstverteidigung aus. Völkerrechtlich ist nach Art. 51 UN-Charta der Nachweis unverzichtbar, dass es sich um einen externen bewaffneten Angriff handelte, der einem anderen Völkerrechtssubjekt zugerechnet werden kann.

Von den USA und den militärisch beteiligten NATO-Partnern sind somit schon hinsichtlich des grundlegenden ersten Zurechnungsschritts, nämlich einer täterschaftsbegründenden Steuerung der Terroranschläge von Afghanistan aus durch die Al-Qaida-Führung, noch wichtige Informationsanforderungen zu erfüllen. Alle vorliegenden Verdachtsmomente, so zahlreich und gewichtig sie sind, verlangen gerade diesen externen Steuerungszusammenhang nicht. Nachdem die ausführenden Attentäter alle den Tod fanden, lässt sich ohne greifbare Informationen über eine externe Steuerung der Ereignisse vom 11. September von Afghanistan aus auch kein dringender Tatverdacht im oben dargelegten Sinne begründen.²⁹ Die Anschläge konnten von den verschiedensten anderen Plätzen in der Welt aus vorbereitet und gesteuert worden sein, innerhalb und außerhalb des Al-Qaida-Netzwerks, falls eine Fernsteuerung im Sinne einer externen Gewalturheberschaft überhaupt jemals vorlag. Ohne einschlägige Informationen über diesen Punkt muss auch die Herkunft eines etwaigen bewaffneten Angriffs offen bleiben. Damit fehlte der Kriegführung gegen Afghanistan jede rechtliche Kontrollierbarkeit nach Maßgabe der Erforderlichkeit einer Angriffsabwehr.

Selbst wenn insoweit nur ein taktischer Informationsmangel herrscht, die externe Gewalturheberschaft der Al-Qaida also eine Tatsache darstellt, bleibt der Einwand mangelnder

²⁵ Foreign Terrorist Organizations. Designations by Secretary of State *Madeline Albright*. Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism, Federal Register, October 8, 1999.

²⁶ *C. Lynch/V. Loeb*, *Bin Laden's Network: Terror Conspiracy or Loose Alliance?*, Washington Post, August 1, 1999; *Tim Weiner*, U.S. Hard Put to Find Proof Bin Laden Directed Attacks, New York Times, April 13, 1999; *Benjamin Weiser*, Prosecutors Portray the Strands of a Bin Laden Web of Terror, New York Times, January 23, 2000.

²⁷ Federal Register, October 8, 1999.

²⁸ Ein Beleg für eine direkte Steuerung ergibt sich auch nicht aus den von der britischen Regierung vorgelegten Beweisen, siehe die Dokumentation „*Osama bin Laden* und der 11. September“, FAZ v. 9. Oktober 2001, S. 12.

²⁹ Daher erübrigen sich hier nähere Untersuchungen der rechtlichen Zurechnungsproblematik, ob das bisherige Kriterium einer Entsendung von Terrorgruppen von einem Territorium auf ein anderes in der Lehre und Praxis des Völkerrechts inzwischen durch das weniger strikte Kriterium der bloßen Kontrolle ersetzt werden ist und welche Anforderungen im Einzelnen an das Kontrollkriterium zu stellen sind. Siehe hierzu die Ausführungen des Jugoslawien-Strafgerichtshofs in der *Tadic*-Entscheidung (ILM 36 (1997), 926 ff.) sowie in der Berufungsentscheidung hierzu, *Tadic* Case No. IT-94-I-A, S. 34 ff. (39), in der Kontrollkriterien vor dem Hintergrund der Nicaragua-Entscheidung des IGH analysiert und hinsichtlich des stärker strafrechtlich geprägten Kontextes des *Tadic*-Falles weiterentwickelt werden.

Völkerrechtssubjektivität dieses Netzwerks und ihres Terrorismussymbols *Osama bin Laden* zu überwinden. Aus den dargelegten Gründen erfordert dieser Schritt die völkerrechtliche Zurechenbarkeit der bei der Al-Qaida und *bin Laden* liegenden Gewalturheberschaft für die Terroranschläge zum *de facto*-Regime der Taliban.

Die Taliban befanden sich zwar durch ihre Duldung von Terroristen auf afghanischem Territorium und durch ihre Weigerung zur Auslieferung *Osama bin Ladens* trotz verbindlicher Sicherheitsratsresolutionen seit 1998 im Zustand dauernder Völkerrechtsverletzung. Hierfür ist Afghanistan nach den Regeln der Staatenverantwortlichkeit völkerrechtlich haftbar. Eine Zurechenbarkeit der Terroranschläge vom 11. September in den USA folgt hieraus nicht. Zum Kriterium des bewaffneten Angriffs gehört das aktive Eingreifen eines Völkerrechtssubjekts in denjenigen tatsächlichen Geschehensablauf, der die Folgen des Gewalteinsatzes beim Angegriffenen auslöst. Die bloße Duldung fremder Angriffe genügt hierfür ebenso wenig wie die bloße Mitwirkung an solchen. Beim Angriff nach Art. 51 UN-Charta ist somit entscheidend, dass Angriffshandlungen im Namen eines Völkerrechtssubjekts ausgeführt werden. Welcher Staat oder welches *de facto*-Regime dies ist, muss sich ggf. aus den Umständen des Konflikts ergeben. Eben hierfür kommt es im Einzelfall maßgeblich auf aktive Eingriffselemente des den Angriff steuernden Völkerrechtssubjekts an.

Nach diesen Zurechnungskriterien kann anhand der zugänglichen Informationen nicht gesagt werden, dass die Terroranschläge auf die USA am 11. September völkerrechtlich von den Taliban begangen worden seien. Schon nominell bleibt der Gesamtverlauf der Ereignisse für eine solche Zurechnung viel zu klar in einem allein von *bin Laden* und dem Al-Qaida-Netzwerk geprägten Aktionsbereich. Für einen völkerrechtlich denkbaren Zurechnungsansatz in umgekehrtem Sinne, nämlich im Sinne einer Beteiligung der Al-Qaidakräfte an der zentralen politischen Herrschaftsgewalt des *de facto*-Regimes der Taliban fehlen genügend tragfähige tatsächliche Hinweise.

Das Selbstverteidigungsrecht gegen einen Afghanistan zu rechenbaren bewaffneten Angriff steht den USA und den militärisch beteiligten NATO-Partnern demnach nur zu, wenn über die gegebene Sachlage hinaus und zum Teil entgegen den vorliegenden Informationen eine externe Gewalturheberschaft der Al-Qaida-Führung unter *bin Laden* hinsichtlich der Terroranschläge vom 11. September dargelegt wird, die faktisch von Afghanistan ausging und in welche die Taliban aktiv verstrickt waren. Auch dann könnten militärische Aktionen nur so lange fortgeführt werden, bis die Taliban besiegt sind. Ein weiterer Einsatz militärischer Gewalt allein gegen die Al-Qaida-Anhänger und insbesondere gegen *Osama bin Laden* richtete sich nicht mehr gegen eine kriegführende Partei im völkerrechtlichen Sinne, wäre also militärische Gewalt gegen Ausländer auf fremdem Territorium. Vom Selbstverteidigungsrecht im Sinne des Art. 51 UN-Charta sind solche Maßnahmen nicht mehr gedeckt.

V. Präventive Selbstverteidigung

Die US-Administration hat unmittelbar nach dem 11. September die eigene Bevölkerung immer wieder vor weiteren Terroranschlägen gewarnt. Spezifizierungen dieser Warnungen hinsichtlich unmittelbar bevorstehender Bedrohungen hat es jedoch bisher nicht gegeben. Auch der zunächst vielfach vermutete Zusammenhang zwischen der Serie von Anthrax-Anschlägen in den USA und auf amerikanische Einrichtungen im Ausland mit dem Terror vom 11. September konnte bisher nicht erhärtet werden. Amerikanische Behörden sprechen von Trittbrettfahrern und gehen davon aus, dass es sich um Täter im eigenen Land handelt.

Für eine Fortsetzung der Militäreinsätze in Afghanistan im Wege präventiver Ausübung des Selbstverteidigungsrechts fehlt somit die akute Bedrohungslage.³⁰ Die allgemeine Erwägung, ob die Al-Qaida-Terroristen möglicherweise über einsatzfähige atomare Waffensysteme verfügten, ist von Fachleuten verneint worden. Ähnlich liegen die Dinge beim befürchteten bakteriologischen Waffeneinsatz. Der hohe Konzentrationsgehalt an Milzbrandbakterien, die bei der bisherigen Anschlagserie verwendet wurden, schließt eine eigene labormäßige Herstellung durch Al-Qaida-Terroristen nach Ansicht von Fachleuten aus. Auch eine präventive Ausübung des Selbstverteidigungsrechts der USA und ihrer Verbündeten kommt nur unter der Voraussetzung in Betracht, dass die Taliban oder ein anderes Völkerrechtssubjekt aktiv in einen unmittelbar bevorstehenden bewaffneten Angriff verstrickt sind.

V. Die Anti-Terror-Allianz und ihre völkerrechtliche Bedeutung

Im Vorfeld des Beginns der Militäreinsätze am 7. Oktober 2001 gegen Afghanistan bemühte sich die *Bush*-Administration, unterstützt vom britischen Premierminister *Blair* und seinem Außenminister, in zahlreichen bilateralen und multilateralen diplomatischen Gesprächen, eine weltweite Allianz zur Bekämpfung des Terrorismus unter der Führung der USA zu schmieden. Nach vorliegenden Informationen unterrichteten die USA die Regierungen und Regionalorganisationen von ihren langfristigen Plänen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und warben um Unterstützung in diesem Kampf.³¹ Auf der Grundlage der „*Bush*-Doktrin“, wer nicht für uns ist, ist gegen uns³², geht es um die diplomatische Absicherung eines umfassenden und dauerhaften Feldzugs gegen den internationalen Terrorismus. Ziel dieses Feldzugs ist es nach Äußerungen Außenminister *Powells* und des stellvertretenden Verteidigungsministers *Wolfowitz*, die Zufluchtsstätten und die Unterstützungssysteme des internationalen Terrorismus zu beseitigen und Staaten, die Terroristen

³⁰ An den Nachweis einer akuten Bedrohungslage werden im Schrifttum wie in der Staatenpraxis erhebliche Anforderungen gestellt, s. hierzu *H. Fischer*, in: *K. Ipsen*, a.a.O. (Fn. 5), § 59 Rn. 47 ff.

³¹ Der Spiegel 41/2001, S. 22; Der Spiegel 41/2001, S. 128; NZZ v. 3. Oktober 2001.

³² Siehe die Rede des US-Präsidenten *Bush* vor dem amerikanischen Kongress, „Entweder ihr seid für uns, oder ihr seid für die Terroristen“, FAZ v. 22. September 2001, S. 8.

helfen, ein Ende zu bereiten.³³ Nach Ansicht der USA gibt es in diesem Feldzug keine neutralen Staaten und keine klaren geographischen Grenzen. Jeder Staat müsse sich für die eine oder die andere Seite entscheiden. Akte des Terrorismus betrachten die USA hierbei ebenso wie die Aufnahme von Terroristen auf dem eigenen Territorium als Kriegshandlungen.³⁴

Die Anti-Terror-Allianz umfasst Staaten unterschiedlichster politischer und kultureller Couleur. So gehören unter anderem neben den NATO-Mitgliedern auch die Staaten des mittleren Ostens, ausgenommen Iran und Irak, sowie Pakistan, Indien und die APEC-Staaten der Allianz an. Da über den näheren Inhalt der diplomatischen Absprachen keine Informationen zugänglich sind, entsteht die Frage, worin der allianzbegründende Gehalt dieser Staatenkooperation liegt und ob es sich überhaupt um einen rechtserheblichen Vereinbarungsgehalt handelt. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Haltung des Iran. Seine Entscheidung, der Allianz gegen den Terror nicht beizutreten, begründete der Iran vor allem mit der Weigerung der USA, den Vereinten Nationen die Führung bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus einzuräumen.³⁵ Es liegt daher nahe anzunehmen, dass einer der wesentlichen Punkte der Allianz in der Herstellung eines Einvernehmens darüber besteht, den USA in der internationalen Terrorismusbekämpfung die Führung gegenüber den Vereinten Nationen zu überlassen, den Sicherheitsrat also für die Dauer des Fortbestands der Allianz nicht mehr einzuschalten, soweit es um die Fortsetzung und Modalitäten der Kriegführung gegen den internationalen Terror geht.

Dass sich zur Zeit eine weltweite Unterstützung der US-amerikanischen Strategie abzeichnet, ist angesichts der unmittelbaren Betroffenheit der USA durch die Terroranschläge vom 11. September nicht überraschend. Einen rechtlichen Vereinbarungsgehalt wird man dieser Anti-Terror-Allianz nicht entnehmen können. Dem steht schon der hochpolitische Gegenstand der Absprachen entgegen. Zum anderen gibt es keinerlei Anzeichen dafür, dass Allianzstaaten auch unter veränderten tatsächlichen Umständen einer US-amerikanischen Strategie zu folgen beabsichtigen, wenn diese, was gegenwärtig noch nicht der Fall ist, in einen offenen Widerspruch zu Bestimmungen der UN-Charta treten sollte. Ob aus einer weiteren Unterstützung oder Ablehnung

der US-amerikanischen Strategie durch Allianz-Staaten völkerrechtlich geregelte Regeln zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus *praeter* oder *para legem* entstehen werden, lässt sich erst beurteilen, wenn die betreffenden Staaten neben ihrer Praxis auch Einblick in ihre Rechtsüberzeugungen gewähren.

VI. Ausblick

Ob die USA bereit sind, die bisherige und weitere Ausübung ihres Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 UN-Charta durch für jedermann zugängliche Tatsachengrundlagen völkerrechtlich abzusichern, ist eine offene Frage. Die erklärten Ziele und Methoden des geplanten umfassenden und dauerhaften Feldzugs gegen den internationalen Terrorismus sprechen gegen diese Annahme. In der fortgesetzten Kriegführung gegen einen geographisch nicht mehr eingrenzenden „privatisierten“ Feind, der eine duale Freund-Feind-Weltordnung ohne neutrale Staaten schafft, steht das völkerrechtliche System der UN-Charta zur Disposition. Es hängt maßgeblich von der Informationspolitik der USA und ihrer Verbündeten in den kommenden Monaten ab, ob dieser Weg beschritten wird.

Ein solcher radikaler Ausbruch aus der bestehenden Völkerrechtsordnung ist rechtlich wie politisch vermeidbar, und zwar ohne Sicherheitseinbußen hinsichtlich der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus. Die Alternative besteht in der Achtung und Wiederherstellung der Hauptverantwortung des UN-Sicherheitsrats für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit im Rahmen des kollektiven Friedensicherungssystems der Vereinten Nationen. Auf der Grundlage der Art. 39 ff. UN-Charta kann der Sicherheitsrat im Wege militärischer Sanktionen nach Art. 42 UN-Charta zu allen im Kampf gegen den Terrorismus erforderlichen Schritten ermächtigen.

³³ Bin Laden im Fadenkreuz Amerikas, Washington droht sympathisierenden Staaten, FAZ 15. September 2001, S. 1.

³⁴ Siehe hierzu R. W. Apple Jr., Stark Choice from Washington: Ally or Enemy in „Global Assault“, International Herald Tribune, Saturday-Sunday, September 15-16, p. 5.

³⁵ „Iran will Allianz zur Bekämpfung des Terrorismus nicht unterstützen“, FAZ v. 27. September 2001; „Chatami besteht auf UN-Führung“, FAZ v. 27. September 2001.

Globale Rechtskultur: Das heimliche Terroropfer?

Horst Fischer*

Der heimtückische Terrortod von fast 5.000 Menschen im Büroalltag eines friedlich sonnigen New Yorker Herbstmorgens, die apokalyptische Auflösung der glitzernden World Trade Center-Fassaden in einem Sturm aus Rauch und Asche, die gnadenlose Effektivität der als Tötungsmaschinen missbrauchten Flugzeuge und die brennende Wunde in der

Pentagon-Bastion der stärksten Militärmacht der Welt in Washington waren unvorstellbar für alle. Noch während sich die stetig wiederkehrenden Bilder der im World Trade Center explodierenden Flugzeuge in das kollektive Bewusstsein der globalen Mediengemeinschaft einbrannten, schien die Staatengemeinschaft zur Routine der Krisenbewältigung überzugehen. Der kurze Ruf nach Rache wurde übertönt vom Lärm des Räderwerks nationaler Politik und internationaler Diplomatie: Schuldige benennen und UN-Schulden

* Prof. Dr. Horst Fischer ist Akademischer Direktor des IFHV, Bochum.

bezahlen, Allianzen bilden, Resolutionen des Sicherheitsrats einholen, Solidarität einfordern und bekunden und Flugzeugträger in Marsch setzen. Mit der Logik ineinandergreifender Zahnräder erschien ein kurzer Krieg gegen Afghanistan als einzige Alternative, die Welt vor noch schlimmeren Terrorakten zu bewahren. Haben wir nicht auf die Livebilder des Laserzielgerätes einer Cruise Missile gewartet, die auf den Eingang des Höhlenrefugiums von *Osama Bin Laden* zufliegt und im Blitz ihrer Selbsterstörung dem Terrorspuk endgültig ein Ende macht?

Nach Wochen des Krieges haben wir akzeptieren müssen, dass weitere Unschuldige gestorben sind, aber der Terror geblieben ist. Die Antraxbriefe möglicher Trittbrettfahrer im eigenen Land, die Weigerung der Taliban, Nahrungshilfe für die eigene hungerrnde Bevölkerung zuzulassen und die kollektive Geiselnahme der westlichen Gesellschaften durch die Inszenierungen der Terroristen auf den Satellitenkanälen der Welt führen zu einer Erkenntnis: Im 21. Jahrhundert setzt die Internationale des Terrorismus dem Krieg eine neue Maske auf.

„Business as usual“ ist out. Das gilt auch für das Völkerrecht, das über Jahrzehnte ein friedliches Zusammenleben der Staaten und ein Mindestmaß an Schutz für Kriegsgesopfer garantierte. Bereits jetzt zeichnen sich Umbrüche im Völkerrecht ab, deren Auswirkungen nur zu erahnen sind.

Der fehlenden Zustimmung der Staatenmehrheit zur Konvention gegen die Finanzierung des Terrorismus (1999) und zu anderen wichtigen Verträgen zur Eindämmung terroristischer Angriffe hat der Sicherheitsrat ein klares Signal entgegengesetzt: Resolution 1373 vom 28. September 2001 verpflichtet die Staaten zu Maßnahmen gegen die Finanzierung des Terrorismus. Der Sicherheitsrat hat damit auf den ersten Blick die ihm zugeordnete Rolle zur Bewahrung und Sicherung des Friedens auch hinsichtlich dieses Aspektes des Terrorismus ausgefüllt. Unklar bleibt aber nach wie vor, was terroristische Akte sind. Welcher Staat kann zu welchem Zeitpunkt wegen der Unterstützung solcher Akte oder wegen Unterlassungen bei der Verfolgung von Terroristen mit Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates belegt werden? Niemand weiß im Moment genau, welche Beweise von welcher Qualität für eine solche Entscheidung vorliegen müssen. Und wer weiß, ob der Sicherheitsrat als Ermittler, Richter und Vollstrecker bei grenzüberschreitendem Terrorismus nicht überfordert ist?

Mit der Bekräftigung des Rechts der USA auf Selbstverteidigung in der Resolution 1373 mögen sich Staaten legitimiert fühlen, vorbeugend diejenigen zu bekriegen, die Terroristen fördern, finanzieren, verbergen oder bejubeln. Wer in der letzten Dekade – wie etwa während des Kosovo-Krieges 1999 – die staatliche Souveränität bei Menschenrechtsverletzungen als eingeschränkt bezeichnet hat, wird heute nicht umhin können, dies auch für die Unterstützung und Duldung zwischenstaatlichen Terrorismus' anzunehmen. Haben Staaten damit aber nur das **Recht**, militärisch in andere Staaten zu intervenieren und sich zu wehren? Oder sind damit alle Staaten **verpflichtet** einzugreifen, z.B. bei drohenden Terrorakten mit chemischen, biologischen oder nuklearen Waffen?

Der Gedanke an eine nukleare, biologische oder chemische „Erstschlagsfähigkeit“ von Terroristen ist ein Albtraum. Die Beibehaltung und Verbesserung der Rüstungskontrollverträge wie etwa der Bio-Waffenkonvention von 1972 ist überfällig. Insbesondere die Vertragseinhaltung muss überwacht werden, wenn wir einen neuen Rüstungswettlauf der staatlichen und privaten Labors um die ultimative Waffe und das entsprechende Gegenmittel verhindern wollen. Gelingt es nicht, den Zugriff auf Massenvernichtungswaffen wirksam zu kontrollieren, können wir der niederschmetternden Erkenntnis nicht ausweichen, dass der zwischenstaatliche Terror keine geiselfreie Zone mehr erlaubt: Jeder, unabhängig von Rasse, Religion und Aufenthaltsort, ist dann ein potenzielles Angriffsziel des globalisierten Terrors. Zum „Kollateralschadenspotenzial“ für militärische Präventiv- oder Bestrafungsmaßnahmen werden jedoch Unschuldige: etwa die Menschen, denen der Widerstand gegen die sie regierenden Terrorregime oder deren Unterstützung für Terroristen unmöglich gemacht ist. Oder diejenigen, die noch nicht einmal von den Terroraktivitäten in ihrer Nachbarschaft wissen. Welches Risiko wem mit welchem Preis aufgebürdet wird, ist eine der Fragen, auf die die Staatengemeinschaft schnell eine Antwort finden muss.

Der Krieg gegen den Terror impliziert damit auch ein Ringen um die Beibehaltung und Entwicklung der globalen Rechtskultur. Dies betrifft alle Völkerrechtsbereiche und alle Akteure. Gegen den existierenden völkerrechtlichen Schutz der Einzelperson ist massiv verstoßen worden. Eine globale Debatte darüber haben Kommentare um die richtige Strategie oder den Einsatz der richtigen Waffen im Krieg gegen den Terror verdrängt, auch wenn das Schicksal der Frauen in Afghanistan endlich angeprangert wird. Die Tötung von Personen ohne Gerichtsverfahren durch die Taliban seit Kriegsbeginn ist von der Presse nur hinsichtlich der Folgen für die Bekämpfung des Regimes diskutiert worden. Die meisten Staaten, insbesondere viele islamische Staaten, haben nicht nur in diesem Fall geschwiegen. Die Staaten haben es ebenso versäumt, den Zugang von Hilfskonvois zur Versorgung der Zivilbevölkerung in Afghanistan von den Taliban zu verlangen. Dies erfordern jedoch die vielfach in den Vereinten Nationen bestätigten Regeln des Völkerrechts.

Angriffe der Taliban auf UN-Hilfspersonal in Afghanistan sind ebenso wenig beachtet worden wie die irrtümlichen Angriffe der US-Streitkräfte auf Gebäude, die mit dem Roten Kreuz gekennzeichnet waren. Schon wird in den USA und vereinzelt in Europa der Ruf laut, die Folter von Terroristen zuzulassen. Als letztes zulässiges Mittel der Informationsbeschaffung soll sie helfen, drohenden Terrorangriffen zu entgehen. Die Diskussion ist angesichts der Antraxanschläge verständlich, aber sie ist mit einer Leichtigkeit begonnen worden, die verblüfft: als gäbe es keine absoluten globalen und regionalen Folterverbote; als sei das Folterverbot nie der unverrückbare Felsen in der globalen Rechtskultur gewesen. Eine Kultur, die auch von den USA mit ihrer aggressiven Ablehnung des zukünftigen Internationalen Strafgerichtshofs in Frage gestellt wird.

Die Beibehaltung und Entwicklung der globalen Rechtskul-

tur verlangt weder die Beschäftigung mit den Motiven der Terroristen, noch erfordert sie unangemessene Aufrechnungen zwischen einzelnen Terroraktionen. Für Rechtfertigungen des Terrors ist in einer globalen Rechtsgemeinschaft kein Platz. Ob man will oder nicht – einer Frage kann man nicht ausweichen: Welcher Nährboden hat die Träger und die Sympathisanten des Terrors gespeist und welchen Beitrag

haben welche Staaten geleistet, diesen Nährboden anzulegen und zu kultivieren? Für das Überleben der globalen Rechtskultur ist der schonungslose Offenbarungsseid der Staatengemeinschaft der erste und entscheidende Schritt, um in der globalen Ordnung des Völkerrechts Inseln der Kulturen zu vermeiden, die wir uns angesichts des internationalen Terrors nicht leisten können.

Die Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung unter Kapitel VII der UN-Charta

Die Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrats

Sven Peterke*

Am 12. September 2001, am Tag nach den Terroranschlägen in New York, Washington D. C. und Pennsylvania, verabschiedete der UN-Sicherheitsrat auf seiner 4370. Sitzung Resolution 1368.¹ Hierin verurteilte er die Terroranschläge und legte seine Auffassung darüber dar, dass „diese Handlungen, wie alle terroristischen Handlungen, als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“² zu qualifizieren seien. Eine explizite Bezugnahme auf Kapitel VII der UN-Charta unterließ der Sicherheitsrat indes, verwies aber darauf, mit der Angelegenheit befasst zu bleiben.³ Am 28. September 2001 verabschiedete der Sicherheitsrat schließlich auf seiner 4385. Sitzung, wiederholt einstimmig im so genannten *Consensus-Verfahren*,⁴ Resolution 1373, in der er seine Perzeption der Terroranschläge als Bedrohung des Weltfriedens bekräftigte.⁵ Nunmehr bezog er sich ausdrücklich auf Kapitel VII der UN-Charta, das ihm bei Feststellung des Bedrohungsfalles gemäß Art. 39 die in den nachfolgenden Bestimmungen aufgeführten Maßnahmen zur Verfügung stellt.⁶

Resolution 1373 enthält einen umfassenden Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung des Terrorismus. Er ist in seinen wesentlichen Teilen als Beschluss des Sicherheitsrates deklariert. Folglich ist davon auszugehen, dass diesen Teilen völkerrechtliche Bindungswirkung gemäß Art. 25 UN-Charta zukommen soll.⁷ Die Staatenwelt ist somit kraft UN-Charta verpflichtet, den Maßnahmenkatalog umzusetzen. Dies hat auch der Präsident des Sicherheitsrates am 2. Oktober 2001 unterstrichen, indem er feststellte, dass der Ausschuss, dessen Einrichtung die Resolution vorsieht, mit der Aufgabe betraut sei, auf die Implementierung der bindenden Bestimmungen des Dokumentes hinzuwirken.⁸

Gegenstand dieser bindenden Bestimmungen sind überwiegend Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus.⁹ Auf sie soll vorliegend das Augenmerk gerichtet werden. Anlass ist die in der Resolution 1373 ebenfalls enthaltene Aufforderung bzw. unverbindliche Empfehlung an die Staatengemeinschaft, so bald wie möglich Vertragsparteien des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung

der Finanzierung des Terrorismus vom 9. Dezember 1999¹⁰ zu werden.¹¹

Das Übereinkommen geht auf eine französische Initiative zurück, die vor allem von den USA und den übrigen G-8-Staaten unterstützt wurde. Sein Ziel ist das Verbot materieller und/oder finanzieller Unterstützung terroristischer Organisationen. Da bislang keine Anti-Terrorismus-Konvention die Austrocknung der Finanzierung terroristischer Vereinigungen zum Gegenstand hatte, schließt der Vertrag eine bedeutende Lücke im Völkerrecht. Erarbeitet wurde er von einem von der Generalversammlung am 17. Dezember 1996 eingesetzten *Ad-hoc*-Ausschuss und der Arbeitsgruppe des Sechsten Ausschusses. Das Übereinkommen wurde von den 188 Mitgliedern der Generalversammlung ohne förmliche Abstimmung angenommen. Seit dem 10. Januar 2000 liegt die Konvention am Amtssitz der Vereinten Nationen in New York zur Unterzeichnung aus und ist noch nicht in Kraft

* Sven Peterke M.A. ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum. Artikel abgeschlossen im November 2001.

¹ S/Res/1368 (2001), abgedruckt in diesem Heft.

² *Ibid.*, para. 1.

³ *Ibid.*, para. 6.

⁴ Vgl. S/PV.4385; S/PV.4370.

⁵ S/Res/1373 (2001), abgedruckt in diesem Heft.

⁶ Zur Problematik des Selbstverteidigungsrechts gemäß Art. 52 UN-Charta, vgl. T. Bruha/M. Bortfeld, Terrorismus und Selbstverteidigung, in: VN 2001, S. 161 (161 ff.), H. Fischer, Angriff auf Afghanistan: Recht auf Selbstverteidigung im Umbruch?, BO-Fax Nr. 221 vom 9. Oktober 2001. Zur Nichtthematisierung der Verpflichtung der Staaten in Res. 1373, Flüchtlingsbewegungen durch die Respektierung der Menschenrechte in ihrer Gesamtheit zu verhindern, vgl. H.-J. Heintze, Das afghanische Flüchtlingsproblem – Rechtsfragen einer humanitären Katastrophe, abgedruckt in diesem Heft.

⁷ Vgl. J. Delbrück, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen – Kommentar, München 1991, Art. 25 Rn. 11.

⁸ Latest UN News vom 2. Oktober 2001, unter: www.un.org/News/dh/latest/page2.html (2.10.2001).

⁹ Vgl. allgemein zum „Sponsoring“ als Typ staatlich geduldeten und geförderten Terrorismus, H. J. Gießmann, Terrorismus mit staatlicher Duldung, in: K. Hirschmann/P. Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, Berlin 2000, S. 121 (126 ff.), insbesondere zum Finanzimperialismus Osama bin Ladens, R. Topfoven, Fundamentalistisch begründeter Terrorismus: Osama bin Laden als neuer Typ des Terroristen, ebenfalls in: K. Hirschmann/P. Gerhard, S. 181 (187 ff.).

¹⁰ 39 ILM 2000, S. 270 ff.; im Folgenden als „das Übereinkommen“ oder IÜBFT bezeichnet.

¹¹ S/Res/1373 (2001), para. 3 d).

getreten.¹² Die Möglichkeit der Unterzeichnung besteht bis zum 31. Dezember 2001.¹³

Da der Sicherheitsrat in der Resolution 1373 relativ präzise Anordnungen u. a. hinsichtlich der Schaffung eines spezifischen Tatbestandes und der Ergreifung anderer staatlicher Maßnahmen gegen die Terrorismusfinanzierung trifft, stellt sich die Frage, inwieweit die Resolution und das Übereinkommen miteinander harmonisieren bzw. konfliktieren. In den nachfolgenden Ausführungen werden deswegen die beiden Dokumente auf mögliche Widersprüche hin gegenseitig abgeglichen. Dieser Vergleich ist freilich nur vorläufiger Natur und erhebt nicht den Anspruch detaillierter und vollständiger Analyse.

Es ist eingangs darauf hinzuweisen, dass der Sicherheitsrat mit der Resolution 1373 insbesondere hinsichtlich seiner Kompetenzen gemäß Kapitel VII der UN-Charta fraglos Neuland betreten hat. Die Finanzierung des Terrorismus ist zwar bereits unter Kapitel VII vom Sicherheitsrat thematisiert worden.¹⁴ Nunmehr beansprucht er die Kompetenz, diesbezügliche „Vorfeldmaßnahmen“ ergreifen zu können: Sein Beschluss zielt darauf ab, Handlungen von Individualpersonen und auch von juristischen Personen zu unterbinden, die die Ausführung terroristischer Handlungen durch Finanzierungsleistungen begünstigen. Der Sicherheitsrat hat sich somit unter Kapitel VII quasi-gesetzgeberische Kompetenzen eingeräumt. Bislang wurden unter den Maßnahmebegriff der Art. 39 ff. UN-Charta überwiegend Sanktionen gegen Völkerrechtssubjekte subsumiert. In Resolution 1373 wurden nunmehr „Individualsanktionen“ im Sinne von Kriminalisierungspflichten der Staatenwelt gegenüber Nicht-Völkerrechtssubjekten normiert. Liegt somit eine „adressatenlose“ Sanktion vor? Hier stellt sich freilich die allgemeine wie fundamentale Frage, inwieweit der Maßnahmenkatalog von Kapitel VII der UN-Charta gedeckt sein kann bzw. umgekehrt: Wenn der Sicherheitsrat mehr und mehr gefahrenabwehrrechtliche Befugnisse für sich in Anspruch nimmt, welche verbleiben dann noch den Einzelstaaten? Eine Antwort auf diese Frage kann und soll an dieser Stelle jedoch nicht geleistet werden.

I. Die zu ergreifenden Maßnahmen zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus

Gemäß Paragraph 1 a) der Resolution 1373 sind alle Staaten dazu verpflichtet, die Finanzierung terroristischer Handlungen zu verhüten und zu bekämpfen. Somit sollen allgemein sowohl präventive als auch repressive Maßnahmen ergriffen werden. Für sich genommen ist Paragraph 1 a) von derartiger Vagheit, dass er insoweit wertlos ist, als er letztlich keiner Auslegung hinsichtlich möglicher zu ergreifender Maßnahmen zu seiner Implementierung zugänglich ist. Er ist folglich schlicht als Eingangsstatement zu interpretieren, denn in den nachfolgenden Paragraphen wird der Sicherheitsrat deutlich präziser:

1. Die Kriminalisierungspflicht gemäß Paragraph 1 b)

Paragraph 1 b) ordnet nämlich sodann an, dass alle Staaten „die vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern, gleichviel durch welche Mittel und ob mittelbar oder

unmittelbar, durch ihre Staatsangehörigen oder in ihrem Hoheitsgebiet mit der Absicht oder in der Kenntnis dessen, dass diese Gelder zur Ausführung terroristischer Handlungen verwendet werden, unter Strafe stellen werden“.

Damit scheint der Sicherheitsrat einen nahezu vollständigen Tatbestand formuliert zu haben, obgleich unklar bleibt – dies ist ein altes und nach wie vor ungelöstes Problem –, wie terroristische Handlungen zu definieren sind. Und in der Tat wurden Teile der Kernbestimmung¹⁵ des IÜBFT, in concreto des Art. 2, fast wortgleich übernommen. Im Chapeau des Art. 2 Abs. 1 IÜBFT werden die Tathandlungen fast wortidentisch¹⁶ umschrieben.¹⁷ Dies gilt ebenfalls für die dort normierten subjektiven Voraussetzungen, wenn man davon absieht, dass Art. 2 Abs. 1 IÜBFT insoweit präziser ist, als er ausdrücklich das Wissen ausreichen lässt, dass die bereitgestellten oder gesammelten Gelder nur teilweise zur Ausführung terroristischer Handlungen verwendet werden. Dies hat jedoch nicht notwendig zur Folge, dass Art. 2 Abs. 1 IÜBFT einen erweiterten Anwendungsbereich hat. Vielmehr kann diese Voraussetzung ebenso gut in Paragraph 1 b) hineingelesen werden. Er scheint ohne diese Klarstellung auszukommen. Indes wäre es wohl empfehlenswert gewesen, zumindest Art. 2 Abs. 1 *in toto* in die Resolution aufzunehmen, da dort im Anschluss an das Chapeau abstrakt definiert wird, welche Akte denn nun terroristische Handlungen darstellen.¹⁸ Die abstrakte Definition der zu kriminalisierenden terroristischen Taten ist eine der Errungenschaften des IÜBFT und enthält als eingrenzendes Element die Voraussetzung des (einschüchternden) Einwirkens auf ganze Bevölkerungen oder den Staatsapparat.¹⁹ Aufgrund der nur teil-

¹² Gem. seinem Art. 26 (1) wird das Abkommen 30 Tage nach Erhalt der 22. Hinterlegungskunde in Kraft treten. Bislang liegen vier Ratifikationen (Botswana, Sri Lanka, Vereinigtes Königreich von Großbritannien, Usbekistan) vor; www.unratify.org/ENGLISH/Status/treaty11.asp (S. 10, 2001).

¹³ Am 5. Oktober 2001 lagen 44 Unterzeichnungen vor, ibid.

¹⁴ Vgl. nur S/Res/1333 vom 19. Dezember 2000, insbesondere para. 8 c) und 9; S/Res/1267 vom 15. Oktober 1999, insbesondere para. 4 b) (beide in diesem Heft abgedruckt).

¹⁵ Detaillierte Erläuterungen zu Art. 2 Abs. 1 bei: R. Laval, *The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*, ZaöRV 60 (2000), S. 491 (495 ff.); vgl. auch J. Finke/Ch. Wanderscher, *Terrorismusbekämpfung jenseits militärischer Gewalt*, in: VN 2001, S. 168 (168).

¹⁶ Eine deutsche Übersetzung ist unter www.dgvr.de/publikationen/poplpa4/GV-54-109.htm (6. 11. 2001) erhältlich. Eine offizielle Übersetzung liegt jedoch noch nicht vor.

¹⁷ Art. 2 (1) IÜBFT:

„Eine Straftat im Sinne dieses Übereinkommens begeht, wer gleichviel durch welches Mittel, unmittelbar oder mittelbar, widerrechtlich oder vorsätzlich finanzielle Mittel bereitstellt oder sammelt mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, dass sie ganz oder teilweise dazu verwendet werden um (...).“

¹⁸ Art. 2 Abs. 1 IÜBFT: „(...)

a) eine Handlung vorzunehmen, die eine Straftat innerhalb des Anwendungsbereichs und nach der Begriffsbestimmung einer der in der Anlage aufgeführten Übereinkünfte darstellt, oder

b) eine andere Handlung vorzunehmen, die den Tod oder eine schwere Körperverletzung einer Zivilperson oder einer anderen Person, die in einem bewaffneten Konflikt nicht aktiv an den Feindseligkeiten teilnimmt, herbeiführen soll, wenn diese Handlung auf Grund ihres Wesens oder der Umstände darauf abzielt, eine Bevölkerungsgruppe einzuschüchtern oder eine Regierung oder eine internationale Organisation zu einem Tun oder Unterlassen zu nötigen.“

¹⁹ Vgl. St. Oeter, *Terrorismus – ein völkerrechtliches Verbrechen? Zur Frage der Unterstellung terroristischer Akte unter die internationale Strafrechtsgerichtsbarkeit*, in: Die Friedens-Warte 76 (2001), S. 11 (18 ff.).

weisen Übernahme des Art. 2 IÜBFT ergeben sich somit für die Staatenwelt Möglichkeiten einer Umgehung der durch Resolution 1373 stipulierten Verpflichtungen. Ferner besteht eine Missbrauchsfahr. Hierin liegt ein Schwachpunkt des Vorstoßes des Sicherheitsrates, Versatzstücke eines internationalen Vertrages zum Gegenstand einer bindenden Resolution zu machen. Zahlreiche NGOs haben deshalb die UN-Generalversammlung ersucht, sich mit dieser „offenen Flanke“ der Resolution 1373 zu befassen und den Terrorismusbegriff dergestalt zu präzisieren, dass er nicht missbraucht werden kann.²⁰

Ferner nahezu identisch sind auch Geltungsbereichsregelungen formuliert. Wie Paragraph 1 b) der Resolution bezieht sich das IÜBFT in seinem Art. 7 Abs. 1 a) und c) IÜBFT auf Handlungen von eigenen Staatsangehörigen (Personalitätsprinzip) sowie auf solche, die auf dem Hoheitsgebiet des jeweiligen Staates begangen wurden (Territorialitätsprinzip).²¹ Art. 7 Abs. 2 IÜBFT stellt sodann den Vertragsparteien frei, ihre Jurisdiktionsbefugnis nach den unter a) bis c) aufgeführten Voraussetzungen auszudehnen. Art. 7 IÜBFT ist somit weiter gefasst. Ein möglicher Widerspruch zur Resolution 1373 kann sich also nicht ergeben.

Indes enthält Art. 3 IÜBFT eine Einschränkung des Anwendungsbereichs des Übereinkommens. Hiernach sind solche Taten ausgeschlossen, die sich innerhalb eines einzelnen Staates ereigneten, der mutmaßliche Täter dessen Staatsangehöriger ist und sich gegenwärtig im Hoheitsgebiet dieses Staates befindet und kein anderer Staat über ihn Jurisdiktionsbefugnis gemäß Art. 7 Abs. 1 oder Abs. 2 IÜBFT hat. Es mangelt dann grundsätzlich am internationalen Bezug, es sei denn, dass die Artikel 12 bis 18 IÜBFT eingreifen (hierzu unter 2.).²² Das Erfordernis eines internationalen Bezuges ist Paragraph 1 b) der Resolution 1373 grundsätzlich nicht zu entnehmen. Wird es nicht in den dort formulierten Tatbestand hineingelesen, liefe ein Staat, der dementsprechend die Resolution in sein nationales Recht umgesetzt hat, Gefahr, sich bei der Ratifikation des IÜBFT in Widerspruch zu dessen Art. 3 zu setzen und damit gegen Völkerrecht zu verstoßen. Allerdings ist das praktische Risiko als gering einzuschätzen. Diese Gefahr kann freilich dadurch von vornherein umgangen werden, indem das IÜBFT (auch) als Befolgung der Resolutionsverpflichtungen in nationales Recht umgesetzt wird. Die nationalen Gesetzgeber müssten dann aber bereit sein, weitaus konkretere Verpflichtungen durch die Ratifikation des Übereinkommens zu erfüllen. Sie müssten auch relativ schnell mit der Umsetzung beginnen. Es darf davon ausgegangen werden, dass hierzu die meisten nationalen Gesetzgeber zur Zeit nicht in der Lage sind.

2. Die „Einfrierungsanordnung“ gemäß Paragraph 1 c)

Durch Paragraph 1 c) werden die Staaten dazu verpflichtet,

„unverzüglich Gelder oder sonstige finanzielle Vermögensvorteile oder wirtschaftliche Ressourcen von Personen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an der Begehung beteiligen oder diese erleichtern, sowie von Institutionen, die unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen,

und von Personen und Institutionen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen handeln, einfrieren werden, einschließlich der Gelder, die aus Vermögen stammen oder hervorgehend, das unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen und mit ihnen verbundener Personen und Institutionen steht“.²³

Dieses semantische Meisterwerk unterscheidet sich zunächst vom Paragraphen 1 b) dadurch, dass es keine Kriminalisierungspflicht normiert. Bezugsobjekt nicht allein „Gelder“²⁴ sind, sondern darüber hinaus „sonstige finanzielle Vermögensvorteile oder wirtschaftliche Ressourcen“, und Bezugsobjekt terroristisch handelnde Personen sind, nicht also deren „Sponsoren“. Das IÜBFT enthält in seinem Art. 8 Abs. 1 ebenfalls eine Bestimmung zum Einfrieren von Geldern, allerdings allein von Geldern. Voraussetzung für ein Einfrieren i.S.d. Art. 8 Abs. 1 IÜBFT ist, dass eine Tat i.S.d. Art. 2 (Bereitstellen und Sammeln von Geldern) begangen wurde oder der Erlös aus solch einer Tat stammt, wenn hiermit eine mögliche Einziehung bezweckt wird.

Fraglich ist somit zunächst, ob Paragraph 1 c) hinsichtlich seiner Bezugsobjekte über das IÜBFT hinausreicht. Art. 1 Abs. 1 IÜBFT enthält eine Definition dessen, was dort unter Geldern verstanden wird.²⁵ Es werden Vermögenswerte jeder Art erfasst, ob körperlich oder nicht, beweglich oder unbeweglich, sie müssen jedoch erlangt worden sein. Letztlich unterfällt der Definition alles, was überhaupt einen Geldwert hat.²⁶ Damit greift Paragraph 1 c) trotz anders lautender Formulierung hinsichtlich des Bezugsobjektes nicht über das IÜBFT hinaus. Allerdings wird in der Resolution offensichtlich ein Unterschied zwischen Geldern und weiteren geldwerten Vorteilen gemacht. Daher scheint es nahezu ausgeschlossen, die Definition der Art. 1 Abs. 1 IÜBFT der Resolution einheitlich zugrunde zu legen. Bei der Umsetzung der beiden Doku-

²⁰ Vgl. z. B. den Offenen Brief diverser NGOs vom 1. Oktober 2001 unter: www.wuiml.org/english/alerts/2001/un/sc-res-1373.htm (6. 11. 2001).

²¹ Art. 7 Abs. 1 IÜBFT:

„Jeder Vertragsstaat trifft die notwendigen Maßnahmen, um seine Gerichtsbarkeit über die in Artikel 2 genannten Maßnahmen zu begründen: a) wenn die Straftat im Hoheitsgebiet dieses Staates begangen worden ist; (...)

c) wenn die Straftat von einem Angehörigen dieses Staates begangen worden ist.“

²² Art. 3 IÜBFT:

„Dieses Übereinkommen findet keine Anwendung, wenn die Straftat in einem einzigen Staat begangen wird, der Verdächtige Angehöriger dieses Staates ist und sich im Hoheitsgebiet dieses Staates befindet und kein anderer Staat nach Art. 7 Absatz 1 oder 2 seine Gerichtsbarkeit begründen kann, wobei in diesen Fällen die Bestimmungen der Artikel 12 bis 18 jedoch gegebenenfalls Anwendung finden.“

²³ Die Hervorhebungen sind solche des Verfassers.

²⁴ Der Gelderbegriff wird am Ende des Paragraphen präzisiert, s.o.

²⁵ Die DGNV-Übersetzung zu Art. 1 Abs. 1 IÜBFT lautet:

„I. bedeutet der Ausdruck „finanzielle Mittel“ Vermögensgegenstände jeder Art, materielle oder immaterielle, bewegliche oder unbewegliche, wie auch immer erworben (...)“.

Demgegenüber lautet seine englische Originalversion:

„I. Funds means assets of every kind, whether tangible or intangible, movable or immovable, however acquired (...)“

Der deutsche UN-Übersetzungsdienst hat in der Resolution 1373 „funds“ mit „Geldern“ übersetzt. Dementsprechend wird hier nicht der Übersetzung „finanziellen Mittel“ gefolgt, vgl. zur Übersetzungsproblematik auch J. Finke/Ch. Wandscher, a.a.O. (Fn. 15), S. 168 (170).

²⁶ R. Lavalle, a.a.O. (Fn. 15), S. 491 (496 f.).

mente wäre dies aber ratsam. Die Definition ist so weit gefasst, dass letztlich kaum die Gefahr bestehen dürfte, hinter den Anforderungen der Resolution 1373 zurückzubleiben.

Weiter sind die Konsequenzen fraglich, die sich daraus ergeben könnten, dass das IÜBFT ein Einfrieren von Geldern an die in Art. 8 Abs. 1 genannten Bedingungen knüpft. Hier ist jedoch zu beachten, dass Bezugssubjekt dieser Bestimmung nicht terroristisch handelnde Personen sind, sondern deren „Sponsoren“. Damit ist von vornherein ein Widerspruch zum IÜBFT ausgeschlossen.

3. Die „Untersagungsanordnung“ des Paragraphen 1 d)

Gemäß Paragraph 1 d) der Resolution werden alle Staaten dazu verpflichtet, dass sie

*„ihren Staatsangehörigen oder allen Personen und Institutionen in ihrem Hoheitsgebiet untersagen werden, Gelder, finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen oder Finanz- oder damit zusammenhängende Dienstleistungen unmittelbar oder mittelbar zum Nutzen von Personen zur Verfügung zu stellen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen, erleichtern oder sich daran beteiligen, oder zum Nutzen von Institutionen, die unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen oder zum Nutzen von Personen und Institutionen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen handeln“.*²⁷

Fraglich ist zunächst, was unter „untersagen“ zu verstehen ist. Im Paragraphen 1 b) wird noch unmissverständlich „unter Strafe stellen“ formuliert. Weiter ist fraglich, worin der Unterschied zwischen einem Bereitstellen und Sammeln von Geldern gemäß Paragraph 1 b) und einem Zur-Verfügung-Stellen von Geldern zu terroristischen Handlungen zu sehen ist. Zu vermuten ist, dass ein Sammeln von Geldern, die für terroristische Handlungen verwendet werden sollen, nicht dem Zur-Verfügung-Stellen gleichkommt, sondern eine vorgelegte Handlung darstellt. Ein begrifflicher Unterschied zwischen einem Bereitstellen und einem Zur-Verfügung-Stellen ist indes nicht ersichtlich.

Fraglich ist somit, welche über Paragraph 1 b) hinausgehenden Pflichten durch die Untersagungsanordnung geschaffen werden. Hier sind im Wesentlichen zwei Unterschiede zu erkennen:

Erstens werden durch Paragraph 1 d) außer natürlichen Personen auch die sich im Hoheitsgebiet eines Staates befindenden „Institutionen“, die zur Terrorismusfinanzierung beitragen, als Maßnahmesubjekte erfasst. Dies entspricht wohl im Ergebnis Art. 5 Abs. 1 S. 1 IÜBFT. Dieser verpflichtet dazu, alle weiteren Rechtssubjekte neben natürlichen Personen im Hoheitsgebiet eines Staates oder die in seiner Rechtsordnung beheimatet sind, haftbar zu machen, soweit ihnen eine natürliche Person zugerechnet wird, die einen strafbaren Finanzierungsakt i.S.d. Art. 2 unternommen hat. Art. 5 Abs. 1 S. 2 stellt den Staaten jedoch frei, ob diese Haftbarmachung unter Straf-, Verwaltungs- oder Strafrecht erfolgt. Daher darf davon ausgegangen werden, dass „untersagen“ i.S.d. Paragraphen 1 d) der Resolution 1373 ebenfalls lediglich allgemein dazu verpflichtet, Haftungstatbestände zu schaffen und nicht notwendig strafrecht-

liche. Andernfalls würde Paragraph 1 d) mit der Freistellungsbestimmung des Art. 5 Abs. 1 S. 2 IÜBFT kollidieren.

Ein zweiter Unterschied zwischen Paragraph 1 d) und 1 b) und c) besteht darin, dass er sich nicht allein auf Gelder, finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen bezieht, sondern damit zusammenhängende Dienstleistungen einschließt. Angesichts der weit gefassten Definition des Art. 1 Abs. 1 IÜBFT dürften hier jedoch – wie oben dargelegt – keine Schwierigkeiten entstehen. Hier zeigt sich erneut, dass eine Übernahme der Definition des Art. 1 Abs. 1 IÜBFT sinnvoll und konsequent gewesen wäre.

Schließlich aber ist an ein anderes Problem zu denken: Bei der Umsetzung der Maßnahmen gegen die Finanzierung des Terrorismus werden wohl Fragen des Bankgeheimnisses eine Rolle spielen müssen. Dieses ist bekanntlich für die Schweiz von zentraler Bedeutung. Die Schweiz ist auch kein UN-Mitglied, sondern genießt lediglich Beobachterstatus bei der Generalversammlung. Hier könnte sich – so es den Implementierungsausschuss beschäftigen wird – das Problem der Bindungswirkung von Sicherheitsratsresolutionen gegenüber Nicht-UN-Mitgliedern vor praktischem Hintergrund stellen.²⁸

4. Pflicht zur Verweigerung eines sicheren Zufluchtsorts gemäß Paragraph 2 c)

Gemäß Paragraph 2 c) der Resolution sind die Staaten dazu verpflichtet, dass sie

„denjenigen, die terroristische Handlungen finanzieren (...) einen sicheren Zufluchtsort verweigern werden“.

Diese Formulierung ist freilich sehr vage. Sie scheint jedoch notwendig auch Fragen der Strafverfolgung und insbesondere der Auslieferung von Terroristen zu berühren. Hierzu finden sich ebenfalls Regelungen im IÜBFT. So dienen die Art. 13 und 14 IÜBFT der Sicherstellung, dass Auslieferungssuche und gegenseitige Hilfe nicht mit der Behauptung blockiert werden können, bei den Taten handele es sich um bloße steuerrechtliche bzw. politische Vergehen, die nicht vom IÜBFT erfasst würden. Art. 15 schafft sodann insoweit eine Ausnahme von der Auslieferungspflicht, als ein Staat dann nicht einen Täter auszuhändigen braucht, wenn er hinreichend beweisen kann, dass die Auslieferung zum Zwecke der Diskriminierung beantragt wurde.²⁹ Diese wichtigen Detailregelungen machen deutlich, dass die Resolution des IÜBFT keineswegs obsolet macht, sondern dass die bestmögliche Umsetzung der Resolution in der Ratifikation des IÜBFT besteht. Hier ist jedoch erneut darauf hinzuweisen,

²⁷ Die Hervorhebungen sind solche des Verfassers.

²⁸ Vgl. hierzu J. Delbrück, a.a.O. (Fn. 7), Art. 25 Rn. 19.

²⁹ Art. 15 IÜBFT:

„Dieses Übereinkommen ist nicht so auszulegen, als begründe es eine Verpflichtung zur Auslieferung oder zur Leistung von Rechtshilfe, wenn der ersuchte Vertragsstaat ernsthafte Gründe zu der Annahme hat, dass das Auslieferungersuchen wegen in Artikel 2 genannter Straftaten oder das Rechtshilfeersuchen in Bezug auf solche Straftaten gestellt worden ist, um eine Person wegen ihrer Rasse, ihrer Religion, ihrer Staatsangehörigkeit, ihrer ethnischen Herkunft oder ihrer politischen Anschauungen zu verfolgen und zu bestrafen, oder dass die Lage dieser Person aus einem dieser Gründe erschwert werden könnte, wenn dem Ersuchen stattgegeben würde.“

das die Mehrheit der nationalen Gesetzgeber nicht hinreichend vorbereitet sein wird, hinreichend schnell das IÜBFT umzusetzen. Dass sich der Implementierungsausschuss zur Resolution 1373 mit dem Verweis auf ein einzuleitendes oder eingeleitetes Umsetzungsverfahren zufrieden geben wird, ist jedoch zu bezweifeln.

4. Präventivmaßnahmen gemäß Paragraph 2 d)

Gemäß Paragraph 2 d) sind die Staaten dazu verpflichtet, dass sie

„diejenigen, die terroristische Handlungen finanzieren (...), daran hindern werden, ihr Hoheitsgebiet für diese Zwecke gegen andere Staaten oder deren Angehörige zu nutzen“.

Die Staaten werden also sehr allgemein verpflichtet, präventive Maßnahmen zu ergreifen. Letztlich ist die Pflicht derart unbestimmt formuliert, dass sich nichts absehen lässt, welche konkreten Schritte vom Sicherheitsrat erwartet werden. Jedenfalls ist kein Bezug zum IÜBFT herzustellen, so dass diese Frage hier offen bleiben kann.

5. Kriminalisierung der Mitwirkung an der Terrorismusfinanzierung gemäß Paragraph 2 e)

Konkretere Vorgaben trifft sodann aber Paragraph 2 e), nach dem die Staaten

„sicherstellen werden, dass alle Personen, die an der Finanzierung (...) terroristischer Handlungen oder an deren Unterstützung mitwirken, vor Gericht gestellt werden, dass diese terroristischen Handlungen zusätzlich zu allen sonstigen Gegenmaßnahmen als schwere Straftaten nach ihrem innerstaatlichen Recht umschrieben werden und dass die Strafe der Schwere dieser terroristischen Handlungen gebührend Rechnung trägt“.

Paragraph 2 e) präzisiert somit Paragraph 2 c), nach dem auch den „Sponsoren“ terroristischer Handlungen auf einem Staatsgebiet kein sicherer Zufluchtsort gewährt werden soll. Die Pflicht zur Strafverfolgung resultiert letztlich aber bereits aus der Umsetzung des Paragraphen 1 b). Hier wiederholt sich die Resolution in Bezug auf die Terrorismusfinanzierung, ergänzt Paragraph 1 b) hinsichtlich der Rechtsfolgen, indem er dazu verpflichtet, sie als schwere Straftaten zu umschreiben. Dies ist kohärent mit Art. 4 b) IÜBFT, der ebenfalls ein Unter-Strafe-Stellen vorsieht, das der Schwere des Verstoßes gegen Art. 2 IÜBFT entspricht.

6. Hilfspflichten gemäß Paragraph 2 f)

Gemäß Paragraph 2 f) der Resolution sind die Staaten dazu verpflichtet, dass sie

„einander größtmögliche Hilfe bei strafrechtlichen Ermittlungen oder Strafverfahren im Zusammenhang mit der Finanzierung oder Unterstützung terroristischer Handlungen gewähren werden, einschließlich Hilfe bei der Beschaffung des für die Verfahren notwendigen Beweismaterials, das sich in ihrem Besitz befindet“.

Damit wurde Art. 12 Abs. 1 IÜBFT fast wortidentisch übernommen, der jedoch in seinen folgenden Absätzen weiterge-

hende Hilfspflichten normiert. Folglich kann auch hier kein Konflikt mit den Verpflichtungen der Resolution entstehen. Es zeigt sich erneut, dass eine Ratifikation des IÜBFT wegen seiner umfassenden und ausdifferenzierten Regelungen die bestmögliche Umsetzung der Resolution 1373 bedeuten würde.

II. Vorläufiges Ergebnis

Es wurde aufgezeigt, dass wesentliche Teile der Resolution fast ohne Veränderung des Wortlautes dem IÜBFT entnommen wurden. Die Auslegung der einzelnen Maßnahmebestimmungen der Resolution bereitet vereinzelt Schwierigkeiten. Indes ist nicht zu erwarten, dass sich Staaten bei der Umsetzung der Resolution in Widerspruch zu Regelungen des IÜBFT setzen können, soweit sie nachträglich in ihr nationales Recht inkorporiert werden. Dem Sicherheitsrat ist in dieser Hinsicht eine sorgfältige Arbeit zu attestieren, obgleich Schwachstellen bleiben. Das IÜBFT ist des Weiteren ein Dokument, das freilich inhaltlich weit über die Resolutionsverpflichtungen hinausgreift. Die Resolution macht es daher keineswegs überflüssig. Bislang sieht es allerdings nicht danach aus, dass die Staaten so zahlreich Vertragspartei werden, dass es wirklich effektiv werden kann.³⁰ Daher ist zu begrüßen, dass der Sicherheitsrat durch Resolution 1373 universell zu Maßnahmen gegen die Finanzierung des Terrorismus verpflichtete. Es wird die Aufgabe des aufgrund der Resolution eingerichteten Ausschusses sein, diesem Anliegen gebührend Nachdruck zu verleihen.

Der Sicherheitsrat hat sich unter Kapitel VII quasi-gesetzgeberische Kompetenzen eingeräumt.³¹ Er hat damit auf die Gefährdung der internationalen Sicherheit durch eine qualitativ neuartige Form des internationalen Terrorismus reagiert: auf transnationale „Bedrohungen substanzialer Täter und Netzwerke [...], sozusagen Gewalt-NGOs“.³² Er hat damit die Notwendigkeit einer internationalen Gefahrenabwehr erkannt, dessen rechtlicher Rahmen jedoch völlig unklar ist. Hier bedarf es im Völkerrecht einer gesicherten Rechtsgrundlage. Ob dafür eine rechtsfortbildende Auslegung völkerrechtlicher Normen und insbesondere des Kapitels VII der UN-Charta ausreichend ist, darf bezweifelt werden. Die in der Resolution 1373 formulierten Verpflichtungen erinnern strukturell an einen Rechtsakt der Europäischen Gemeinschaft – nämlich an die Richtlinie. Sie ist für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, den innerstaatlichen Stellen bleibt jedoch die Wahl der Form und der Mittel überlassen. Als Mittel der Rechtsangleichung werden auch inhaltlich verordnungähnliche Richtlinien für zulässig gehalten. Der Sicherheitsrat hat durch die Resolution 1373 in ähnlicher Weise ein zweistufiges Rechtssetzungsverfahren zur Bekämpfung des Terrorismus unter Kapitel VII angeordnet. Dies erscheint legitim und effektiv, da ein sachlich-rechtlicher Zusammenhang zur Friedensbedrohung besteht.

³⁰ Vgl. zur Ratifikationsproblematik auch: J. Finke/Ch. Wandscher, a.a.O. (Fn. 15), S. 168 (170).

³¹ K. Dicke benutzt gar den Ausdruck „Weltgesetzgeber“, Weltgesetzgeber Sicherheitsrat, VN 2001, 163 (163).

³² U. Beck, „Wir müssen eine grüne Brücke schlagen“, FR vom 24. 11. 2001, S. 17.

Der 11. September und die militärischen Reaktionen: Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts?

Michaela Schneider*

Die Ereignisse vom 11. September 2001 sowie diejenigen, die ihnen folgten, werfen die Frage auf, ob das humanitäre Völkerrecht auf solche Situationen Anwendung findet. Die zentrale Fragestellung dabei lautet, ob ein bewaffneter Konflikt vorliegt. Dies beinhaltet das Problem der rechtlichen Qualifizierung und das der völkerrechtlichen Zurechenbarkeit der Terrorakte. Unbestritten liegt bei den Terroranschlägen vom 11. September ein Verbrechen unter internationalem Recht vor. Der Gebrauch eines entführten Flugzeugs als eine tödliche Waffe, die Tausenden den Tod bringt, könnte man, betrachtet man die Definition in Art. 7 des ICC-Statuts,¹ sogar als ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit qualifizieren. Diese Tatsache muss man aber unterscheiden von der Frage, ob die Terrorakte „acts of war“ darstellen oder nicht und ob irgendein Staat dafür die Verantwortung trägt.

I. Voraussetzungen der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts

Das humanitäre Völkerrecht umfasst die Gesamtheit der Rechtsnormen, die dem Schutze des Menschen in bewaffneten Konflikten dienen.² Es stellt eine Neubestätigung und Weiterentwicklung des traditionellen Kriegsvölkerrechts (*ius in bello*) dar³ und ist auf internationale und – begrenzt – auf nicht-internationale bewaffnete Konflikte anwendbar.

Zu beachten ist, dass die Normen des im bewaffneten Konflikt geltenden Rechts keine Grundlage zur Erfassung oder Legalisierung von terroristischen Gewalttaten bieten. Der internationale Terrorismus gelangt nicht einmal in den Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts.⁴ Terroristische Gruppen fallen nämlich nicht unter den Begriff „Befreiungsorganisationen“ im Sinne des Art. 1 Abs. 4 ZP I,⁵ da lediglich Völker das Selbstbestimmungsrecht geltend machen können. Außerdem wären terroristische Handlungen gegen die Zivilbevölkerung absolut verboten, vgl. Art. 51 Abs. 2 Satz 1, 52 Abs. 1 ZP I. Solche sind aber gerade wesentlicher Bestandteil des Terrorismus.⁶ Terrorismus wird zwar auch als „low intensity war“ oder „low intensity conflict (LIC)“ bezeichnet.⁷ Diese politisch-militärische Konfrontation befindet sich aber unterhalb der Schwelle eines generellen Krieges.⁸ Das humanitäre Völkerrecht kann also nicht auf terroristische Handlungen angewendet werden. Vielmehr sieht man in Art. 51 Abs. 2 Satz 2 ZP I ein im humanitären Völkerrecht verortetes allgemeines Verbot des Terrorismus.⁹

Um zu einer Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf die Ereignisse am 11. September und den ihnen am 7. Oktober nachfolgenden zu kommen, müsste deshalb ein bewaffneter Konflikt vorliegen. Ein solcher liegt vor, wenn eine Konfliktpartei Waffengewalt gegen den völkerrechtlich

geschützten Bereich des Konfliktgegners einsetzt und dieser Waffeneinsatz ihr als Völkerrechtssubjekt zurechenbar ist.¹⁰ Eine förmliche Kriegserklärung ist nicht notwendig.¹¹ Die Geltung des humanitären Völkerrechts hängt auch nicht davon ab, ob die am Konflikt beteiligten Regierungen sich gegenseitig anerkennen.¹² Ebenfalls ohne Einfluss auf die Anwendbarkeit ist die Frage, ob der Konflikt unter Verletzung der Bestimmungen des Völkerrechts, also zum Beispiel des Verbots des Angriffskrieges, begonnen worden ist.¹³ Die Anwendung des Rechts des bewaffneten Konflikts ist darüber hinaus nicht an das Vorliegen eines „bewaffneten Angriffs“ im Sinne des Art. 51 der UN-Charta oder eines „Aggressionsaktes“ im Sinne der in der UN-Resolution 3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974 enthaltenen Aggressionsdefinition gebunden.¹⁴ Diese Begriffe dienen der Bestimmung von erlaubter (Art. 51 UN-Charta) oder verbotener (Art. 2 Nr. 4 UN-Charta) Gewaltanwendung und gehören daher zum Bereich des Friedenssicherungsrechts.¹⁵ Der Begriff des „bewaffneten Konflikts“ hingegen dient dazu, eine mit einer Waffe vorgenommene Schädigungshandlung dem humanitären Völkerrecht zu unterstellen.¹⁶

Um von einem bewaffneten Konflikt sprechen zu können, muss also Waffengewalt angewendet werden, die einem Völ-

* Michaela Schneider ist wiss. Mitarbeiterin am IFHV, Bochum. Artikel abgedruckt Mitte Oktober 2001.

¹ UN-Doc. A/CONF.183/9*, <http://www.un.org/law/icc/statute/rome.htm> (10.10.2001).

² C. J. Greenwood, in: Dieter Fleck (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, Nr. 101, S. 1.

³ C. J. Greenwood, a.a.O. (Fn. 2), Nr. 102, S. 7.

⁴ K. Ipsen, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 4. Auflage, München 1999, § 64 Rdnr. 10.
⁵ Erstes Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen von 1949 vom 8. Juni 1977, BGBl. 1990 II S. 1550 ff.

⁶ Für den Begriff des „Terrorismus“ gibt es immer noch keine allgemein akzeptierte Definition. Siehe zum Problem der Definition z.B. S. Sohm, Die Instrumentalisierung des Völkerrechts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus, in: HuV-I 1994, S. 164, 165 ff.; P. Waldmann, Terrorismus als weltweites Phänomen: Eine Einführung, in: K. Hirschmann/P. Gerhard (Hrsg.), Terrorismus als weltweites Phänomen, Berlin 2000, S. 11 ff.; H.-J. Heintze, Völkerrecht und Terrorismus, ebda., S. 217 ff.; Definitionen von Terrorismus, http://www.undep.org/terrorism_definitions.html (8.10.2001).

⁷ P. Waldmann, a.a.O. (Fn. 6), S. 11, 14; J. Hippler, Low intensity warfare and its implications for NATO, <http://www.jochen-hippler.de/Aufsatz/low-intensity-conflict/low-intensity-conflict.html> (8.10.2001); J.J. Collins, Limited War and Low Intensity Conflict, <http://www.columbia.edu/cu/sipa/COURSES/2001-2002/u6805.html> (2.10.2001).

⁸ Vgl. U.S. Army, Field Manual FM 7-98 Operations in a Low-Intensity Conflict, Washington DC, 19 October 1992, Chapter I, Section 1, <http://www.addtl.army.mil/cgi-bin/atd/dll/query/info/FM+7-98> (2.10.2001).

⁹ H.P. Gasser, Genfer Abkommen und Terrorismusverbot, in: Festschrift für Hans Haug, Bern 1986, S. 69 ff.; S. Sohm, a.a.O. (Fn. 6), S. 169.

¹⁰ K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 4), § 66 Rdnr. 7.

¹¹ C. J. Greenwood, a.a.O. (Fn. 2), Nr. 203, S. 37.

¹² Vgl. Art. 13 Nr. 3 GA I-II; Art. 4 A Nr. 3 GA III; Art. 43 Abs. 1 ZP I.

¹³ C. J. Greenwood, a.a.O. (Fn. 2), Nr. 207, S. 39.

¹⁴ K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 4), § 66 Rdnr. 7.

¹⁵ Ebda.

¹⁶ Ebda.

kerrechtssubjekt zurechenbar ist. Im internationalen bewaffneten Konflikt sind beteiligte Völkerrechtssubjekte vornehmlich Staaten. Gemäß Art. 1 Abs. 4 ZP I gelten als internationale bewaffnete Konflikte aber auch solche, in denen Völker gegen Kolonialherrschaft und fremde Besetzung sowie gegen rassistische Regime in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung kämpfen.¹⁷ In diesen Fällen erlangt das in dieser Weise kämpfende Volk aber erst dann Völkerrechtssubjektivität, wenn das es repräsentierende Organ gemäß Art. 96 Abs. 3 ZP I eine Erklärung abgibt, in der es sich verpflichtet, die Abkommen und das Protokoll anzuwenden. Diese Erklärung ist konstitutiv für das In-Kraft-Treten der Vier Genfer Übereinkommen¹⁸ und des ZP I.¹⁹ Auch Einzelpersonen können beschränkte Völkerrechtssubjekte²⁰ in einem (bereits bestehenden) internationalen bewaffneten Konflikt sein und somit Rechte und Pflichten haben.²¹ Sie können allerdings nicht, sozusagen als Ersatz für einen Staat, Konfliktpartei in einem internationalen bewaffneten Konflikt sein, wohl aber als Rebellen oder Aufständische in einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt.²² Im internationalen Recht kann daher kein bewaffneter Konflikt vorliegen mit einer Einheit, die einen geringeren Status hat als ein Rebell oder ein Aufständischer, es sei denn, eine solche ist direkt an einem Krieg anderer beteiligt.

Für die Zurechenbarkeit gelten die gleichen Grundsätze wie bei der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit. Liegt eine Verletzung des Völkerrechts vor, dann ist das Völkerrechtssubjekt, dem das völkerrechtswidrige Geschehen zuzuordnen ist, für dieses völkerrechtlich verantwortlich.²³

Nachdem nun abstrakt die Voraussetzungen der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts dargelegt wurden, ist zu prüfen, ob es sich bei den Ereignissen, die mit den Terroranschlägen am 11. September zusammenhängen, um einen, in diesem Falle, internationalen, bewaffneten Konflikt handelt. Betrachtet man verschiedene Äußerungen von Politikern in den Medien und die Sprache der Medien selbst, befindet sich Amerika seit dem 11. September im Krieg. Präsident G. W. Bush sagte: „The deliberate and deadly attacks which carried out yesterday against our country were more than acts of terror, they were acts of war.“²⁴ Auch Bundeskanzler Gerhard Schröder äußerte sich dahingehend, dass es sich nicht um einen Angriff auf Amerika handle, sondern um eine Kriegserklärung an die gesamte zivilisierte Welt.²⁵ „War on terror“ wurde ein oft erwähnter Begriff, obwohl man sich teilweise auch bewusst war, dass die Verwendung des Wortes „war“ bestimmte Folgen haben könnte, vor allem die des Gebots der Anwendung des humanitären Völkerrechts. Das zeigen Äußerungen wie die folgende: „The language of war is not best suited to define these activities. More important, in the campaign against terrorism, it will be vital to avoid the unhelpful intrusion of the laws of war (...). No one wanted to confer legal rights or excessive political legitimacy on those who depended on terrorism to achieve their goals.“²⁶ Bemerkenswert ist, dass auch US-Außenminister Colin Powell davon sprach, die Vereinigten Staaten würden auf die Terrorakte antworten, als wäre es Krieg.²⁷ Mittlerweile ist zwar von „campaign“ und „action“ die Rede. Dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die USA spätestens mit

ihren Bombardierungen am 7. Oktober als im Krieg befindlich betrachten.

Die Frage ist nun, ob tatsächlich ein internationaler bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts vorliegt und deshalb dieses Recht angewendet werden muss.

II. Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts im Zusammenhang mit den Ereignissen am 11. September und am 7. Oktober 2001

Das Vorliegen eines bewaffneten Konflikts erfordert, wie bereits oben festgestellt, die einer Konfliktpartei als Völkerrechtssubjekt zurechenbare Anwendung von Waffengewalt gegen eine andere Konfliktpartei. Ob diese Voraussetzungen mit den Ereignissen am 11. September oder jenen am 7. Oktober gegeben sind, ist fraglich.

1. Vorliegen eines bewaffneten Konflikts durch die Ereignisse am 11. September 2001

Zunächst müssten die Anschläge auf das World Trade Center und das Pentagon unter Verwendung von Waffengewalt stattgefunden haben. Bei den mit Kerosin vollgetankten Passagierflugzeugen handelt es sich zwar nicht um Waffen im technischen Sinn, sehr wohl aber um solche im nichttechnischen Sinn, welche bei zweckwidriger Verwendung geeignet sind, Beeinträchtigungen oder Verletzungen bei anderen Personen herbeizuführen. Die Flugzeuge wurden durch ihren konkreten Einsatz zur Waffe. Ein Waffeneinsatz, der zu erheblichen Personen- und Sachschäden führte, liegt damit vor.

Problematischer ist die Charakterisierung der Täter sowie die Feststellung der völkerrechtlichen Zurechnung des Waffeneinsatzes.

Osama bin Laden und „Al Qaida“ (die Basis), dem von ihm gegründeten und geführten Terrormetz, werden die Planung und Durchführung der Anschläge am 11. September zur Last gelegt. Darüber soll es eindeutige Beweise geben, die den USA, der NATO und einigen Staaten vorliegen. Außerdem soll der Sprecher der Terrororganisation gesagt haben, dass der Kampf mit den Flugzeugen über amerikanischem Boden

¹⁷ Zur Problematik im Zusammenhang mit dieser Regelung siehe z.B. K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 4), § 66 Rdnr. 15 ff.

¹⁸ BGBl. II 1954, S. 783, 813, 838, 917.

¹⁹ K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 4), § 67 Rdnr. 7.

²⁰ K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 4), § 67 Rdnr. 4.

²¹ Vgl. z.B. Art. 4, 9, 13, 46 HLKO und Art. 85 ZP I, der im Zusammenhang mit den gleichlautenden Artikeln der Vier Genfer Abkommen (Art. 49 I GA, Art. 50 II GA, Art. 129 III GA, Art. 146 IV GA) die Vertragsparteien zum Erlass angemessener Strafbestimmungen für solche Personen verpflichtet, die schwere Verletzungen der Abkommen begehen oder zu solchen Verletzungen den Befehl erteilen.

²² Vgl. Art. 3 der Genfer Abkommen von 1949.

²³ K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 4), vor § 39, Rdnr. 2.

²⁴ Vgl. The Irish Times/Ireland.com, <http://scripts.ireland.com/newspaper/breaking/printable.cfm?id=30909> (2.10.2001).

²⁵ F.A.Z. vom 12. September 2001, S. 1.

²⁶ J. Chipman, A Fight Against The Faceless, in: Newsweek, Vol. CXXXVIII, No. 14, 10. Oktober 1, 2001, S. 34.

²⁷ Vgl. The Irish Times/Ireland.com, a.a.O. (Fn. 24).

weitergehen werde,²⁸ eine Aussage, die eine Beteiligung an den Anschlägen am 11. September nahe legt. Bei *bin Laden* und seiner Organisation handelt es sich aber nicht um Organe des Staates Afghanistan. Deshalb stellen sie so genannte „non-State actors“ dar, deren Verhalten dem Staat nicht zugerechnet werden kann. Bei „Al Qaida“ handelt es sich auch nicht um eine Befreiungsbewegung im Sinne des Art. 1 Abs. 4, Art. 96 Abs. 3 ZP I. So gesehen läge mangels tauglichen Völkerrechtssubjekts kein bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts vor.

Es könnte aber auch der Staat Afghanistan völkerrechtlich verantwortlich sein, wenn ihm das Verhalten der Taliban im Zusammenhang mit den Anschlägen vom 11. September völkerrechtlich zurechenbar ist. Ausgeführt haben die Terrorakte zwar *bin Laden* und seine „Al Qaida“. Dies wäre aber wohl nicht möglich gewesen ohne die zumindest passive Unterstützung der Taliban, die *bin Laden* erlauben, sich in Afghanistan aufzuhalten, seine terroristischen Ausbildungslager zu betreiben und von dort aus terroristische Anschläge zu organisieren. Im Gegenzug soll *bin Laden* materielle, finanzielle und militärische Unterstützung gewähren.²⁹ Ihm wird sogar nachgesagt, die größte Finanzquelle der Taliban zu sein, indem er diesen 100 Millionen Dollar sowie militärische Hilfe in den letzten fünf Jahren gegeben habe.³⁰ Der CIA glaubt darüber hinaus, dass *bin Laden* „owns and operates the Taliban“.³¹

Die Frage ist aber, ob man das Verhalten der Taliban dem Staat Afghanistan zurechnen kann. Dies wäre der Fall, wenn sie als Organe des Staates handelten. Faktisch übt das Taliban-Regime, das seit 1996 versucht, ganz Afghanistan unter seine Kontrolle zu bekommen und zur Zeit ca. 90 Prozent des Landes beherrscht, die Staatsgewalt aus. Die legitime Regierung, die auch noch den Sitz in der Generalversammlung der Vereinten Nationen innehat, befindet sich im Exil. Lediglich Pakistan, Saudi-Arabien und die Vereinigten Arabischen Emirate haben die Taliban als offizielle afghanische Regierung anerkannt.³² Die anderen Staaten haben weder hinsichtlich der Anerkennung als offizielle Regierung noch hinsichtlich der Anerkennung als *de facto*-Regierung eine ausdrückliche Erklärung abgegeben. Es könnte aber eine stillschweigende Anerkennung als *de facto*-Regierung stattgefunden haben. Beispiele dafür sind die Aufnahme diplomatischer Beziehungen, Verkehren mit dem Staatschef auf offizieller Ebene oder der Abschluss bilateraler Abkommen.³³ Dies hat aber kein Staat getan.³⁴ Auch der Erlass von Resolutionen des Sicherheitsrates, in denen die Taliban zum Handeln aufgefordert werden, vor allem betreffs die Auslieferung *bin Ladens* und die Schließung der Ausbildungslager, lassen diesen Schluss nicht zu. Vielmehr ist darin von der „*afghan faction known as the taliban*“ die Rede.³⁵ Völkerrechtlich gesehen liegt also keine Anerkennung als *de facto*-Regierung vor.³⁶ Die Taliban stellen somit für den überwiegenden Teil der Staaten keine Staatenvertreter dar. Sie sind auch keine Befreiungsbewegung im Sinne des Art. 1 Abs. 4, Art. 96 Abs. 3 ZP I, sondern sie sind als Aufständische einzuordnen. Damit sind die Terrorakte nicht dem afghanischen Staat zurechenbar.

Letztendlich ist also weder ein Staat noch eine Befreiungsorganisation im Sinne des Art. 1 Abs. 4, Art. 96 Abs. 3 ZP I an den terroristischen Anschlägen vom 11. September 2001 beteiligt. Deshalb liegt zu diesem Zeitpunkt kein internationaler bewaffneter Konflikt vor.

2. Vorliegen eines bewaffneten Konflikts durch Verhalten der US-Amerikaner am 7. Oktober 2001

Mit der Bombardierung von Zielen in Afghanistan am 7. Oktober 2001 durch die US-Amerikaner und ihre Verbündeten könnte aber ein bewaffneter Konflikt gegeben sein, mit der Folge, dass humanitäres Völkerrecht Anwendung findet.

Die Anwendung von Waffengewalt ist zweifellos gegeben. Diese Waffengewalt wird auch von einem Völkerrechtssubjekt, hauptsächlich den USA, in zurechenbarer Weise ausgeübt.³⁷

Fraglich ist allerdings gegen wen eigentlich Krieg geführt wird. Wie bereits gesehen, erfordert das Vorliegen eines internationalen bewaffneten Konflikts als Konfliktparteien entweder Staaten oder Befreiungsorganisationen im Sinne des Art. 1 Abs. 4, 96 Abs. 3 ZP I. Die militärische Kampagne ist aber auf die Neutralisierung *bin Ladens* und der „Al Qaida“ als Verantwortliche für die Anschläge am 11. September gerichtet.³⁸ Phase 1 besteht in der Bombardierung von Flugplätzen, Flugabwehrgeschossen und der „*infrastructure of the al Qaeda terrorist organization*“.³⁹ Außerdem sollen diejenigen, welche den Terroristen Versteck bieten, bekämpft werden.⁴⁰ Darunter sind vornehmlich die Taliban, gleichwohl aber auch Staaten wie der Irak zu verstehen.

²⁸ F.A.Z. vom 11. Oktober 2001, S. 2.

²⁹ Vgl. F.A.Z. vom 9. Oktober 2001, S. 12: Osama bin Laden und der 11. September 2001. Eine Dokumentation der britischen Regierung. Hierin werden als Urheber der Terrorakte Osama bin Laden und das afghanische Taliban-Regime bezeichnet.

³⁰ B. Woodward, Bin Laden Said to „Own“ The Taliban, in: The Washington Post Online, Oktober 11, 2001, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A40211-2001Oct10.html> (12.10.2001). Dies wird allerdings von dem Außenminister der Taliban geleugnet, siehe F.A.Z. vom 13. Oktober 2001, S. 2.

³¹ B. Woodward, a.a.O. (Fn. 30).

³² Siehe M. von Baratta (Hrsg.), Der Fischer Weltalmanach 2001, Frankfurt/M. 2000, Stichwort: Afghanistan.

³³ C. Gloria, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 4), § 22 Rdnr. 8.

³⁴ Das Verhandeln mit den Taliban hinsichtlich der in Haft genommenen acht Mitarbeiter der Organisation Shelter Now International ist dabei unbeachtlich.

³⁵ Siehe z.B. S/RES/1214 vom 8. Dezember 1998, S/RES/1267 vom 15. Oktober 1999, S/RES/1333 vom 19. Dezember 2000.

³⁶ An dieser Stelle kann man mit guten Gründen auch zu einem anderen Ergebnis gelangen.

³⁷ Kein Gegenstand dieses Beitrags ist die Frage der Rechtmäßigkeit des Waffeneinsatzes.

³⁸ Siehe z.B. BBC News, Oktober 10, 2001, http://news.bbc.co.uk/1/english/world/americas/newsid_1591000/1591396.stm (11.10.2001).

³⁹ CNN.com, <http://europa.cnn.com/2001/US/10/10/tet.attack.pentagon/index.html> (11.10.2001).

⁴⁰ G.W. Bush: „We will not only deal with those who dare attack America, we will deal with those who harbor them and feed them and house them“. Newsweek, Vol. CXXXVIII, No. 13, September 24, 2001, S. 31.

So gesehen ist die Art der gegnerischen Konfliktpartei – zur Zeit noch – keine der beiden eben genannten.⁴¹ Es liegt also auch mit der Bombardierung von Zielen in Afghanistan durch die USA kein internationaler bewaffneter Konflikt im Sinne des humanitären Völkerrechts vor.

Bedeutet das, dass sich die Amerikaner und ihre Verbündeten nicht an das humanitäre Völkerrecht halten müssen?

Denkbar wäre, diesen bewaffneten Konflikt als eine neue Art von Konflikt anzusehen, auf den die Regeln des humanitären Völkerrechts analog anzuwenden sind. Ob eine Analogie im Völkerrecht zulässig ist, ist aber umstritten.⁴²

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die Bombardierungen als Ausdruck der Teilnahme der USA auf der Seite der Nordallianz an nicht-internationalen Konflikt zu betrachten, der seit dem Abzug der Russen im Jahre 1989 gegen die Taliban stattfindet. Dann wären zumindest die Mindestschutzbestimmungen zu beachten, die im gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Übereinkommen niedergelegt sind. Dieser Artikel ist für alle Konfliktarten generell anwendbar. Dies gilt auch für das anwendbare Gewohnheitsrecht (siehe dazu unten).

Eine spezielle Vereinbarung der Konfliktparteien, dass das humanitäre Völkerrecht Anwendung finden soll, ist bisher auch nicht getroffen worden.⁴³ Damit müsste man die oben gestellte Frage eigentlich mit „nein“ beantworten.

Diese ganze Diskussion ist aber allein akademischer Natur. Die Amerikaner und ihre Verbündeten sind aus mehreren Gründen gehalten, die Regeln des humanitären Völkerrechts anzuwenden, auch wenn kein internationaler bewaffneter Konflikt in diesem Sinne vorliegt.

Wenn die USA selbst sich als im Krieg befindlich sehen, wie es mehrfach von verschiedenen offiziellen Personen betont wurde, und dies auch die westliche Welt – ersichtlich aus der Erklärung des Bündnisfalls durch die NATO – und ein großer Teil der übrigen Staaten ebenfalls annehmen, wäre es unklug, die Regeln des humanitären Völkerrechts nicht anzuwenden. Dies verlangt allein schon die Glaubwürdigkeit der Amerikaner bezüglich der Behauptung, in diesem Konflikt nicht gegen das afghanische Volk zu kämpfen und eine bessere staatliche Ordnung für dieses zu wollen. Das Angreifen von Zivilisten zur Bekämpfung des Terrorismus wäre das falsche Signal und würde nur noch mehr Menschen den terroristischen Organisationen in die Arme treiben. Außerdem ist ein Verhalten im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht wichtig für die Aufrechterhaltung der inneren Disziplin der Truppe sowie für die nationale, aber auch internationale Unterstützung der Militäraktionen durch die Bevölkerung.⁴⁴

Zudem haben sich die US-amerikanischen Streitkräfte in den Standing Rules of Engagement der US-Armee zur Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts verpflichtet: „U.S. forces will always comply with the Law of Armed Conflict. However, not all situations involving the use of force are armed conflicts under international law (...). Law of Armed Conflict principles may nevertheless be applied as a matter

of national policy.“⁴⁵ Es ist also eine Angelegenheit nationaler Politik, das humanitäre Völkerrecht auch in Situationen anzuwenden, die nicht einen internationalen bewaffneten Konflikt darstellen. John D. Negroponte, der Ständige Vertreter der Vereinigten Staaten bei den Vereinten Nationen, hat dies zwar in seinem Brief vom 7. Oktober⁴⁶ nicht noch einmal ausdrücklich betont, bekräftigt aber, dass die USA verpflichtet seien, zivile Opfer und Schäden an zivilem Eigentum zu „minimieren“. Außerdem hat die Sprecherin des Pentagon am 11. Oktober klargestellt, dass die USA nur militärische Ziele angreifen werden.⁴⁷

Schließlich würden auch die NATO-Partner und die UN es nicht gutheißen, dass gegen humanitäres Völkerrecht verstoßen wird. Der UN-Generalsekretär betonte in seiner Ansprache vor der Generalversammlung die Wichtigkeit des Schutzes der Zivilpersonen. Dieser Schutz erfordere von den Mitgliedstaaten „to live up to their responsibilities under international law. They must deal firmly with the reality of armed groups and other non-State actors who refuse to respect common principles of human dignity“.⁴⁸ Auch in dieser Äußerung lässt sich der Wunsch nach einer Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf Konflikte, an denen non-State actors beteiligt sind, erkennen.

Die USA und ihre Verbündeten müssen damit ihre Aktionen im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht durchführen. Es sind zumindest diejenigen gewohnheitsrechtlichen Normen anwendbar, die heute nach allgemeiner Überzeugung in gleicher Weise für alle Arten von Konflikten gelten. Das bedeutet vor allem Schutz der Nichtkämpfenden, Beschränkung der Angriffe auf militärische Objekte, Verbote von Angriffen gegen Zivilisten oder zivile Objekte und Anwendung der Grundregeln hinsichtlich Kriegsgefangener.⁴⁹

Aufgrund des Nichtvorliegens eines internationalen bewaffneten Konflikts im Sinne des humanitären Völkerrechts kann die Anwendung dieser Regeln allerdings Probleme bereiten.⁵⁰ Zum Beispiel sind, wie eben dargelegt, Kriegshandlungen nur gegen militärische Ziele zu richten. Außerdem ist jederzeit zwischen der Zivilbevölkerung und Kombattanten, also den Kämpfenden, zu unterscheiden. Bei terroristischen Vereinigungen ist dies aber oft schwierig, besonders wenn

⁴¹ Siehe Qualifizierung unter II.1.

⁴² Vgl. W. Heintschel v. Heinegg, in: K. Ipsen a.a.O. (Fn. 4), § 19 Rdnr. 5.

⁴³ Siehe H. Fischer, Krieg in Afghanistan: Vereinbarung über anwendbares Recht notwendig?, BO-FAX Nr. 223 vom 13. Oktober 2001, <http://www.bofax.de> (16.10.2001).

⁴⁴ Vgl. A. Roberts, Apply the Law of War in an Anti-Terror War, Too, International Herald Tribune, The IHT Online, Thursday, October 4, 2001, <http://www.iht.com/cgi-bin/generic.cgi?template=articleprint.tpl&ArticleId=34457> (10.10.2001).

⁴⁵ Vgl. A. Roberts, a.a.O. (Fn. 44).

⁴⁶ UN-Doc. S/2001/946 (7. Oktober 2001).

⁴⁷ V. Clarke, Department of Defense News Briefing, Thursday, October 11, 2001, http://www.defenselink.mil/news/Oct2001/10112001_110111asd.html (15.10.2001).

⁴⁸ UN-Doc. SG/SM/7977/GA/9920 (Oktober 2001), Rede vom 1. Oktober 2001.

⁴⁹ Vgl. H. Fischer, a.a.O. (Fn. 43).

⁵⁰ Vgl. A. Roberts, a.a.O. (Fn. 44).

die Kämpfenden ihre Waffen nicht offen tragen. Genauso sind zivile Objekte von militärischen Zielen schwer zu unterscheiden, wenn es sich z.B. um Operationsbasen in Wohnhäusern handelt.

Auch wenn man also die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf diese neue Art des Konflikts bejaht, gibt es diverse Schwierigkeiten bei der Anwendung. Es ist eben „war like no other“⁵¹ und es bleibt abzuwarten, welche völ-

kerrechtlichen Entwicklungen sich daraus ergeben werden. Denn dass das Völkerrecht weiterentwickelt werden muss, um dem Terrorismus, der mit dem 11. September 2001 eine neue erschreckende Dimension erlangt hat, beizukommen, steht außer Frage. Fraglich bleibt dagegen, ob auch das humanitäre Völkerrecht in diesen Prozess mit eingeschlossen werden wird.

⁵¹ Newsweek, Vol. CXXXVIII, No. 13, September 24, 2001, S. 44.

Das afghanische Flüchtlingsproblem – Rechtsfragen einer humanitären Katastrophe

Hans-Joachim Heintze*

Mit den US-amerikanischen Angriffen auf Afghanistan am Oktober 2001 erreichte das sich seit Jahrzehnten vollziehende Flüchtlingsdrama in der mittelasiatischen Region – erwartungsgemäß – einen neuen Höhepunkt. So kamen Mitte Oktober an einem Tag 3.000 Flüchtlinge in der pakistanischen Provinz Baluchistan an.¹ Obwohl die Grenze zwischen den beiden Staaten offiziell geschlossen ist, gestatten die pakistanischen Behörden aus humanitären Gründen den Zutritt oder die Afghanen erreichen auf Schmugglerpfaden das Land. Die Weltöffentlichkeit schenkt der humanitären Katastrophe kaum Aufmerksamkeit, zu gebannt starre sie dank einer riesigen Medienkampagne auf die Art und Weise der amerikanischen Kriegsführung gegen einen unsichtbaren Feind und darauf, ob es gelingen würde, den Terroristen *Bin Laden* dingfest zu machen.² Gleichwohl unterschied sich dieses Verhalten nicht von dem, das zuvor gegenüber dem Leiden der afghanischen Bevölkerung an den Tag gelegt wurde. Bestenfalls fand es Eingang in die Schlagzeilen, wenn die westliche Welt direkt betroffen war, wie beispielsweise als die australischen Militärs die Einfahrt des norwegischen Frachters „Tampa“ mit 438 afghanischen Flüchtlingen an Bord in die Territorialgewässer untersagten.³

I. Vorschichte der gegenwärtigen Flüchtlingskrise

Die afghanische Tragödie begann im April 1978, als eine Gruppe Intellektueller an die Macht kam und anstrebte, aus dem rückständigen Agrarland einen sozialistischen Staat zu machen. Die damit verbundenen weitgehenden sozialen Reformen wurden von der Landbevölkerung, die eigentlich begünstigt werden sollte, nicht akzeptiert. Darauf versuchte das von der Sowjetunion unterstützte Regime die Reformen mit Gewalt durchzusetzen, was zu einer Fluchtbewegung nach Iran und Pakistan führte. Obwohl die Sowjetunion mit Druck versuchte, Pakistan zur Ausweisung der Flüchtlinge zu veranlassen, wurden diese in Pakistan willkommen geheißen. Anfang 1979 befanden sich bereits mehr als 20.000 Afghanen in diesem Staat. Die pakistanische Regie-

rung forderte daraufhin die Unterstützung des UNHCR an, die sie auch erhielt. Im Oktober 1979 eröffnete der UNHCR dort eine Vertretung.⁴ Nachdem sich der bewaffnete Widerstand gegen die sozialistische Regierung verstärkt hatte, intervenierte Ende 1979 die Sowjetunion. Dies bedingte die Flucht von mehr als 600.000 Menschen innerhalb weniger Wochen. Auch danach hielt die Fluchtbewegung an. Ende 1990 stellten die Afghanen traurige Rekorde auf, denn sie waren die seit 17 Jahren ununterbrochen vom UNHCR betreute Gruppe, die Hälfte der weltweit auf der Flucht befindlichen Menschen und die größte Flüchtlingsbevölkerung aus einem Land: 3,3 Millionen befanden sich in Pakistan und drei Millionen im Iran. Ihre Lebensbedingungen in den beiden Staaten unterschieden sich grundlegend.

1. Flüchtlinge in Pakistan

Die nach Pakistan geflüchteten Afghanen waren vor allem Paschtunen, die vorrangig in mehr als 300 vom UNHCR eingerichteten Flüchtlingsdörfern lebten. Diese Flüchtlinge wurden durch die internationale Gemeinschaft mit erheblichen Mitteln unterstützt. Sehr viele NGOs, darunter auch islamische – mit denen der UNHCR erstmals eng zusammenarbeitete – waren aktiv. Der UNHCR zahlte das Gehalt für mehr als 6.500 einheimische Kräfte, die zumeist beim Pakistanischen Kommissariat für die afghanischen Flüchtlinge angestellt waren. Die Flüchtlinge konnten sich frei im Land bewegen und Arbeit suchen. Der UNHCR förderte sie

* Dozent Dr. habil. Hans-Joachim Heintze, wiss. Mitarbeiter am IFVW (Bochum), ist Präsident der International Association for the Study of the World Refugee Problem (AWR). Artikel abgeschlossen im November 2001.

¹ Dies berichtet der UNHCR auf seiner Website (www.unhcr.ch) vom 18. Oktober 2001.

² Aufschlussreich die Überschrift in der SZ vom 9. Oktober 2001, S. 23: „Nichts Negatives – Das ‚Pool-System‘ amerikanischer Medien garantiert den Militärs und der Politik Kontrolle über die Kriegsberichterstattung“.

³ Focus 37/2001, S. 294.

⁴ Vgl. UNHCR, Zur Lage der Flüchtlinge in der Welt – 50 Jahre humanitärer Einsatz, Bonn 2000, S. 131.

mit Krediten, Ausbildungsprogrammen und Bauprojekten. Dies führte allerdings zu Spannungen, da die einheimische Bevölkerung nicht in den Genuss der Fördermaßnahmen kam. Auch weigerte sich die Regierung, den Flüchtlingen Land zur Bewirtschaftung zu überlassen.

Viele afghanische Kinder konnten in Pakistan vom UNHCR finanzierte Schulen besuchen. Allerdings war das für Mädchen wegen der von den Paschtunen betriebenen Diskriminierung weitaus schwieriger. Daneben gab es private religiöse Schulen, die vom UNHCR nicht unterstützt wurden. In ihnen erhielten zahlreiche – später führende – Mitglieder der Taliban-Bewegung ihre Ausbildung.

Die große Zahl von Flüchtlingen in Pakistan brachte auch erhebliche Probleme mit sich. Verschiedene afghanische islamische bewaffnete Widerstandsgruppen, die so genannten Mudschaheddin, nutzten die Flüchtlingsdörfer als Stützpunkte und wurden dabei durch die USA, ihre Alliierten und islamische Staaten unterstützt. So sollen die Mudschaheddin von 1982 bis 1991 allein von den USA zwei Milliarden Dollar erhalten haben. Auch die für humanitäre Hilfe bereit gestellten Gelder wurden in beträchtlichem Ausmaß für militärische Zwecke verwendet.⁵ 1984 verschlechterte sich die Sicherheitslage zunehmend, so dass der UNHCR versuchte, die Menschen in größerer Entfernung von der Grenze nach Afghanistan unterzubringen, um so Angriffe auf die Lager zu verhindern und die Tätigkeit der Mudschaheddin aus den Lagern heraus einzuschränken. Hilfe sollte nur noch Dörfern gewährt werden, die Schritte gegen die Militarisierung ergriffen. Damit sollte dem nicht politischen und humanitären Charakter des UNHCR entsprochen werden.

Die Befürchtungen des UNHCR waren berechtigt, denn seit 1984 griffen die afghanischen Regierungstruppen und die sowjetische Armee auch Flüchtlingsdörfer in Pakistan an. Viele Flüchtlinge und auch pakistanische Zivilisten wurden getötet, was zu Spannungen in den betroffenen Regionen führte. Um die Einheimischen zu befähigen, zwang die pakistanische Regierung in Peshawar mehr als 50.000 Afghanen, die dort ohne Genehmigung lebten, in die Flüchtlingsdörfer zurückzukehren. Ähnlich verfuhr sie auch in anderen Städten, was vom UNHCR verurteilt wurde.

Insgesamt gelang die Entmilitarisierung der Flüchtlingsdörfer nicht. Sie wurden weiterhin von den Mudschaheddin als Stützpunkte und Rückzugsbasen missbraucht. Auch als die Mudschaheddin nach dem Abzug der sowjetischen Truppen in Afghanistan die Macht erobert hatten, gingen die Kämpfe nunmehr zwischen den verschiedenen afghanischen Gruppen weiter, so dass die Sicherheitsprobleme für die Flüchtlingsdörfer fortbestanden.

2. Flüchtlinge im Iran

Die afghanischen Flüchtlinge im Iran waren zumeist Tadshiken, Usbeken und Hazaras, von denen nur wenige in Flüchtlingslagern lebten. Die Mehrzahl arbeitete in den Städten zusammen mit der einheimischen Bevölkerung und ersetzte die fehlenden iranischen Männer, die wegen des

1980 begonnenen Krieges gegen den Irak in die Streitkräfte eingezogen worden waren. Die Flüchtlinge im Iran wurden durch die internationale Gemeinschaft nicht unterstützt, was nicht zuletzt daran lag, dass die internationalen Beziehungen des Iran nach der Geiselnahme amerikanischer Diplomaten im November 1979 auf einem Tiefpunkt angelangt waren und die „revolutionäre“ Regierung keine westliche Unterstützung wollte. Der Krieg mit dem Irak veränderte dann allerdings die Situation, da mit den schiitischen Irakern eine neue Flüchtlingswelle auf den Iran zukam. Er bat folglich beim UNHCR um humanitäre Unterstützung. Die Hilfe wurde allerdings weithin verweigert, obwohl sich die afghanischen Menschen nach Auffassung des UNHCR in der gleichen Lage wie in Pakistan befanden und ebenso *prima facie*-Flüchtlinge gemäß dem UNHCR-Mandat waren. In Zahlen ergab sich folgendes Bild: Während zwischen 1979 und 1997 vom UNHCR mehr als eine Milliarde Dollar an Pakistan überwiesen wurde, flossen nur 150 Millionen in den Iran. UNHCR-Projekte in der Landwirtschaft waren daher chronisch unterfinanziert. Die Flüchtlingskinder besuchten normale iranische Schulen, die auch den Mädchen offen standen.⁶

3. Binnenvertriebene

Neben der Flucht in die Nachbarländer kam es auch zu massiven Wanderungsbewegungen innerhalb Afghanistans. Damit tat sich das Problem der Binnenvertriebenen auf. Ihre Zahl wurde auf über eine Million geschätzt. Der UNHCR sah sich in ihrem Fall vor einem Dilemma: Als sich die Kämpfe um Kabul 1994 verschärfen, flohen Hunderttausende in die Stadt Jalalabad und an die Grenze nach Pakistan. Sie konnten diese nicht überschreiten, da sie von den pakistanischen Behörden geschlossen worden war. Der UNHCR sah sich gezwungen, nahe Jalalabad ein Soforthilfslager zu eröffnen, obwohl er erhebliche rechtliche Bedenken hatte. Dies lag zum einen daran, dass sein Mandat zum Schutz der Binnenvertriebenen, anders als bei Flüchtlingen, nicht klar umschrieben ist. Zum anderen konnte die Soforthilfe auch als Sanktionierung der Entscheidung zum Schließen der pakistanischen Grenzen und damit zur Bescheidung des Asylrechts interpretiert werden. Das Amt soll nach seinen Statuten letztlich die Institution des Asyls schützen, die Folgen einer Massenrückkehr mildern, Soforthilfe leisten und die Fluchtursachen bekämpfen. Zudem darf es nicht dazu benutzt werden, den Kriegsstrategien der Konfliktparteien zu dienen.⁷ Daher war die Lage 1994 in Afghanistan für den UNHCR außerordentlich kompliziert. Hinzu kam, dass die Stellung des UNHCR zusätzlich erschwert wurde, als das IKRK und eine saudi-arabische NGO eigene Lager einrichteten, deren Standards verschieden waren. Tausende ortsansässige Afghanen, die sich als Binnenvertriebene ausgaben, erhielten daraufhin Hilfsgüter, die den Einheimischen an sich verwehrt waren. Erst 1997 gelang es, zwischen den

⁵ A. R. Zolberg, *Escape from Violence: Conflict and the Refugee Crisis in the Developing World*, Oxford 1989, S. 154.

⁶ R. Wilkinson, *Der Iran – ein Land voller Widersprüche*, in: *Flüchtlinge* 10/1997, S. 14 f.

⁷ S. Wolfson, *Das Dilemma von Binnenvertriebenen*, in: *Flüchtlinge* 10/1997, S. 7.

Hilfsorganisationen eine Vereinbarung abzuschließen, wonach das IKRK im Rahmen seines aus den Genfer Konventionen abgeleiteten Mandats zum Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte die Koordination der Maßnahmen zugunsten der Binnenvertriebenen übernahm. Die Situation widerspiegelt den Umstand, dass die Betreuung von Binnenvertriebenen weiterhin in eine rechtliche Grauzone fällt.

In den Kampfpausen kam es zu Repatriationsmaßnahmen, so dass die Zahl der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen zurückging. Vor dem September 2001 lag sie aber immer noch bei rund 3,7 Millionen in den Nachbarstaaten.

II. Situation vor dem 11. September 2001

Die Lage der Bevölkerung von Afghanistan hat sich vor allem durch den Bürgerkrieg zwischen den fundamentalistischen Taliban und der so genannten Nordallianz, der seit mehr als zwanzig Jahren andauert, immer weiter verschlechtert. Die seit 1998 unterbrochenen Verhandlungen zwischen den beiden Bürgerkriegsparteien wurden im November 2000 wieder aufgenommen, nachdem sich eine militärische Patt-Situation eingestellt hatte. Die Bereitschaft der Taliban zu Verhandlungen wurde durch Sanktionsandrohungen verstärkt. Die vom UN-Sicherheitsrat mit der Resolution 1333 (2000) dann beschlossenen Zwangsmaßnahmen stellten eine Verschärfung der bereits mit Resolution 1267 (1999) verabschiedeten Sanktionen dar, die sich offensichtlich als unwirksam erwiesen hatten. Die neuerlichen Sanktionen umfassten vor allem ein Verbot für ausländische Fluglinien, Afghanistan anzusteuern, sowie ein Reiseverbot für Taliban-Führer. Verlangt wurde weiterhin ultimativ die Einstellung des Drogenhandels, die Auslieferung des Terroristen *Osama bin Laden*, die Einfrierung seiner Guthaben und die Schließung der Ausbildungslager für Terroristen. Interessant ist, dass die Resolution insofern über einen Durchsetzungsmechanismus verfügt, als die Staaten ersucht werden, binnen 30 Tagen über ihre Maßnahmen zur Durchsetzung der Sanktionen zu berichten.

1. Sicherheitsrat betrachtet Flüchtlinge nicht als Friedensbedrohung

Es ist bezeichnend, dass sich die Resolution 1333 (2000) nicht zu dem weltweit größten Flüchtlingsproblem äußert. Dieses wird demzufolge nicht als eine Bedrohung des Weltfriedens angesehen. Stattdessen wird in der Präambel im operativen Paragraphen 15 lediglich auf „die Nichtbefolgung der in Ziffer 13 der Resolution 1214 (1998)“ abgestellt. Im Klartext bezieht sich dies auf die Forderung, „dass die Taliban aufhören, internationalen Terroristen und ihren Organisationen Zuflucht und Ausbildung zu gewähren, und dass alle afghanischen Bürgerkriegsparteien bei den Anstrengungen, angeklagte Terroristen vor Gericht zu stellen, kooperieren“.

Mit einer derartigen Vernachlässigung des Flüchtlingsproblems fiel der UN-Sicherheitsrat weit hinter den Standard zurück, den er in früheren Resolutionen bezüglich der friedensgefährdenden Dimension von Flüchtlingsströmen aufgestellt hatte. Zu denken ist hier nur an die Resolution 688

(1991), die sich mit dem Schicksal der vor dem Terror der irakischen Elitesoldaten *Saddam Husseins* in die Grenzgebiete Irans und der Türkei geflüchteten Kurden befasste und der der deutsche Außenminister „historische Bedeutung“ beimaß.⁸ Seinerzeit wurde die Flucht Tausender als Friedensbedrohung charakterisiert, im Falle Afghanistans wird die Flucht von sieben Millionen Menschen nicht als solche angesehen. Stattdessen wurde lediglich der Terrorismus als Friedensbedrohung bezeichnet, was um so verwunderlicher ist, als die Taliban-Schulen für afghanische Flüchtlingskinder in Pakistan auch in einer Verbindung zur Ausbreitung des internationalen Terrorismus stehen.

Mit der Vernachlässigung der friedensgefährdenden Dimensionen des Flüchtlingsproblems drängt sich die Vermutung eines Doppelstandards geradezu auf: Hatte der UN-Sicherheitsrat doch im gleichen Jahr 1999 bezüglich des Kosovo mit seiner Resolution 1244 vom 10. Juni 1999 die durch die Vertreibung und Fluchtbewegung verursachte Lage in der Region als Friedensbedrohung charakterisiert. Seinerzeit waren 350.000 Kosovo-Albaner in Länder Westeuropas emigriert, im Mai und Juni 1998 flohen rund 20.000 Menschen aus dem Kosovo nach Albanien und im September gab es etwa 175.000 Binnenvertriebene.⁹ Es nimmt sich schon etwas seltsam aus, dass Millionen afghanischer Flüchtlinge nicht die gleiche Aufmerksamkeit des Sicherheitsrates auf sich zogen.

Der Vollständigkeit halber ist allerdings darauf hinzuweisen, dass der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution 1333 (2000) sehr wohl auf die massenhaften Menschenrechtsverletzungen hinweist, die die Taliban gegenüber der afghanischen Bevölkerung begingen. Der Rat zeigte sich über diese besorgt und verlangte, den humanitären Organisationen Zugang zur Bevölkerung zu gewähren. Gleichwohl bezeichnete er diese Menschenrechtsverletzungen nicht als Friedensbedrohung. Diese leitete er ausschließlich aus dem Terrorismus her, was der enormen Bedeutung, die die Menschenrechte bei der Intervention im Kosovo spielten und die insbesondere von westlichen Staaten vehement unterstrichen wurde, nicht entsprach. Zudem fiel nicht nur die Politik, sondern auch der Sicherheitsrat hinter den Standard zurück, den er bereits in den neunziger Jahren bezüglich der Menschenrechte erreicht hatte.¹⁰

2. Bericht des UN-Generalsekretärs nennt Flüchtlinge

Anerkennung verdient freilich, dass sich der UN-Sicherheitsrat durchaus der humanitären Konsequenzen seiner Afghanistan-Resolutionen 1267 und 1333 bewusst war. Dies findet seinen Ausdruck in der Aufforderung in Paragraph 15 lit. d der Resolution 1333 an den UN-Generalsekretär, innerhalb von 90 Tagen einen Bericht über die humanitären Auswirkungen der Sanktionen vorzulegen. In dem Bericht vom 13. Juli 2001¹¹ bezeichnet der UN-Generalsekretär die Ver-

⁸ Vgl. die Nachweise bei *H.-J. Heintze*, Die Resolution 688 (1991) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen und der internationale Menschenrechtsschutz, in: *HuV* 1991, S. 43.

⁹ Vgl. UNHCR, a.a.O. (Fn. 4), S. 264.

¹⁰ Vgl. die Nachweise bei *H. Endemann*, Kollektive Zwangsmaßnahmen zur Durchsetzung humanitärer Normen, Frankfurt/M. 1997.

¹¹ UN-Doc. S/2001/695.

treibungen (population displacement) als die sichtbarste Manifestation der jüngsten humanitären Krise. Sie hätten eine Dimension, die seit den Kämpfen um Kabul 1992/93 und 1994/95 nicht mehr erreicht wurde. Die Ursachen seien das Fortdauern des Bürgerkriegs, die schwere Dürre und Menschenrechtsverletzungen. Insgesamt seien seit dem Sommer 2000 850.000 Menschen vertrieben worden, womit die Zahl dreimal höher liege als 1999. 170.000 davon seien nach Pakistan, 200.000 in den Iran geflohen. Die Zahl der Flüchtlinge in den Nachbarstaaten wurde vom UN-Generalsekretär auf rund 3,7 Millionen geschätzt.

Es ist offensichtlich, dass die Nachbarstaaten die Last der Flüchtlingsversorgung nicht allein tragen konnten. Sie wurden daher durch Geberländer, die sich im Rahmen der Afghanistan Support Group zusammengeschlossen haben, unterstützt. Da Deutschland augenblicklich den Vorsitz in dieser Gruppe innehat, erklärte Außenminister Fischer anlässlich des Treffens der Gruppe am 27. September: „Trotz der Grenzen unserer Hilfsmöglichkeiten in Afghanistan selbst können wir zwei Dinge tun: zum einen die Unterstützung für die Flüchtlinge in den Nachbarländern nochmals zu verstärken, zum anderen deutlich machen, welche humanitäre Hilfe wir auf dem Gebiet der Nordallianz auch jetzt durchführen – und im übrigen Land sofort wieder aufnehmen können, wenn eine Stabilisierung der Situation es erlaubt.“¹²

3. Kein Asylrecht in Deutschland wegen Fehlens staatlicher Verfolgung?

Während die Flüchtlinge aus Afghanistan, die in die Nachbarstaaten gelangten, dort als *prima facie*-Flüchtlinge behandelt wurden, verhielt es sich mit denen, die nach Deutschland gelangt waren, anders. Sie durchliefen ein reguläres individuelles Verfahren. In der Regel endete dies damit, dass die Afghanen keinen Flüchtlingsstatus erhielten, weil sie nicht nachweisen konnten, individuell durch die Staatsmacht verfolgt zu werden. Dies wurde daraus geschlossen, dass es in Afghanistan lediglich eine Verfolgung durch die Taliban, nicht aber durch den Staat gebe. Diese gängige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes wurde erst im August 2000 durch das Bundesverfassungsgericht überwunden.¹³ In der am 10. August 2000 ergangenen Entscheidung heißt es: „Das Bundesverwaltungsgericht hat den Beschwerdeführern Asylrecht auf Grund einer zu eng gefassten Begrifflichkeit für die Erscheinungsform der quasi-staatlichen Verfolgung versagt, die zudem letztlich politische mit staatlicher oder quasi-staatlicher Verfolgung vollkommen gleichsetzt; es hat damit die Anforderungen an das Vorliegen politischer Verfolgung im Sinne von Artikel 16a Abs. 1 überspannt.“ Das Bundesverfassungsgericht rügt das Bundesverwaltungsgericht mit der Bemerkung, die Frage der Staatlichkeit der Verfolgung dürfe nicht losgelöst vom verfassungsrechtlichen Tatbestandsmerkmal des „politisch“ Verfolgten betrachtet und nach „abstrakten staatsrechtlichen Begriffen“ geprüft werden. Dies stellt eine deutliche Orientierung des Bundesverfassungsgerichts an der konkreten Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen dar. Das Bundesverwaltungsgericht hatte bislang die Auffassung vertreten, dass eine Herrschaftsorganisation nur dann zu politischer Verfol-

gung fähig sei, wenn sie auf einer nach innen und außen völlig stabilisierten territorialen Herrschaftsmacht beruhe. In einem andauernden Bürgerkrieg, der die Herrschaftsmacht immer wieder in Frage stelle, gebe es eine solche nicht. In der Praxis bedeutete diese Rechtsprechung: Obwohl die Taliban den weitaus größten Teil des Territoriums Afghanistans seit sechs Jahren beherrschten und staatliche Strukturen weiterhin existieren, gab es dort nach den Maßstäben des Bundesverwaltungsgerichts keine politische Verfolgung. Die simple Erklärung, im Bürgerkrieg könne es keine politische Verfolgung geben, wurde nicht aufrechterhalten.

Immerhin stellt das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung aus dem Jahre 2000 fest: „Die Frage, ob in einer Bürgerkriegssituation dem Fortfall der bisherigen Staatsgewalt von einer Bürgerkriegspartei politische Verfolgung ausgehen kann, beurteilt sich folglich maßgeblich danach, ob diese zumindest in einem ‚Kernterritorium‘ ein solches Herrschaftsgefüge von gewisser Stabilität (...) tatsächlich errichtet hat.“ Eine anhaltende militärische Bedrohung schließe dies nicht zwingend aus.¹⁴

Selbst in Deutschland, dessen Asylrechtsprechung auch im Vergleich zu anderen europäischen Staaten sehr restriktiv ist, hatte sich somit 1999 eine begrüßenswerte Fortentwicklung ergeben, die den Realitäten der Verfolgung der Menschen in Afghanistan Rechnung trug. Gleichwohl betraf diese Akzeptanz natürlich nur eine sehr kleine Gruppe aus der großen Zahl der afghanischen Flüchtlinge. Gleichwohl zeigt das Beispiel Deutschland eine gestiegene Bedeutung des internationalen Flüchtlingsrechts und eine gewachsene Akzeptanz seiner Grundregeln. Die Befürchtung ist nunmehr, dass die Terroranschläge auch die Durchsetzung des internationalen Flüchtlingsrechts in Frage stellen könnten.

III. Situation nach dem 11. September 2001

Seit den Terroranschlägen in den USA am 11. September 2001 hat sich die Lage im Hinblick auf die Flüchtlinge verschärft. Die Ankündigung amerikanischer Angriffe auf die Taliban löste erneut eine Flüchtlingswelle in Afghanistan selbst und in die Nachbarländer Pakistan, Iran, Tadschikistan und Turkmenistan aus. Die Vereinten Nationen nehmen eine Zahl von 7,5 Millionen Flüchtlingen und Vertriebenen in und aus Afghanistan an. Es besteht heute kein Zweifel mehr, dass der UNHCR vor einer seiner größten Aufgaben seit 1945 steht. In den Massenmedien wird bereits berichtet, dass es nicht mehr gelingen wird, die Zivilbevölkerung vor dem Winterbruch mit Hilfe zu versorgen. Auch Lebensmittelabwürfe könnten nicht erfolgreich sein, weil auf dem Boden kein Netzwerk vorhanden sei, das die Güter tatsächlich an die Bedürftigen verteilen könnte. Nach dem Abzug der internationalen Mitarbeiter ist die humanitäre Hilfeleistung in Afghanistan noch dadurch erheblich beeinträchtigt, dass der Kontakt der Hilfsorganisationen zu den lokalen Helfern viel-

¹² http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausenpolitik/humanitaere_hilfe_vom_25_Okt_2001.

¹³ Pressemitteilung PRO ASYL vom 18. August 2000.

¹⁴ Aktenzeichen: – 2 BvR 260/98 – 2 BvR 1353/98.

fach zusammengebrochen ist.¹⁵ Damit ist die absurde Situation eingetreten, dass die Hilfe nicht an Geldknappheit, sondern am Zugang zu den Hilfsbedürftigen und Vertriebenen scheitert.

Neben dem Zusammenbruch der Netzwerke wird die humanitäre Hilfe zudem dadurch unmöglich, dass die Taliban die Helfer als Geiseln nehmen könnten, weshalb die Hilfsorganisationen aus Gründen ihrer Obhutspflicht zunehmend Abstand von der Rekrutierung von Mitarbeitern nehmen müssen. Der UNHCR hat daraus eine einfache Konsequenz gezogen: Wenn die Hilfe nicht zu den Bedürftigen kommen kann, dann müssen die Menschen eben zu Flüchtlingen werden und im Ausland, vor allem in Pakistan und im Iran, Hilfe erhalten. Eine solche Herangehensweise bedingt, dass die Grenzen für Flüchtlinge offen sein müssen, was zwangsläufig die Kooperationsbereitschaft der Nachbarstaaten erforderlich macht. Gerade Pakistan weigert sich jedoch aus finanziellen und Sicherheitsgründen, Flüchtlingen die Einreise zu gewähren. Es schloss seine Grenzen, obwohl der UNHCR gebeten hatte, die Grenze aus humanitären Gründen geöffnet zu halten. Er sagte auch 50 Millionen Dollar für die erste Phase der Flüchtlingsbetreuung zu. Das deckt freilich die Kosten nicht, da auch sichergestellt werden muss, dass keine bewaffneten Milizen nach Pakistan einsickern. Dazu bedarf es der Hilfe des Militärs, und zwar möglichst der Unterstützung durch UN-Truppen. Ansonsten könnte sich, so wird befürchtet, ein ähnliches Szenario entwickeln wie 1994 nach dem Genozid in Ruanda. Damals nutzten die Milizen der Hutus die Flüchtlingslager als Rückzugscamps.¹⁶

Die mit der Massenflucht aus Afghanistan verbundenen Fragen gehen somit offensichtlich über die Regelungen des internationalen Flüchtlingsrechts hinaus. Zweifellos bedarf es der weltweiten Hilfe, um eine weitere Zuspitzung der Lage in einer sicherheitspolitisch höchst sensiblen Region zu vermeiden.¹⁷ Dennoch dürfen die Bestimmungen der Genfer Flüchtlingskonvention nicht außer acht gelassen werden. Schließlich spielt sich die afghanische Flüchtlingstragödie nicht im rechtsfreien Raum ab. Obwohl sie sich hinsichtlich der Dimension von anderen Krisen unterscheidet, so ist der Sachverhalt durchaus mit früheren Szenarien vergleichbar. Als Mazedonien auf dem Höhepunkt der Kosovo-Krise seine Grenzen für kosovo-albanische Flüchtlinge schloss, erzwang der westliche Druck umgehend eine Wiederöffnung.

1. Müssen die Grenzen für Bürgerkriegsflüchtlinge geöffnet werden?

Auch das moderne Flüchtlingsrecht ist in gewisser Weise noch ein Torso, denn das 1948 in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verkündete Menschenrecht, bei Verfolgung Asyl zu suchen und zu bekommen, ist bislang nicht in das Völkerrechtsrecht eingegangen und auch seine gewohnheitsrechtliche Geltung ist umstritten. Stattdessen ist die Staatengemeinschaft einen anderen Weg gegangen. Massenfluchten wurden zunehmend als Sicherheitsproblem gesehen, was nach Auffassung *Goodwin-Gills* die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates zu Irak, Somalia, Haiti, Ruanda und Kosovo belegen.¹⁸

Zweifellos ist es zutreffend, dass die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, die auf die individuelle wohl begründete Furcht vor Verfolgung abstellt, auf den Fall der Massenflucht vor einem Krieg nicht anwendbar ist. Da Menschen in einer solchen Situation Schutz brauchen, wurde das Institut des *prima facie*-Flüchtlings geschaffen. Dieses Konzept wurde bereits in den 60er Jahren angesichts der Massenfluchten in Afrika etabliert und hat seither Eingang in die Staatenpraxis gefunden. Bei der *prima facie*-Anerkennung handelt es sich letztlich um eine Umkehr der Beweislast. Angehörige von Personengruppen, die von der *prima facie*-Anerkennung profitieren, gelten als Flüchtlinge gemäß der im Statut des UNHCR niedergelegten Definition, wenn diese Vermutung nicht durch den Beweis des Gegenteils umgestoßen wird.¹⁹ Somit kommen diese Personen ohne Einzelfallprüfung in den Genuss der Flüchtlingseigenschaft. Ihnen steht der volle Schutz des UNHCR zu.²⁰

Dieses *prima facie*-Verfahren musste zwangsläufig von Pakistan gegenüber den Afghanen angewendet werden, die während der sowjetischen Intervention und des folgenden Bürgerkrieges flüchteten. Unterstützung erhielt Pakistan dabei von der Staatengemeinschaft und dem UNHCR.

Wenn Pakistan gegenwärtig seine Grenzen schließt, so verstößt es damit gegen das non-refoulement-Prinzip. Obwohl die Fliehenden aus Afghanistan sich noch nicht auf Staatsgebiet Pakistans befinden, so muss Pakistan doch angesichts der Sachlage davon ausgehen, dass es sich bis zum Beweis des Gegenteils um *prima facie*-Flüchtlinge handelt. Dabei ist ebenfalls nicht nur auf das non-refoulement-Prinzip bei behaupteter politischer Verfolgung zu verweisen, sondern auch auf die drohende, aber nicht politisch motivierte Verletzung grundlegender Menschenrechte – insbesondere des Rechts auf Leben.²¹ Es entspricht dem Erstarben des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes, dass sich das non-refoulement-Prinzip in Fällen drohender Folter und vergleichbarer schwerer Grundrechtsverletzungen mittlerweile zu einer allgemeinen Regel des Völkerrechts entwickelt hat.²²

Freilich muss diese Pflicht dann eingeschränkt werden, wenn bei Massenfluchten eine ganz erhebliche und von den Ordnungskräften nicht mehr beherrschbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder der Bevölkerung droht. In die-

¹⁵ So A. Perras in der SZ vom 29. Oktober 2001, S. 4.

¹⁶ Ebenda.

¹⁷ Die Prinzipien der internationalen Hilfe und der Lastenteilung sind heute zweifellos Grundlagen des internationalen Flüchtlingsrechts. Von dem Exekutivkomitee des UNHCR wurden diese jedenfalls immer wieder als verpflichtend für die Staaten bezeichnet.

¹⁸ G. S. Goodwin-Gill, Refugees and Security, in: International Journal of Refugee Law 11 (1999), S. 3.

¹⁹ G. S. Goodwin-Gill, The Refugee in International Law, 2. Aufl., Oxford 1996, S. 13.

²⁰ P. Nicolau, Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen und 40 Jahre Genfer Flüchtlingskonvention, in: Zeitschrift für Ausländerrecht 3/1991, S. 118.

²¹ T. Stein, Aufenthalt und aufenthaltsbeendende Maßnahmen gegenüber Fremden, in: K. Hailbronner (Hrsg.), Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts, Heidelberg 2000, S. 57.

²² K. Hailbronner, Non-Refoulement and Refugees: Customary International Law or Wishful Thinking?, in: D. A. Martin (ed.), The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s, Dordrecht 1988, S. 123 ff.

sem Zusammenhang verweist die UN-Deklaration über territoriales Asyl A/2312 (XXII) auf „*overriding reasons of national interest*“, die es den Staaten gestatten, die Grenzen vorübergehend zu schließen, um seine Schutzfunktionen gegenüber der eigenen Bevölkerung sicherzustellen. Es ergeben sich auch in Pakistan derartige Fragen der nationalen Sicherheit, die abzuwägen sind mit dem Schutzbedürfnis der Fliehenden. Angesichts der internationalen Hilfszusagen müssten die Sicherheitsprobleme aber beherrschbar sein.

2. Ausschluss von Terroristen vom Flüchtlingsstatus

In seiner der Terrorismusabwehr gewidmeten Resolution 1373 vom 28. September 2001 geht der UN-Sicherheitsrat leider nicht auf die Verpflichtung der Staaten ein, Fluchtbewegungen durch die Respektierung der Menschenrechte in ihrer Gesamtheit zu verhindern. Die Vermeidung von Flüchtlingssituationen wäre sicher ein Beitrag dazu, eine Quelle des Terrorismus trocken zu legen und ein Staatengemeinschaftsinteresse zu unterstreichen. Hinzu kommt, dass der UN-Sicherheitsrat mit einer solchen Aufforderung auch unterstrichen hätte, dass sich fluchtverursachende Staaten wegen der Verletzung grundlegender völkerrechtlicher Verpflichtungen verantwortlich machen.²³ Der Sicherheitsrat hat diese Chance nicht genutzt, geht aber gleichwohl auf aktuelle Aspekte der Flüchtlingsproblematik ein. Freilich setzt er nicht bei der Beseitigung möglicher Fluchtursachen an, sondern bei dem Asylrecht. Gemäß Absatz 3 lit. f wird verlangt, dass im Rahmen eines Asylverfahrens zu prüfen ist, „*dass der Asylsuchende keine terroristischen Handlungen geplant oder erleichtert oder sich daran beteiligt hat*“. Zweifellos ist diese Formulierung weitreichend und von beachtlicher Schwammigkeit, insbesondere was die Auslegung des Begriffs „*erleichtern*“ betrifft.

Gleichwohl schafft der UN-Sicherheitsrat mit dieser Forderung kein neues Recht. Vielmehr legt schon Art. 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention fest, dass solche Personen den Flüchtlingsstatus nicht erhalten, hinsichtlich derer

„*aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist,*

- dass sie ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen haben (...);*
- dass sie ein schweres nichtpolitisches Verbrechen außerhalb des Aufnahmelandes begangen haben, bevor sie dort als Flüchtling aufgenommen wurden;*
- dass sie sich Handlungen zuschulden kommen ließen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen.“*

Dieser Ansatz der Genfer Flüchtlingskonvention wurde durch die Deklaration der UN-Generalversammlung über Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus (Resolution 49/60) vom 9. Dezember 1994 bekräftigt. Demnach stellen terroristische Handlungen, Methoden und Praktiken „*einen schweren Verstoß gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen dar*“ und können den

Weltfrieden bedrohen. Obwohl einige Autoren meinen, dass solche Akte lediglich von Staatsorganen begangen werden können, ist in der Literatur zunehmend davon die Rede, dass diese Position angesichts der Ausdehnung der Völkerstrafgerichtsbarkeit auf andere verantwortliche Personen nicht mehr aufrechterhalten werden kann: „*There are certain situations in which individuals, acting in a personal capacity, are clearly capable of carrying out acts that are contrary to the purposes and principles of the United Nations.*“²⁴ Dem ist völlig zu folgen. Es kann nicht bestritten werden, dass die Anschläge vom 11. September gegen die Ziele der Weltorganisation gerichtet waren, da sie gerade das friedliche Zusammenleben der Völker unterlaufen wollten. Es stellt sich zudem die Frage, ob sie auch ein Verbrechen gegen den Frieden im Sinne des Begriffs eines „*internationalen Verbrechens*“ darstellen. Im Ergebnis wird man feststellen müssen, dass die bisherige Praxis und die in der ILC vorgenommenen Umschreibungen eine solche Auslegung des Begriffs Verbrechen gegen den Frieden nicht vorsahen.²⁵

Gleichwohl muss diese Auslegung im Lichte der Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) überdacht werden. In beiden Resolutionen wird in den operativen Präambelparagrafen das naturgegebene Recht zur Selbstverteidigung unterstrichen. Da die Selbstverteidigung eine Reaktion auf einen zuvor mit einer bestimmten – und zwar hohen – Intensität durchgeführten Angriff auf das Territorium eines Staates – also ein Verbrechen gegen den Frieden – darstellt, wären die Verantwortlichen für einen derartigen Terroranschlag ebenfalls vom Flüchtlingsstatus ausgeschlossen. Freilich scheint es dieses Nachweises im konkreten Fall nicht zu bedürfen, da die Anschläge vom 11. September zweifelsfrei ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne des Art. 7 des Statuts des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofs²⁶ darstellen. Dort wird von „*the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack: (a) murder; (b) extermination (...)*“ gesprochen. Ein solches Verbrechen liegt angesichts der mehr als 5.000 Todesopfer in New York und Washington zweifellos vor. Folglich könnten die Terroristen auch wegen dieses Verbrechens nicht in den Genuss des Flüchtlingsstatus kommen.

Unabhängig vom Geschehen am 11. September kommt zwangsläufig immer wieder die Frage nach der Definition eines terroristischen Akts auf. Die UN-Deklaration 49/60 von 1994 umgeht eine inhaltliche Umschreibung und stellt in Paragraph 3 lediglich fest:

„*Kriminelle Handlungen, die dazu gedacht oder darauf ausgelegt sind, die breite Öffentlichkeit, einen bestimmten Per-*

²³ Vgl. die Nachweise bei A. Achermann, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit fluchtverursachender Staaten, Baden-Baden 1997.

²⁴ Vgl. E. Kwakwa, Article 1 F (c): Acts Contrary to the Purposes and Principles of the United Nations, in: International Journal of Refugee Law 12 (2000), S. 79 ff.

²⁵ J. Pejic, Art. 1 F (a): The Notion of International Crimes, in: International Journal of Refugee Law 12 (2000), S. 12 ff.

²⁶ Abgedruckt in: H. Fischer/L. Lüdler (Hrsg.), Völkerrechtliche Verbrechen vor dem Jugoslawien-Tribunal, nationalen Gerichten und dem Internationalen Strafgerichtshof, Berlin 1999, S. 324.

sonenkreis oder bestimmte Personen zu politischen Zwecken in Terror zu versetzen, sind unter keinen Umständen zu rechtfertigen, gleichviel welche politischen, weltanschaulichen, ideologischen, rassischen, ethnischen, religiösen oder sonstigen Erwägungen zu ihrer Rechtfertigung geltend gemacht werden.“

Diese Umgehung der Definition von Terrorismus überrascht insofern nicht, als die Abgrenzung legitimer Anwendung bewaffneter Gewalt zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker²⁷ oder in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten nach wie vor umstritten ist. Für das Flüchtlingsrecht haben *Kälin/Künzli* bereits im Jahre 2000 Kriterien zur Charakterisierung eines terroristischen Aktes herausgearbeitet:

- Er zielt darauf ab, Menschen in Lebensgefahr zu bringen;
- der Gewaltakt ist gegen eine unbestimmte Gruppe gerichtet oder hat ein spezifisches Ziel, wobei er sich aber gegen Personen richtet, die speziellen Schutzes bedürfen;
- die Aktion zielt darauf ab, den Staat oder seine Repräsentanten von bestimmten Maßnahmen abzuhalten.²⁸

Zu Recht weisen die Autoren darauf hin, dass die Abgrenzung von nicht-politischen Verbrechen und dem legitimen Widerstand gegen Menschenrechtsverletzungen im Einzelfall kompliziert sein kann. Letztlich muss dies im individuellen Verfahren geklärt werden.

3. Praktische Probleme mit Paragraph 3 f der Resolution 1373 in der gegenwärtigen Situation

Der Ausschluss von Terroristen vom Flüchtlingsstatus ist folglich kein Rechtsproblem, das erst mit dem 11. September entstanden ist. Erstaunlich ist allerdings, dass der UN-Sicherheitsrat in seiner Resolution ausdrücklich auf die Verpflichtung eines Staates abstellt, vor der Gewährung des Flüchtlingsstatus zu prüfen, „dass der Asylsuchende keine terroristischen Handlungen geplant oder erleichtert oder sich daran beteiligt hat“. Eine solche Verfahrensweise ist lediglich bei Individualverfahren möglich. Zu fragen ist deshalb, wie eine solche Prüfung im Falle einer Massenflucht durch einen völlig überforderten Staat wie Pakistan erfolgen soll. Im Gebiet der Großen Seen hat sich nach dem Völkerrecht in Ruanda gezeigt, dass die lokalen Behörden und der UNHCR mit der individuellen Prüfung bei der großen Zahl geflüchteter Personen überfordert waren; letztlich versuchten die Strafverfolgungsbehörden des *ad hoc*-Tribunals, die Täter herauszufiltern. Die Notwendigkeit dieser Maßnahme stand außer Frage, da solche Verbrechen, wenn sie nicht aus den Flüchtlingsmassen herausgefiltert werden, die gesamte Flüchtlingsgruppe, die wirklich Schutz vor Verfolgung sucht und einen Flüchtlingsstatus beanspruchen kann, kompromittieren.²⁹ Gleichwohl bleibt das Problem bestehen, dass die pakistanischen Behörden und der UNHCR unter den gegenwärtigen Bedingungen wohl kaum individuelle Prüfungen gemäß den verfahrensrechtlichen Erfordernissen durchführen können.

Die Forderung der Sicherheitsratsresolution, Terroristen keinen Flüchtlingsstatus zu gewähren, kann sich unter den gege-

benen Umständen nur an die hochentwickelten Industriestaaten richten, die individuelle Verfahren zur Erlangung des Flüchtlingsstatus durchführen. In der Praxis hat sich bislang bereits gezeigt, dass es auch ohne eine Definition des Begriffs Terrorismus möglich war, Menschen, die sich terroristische Akte schuldig gemacht haben, vom Flüchtlingsstatus auszuschließen.³⁰ Freilich zeigte sich in den Verfahren, dass die Gerichte bei der Anwendung von Art. 1 F der Genfer Flüchtlingskonvention einen bestimmten Grad der Beteiligung an völkerrechtlichen Verbrechen und an Terrorismus nachweisen müssen.³¹ Es scheint fraglich, ob diese hohen Anforderungen, die die Gerichte bisher an die Geltendmachung eines Asylausschlussgrundes nach Art. 1 F zugrunde legten, tatsächlich aufrechterhalten werden können. Dies ist deshalb zu befürchten, weil sich ein allgemeines Klima der Hysterie breit machen könnte, dem auch der Sicherheitsrat mit der Verwendung unklarer Begriffe in seiner Resolution 1373 (wie dem des „Erleichterns“) Vorschub leisten könnte. Diese Bedenken sind um so mehr gerechtfertigt, als der Sicherheitsrat diese Resolution unter Kapitel VII der UN-Charta angenommen hat, was bedeutet, dass sie für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist und befolgt werden muss.

4. Besteht eine Pflicht zur Auslieferung von Terroristen?

Eine weitgehende Forderung hat der Sicherheitsrat mit Paragraph 3 g aufgestellt. Die Staaten werden aufgefordert „sicherzustellen“, dass Terroristen den Flüchtlingsstatus nicht missbrauchen. Die Staaten müssen dies „in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht“ bewerkstelligen. Es überrascht etwas, dass hier nur das Völkerrecht genannt wird. Vielmehr wäre zu vermuten gewesen, dass die Staaten die notwendige Kontrolle der möglicherweise terroristischen Aktivitäten von Flüchtlingen nur in Übereinstimmung mit dem nationalen Recht sicherstellen können. Wenn hier jedoch Völkerrecht angesprochen wird, so können nur der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz und das Flüchtlingsrecht einschlägig sein. Letztlich bedeutet dies, dass Flüchtlinge die Rechtsordnung des Gaststaates zu respektieren haben. Verstoßen sie dagegen, so müssen sie abgestraft werden. Diese Verpflichtung bezieht sich auch auf terroristische Handlungen und insofern deckt sich Paragraph 3 g mit den Bestimmungen des Paragraphen 2 e. Des Weiteren wird in Paragraph 3 g bekräftigt, dass terroristische Handlungen keine politischen Verbrechen sind. Daher können Terroristen ausgeliefert werden. Dies deckt sich mit dem Umstand, dass sich die „Genfer Flüchtlingskonvention (...) bei der drohenden politischen Verfolgung dezidiert dahin entschieden [hat], dass bei schwerwiegenden Straftaten und Gefährdungen für die innere Sicherheit auch eine Abschiebung in einen Verfolgerstaat

²⁷ E. Chadwick, Self-determination, Terrorism and the International Humanitarian Law of Armed Conflict, The Hague 1996, S. 92 ff.

²⁸ W. Kälin/J. Künzli, Article 1 F(b): Freedom Fighters, Terrorists, and the Notion of Serious Non-Political Crimes, in: International Journal of Refugee Law 12 (2000), S. 46 ff.

²⁹ M. Bliss, „Serious Reasons for Considering“: Minimum Standards of Procedural Fairness in the Application of Article 1F Exclusion Clauses, in: International Journal of Refugee Law 12 (2000), S. 128.

³⁰ S. Kapferer, Exclusion Clauses in Europe – A Comparative Overview of State Practice in France, Belgium and the United Kingdom, International Journal of Refugee Law 12 (2000), S. 204.

zulässig ist, wenn anders die sich aus der weiteren Anwesenheit eines Flüchtlings ergebenden hohen Risiken für das Leben der Bevölkerung und für die innere Sicherheit nicht abwenden lassen. Dahinter steht die elementare Erkenntnis, dass ein Staat es schlechthin nicht hinnehmen kann, das Leben seiner Bevölkerung geringer zu achten als die Schutzpflicht gegenüber einem möglicherweise politisch Verfolgten.³²

Wenn demnach nach der Genfer Flüchtlingskonvention unter Umständen selbst in einen Unrechtsstaat abgeschoben werden könnte, dann gilt dies erst recht für eine Auslieferung von Ausländern mit oder ohne Flüchtlingsstatus in einen Rechtsstaat. Da Terrorismus keine politische Straftat ist, steht einer solchen Auslieferung kein Recht des Beschuldigten entgegen. Der UN-Menschenrechtsausschuss hat selbst die Auslieferung in Staaten, in denen die Todesstrafe droht, nicht als rechtswidrig angesehen.³³ Wenn der UN-Sicherheitsrat in Paragraph 3 g seiner Resolution 1373 fordert, Anträge auf die Auslieferung mutmaßlicher Terroristen nicht unter dem Verweis, es handle sich um eine politische Straftat, abzuweisen, so entspricht die Forderung dem Völkerrecht und schafft kein neues Recht.

5. Bedrohliche Konsequenzen für Flüchtlinge?

Nach dem 11. September sieht der UNHCR die Gefahr, dass die Prinzipien des Schutzes und der Hilfe für Flüchtlinge zunehmend in Frage gestellt werden. Der UNHCR ist insbesondere besorgt, dass Flüchtlinge zunehmend als Kriminelle betrachtet werden und eine Verbindung zwischen Flüchtlingen und Terroristen gezogen wird. Bereits vor dem 11. September war es in einigen Staaten kompliziert, Zugang zu den Asylverfahren zu erhalten, da die Ethnizität und der Weg der Einreise in den Vordergrund gestellt wurden. Nach den Anschlägen in den USA fand eine verständliche Verschärfung der EinreiseprozEDUREN aus wohl begründeter Angst vor Terroristen statt. Gleichwohl befürchtet der UNHCR, dass die Balance zwischen dem Schutz der eigenen Bevölkerung vor Gefahren und der Notwendigkeit des Flüchtlingsschutzes gefährdet werden könnte. Der UNHCR steht deshalb zu Konsultationen mit Regierungen zur Verfügung, fordert aber, dass jede Diskussion von der Vermutung ausgeht, dass die Menschen vor Verfolgung und Gewalt, einschließlich des Terrorismus, fliehen und nicht selbst verantwortlich für solche Akte sind.

Der UNHCR äußerte sich in zehn Punkten³⁴ kritisch zur aktuellen Situation:

1. Durch ungerechtfertigtes In-Beziehung-Setzen von Asylsuchenden, Verbrechen und „sicheren Häfen“ für Terroristen werde der Rassismus und die Fremdenfeindlichkeit geschürt.
2. Alle Menschen müssten Zugang zu Prozeduren haben, nach denen festgestellt werden könne, ob sie den Flüchtlingsstatus beanspruchen könnten. Die Zurückweisung an der Grenze könne bereits das non-refoulement-Prinzip verletzen. Dieses Prinzip gelte nicht für Personen, die

schwere Verbrechen (einschließlich terroristischer Akte) begangen hätten und für jene, die die nationale Sicherheit gefährdeten.

3. Die (oben genannten) Ausschlussklauseln vom non-refoulement-Prinzip könnten missbraucht werden, indem Personen wegen ihrer Religion, Nationalität oder politischen Zugehörigkeit kurzerhand als Terroristen angesehen würden, obwohl sie selbst Opfer des Terrorismus seien. Der UNHCR ermutigt die Staaten daher, die Ausschlussklauseln strikt zu praktizieren, aber dabei ein individuelles Prüfverfahren anzuwenden.
4. Die Staaten könnten versucht sein, Asylsuchende zu internieren. Der UNHCR verweist aber darauf, dass das die Ausnahme und nicht die Regel sein soll. Eine Internierung sei dann zulässig, wenn die Umstände dies erforderten und wenn es eine begründete Erkenntnis zur Verbindung mit terroristischen Akten gebe.
5. Der Entzug des Flüchtlingsstatus dürfe nicht auf der Grundlage der Vermutung erfolgen, ein Flüchtling sei aufgrund seiner Religion, Ethnizität oder politischen Zugehörigkeit ein Terrorist. Der Entzug dürfe nur wegen schwerer Rechtsverletzungen auf der Basis von Beweisen erfolgen.
6. Personen dürften nur aus Gründen der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung deportiert werden. Dabei sei das Recht gebührend zu beachten, und die Flüchtlinge müssten sich gegen Vorwürfe verteidigen können.
7. Eine Ausweisung dürfe erst nach einem rechtsförmlichen Verfahren erfolgen, mit dem sichergestellt werde, dass die Ausweisung der strafrechtlichen Belangung und nicht der Verfolgung der Person diene.
8. Die Programme für die Aufnahme von Flüchtlingen in einen Drittstaat sollten nicht ausgesetzt werden, schon gar nicht für bestimmte ethnische Gruppen und besonders verwundbare Gruppen wie Frauen aus Afghanistan. Vielmehr sei die Aufnahme von Flüchtlingen in Drittstaaten grundlegend für die Arbeit des UNHCR.
9. Die Bestimmungen der Resolution 1373 des UN-Sicherheitsrates befänden sich, wenn sie richtig interpretiert würden, in Übereinstimmung mit dem internationalen Flüchtlingsrecht. Sie müssten jedoch *bona fide* angewandt werden und dürften nicht mit der Begründung zu einer Beschränkung der Rechte Asylsuchender führen, dass es sich dabei um eine Anti-Terror-Maßnahme handle.

³¹ Vgl. J. Sloan, The Application of Article 1 F of the 1951 Convention in Canada and the United States, *International Journal of Refugee Law* 12 (2000), S. 233.

³² K. Hailbronner, Die Relevanz des Völkerrechts für das deutsche Ausländerrecht, in: ders. (Hrsg.), *Die allgemeinen Regeln des völkerrechtlichen Fremdenrechts*, Heidelberg 2000, S. 59.

³³ E. Klein, Die Rechtsstellung des Ausländers in der Praxis des Menschenrechtsausschusses der Vereinten Nationen, K. Hailbronner (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 32), S. 59.

³⁴ <http://www.unhcr.ch> vom 18. Oktober 2001.

10. Der UNHCR würde eine umfassende Konvention gegen Terrorismus begrüßen. Sie dürfe jedoch keine unerwünschte Verbindung zwischen Flüchtlingen und Terroristen herstellen und nicht den Eindruck erzeugen, die Regelungen der Genfer Flüchtlingskonvention seien unzureichend, um Terroristen vom Flüchtlingsstatus ausgrenzen.

IV. Schlussbemerkung

Die Menschheit sieht sich mit dem Terrorismus einem Problem von größter Gefährlichkeit gegenüber. Es muss ent-

schieden und geschlossen gegen alle terroristischen Akte vorgegangen werden. Täter sind vor ordentlichen Gerichten mit der ganzen Strenge der Gesetze abzuurteilen. Staaten, die Terroristen Unterschlupf gewähren, bedrohen den Weltfrieden und müssen mit Zwangsmaßnahmen des UN-Sicherheitsrates belegt werden. Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass Unschuldige nicht ebenfalls bestraft werden. Angesichts des gewaltigen Ausmaßes der Flüchtlingskatastrophe in Afghanistan und den Nachbarstaaten muss die Staatengemeinschaft schnelle und energische Hilfsmaßnahmen ergreifen, die auf der Basis der Genfer Flüchtlingskonvention fußen, und sicherstellen, dass es zu keiner Schwächung des internationalen Schutzstandards für Flüchtlinge kommt. ■

The European Union's reaction to the terrorist attacks on the United States

Cristina Churrucua Muguza*

I. Introduction

On 12 September, a day after the devastating terrorist attacks on New York's WTC and the Pentagon in Washington D.C., the EU foreign ministers held a special meeting to give moral support and to offer practical help to the US and to discuss how to strengthen the international fight against terrorism. The following day an unprecedented joint declaration by the Heads of State and Government of the EU, the President of the European Parliament, the President of the European Commission and the High Representative for the Common Foreign and Security Policy declared 14 September a day of mourning for victims of the terrorist attacks in the US as an expression of solidarity with the American people. The EU's joint response voiced solidarity with the US in what was called an „assault on humanity struck at the heart of a close friend“ and an attack „also directed against us all, against open, democratic, multicultural and tolerant societies“.¹

In this context, following an urgent meeting of the EU's interior and justice ministers where measures were taken in order to step up the fight against terrorism within the EU and to improve co-operation with the US, an extraordinary European Council was held on 21 September to analyse the international situation following the terrorist attacks in the US and to give the necessary impetus to the actions to be taken by the European Union. This extraordinary Council gave the Union an opportunity to get two important messages across. First of all a message of solidarity and co-operation with the US. The Union expressed its resolution to stand alongside the US, to bring to justice the perpetrators of these barbarous acts, together with their sponsors and accomplices, and ensure that they are punished. Moreover, the Union considers that „targeted American reprisals are legitimate under Security Council Resolution 1368. We are prepared to commit ourselves to this line, each according to our means.“²

Secondly it was uttered by the EU that it is fully committed to fight terrorism. To this end the European Council has adopted an action plan comprising five series of measures involving: police and judicial co-operation, the development of international legal instruments, financing of terrorism, aviation safety and the common foreign and security policy as a whole.³

The terrorist attacks in the US has been a catalyst for the EU to speed up the process of creating an area of freedom, security and justice and to finally decide that the fight against terrorism will be a priority objective of the EU. The fight against terrorism like other so called „new risks“ such as transnational organised crime and drug trafficking highlights the need of a greater consistency and co-ordination between all the Union's policies and in particular the need to integrate further the fight against terrorism in the Common Foreign and Security Policy (CFSP).

The aim of this article is to analyse the measures that will be taken by the EU to step up the fight against terrorism. We will analyse in particular the measures to be taken in order to set up genuine European co-operation in criminal matters based on automatic mutual recognition between the Member States' judicial authorities. Therefore, the two proposals for Framework Decisions that have been put forward to the Council by the European Commission, one on the approxi-

* Dr. Cristina Churrucua Muguza ist wiss. Mitarbeiterin am IHFV, Bochum.

¹ See, the Joint Declaration by the European Union at http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/prodi/jnt_dec_09_01.htm. For the EU relevant documents in relation to the terrorist attacks on 11 September in the US, see, the special web-site set up by the European Commission, at <http://europa.eu.int/geninfo/keyissues/110901/index.htm>.

² Extraordinary European Council Meeting, „Conclusions and Plan of Action“, SI (2001) 990, Brussels, 21.9.2001, point 1.

³ *Ibid.*, point 2.

mation of Member State's criminal laws with a view to establishing a common definition of a terrorist act and laying down common criminal sanctions, the other on the creation of a European arrest warrant, will be examined. We will also mention in this context that the European Commission proposed Council regulations to combat any form of financing of terrorist activities within the European Community. Then it will discuss the need to incorporate the fight against terrorism in the CFSP and, in the light of NATO's invocation of Article V and US military action against Afghanistan, to make the European Security and Defence Policy (ESDP) operational. With this aim, the first section will set up the framework of EU competences regarding the fight against terrorism.

II. The framework for the EU's fight against terrorism⁴

From 1975, intergovernmental co-operation was gradually established among the Member States, within the European Political Co-operation, in the fields of immigration, the right of asylum and police and judicial co-operation.⁵ The first instance of this was the TREVI Group, in which the Ministers for Home Affairs met for the purpose of combating terrorism and co-ordinating police co-operation on terrorism in the Community. In the next sixteen years, TREVI evolved into a policy-making network, creating a common culture among specialists, despite the lack of a permanent secretariat.⁶ TREVI worked at three levels: working groups, senior officials and ministerial meetings of interior and justice ministers.

The Single European Act concluded in 1986 was a turning point in this process of co-operation. The perspective of the need to guarantee freedom of movement in a fully free European market gave a new push for greater harmonisation.⁷ It then became clear that the constellation of *ad hoc*- and co-ordinating bodies that had been set up since the 1970s needed to be incorporated into a comprehensive structure: not only to make sure that the measures adopted by the Member States in relation to justice and home affairs were more effective but also to co-ordinate the work of all these bodies and to avoid duplication.⁸ The European institutions were excluded from this process, which was conducted on an intergovernmental basis.⁹

The Treaty on European Union (TEU) that entered into force on 1 November 1993, added a further dimension to the construction of Europe: co-operation in the field of justice and home affairs (CJHA) and a CFSP. The CJHA became one of the pillars of the EU, the third pillar, together with the European Communities (the first pillar) and the CFSP (the second pillar). Title VI set up a co-operation which was partly modelled on this pre-existing intergovernmental co-operation system but was not seen as very satisfactory in terms either of how it worked or of the results it produced. In this context, the La Gomera Declaration adopted at the informal Council meeting of 14 December 1995 affirmed that terrorism constitutes a threat to democracy, to the free exercise of human rights and to economic and social development.¹⁰ However, the problems that are typical of intergovernmental co-opera-

tion were exacerbated by the political sensitivity of these issues and the extreme reluctance of governments to forego a core component of sovereignty.

The revision of the TEU in 1997 reshaped co-operation on justice and home affairs by setting up an area of freedom, security and justice. In order to do so, the Treaty of Amsterdam introduces a new title headed „Visas, asylum, immigration and other policies related to free movement of persons“ into the Treaty establishing the European Community. Controls on external borders, asylum, immigration and judicial co-operation on civil matters all now come under the first pillar and are governed by the Community method. The incorporation of these areas into the Community, however, will be a gradual process dictated by the speed at which the Council

⁴ For the development of a European fight against terrorism and the political and historical factors which have shaped it, see, *Torsten Stein and Christian Meiser*, Die Europäische Union und der Terrorismus, Die Friedens-Warte, Vol. 76 (2001), pp. 33–54.

⁵ Among which the European Convention on Extradition, 1957; the European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters, 1957; the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, 1959; the European Convention on the Suppression of Terrorism, 1977; the UN Convention against Illicit Traffic in Drugs and Psychotropic Substances, 1988. See, *Monika den Boer*, Justice and Home Affairs: co-operation without integration, in: *Helen Wallace/William Wallace* (eds.), Policy-making in the European Union, Oxford 1996, pp. 100–115.

⁶ The working groups (WG) were gradually formed as WG I on anti-terrorism, information and security and WG II on police techniques, equipment and training, both in 1977. In 1985, WG II widened its competence to include technical and tactical co-operation in public order, for instance hooliganism. In 1985, WG III was formed to fight arms and drug trafficking and robbery, fostering common prevention and repression strategies. TREVI 1992 (a TREVI working group from 1988 to 1992) studied the consequences of the abolition of internal border controls and after 1992 its residual tasks were absorbed by WG III.

⁷ A new Article 8a defines the free movement of persons as one of the four main constituent elements of the single market and explicitly brings that field within the Community's sphere of jurisdiction.

⁸ These bodies included: the Pompidou Group, a co-ordination body to combat drug trafficking (1971); the Police Working Group on Terrorism (PWGT) which started its activities in 1983; the *Ad Hoc*-Group on Immigration (1986) to co-ordinate asylum and refugee policies among EU members; the Group of Co-ordinator (1988) made up of national representatives to act as co-ordinators among the different bodies and to contribute to a document specifying the content of the planned compensatory measures (the result was the 'Palma document', adopted by the European Council in July 1989); a European Committee for the Fight Against Drugs (CELAD, 1989) to formulate Europe-wide plans to combat drug trafficking; a European Policy Co-operation Group on Drugs (1990) to establish forms of co-operation in drug matters with developing countries, in particular drug-producing and transit states. In September 1992, the *Ad Hoc*-Group on Organised Crime was set up within the EU's third pillar to cope with the spread of organised crime in Western and Eastern Europe.

⁹ The instruments used were those appropriate to a traditional intergovernmental approach: on the one hand, conventions, and, on the other, the drawing up of resolutions, conclusions and recommendations. These acts, the classic instruments of international law, were adopted outside the Council of the EU. They include the 1990 Dublin Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities, and the London resolutions also relating to asylum. Instruments of a more binding type were adopted by some other Member States during the 1980s. These were the 1985 Schengen Agreement and the 1990 Schengen implementing convention, which set up new operational structures to ensure co-operation between police forces and customs authorities (through the Schengen Information System, SIS). See, *Juliet Lodge*, Frontier Problems and the Single Market, in: *Alison Jamieson* (ed.), Terrorism and Drug Trafficking in the 1990s, Aldershot 1994, pp. 17–30.

¹⁰ SN 400/195, pp. 20–21.

of the EU takes decisions, to be completed by the latest five years after the entry into force of the new treaty. Only police and judicial co-operation in criminal matters remains under the third pillar (Title VI, Articles 29-42, former K.1 to K.14) to which the new treaty adds preventing and combating racism and xenophobia.

Article 29 TEU specifically refers to terrorism as one of the serious forms of crime to be prevented and combated by developing common action in three different ways: closer co-operation between police forces, customs authorities and other competent authorities, including Europol; closer co-operation between judicial and other competent authorities of the Member States; approximation, where necessary, of rules on criminal matters. Concerning police co-operation (Article 30 TEU), it is worth mentioning Article 2 (1) of the Convention on the establishment of a European Police Office,¹¹ in which terrorism is included within its field of competence, and the Council Decision of 3 December 1998¹² instructing Europol to deal with crimes committed or likely to be committed in the course of terrorist activities against life, limb, personal freedom or property, which implements Article 2 (2) of that Convention. Furthermore, the Council Joint Action of 15 October 1996¹³ decided on the creation and maintenance of a Directory of specialised counter-terrorism competences, skills and expertise to facilitate counter-terrorism co-operation between the Member States of the EU.

As regards judicial co-operation, Article 31 TEU states that common action on judicial co-operation is to include facilitating and accelerating co-operation between competent ministries and judicial or equivalent authorities of the Member States in relation to proceedings and the enforcement of decisions (Paragraph A) and facilitating extradition between Member States (Paragraph B). In this field there are two important legal instruments: the Convention on simplified extradition procedure between the Member States of the EU of 10 March 1995¹⁴ and the Convention relating to extradition between Member States of the EU of 27 September 1996,¹⁵ where Article 1 establishes that one of the purposes of that Convention is to facilitate the application between the Member States of the EU of the European Convention on the Suppression of Terrorism.¹⁶ Furthermore, the Joint Action of 21 December 1998 on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the EU¹⁷ refers to terrorist offences in Article 2 (2).

In order to ensure the addressing of all security aspects involved in the fight against terrorism, in addition to Title IV TEU, the Union may adopt complementary actions under the CFSP. These actions may include a political dialogue with or an action in relation to a non-member state as well as co-ordination of Member States in international organisations and on international conferences.

Title V on CSFP states boldly that the Union shall define and implement a CFSP "covering all areas of foreign and security policy" (Article 11 of the Treaty of Amsterdam, former article J.1.2) and lays down its objectives. These objectives, having similar value as guidelines, constitute the framework

not only for the common foreign policy but also for a common security policy:

- to safeguard common values, fundamental interests, independence and integrity of the Union in conformity with the principles of the UN Charter;
- to strengthen the security of the Union and its Member States in all ways;
- to preserve peace and strengthen international security, in accordance with the principles of the UN Charter as well as the principles of the Helsinki Final Act and the objectives of the Paris Charter, including those on external borders;
- to promote international co-operation;
- to develop and consolidate democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms.

The first three objectives belong specifically to the purposes of a security policy. In particular the phrase "to strengthen the security of the Union and its Member States in all ways" not only establishes a conceptual link between the CFSP, the external relations included in the first pillar and co-operation in justice and home affairs but also implies a comprehensive approach to security in accordance with NATO's new strategic concept and the Common Concept of European Security drawn up in November 1995 in Madrid by the 27 WEU countries. This approach recognises that international terrorism poses a threat to the Union's security. According to the Common Concept:

*„acts of international terrorism threaten fundamental freedoms and the stability, security and economic and social development of States. They thus constitute flagrant violations of human dignity and rights and are a threat to the conduct of normal international relations“.*¹⁸

Another purpose of the security policy that is not explicitly integrated in Article 11 but in Article B on the objectives of the Union and Article 17 is "the progressive framing of a common defence policy (...) which might lead to a common defence". The Union's security objectives have been reformulated in Article 17 (2) of the Amsterdam Treaty with the inclusion of humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks and tasks of combat forces in crisis management including peace-making, the so called Petersberg tasks, into the scope of the CFSP as aspects of the Union's security policy.

¹¹ OJ C 316, 27.11.1995, p. 1

¹² OJ C 26, 30.1.1999, p. 22.

¹³ OJ L 273, 25.10.1996, p. 1.

¹⁴ OJ C 78, 30.3.1995, p. 1.

¹⁵ OJ C 373, 23.10.1996, p. 11.

¹⁶ Extradition between Member States is currently governed by the European Extradition Convention of 13 December 1957 ("1957 Convention"), the Additional Protocol to that Convention of 15 October 1975, the second Additional Protocol of 17 March 1978 and the European Convention of 27 January 1977 on the suppression of terrorism. The 1995 Convention and the 1996 Convention are intended to accelerate and simplify the mechanisms of the 1957 Convention and to remove most of the grounds for reservations. But they do not break with the extradition mechanism that is by definition political and intergovernmental. And they have been ratified only by nine and eight Member States respectively.

¹⁷ OJ L 351, 29.12.1998, p. 1.

¹⁸ See, Extraordinary Council of Ministers, European Security: a Common Concept of the 27 WEU Countries, Madrid, 14 November 1995, point 33.

The general direction of the CFSP is to be gradually determined by the European Council. The Treaty states that the European Council "shall define the principles and guidelines for the common foreign and security policy, including for matters with defence implications" (Article 13 (1) and 17 (2)). The European Council took in Cologne in June 1999 a step forward in the framing of a common security and defence policy defining the objectives and the guiding principles of a European Security and Defence Policy (ESDP) to reinforce and extend the Union's comprehensive external role. This decision was incorporated in the Treaty of Nice that reformed Article 17. The ESDP is geared to carry out the full range of the „Petersberg tasks“ as defined in the TEU: humanitarian and rescue tasks, peacekeeping tasks and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking. It will involve the use of a combination of civil and/or military means, depending on the nature of the crisis in question and the way it develops.¹⁹ It allows the EU, for the first time, to use military instruments as a necessary complement to the other civilian (diplomatic, humanitarian, economic) instruments of the common foreign policy. As part of the global coalition against terrorism set up following the attacks in the US and after the US and its allies military action launched on 7 October which is viewed as "one part of a wider multilateral strategy in which the European Union is committed to playing its part" the possibility of the Union's recourse to military means should not be completely excluded.²⁰

III. The development of common instruments to tackle terrorism: the two framework decisions on the fight against terrorism and the European arrest warrant

The terrorist attacks in the US has led the Union to speed up the process of creating an area of freedom, security and justice. The recent events have demonstrated the urgent need for a common understanding, not only politically but also legally, of what terrorism means, in order to facilitate trans-border co-operation, and the need to overcome the requirement of double criminality in terrorist cases. Although for the last 25 years there is on-going intergovernmental co-operation with the purpose of combating terrorism and co-ordinating police co-operation on terrorism within the Member States, the truth is that the EU has been very slow in responding to the terrorist threat. Today at the Union level, there is still no coherent and legally binding set of co-ordinated measures, adopted by consensus to fight terrorism. In addition, the surrender of a person to another State for prosecution or punishment is governed by a burdensome and obsolete extradition mechanism, the 1957 Convention²¹, in an often complicated context of political and diplomatic bilateral relations between Member States.²² This situation does not reflect the level of integration and confidence between the Member States of the European Union.

Moreover, the majority of EU Member States do not have specific legislation on terrorism. Examples are Austria, Belgium, Denmark, Finland, Luxembourg, the Netherlands and Sweden. In these states, terrorist actions are punished as common offences.²² Nevertheless, six Member States among them the five most populated ones, have, to different degrees,

specific legislation on the subject: Germany, Spain, France, Italy, Portugal and the United Kingdom. In these States, there are specific laws or legal instruments concerning terrorism where the words "terrorism" or "terrorist" are expressly mentioned and where some terrorist offences are expressly typified because of the motivations of the offender. The point of view that there is a terrorist offence when the motivation is to alter seriously or to destroy the fundamental principles and pillars of the state and/or intimidating people has been incorporated in Member States legislation concerning terrorism. Although the wording is different, they are essentially synonymous.²³ For example the largest piece of legislation in the EU, the British Terrorism Act 2000, defines terrorism as the use or threat of action where "the use or threat is designed to influence the government or to intimidate the public or a section of the public" and "the use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious or ideological cause"; and that the action includes, among others, "serious violence against a person", "serious damage to property" or "creating a serious risk to the health or safety of the public or a section of the public".²⁴

With the entry into force of the Treaty of Amsterdam on 1 May 1999 it seemed necessary to combat the existing legal loopholes with new measures at the level of the Union in order to fight against terrorism in a more effective and efficient way.²⁵ In particular, Article 31 (e)²⁶ TEU calls for the adoption of measures establishing minimum rules relating to the constituent elements of criminal acts and to penalties in

¹⁹ See, European Parliament, Resolution on the establishment of a common European security and defence policy with a view to the European Council in Feira, B-50505/2000, 15. June 2000.

²⁰ See, 2372nd Council meeting, General Affairs, Luxembourg, 8/9 October 2001. With regard to the potential contribution of multinational military means in response to the new transnational risks among them terrorism, see, *Alessandro Politi*, European Security: the New Transnational Risks, Chailot Paper, October 1997.

²¹ See above, footnote 16.

²² For example in Austria, a new law was adopted in 2000 introducing a new concept of criminal association, with a view to making the establishment of or involvement in such an organisation a criminal offence, without however introducing the term 'terrorism' nor any definition thereof. See, European Parliament, Report on the role of the European Union in combating terrorism (2001/2016(INI)), Committee on Citizen's Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs, Rapporteur: *Graham R. Watson*, A5-0273/2001, 12 July 2001, p. 15.

²³ *Ibid.*

²⁴ The French, the Spanish and the Portuguese Criminal Code allude to the aim of subverting the constitutional order and altering seriously public peace. A similar statement to subvert the democratic order is also mentioned in the Italian Criminal Code: Commission of the European Communities, Proposal for a Council Framework decision on combating terrorism, COM (2001) 521 final, 2001/0217 (CNS), Brussels, 19.9.2001, pp. 6-7.

²⁵ On 3 December 1998, the Council adopted the Action Plan of the Council and the Commission on how to best implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice. See, OJ C 19, 23.01.1999, p. 1.

²⁶ In this Article, organized crime and illicit drug trafficking are also mentioned and the Union is dealing with both of them. Concerning organized crime we should take into account the Joint Action of 21 December 1998 on making it a criminal offence to participate in a criminal organization in the Member States of the EU. Regarding illicit drug trafficking the Commission presented a proposal for a Council Framework Decision laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking, COM (2001) 259 final, Brussels, 23.5.2001.

the field of terrorism. Therefore, the European Council meeting in Tampere of 15 and 16 October 1999 decided that the principle of mutual recognition „should become the cornerstone of judicial co-operation in both civil and criminal matters within the Union“. The principle should apply both to judgements and to other decisions of judicial authorities (Conclusion 33). As regards extradition, the implementation of the principle of mutual recognition means that each national judicial authority should *ipso facto* recognise requests for the surrender of a person made by the judicial authority of another Member State with a minimum of formalities. In this regard the European Council also resolved that „the formal extradition procedure should be abolished among the Member States as far as persons are concerned who are fleeing from justice after having been finally sentenced, and replaced by a simple transfer of such persons“ (Conclusion 35).

In this light the European Parliament adopted on 5 September 2001 a recommendation concerning the role of the EU in combating terrorism, calling on the Council to adopt measures with a view to approximating legislative provisions establishing minimum rules at European level relating to the constituent elements of criminal acts and to penalties in the field of terrorism (Recommendation 1); to abolish the formal extradition procedure between Member States and adopting the principle of mutual recognition of decisions on criminal matters, including pre-judgement decisions (Recommendation 2); and to establish a 'European search and arrest warrant' with a view to prosecution (Recommendation 3).²⁷

To underline the Union's seriousness and commitment in the fight against terrorism and to respond to the unprecedented crisis, the Justice and Home Affairs Council meeting on Thursday, 20 September 2001 decided to examine the two proposals for Framework Decisions forwarded to it by the Commission: one on the approximation of Member States' criminal laws with a view to establishing a common definition of a terrorist act and laying down common criminal sanctions, the other on the creation of a European arrest warrant. The objective is to enable the Council to achieve an agreement on both proposals at its meeting on 6 and 7 December 2001.²⁸ The European Council extraordinary meeting held on 21 September gave the necessary political support to these measures, considering their adoption a matter of urgency. It also called upon the Council to take the necessary measures to combat any form of financing of terrorist activities.²⁹

1. The European Commission's Proposal for a Framework Decision on combating terrorism

The proposal for a Council Framework Decision presented by the European Commission contains 16 articles covering scope (Article 2), common definitions of terrorist offences (Articles 3-4) and penalties (Article 5), provisions on liability and penalties for legal persons (Articles 8-9), jurisdiction (Article 10), co-operation and exchange of information between Member States (Articles 12-13) and protection and assistance to victims (Article 14).³⁰

In order to cover not only terrorist acts committed within the Member States but also those which otherwise affect Member States, the proposal provides four different criteria to define to which terrorist offences it applies: offences committed or prepared in whole or in part within a Member State (a territoriality criteria); committed by a national of a Member State (an active personality principle); committed for the benefit of a legal person established in a Member State; or committed against the institutions or people of a Member State. Therefore, the key concept on which the proposal is based is the concept of a terrorist offence. Article 3 defines terrorist offences as offences intentionally committed by an individual or a group against one or more countries, their institutions or people, with the aim of intimidating them and seriously altering or destroying the political, economic, or social structures of a country. The implication is that legal rights affected by this kind of offence are not the same as legal rights affected by common offences because the motivation of the offender is different.³¹

Paragraph 1 contains a list of the most serious terrorist offences and terrorist offences related to terrorist groups: murder; bodily injuries; kidnapping or hostage taking; extortion; theft or robbery; unlawful seizure of, damage of or damage to state or government facilities, means of public transport, infrastructure facilities, places of public use, and property (both private and public); fabrication, possession, acquisition, transport or supply of weapons or explosives; releasing contaminating substances, or causing fires, explosions or floods, endangering people, property, animals or the environment; interfering with or disrupting the supply of water, power, or other fundamental resources; attacks through interference with an information system; and threatening to commit any of the former offences. Acts like directing a terrorist group, promoting of, supporting of or participating in a terrorist group are also considered as terrorist offences. The proposal defines „terrorist group“ as a structured organisation established over a period of time, of more than two persons, acting in concert to commit terrorist offences referred to in paragraph 1.³²

²⁷ The Parliament also recommended to adopt the appropriate legal instruments for the approximation of national legislation concerning the compensation of victims of terrorist crimes (Recommendation 4). European Parliament, European Parliament recommendation on the role of the European Union in combating terrorism (2001/2016(INI)), 05.09.2001.

²⁸ Conclusions adopted by the Council (Justice and Home Affairs), Brussels, SN 3926/6/01, REV 6 (OR, en, fr), 20 September 2001, point II.1.

²⁹ Extraordinary European Council Meeting, Conclusions and Plan of Action, op. cit., point 2.1 and 2.5.

³⁰ Commission of the European Communities, Proposal for a Council Framework Decision on combating terrorism (presented by the Commission), COM (2001) 521 final, 2001/0217 (CNS), Brussels, 19.9.2001.

³¹ *Ibid.*, p.7, for a detailed commentary of the regulation see, pp. 8-13.

³² As the proposal of the Commission explains, this definition follows the definition of a criminal organisation adopted by the Joint Action of 21.12.1998 making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the EU, where terrorism is expressly mentioned. Article 1 of the Joint Action defines the criminal organisation as a structured association, established over a period of time, of more than two persons, acting in concert with a view to committing certain types of offence, which are subject to the penalties specified in the mentioned article. *Ibid.*, p. 8.

Based on this common definition of the constituent elements of terrorism, penalties and sanctions are provided for natural and legal persons having committed or being liable for such offences. In view of the different penalties for terrorism existing in the Member States and to approximate them, the proposal fixes maximum penalties to punish terrorist offences. The highest penalty is a period of deprivation of liberty of no less than twenty years (murder) and the lowest is a period of no less than two years (extortion, theft, robbery and threatening to commit some offences).

2. The European Commission's Proposal for a Framework Decision on the European arrest warrant

The object of the Proposal is to introduce a new simplified scheme with respect to surrender of persons for the purpose of prosecution and execution of sentences. With this aim the Framework Decision clearly defines: its general principles (Chapter I); the procedure for arrest and detention and the judicial procedure for surrender (Chapter II); the grounds for non-execution (Chapter III); the grounds for refusal to surrender (Chapter IV); special cases (Chapter V); relation to other legal instruments (Chapter VI); transit, transmission, language and expenses (Chapter VII); safeguard (Chapter VIII); and, final provisions (Chapter IX).³³

The proposed procedure is a horizontal system replacing the current extradition system in all respects.³⁴ The mechanism is based on the principle of mutual recognition of court judgements: when a judicial authority of a Member State requests the surrender of a person, either because he has been convicted of an offence or because he is being prosecuted, its decision must be recognised and executed automatically throughout the Union (Article 1). The elements appearing in the European arrest warrant are standardised at the level of the Union. They must enable the authority of the executing country to surrender the person without other controls being carried out.³⁵

The scope of the proposed text is almost identical to that of extradition: the European arrest warrant allows a person to be arrested and surrendered if in one of Member States he has been convicted and sentenced to immediate imprisonment of four months or more or remanded in custody where the offence of which he is charged carries a term of more than a year (Article 2). The mechanism is based on the concept of citizenship of the Union, consequently the exception made for the nationals should no longer apply. The primary criterion is not nationality but the place of the person's main residence, in particular with regard to the execution of sentences. Due consideration is made for facilitating the execution of the sentence passed in the country of arrest if the condition is fulfilled that the person would have better possibilities for integration (Article 33).

The European arrest warrant is a warrant for search, arrest, detention and surrender to the judicial authority of the issuing country (Article 3). In the previous system, under the "1957 Convention" as implemented by the Schengen Convention, the provisional arrest warrant and the extradition

request were two separate phases of the procedure. Pursuant to the principle of mutual recognition of court judgements, it is no longer necessary to distinguish the two phases. The arrest warrant thus operates not only as a conventional arrest warrant (search, arrest and detention) but also as a request for surrender to the authorities of the issuing State. Yet, the four obligations imposed on Member States by the European arrest warrant do not have the same legal status. The search and arrest functions are binding on the executing State even in marginal exclusion situations (Articles 27, 28, 30 and 31). But the detention of the requested person will require a specific decision by a judicial authority (Article 14). In the absence of that person's consent, a court order will also be required for surrender to the issuing judicial authority.

The procedure for executing the European arrest warrant is primary judicial therefore the role of central authorities in the execution of a European arrest warrant is limited to practical and administrative assistance and to situations where the central authority is better placed to take the decision than a judicial authority. The political phase inherent in the extradition procedure and the administrative redress phase following the political decision are abolished. The removal of these two procedural levels should considerably improve the effectiveness and speed of the mechanism. Also to simplify and accelerate the procedure, and on condition that the execution of the warrant does not lead to a violation of fundamental rights, the possibility to refuse the execution of the European arrest warrant is limited to clearly identified circumstances described in Articles 28 to 34 (principle of territoriality, *ne bis in idem*, amnesty, immunity and lack of necessary information). But Member States have the possibility, if they wish, of drawing up a negative list of offences for which they will state that they refuse to execute the European arrest warrant on their territory (Article 28).

The described mechanism is a major contribution to the fight against transnational organised crime. In parallel, this system also addresses the European citizens concerns for the protection of individual rights. The most relevant provisions in this regard are the following: provision is made for the presence of legal counsel and, if necessary, an interpreter as from the time of arrest under a European arrest warrant (Article 11); a mechanism is designed to avoid remanding people in custody for extended periods (Article 14); a person against whom a judgement has been given *in absentia* must be retried after lodging an opposition with the executing judicial authority (Article 35); transfers that are neither useful nor necessary will be avoided by the use of videoconferencing (Article 34); the execution of a penalty in the place where the

³³ See, Commission of the European Communities, "Proposal for a Council Framework Decision on the European arrest warrant and the surrender procedures between the Member States", COM (2001) 522 final, 2001/0215 (CNS), Brussels, 19.9.2001.

³⁴ It should replace the 1957 Convention, its two protocols of 1975 and 1978, the provisions concerning extradition of the terrorism Convention, the two Union Conventions of 1995 and 1996 and certain provisions of the Schengen Implementing Convention are also replaced.

³⁵ For an article by article commentary of the regulation see, "Proposal for a Council Framework Decision on the European arrest warrant (...)", op. cit., pp. 6-24.

condemned person can best be reintegrated is encouraged (Articles 33 and 36); criminal proceedings will be accelerated which will contribute to enforcing litigants' right to have judgement given within a reasonable time (Article 20); and, the possibility for a State of making the execution of a European arrest warrant conditional on a guarantee that life imprisonment will not be imposed is stated (Article 37).

3. European Commission's Proposal for a Council Regulation on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating international terrorism

Following the European Council decision of Friday 21 September calling upon the Council to take the necessary measures to combat any form of financing of terrorist activities, the European Commission presented on 1 October a proposal for a Council Regulation which would allow the Member States to act quickly to block terrorist accounts and to effectively curb financing of terrorism.³⁶ The draft regulation would authorise them to freeze all funds held by 27 organisations and individuals suspected of supporting and financing terrorist activities and to forbid to make funds available, directly or indirectly, to or for the benefit of these organisations or individuals.³⁷ The proposal constitutes a binding legal instrument that applies to the holding and transfer of funds within the European Community. It intends to ensure a rapid and more coherent application of these measures throughout the EU. In order to prevent circumvention of different national measures, it is considered necessary to apply restrictions on intra-Community payments and movements of capital.

This measure builds upon the Council Common Positions and Community sanctions legislation already in force, related directly to the freezing of funds and other restrictive measures with regard to the Taliban in Afghanistan under UN Security Council Resolutions.³⁸

IV. The need to integrate the fight against terrorism in the common foreign and security policy

Although the European Council in accordance with the Common Concept of European Security has declared that the CFSP covers all aspects of security,³⁹ the fact is that it has not exploited the potential of the TEU in order to formulate the common security policy beyond some political and economic aspects which does not include openly the fight against terrorism. The Report on the likely development of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) adopted by the European Council in Lisbon (26/27 June 1992) identified four areas under the heading of security which might be the subject of joint action: the CSCE process (now the OSCE process, since the Budapest summit); the policy of disarmament and arms control in Europe, including confidence-building measures; matters relating to nuclear non-proliferation; and the economic aspects of security, in particular control of transfer of military technology to third countries and monitoring of arms exports.⁴⁰

Nevertheless, the belief that the fight against terrorism requires a concerted action at international level has led the Union to approach this issue in the political dialogue with the associated countries of Central and Eastern Europe, in the framework of the Barcelona process with the associated Mediterranean countries and with some other countries like Iran, India and Sudan.⁴¹ In the field of international co-operation, the Union has undertaken all efforts to carry out a constructive dialogue with all the parties involved in the fight against terrorism in the framework of the UN General Assembly's 6th Commission. In this regard, the European Union has supported the revised Indian proposal of 19 April 2000 for framing a general convention against international terrorism within the UN, which should enhance the impact of the measures taken over the last twenty-five years under UN aegis.⁴² However the Union has not used the CFSP instruments at its disposal until now to promote the signing, ratification or implementation of the existing international agreements on the fight against terrorism or to promote the finalisation of negotiations on the draft Global Convention on Terrorism like it has done for example in the case of multilateral disarmament and non-proliferation conventions.⁴³ Yet, some concrete actions, some positive to assist the Palestinian Authority⁴⁴ in its efforts to counter terrorist activities emanating from the territories under its control and others nega-

³⁶ See, Commission of the European Communities, Proposal for a Council Regulation on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating international terrorism, COM, Brussels, 1.10.2001.

³⁷ The proposal contains in an annex a preliminary list of organisations and individuals potentially involved in the 11 September attacks in the US. This list might later be extended to others as the EU develops its campaign against terrorism.

³⁸ See next section.

³⁹ At the time the TEU came into force, the European Council reaffirmed in Brussels that the CFSP covers all aspects of security. In this regard it stated that European security should aim at reducing the risks and uncertainties which could affect the territorial integrity and the political independence of the Union and its Member States, its democratic character, its economic stability as well as and the stability in the neighbouring regions, Bull. CE 10-1993, point 1.4.

⁴⁰ See, Annex 5 to the Conclusions of the Presidency, European Council in Lisbon (26/27 June 1992), Bull. CE 12-1992, point 35.

⁴¹ See, Council of the European Union, Subject: Annual report from the Council to the European Parliament on the main aspects and basic choices of CFSP, including the financial implications for the general budget of the European Communities (point H, paragraph 40, of the interinstitutional Agreement of 6 May 1999), 2000/7853/01, Brussels, 6 April 2001.

⁴² *Ibid.*

⁴³ A European priority in this field has been to pursue universal participation in, and compliance with, multilateral disarmament and non-proliferation conventions such as the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), the Chemical Weapon Convention (CWC) and the Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC). It has also contributed to the promotion of transparency in nuclear-related export controls and to support non-proliferation and disarmament. Between common positions and joint actions there are more than forty CFSP acts in this regard, see, Conseil de l'Union Européenne, Secrétariat Général, Direction générale E, Direction „Affaires générales“, Actes Juridiques PESC, Liste Thematique, 11 octobre 2001.

⁴⁴ Council Joint Action (2000/298/CSFP) of 13 April 2000 on a EU assistance programme to support the Palestinian Authority in its efforts to counter terrorist activities emanating from the territories under its control, O J L 097, 19/04/2000, pp. 4-5; Council Joint Action (97/289/CFSP) of 29 April 1997 on the establishment of a European Union assistance programme to support the Palestinian Authority in its efforts to counter terrorist activities emanating from the territories under its control O J L 120, 12/05/1997, pp. 2-3.

tive, sanctions under UN Security Council Resolutions against states abetting, supporting or harbouring terrorists like Afghanistan,⁴⁵ Burma/Myanmar,⁴⁶ Indonesia⁴⁷ and Libya⁴⁸, have been undertaken. In general terms also the common strategy on the Mediterranean addresses the need of international co-operation in the fight against terrorism.⁴⁹

The tragic events in the US have had an important impact on the Union's international action. It should be stressed that it has been the first international crisis to which the EU, as such, has reacted to in order to assume its responsibilities and show its solidarity and co-operation with the US and to reaffirm its resolution „to act in concert in all circumstances“.⁵⁰ The Union's determination has been demonstrated in its decision to work with the US in partnership in a broad coalition to combat terrorism. The Union is committed to work with the US to expand and improve this co-operation worldwide under UN aegis and to bring to justice and punish the perpetrators, sponsors and accomplices of terrorist acts.⁵¹ With this aim the EU has taken already a number of initiatives: the European Troika visited between 24-28 September various Arab and Muslim countries (Pakistan, Iran, Saudi Arabia, Syria and Egypt where it held talks with leaders of the Arab League) to show them its rejection of the equation of terrorism with the Arab or Muslim world and to extend the anti-terrorist coalition, and individual talks were held with Russia in the context of the EU-Russia summit on 3 October in Brussels. The Union has decided to pursue these objectives with its partners in the Barcelona process at the ministerial meeting on 6 November, with its European partners in the European Conference on 20 October and in the framework of the UN 56th General Assembly. It will also support the initiative of its African partners to draw up a draft initiative against terrorism at the EU-Africa ministerial meeting on 11 October.⁵² The EU will additionally work together with the US in order to encourage greater co-operation in international fora and wider implementation of international instruments against terrorism.

It is evident that the CFSP would have to integrate further the fight against terrorism. To this end, the European Council's extraordinary meeting held on 21 September asked the General Affairs Council to evaluate the European Union's relations with third countries in the light of the support that those countries might give to terrorism.⁵³ Yet, for the Union it is more evident than ever that the fight against terrorism should also undertake a serious analysis of its causes in order to eliminate them. The European Council has made it clear that this would require of the Union to play a greater part in the efforts of the international community to prevent and stabilise regional conflicts. The efforts of the Union will be headed to:

- reinforce the dialogue with the Arab and Islamic world;
- boost the Middle East Peace Process where the Union is already developing a more coherent political and economic role;⁵⁴
- re-launch the Euro-Mediterranean Process (the Barcelona process) which remains a unique mechanism to encompass the Union's bilateral relations with the Middle East and the possibility of a multilateral action;

- re-examine and develop trade and co-operation with Pakistan, India, and Iran as well as with Saudi Arabia and the Gulf States and with the countries of Central Asia.⁵⁵

From the entry into force of the TEU, the CFSP has been committed to strengthening stability and building confidence in the neighbouring regions. The European Council both at its extraordinary meeting on 21 September and at its meeting on 19 October has expressed its resolution to increase its efforts in other regions of the world to promote a fair international system based on security, prosperity, democracy and development. The political challenge for the EU is to make the question of development crucial. Poverty, and the exclu-

⁴⁵ Council Common Position (2001/154/CFSP) concerning additional restrictive measures against the Taliban of 26.02.01, OJ L51 of 27.02.01, p. 1; Council Common Position (01/154/PESC) of 22 January 2001 on Afghanistan, O J L 021, 23/01/2001, pp. 1-4; Council Position (1999/73/CFSP) of 25 January 1999 on Afghanistan O J L 023, 30/01/1999, pp. 1-3; and Council Regulation (EC) No 467/2001 of 6.03.01 on prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, O J L 67 of 09.03.01, p. 1; Commission Regulation (EC) Nr. 1354/2001 of 04.07.01 as regards persons and entities covered by the freeze of funds and organisations and agencies exempted from the flight ban respect of the Taliban of Afghanistan.

⁴⁶ Council Common Position (01/284/PESC) of 9 April 2001 extending Common Position 96/635/CFSP on Burma/Myanmar, O J L 99, 10/04/2001, p. 1; Council Common Position (00/346/PESC) of 26 April 2000 extending and amending Common Position 96/635/CFSP on Burma/Myanmar, O J L 122, 24/05/2000, pp. 1-5; and Council Regulation (EC) No 1081/2000 of 22 May 2000 prohibiting the sale, supply and export to Burma/Myanmar of equipment which might be used for internal repression or terrorism, and freezing the funds of certain persons related to important governmental functions in that country, O J L 122, 24/05/2000, pp. 29-38.

⁴⁷ Council Common Position (1999/624/CFSP) of 16 September 1999 concerning restrictive measures against the Republic of Indonesia, O J L 245, 17/09/1999, p. 53 and Council Regulation (EC) No 2158/1999 of 11 October 1999 concerning a ban on the supply to Indonesia of equipment which might be used for internal repression or terrorism O J L 265, 13/10/1999, pp. 1-7.

⁴⁸ Council Common Position (1999/611/CFSP) of 13 September 1999 amending Common Position 1999/261/CFSP concerning Libya, O J L 242, 14/09/1999, p. 31; Common Position (1999/261/CFSP) of 16 April 1999 defined by the Council on the basis of Article 1.2 of the Treaty on European Union concerning Libya, O J L 103, 20/04/1999, pp. 1-2.

⁴⁹ Common Strategy of the European Council (2000/458/CFSP) of 19 June 2000 on the Mediterranean region, O J L 183, 22/07/2000, pp. 5-11.

⁵⁰ Extraordinary European Council Meeting, Conclusions and Plan of Action, op. cit.

⁵¹ Joint US-EU Ministerial statement on Combating Terrorism, Washington, 20 September 2001.

⁵² Extraordinary European Council Meeting, Conclusions and Plan of Action, SI (2001) 990, Bruxelles, 21.09. 2001, points 2.7 and 3.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ The European Council in Göteborg gave its full support to the recommendations of the Sharm el-Sheikh Fact-Finding Committee in which Javier Solana, the Council Secretary General and High Representative CFSP, served as EU representative as the best basis for the resumption of the peace process. The European Council supported the High Representative recommendations that: rebuilding confidence needs urgent improvement of the situation on the ground; rebuilding faith in peace needs our support for the restoration of co-operation between civil societies; aid to the Palestinian institutions and economy remains a European commitment the Union should maintain, as part of an international effort. See, European Council, Presidency Conclusions (Göteborg, 15/16 June 2001), SN 2001/01 REV 1, points 71 and 74 and the High Representative/Commission report on an enhanced role in promoting the resumption of the Middle-East peace process (10255/01).

⁵⁵ See, 2372nd Council meeting, General Affairs, Luxembourg, 8/9 October 2001, point 3 and 6.

sion which it creates, are the root causes of conflict and are endangering the stability and security of too many countries and regions. The on-going reform of EU's development co-operation is focused on making an important pro-active and direct contribution to strengthening peace and stability, beyond the general objective of fostering socio-economic progress.⁵⁶ In this regard, the President of the European Commission, Romano Prodi, in his address to the European Council in Ghent put across that:

„Long-term solutions must be found to offer the world's poorest regions a real chance of sustainable development. We have to tackle some of the issues that breed resentment and discontent. The coalition against terrorism must advance hand in hand with a coalition for development. With the Union playing a leading role in setting this in motion“⁵⁷

V. The European Security and Defence Policy and the United States and its allies' military operations in Afghanistan

The terrorist attacks in the US will have also a repercussion in the developing of the European Security and Defence Policy (ESDP). As we have already mentioned, the aim of the ESDP is to give the European Union the necessary means and capabilities to assume its responsibilities for the full range of conflict prevention and crisis management tasks defined in the Treaty on European Union, the Petersberg tasks.⁵⁸ It will involve the use of a combination of civil and/or military means, depending on the nature of the crisis in question and the way it develops. Regarding military aspects of crisis management, the objective is for the Union *“to have an autonomous capacity to take decisions and, where NATO as a whole is not engaged, to launch and then to conduct EU-led military operations in response to international crises.”*⁵⁹ Therefore, a EU operation parallel to one of NATO is in principle excluded.

The development of a EU military crisis management does not involve the establishment of a common defence, that is a European army, neither, in spite of its name, can it be interpreted as a common defence policy or at least not in a strict sense.⁶⁰ The Petersberg tasks refer to the “new missions” entrusted to European armed forces, which are essentially about security rather than collective defence.⁶¹ The Petersberg tasks entail a wide range of possible operations covering both the first and second generation of UN peacekeeping: that is, those missions carrying out the interposition responsibilities linked to traditional peacekeeping missions and involving cease-fire observation and fact-finding and those serving in support roles, including the establishment of a secure environment for non-military operations such as human rights monitoring, electoral monitoring, refugee repatriation, and the distribution of humanitarian assistance which in some cases have been pulled towards enforcement responsibilities under Chapter VII.⁶² As regards the Member states concerned, NATO remains the basis of the collective defence of its members and will continue to play an important role in crisis management. Under the guidelines set out in the European Council meeting in Nice, permanent arrangements for consultation and co-operation have been

agreed and implemented between the EU and NATO, as exemplified by the close co-operation in crisis management in the Western Balkans.⁶³ In the basis of these arrangements NATO Secretary General *Lord Robertson* consulted on the eve of the terrorist attacks with EU High Representative for CFSP, *Javier Solana* and joined the EU Council special meeting to give moral support to the US and to discuss how to strengthen the international fight against terrorism.⁶⁴

In this context, NATO's invocation on 12 September of Article V of the Washington Treaty for the first time since the Alliance was founded in 1949 should be examined.⁶⁵ According to Article V, NATO members must *consider* coming to the aid of an ally under attack. However, it does not guarantee assistance and each signatory can assist with such actions as it deems necessary, including the use of force but not necessarily with the use of force. Neither Article V Declaration necessarily means, as NATO Secretary General stated that NATO would get involved in military action. Likewise, it did not signify that the US had to act through the organisation. In fact, the United States chose on 7 October, in accordance with the inherent right of individual and collective self-defence, to initiate together with the United Kingdom military actions against Al-Qaeda terrorist training camps and military installations of the Taliban regime in Afghanistan.⁶⁶ The Alliance itself, following a specific

⁵⁶ See, The European Community's Development Policy – Statement by the Council and the Commission, and: Can EU development assistance contribute to peace and security?, Brussels, 24 September 1998, *Joaõ de Deus Pinheiro*, CES/ISIS Conference on „The future of the EU's Common Foreign and Security Policy“.

⁵⁷ Speech by *Romano Prodi* on the preparation of the Ghent European Council, Speech 01/472.

⁵⁸ See in this regard, *Cristina Churruarín Murguza*, Strengthening the European Union's Common Foreign Policy: the European Council's decision to develop an autonomous military crisis management capability in the context of Petersberg tasks, *HuV-1* 2000, pp. 206–220.

⁵⁹ Bull. EU, 6-1999, point I.60.

⁶⁰ The purpose of a common defence policy will be to safeguard the Union and its Member States vital interests and the security of its territory and citizens against any form of aggression; to help preserve the independence and territorial integrity of the Union and to be able to conduct military operations outside the Union's territory in order to protect its interests and values or to take part in international peacekeeping operations or similar operations decided in the context of the UN and the OSCE. See in this regard, European Parliament, Resolution on the gradual establishment of a common defence policy for the European Union, A4-0171/98, 14. May 1998.

⁶¹ See in this regard, Assembly of WEU, New missions for European armed forces and the collective capabilities required for their implementation – reply to the annual report of the Council, Document 1687, 9 May 2000, and among others: *T. Taylor* (ed.), Reshaping European Defence, The Royal Institute of International Affairs, London 1994.

⁶² On the historical and political background and on the evolution of peacekeeping: see for example *N. D. White*, *Keeping the Peace*, The United Nations and the maintenance of peace and security, Manchester/New York 1997, pp. 207–285.

⁶³ Göteborg European Council, Presidency Conclusions, (15-06-2001), SN 2001/01 REV 1, point 49.

⁶⁴ IP/01/1265 – Brussels, 12 September 2001.

⁶⁵ On 12 September NATO Secretary General stated that „if it is determined that this attack was directed from abroad against the United States, it shall be regarded as an action covered by Article V of the Washington Treaty“. As a result of the information provided by the US to the NATO Council on 2 October the invocation of Article V was confirmed. See, NATO Update at <http://www.nato.int/docu/update/2001/1001e1002a.htm>.

⁶⁶ See, Statement by the President concerning US Military Action Against Terrorism, 7 October 2001, www.whitehouse.gov/news/releases/2001/10/20011007-8.html.

request from the United States, agreed that five NATO AWACS aircraft, together with their crews, will deploy to the US to assist with counter-terrorism operations.⁶⁷ As regards the implications of NATO decisions, first it should be stressed that the Union itself is not a member of the Alliance, and not all of the Member States are.⁶⁸ Therefore, its decisions do not have a direct effect on the EU as such. However, the Union could decide to support the actions taken by the Alliance.

As regards the implications of the US military action in Afghanistan, the European Council made it clear on 21 September that a US riposte to the terrorist attacks of the 11th of September acts would be legitimate and that the Member States were ready to act „each according to their means“. Consequently, when the US launched the military action on 7 October, the EU considered it as „one part of a wider multilateral strategy in which the European Union is committed to playing its part.“⁶⁹ The Union could support the US self-defence action by first using its crisis reaction mechanism to face the humanitarian crises in and around Afghanistan. Second, as soon as the military goal is attained, the EU could embark with the international community on a far-reaching and ambitious programme of political and humanitarian aid for the reconstruction of Afghanistan with a view to stabilising the region. The problem as in the former case is that the EU crisis management is not ready yet. It won't be until 2003 that the Member States would have ready the headline goals concerning the military and the civilian aspects of crisis management.⁷⁰

Yet, until the ESDP is not fully operational the Union's foreign policy will not be fully effective. The Member States allied with the US in the military campaign, the United Kingdom, France and Germany would be tempted to regain international relevance in detriment of the Union's. First in Bosnia and then in Kosovo, the inexistence of a common coercive instrument obliged the Union to depend on the US implication, therefore on NATO, in this case the absence of a EU's autonomous crisis management capacity leaves the Union dependent on Member States' implication. If the Union and, particularly the Members of the EU which do not participate directly in the operation, is not adequately consulted and considered a true partner with the US, the trust between the Member States would be damaged and it would have a negative impact in the Union's foreign policy.

VI. Final remarks

Over the past few years, the EU has experienced an increase in terrorist activities within its borders and there is hardly a European country that has not recently been affected, directly or indirectly, by such acts of violence. These acts show that there has been a profound change in the nature of terrorism in the EU and highlight the inadequacy of traditional forms of judicial and police co-operation in combating terrorism. This new form of terrorism stems from the activities

of networks operating at international level, which are based in several countries and exploit legal loopholes arising from the geographical limits of investigations, sometimes enjoying extensive logistical and financial support.

The terrorist attacks against the people of the US on 11 September 2001 have imposed the idea that internal security cannot be assured by a state alone but through a global coalition. For this reason the EU and the US have put aside their previous differences regarding the international fight against terrorism.⁷¹ The EU, and also the US, has understood something it knew but did not really face: that terrorism is a real challenge not only to European security but also to world security. Contrary to other global challenges (the communications revolution, water shortages, access to energy resources, financial flows, environmental concerns), international terrorism affects all countries, questioning the authority of the state itself. If the freedom of movement allowed within the EU has removed the distinction between the internal security of the Member States, the fight against international terrorism and the other new risks like transnational organised crime and drug trafficking has blurred the distinction between the EU's internal and external security. Foreign and security policy and international co-operation are more intimately bound than before.

If these tragic events have shown the US that it cannot pursue its foreign policy objectives unilaterally and the need to build up coalitions and to act within the UN's aegis, it has also shown the EU the need to act together and to ensure greater consistency and co-ordination between all the Union's policies. The terrorist challenge has opened a new era of transnational and multinational co-operation. It could be a chance to build a more peaceful, equal and tolerant world. We hope that the good intentions that are coming out these days will not be just more rhetoric and will materialise in effective action. ■

⁶⁷ Statement by NATO Secretary General, Lord Robertson, Press Release 138 (2001), 8 October 2001.

⁶⁸ This is the case of Sweden, Austria, Finland and Ireland.

⁶⁹ US / Terrorism: Statement by General Affairs Council, 8 October 2001, Luxembourg. Also in Ghent, the European Council stated again its full support for the action being taken against terrorism „in all its aspects“ within the framework defined by the UN and reaffirms its total solidarity with the US.

⁷⁰ The military headline goal provides that the Member States should be able by 2003 to deploy within 60 days and sustain for at least one year forces up to corps level (60 000 persons). Regarding civilian aspects of crisis management, the specific goal regarding police capabilities, provides that Member States should be able to provide 5 000 officers by 2003 for international missions, 1 000 of whom could be deployed within less than 30 days, and on the definition of specific goals in connection with strengthening the rule of law.

⁷¹ The US has maintained a coherent but none the less unilateral position which considers that implementing a strict counter-terrorist policy is the best way to reduce the global terrorist threat. This position is for different reasons not always shared by the United States main European and moderate Arab partners. Each time that there is a terrorist attack against the United States and its key allies, like Israel, the divergences resurface both in evaluating terrorism and on how to treat the problem. See, in this regard, *Alessandro Politi*, European Security: the New Transnational Risks, op. cit., pp. 26-27.

Das humanitäre Desaster in Afghanistan

Interview mit Herrn Erich Riedler, Leiter des Arbeitsstabes Humanitäre Hilfe (ASHH) im Auswärtigen Amt

Herr Riedler hat Außenminister Fischer auf seiner Reise nach Pakistan und Tadschikistan zwischen dem 18. und 21. Oktober 2001 begleitet. Das Interview führte der Politikwissenschaftler Dieter Reinhardt, Dozent am Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Osnabrück, am 25. Oktober 2001.

Welche humanitären Probleme bestanden vor den Terroranschlägen am 11. September 2001 und wie viele Flüchtlinge/Binnenvertriebene gab es innerhalb und außerhalb des Landes?

Riedler: Afghanistan gehört sicher zu den Ländern der Welt, die am stärksten von humanitären Krisen und Katastrophen betroffen sind. Mehr als 20 Jahre Krieg und Bürgerkrieg, die letzten drei Jahre unzureichende Regenfälle, Naturkatastrophen wie Erdbeben und strenge Winter haben zu einer Lage geführt, in der ein beängstigend hoher Anteil der Bevölkerung in irgendeiner Weise von Hilfe von außen abhängig ist. Nach einer Erkundungsmission der FAO im Mai dieses Jahres waren zu diesem Zeitpunkt fast 1 Mill. Menschen in Afghanistan von Nahrungsmittelhilfe abhängig und es bestand eine akute Gefahr, dass bei weiterem Ausbleiben von ausreichendem Regen sich diese Zahl auf 3 Mill. erhöhen würde. Das bestehende Gesundheitssystem – mit Ausnahme von wenigen vom Ausland unterstützten Krankenhäusern – war praktisch zusammengebrochen. Daneben gab es auch schon vor dem 11. September 2001 ein akutes Flüchtlingsproblem in den Nachbarländern: 2 Mill. afghanische Flüchtlinge in Pakistan und 1,5 Mill. im Iran.

In welchem Umfang haben sich diese Probleme in den vier Wochen nach dem 11. September 2001 und insbesondere seit dem Beginn der Bombardierung verschärft?

Riedler: Schon die sich nach dem 11. September abzeichnende Gefahr, dass Afghanistan in Kriegshandlungen verwickelt würde, hat zu Migrationsbewegungen in Afghanistan – vor allem aus den Städten in die Dörfer, aber auch in Richtung der Außengrenzen des Landes – geführt. Ebenso gravierend war der von den Taliban erzwungene Abzug des internationalen Personals der Hilfsorganisationen. Es wird in der Tat davon ausgegangen, dass innerhalb Afghanistans jetzt bis zu 6 Mill. Menschen von Hilfe von außen abhängig sein könnten. Die befürchtete große Flüchtlingswelle vor allem nach Pakistan und Iran ist bisher allerdings glücklicherweise nicht eingetreten. Das hängt natürlich auch damit zusammen, dass diese Länder eine Politik der geschlossenen Grenzen für neue Flüchtlinge betreiben. Die uns vorliegenden Schätzungen vom 22. Oktober 2001 sprechen von 2.000 neuen Flüchtlingen in den Iran und von 60.000 nach Pakistan. Nach Norden – d.h. in die früheren Sowjetrepubliken Usbekistan, Tadschikistan und Turkmenistan – hat es bisher so gut wie keine Flüchtlingsbewegungen gegeben.

Inwiefern und durch welche Quellen ist es möglich, Informationen über die humanitäre Situation im Lande zu erhalten? Hat das AA z.B. selber oder das humanitäre Büro der EU-Kommission (ECHO) Experten vor Ort eingesetzt, die den jeweiligen regionalen Bedarf an Hilfe ständig ermitteln?

Riedler: Die großen internationalen Organisationen wie OCHA, WFP, UNHCR und UNICEF geben regelmäßig Situationsberichte heraus, die zum großen Teil auch im Internet einsehbar sind. Das AA verfügt darüber hinaus natürlich noch über andere Quellen, vor allem über die Berichte der deutschen Botschaften aus den Nachbarländern Afghanistans. Wir haben außerdem kürzlich zwei Experten der humanitären Hilfe nach Pakistan entsandt; wir wissen, dass andere große Geberländer – vor allem auch Großbritannien – Ähnliches getan haben. Tatsache ist allerdings, dass es keine sehr verlässlichen Angaben aus den Gebieten Afghanistans, die von den Taliban kontrolliert werden, gibt – ein Ergebnis des schon erwähnten Abzugs des internationalen Personals der Hilfsorganisationen und der schlechten Kommunikationsmöglichkeiten nach und aus Afghanistan.

In welchem Umfang und welcher Qualität stehen den internationalen humanitären Organisationen bzw. dem AA Geheimdienstinformationen oder Satellitenbilder zur Verfügung, die Rückschlüsse auf die humanitäre Situation erlauben?

Riedler: Es versteht sich von selbst, dass alle zur Verfügung stehenden Quellen für ein möglichst umfangreiches und genaues Bild der Situation genutzt werden.

In welchem Umfang würden die Probleme während der kommenden Wintermonate wachsen, wenn es nicht gelingt, in den nächsten Wochen in sehr großem Umfang humanitäre Hilfe innerhalb des Landes und in den Grenzregionen zu verteilen?

Riedler: In der Tat stellt der Winter, mit dessen Beginn etwa Mitte November zu rechnen ist, ein die Versorgung zusätzlich erschwerendes Element dar. Viele Dörfer in den Bergregionen sind von der Außenwelt abgeschnitten, manche Passverbindungen sind geschlossen. Es ist daher von großer Bedeutung, vor dem Eintritt des Winters Nahrungsmittel in ausreichendem Umfang dorthin zu schaffen, wo sie benötigt werden. Hier werden z.Z. große Anstrengungen unternommen, die vor allem von den internationalen Organisationen – und hier an erster Stelle von dem UN-Welternährungsprogramm (WFP) – koordiniert werden. Falls die Versorgung nicht überall gewährleistet werden kann, müssen gezielte Maßnahmen – vor allem auch die Versorgung aus der Luft – ins Auge gefasst werden. Auch auf diese Eventualität bereitet sich das WFP vor.

Da es sich vermutlich um eine der größten Hilfsoperationen der letzten Jahre handelt, dürfte eine effektive Koordination

der internationalen Hilfe entscheidend für den Erfolg sein. Wie ist der Stand und der Grad der Koordination auf der nationalen, europäischen und internationalen Ebene? Welche Maßnahmen hat der Koordinationsausschuss für humanitäre Hilfe ergriffen, in dem neben dem AA deutsche humanitäre Nichtregierungsorganisationen (NRO) vertreten sind?

Riedler: Der Koordinationsausschuss hat auf allen seinen Sitzungen der letzten Zeit über AFG beraten; darüber hinaus hat es in diesem Jahr bereits drei Sondersitzungen, die AFG gewidmet waren, gegeben. Auf diesen Sondersitzungen informieren die Hilfsorganisationen über ihre Möglichkeiten, in Afghanistan Hilfe zu leisten, und die Regierung über ihre Finanzierungsmöglichkeiten. Nach dem 11. September ist im AA ein Krisenstab gebildet worden, der zeitweise täglich getagt hat und in dem übrigens auch das BMZ vertreten ist. Darüber hinaus gibt es regelmäßige informelle Abstimmungsgespräche auf Arbeitsebene zwischen dem Arbeitsstab Humanitäre Hilfe des AA und dem für Not- und Flüchtlingshilfe zuständigen Referat des BMZE.

Bereits seit 1996 existiert das „Komitee für humanitäre Hilfe“ der EU, in dem die EU-Mitgliedsländer vertreten sind und ihre eigene bilaterale Hilfe untereinander und mit ECHO abstimmen können. Innerhalb des Rates der EU ist im Juni 2000 der „Ausschuss für nichtmilitärische Aspekte der Krisenbewältigung“ eingerichtet worden, der dem „Politischen und sicherheitspolitischen Komitee“ zuarbeiten soll. In welcher Form haben sich diese Gremien mit Afghanistan befasst und Strategien formuliert? Haben sich die EU-Länder auf eine so genannte „Gemeinsame Strategie“ für Afghanistan geeinigt?

Riedler: In allen einschlägigen Gremien der EU wird AFG ausführlich und mit großem Nachdruck behandelt. Zuletzt war dies am 19. Oktober 2001 bei einem Sondertreffen der EU-Staats- und Regierungschefs in Gent/Belgien der Fall. Auch die letzte Sitzung des von Ihnen genannten Ausschusses für Humanitäre Hilfe, in dem ECHO und die EU-Mitgliedstaaten regelmäßig zusammentreffen, am 18. Oktober 2001 in Brüssel, hat sich fast ausschließlich mit der humanitären Lage in Afghanistan und den von ECHO und den Mitgliedstaaten vorgesehenen Hilfsmaßnahmen befasst.

Wie verläuft der Diskussionsprozess innerhalb der „Afghanistan Support Group“, bei der Deutschland seit Dezember 2000 den Vorsitz hat? In welcher Form wird die Hilfe der EU-Länder bzw. von ECHO mit der Arbeit der UN-Hilfsorganisationen koordiniert? Zum Mandat des humanitären Büros im UN-Generalsekretariat (OCHA) zählt auch die Erstellung eines umfassenden Bedarfs-, Projekt- und Finanzierungsplanes in Krisenregionen, der sogenannte „Consolidated Appeal Process“. In welchem Umfang wird die deutsche bzw. EU-Hilfe im Rahmen dieser Pläne abgewickelt?

Riedler: Die Afghanistan Support Group, die regelmäßig in Islamabad tagt, hat in diesem Jahr bereits zwei außerordentliche Sitzungen gehabt: im Juni in Islamabad und im September in Berlin. Daneben hat Anfang Oktober in Genf ein internationales Flüchtlingsforum zu Afghanistan stattgefunden,

zu dem OCHA und der UNHCR eingeladen und an dem alle in der ASG vertretenen Geberländer teilgenommen haben. Das Jahrestreffen der ASG wird Anfang Dezember, wiederum in Berlin, stattfinden. Der von Ihnen angesprochene „Consolidated Appeal Process“ ist für Afghanistan durch die Ereignisse natürlich außer Kraft gesetzt und durch eine Notfallbudgetplanung ersetzt worden. Der in Berlin und in Genf von den internationalen Organisationen vorgelegte Bedarf ist inzwischen von den Globalzusagen der wichtigsten Geber nicht nur erfüllt, sondern sogar noch übertroffen worden. Die Koordinierung der Afghanistan-Hilfe vor allem durch OCHA, aber auch, soweit Nahrungsmittelhilfe und Logistik betroffen sind, durch das UN-Welternährungsprogramm ist unerlässlich. Wir alle – Geber und Hilfsorganisationen – müssen dazu beitragen, dass diese Koordinierung letzten Endes insofern erfolgreich ist, als dass sie eine flächendeckende Versorgung der Menschen in Not in Afghanistan gewährleistet.

Wie sind die Ergebnisse der großen Genfer UN-Konferenz über afghanische Flüchtlinge Anfang Oktober in Genf zu bewerten?

Riedler: In Genf sind insgesamt über 700 Mill. US-\$ zugesagt worden, davon allein 320 Mill. US-\$ durch die USA und 120 Mill. US-\$ durch Japan. Dies bedeutet aber nicht, dass die internationalen Organisationen bereits über das notwendige Geld verfügen, alle für notwendig erachteten Maßnahmen in und um Afghanistan durchzuführen. Vor allem UNICEF, aber auch UNHCR und OCHA klagen nach wie vor über ungestillten Finanzbedarf. Die Geber – darunter selbstverständlich auch Deutschland – sind aufgerufen, die bürokratischen Abläufe so zu beschleunigen, dass die internationalen Organisationen für ihre Operationen nicht nur Zusagen, sondern auch genug Bargeld in der Kasse haben.

Welche momentane und mittelfristige relative Gewichtung nimmt die deutsche Regierung bei der Unterstützung von deutschen Hilfsorganisationen vor, von ECHO und UN-Hilfsorganisationen und welche Überlegungen liegen dieser Gewichtung zu Grunde?

Riedler: Deutschland hat in Genf eine zusätzliche Hilfe für Afghanistan in Höhe von 51 Mill. DM angeboten. Es ist jetzt schon abzusehen, dass unsere tatsächlichen Leistungen für den Zeitraum vom September dieses Jahres bis etwa Ende März nächsten Jahres noch weit über diesem Betrag liegen werden. Bei der Platzierung unserer Afghanistan-Hilfe stehen naturgemäß die internationalen Organisationen, vor allem UNHCR und das UN-Welternährungsprogramm, im Vordergrund. Es werden jedoch auch ausreichende Mittel für die Nichtregierungsorganisationen, soweit sie in AFG oder in den Nachbarländern Projekte durchführen können und wollen, zur Verfügung stehen. Hierbei legen wir allerdings großen Wert auf eine enge Abstimmung zwischen NRO und den internationalen Organisationen. ECHO erhält keine Projektförderung von den Mitgliedstaaten der EU, die allerdings nach einem besonderen Verteilungsschlüssel insgesamt für dessen finanzielle Ausstattung verantwortlich sind; Deutschland für etwa 1/4 der ECHO-Gesamtmittel.

Versucht die deutsche Regierung bzw. die EU die afghanischen Nachbarländer zu überzeugen, insbesondere den Iran, Tadschikistan, Usbekistan und Turkmenistan, ihre Grenzen für Flüchtlinge zu öffnen? Inwiefern wäre eine solche Öffnung mit dem Risiko der politischen oder militärischen Destabilisierung der Grenzregion bzw. dieser Länder verbunden?

Riedler: Außenminister Fischer ist in der zweiten Oktoberhälfte in Pakistan, Iran und Tadschikistan gewesen und hat dort ausführliche Gespräche geführt, bei denen naturgemäß auch die von Ihnen angesprochenen Fragen erörtert worden sind. Wichtig ist, eine angemessene Balance zwischen den Bedürfnissen der afghanischen Flüchtlinge und den Sicherheits- und Stabilitätsinteressen der Empfängerstaaten zu finden. Es kann überhaupt kein Zweifel daran bestehen, dass vor allem Pakistan und Iran höchste Anerkennung dafür verdienen, dass sie in der Vergangenheit eine große Zahl von afghanischen Flüchtlingen aufgenommen haben und damit letztlich die Hauptlast der Afghanistan-Krise getragen haben.

Welche Möglichkeiten bestehen in den nächsten Wochen und Monaten Zugang zu Flüchtlingen, Binnenvertriebenen und der Bevölkerung zu erhalten? UNHCR und UNICEF transportieren mit gemieteten Flugzeugen Hilfsgüter von Europa nach Pakistan. Inwiefern unterstützt Deutschland bzw. ECHO diese Flüge? ECHO verfügt selber über Lufttransportkapazitäten. Sollen diese eingesetzt werden?

Riedler: Zugang ist in der Tat das wichtigste und drängendste Problem der humanitären Katastrophe in Afghanistan. Wie schon erwähnt, haben die internationalen Mitarbeiter der VN-Familie, des IKRK und der Hilfsorganisationen derzeit keine Möglichkeiten, nach Afghanistan zu reisen. Möglich sind jedoch nach wie vor Nahrungsmittelhilfstransporte nach Afghanistan und die Verteilung der Nahrungsmittel durch Ortskräfte der Organisationen im Lande. Nahrungsmittel können immer noch auf dem See- und Landweg in die umliegenden Länder eingeführt werden. Wenn hierbei Engpässe entstehen, die Luftfracht erforderlich machen, werden wir selbstverständlich unterstützend tätig werden. ECHO unterhält zwar Flugdienste, etwa in Afrika, verfügt aber über keine eigenen Flugzeuge. Falls erforderlich, wäre auch diese Organisation auf den freien Markt angewiesen.

Inwiefern stimmen Berichte, dass humanitäres Hilfspersonal innerhalb Pakistans, insbesondere in den Flüchtlingsgebieten Peschawar und Quetta, aus Furcht vor tätlichen Angriffen nicht mehr arbeiten können? Die UN berichtet von in Brand gesetzten UN-Büroräumen; ist der Aufbau von Flüchtlingslagern in Pakistan gefährdet?

Riedler: Es hat in der Vergangenheit Übergriffe auf UN-Einrichtungen in Pakistan gegeben. Gegenwärtig herrscht jedoch der Eindruck vor, dass die pakistanische Regierung die Situation fest unter Kontrolle hat. Eine Gefährdung der Arbeiten bei der Errichtung von neuen Lagern ist nicht zu erkennen; sehr genau betrachtet werden muss allerdings die Frage, wie viele Lager tatsächlich benötigt werden und wo genau sie sinnvoller Weise zu errichten sind.

Inwiefern befürworten Sie den späteren Einsatz von militärischem Personal und Gerät, um Hilfsgüter in die Krisen-

region zu transportieren bzw. innerhalb von Afghanistan zu verteilen? Gibt es bereits Überlegungen solche Transporte in enger Kooperation mit der für die humanitäre zivil-militärische Kooperation zuständigen Abteilung, der „Military and Civil Defense Unit“, innerhalb der Verwaltung von OCHA/Genf abzuwickeln?

Riedler: Soweit mir bekannt ist, gibt es gegenwärtig noch keine konkreten Planungen zum Einsatz von militärischen Kapazitäten zur Bewältigung der humanitären Katastrophe in und um Afghanistan.

Halten Sie die Einrichtung von möglicherweise militärisch abgesicherten „Schutzhäfen“ oder „Schutzkorridoren“ für geeignete Mittel? Wo sollten diese Korridore eingerichtet werden, wer sollte die militärische Absicherung vornehmen? In welcher Form sollte der Schutz der Zivilisten in diesen Korridoren gewährleistet werden und welchen völkerrechtlichen Status sollten die Korridore haben?

Riedler: Die Einrichtung von militärisch gesicherten „Schutzhäfen“ oder „Schutzkorridoren“ würde die Stationierung ausländischer Bodentruppen erforderlich machen. Ich sehe gegenwärtig nicht, dass dies geplant ist. Aus humanitärer Sicht wäre es daher wünschenswert, dass alles Mögliche getan wird, damit humanitäre Hilfsleistungen von den Taliban nicht mehr behindert oder zweckentfremdet werden.

Halten Sie die sofortige Aufnahme von Verhandlungen mit der Taliban-Regierung über die Gewährung des Zugangs für humanitäre Hilfe für notwendig?

Riedler: Angesichts der Tatsache, dass es weder UN-Personal noch internationales Personal der Hilfsorganisationen in Afghanistan gibt, existieren – ganz abgesehen von möglichen grundsätzlichen Bedenken – gegenwärtig gar keine praktischen Möglichkeiten, mit den Taliban zu sprechen.

Inwiefern besteht ein Zielkonflikt zwischen der von den USA und Großbritannien verfolgten militärisch-politischen Strategie einerseits, nämlich die Ergreifung der mutmaßlich für die Anschläge vom 11. September 2001 verantwortlichen Terroristen zu verbinden mit der Entmachtung des Taliban-Regimes und der Zerstörung von logistischen und infrastrukturellen Einrichtungen, von Flughäfen und Landebahnen, und der schnellen Hilfe für die notleidende Zivilbevölkerung andererseits?

Riedler: Wie schon gesagt: Das Problem des Zugangs liegt hauptsächlich in der negativen Haltung der Taliban begründet. Das afghanische Straßennetz befindet sich zwar schon seit Jahren in einem erbärmlichen Zustand, dennoch haben afghanische Lastwagen den Transport von Gütern aller Art – darunter auch Nahrungsmittel – von den Grenzen ins Landensinnere nahezu uneingeschränkt aufrechterhalten. Daran hat sich auch durch die Militäraktionen nichts geändert.

Wie bewerten Sie den Abwurf von Lebensmittelpäckchen und Medikamenten durch die US-Luftwaffe? Um welche Medikamente handelt es sich? Wo werden die Hilfsgüter abgeworfen?

Riedler: Wir verstehen die Motive der Amerikaner, die vor allem politischer Natur sind. Es ist allen Beteiligten klar, dass Abwürfe aus der Luft das Versorgungsproblem in Afghanistan nicht lösen können. Als letzte Möglichkeit, Ein-

geschlossene und Abgeschnittene etwa im Winter zu ernähren, haben sie jedoch auch eine humanitäre Bedeutung.

UNICEF-Sprecherin Belmonte befürwortet den Abwurf. Teilen Sie die Kritik an diesem Vorgehen des Vorsitzenden des Bundesverbandes der deutschen entwicklungspolitischen und humanitären NRO, Herrn Hermle, von Ärzten ohne Grenzen in Pakistan oder vom IKRK, das von einer unzulässigen „Vermischung militärischer und humanitärer Aktionen“ spricht, oder von OXFAM und dem DRK, die davor warnen, dass diese Päckchen dazu führen können, dass Menschen in Minenfelder laufen?

Riedler: Die Diskussion über eine Trennung zwischen militärischen und humanitären Maßnahmen wird auch in Deutschland seit längerer Zeit sehr intensiv geführt. Es wäre wünschenswert, wenn diese Diskussion zu einer Klärung der Begriffe und vielleicht sogar zu akzeptierten Verhaltensregeln führen würde, die von den militärischen und nicht-militärischen Akteuren auch befolgt würden.

In welcher Form setzt sich die EU für ein umfangreiches von der UNO koordiniertes Wiederaufbauprogramm ein? Unterstützen Sie den Vorschlag des Vorsitzenden der pakistanischen Menschenrechtskommission, Afrasiab Khattak, nach einem „Marshall-Plan“ für Afghanistan?

Riedler: Es besteht Einvernehmen bei der Gebergemeinschaft, dass wir uns schon bald intensiv um den Wiederaufbau in Afghanistan bemühen müssen. Deutschland als traditioneller Partner Afghanistans wird hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die politischen Rahmenbedingungen stimmen – d.h. dass es ein Mindestmaß an Sicherheit und Stabilität gibt, dass eine anerkannte Regierung in Funktion ist, minimale Verwaltungsstrukturen existieren etc. Wir müssen die Probleme Afghanistans als Gesamtheit betrachten: die humanitäre Notlage, die politische Zerrissenheit und die nahezu totale Zerstörung der Infrastruktur. Nachhaltige Lösungsansätze müssen alle drei Aspekte berücksichtigen. ■

Die Vorschriften zu Strafen und Strafzumessung für den Internationalen Strafgerichtshof und ihre Bedeutung für das nationale Strafrecht

Jens Peglau*

Voraussichtlich im Verlaufe des Jahres 2002 wird die erforderliche Zahl von 60 Ratifikationen erreicht sein, damit das Römische Statut für den Internationalen Strafgerichtshof in Kraft treten kann. Dessen Regelungen werden ergänzt durch die Verfahrens- und Beweisordnung, die – zur Zeit noch ein Entwurf – nach In-Kraft-Treten des Statuts verabschiedet werden soll. Der nachfolgende Beitrag untersucht eventuelle Auswirkungen der Sanktions- und Strafzumessungsvorschriften aus den Regelwerken auf das deutsche Strafrecht.

I. Übersicht

Das am 17. August 1998 auf einer Staatenkonferenz in Rom verabschiedete Statut für den Internationalen Strafgerichtshof¹ sieht in Teil 7 (Art. 77-79) Vorschriften zu den möglichen Strafen, aber kaum Regelungen zur Strafzumessung vor. Diese wurden vielmehr einer weiteren Rechtsquelle des IStGH, nämlich der Verfahrens- und Beweisordnung (Rules of Procedure and Evidence – nachfolgend „RPE“ abgekürzt), vorbehalten.² Auch zu Fragen der vorzeitigen Entlassung (Art. 110) verweist das Statut auf die RPE. Der Entwurf für die Verfahrens- und Beweisordnung wurde von einer Vorbereitungskommission bis zum Sommer 2000 in New York bereits erarbeitet³ und soll von der Staatenversammlung nach In-Kraft-Treten des Statuts verabschiedet werden.⁴

Die Strafzumessungsvorschriften für den IStGH haben unmittelbare Wirkung nur für diesen selbst.⁵ Mittelbar wirken sie aber auch auf die nationalstaatliche Strafzumessung bei der Aburteilung von Delikten nach dem Statut ein. Nach dem Gedanken von Art. 17 des IStGH-Statuts soll nämlich der IStGH nicht tätig werden, wenn eine ausreichende, d.h. einer Verfolgung durch den IStGH vergleichbare, nationale Strafverfolgung sichergestellt ist (Komplementarität). Dies ist dann der Fall, wenn in dem entsprechenden Vertragsstaat materiell vergleichbare Strafnormen existieren, die die Regelungen des IStGH-Statuts abdecken, und der Vertragsstaat nicht unwillig oder unfähig zur Durchführung ernsthafter Ermittlungen und Verfahren ist.⁶ Dem IStGH sind durch Nr. 51 der RPE regelbeispielhaft („inter alia“) Kriterien für die Beurteilung an die Hand gegeben. Nicht ausdrücklich

* Dr. Jens Peglau, RiLG Bochum, war als Referent des Bundesministeriums der Justiz im Dezember 1999 Mitglied der deutschen Delegation bei der „Preparatory Commission for the ICC“.

¹ UN-Doc. PCNICC/1999/Inf3; BGBl. II vom 7. Dezember 2000, S. 1393.

² Art. 77 Abs. 1 lit. a und Art. 78 Abs. 1 des IStGH-Statuts; vgl. zu den RPE auch: Ambos, NJW 2001, S. 405 (407 f.).

³ UN-Doc. PCNICC/2000/Inf3/Add.1.

⁴ Art. 51 des IStGH-Statuts. Das In-Kraft-Treten des Statuts ist von der Ratifizierung durch 60 Vertragsstaaten abhängig (Art. 126 des IStGH-Statuts).

⁵ Vgl.: UN-Dokument: PCNICC/2000/Inf3/Add.1 (Explanatory Note).

⁶ Hermsdörfer, JR 2001, S. 6 (9); ders., DRiZ 2000, S. 70 (71); Fastenrath, JuS 1999, S. 633 (634).

aufgeführt, aber wohl als mögliches ungeschriebenes Merkmal kommt dabei auch die Behandlung vergleichbarer Fälle durch den entsprechenden Nationalstaat in der Vergangenheit in Betracht.⁷

Die Komplementarität der nationalen Strafverfolgung wird zwar nicht bei geringen Abweichungen im Strafmaß zwischen der Rechtsprechung eines nationalen Gerichts und der des IStGH anzunehmen sein (dies würde zweifelsohne zu einer völligen Überlastung des Gerichtshofes führen). Kommt es aber zu eklatanten Abweichungen, so könnte dies unter Umständen den Verdacht eines der in Art. 17 Abs. 2 des IStGH-Statuts genannten Tatbestände nahelegen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn aus der Milde der Sanktion die Absicht hervorgeht, den Straftäter (möglichst) vor Strafverfolgung zu schützen.⁸

Für die Bundesrepublik Deutschland ist die Schaffung eines Völkerstrafgesetzbuches (VStGB) geplant, welches (unter anderem) die Straftatbestände nach dem IStGH-Statut in nationales Recht überträgt. Nach dem bereits veröffentlichten Arbeitsentwurf eines VStGB⁹ ist ein „Allgemeiner Teil“ nur rudimentär vorhanden. Es wird – soweit das VStGB keine Sonderregelungen trifft – auf das Strafgesetzbuch verwiesen. Von der Schaffung eigenständiger Sanktions- und Strafzumessungsvorschriften im VStGB wird abgesehen, so dass zu untersuchen ist, ob die dann anwendbaren §§ 38 ff. StGB dem Regelungsgehalt der IStGH-Statutsvorschriften im Wesentlichen entsprechen, bzw. an welchen Stellen eine „statutsfreundliche“ Auslegung notwendig erscheint.

Nachfolgend sollen daher die für den IStGH maßgeblichen Vorschriften über die Strafen und die Strafzumessung nach dem IStGH-Statut und der RPE dargestellt und erläutert werden. Ferner wird dargestellt, in welchen Bereichen Probleme hinsichtlich der Komplementarität der nationalen Strafverfolgung und der des IStGH auftreten könnten.

II. Die Strafen nach dem IStGH-Statut

Art. 77 des Statuts sieht folgende Strafen vor:

Zeitige Freiheitsstrafe bis zu 30 Jahren (Regelstrafe),

lebenslange Freiheitsstrafe (wenn sie durch die extreme Schwere der Straftat und durch individuelle Umstände in der Person des Straftäters gerechtfertigt erscheint),

Geldstrafe (nur Nebenstrafe, keine selbständige Hauptstrafe).

Die (anfängliche) Strafaussetzung zur Bewährung i.S.v. § 56 StGB kennt das IStGH-Statut nicht. Zunächst einmal sind alle verhängten Freiheitsstrafen vollstreckbar. In Art. 110 des Statuts ist die Möglichkeit einer nachträglichen Herabsetzung der Strafe eröffnet, und zwar im Falle der lebenslangen Freiheitsstrafe auf minimal 25 Jahre, im Falle der zeitigen Freiheitsstrafe auf zwei Drittel der zu verbüßenden Strafe. Allerdings handelt es sich hierbei um eine echte Reduktion der Strafe, nicht um eine Reststrafenaussetzung zur Bewährung (d.h. es gibt keine Bewährungszeit, keine Auflagen oder Weisungen, und auch keinen Widerruf der Reststrafenaussetzung). Auch die Gründe (die im Einzelnen durch Nr. 223 der

RPE näher ausgeführt werden¹⁰) sind nicht nur solche, die § 57 StGB vergleichbar wären (wie z.B. die erfolgte Besserung des Täters, die fehlende Rückfallgefahr oder erfolgte Schadenswiedergutmachung), sondern auch persönliche Umstände, wie die erhebliche Verschlechterung des Gesundheitszustandes etc. (vergleichbar der Regelung in § 455 StPO).

Für die Aburteilung von im Statut aufgeführten Delikten führt dies zu dem Problem, dass ggf. nach deutschem Recht die verhängte Freiheitsstrafe zur Bewährung auszusetzen wäre, was aber die Komplementarität in Frage stellen könnte. Im Rahmen der geltenden Vorschriften kann hier das Ernstnehmen des Regel-Ausnahme-Verhältnisses in § 56 Abs. 2 StGB in gewissem Umfang Abhilfe schaffen. Angesichts der Schwere und Abscheulichkeit der in Frage stehenden Taten dürfte die Verhängung einer Freiheitsstrafe von einem Jahr oder weniger ebenso die Ausnahme sein wie „besondere Umstände“, „nach der Gesamtwürdigung der Tat und Persönlichkeit des Verurteilten“, welche eine Strafaussetzung noch zuließen. Im Übrigen könnten dies aber auch Fälle sein, die der Gerichtshof wegen Geringfügigkeit ohnehin nicht weiter verfolgt (Art. 17 Abs. 1 lit. d) des IStGH-Statuts).

Ferner kann neben einer Freiheitsstrafe Verfall und Einziehung angeordnet werden. Obwohl diese Sanktionen ebenfalls unter der Überschrift des Art. 77 (Applicable Penalties) aufgeführt sind, handelt es sich hierbei wohl der Sache nach – wie im deutschen Recht (§ 11 Abs. 1 Nr. 8 StGB) – um Maßnahmen.

III. Strafzumessung

1. Generell geltende Bestimmungen

In Art. 78 Abs. 1 des Statuts sind als Strafzumessungskriterien regelbeispielhaft („such factors as“) die Schwere der Tat und die individuellen Umstände in der Person des Täters aufgeführt.

Im Hinblick auf die Schwere der Tat wird dem deutschen Richter ein Teil der Arbeit, die der IStGH zu leisten haben wird, abgenommen, wenn in dem geplanten Völkerstrafgesetzbuch entsprechend der bisherigen Strafrechtstradition die Straftatbestände jeweils mit eigenen Strafrahmen versehen werden und nicht – wie dies nach dem IStGH-Statut der Fall ist – alle Strafen für sämtliche Delikte in Betracht kommen.

⁷ Lindenmann, The Rules of Procedure and Evidence on Jurisdiction and Admissibility, in: Fischer/Kreß/Lider (Hrsg.), International and National Prosecution of Crimes under International Law, Berlin 2001, S. 173 (184 f.).

⁸ Broomhall, The International Criminal Court – A Checklist for National Implementation, in: Association International de Droit Penal, ICC Ratification and National Implementary Legislation, 1999, S. 113 (153).

⁹ Der Arbeitsentwurf ist auf der Internetseite des Bundesministeriums der Justiz (www.bmj.bund.de); dort unter: Gesetzgebungsvorhaben etc.) einsehbar. Vgl. ferner: Werte, JZ 2000, S. 755 (756/758) sowie Wirth/Blader, ZRP 2000, S. 144 (146).

¹⁰ Vgl. dazu: Garner, The Rules of Procedure and Evidence on Cooperation and Enforcement, in: Fischer/Kreß/Lider (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 7), S. 423 (439 f.).

Denn hier wird der ISTGH in seiner Rechtsprechung die Tatbestände erst gewichten müssen.¹¹

Im Übrigen verweist das ISTGH-Statut wegen der Strafzumessung auf die Verfahrens- und Beweisregeln. Die entsprechende Vorschrift (Nr. 145 der RPE) ist als Ausgestaltung dieses Rahmens zu sehen. In Nr. 145 Abs. 1 lit. a) Verfahrens- und Beweisordnung wird zunächst das Schuldprinzip als generell zu beachtendes Prinzip festgeschrieben. Der von den UN-*ad-hoc*-Tribunalen für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda oftmals hervorgehobene Vergeltungsgedanke¹² kann daher zukünftig nur insoweit Berücksichtigung finden, als dass die Strafe hierdurch nicht das Maß der Schuld, welches der Täter auf sich geladen hat, übersteigt.¹³ Um das schuldangemessene Strafmaß zu finden, hat das Gericht die in Abs. 1 lit. c) und in Abs. 2 und 3 genannten Umstände (soweit sie vorliegen), die sowohl die Tat als auch den Täter betreffen, zu gewichten. Auszugehen ist bei der Beurteilung der Schuldangemessenheit einer Strafe von der Gesamtheit der verhängten Strafen, also Freiheitsstrafe und Geldstrafe (die Anordnung von Verfall und Einziehung ist hingegen hierbei nicht zu berücksichtigen).

Anders als in § 46 StGB geht Nr. 145 RPE nicht allein von einer Aufzählung von an sich neutralen Umständen aus, die sich im Einzelfall sowohl strafschärfend als auch strafmildernd auswirken können, sondern von drei Kategorien von Zurechnungsfaktoren. Ähnlich wie im deutschen Recht enthält Abs. 1 lit. c) eine neutrale Liste, die lediglich Regelbeispiele aufführt („*inter alia*“). Hier sind u.a. Umstände wie die Höhe des angerichteten Schadens, der Grad des Vorsatzes, das Alter und die Ausbildung des Täters aufgeführt. In Abs. 2 sind dann Umstände aufgeführt, die sich allein strafmildernd bzw. allein strafschärfend auswirken sollen. Grund für diese getrennten Listen war, dass eine Reihe von Staaten (vor allem hinsichtlich der strafschärfenden Umstände) erhebliche Probleme im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz gesehen hätten, wenn diese nicht in einer gesonderten Liste benannt worden wären. Viele forderten gar, dass die Liste der strafschärfenden Umstände abschließend sein sollte.¹⁴ Als Kompromiss wurde eine grundsätzlich abschließende Liste geschaffen, die aber in der letzten Variante auch unbenannte Faktoren zulässt, sofern sie qualitativ den benannten Faktoren vergleichbar sind. Einen weiteren Spielraum eröffnet Abs. 2 dem Gericht ferner auch durch den Verweis auf Abs. 1 („*in addition to the factors mentioned above*“), was nichts anderes bedeutet, als dass auch die dort genannten Umstände und (da bloße Regelbeispiele, s.o.) diese ähnliche Umstände strafschärfend (und natürlich auch strafmildernd) Berücksichtigung finden können.

Strafmildernd soll („*shall*“) das Gericht insbesondere solche Umstände, die zwar nicht zu einem Ausschluss der strafrechtlichen Verantwortlichkeit geführt haben, aber nahe an einem solchen Zustand liegen (z.B. verminderte Schuldfähigkeit) sowie das Nachtatverhalten (insbesondere Schadenswiedergutmachung und Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof) berücksichtigen. Da einige Delegationen die Aufnahme des „Geständnisses“ als Strafmilderungsgrund als bedenklich im Hinblick auf den *nemo-tenetur*-Grundsatz

ansahen, wurde dieser Umstand nicht ausdrücklich aufgenommen. Ein Geständnis kann jedoch ohne weiteres unter dem Gesichtspunkt „*Zusammenarbeit mit dem Gerichtshof*“ strafmildernd berücksichtigt werden.¹⁵

Strafschärfende Umstände sind insbesondere einschlägige Vorstrafen (aber nicht ausschließlich wegen Statusdelikten, sondern auch wegen artverwandter Taten), Amtsmissbrauch, Ausnutzung der Wehrlosigkeit des Opfers, Begehung der Tat mit besonderer Grausamkeit oder unter Schaffung einer Vielzahl von Opfern sowie Diskriminierungsmotivation des Täters i.S.v. Art. 21 Abs. 3 des ISTGH-Statuts.

Probleme im Hinblick auf die Aburteilung von Status-Delikten nach deutschem Strafrecht dürften hier nicht entstehen. Alle in Nr. 145 RPE genannten Strafzumessungsgesichtspunkte lassen sich auch unter § 46 StGB subsumieren, bzw. sind im deutschen Recht gesondert als Strafzumessungsgesichtspunkt geregelt (§§ 21, 46a StGB).

2. Besondere Regelungen für die Verhängung der lebenslangen Freiheitsstrafe

Eine gesonderte Vorschrift für die lebenslange Freiheitsstrafe enthält schließlich Nr. 145 Abs. 3 RPE: Die extreme Schwere der Tat und die individuellen Umstände in der Person des Täters müssen sich in einem der aufgeführten Strafschärfungsgründe manifestieren. Grund für diese Formulierung war, dass einige Delegationen den Bestimmtheitsgrundsatz ohne gesonderte Regelungen in Frage gestellt hätten. Ferner wollten einige Delegationen, in deren Herkunftslandern die lebenslange Freiheitsstrafe nicht existiert, eine Zustimmung zu den Verfahrens- und Beweisregeln sicherstellen, indem festgelegt wurde, dass diese Sanktion nur in denkbar schwersten Fällen Anwendung findet und eine Ausnahme bleibt. Auch bei Abs. 3 gilt allerdings, dass es sich nicht allein um einen Verweis auf Abs. 2, sondern (über den Weiterverweis in dessen Eingangssatz) auch auf Abs. 1 handelt.

3. Vorschriften für die Verhängung der Geldstrafe

Wie bereits erwähnt, ist die alleinige Verhängung einer Geldstrafe im ISTGH-Statut nicht vorgesehen. Die Geldstrafe ist immer Zusatzstrafe. Demnach dürfte eine zukünftige Verurteilung wegen eines Delikts nach dem zu schaffenden Völkerstrafgesetzbuch (s.o.) allein zu einer Geldstrafe, die ja, sofern keine anderweitigen Regelungen getroffen werden, jedenfalls über § 47 Abs. 2 StGB möglich wäre, kaum die Komplementarität wahren. Ob dieser Fall allerdings praktisch jemals relevant wird, erscheint angesichts der Schwere der in Frage stehenden Taten eher unwahrscheinlich. Ferner

¹¹ Triffler-Jennings, Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court, 1. Auflage, Baden-Baden 1999, Art. 78 Rdnr. 10.

¹² Vgl.: Ambos/Steiner, JuS 2001, S. 9 (12).

¹³ Vgl.: Peglau, Penalties and the Determination of the Sentence in the Rules of Procedure and Evidence, in: Fischer/Kreß/Lüder (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 7), S. 141 (147).

¹⁴ Peglau, a.a.O. (Fn. 13), S. 146.

¹⁵ Peglau, a.a.O. (Fn. 13), S. 148.

ist wohl eine Bestrafung in den Fällen, in denen der Gerichtshof die Tat wegen Geringfügigkeit nicht verfolgt (Art. 17 Abs. 1 lit. d) des ISTGH-Statuts), allein durch eine Geldstrafe möglich.

Der Sache nach handelt es sich bei den Vorschriften zur Geldstrafe (Nr. 146 RPE) um eine besondere Vorschrift zur Spezialprävention. Wesentliche Gesichtspunkte, die zur Verhängung einer Geldstrafe führen können, sind, ob die (bloße) Inhaftierung eine hinreichende Bestrafung ist, und ob (bzw. inwieweit) die Tat von dem Willen der persönlichen Bereicherung getragen war. Der so motivierte Täter soll dort getroffen werden, wo es ihm am meisten schmerzt, nämlich an seinem Geldbeutel. Auf die komplizierten Obergrenzen, die Ergebnis eines schwierigen Kompromisses waren,¹⁶ soll hier nicht näher eingegangen werden, da sie für die Strafzumessung nach dem StGB irrelevant sind. Bedauerlicherweise wurde das u.a. von Spanien vorgeschlagene Tagessatzsystem nur als Berechnungsmodalität für die Geldstrafe, nicht aber als automatisiertes Ersatzsanktionssystem (im deutschen Recht vergleichbar § 43 StGB) übernommen. Der Gerichtshof hat die Wahl, ob er eine Geldstrafe als Geldsumme verhängt oder als Tagessätze in bestimmter Höhe. Irgendwie geartete Konsequenzen hat die Entscheidung für die eine oder andere Berechnungsweise aber nicht.

In beiden Fällen ist im Hinblick auf die Nichtzahlung der Geldstrafe Folgendes vorgesehen: Der Angeklagte, der zu einer Geldstrafe verurteilt wird, ist dahingehend zu belehren, dass die Nichtzahlung der Geldstrafe zu einer Haftzeitverlängerung führen kann. Zahlt er fortgesetzt und vorsätzlich dennoch nicht, und führt eine Vollstreckung nicht zu einer Befriedigung, kann nachträglich eine Zusatzstrafe in Form einer zusätzlichen Zeit der Freiheitsentziehung (zur ohnehin verhängten Haftstrafe) ausgesprochen werden, wobei bei der Bemessung des zusätzlichen Haftzeitraums die Höhe der Geldstrafe zu berücksichtigen ist. Die Zusatzstrafe darf ein Viertel des Zeitraums der Freiheitsstrafe und fünf Jahre (bei Freiheitsstrafen von 20 Jahren oder mehr) nicht überschreiten. Zusatzstrafe und ursprüngliche Freiheitsstrafe dürfen, wegen der zeitlichen Höchstgrenzen im Statut, zusammen 30 Jahre nicht übersteigen. Bei lebenslanger Freiheitsstrafe scheidet die Verhängung einer Zusatzstrafe ganz aus. Dies führt dazu, dass bei Verhängung einer Freiheitsstrafe von 30 Jahren oder einer lebenslangen Freiheitsstrafe keine Druckmittel zur Eintreibung einer gleichzeitig verhängten Geldstrafe bestehen, was aber wohl im Hinblick auf die Obergrenzen des Art. 77 ISTGH-Statut unvermeidbar ist.

Im Hinblick auf die Komplementarität ist hier vor allem an den Gebrauch der Möglichkeiten der §§ 52 Abs. 4, 41 StGB in den oben genannten geeigneten Fällen (die Voraussetzungen nach § 41 StGB und nach Nr. 146 RPE decken sich weitgehend) zu denken.

Auch im Hinblick auf die Geldstrafe dürften Schwierigkeiten bei der Verfolgung durch deutsche Gerichte im Verhältnis zur Strafverfolgung durch den ISTGH nicht zu erwarten sein, sofern die Geldstrafe im Rahmen der §§ 52 IV, 41 StGB neben einer Freiheitsstrafe verhängt wird. Auch die Ersatz-

sanktion (Ersatzfreiheitsstrafe gem. § 43 StGB, bemessen nach der Zahl der Tagessätze) entspricht dem Gedanken der Regelungen in Nr. 146 RPE, einer an der Strafhöhe orientierten Zusatzfreiheitsstrafe.

IV. Strafrechtsaussetzung zur Bewährung

Wie bereits oben (II.) erwähnt, ist nach dem Statut eine vorzeitige Entlassung nach zwei Dritteln der verbüßten Strafe, im Falle der lebenslangen Freiheitsstrafe frühestens nach 25 Jahren, möglich. Die Zwei-Drittel-Grenze entspricht § 57 Abs. 1 StGB. Insoweit ergeben sich also keine Probleme. Auch die geringere Mindestverbüßungszeit bei der lebenslangen Freiheitsstrafe (nach § 58a Abs. 1 Nr. 1 StGB: 15 Jahre) dürfte letztendlich unproblematisch sein, da gerade bei den hier in Frage stehenden Taten häufig die besondere Schwere der Schuld eine längere Verbüßungsdauer notwendig erscheinen lassen wird (§ 57a Abs. 1 Nr. 2 StGB). Die Möglichkeit der Halbstrafenaussetzung bei zeitiger Freiheitsstrafe (§ 57 Abs. 2 StGB) wird letztendlich auch nicht zu Konflikten mit dem Statut führen, da wohl Taten, die unter § 57 Abs. 2 Nr. 1 StGB subsumierbar sind, unter die bereits erwähnte Geringfügigkeitsschwelle fallen dürften, und besondere Umstände i.S.v. § 57 Abs. 2 Nr. 2 StGB bei den in Frage stehenden Delikten eher selten anzutreffen sein werden.

V. Komplementarität und weitere Sanktionen nach dem StGB

Dem Statut und den RPE sind schließlich auch die Möglichkeiten der Verhängung einer Verwarnung mit Strafvorbehalt (§ 59 StGB) und des Absehens von Strafe (z.B. § 60 StGB) unbekannt. Angesichts der in Frage stehenden Delikte dürften diese aber auch nur in extremen Ausnahmefällen in Betracht kommen. Dann wird aufgrund der bereits erwähnten Geringfügigkeitsklausel aber auch kaum die Komplementarität in Frage gestellt sein.

V. Folgerungen

Die Strafen und Strafzumessungsvorschriften nach dem StGB decken sich weitgehend mit denen nach dem ISTGH-Statut und den RPE. Die Komplementarität der Strafverfolgung nach deutschem Strafrecht mit der durch den ISTGH ist grundsätzlich gewahrt. Allerdings ist bei der Verhängung einer Sanktion unterhalb einer vollstreckbaren Freiheitsstrafe besonders sorgfältig zu prüfen, ob hier wirklich ein Fall vorliegt, den der ISTGH wegen Geringfügigkeit nicht annehmen würde, da ansonsten die Komplementarität in Frage gestellt werden könnte. Auch ist das Augenmerk darauf zu richten, dass nicht durch eine Kumulation verschiedener Abweichungen gegenüber dem Statut die Komplementarität im Einzelfall in Frage gestellt wird (z.B.: zeitige Freiheitsstrafe von maximal 15 Jahren statt 30 Jahren und nachfolgende Halbstrafenaussetzung nach § 57 Abs. 2 Nr. 2 StGB statt Aussetzung erst nach zwei Dritteln der Verbüßungszeit).

¹⁶ Vgl. dazu: Peglau, a.a.O. (Fn. 13), S. 151 f.

Vorbemerkung der Redaktion:

Bei den nachfolgenden Beiträgen handelt es sich um Reden, die *Hans-Peter Kaul* und *Klaus Kinkel* anlässlich der Vorstellung des Buches „International and National Prosecution of Crimes Under International Law – Current Developments“ in Berlin am 15. Oktober 2001 machten. Es wird herausgegeben von *Horst Fischer*, *Claus Krefß* und *Sascha Rolf Lüder*. Für die freundliche Überlassung der Manuskripte bedanken wir uns herzlich.

Die Entwicklung des Völkerstrafrechts: Auf dem Weg zur Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen?

Hans-Peter Kaul*

Meine Damen und Herren,

es freut mich, dass ich wie Herr Bundesminister a.D. *Dr. Kinkel* zu dieser Veranstaltung beitragen darf, allerdings aus anderer Perspektive, aus der Sicht des Völkerrechtlers, der seit Jahren mit der Entwicklung des Völkerstrafrechts und der internationalen Strafgerichtsbarkeit befasst ist.

Lassen Sie mich am Anfang dieser Buchvorstellung zunächst einen einfachen, aber absolut fundamentalen Sachverhalt in Erinnerung rufen. Er betrifft eine Grundtatsache, welche in unserem oft so hektischen und verwirrenden Alltag, mit einander sich jagenden Meldungen und Meinungen, viele laut, auch widersprüchlich, manche sogar zynisch, oft von dieser Scheinwirklichkeit verdeckt wird oder aus sonstigen Gründen vergessen werden kann. Es ist jedoch eine offenkundige Tatsache:

Auch die Reaktionen auf die enormen Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die am 11. September in New York begangen wurden, bestätigen dies: Es gibt weltweit weiterhin ein dringendes Verlangen, ja geradezu einen Hunger nach mehr internationaler Gerechtigkeit. Immer mehr Menschen in allen Ländern sind sich in dem Wunsch einig, das schwerste Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes betreffen: nämlich Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen, nicht straflos bleiben dürfen – und zwar ohne Rücksicht darauf, welche Nationalität, welchen Rang die Verantwortlichen haben und im Namen welcher Ideologie diese Verbrechen begangen wurden.

Von diesem Anliegen, von diesen Fragen, davon handelt letztlich das Buch, welches heute hier präsentiert wird.

Bei meinen Anmerkungen möchte ich drei Fragen ansprechen, wenigstens summarisch:

Erstens: Trifft es zu, dass wir uns auf dem Weg zur Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen befinden? Mit anderen Worten: Gibt es auch im internationalen Bereich eine Zunahme der „Rule of Law“, wie wir sie national, im innerstaatlichen Bereich, in rechtsstaatlichen Normen und Verfahren kennen und so schätzen?

Zweitens: Soweit dies für das Völkerstrafrecht zutreffen sollte: Welches sind dann die maßgeblichen Triebkräfte, die diese Entwicklung fördern und vorantreiben?

Und drittens schließlich: Was ist zu tun, damit der künftige Internationale Strafgerichtshof – ein Vorhaben, auf dem die Hoffnungen so vieler Menschen ruhen – tatsächlich bald errichtet werden kann?

Zur ersten Frage:

Wie steht es also derzeit mit der Herrschaft des Rechtes in den internationalen Beziehungen?

Nicht allen in Deutschland ist bewusst, dass unser Grundgesetz – auch als Lehre aus der Vergangenheit – von einer betont freundlichen Haltung gegenüber dem Völkerrecht geprägt ist. Dies kommt besonders in Artikel 25 unserer Verfassung zum Ausdruck, wonach die allgemeinen Regeln des Völkerrechts als Bundesrecht den Gesetzen vorgehen und Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner unseres Staates erzeugen. Alle Bundesregierungen seit 1949, von *Konrad Adenauer* bis zur jetzigen Regierung, haben sich kontinuierlich für die Stärkung des Völkerrechts und seiner Rolle in den internationalen Beziehungen eingesetzt. So heißt es auch in der Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 unter anderem wörtlich: „(...) Die Bundesregierung wird sich von der Verpflichtung zur weiteren (...) Verrechtlichung der internationalen Beziehungen (...) und zur weltweiten Einhaltung der Menschenrechte leiten lassen.“

Wie weit sind wir nun gekommen mit der Herrschaft des Rechts in den internationalen Beziehungen?

Das ist offenbar eine riesige, fundamentale Frage, mit vielen, vielen Facetten. Wenn wie hier eine sehr kurze Antwort nötig ist, dann muss sie wohl lauten: Sehr weit sind wir noch nicht, trotz vieler guter Ansätze, trotz mancher ermutigender Tendenzen. Denn es gibt offenbar weiterhin starke Gegenkräfte, die einer zunehmenden Verrechtlichung der internationalen Beziehungen entgegenwirken. Sie sind bekannt: vor allem das Souveränitätsdogma und damit verbundenes Denken,

* Hans-Peter Kaul ist Leiter des Völkerrechtsreferats des Auswärtigen Amts.

Tendenzen zu so genanntem Unilateralismus, Bilateralismus oder auch starker Nationalismus, ganz allgemein ein Bestreben mancher Staaten, Beschränkungen der eigenen Handlungsfreiheit durch rechtliche Verpflichtungen möglichst zu vermeiden.

Soweit also das allgemeine Bild, jedenfalls in der hier gebotenen Vereinfachung.

Wie aber ist nun zu erklären, dass ein bestimmter Bereich des Völkerrechts, das Völkerstrafrecht, im letzten Jahrzehnt dennoch eine dynamische Fortentwicklung erlebt hat, mit geradezu dramatischen, bis dahin nicht für möglich gehaltenen Fortschritten? Und:

Was sind – und hier bin ich bei meiner zweiten Frage – die Triebkräfte hinter dieser Entwicklung?

Im Rückblick wird deutlich: Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes haben wir miterlebt, dass sich immer stärker ein weltweites Problembewusstsein, ja Einvernehmen ergab, dass Menschenwürde und Menschenrechte gegen schwerste Verletzungen, gegen Völkermord, Verbrechen gegen die Menschlichkeit und Kriegsverbrechen besser geschützt werden müssen. Auf dieser Grundlage wurden und werden weiterhin insbesondere drei Kräfte wirksam, welche die Entwicklung des Völkerrechts vorantreiben. Ich meine damit:

Erstens: Die Pionierrolle, andauernde Pionierrolle der beiden *Ad-hoc*-Tribunale, die nach den Menschenrechtskatastrophen im ehemaligen Jugoslawien wie in Ruanda errichtet wurden.

Zweitens: Damit verbunden, eine zunehmende Bereitschaft nationaler Strafrechtssysteme, in Übereinstimmung mit dem Weltrechtsprinzip die Verfolgung schwerster Verbrechen auch dann zu übernehmen, wenn diese nicht auf dem eigenen Staatsgebiet oder von eigenen Staatsbürgern begangen wurden und auch sonst ein Anknüpfungspunkt fehlt. Als Beispiel aus Deutschland erwähne ich nur die jüngste Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs vom 21. Februar 2001 zu Völkermord und Kriegsverbrechen. Es ist auch wenig bekannt, dass das Bundeskriminalamt seinerseits bereits eine große Zahl von Ermittlungsverfahren wegen Völkermord betrieben hat. Bekanntere Beispiele aus dem internationalen Bereich sind auch der Fall *Pinochet* und die jüngsten Verfahren in Belgien und in der Schweiz.

Dritte Triebkraft und zugleich ein besonders machtvoller Faktor: Eine große, nachhaltige Katalysatorwirkung für das Völkerrecht und das Völkerstrafrecht im Besonderen geht weiterhin vom Römischen Statut für den Internationalen Strafgerichtshof aus, welches im Juli 1998 in Rom verabschiedet wurde.

Wie Sie wissen, soll dieser Gerichtshof Völkermord, schwere Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwere Kriegsverbrechen ahnden, falls davon betroffene Staaten zu einer Strafverfolgung nicht bereit oder fähig sind. Derzeit haben wir 43 von 60 erforderlichen Ratifikationen, damit der Strafgerichtshof errichtet werden kann. Ich werde auf dieses

Vorhaben noch einmal kurz zurückkommen, auch deshalb, weil wir uns derzeit in einer besonders heiklen Phase, einem besonders kritischen und schwierigen Abschnitt der allmählichen Schaffung dieses neuen Weltstrafgerichts befinden.

Ad-hoc-Tribunale, Tätigkeit der nationalen Strafrechtssysteme zu internationalen Verbrechen, Strafgerichtshofvorhaben – das sind die völkerrechtlichen, völkerstrafrechtlichen Themenfelder, welche das heute vorgestellte Werk so aktuell, so umfassend und kompetent abdeckt. Derzeit gibt es wohl kein vergleichbares Werk, auch nicht im Ausland, das hier mithalten kann.

Lassen Sie mich jetzt noch eine vierte Triebkraft eigener Art erwähnen: Ich meine damit deutsche Wissenschaftler, welche mit Engagement, Gespür und Weitblick die aktuellen Entwicklungen des Völkerrechts verfolgen. Deutsche Wissenschaftler, die der Auffassung sind, dass es Deutschland wegen seiner anerkannten Position im Völkerrecht und seiner führenden Rolle bei dem Strafgerichtshofvorhaben gut ansteht, auch auf die internationale Diskussion mit einem wissenschaftlichen Werk wie dem heute hier vorgestellten Einfluss zu nehmen. Deutsche Wissenschaftler, die diese Einsicht als Herausgeber tatkräftig umsetzen:

Ich spreche natürlich von *Horst Fischer*, *Claus Krefß* und *Sascha Lüder*.

Und es ist auch passend, dass ein Werk mit einer solchen internationalen Ausstrahlung in einer weltoffenen Stadt wie Berlin, beim Berlin Verlag Arno Spitz erscheint und hier Unter den Linden, in diesem schönen Rahmen, vorgestellt wird.

Meine Damen und Herren,
Hand aufs Herz: Vielleicht hat sich der eine oder andere von Ihnen gefragt: So viel Aufwand für ein einziges Buch – warum? Die Antwort ist: Es ist wirklich ein ungewöhnliches Werk. Denn:

Erstens passiert es nicht alle Tage, dass ein völkerrechtliches Buch von dieser Bedeutung von deutschen Herausgebern sofort in Englisch herausgebracht wird, um so auch Wissenschaftler und Fachpublikum in der ganzen Welt anzusprechen und zu erreichen!

Es passiert zweitens ebenfalls nicht alle Tage, dass es deutschen Herausgebern dank ihrer internationalen Kontakte gelingt, ein so hochkarätiges internationales Autorenkollektiv unter einen Hut zu bringen, nicht nur aus europäischen Nachbarstaaten, sondern bis hin zu Experten aus Australien, Argentinien und Kanada.

Es passiert nicht alle Tage, dass ein deutsches Publikationsvorhaben mit internationaler Ausstrahlung konkurrierenden Publikationsvorhaben in den USA, in Italien, in Großbritannien in einem edlen Wettstreit den Rang abläuft, als Nummer Eins erscheint, sozusagen als Goldmedaille.

Dem heute vorgestellten Buch wünsche ich jedenfalls, dass es über die internationale Beachtung hinaus, die es bereits

gefunden hat, auch von allen deutschen Universitäten und völkerrechtlichen Instituten erworben wird.

An dieser Stelle möchte ich – als eine Art Zwischenruf(1) – etwas ansprechen, was uns alle mit großer Sorge erfüllen sollte: An deutschen Universitäten gibt es anscheinend immer weniger oder gar kein Geld mehr für die fortlaufende Anschaffung völkerrechtlicher Werke und Zeitschriften. Wohin man kommt, mit wem man auch spricht, mit Professoren, Assistenten und Studenten, sei es an der Humboldt-Universität, in Leipzig, Köln, Freiburg oder sonstwo – überall das gleiche, traurige Lied: Titel für Bücher und Zeitschriften werden drastisch gekürzt, ganze Bibliotheken werden auf dem Stand von gestern oder vorgestern eingefroren. Und das in einer Zeit, in der der allgemeine Wohlstand in Deutschland groß ist wie nie zuvor, jedes Jahr weiter wächst und in der die deutsche Völkerrechtswissenschaft an sich international weiterhin einen exzellenten Ruf hat, jedenfalls bisher noch. Wie aber soll man künftig mit Oxford, Yale, Harvard oder auch der New York University Schritt halten, wenn nicht einmal mehr die wichtigsten Neuerscheinungen gekauft werden können?

Hier stimmt etwas nicht, so kann es auf Dauer nicht weitergehen. Hier ist auch die Politik, sind die Kultus- und Wissenschaftsminister gefordert, hier muss wirklich etwas passieren.

Zum Schluss möchte ich noch einmal auf das Strafgerichtshofvorhaben zurückkommen. Es hat sich allmählich herumgesprochen, dass Deutschland bei dem Prozess der Errichtung des künftigen Internationalen Strafgerichtshofs weiterhin eine führende Rolle spielt – wie vor der Rom-Konferenz, in Rom und seither.

Dies wurde vor allem möglich durch ein – aus meiner Sicht – überaus erfreuliches Maß an politischer Unterstützung für das Strafgerichtshofvorhaben durch alle, buchstäblich alle Parteien im Deutschen Bundestag, ebenso die letzte Bundesregierung wie auch die Regierung von Bundeskanzler Schröder und Bundesminister Fischer. Dies war und ist für die deutsche Delegation, meist durchweg jüngere, hochkompetente Juristen und Juristinnen, Völkerrechtler von den besten Universitäten unseres Landes immer wieder ein starker Rückhalt und eine große Ermutigung. Ich nehme an, dass dies die heute anwesenden Mitglieder der deutschen Strafgerichtshofdelegation genauso empfinden, von denen – ich darf dies es passant erwähnen – nicht weniger als zehn zu dem heute vorgestellten Werk beigetragen haben: nämlich Kai Ambos, Frank Jarasch, Claus Kreß, Jan MacLean, Jens Peglau, Wiebke Rückert, Birte Timm, Steffen Wirth und Georg Witschel.

Letzte Frage:

Was also ist noch zu tun, damit der Internationale Strafgerichtshof im nächsten Jahr tatsächlich in Den Haag errichtet wird und seine Arbeit aufnehmen kann?

Ich fasse das jetzt sehr knapp zusammen. Aus meiner Sicht gibt es im Wesentlichen vier Hauptaufgaben, die alle gleich-

zeitig – ich betone: gleichzeitig – in den nächsten ein bis zwei Jahren erledigt werden müssen.

1. Wir müssen die Arbeit der VN-Vorbereitungskommission in New York wie auch die erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen in Den Haag spätestens nächstes Jahr abschließen – und zwar planmäßig und ordentlich, nicht in chaotischer Improvisation, sondern nach einem sorgfältig durchdachten Gesamtplan, mit einem abgestuften Kalender, damit ein solch komplexer Vorgang wie der Aufbau einer neuen internationalen Gerichtsorganisation tatsächlich gelingen kann. Wir brauchen also einen Plan, aus dem die personelle und materielle Ausstattung sowie die Funktionsweise des künftigen Strafgerichtshofs ersichtlich werden, dazu alle Regeln, die für seinen Aufwuchs und sein Funktionieren erforderlich sind (z.B. die Regeln für die Einstellung von Personal oder für Beschaffungsmaßnahmen, aber auch für die ermittelnde und gerichtliche Tätigkeit).

2. Wir müssen über die bereits erreichten Ratifikationen durch 43 Staaten hinaus möglichst viele weitere Ratifikationen erreichen, nicht nur die erforderlichen 60, sondern möglichst 80 oder 100, damit der Gerichtshof von Anfang an auf einer weltweit anerkannten, breiten Legitimationsgrundlage steht.

3. Dritter, besonders wichtiger und aktueller Punkt: Wir müssen weiterhin nicht nur das Vertragswerk von Rom und seine Integrität wahren, sondern wir müssen jetzt vor allem auch den Ratifikationsprozess durch die Staatengemeinschaft schützen. Im Klartext heißt dies: Vor allem die Staaten der Europäischen Union müssen die aktiven Bekämpfungsmaßnahmen und drohenden Sanktionen für Vertragsparteien des Römischen Statutes zurückweisen, auf die Senator Helms und andere gerichtshoffeindliche Kreise in den USA die amerikanische Regierung festlegen wollen.

4. Die vierte Aufgabe betrifft eine Hausaufgabe besonderer Art, die Deutschland selbst erledigen muss, von der die deutsche Öffentlichkeit aber bisher nicht genug weiß. Wir, das heißt Deutschland muss sich selbst in die Lage versetzen, gegebenenfalls bereits im nächsten Jahr (also 2002/2003) den auf uns entfallenden Stellenanteil am Strafgerichtshof (ca. 20 %) mit qualifiziertem Personal zu besetzen. Wir können etwa ein Fünftel des Personals des Gerichtshofs für die deutsche Seite beanspruchen, da wir wegen Fehlens der USA und Japans bis auf weiteres größter Beitragszahler sein werden (ca. 22 bis 25 % des Budgets). Das macht also bei 100, 200, 300 Bediensteten des Strafgerichtshofs usw. bereits 20, 40, 60 qualifizierte deutsche internationale Justizbedienstete aus, die Deutschland stellen muss. Aber 20, 40, 60 deutsche Juristen und internationale Beamte, die – genauso wie die deutschen Autoren in diesem Buch – so gut Englisch sprechen und schreiben, dass sie wirksam am Gerichtshof arbeiten können, die müssen wir erst einmal finden.

Meine Damen und Herren,

es ist also noch viel, eine Riesensmenge unterschiedlicher Arbeiten zu erledigen. Alles ist komplex, alles ist schwierig. Nichts geht von allein. Alles muss von den Kräften, die das Strafgerichtshofvorhaben so weit gebracht haben, angepackt und bewältigt werden.

Aber ich meine, dass wir zuversichtlich sein können, weil wir wissen:

Wenn auch in kleinen, mühseligen Schritten, so kommen wir doch voran, auf dem Weg einer stärkeren Herrschaft des Rechts, auch in den internationalen Beziehungen.

Die Uhr kann auch nicht mehr zurückgedreht werden. Die im jetzigen Völkerstrafrecht verankerten rechtlichen, moralischen und politischen Prinzipien, sie werden ihre Dynamik entfalten. Und wir werden es erleben:

Durchsetzung des internationalen Strafrechts

Klaus Kinkel*

Ich freue mich, heute bei dieser Buchbesprechung zu Ihnen zu sprechen und bei dieser Gelegenheit etliche bekannte Gesichter wieder zu sehen – wie etwa Herrn Kaul, den ich natürlich als einen der „Völkerrechtspäpste“ aus meinen Zeiten beim AA noch gut kenne. Bekannte Gesichter, mit denen mich vor allem ein Anliegen verbindet: der gemeinsame Kampf für die Belange der internationalen Strafgerichtsbarkeit.

Dieses Thema ist mir seit langem, schon aus meiner Zeit im Bundesjustizministerium, ein großes Anliegen. Die Statuten von Rom zur Gründung des ISIGH wurden während meiner Zeit als Außenminister unterzeichnet. Bei den Verhandlungen durfte ich mitwirken. Aber leider steht der Ständige Internationale Gerichtshof immer noch nur in den Statuten – und nicht tatsächlich schon arbeitsbereit auf einer niederländischen Wiese. In Den Haag hat man zwar schon mit den Bauarbeiten begonnen. Aber noch immer fehlen mehr als 30 Staaten, die ratifizieren müssen, bis das Statut von Rom in Kraft treten und die Arbeit des Gerichtshofes wirklich beginnen kann.

Für einige Zeit war es leider recht ruhig geworden um die Bemühungen voranzukommen. Für meine Begriffe etwas zu ruhig – auch was die deutschen Bemühungen anging, ich will das hier nicht verschweigen. Dann kamen die Erfolge des Jugoslawien-Tribunals, mit *Krstic* und vor allem *Milosevic*.

Das brachte das Thema internationale Strafgerichtsbarkeit wieder ins öffentliche – und damit zwangsläufig auch ins politische – Interesse zurück. Und zeigte einerseits die Bedeutung, andererseits aber auch die Unzulänglichkeit der gegenwärtigen Situation. Die beiden existierenden Tribunale für Ruanda und für Jugoslawien wurden nachträglich eingerichtet. Damit setzten sie sich zwangsläufig der Kritik aus, willkürlich und selektiv zu sein und gefährden ihre Akzeptanz und Durchschlagskraft. Exemplarisch zeigt dies der Fall *Milosevic*. Dieser mutmaßliche vielfache Kriegsverbrecher versucht, sich als Opfer einer Siegerjustiz darzustellen. Er

Der Tag ist nahe, an dem der Internationale Strafgerichtshof in Den Haag eröffnet wird.

Auch hier gilt das Motto der deutschen Strafgerichtshofsdelegation, mit dem wir in den letzten fünf Jahren besonders dann, wenn es sehr schwierig wurde, andere Delegationen – wie auch uns selbst(!) – immer wieder ermutigt haben:

„Nichts ist stärker als eine Idee, deren Zeit gekommen ist.“

Ich danke Ihnen.

behauptet die Unzuständigkeit des Tribunals, bezeichnet seine Verhaftung als völkerrechtswidrig. Damit stehen plötzlich Zuständigkeitsfragen in Den Haag im Mittelpunkt. Die eigentlichen Verbrechen drohen – zumindest zunächst – im juristischen Hickhack unterzugehen. Das kann nicht Sinn der Sache sein. Das internationale Strafrecht soll auch eine Abschreckungswirkung entfalten und den gegenwärtigen und den zukünftigen Kriegsverbrechern dieser Welt den Schlaf rauben. Dazu ist auch eine **zeitnahe** Bestrafung der Taten nötig. Eine Bestrafung, die erst dann erfolgt, wenn die Weltöffentlichkeit die Kriegsverbrechen schon weitgehend vergessen hat, ist **uneffektiv**. Sie erfüllt zwar den Sanktionscharakter des Strafrechts. Eine Präventionswirkung im gewünschten Maße entfaltet sie aber nicht. Deshalb brauchen wir den Ständigen Internationalen Strafgerichtshof. Nur er wird in der Lage sein, unabhängig und schnell zu reagieren. Nur er wird nicht zeitlich und regional beschränkt sein.

Neue Aktualität hat das Thema internationale Strafgerichtsbarkeit durch die schrecklichen Ereignisse vom 11. September erlangt. Der internationale Terrorismus ist in eine neue Eskalationsstufe eingetreten – eine neue Dimension der eingesetzten Gewaltmittel, der Menschenverachtung, der Bedrohlichkeit und nicht zuletzt der internationalen Verwicklung. Der Terror wurde globalisiert. Die Anschläge von New York und Washington waren Anschläge auf die gesamte freie Welt. Sie schreiben förmlich nach einer internationalen Antwort. Das Völkerrecht gibt – wenn die Voraussetzungen vorliegen – die Grundlage für amerikanische Gegenschläge und – über den Bündnisfall – internationale Unterstützung. Natürlich unter dem Gebot der Verhältnismäßigkeit.

Es wäre schön, aber wohl leider unrealistisch, von den USA nach all dem Schrecklichen jetzt zu erwarten, die Urheber vor ein internationales Gericht zu stellen, wenn sie ihrer habhaft werden. Die Amerikaner werden sich die konkrete Bestrafung der Attentäter und Drahtzieher des 11. September nicht nehmen lassen. Die USA haben zunächst alles daran gesetzt, eine breite internationale Koalition gegen den Terrorismus zu schmieden – ein guter Ansatz. Jetzt laufen die Militäraktionen in Afghanistan. Aber auf mittlere und längere Sicht wird das allein im Kampf gegen den internationalen

* Dr. Klaus Kinkel, Bundesminister a.D., ist Stellv. Vorsitzender der F.D.P.-Bundestagsfraktion. Zum Anlass seiner hier abgedruckten Rede s. die Vorbemerkung der Redaktion vor dem Beitrag H.-P. Kauls.

Terrorismus nicht reichen. Wir brauchen eine Strategie, um den Nährboden, auf dem gewaltbereiter Fundamentalismus und Terrorismus wachsen, auszutrocknen. Eine Strategie, in der neben Maßnahmen zur Verbesserung der inneren und äußeren Sicherheit vor allem die Armutsbekämpfung, internationale Bemühungen um die Lösung von sogenannten „Regionalkonflikten“ und vermehrte Anstrengungen um einen interkulturellen Dialog eine wichtige Rolle spielen müssen.

Wir brauchen eine Strategie, in der wir weltweit auf das internationale Strafrecht setzen. Der Straftaten-Katalog des Statuts von Rom ist noch eng. Aber man wird darüber nachdenken müssen, wie man Akte des internationalen Terrorismus hier einbauen kann. Denn dem Völkerrecht kommt bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus eine wichtige Rolle zu. Gerade dem internationalen Strafrecht. Diese Erkenntnis wird sich international durchsetzen, wenn sich die gegenwärtige Aufregung etwas gelegt hat, da bin ich ganz sicher. Vielleicht – oder besser hoffentlich – auch in den USA. Dass die Amerikaner jetzt Teile ihrer Schulden bei den Vereinten Nationen beglichen haben und die Organisation damit wieder handlungsfähig gemacht wird, war ein wichtiger Schritt. Den Vereinten Nationen werden angesichts der Veränderungen der Weltpolitik eine wichtigere Rolle zukommen – deshalb war die Verleihung des Friedensnobelpreises an die Vereinten Nationen und Generalsekretär *Kofi Annan* ein wichtiges Signal. Aber die Amerikaner haben bekanntlich das Statut von Rom nicht ratifiziert. Und aus den USA mehren sich die Anzeichen, dass sich die US-Position ausgerechnet nach dem 11. September wieder verhärtet. Nicht nur, dass die Amerikaner dem Statut selbst nicht beitreten wollen. Nein, die amerikanische Regierung hat Ende September angekündigt, sie wolle einen Gesetzesvorstoß des Kongresses unterstützen, wonach Staaten, die dem Gerichtshof beitreten, bestraft werden sollen.

Dieser Frontalangriff auf den internationalen Strafgerichtshof wäre wirklich ein schlimmer Rückschritt für das internationale Strafgericht. Ein vollkommen unverständlicher Schritt Washingtons – und das müssen wir unseren amerikanischen Freunden bei aller berechtigten transatlantischen Solidarität auch deutlich und klar so sagen! Denn gerade die

Vorkommnisse in New York zeigen doch, dass die zivilisierte Welt nationale Partikularinteressen künftig stärker zurückstellen muss.

Wir leben im Zeitalter der Globalisierung, die Welt rückt immer enger zusammen. Leider gilt das nicht nur für Mobilität, Bildung, Kommunikation und Handelsaustausch, sondern eben auch für Sicherheitsbedrohungen. Fast alles, was auf dieser Welt geschieht, hat Auswirkungen auch in anderen Staaten und Erdteilen. Es gibt keine „Regionalkonflikte“ im eigentlichen Sinne des Wortes mehr. Nicht nur die Wirtschaftskräfte, sondern auch die internationale Kriminalität und der internationale Terrorismus nutzen die Bedingungen der Globalisierung, um weltweit und möglichst weitgehend ohne Behinderungen schalten und walten zu können. Wir können da nur erfolgreich entgegenhalten, wenn auch die Rechtsverfolgung international nachzieht. Der internationale Strafgerichtshof wird dazu beitragen.

Denn auch im 21. Jahrhundert sind die fundamentalen Werte unserer freiheitlich demokratischen Gesellschaft weiter in Gefahr. Wir müssen alles tun, um sie zu sichern und gewisse moralische Grundwerte weltweit durchzusetzen. Um das nochmals klarzustellen, nicht europäische Werte sollen anderen Staaten aufgezwungen werden. Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Aggression, Völkermord und Kriegsverbrechen sind Grundwerte, die in allen Kulturen und Religionen dieser Welt geächtet sind.

Das Buch „International and National Prosecution of Crimes Under International Law“ ist nicht nur eine ausgezeichnete Zusammenfassung der Diskussion über Um- und Durchsetzbarkeit des internationalen Strafrechts, wie sie sich in der Gegenwart darstellt. Es enthält auch wichtige wissenschaftliche Vorschläge und Analysen zum Fortgang dieser Diskussion. Und macht leider erneut eindringlich klar, dass zu einer wirklichen globalen Durchsetzung des internationalen Strafrechts noch ein weiter Weg zurückzulegen ist.

Ich hoffe sehr, dass dieses Buch dazu beiträgt, den Gang der Dinge etwas zu beschleunigen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Der Nahostkonflikt als Problem des Völkerrechts

Ludwig Watzal*

I. Einführung

An keinem internationalen Konflikt lassen sich die Relevanz, das Versagen, aber auch die Missachtung des Völkerrechts – einschließlich der Normen des humanitären Völkerrechts – besser verdeutlichen als am israelisch-palästinensischen. Seit Beginn des Konfliktes waren die Vereinten Nationen involviert und um eine Lösung bemüht. Die UN-Generalversammlung verabschiedete am 29. November 1947 die Resolution 181, in der die Teilung Palästinas beschlossen wurde.

Laut UN-Teilungsresolution bildet Jerusalem ein *corpus separatum*. Demzufolge sind die einseitigen Ansprüche Israels auf die Alleinherrschaft in der Stadt völkerrechtswidrig. Die UN-Sicherheitsratsresolution 194 verlangt die Rückführung der palästinensischen Flüchtlinge oder deren Entschädigung. Mit der Gründung von UNRWA (Hilfswerk der Vereinten Nationen für Palästinaflüchtlinge im Nahen Osten)

* Ludwig Watzal ist Redakteur und Lehrbeauftragter an der Universität Bonn.

im Jahre 1949 haben die Vereinten Nationen bis heute das palästinensische Flüchtlingselement im Bewusstsein der Weltöffentlichkeit wachgehalten. Die palästinensischen Flüchtlinge haben einen einzigartigen Status unter dem internationalen Flüchtlingsrecht. Sie erfahren eine herausgehobene Behandlung gegenüber allen anderen Flüchtlingen, für die folgende Rechte gelten: die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, das Flüchtlingsprotokoll von 1967, das Statut des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR). Alle Resolutionen Palästina betreffend sowie die Resolutionen des UN-Sicherheitsrates 242 und 338 sind bis dato noch nicht umgesetzt. Ob sie in diesem Friedensprozess buchstabengetreu erfüllt werden, darf aufgrund der vorherrschenden Machtverhältnisse bezweifelt werden.

In diesem Konflikt manifestiert sich das Dilemma des Völkerrechts. Da es keine internationale Sanktionsgewalt in den internationalen Beziehungen gibt, wird Völkerrecht nach Interessenlage durchgesetzt. Im israelisch-palästinensischen Konflikt haben die USA es durch ihre Vetopolitik verhindert, dass das Völkerrecht umgesetzt hätte werden können. Mit ihren einseitigen Stellungnahmen zugunsten Israels haben sie die Nichtbeachtung des Völkerrechts durch Israel immer wieder gerechtfertigt. Fast alle israelkritischen Resolutionen wurden im UN-Sicherheitsrat mit einem amerikanischen Veto belegt. Erst im März 2001 stimmten die USA im Sicherheitsrat gegen die Stationierung von Beobachtertruppen zum Schutz der Palästinenser im Nahen Osten. In anderen Fällen – wie z.B. des Iraks – wurde auf Druck der USA sogar mit UN-Resolutionen Krieg geführt; auf Veranlassung der Amerikaner haben die Vereinten Nationen das Land mit einem Boykott belegt, der den Irak auf den Stand eines Entwicklungslandes gebracht hat.¹

Das Recht ist das einzige Mittel einer schwächeren Partei, ihre Interessen bzw. Ansprüche durchzusetzen. Deshalb ist es für die Sache der Palästinenser wichtig, ihre Rechtspositionen zu wahren. Darin liegt ihre Stärke. Israels Völkerrechtsposition ist dagegen wenig substantiiert. Sie ist singular und wird von keinem renommierten Völkerrechtler oder keiner internationalen Institution geteilt. Das Land ist eine regionale Supermacht, die in dem laufenden Friedensprozess den Palästinensern in Form diverser Abkommen ihre Position aufgezwungen hat.² Das Scheitern der Verhandlungen in Camp David hat gezeigt, dass die USA und Israel nicht an einer gerechten Lösung interessiert sind. Die „Kompromissvorschläge“ waren eine Zumutung für die Palästinenser und wurden von *Yassir Arafat* zu Recht abgelehnt.

II. Völkerrecht und Besatzung

Der israelisch-palästinensische Regionalkonflikt trägt noch immer das Potenzial für einen größeren Konflikt in sich. Das Selbstbestimmungsrecht wird dem arabisch-palästinensischen Volk von Israel seit 1967 verweigert; vorher hatten aber Ägypten und Jordanien ebenfalls kein Interesse, die Bewohner der von ihnen verwalteten Gebiete in die Unabhängigkeit zu entlassen. Das Selbstbestimmungsrecht hat sich in der Geschichte als Recht gegen Fremdbestimmung

und Kolonialismus entwickelt. Die Charta der Vereinten Nationen und die Menschenrechtspakte von 1966 gehen vom Grundsatz der souveränen Gleichheit und der Selbstbestimmung der Völker aus. Alle UN-Vertragsstaaten sind verpflichtet, das Recht auf Selbstbestimmung zu achten und zu fördern. Es steht jedoch in einem gewissen Spannungsverhältnis zur territorialen Integrität der einzelnen Mitgliedsstaaten. Auf der einen Seite ist der Inhaber dieses Rechts nicht ein Staat, sondern nur ein Volk, in diesem Fall das palästinensische, auf der anderen Seite reduziert sich die Inanspruchnahme des Selbstbestimmungsrechts gegenüber einem anderen Staat auf dessen Hoheitsgebiet. Israel hat als Besatzungsmacht nach geltendem Völkerrecht keinen legalen Hoheitsanspruch und auch keine legitime Souveränität über die Westbank und den Gaza-Streifen.

Die Behandlung der Palästinenser in den besetzten und autonom-besetzten Gebieten wirft immer wieder die Frage nach den völkerrechtlichen Grundlagen der Besatzung auf. Das Völkerrecht gibt den Staaten ein Instrumentarium zur friedlichen Regelung ihrer Beziehungen an die Hand. Hauptquelle des humanitären Völkerrechts sind internationale Verträge und Völkergewohnheitsrecht. Es mag paradox klingen, aber das gesamte internationale Kriegsrecht ist humanitäres Völkerrecht. In der Haager Landkriegsordnung (HLKO) vom 18. Oktober 1907 wurden wichtige Punkte des Rechtes der Kriegsgefangenen und der Zivilbevölkerung sowie die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges niedergelegt. Die vier Genfer Konventionen (GK (I-IV)) vom 12. August 1949 regeln unter anderem die Behandlung der Zivilbevölkerung und der Kriegsgefangenen.³ Diese GK (I-IV) und die HLKO bilden die völkerrechtliche Grundlage für die Behandlung der von Israel besetzten Gebiete.

Die Menschenrechte dienen dem Schutz des Individuums auf nationaler wie internationaler Ebene. Das System des Menschenrechtsschutzes der eigenen Bevölkerung in Friedenszeiten beruht auf dem Willen der Staaten, da nur sie Völkerrechtssubjekte, sprich Träger von Rechten und Pflichten, sind. Erst durch völkerrechtliche Vereinbarungen zwischen den Staaten kann es zu einem internationalen Schutz der Menschenrechte kommen. Im Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 ist festgelegt, dass der Einzelne auf völkerrechtlicher Ebene nur durch seinen Heimatstaat geschützt werden kann, weil er nicht als Völkerrechtssubjekt anerkannt ist.⁴ Eine „kriegerische Besetzung“ – und darum handelt es sich – ist nur erlaubt im Falle der Verteidigung; sie ist demzufolge zeitlich begrenzt. Ein Besatzer erlangt über das betreffende Gebiet weder Souveränität, noch ist er zur Kontrolle über Ressourcen befugt oder kann gar originäre Gesetzesbefugnisse wahrnehmen. Das einheimische Volk behält sein Selbstbestim-

¹ Vgl. zur Sanktionspolitik und deren verheerenden Auswirkungen *A. Armoze, Iraq under Siege. The Deadly Impact of Sanctions and War*, London 2000.

² Vgl. dazu *L. Watzal, Friedensfeinde. Der Konflikt zwischen Israel und Palästina in Geschichte und Gegenwart*, Berlin 1998, Kap. 2.

³ Vgl. Die Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949. Schriften des Deutschen Roten Kreuzes, Bonn 1988.

⁴ Vgl. die beiden Pakte in: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, hrsg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1993, S. 59–90.

mungsrecht. Die Annexion von Gebieten ist völkerrechtlich verboten und null und nichtig. Wenn sie dennoch erfolgt, kann der Besatzer keinerlei originäre Rechte ableiten. Der Besatzer ist verpflichtet, die öffentliche Ordnung, soweit es ihm möglich ist, wiederherzustellen; er hat das Recht, seine Armee zu schützen. Die Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung schließt auch die Garantie eines normalen Lebens der Zivilbevölkerung ein.

Nach englischem Rechtsverständnis – und diese Tradition hat Israel übernommen – wird Völkergewohnheitsrecht immer dann innerstaatlich angewandt, wenn das Parlament nichts Gegenteiliges beschließt; internationales Völkerrecht ist erst nach einer ausdrücklichen Übernahme in innerstaatliches Recht bindend. In Israel wurde nur die HLKO ausdrücklich in innerstaatliches Recht übernommen. Die „humanitären Bestimmungen“ der Genfer Konvention sind zwar anwendbar, aber vor israelischen Gerichten nicht justiziabel. Dies hat weitreichende Konsequenzen. Das Oberste Gericht Israels vertrat die Ansicht, dass die Taten des Militärs nach Völkergewohnheits- und nicht nach Völkerrecht zu beurteilen seien. Es hat zwar Völkergewohnheitsrecht bindend für die besetzten Gebiete anerkannt, schränkte aber ein, dieses Recht dürfe nicht im Widerspruch zu innerstaatlichem Recht stehen. Dass israelisches Recht in den besetzten Gebieten überhaupt keine Anwendung finden kann, wurde ignoriert.

Obwohl Israel 1951 die vier Genfer Konventionen ohne Vorbehalte unterzeichnet hat, bestreitet die Regierung die Anwendbarkeit auf die besetzten Gebiete. Sie begründete ihre Haltung mit Artikel 2 der Konvention. Danach sind die Regeln anzuwenden „in allen Fällen eines erklärten Krieges oder jedes anderen bewaffneten Konflikts, der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht, auch wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird (...) Ist eine der am Konflikt beteiligten Mächte nicht Vertragspartei des vorliegenden Abkommens, so bleiben die Vertragsparteien in ihren gegenseitigen Beziehungen gleichwohl durch das Abkommen auch gegenüber dieser Macht gebunden, wenn diese dessen Bestimmungen annimmt und anwendet“.⁵ Kein Staat kann sich den Verpflichtungen entziehen, die aus der Konvention resultieren; ob eine Kriegserklärung stattgefunden hat oder eine Partei den Kriegszustand leugnet, ist unerheblich. Wenn die GK nicht greifen, bleibt zumindest der Menschenrechtsschutz, der nicht durch die Verhängung des Ausnahmezustandes aufgehoben wird.

Zudem stuft die israelische Regierung weder Jordanien noch Ägypten als „Hohe Vertragsparteien“ ein: Sie hätten keinen rechtmäßigen Souveränitätsanspruch. Da Jordanien 1950 die Westbank illegal annektiert und Ägypten den Gaza-Streifen nur verwaltet habe, könne nicht von Besatzung, sondern nur von „verwalteten Gebieten“ gesprochen werden. Einen solchen Terminus kennt das Völkerrecht nicht. Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), die überwiegende Zahl der Rechtsgelehrten Israels, die Vereinten Nationen und alle Völkerrechtler von Rang haben immer die israelische Position zurückgewiesen. Die Frage der rechtmäßigen Sou-

veränität habe für die Genfer Konvention keine Relevanz. Die Konvention sei vielmehr auf alle Gebiete anwendbar, die im Zuge eines bewaffneten Konfliktes besetzt würden, unabhängig vom Status, so die Meinung der internationalen Völkerrechtsgemeinschaft.

III. Die von Israel besetzten Gebiete im Lichte des Völkerrechts

Seit der Gründung des Staates Israel wird dem palästinensischen Volk das Recht auf Selbstbestimmung und einen eigenen Staat abgesprochen, und zwar bis 1967 von Jordanien und Ägypten und seit dem Sechstagekrieg vom Juni 1967 von Israel, das seither die Gebiete wider das Völkerrecht besetzt und teilweise annektiert hat. Nach dem gegenwärtigen Stand der Völkerrechtsentwicklung ist das Recht auf Selbstbestimmung als Völkerrechtsnorm anerkannt. Es steht nach *Otto Kimmich* dem Rechtsträger kraft originären Rechts zu.⁶ Israel hat als Besatzungsmacht nach geltendem Völkerrecht keinen legalen Hoheitsanspruch und auch keine Souveränität über die Westbank und den Gaza-Streifen. Das Land nimmt aufgrund seiner militärischen Übermacht jedoch beides einseitig für sich in Anspruch, ohne dass die internationale Staatengemeinschaft dagegen etwas unternimmt. Israel gehört nach dem Zusammenbruch des ehemaligen Sowjetimperiums neben China zu den letzten Kolonialmächten, weil es durch seine schleichende und völkerrechtswidrige Besiedlung unumstößliche Fakten schaffen will, um einen überlebendigen Palästinenserstaat zu verunmöglichen und die demographische Balance zu seinen Gunsten zu verändern. Dies wird unter der *Sharon*-Regierung überdeutlich, da er es war, der einen besonderen Plan für die Besiedlung der Westbank entworfen hatte, der auch von den anderen Regierungen umgesetzt worden ist.⁷ Dieser, in 34 Jahren Besetzung durchgesetzten, Siedlungspolitik ist die internationale Staatengemeinschaft nie offensiv entgegengetreten. Sie hat sogar stillschweigend die Besiedlung aufgrund von religiösen Ansprüchen geduldet. Dies ist seit 1789 ein einmaliger Vorgang. Wenn sich ein solches Verhalten heute wieder generell Bahn brechen würde, herrschte in den internationalen Beziehungen das reine Chaos.

In der Präambel der UN-Resolution 242 heißt es unmissverständlich, dass Landerwerb aufgrund kriegerischer Maßnahmen nicht gestattet sei. Die israelische Regierung spricht aus politischen Gründen folgerichtig nicht von „besetzten“, sondern von „verwalteten“ Gebieten, weil die Westbank und der Gaza-Streifen von Jordanien annektiert und von Ägypten verwaltet worden sind. Obwohl Israel sich die Gebiete durch eine „kriegerische Besetzung“ angeeignet hatte, bestreitet das Land die Anwendbarkeit der Vierten Genfer Konvention. Israel lässt nur die HLKO von 1907 gelten, da es sich hier um Völkergewohnheitsrecht handelt. Bei der Vierten Genfer Konvention handelt es sich dagegen um Völkerrecht,

⁵ Vgl. Die Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949, a.a.O. (Fn. 3), S. 211.

⁶ Vgl. *O. Kimmich*, Die Staatensouveränität wird durchlässig, in: *Vereinte Nationen*, 41 (1993) 1, S. 5–10.

⁷ Vgl. *A. Adiwijaya*, *Schwartz*, *Sharon's Star Wars: Israel's Seven Star Settlement Plan*, Jerusalem 1992.

das noch nicht in innerisraelisches Recht überführt worden ist. Folglich findet nach israelischer Meinung die Konvention in den besetzten Gebieten keine Anwendung. Israel hat sich jedoch bereit erklärt, die „humanitären Bestimmungen“ der Konvention anzuwenden, ohne allerdings zu sagen, welches diese sind. Wie verträgt sich die Anwendung dieser „humanitären Bestimmungen“ mit den zahlreichen Folterungen von Gefangenen durch den israelischen Inlandsgeheimdienst *Shin Bet*?⁸ Oder mit dem brutalen Vorgehen des Militärs bei der Niederschlagung der Al-Aqsa-Intifada, mit Häuserzerstörungen, Landenteignungen für den Siedlungsbau und den Bau von Umgehungsstraßen, Ausgangssperren, Kollektivstrafen und den zahlreichen Diskriminierungen auf wirtschaftlichem, politischem und sozialem Gebiet?

Obwohl Israel die Vierte Genfer Konvention 1951 ohne Vorbehalte unterzeichnet hat, beharrt das Land auf seiner singulären Position. Nur der Oberste Richter *Alfred Witkon* vertrat in der Entscheidung *Elon Moreh* eine Mindermeinung: „Es ist ein Fehler zu glauben (...), dass die Genfer Konvention nicht auf Judäa und Samaria angewandt werden kann. Sie ist anwendbar, obwohl sie vor diesem Gericht nicht justiziabel ist.“ Die gleiche Ansicht vertrat ein weiterer liberaler Richter, *Chaim Cohen*, in anderen Fällen.

Im Gegensatz zur HLKO kennt die Genfer Konvention keine „Allbeteiligungsklausel“. Sie gilt zwischen den Vertragsparteien auch dann, wenn sich an dem Konflikt eine Macht beteiligt, die nicht Vertragspartner ist. Die Gültigkeit der Konvention hängt also nicht von der formalen Souveränität über ein Gebiet ab. Sie gilt für alle besetzten Gebiete, unabhängig von deren Status. Israel sieht die Ablösung der jordanischen Regierung in der Westbank als einen souveränen Akt an. Diese Haltung steht im krassen Widerspruch zum Völkerrecht, wonach eine Besatzungsmacht keinerlei rechtliche Souveränität aus einer Besatzung ableiten kann. So verstößt der Transfer von israelischen Staatsbürgern in die besetzten Gebiete gegen Artikel 49 Vierte Genfer Konvention. So muss das zum Zeitpunkt der Okkupation eines Gebietes in Kraft befindliche Recht Gültigkeit behalten. Nur unter gewissen Umständen kann die Besatzungsmacht nach Artikel 64 Abs. 2 der Vierten Genfer Konvention Regelungen erlassen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder der Gewährleistung der Sicherheit der Besatzungsmacht, ihrer Mitglieder und ihres Eigentums dienen. Die Errichtung von Militärgerichten ist gestattet. Israel betrachtet dagegen die von ihm erlassenen Militärverordnungen als originäres Recht. Dies gilt jedoch nur, soweit diese dem Schutz des eigenen Militärs und der Zivilbevölkerung dienen. Je nach Gusto wendet es auch die restriktiven Notverordnungen aus der britischen Mandatszeit an, wenn es z.B. Palästinenser deportiert, wie zuletzt im Dezember 1992 geschehen, als man 415 Palästinenser mitten im Winter im Hermon-Gebirge aussetzte,⁹ oder bei Häuserzerstörungen oder der Verhängung von Kollektivstrafen wie Ausgangssperre oder Abriegelung der Gebiete.

Auch Israels Anspruch auf Souveränität über ganz Jerusalem ist völkerrechtlich nicht haltbar. Die einseitige Ausdehnung der Stadtgrenzen sofort nach der Eroberung 1967, die Annexion des Ostteils der Stadt 1980 sowie der Bau des Sied-

lungs rings um Jerusalem sind gemäß Völkerrecht null und nichtig. Darüber hinaus deutet Israel Artikel der Resolution 194 um, die die Rückkehr und die Entschädigung palästinensischer Eigentümer in Westjerusalem regeln. Auch durch die bewusst betriebene „Judaisierungspolitik“ in Ostjerusalem verletzt das Land Völkerrecht und Konventionen. Die damit verbundenen Häuserzerstörungen und die Politik der „Quiet Deportation“¹⁰ der Bürger Ostjerusalems verstoßen gegen Artikel 49 und 53 der Genfer Konvention. Die Vereinten Nationen haben immer den besonderen Status Ostjerusalems anerkannt und sich gegen die illegale Besetzung gewandt. Dies kam in zahlreichen Resolutionen zum Ausdruck. Erst im Frühjahr 1999 hat der deutsche Botschafter in Israel, *Wallau*, im Namen der Europäischen Union auf den besonderen Status von Jerusalem hingewiesen. Israel reagierte auf diesen Brief sehr verärgert. Die EU beließ es bei dieser schriftlichen Ermahnung, ohne irgendwelche politischen Konsequenzen zu ziehen.

IV. Die Rolle der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen befassen sich schon seit Beginn des Nahostkonfliktes mit den Rechten und dem Status des palästinensischen Volkes. 1948 beschloss die UN-Generalversammlung die Etablierung der „Conciliation Commission for Palestine“ (UNCCP), der die USA, Frankreich und die Türkei angehörten. Sie sollte den Regierungen und Behörden bei der Lösung der Palästinafrage beistehen sowie eine Lösung des Flüchtlingsproblems erreichen. Seit den fünfziger Jahren ist es der UNCCP nicht gelungen, den Flüchtlingen den internationalen Schutz zu garantieren, der anderen Flüchtlingen zusteht. Da in Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht, die nationale Unabhängigkeit und die Souveränität des palästinensischen Volkes keine Fortschritte zu verzeichnen waren, setzte die Generalversammlung 1975 den „Ausschuss für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des Palästinensischen Volkes“ ein.¹¹ Dieser Ausschuss sorgt dafür, dass die Palästinafrage immer an prominenter Stelle auf der Tagesordnung der Weltorganisation steht; dies geschieht seit 1975 Jahr für Jahr. Der Ausschuss erhielt den Auftrag, sich für die Ausübung der Rechte des Volkes einzusetzen und die Situation zu überwachen. Er erörterte unter anderem die Errichtung von Siedlungen in den von Israel besetzten Gebieten, den Status von Jerusalem, Menschenrechtsverlet-

⁸ Wie zentral dieses Thema für die israelischen Menschenrechtsorganisationen ist, zeigte die im Juni 1993 in Tel Aviv abgehaltene „Folterkonferenz“. Vgl. *L. Watzal*, The international struggle against torture and the case of Israel, in: *Orient*, 34 (1993) 2, S. 190-194; *ders.*, Die Bürokratisierung der Folter, in: *taz* vom 17. Juni 1993; *ders.*, Folterpraxis in Israel, in: *VDJ Forum. Zeitschrift demokratischer Juristinnen und Juristen*, (1993) 2, S. 22 f.

⁹ Vgl. *L. Watzal*, Die Rechtfertigung ist der eigentliche Skandal, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 24. Februar 1993, S. 8.

¹⁰ *Hamoked/B'tselem* (Hrsg.), The Quiet Deportation, Jerusalem, April 1997; *ders.*, The Quiet Deportation Continues, Jerusalem, September 1998.

¹¹ Mitglieder: Afghanistan, Belarus, Guinea, Guyana, Indien, Indonesien, Jugoslawien, Kuba, Laos, Madagaskar, Malaysia, Mali, Malta, Nigeria, Pakistan, Rumänien, Senegal, Sierra Leone, die Türkei, Tunesien, die Ukraine, Ungarn und Zypern. Daneben nehmen weitere 25 Staaten als Beobachter teil. In dem Reigen der Länder fehlen alle Staaten von Gewicht, so dass es nicht verwunderlich ist, dass den Worten keinerlei Taten gefolgt sind.

zungen, humanitäre und Entwicklungshilfe für Palästinenser sowie die Herbeiführung einer politischen Lösung auf dem Verhandlungswege. Seine Intention ist es, das Palästina-problem verstärkt in den Mittelpunkt der Weltöffentlichkeit zu rücken.

Die Palästinenser haben zwar eine zahlenmäßig große Lobby in den Vereinten Nationen; deren Einfluss und politische Durchsetzungskraft ist jedoch begrenzt. So werden in regelmäßigen Abständen Berichte über die Lage der Menschenrechte von dazu eingesetzten UN-Ausschüssen an Generalsekretär Kofi Annan übergeben, in denen die zahlreichen Verletzungen von Seiten Israels minutiös aufgelistet sind. Sie blieben jedoch bis heute ohne politische Konsequenzen. Einen direkten Einfluss auf die Geschehnisse vor Ort hatten die Vereinten Nationen auch schon deshalb nicht, weil Israel ihnen immer eine einseitige Parteinahme für die Sache der Palästinenser vorgeworfen hatte. Nur durch die UNRWA sind die Vereinten Nationen in den Flüchtlingslagern zu einer unentbehrlichen Einrichtung geworden. Die UNRWA ist der zweitgrößte Arbeitgeber im Nahen Osten nach den Regierungen. Sie ist auch nach der Gewährung der Autonomie von der PLO gebeten worden, ihre Programme und Hilfen fortzusetzen. In jüngster Zeit muss die Organisation ihr Programm jedoch einschränken, da sie weniger Mittel zur Verfügung hat. Einige Regierungen haben ihre finanziellen Verpflichtungen mit dem Argument reduziert, die PLO müsse diese Aufgaben wahrnehmen. So übernimmt UNRWA im Gaza-Streifen 45 und in der Westbank 28 Prozent der Aufgaben, die sonst von den palästinensischen Behörden übernommen werden müssten.

Eine weitere Beschwerdeinstanz ist die UN-Menschenrechtskommission (United Nations Commission on Human Rights), die gemäß Artikel 68 UN-Charta vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) eingerichtet worden ist. Sie verfügt sowohl über ein Berichtssystem, als Beschwerdeinstanz fungiert sie auch für Individuen. Quasi als Konkurrenzunternehmen hat die Generalversammlung nach dem Sechstagekrieg das „Special Committee to Investigate Israeli Practices“ eingerichtet, das *ad hoc*-Verfahren durchführt. Mit der Schaffung dieses Nebenorgans durch die Generalversammlung kam es zu einer Überlagerung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Generalversammlung mit denen des ECOSOC.¹² Im Gegensatz zu diesen von den UN im Rahmen ihrer Zuständigkeiten einseitig eingerichteten Institutionen beruht die Existenz und Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses (Human Rights Committee) auf Vertragsgrundlage in Gestalt des Paktes über bürgerliche und politische Rechte.

Der Menschenrechtsausschuss hat über das Instrument der Individualbeschwerden (es gibt auch Staatenbeschwerden) nicht nur dem Rechtsschutz deutlichere Konturen gegeben, sondern auch das Berichtssystem weiterentwickelt. Eine Beschwerde kann nur vom Opfer einer Verletzung persönlich oder von nahen Verwandten eingereicht werden. Die Individualbeschwerde stützt sich ausschließlich auf die Schriftsätze der betroffenen Parteien. Es werden weder Untersuchungen vor Ort durchgeführt noch Zeugen vernommen. Die Einwirkung auf den Staat von Seiten des Ausschusses

beschränkt sich auf einen Appell, die Verletzung der Menschenrechte wieder gutzumachen. Dies setzt natürlich eine beträchtliche Kooperationsbereitschaft des jeweiligen Staates voraus. Diese ist im Falle Israel jedoch nicht immer gegeben. Das Land versucht in seinen Darstellungen, die Menschenrechtsverletzungen und die unhaltbare Situation vor Ort zu relativieren oder zu schönen.

Menschenrechtskommission, Menschenrechtsausschuss und „Special Committee“ dienen dazu, internationalen Druck auf Regierungen auszuüben. Dies ist an sich legitim. Woran das „Special Committee“ immer gelitten hat, und dies hat seine Effektivität stark beeinträchtigt, war der Vorwurf der Einseitigkeit von Seiten Israels, weil der Ausschuss sich weigerte, die Lage der Juden in den arabischen Staaten mit zu berücksichtigen. Auch die Besetzung des Ausschusses mit Vertretern aus Somalia, Sri Lanka und Jugoslawien stützte diesen Vorwurf, weil deren Abstammungsverhalten in der Generalversammlung überwiegend israelkritisch war. Demzufolge unterstellte das Land dem Ausschuss politische Motive, was zur mangelnden Unterstützung seiner Arbeit durch den Westen beigetragen haben dürfte.

Die Beweisaufnahme des Ausschusses erfolgt aus zweiter Hand, denn er hat die besetzten Gebiete bis dato nicht betreten. Die Geschäftsordnung sieht dazu die Zustimmung des betroffenen Landes vor, was sich als großes Handicap erwiesen hat. Israel beansprucht über die besetzten Gebiete Souveränitätsrechte und weist auf dieser Grundlage die Rechte des „Special Committee“ zurück. Aufgrund UN-Sicherheitsratsresolution 242 und der Vierten Genfer Konvention kann Israel jedoch als Besatzungsmacht keinerlei Souveränität beanspruchen. Deshalb verletzt der Ausschuss mit seiner Forderung nach Untersuchung der Lage der Menschenrechte nicht die Integrität Israels. Zu Recht fordert *Lothar Kuhl* deshalb, dass sich die Generalversammlung auf der Grundlage des Artikels 96 der UN-Charta ein Rechtsgutachten vom Internationalen Gerichtshof über die in den Bereich der nationalen Jurisdiktion fallenden Angelegenheiten einholt und der UN-Sicherheitsrat parallel dazu Israel auffordert, eine Untersuchung in den besetzten Gebieten zuzulassen. In der Resolution über das Hebron-Massaker vom Februar 1994 hat der UN-Sicherheitsrat erstmalig verlangt, eine internationale oder ausländische Präsenz zum Schutz der palästinensischen Zivilpersonen in die Gebiete zu lassen.

V. Die Rolle der internationalen Staatengemeinschaft

Was kann die internationale Staatengemeinschaft tun, um Israel zur Einhaltung des Völkerrechts, der unterzeichneten internationalen Abkommen und zur Respektierung der Menschenrechte der Palästinenser zu bewegen? Da die USA, Israel und Deutschland u.v.a.m. zu den Signatarstaaten der Vierten Genfer Konvention gehören, haben sie sich mit ihrer Unterschrift verpflichtet, über die Einhaltung der Konvention

¹² Zur Rolle dieses „Nebenorgans“ der Generalversammlung vgl. *L. Kuhl*, Die Untersuchungs- und Berichtstätigkeit des „Special Committee to Investigate Israeli Practices“ der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Bonn 1994.

durch jeden Signatarstaat zu wachen; eine Unterlassung kommt also einem Verstoß gegen die Vierte Genfer Konvention gleich. Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. Gegen keinen Staat der internationalen Staatengemeinschaft sind so viele UN-Sicherheitsratsresolutionen verabschiedet worden wie gegen Israel, in denen das Land gerügt worden ist; nicht berücksichtigt wurden hier solche Resolutionen, in denen Israel zusammen mit anderen Staaten verurteilt wurde. Der extensive Gebrauch des Vetorechts seitens der USA hat bis dato die Verhängung von Sanktionen gegenüber Israel verhindert.

Insbesondere die USA und Israel haben im Juli 1999 politisch alles unternommen, dass im Depositarstaat, der Schweiz, die Durchsetzung der Vierten Genfer Konvention in den besetzten Gebieten beschlossen werden konnte. Nach ihrer Ansicht soll und kann der Nahostkonflikt nur zwischen den Konfliktparteien unter Moderation der USA gelöst werden. Jede politische Einmischung von außen verbietet man sich, insbesondere von Seiten der Vereinten Nationen, denen Israel seit Jahrzehnten vorwirft, parteiisch zu sein.

Die Generalversammlung der VN hatte am 9. Februar 1999 die Resolution A/RES/ES-10/6 verabschiedet, in der den Vertragsstaaten der Vierten Genfer Konvention empfohlen wird, am 15. Juli am Sitz der VN in Genf „eine Konferenz über Maßnahmen zur Durchsetzung der Konvention in den besetzten palästinensischen Gebieten inklusive Jerusalem“ einzuberufen. 115 Staaten – einschließlich aller EU-Staaten – votierten dafür. Enthalten haben sich Australien, die Bahamas, Kamerun, Rumänien und Swasiland. Das betroffene Israel und die USA stimmten dagegen. Dies überrascht nicht. Das Abstimmungsverhalten in der Generalversammlung der VN ist fast durchgängig: Israel und die USA gegen den Rest der Welt.

In der verabschiedeten Resolution wird festgehalten, dass „alle gesetzlichen und administrativen Maßnahmen und Aktionen, welche Israel, die Besatzungsmacht, durchführt, und welche den Charakter, den Rechtsstatus und die demographische Zusammensetzung von Ost-Jerusalem sowie den Rest der besetzten palästinensischen Gebiete verändern, null und nichtig sind und keine Gültigkeit besitzen“. Weiterhin wird betont, dass es sich bei den im Sechstagekrieg vom Juni 1967 eroberten Gebieten um besetzte handele und die israelische Besatzung eine „kriegerische“ sei. Demzufolge seien die GK (I-IV) anwendbar. Mit der Resolution wurde die Schweiz als Depositarstaat der GK (I-IV) von der Generalversammlung der VN in einem außergewöhnlichen Akt eingeladen, alle notwendigen Schritte zur Vorbereitung der Konferenz im Juli einzuleiten. Für die Konferenz war nur ein Tag vorgesehen. (Ursprünglich war die Konferenz für den 15. April 1999 geplant. In Anbetracht der bevorstehenden Wahlen in Israel wurde sie in einer Art „good will-Aktion“ aber verschoben, um der neuen Regierung die Möglichkeit zu geben, den toten „Friedensprozess“ wiederzubeleben.)

Die Regierung der Schweiz war von dem Auftrag der VN alles andere als begeistert. Dennoch tat sie alles, um ihm nachzukommen. Sie verschickte an alle 188 Signatarstaaten der Konventionen Fragebögen, in denen sie nach den Zielen,

den Modalitäten und dem Vorsitz der Konferenz fragte. Dabei kam kein einheitliches Bild zustande. Die Regierung musste nun zwischen den konträren Positionen vermitteln: eine überaus delikate Aufgabe. So wollten Frankreich und die Mittelmeerländer an dem Datum festhalten. Deutschland trat für eine Verschiebung ein, um der neuen Regierung eine Chance zu geben. Dabei hätte doch gerade diese Konferenz dem damaligen Ministerpräsidenten Ehud Barak eine exzellente Möglichkeit geboten, ein Zeichen des guten Willens zu setzen und das Völkerrecht zu achten. Die Palästinenser wollten von einem Aufschub nichts wissen. Massive Kritik kam vom israelischen Außenministerium: Die Schweiz habe ihren Auftrag extensiv ausgelegt und das humanitäre Völkerrecht politisiert. Darüber hinaus sei der Fragebogen tendenziös. Dieser Vorwurf ging angesichts des vorsichtigen Vorgehens der Schweiz aber völlig ins Leere. Palästinensische Menschenrechtsorganisationen kritisierten, die Schweiz lasse sich von Israel einschüchtern. Auch innenpolitisch geriet die Regierung unter den Druck von Menschenrechtsorganisationen. Das „Forum für Menschenrechte in Israel/Palästina“, in dem die Schweizer Sektion von Amnesty International, der Christliche Friedensdienst, die Gesellschaft für bedrohte Völker, die Gesellschaft Schweiz-Palästina und die Fachstelle für Ökumene, Mission und Entwicklungszusammenarbeit zusammengeschlossen sind, hatte die Regierung aufgefordert, alles für die Einberufung der Konferenz zu tun, damit das humanitäre Völkerrecht durchgesetzt werden kann. Plötzlich sah die Schweiz zwischen allen Stühlen. Am liebsten wäre es ihr gewesen, die Konferenz hätte gar nicht stattgefunden. Sie wollte nur Vermittler und Bindeglied sein.

Die 188 Signatarstaaten der Genfer Konventionen tragen nach Artikel 1 gemeinsam die Verantwortung für deren Durchsetzung: „Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, das vorliegende Abkommen unter allen Umständen einzuhalten und seine Einhaltung durchzusetzen.“ Mit der Einberufung der Konferenz am 15. Juli 1999 sollten diese Vertragsparteien erstmals zusammentreten, um im Fall Israel dem Recht zum Durchbruch zu verhelfen.

Positive Resultate der Konferenz und die Umsetzung der Vierten Genfer Konvention hätten konkrete Auswirkungen für die palästinensische Bevölkerung in den besetzten und autonom besetzten Gebieten gehabt. Grundsätzliche Bedeutung hätten die Ergebnisse der Konferenz auch für die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts als eines Instruments zum Schutz der Bevölkerung in Konflikten haben können. Ein Erfolg dieser Konferenz hätte eine Stärkung des Völkerrechts und der VN bedeutet. Die USA, Kanada, Australien und Israel nahmen nicht teil. Mit einer „Politik des leeren Stuhles“ verletzen diese Länder nicht nur ihre eigenen Verpflichtungen, die ihnen aus den Genfer Konventionen erwachsen, sondern trugen auch zur Politisierung des humanitären Völkerrechts bei. Hätten weitere Staaten die Konferenz boykottiert, wäre die Schweiz in eine delikate Lage geraten. Man hätte die Durchsetzungsmaßnahmen thematisieren müssen, die in Artikel 146 der Konvention erwähnt sind. So sind zum Beispiel die Hohen Vertragsparteien verpflichtet, Personen, die Verstöße gegen die Konven-

tion begehren oder Befehle erteilen, die der Konvention widersprechen, festzusetzen.¹³

Indem Israel nur die „humanitären“ Vorkehrungen der Konvention anerkennt, bedient es sich einer willkürlichen Interpretation. Zudem argumentiert Israel, dass ca. 97 Prozent der palästinensischen Bevölkerung unter der Jurisdiktion der Autonomiebehörde stehen. Dies trifft so nicht zu, da Arafats Behörde nicht gesetzgeberisch souverän handeln kann. Auch in den autonom besetzten Gebieten gelten die israelischen Militärverordnungen weiter. Der Legislativrat, das Parlament der Palästinenser, kann kein Gesetz erlassen, das gegen eine der Militärverordnungen verstößt. Außerdem halten sich Arafat und seine „Regierung“ nicht an die Beschlüsse des Legislativrates. Sogar die vertraglichen Vereinbarungen des sogenannten Friedensprozesses können die Genfer Konventionen nicht außer Kraft setzen. Artikel 47 der Vierten Genfer Konvention ist hier ganz klar: Personen unter Besatzung verlieren weder durch Vereinbarungen zwischen der Besatzungsmacht und der Behörde des besetzten Gebietes noch durch die Einverleibung des ganzen Gebietes oder eines Teils durch die Besatzungsmacht ihre Vorteile aus der Vierten Genfer Konvention. Da die Osloer Verträge die Genfer Konventionen ignorieren, ist dieser ganze Prozess völkerrechtlich mehr als fragwürdig. Völlig unverständlich bleibt, warum die Palästinenser dem humanitären Völkerrecht bei den Verhandlungen bis jetzt so wenig Gewicht beigemessen haben. Sie berauben sich der besten Argumente für die Verurteilung der Folterungen durch die israelischen Geheimdienste. Da aber im palästinensischen Sicherheitsapparat Folterungen der eigenen Bevölkerung ebenfalls vorkommen, fällt es schwer, sich über die der israelischen Stellen zu entrüsten, ohne damit Kritik am eigenen Handeln herauszufordern.

Welche Menschenrechtsverletzungen und welche Benachteiligungen der Zivilbevölkerung in den besetzten Gebieten sollen und können durch die Umsetzung der Vierten Genfer Konvention verhindert werden? Israel verstößt trotz Friedensprozess bis heute gegen elementare Menschenrechte der Palästinenser.¹⁴ In Bezug auf die Vierte Genfer Konvention soll dies an einigen Beispielen aufgezeigt werden: So hat die Zerstörung von Häusern insbesondere mit Beginn des „Friedensprozesses“ stark zugenommen. Die Vierte Genfer Konvention verbietet aber in Artikel 33 jegliche Vergeltungsmaßnahmen gegen Personen und ihr Eigentum. Laut Artikel 53 derselben Konvention ist es einer „Besatzungsmacht untersagt, bewegliches oder unbewegliches Vermögen zu zerstören“. Zerstörungen sind nur dann statthaft, wenn diese für Kampfhandlungen unbedingt erforderlich sind.

Bis zu Beginn des „Friedensprozesses“ waren Häuserzerstörungen ein Mittel der Kollektivstrafe. Für Anschläge Einzeler wurde die Familie in Sippenhaft genommen, indem man ihr Haus entweder zerstörte oder versiegelte. Im Zeitalter des „Friedensprozesses“ werden Häuserzerstörungen in der Regel als ein Mittel zur Durchsetzung des „Rechts“ dargestellt. Gebäude werden unter dem Vorwand zerstört, sie seien „illegal“ errichtet worden, das heißt ohne Baugenehmigung. Israel verschanzte sich damit hinter eine Fassade der „Legalität“, verschweig aber seine wahren politischen Mo-

tive. Wahr ist, dass die Palästinenser ohne Baugenehmigung Häuser errichtet haben. Sie taten dies, weil sie keine andere Wahl hatten. Eine jahrzehntlang bewusst verhinderte wirtschaftliche Entwicklung – inklusive des Wohnungsbaus – in den besetzten Gebieten hat zu einem kolossalen Bevölkerungsdruck geführt. Israelische Vorschriften machen es für Palästinenser fast unmöglich, eine Baugenehmigung für die Westbank zu erhalten; für Ost-Jerusalem wurde so gut wie keine erteilt. In Ost-Jerusalem kann die Erteilung einer Baugenehmigung bis zu 20.000 Shekel (10.000 DM) kosten und bis zu fünf Jahre dauern, wie die Menschenrechtsorganisation LAW mitteilte. Die Genehmigungen für die Westbank machen ein Zehntel der angesichts der Geburtenrate erforderlichen Anzahl aus.

Die politische Motivation hinter den Häuserzerstörungen wird offensichtlich, wenn man deren Lage betrachtet. Fast alle zerstörten Häuser oder solche, die eine Anordnung zum Abriss erhielten, lagen in der unmittelbaren Nähe von israelischen Siedlungen, Umgebungsstraßen, israelischen Militäreinrichtungen oder geplanten Siedlungen, in Gegenden also, wo eine territoriale Kontinuität der palästinensischen Wohngebiete verhindert werden soll. Manchmal werden auch Häuser zerstört, die in der Nähe einer jüdischen Siedlung liegen, die es noch gar nicht gab, als das Haus gebaut wurde. Die Politik der Häuserzerstörungen geht Hand in Hand mit weiteren Diskriminierungen der Bevölkerung, wie der „leisen Deportation“ von Palästinensern aus Ost-Jerusalem.

Auch die Landenteignungen, die mit Beginn des „Friedensprozesses“ intensiviert worden sind, verstößen gegen Artikel 47 Vierte Genfer Konvention. So verlieren Eigentümer ihre Rechte am Boden auch dann nicht, wenn die Besatzungsmacht sich dieses Gebiet einverleibt. Allein in der Regierungszeit von Rabin und Peres hatte die israelische Regierung mehr Land enteignet, als sie den Palästinensern in der Westbank zur alleinigen Verfügung übereignet hatte. Die Zone A in der Westbank, in der Arafat unumschränkt herrschen kann, umfasst nur 3,5 Prozent des Gebietes; für Siedlungsausbau und den Bau eines separaten Straßensystems wurden im gleichen Zeitraum fünf Prozent enteignet.

Einen gravierenden Verstoß gegen Artikel 49 Abs. 6 Vierte Genfer Konvention stellt der Transfer von jüdischen Siedlern in die besetzten Gebiete dar: „Die Besatzungsmacht darf nicht Teile ihrer eigenen Zivilbevölkerung in das von ihr besetzte Gebiet verschleppen oder verschicken.“ Die Politik des Bevölkerungstransfers begann unmittelbar nach dem Sechstagekrieg und dauert bis heute an. Mit diesen Maßnahmen will man eine dauerhafte Rückgabe des Gebietes verhindern. Der Siedlungspolitik liegt die Absicht zugrunde, das palästinensische Land weitestgehend zu zersiedeln und so fragmentieren, um dadurch die Gründung eines lebensfähigen Palästinenserstaates zu verhindern. Dieses Ziel verfolgt

¹³ Vgl. Die Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949, a.a.O. (Fn. 3), S. 257 f.

¹⁴ Vgl. zu den israelischen Menschenrechtsverletzungen seit über 33 Jahren Besatzung L. Watzal, Frieden ohne Gerechtigkeit? Israel und die Menschenrechte der Palästinenser, Köln 1994; ders., a.a.O. (Fn. 2), S. 160-204. Das Buch „Friedensfeinde“ ist als „Peace Enemies“ 1999 in aktualisierter Fassung bei Passia in Jerusalem erschienen.

bis heute der vom jetzigen Ministerpräsidenten Ariel Sharon favorisierte Plan.¹⁵ Die wenigen Beispiele zeigen, wie wichtig ein Erfolg der Konferenz zur Durchsetzung der Vierten Genfer Konvention am 15. Juli 1999 in Genf gewesen wäre. Israel und die USA wollten dies aber nicht.

Nach dem Sechstagekrieg war die völkerrechtliche Position der USA hingegen eindeutig. Richard Nixons Außenminister William Rogers bestand noch auf einer strikten Erfüllung der Resolution 242. Nach seiner Ablösung durch Nixons Sicherheitsberater Henry Kissinger änderte sich die Position der USA. Man begann, das Völkerrecht in Bezug auf Israel zu relativieren. Insbesondere unter Präsident Clinton kam es zu einer fast blinden Rechtfertigung israelischer Rechtsverstöße seitens der USA, etwa beim Bombardement der UN-Einrichtung im libanesischen Ort Kana. Bereits der „Kompromiss“ der USA bei der völkerrechtswidrigen Massendeportation vom Dezember 1992 mit der Regierung Rabin hat dem Völkerrecht großen Schaden zugefügt, weil die USA nicht auf der Rückkehr aller Deportierten bestanden haben, sondern sich mit der Rückkehr eines Teils und nach einem Jahr mit der Rückkehr der restlichen Personen zufrieden gegeben haben. Damit wurde einem völkerrechtswidrigen Akt eine quasi rechtliche Legitimation gegeben. Rabin hatte dies im Gegensatz zur Clinton-Administration sofort erkannt, als er in der Knesset betonte, dass damit das Prinzip der Deportation gerechtfertigt sei. Die USA müssen sich fragen lassen, ob sie weiterhin bereit sind, völkerrechtswidriges Verhalten Israels zu decken; ihre Position wird dadurch auf internationaler Ebene unglaubwürdig. Auch die diversen Menschenrechtsberichte des State Department relativieren die Verstöße Israels.¹⁶

Obwohl die USA einerseits den Status Ost-Jerusalems als offen betrachten und eine einseitige Statusveränderung als hinderlich für eine Einigung ansehen, haben sie andererseits niemals ernsthaft etwas gegen die Kolonisierungsmaßnahmen Israels unternommen, ja sie haben die Siedlungspolitik mit ihren jährlichen Milliarden-Dollar-Zahlungen noch subventioniert. Zu Gunsten Israels sind die USA jederzeit bereit, ihre Positionen zu verändern. Sie unterstützten 1949 ein ungeteiltes Jerusalem unter UN-Kontrolle mit jüdischen und arabischen Zonen. Noch in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht boykottierten die USA die Militärparaden Israels (anlässlich seines Unabhängigkeitstages) in Jerusalem. Erst mit der verstärkten Einmischung des US-Kongresses nach dem Juni-Krieg von 1967 veränderte sich die Position der US-Administration: Der Kongress gratulierte Israel zur „Vereinigung“ Jerusalems. Noch pro-israelischer wurde die Haltung der USA unter Clinton. Die Clinton-Administration enthielt sich z.B. bei der UN-Resolution, die das Massaker von Hebron im Februar 1994 verurteilte, weil in ihr auf Jerusalem als eines „besetzten palästinensischen Gebietes“ Bezug genommen wurde. Die jüdischen Siedlungen sind nicht mehr „illegal“, nur noch „komplizierende Faktoren“ in Bezug auf den Friedensprozess. Der Kongress verabschiedete ein Gesetz, das die Verlegung der US-Botschaft von Tel Aviv nach Jerusalem beschloss. Präsident Clinton verweigerte aus politischen Gründen dafür aber seine Unterschrift, um die befreundeten arabischen Staaten nicht vor den Kopf zu stoßen. Die einseitige Politik der USA wird oft auf den

großen Einfluss der jüdischen Lobby zurückgeführt.¹⁷ Dies scheint aber nur ein Aspekt zu sein, wie andere Untersuchungen zeigen.¹⁸ Man sollte die militärstrategische Bedeutung Israels für die globalen Ziele und die Aufrechterhaltung der US-Hegemonie im Nahen Osten nicht gering schätzen.

Die USA bemühen sich seit einiger Zeit, die Geschichte der Vereinten Nationen umzuschreiben. Die ehemalige amerikanische UN-Botschafterin, Madeleine Albright, argumentierte, dass eine Rücknahme einiger Resolutionen den Friedensprozess positiv beeinflussen könnte. In einem Brief an die Mitglieder der Generalversammlung forderte sie die Unterstützung für die Zurücknahme von „contentious resolutions that accentuate political differences without promoting solutions“. Den Abschluss von Abkommen im Friedensprozess mit der PLO und Jordanien nahm die Botschafterin zum Anlass, die Vereinten Nationen aufzufordern, sich „heutigen Realitäten“ anzupassen. Einige Resolutionen sollten „eliminiert“ werden, z.B. die Resolution, die das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser betont. In einer Orwell'schen Manier fügte Albright hinzu: „We also believe that resolutions language referring to ‚final status‘ issues should be dropped, since these issues are now under negotiation by the parties themselves. These include refugees, settlements, territorial sovereignty and the status of Jerusalem.“¹⁹ Arafat musste sich beim letzten Treffen Anfang Juni 2000 in Ramallah von Madeleine Albright sagen lassen, dass die Umsetzung der Resolutionen 242 und 338 nicht nach dem gleichen Muster erfolgen könne wie bei Resolution 425, der entsprechend sich Israel nach 22 Jahren endlich aus dem Libanon zurückzog: „You know very well, Mr. Chairman, the differences between the two situations.“ Ohne politischen Druck seitens der Hisbollah wäre Israel wohl nicht aus dem Südlibanon abgezogen. Es bedurfte einer gewissen Dynamik, bis es zur Erfüllung dieser Resolution kommen konnte. Als Israel 1991 in Madrid dem Prinzip „Land gegen Frieden“ zustimmte, war es nicht seine Absicht, endlich die Resolutionen 242 und 338 umzusetzen. Vielmehr bewirkte der Druck der Intifada, des Palästinenseraufstandes, diesen Gesinnungswandel. Nachdem Israel und die USA die Zusage Arafats erhalten hatten, die Sicherheit Israels zu garantieren und jede Opposition gegen die Oslo-Verträge zu unterdrücken, sahen beide keine Notwendigkeit mehr, die UN-Resolutionen umzusetzen. So könnte man die Meinung vertreten, dass es ein Fehler Arafats war, die Intifada zu beenden (obwohl es gute interne Gründe gab, die Intifada aufzugeben), in der Hoffnung, dass der „Druck der Straße“ positiv auf die Umsetzung der Resolutionen gewirkt hätte. Trotzdem ist der Umschwung von der Gewalt zu friedlichen Konflikt-

¹⁵ Vgl. A. Adiv/M. Schwartz, a.a.O. (Fn. 7).

¹⁶ Vgl. dazu die Menschenrechtsberichte des U.S. Department of State, Israel and the Occupied Territories, Report on Human Rights Practices for 1996, 1997 und 1998, Washington, hrsg. vom Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, Washington D.C. 1997, 1998 und 1999.

¹⁷ Vgl. dazu S. Braun, Duell zweier Freunde. Die USA und Israel bei der Friedenssuche im Nahen Osten, Münster 1999; M. Kaim, Zwischen globaler Hegemonie und regionaler Begrenzung. Die amerikanische Politik im arabisch-israelischen Konflikt 1991–1996, Baden-Baden 1998.

¹⁸ Vgl. M. Johannsen, Einflussicherung und Vermittlung: Die USA und der Nahe Osten, in: Weltmacht ohne Gegner, hrsg. von P. Rudolf/J. Wilczewski, Baden-Baden 2000, S. 148–196.

¹⁹ M. Albright, zit. in: Middle East International vom 7. Oktober 1994.

mitteln, schon um der potenziellen Todesopfer einer fortgesetzten Intifada Willen und wegen der Perspektivlosigkeit nicht enden wollender Kämpfe, prinzipiell zu begrüßen. Hätte sich der Libanon bereit erklärt, unter den gleichen erniedrigenden Bedingungen mit Israel zu verhandeln wie die Palästinenser, hätte sich das Land niemals zum Rückzug bereit gefunden. Der Libanon hätte nie einem Kompromiss zugestimmt, der zu Lasten von Resolution 425 oder der Libanesen gegangen wäre, wie es *Arafat* auf Kosten seines Volkes tut. Der Unterschied zwischen der Umsetzung von 425 und 242 bzw. 338 wird dann wegfallen, wenn sich die Palästinenser auf das libanesische Beispiel besinnen.

Die Resolutionen 242 und 338 entsprechen dem Kern des israelisch-palästinensischen Konfliktes. Mit deren Aufhebung würde ein Anschlag auf das moralische Recht des palästinensischen Volkes auf einen eigenen Staat unternommen und versucht, Unrecht von Seiten Israels zu legitimieren. Noch im letzten Jahr hat die UN-Generalversammlung solche ersten Versuche abgewehrt. Die Vereinten Nationen können es nicht zulassen, dass Resolutionen für ungültig erklärt werden, die die Frage der Flüchtlinge, der Siedlungen, die territoriale Souveränität, den Status von Jerusalem oder Israels Rückzug von den Golan-Höhen betreffen. Mit einer solchen Maßnahme würde nachträglich völkerrechtswidriges Verhalten legalisiert.

Um den Aussöhnungsprozess zu einem erfolgreichen Ende zu führen, müssen sich Drittstaaten stärker in der Region engagieren. Auch die UNO muss in den Prozess verstärkt eingebunden werden, weil sie von Anbeginn als Anwalt der Rechte der Palästinenser aufgetreten ist. Die Verletzung der Menschenrechte muss massiver mit Sanktionen geahndet werden. Die internationale Staatengemeinschaft sollte Israel deutlich zu verstehen geben, dass das Land sich an unterzeichnete Abkommen und verabschiedete Resolutionen zu halten hat. Auch *Arafats* Regime in den „autonomen Gebieten“ sollte von Anfang an deutlich gemacht werden, dass die Verletzung der Menschenrechte der eigenen Landsleute ernsthaft Konsequenzen nach sich ziehen wird. Ohne die Einmischung dritter Parteien wie z.B. der EU oder der Blockfreien wird der begonnene Aussöhnungsprozess keinen Erfolg haben. Der Prozess muss auf eine internationale Ebene gehoben werden, weil die Palästinenser allein gegen die Israelis und ihren amerikanischen Verbündeten den Kürzeren ziehen werden. Das Interesse Europas, an den Verhandlungen im Nahen Osten teilzunehmen, liegt in der erhofften ökonomischen Entwicklung der Region. Die EU gehört zu den größten Geldgebern in den besetzten Gebieten und ist Israels größter Handelspartner. Die Staaten der EU müssen auf Israel einwirken, den Druck von *Arafat* zu nehmen, damit sich die hochexplosive Lage im Gaza-Streifen und der Westbank entspannt, die durch Israels militärische Eskalation nach dem Ausbruch der Al-Aqsa-Intifada entstanden ist. Sollte dies nicht geschehen, werden die radikalen Kräfte mehr und mehr Zulauf erhalten. Dies kann nicht im Interesse Europas liegen.

VI. Ausblick

Der „Friedensprozess“ kann nur dann zu einem Prozess des Friedens werden, wenn die Durchsetzung des Völkerrechts gelingt. Bisher wurden alle den Konflikt betreffenden UN-

Resolutionen nicht berücksichtigt. Die Vereinten Nationen und die Europäer müssten in diesen Prozess eingebunden werden, um den Resolutionen der Generalversammlung und des Sicherheitsrates eine Realisierungschance zu verleihen. Damit wäre dem Prinzip der Gerechtigkeit genüge getan. Bei den obwaltenden Machtverhältnissen ist dies jedoch nicht zu erwarten. Die Europäer müssten nicht nur rhetorisch zum Wortlaut ihrer Berlin-Erklärung stehen, in der sie sich für einen Palästinenserstaat ausgesprochen haben. Sie müssten deutlich machen, dass sie umgehend einen Staat Palästina anerkennen würden, wenn er denn ausgerufen werden würde. Dies könnte ein Test für erfolgreiche globale Diplomatie und Konfliktlösungspolitik sein.

Der über hundertjährige Konflikt könnte schnell gelöst werden, wenn Israel bereit wäre, wirkliche Konzessionen zu machen. So ist die palästinensische Forderung nach der Räumung der Siedlungen und ihrer Hauptstadt Jerusalem (Ost) Grundlage der Resolutionen 242 und 338. Das Recht auf Rückkehr der Flüchtlinge und Annerkennung des begangenen historischen Unrechts durch Israel ist in Resolution 194 begründet. Sollte es zu einem Statusendvertrag kommen, müsste dieser dem erlittenen Unrecht der Palästinenser Rechnung tragen, insbesondere den Vertreibungen im Zusammenhang des Krieges von 1948. Die Palästinenser haben ein Recht auf eine Entschuldigung Israels. Der Misserfolg von Camp David im Juli 2000 hat gezeigt, dass Israel letztendlich nicht konzessionsbereit ist. Die politische Klasse des Landes verlangt immer wieder von den Palästinensern, sich von ihren „Maximalforderungen“ zu verabschieden. Doch nicht die Palästinenser müssen sich von ihren sogenannten Maximalforderungen verabschieden, sondern Israel muss endlich Völkerrecht akzeptieren und implementieren und die legitimen Forderungen des palästinensischen Volkes anerkennen. Da die USA aber Israel dazu nicht anhalten und selbst alles tun, damit sich das Völkerrecht der Macht anpasst, wird es nur zu weiteren Vereinbarungen kommen, wenn die schwächere Seite, sprich die Palästinenser, nachgeben. Die Al-Aqsa-Intifada ist das Ergebnis dieses völlig asymmetrischen „Friedensprozesses“. Die palästinensische Seite musste seit 1993 Bedingungen akzeptieren, die nur als ungerecht bezeichnet werden können. Die politische Entwicklung vor Ort hat gezeigt, dass Israel nicht bereit ist, substanzielle Zugeständnisse zu machen.

Die bisher unterzeichneten bilateralen Dokumente enthalten davon nichts; sie sind Diktat-Verträge, die nur die israelische Okkupation und Annexion pseudolegalistisch bemäntelt haben. Von palästinensischer Emanzipation kann keine Rede sein, vielmehr von einer dauerhaften politischen, ökonomischen und sozialen Unterwerfung.²⁰ Man verlangt von der unterdrückten Partei, die Unterdrückung auf ewige Zeiten in Vertragsform festzuschreiben. Weder Israel noch die USA haben ein Interesse, diesem „Friedensprozess“ ein völkerrechtliches Fundament zu geben. Sie passen lieber das Recht der Politik an. Demokratien funktionieren aber nach der Devise, dass sich die Politik dem Recht beugen muss. Diese Maxime sollte auch für die Praxis des Völkerrechts gelten. ■

²⁰ Vgl. dazu L. Watzal, *Friedensfeinde*, a.a.O. (Fn. 12), insbes. Kap. II.

Die Situation in Afghanistan (Sicherheitsrat unterstützt Schaffung einer multiethnischen Übergangsverwaltung und zentrale Rolle der Vereinten Nationen)

S/Res/1378 vom 14. November 2001

Der Sicherheitsrat,

in Bekräftigung seiner früheren Resolutionen über Afghanistan, insbesondere der Resolutionen 1267 (1999) vom 15. Oktober 1999, 1333 (2000) vom 19. Dezember 2000 und 1363 (2001) vom 30. Juli 2001,

in Unterstützung der internationalen Anstrengungen zur Ausrottung des Terrorismus im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen sowie außerdem in Bekräftigung seiner Resolutionen 1368 (2001) vom 12. September 2001 und 1373 (2001) vom 28. September 2001,

in Anerkennung der Dringlichkeit der sicherheitsbezogenen und politischen Lage in Afghanistan im Lichte der jüngsten Entwicklungen, insbesondere in Kabul,

die Taliban dafür *verurteilend*, dass sie die Nutzung Afghanistans als Basis für den Export des Terrorismus durch das Al-Qaida-Netzwerk und andere terroristische Gruppen zulassen und dass sie Osama bin Laden, der Al-Qaida und ihren Verbündeten Unterschlupf gewähren, und in diesem Zusammenhang die Anstrengungen des afghanischen Volkes unterstützend, das Taliban-Regime zu ersetzen,

mit *Genugtuung* über die Absicht des Sonderbeauftragten, ein dringliches Zusammentreffen der verschiedenen afghanischen Prozesse an einem geeigneten Ort einzuberufen, und die Vereinigte Front und alle in diesen Prozessen vertretenen Afghanen *auffordernd*, seine Einladung zu diesem Treffen unverzüglich, in redlicher Absicht und ohne Vorbedingungen anzunehmen,

mit *Genugtuung* über die Erklärung der Außenminister und anderer hochrangiger Vertreter der Sechs plus Zwei zur Lage in Afghanistan vom 12. November 2001 und über die Unterstützung, die andere internationale Gruppen angeboten haben,

Kenntnis nehmend von den Auffassungen, die auf der Sitzung des Sicherheitsrats zur Situation in Afghanistan am 13. November 2001 zum Ausdruck gebracht wurden,

den Ansatz *billigend*, den der Sonderbeauftragte des Generalsekretärs auf der Sitzung des Sicherheitsrats am 13. November 2001 vorgezeichnet hat,

in Bekräftigung seines nachdrücklichen Bekenntnisses zur Souveränität, Unabhängigkeit, territorialen Unversehrtheit und nationalen Einheit Afghanistans,

zutiefst besorgt über die äußerst ernste humanitäre Lage und die fortgesetzten schweren Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch die Taliban,

1. *bekundet* seine nachdrückliche Unterstützung für die Anstrengungen des afghanischen Volkes, eine neue Übergangsverwaltung einzurichten, die zur Bildung einer Regierung führt; beide sollten

– auf breiter Grundlage stehen, multiethnisch sein und das gesamte afghanische Volk uneingeschränkt vertreten sowie sich zum Frieden mit den Nachbarn Afghanistans bekennen,

– die Menschenrechte aller Afghanen ungeachtet des Geschlechts, der ethnischen Zugehörigkeit oder der Religion achten,

– die internationalen Verpflichtungen Afghanistans achten, namentlich indem sie bei den internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung des Terrorismus und des unerlaubten Drogenhandels innerhalb Afghanistans wie auch ausgehend von Afghanistan voll kooperieren, und

– die dringende Auslieferung humanitärer Hilfsgüter und die geregelte Rückkehr der Flüchtlinge und Binnenvertriebenen, sobald die Situation es zulässt, erleichtern;

2. *fordert* alle afghanischen Kräfte auf, Vergeltungsmaßnahmen zu unterlassen, sich streng an ihre Verpflichtungen nach den Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht zu halten und die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen und des beigesetzten Personals sowie der Mitarbeiter

der humanitären Organisationen zu gewährleisten;

3. *bestätigt*, dass den Vereinten Nationen bei der Unterstützung der Anstrengungen des afghanischen Volkes, dringend eine solche neue Übergangsverwaltung einzurichten, die zur Bildung einer neuen Regierung führt, eine zentrale Rolle zukommen sollte, und *spricht* dem Sonderbeauftragten des Generalsekretärs seine volle Unterstützung bei der Erfüllung seines Mandats aus und fordert die Afghanen sowie innerhalb Afghanistans als auch in der afghanischen Diaspora sowie die Mitgliedstaaten auf, mit ihm zusammenzuarbeiten;

4. *fordert* die Mitgliedstaaten auf,

– diese Verwaltung und Regierung zu unterstützen, indem sie insbesondere Projekte durchführen, die eine rasche Wirkung entfalten,

– dringende humanitäre Hilfe zu gewähren, um das Leid des afghanischen Volkes sowohl innerhalb Afghanistans als auch der afghanischen Flüchtlinge zu lindern, namentlich auch auf dem Gebiet der Minenräumung, und

– langfristige Hilfe zu Gunsten des Wiederaufbaus und der Wiederherstellung der Gesellschaft und der Wirtschaft Afghanistans zu gewähren, und begrüßt die diesbezüglich eingeleiteten Initiativen;

5. *ermutigt* die Mitgliedstaaten, die Anstrengungen zu unterstützen, die unternommen werden, um die Sicherheit in den Gebieten Afghanistans, die sich nicht mehr unter der Kontrolle der Taliban befinden, zu gewährleisten, um insbesondere sicherzustellen, dass Kabul als Hauptstadt des gesamten afghanischen Volkes geachtet wird, und besonders um Zivilpersonen, die Übergangsbehörden, das Personal der Vereinten Nationen und das beigesetzte Personal sowie die Mitarbeiter der humanitären Organisationen zu schützen;

6. *beschließt*, mit der Angelegenheit aktiv befasst zu bleiben.

Erklärung über das weltweite Vorgehen gegen den Terrorismus (Sicherheitsrat verabschiedet Erklärung über das weltweite Vorgehen gegen den Terrorismus)

S/Res/1377 vom 12. November 2001

Der Sicherheitsrat,

beschließt, die beigefügte Erklärung über das weltweite Vorgehen gegen den Terrorismus zu verabschieden.

Anlage

Der Sicherheitsrat

zusammgetreten auf Ministerebene, unter Hinweis auf seine Resolutionen 1269

(1999) vom 19. Oktober 1999, 1368 (2001) vom 12. September 2001 und 1373 (2001) vom 28. September 2001,

erklärt, dass Akte des internationalen Terrorismus eine der schwerwiegendsten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit im einundzwanzigsten Jahrhundert darstellen,

erklärt ferner, dass Akte des internatio-

nalen Terrorismus eine Herausforderung aller Staaten und der gesamten Menschheit darstellen.

verurteilt erneut unmissverständlich alle terroristischen Handlungen, Methoden und Praktiken als kriminell und nicht zu rechtfertigen, ungeachtet ihrer Beweggründe, in allen Formen und Ausprägungen, gleichviel wo und von wem sie begangen werden,

betont, dass Akte des internationalen Terrorismus im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen stehen und dass die Finanzierung, Planung und Vorbereitung sowie jegliche andere Form der Unterstützung von Akten des internationalen Terrorismus ebenfalls im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen stehen,

unterstreicht, dass Akte des Terrorismus unschuldige Menschenleben und die Würde und Sicherheit der Menschen überall gefährden, die soziale und wirtschaftliche Entwicklung aller Staaten bedrohen und weltweit Stabilität und Wohlstand untergraben,

bekräftigt, dass ein dauerhafter, umfassender Ansatz, der sich auf die aktive Mitwirkung und Zusammenarbeit aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen stützt und im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen und dem Völkerrecht steht, für die Bekämpfung der Geißel des internationalen Terrorismus unverzichtbar ist,

betont, dass nachhaltige internationale Anstrengungen zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses zwischen den Kulturen und zur Regelung regionaler Konflikte sowie des gesamten Spektrums von Weltproblemen, einschließlich der Entwicklungsfragen, zur internationalen Kooperation und Zusammenarbeit beitragen werden, die ihrerseits notwendig sind, um den internationalen Terrorismus auf nachhaltige Weise und auf möglichst breiter Grundlage zu bekämpfen,

begrüßt, dass sich die Staaten ausdrücklich verpflichtet haben, namentlich auch während der Plenardebatte der Generalversammlung vom 1. bis 5. Oktober 2001, die Geißel des internationalen Terrorismus zu bekämpfen, fordert alle Staaten auf, so bald wie möglich Vertragsparteien der einschlägigen internationalen Übereinkünfte und Protokolle über den Terrorismus zu werden, und legt den Mitgliedstaaten nahe, die diesbezüglichen Arbeiten voranzubringen,

fordert alle Staaten auf, dringende Schritte zur vollinhaltlichen Durchführung der Resolution 1373 (2001) zu unternehmen und sich dabei gegenseitig zu unterstützen und unterstreicht die Verpflichtung der Staaten, Terroristen und denjenigen, die den Terrorismus unterstützen, jegliche

finanzielle und sonstige Unterstützung und jede Zuflucht zu verweigern,

bekundet seine Entschlossenheit, in voller Zusammenarbeit mit allen Mitgliedern der Vereinten Nationen mit der Durchführung der genannten Resolution fortzufahren, und begrüßt die Fortschritte, die der Ausschuss für Terrorismusbekämpfung bisher erzielt hat, der nach Ziffer 6 der Resolution 1373 (2001) eingerichtet wurde, um die Durchführung jener Resolution zu überwachen,

erkennt an, dass viele Staaten Hilfe benötigen werden, um alle Anforderungen der Resolution 1373 (2001) zu erfüllen, und bittet die Staaten, den Ausschuss für Terrorismusbekämpfung über die Bereiche zu informieren, in denen sie eine solche Unterstützung benötigen,

bittet in diesem Zusammenhang den Ausschuss für Terrorismusbekämpfung, zu prüfen, auf welche Weise Staaten unterstützt

werden können, und insbesondere gemeinsam mit den internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen zu untersuchen,

- wie beste Verfahrensweisen in den durch die Resolution 1373 (2001) erfassten Bereichen gefördert werden können, einschließlich der Ausarbeitung von Muster-gesetzen, wo dies angebracht ist,

- inwieweit bereits technische, finanzielle, die Gesetzgebung betreffende oder sonstige Hilfsprogramme zur Verfügung stehen, die die Durchführung der Resolution 1373 (2001) erleichtern könnten,

- wie mögliche Synergien zwischen diesen Hilfsprogrammen gefördert werden können,

fordert alle Staaten auf, ihre Anstrengungen zur Beseitigung der Geißel des internationalen Terrorismus zu verdoppeln. ■

PRESS STATEMENT ON TERRORIST THREATS BY SECURITY COUNCIL PRESIDENT

SC/7167, 8 October 2001

Following is today's statement to the press by the President of the Security Council, Richard Ryan (Ireland), on the threats to international peace and security caused by terrorist acts:

The members of the Security Council met this evening at the request of the representatives of the United States and of the United Kingdom, to enable them to inform the members regarding the action that has been initiated by their armed forces in Afghanistan, with the contribution and support of other United Nations Member States. The Secretary-General was present at the meeting. The members of the Council welcomed the Secretary-General's public statement of today.

I might recall that the Security Council reacted to the attacks of 11 September, first through resolution 1368, and then through resolution 1373, which took direct aim at the financing and support of international terrorism. The members of the Council are determined to see the full implementation of these resolutions.

The members of the Security Council took note of the letters that the representatives of the United States and of the United Kingdom sent yesterday to the President of the Security Council, in accordance with Article 51 of the United Nations Charter, in which they state that the action was taken in accordance with the inherent right of individual and collective self-defence fol-

lowing the terrorist attacks in the United States of 11 September 2001.

The permanent representatives made it clear that the military action that commenced on 7 October was taken in self-defence and directed at terrorists and those who harboured them. They stressed that every effort was being made to avoid civilian casualties, and that the action was in no way a strike against the people of Afghanistan, Islam or the Muslim world.

The members of the Council were appreciative of the presentation made by the United States and the United Kingdom.

The members of the Security Council are deeply concerned at the humanitarian situation in Afghanistan. They expressed appreciation for the humanitarian assistance being offered by many countries. They expressed their support for the Secretary-General's continued efforts, and welcomed the appointment of Ambassador Brahimi as his Special Representative for Afghanistan. Mr. Brahimi will address the political, humanitarian and in due course the rehabilitation aspects of the situation.

The members of the Council are already scheduled to meet tomorrow morning to hold a further discussion on the humanitarian situation in Afghanistan following a briefing from the Secretariat, with particular reference to the situation regarding refugees.

The Council will remain seized of the matter. ■

Letter dated 7 October 2001 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council

S/2001/946, 7 October 2001

In accordance with Article 51 of the Charter of the United Nations, I wish, on behalf of my Government, to report that the United States of America, together with other States, has initiated actions in the exercise of its inherent right of individual and collective self-defence following the armed attacks that were carried out against the United States on 11 September 2001.

On 11 September 2001, the United States was the victim of massive and brutal attacks in the states of New York, Pennsylvania and Virginia. These attacks were specifically designed to maximize the loss of life; they resulted in the death of more than 5,000 persons, including nationals of 81 countries, as well as the destruction of four civilian aircraft, the World Trade Center towers and a section of the Pentagon. Since 11 September, my Government has obtained clear and compelling information that the Al-Qaeda organization, which is supported by the Taliban regime in Afghanistan, had a central role in the attacks. There is still much we do not know. Our inquiry is in its early stages. We may find that our self-defence requires further actions with respect to other organizations and other States.

The attacks on 11 September 2001 and the ongoing threat to the United States and its

nationalities posed by the Al-Qaeda organization have been made possible by the decision of the Taliban regime to allow the parts of Afghanistan that it controls to be used by this organization as a base of operation. Despite every effort by the United States and the international community, the Taliban regime has refused to change its policy. From the territory of Afghanistan, the Al-Qaeda organization continues to train and support agents of terror who attack innocent people throughout the world and target United States nationals and interests in the United States and abroad.

In response to these attacks, and in accordance with the inherent right of individual and collective self-defence, United States armed forces have initiated actions designed to prevent and deter further attacks on the United States. These actions include measures against Al-Qaeda terrorist training camps and military installations of the Taliban regime in Afghanistan. In carrying out these actions, the United States is committed to minimizing civilian casualties and damage to civilian property. In addition, the United States will continue its humanitarian efforts to alleviate the suffering of the people of Afghanistan. We are providing them with food, medicine and supplies.

sche Handlungen namentlich durch verstärkte Zusammenarbeit und durch die volle Durchführung der einschlägigen internationalen Übereinkünfte betreffend den Terrorismus zu verhüten und zu bekämpfen,

in der Erkenntnis, dass die Staaten die internationale Zusammenarbeit durch zusätzliche Maßnahmen ergänzen müssen, um die Finanzierung und Vorbereitung terroristischer Handlungen in ihrem Hoheitsgebiet mit allen rechtlich zulässigen Mitteln zu verhüten und zu bekämpfen,

in Bekräftigung des von der Generalversammlung in ihrer Erklärung vom Oktober 1970 (Resolution 2625 (XXV)) aufgestellten und vom Sicherheitsrat in seiner Resolution 1189 (1998) vom 13. August 1998 bekräftigten Grundsatzes, dass jeder Staat verpflichtet ist, die Organisation, Anstiftung oder Unterstützung terroristischer Handlungen in einem anderen Staat oder die Teilnahme daran oder die Duldung organisierter Aktivitäten in seinem eigenen Hoheitsgebiet, die auf die Begehung solcher Handlungen gerichtet sind, zu unterlassen,

tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. beschließt, dass alle Staaten

- die Finanzierung terroristischer Handlungen verhüten und bekämpfen werden;
- die vorsätzliche Bereitstellung oder Sammlung von Geldern, gleichviel durch welche Mittel und ob mittelbar oder unmittelbar, durch ihre Staatsangehörigen oder in ihrem Hoheitsgebiet mit der Absicht oder in Kenntnis dessen, dass diese Gelder zur Ausführung terroristischer Handlungen verwendet werden, unter Strafe stellen werden;
- unverzüglich Gelder und sonstige finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen von Personen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern, sowie von Institutionen, die unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen, und von Personen und Institutionen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen und Institutionen handeln, einfrieren werden, einschließlich der Gelder, die aus Vermögen stammen oder hervorgehen, das unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen und mit ihnen verbundener Personen und Institutionen steht;
- ihren Staatsangehörigen oder allen Personen und Institutionen in ihrem Hoheitsgebiet

Anti-Terrorismus-Resolution (Terroranschläge in den USA)

S/Res/1373 vom 28. September 2001

Der Sicherheitsrat,

in Bekräftigung seiner Resolutionen 1269 (1999) vom 19. Oktober 1999 und 1368 (2001) vom 12. September 2001,

sowie in Bekräftigung seiner unmissverständlichen Verurteilung der Terroranschläge, die am 11. September 2001 in New York, Washington und Pennsylvania stattgefunden haben, und *mit dem Ausdruck* seiner Entschlossenheit, alle derartigen Handlungen zu verhüten,

ferner in Bekräftigung dessen, dass diese Handlungen, wie jede Handlung des internationalen Terrorismus, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellen,

in Bekräftigung des naturgegebenen Rechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, das in der Charta der Vereinten Nationen anerkannt und in der Resolution 1368 (2001) bekräftigt wird,

in Bekräftigung der Notwendigkeit, durch terroristische Handlungen verursachte Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit allen Mitteln, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen, zu bekämpfen,

zutiefst besorgt über die in verschiedenen Weltregionen zu verzeichnende Zunahme terroristischer Handlungen, die durch Intoleranz oder Extremismus motiviert sind, *mit der Aufforderung* an die Staaten, dringend zusammenzuarbeiten, um terroristi-

biet untersagen werden, Gelder, finanzielle Vermögenswerte oder wirtschaftliche Ressourcen oder Finanz- oder damit zusammenhängende Dienstleistungen unmittelbar oder mittelbar zum Nutzen von Personen zur Verfügung zu stellen, die terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen, erleichtern oder sich daran beteiligen, oder zum Nutzen von Institutionen, die unmittelbar oder mittelbar im Eigentum oder unter der Kontrolle dieser Personen stehen oder zum Nutzen von Personen und Institutionen, die im Namen oder auf Anweisung dieser Personen handeln;

2. beschließt außerdem, dass alle Staaten

a) es unterlassen werden, Institutionen oder Personen, die an terroristischen Handlungen beteiligt sind, in irgendeiner Form aktiv oder passiv zu unterstützen, indem sie namentlich die Anwerbung von Mitgliedern terroristischer Gruppen unterbinden und die Belieferung von Terroristen mit Waffen beenden;

b) die erforderlichen Maßnahmen ergreifen werden, um die Begehung terroristischer Handlungen zu verhüten, namentlich durch die frühzeitige Warnung anderer Staaten im Wege des Informationsaustauschs;

c) denjenigen, die terroristische Handlungen finanzieren, planen, unterstützen oder begehen oder die den Tätern Unterschlupf gewähren, einen sicheren Zufluchtsort verweigern werden;

d) diejenigen, die terroristische Handlungen finanzieren, planen, erleichtern oder begehen, daran hindern werden, ihr Hoheitsgebiet für diese Zwecke gegen andere Staaten oder deren Angehörige zu nutzen;

e) sicherstellen werden, dass alle Personen, die an der Finanzierung, Planung, Vorbereitung oder Begehung terroristischer Handlungen oder an deren Unterstützung mitwirken, vor Gericht gestellt werden, dass diese terroristischen Handlungen zusätzlich zu allen sonstigen Gegenmaßnahmen als schwere Straftaten nach ihrem innerstaatlichen Recht umschrieben werden und dass die Strafe der Schwere dieser terroristischen Handlungen gebührend Rechnung trägt;

f) einander größtmögliche Hilfe bei strafrechtlichen Ermittlungen oder Strafverfahren im Zusammenhang mit der Finanzierung oder Unterstützung terroristischer Handlungen gewähren werden, einschließlich Hilfe bei der Beschaffung des für die Verfahren notwendigen Beweismaterials, das sich in ihrem Besitz befindet;

g) die Bewegung von Terroristen oder terroristischen Gruppen verhindern werden, indem sie wirksame Grenzkontrollen durchführen und die Ausgabe von Identitätsdokumenten und Reiseausweisen kontrollieren und Maßnahmen zur Verhütung der Nachahmung, Fälschung oder des betrügerischen Gebrauchs von Identitätsdokumenten und Reiseausweisen ergreifen;

3. fordert alle Staaten auf,

a) Wege zur Intensivierung und Beschleunigung des Austauschs operativer Informationen zu finden, insbesondere im Bezug auf Handlungen oder Bewegungen von Terroristen oder Terroristennetzen, auf gefälschte oder verfälschte Reiseausweise, den Handel mit Waffen, Sprengstoffen oder sicherheitsempfindlichem Material, die Nutzung von Kommunikationstechnologien durch terroristische Gruppen und die Gefahr, die von Massenvernichtungswaffen im Besitz terroristischer Gruppen ausgeht;

b) im Einklang mit dem Völkerrecht und dem jeweiligen innerstaatlichen Recht Informationen auszutauschen und in Verwaltungs- und Justizfragen zusammenzuarbeiten, um die Begehung terroristischer Handlungen zu verhüten;

c) insbesondere im Rahmen bilateraler und multilateraler Regelungen und Vereinbarungen zusammenzuarbeiten, um Terroranschläge zu verhüten und zu bekämpfen und Maßnahmen gegen die Täter zu ergreifen;

d) so bald wie möglich Vertragsparteien der einschlägigen internationalen Übereinkünfte und Protokolle betreffend den Terrorismus zu werden, namentlich des Internationalen Übereinkommens zur Bekämpfung der Finanzierung des Terrorismus vom 9. Dezember 1999;

e) ihre Zusammenarbeit zu verstärken und die einschlägigen internationalen Übereinkünfte und Protokolle betreffend den Terrorismus sowie die Resolutionen des Sicherheitsrats 1269 (1999) und 1368 (2001) vollinhaltlich durchzuführen;

f) bevor sie einer Person Flüchtlingsstatus gewähren, im Einklang mit den entsprechenden Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts und des Völkerrechts, einschließlich der internationalen Menschenrechtsnormen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um sich zu vergewissern, dass der Asylsuchende keine terroristischen Handlungen geplant oder erleichtert oder sich daran beteiligt hat;

g) in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht sicherzustellen, dass diejenigen, die

terroristische Handlungen begehen, organisieren oder erleichtern, den Flüchtlingsstatus nicht missbrauchen und dass angebliche politische Beweggründe nicht als Grund anerkannt werden, Anträge auf die Auslieferung mutmaßlicher Terroristen abzuweisen;

4. nimmt mit Besorgnis Kenntnis von der engen Verbindung zwischen dem internationalen Terrorismus und der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität, unerlaubten Drogen, der Geldwäsche, dem unerlaubten Waffenhandel und der unerlaubten Verbringung nuklearer, chemischer, biologischer und anderer potenziell tödlicher Materialien und betont in diesem Zusammenhang, dass die Anstrengungen auf einzelstaatlicher, subregionaler, regionaler und internationaler Ebene besser koordiniert werden müssen, um die weltweite Reaktion auf diese erste Herausforderung und Bedrohung der internationalen Sicherheit zu verstärken;

5. erklärt, dass die Handlungen, Methoden und Praktiken des Terrorismus im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen stehen und dass die wissenschaftliche Finanzierung und Planung terroristischer Handlungen sowie die Anstiftung dazu ebenfalls im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen stehen;

6. beschließt, im Einklang mit Regel 28 seiner vorläufigen Geschäftsordnung einen aus allen Ratsmitgliedern bestehenden Ausschuss des Sicherheitsrats einzusetzen, der die Durchführung dieser Resolution unter Heranziehung geeigneten Sachverständs überwachen wird, und fordert alle Staaten auf, dem Ausschuss spätestens 90 Tage nach Verabschiedung dieser Resolution und anschließend nach einem von dem Ausschuss vorzuschlagenden Zeitpunkt über die Schritte Bericht zu erstatten, die sie zur Durchführung dieser Resolution ergriffen haben;

7. weist den Ausschuss an, seine Aufgaben festzulegen, binnen 30 Tagen nach Verabschiedung dieser Resolution ein Arbeitsprogramm vorzulegen und im Benehmen mit dem Generalsekretär zu erwägen, welche Unterstützung er benötigt;

8. bekundet seine Entschlossenheit, im Einklang mit seinen Verantwortlichkeiten nach der Charta alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um die vollinhaltliche Durchführung dieser Resolution sicherzustellen;

9. beschließt, mit dieser Angelegenheit befasst zu bleiben. ■

Terroranschläge in den USA

S/Res/1368 vom 12. September 2001

Der Sicherheitsrat,

in Bekräftigung der Grundsätze und Ziele der Charta der Vereinten Nationen,

entschlossen, die durch terroristische Handlungen verursachten Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit mit allen Mitteln zu bekämpfen,

in Anerkennung des naturgegebenen Rechts zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung im Einklang mit der Charta,

1. *verurteilt unmissverständlich* mit allem Nachdruck die grauenhaften Terroranschläge, die am 11. September 2001 in New York, Washington und Pennsylvania stattgefunden haben, und *betrachtet* diese Handlungen, wie alle internationalen terroristischen Handlungen, als Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit;

2. *bekundet* den Opfern und ihren Angehörigen sowie dem Volk und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika sein tiefstes Mitgefühl und Beileid;

3. *fordert* alle Staaten dringend zur Zusammenarbeit *auf*, um die Täter, Organisatoren und Förderer dieser Terroranschläge vor Gericht zu stellen, und betont, dass diejenigen, die den Tätern, Organisatoren und Förderern dieser Handlungen geholfen, sie unterstützt oder ihnen Unterschlupf gewährt haben, zur Verantwortung gezogen werden;

4. *fordert* außerdem die internationale Gemeinschaft *auf*, ihre Anstrengungen zu verdoppeln, um terroristische Handlungen zu verhüten und zu bekämpfen, namentlich durch verstärkte Zusammenarbeit und die volle Durchführung der einschlägigen internationalen Übereinkünfte gegen den Terrorismus sowie der Resolutionen des Sicherheitsrats, insbesondere der Resolution 1269 (1999) vom 19. Oktober 1999;

5. *bekundet* seine Bereitschaft, alle erforderlichen Schritte zu unternehmen, um auf die Terroranschläge vom 11. September 2001 zu antworten, und alle Formen des Terrorismus zu bekämpfen, im Einklang mit seiner Verantwortung nach der Charta der Vereinten Nationen;

6. *beschließt*, mit der Angelegenheit befasst zu bleiben.

Verurteilung der Terroranschläge in den Vereinigten Staaten von Amerika

A/Res/56/1 vom 12. September 2001

Die Generalversammlung,

geleitet von den Zielen und Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen,

1. *verurteilt nachdrücklich* die abscheulichen Terrorakte, die zu ungeheuren Verlusten an Menschenleben, Zerstörungen und Sachschäden in New York, der Gaststadt der Vereinten Nationen, in Washington und anderswo geführt haben;

2. *bekundet* dem Volk und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika in diesen schmerzlichen und tragischen Stunden ihr Beileid und ihre Solidarität;

Die Situation in Afghanistan (Weitere Sanktionen gegen die Taliban)

S/Res/1333 vom 19. Dezember 2000

Der Sicherheitsrat,

in Bekräftigung seiner früheren Resolutionen, insbesondere der Resolution 1267 (1999) vom 15. Oktober 1999, sowie der Erklärungen seines Präsidenten über die Situation in Afghanistan,

in Bekräftigung seines nachdrücklichen Eintretens für die Souveränität, Unabhängigkeit, territoriale Unversehrtheit und nationale Einheit Afghanistans sowie seiner Achtung des kulturellen und historischen Erbes des Landes,

in *Anbetracht* des akuten humanitären Bedarfs des afghanischen Volkes,

die Anstrengungen *unterstützend*, die der Persönliche Beauftragte des Generalsekretärs für Afghanistan unternimmt, um einen Friedensprozess durch politische Verhandlungen zwischen den afghanischen Parteien weiterzubringen, der auf die Bildung einer auf breiter Grundlage beruhenden, multiethnischen und in jeder Weise repräsentativen Regierung abzielt, und *mit der Aufforderung* an die kriegführenden Parteien, bei diesen Anstrengungen zur Herbeiführung einer Waffenruhe und zur Einleitung von Gesprächen mit dem Ziel einer politischen Regelung uneingeschränkt zu kooperieren, indem sie den

3. *fordert nachdrücklich* zur internationalen Zusammenarbeit *auf*, damit die Täter, Organisatoren und Förderer der Greueltaten vom 11. September 2001 vor Gericht gestellt werden können;

4. *fordert nachdrücklich* zur internationalen Zusammenarbeit *auf*, um terroristische Handlungen zu verhüten und auszumerzen, und betont, dass diejenigen, die den Tätern, Organisatoren und Förderern derartiger Handlungen geholfen, sie unterstützt oder ihnen Unterschlupf gewährt haben, dafür zur Rechenschaft gezogen werden.

Prozess des Dialogs, auf den sie sich verpflichtet haben, rasch voranbringen,

Kenntnis nehmend vom dem Treffen der Unterstützungsgruppe für Afghanistan im Dezember 2000, auf dem hervorgehoben wurde, dass die Situation in Afghanistan komplex ist und einen umfassenden und integrierten Ansatz im Hinblick auf einen Friedensprozess und auf Fragen im Zusammenhang mit dem Drogenhandel, dem Terrorismus, den Menschenrechten und der internationalen humanitären und Entwicklungshilfe erfordert,

unter Hinweis auf die einschlägigen internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus und insbesondere die Verpflichtung der Vertragsparteien dieser Übereinkommen, Terroristen auszuliefern oder sie strafrechtlich zu verfolgen,

nachdrücklich verurteilend, dass die Gebiete Afghanistans, die von der afghanischen Gruppierung kontrolliert werden, die als Taliban bekannt ist und die sich auch Islamisches Emirat Afghanistan nennt (im Folgenden als „die Taliban“ bezeichnet), nach wie vor zur Beherbergung und Ausbildung von Terroristen und zur Planung terroristischer Handlungen benutzt werden, sowie in Bekräftigung seiner Überzeugung, dass die Unterbindung des internationalen Terrorismus für die Wahr-

zung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unerlässlich ist,

feststellend, wie wichtig es ist, dass die Taliban im Einklang mit dem Einheitsübereinkommen von 1961 über Suchtstoffe, dem Übereinkommen von 1971 über psychotrope Stoffe und dem Übereinkommen von 1988 gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchtstoffen und psychotropen Stoffen sowie den 1998 auf der zwanzigsten Sondersitzung der Generalversammlung über Suchtstoffe eingegangenen Verpflichtungen handeln, namentlich der Verpflichtung, mit dem Programm der Vereinten Nationen für internationale Drogenkontrolle eng zusammenzuarbeiten,

sowie feststellend, dass die Taliban von dem unerlaubten Anbau von Opium unmittelbar profitieren, indem sie eine Steuer auf die Gewinnung von Opium erheben, und dass sie von der Verarbeitung des Opiums und dem Handel damit mittelbar profitieren, und *in der Erkenntnis*, dass diese beträchtlichen Mittel die Taliban verstärkt in die Lage versetzen, Terroristen zu beherbergen,

die Tatsache *missbilligend*, dass die Taliban Osama bin Laden weiterhin Zuflucht gewähren und es ihm und seinen Mit Helfern ermöglichen, von dem durch die Taliban kontrollierten Hoheitsgebiet aus ein Netz von Ausbildungslagern für Terroristen zu betreiben und Afghanistan als Stützpunkt für die Förderung internationaler terroristischer Operationen zu benutzen,

feststellend, dass die Vereinigten Staaten von Amerika gegen Osama bin Laden und seine Mit Helfer unter anderem wegen der Bombenattentate auf die Botschaften der Vereinigten Staaten in Nairobi (Kenia) und Daressalam (Tansania) am 7. August 1998 und wegen der Verschwörung zur Tötung amerikanischer Staatsangehöriger außerhalb der Vereinigten Staaten Anklage erhoben haben, *sowie feststellend*, dass die Vereinigten Staaten von Amerika die Taliban um die Überstellung der Betreffenden ersucht haben, damit sie vor Gericht gestellt werden können (S/1999/1021),

betonend, dass die Einnahme des Generalkonsulats der Islamischen Republik Iran

durch die Taliban und die Ermordung der iranischen Diplomaten und eines Journalisten in Mazar-e-Sharif flagrante Verstöße gegen das geltende Völkerrecht darstellen,

feststellend, dass die Nichtbefolgung der in Ziffer 13 der Resolution 1214 (1998) und in Ziffer 2 der Resolution 1267 (1999) enthaltenen Forderungen durch die Behörden der Taliban eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt,

unter Betonung seiner Entschlossenheit, die Achtung vor seinen Resolutionen sicherzustellen,

erneut erklärend, dass die Sanktionen angemessene und wirksame Ausnahmeregelungen beinhalten müssen, um nachteilige humanitäre Auswirkungen auf die afghanische Bevölkerung zu vermeiden, und dass sie so gestaltet sein müssen, dass sie die Arbeit der internationalen humanitären Hilfsorganisationen oder der staatlichen Hilfeeinrichtungen, die der Zivilbevölkerung in dem Land humanitäre Hilfe gewähren, nicht behindern, unmöglich machen oder verzögern,

unterstreichend, dass die Taliban für das Wohlergehen der Bevölkerung in den von ihnen kontrollierten Gebieten Afghanistans verantwortlich sind, und in diesem Zusammenhang die Taliban *auffordernd*, den sicheren und ungehinderten Zugang des humanitären Personals und der Hilfslieferungen zu allen Hilfsbedürftigen in dem von ihnen kontrollierten Hoheitsgebiet zu gewährleisten,

unter Hinweis auf die einschlägigen Grundsätze in dem von der Generalversammlung in ihrer Resolution 49/59 vom 9. Dezember 1994 verabschiedeten Übereinkommen über die Sicherheit von Personal der Vereinten Nationen und beigeordnetem Personal,

tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. *verlangt*, dass die Taliban die Resolution 1267 (1999) befolgen und insbesondere aufhören, internationalen Terroristen und ihren Organisationen Zuflucht und Ausbildung zu gewähren, dass sie geeignete und wirksame Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass das unter ihrer Kontrolle befindliche Hoheitsgebiet nicht für terroristische Einrichtungen und Lager oder für die Vorbereitung oder Organisation von terroristischen Handlungen gegen

andere Staaten oder deren Bürger benutzt wird, und dass sie bei den internationalen Anstrengungen, angeklagte Terroristen vor Gericht zu stellen, kooperieren;

2. *verlangt außerdem*, dass die Taliban ohne weitere Verzögerung der in Ziffer 2 der Resolution 1267 (1999) enthaltenen Forderung des Sicherheitsrats nachkommen, Osama bin Laden an die zuständigen Behörden eines Landes zu übergeben, in dem gegen ihn Anklage erhoben worden ist, oder an die zuständigen Behörden eines Landes, das ihn an das Land übergibt, in dem gegen ihn Anklage erhoben worden ist, oder an die zuständigen Behörden eines Landes, in dem er festgenommen und effektiv gerichtlich belangt wird;

3. *verlangt ferner*, dass die Taliban rasch darangehen, in dem unter ihrer Kontrolle befindlichen Hoheitsgebiet alle Lager, in denen Terroristen ausgebildet werden, zu schließen, und *fordert*, dass die Vereinten Nationen die Schließungen bestätigen, unter anderem mit Hilfe der Informationen, welche die Mitgliedstaaten den Vereinten Nationen im Einklang mit Ziffer 19 zur Verfügung stellen, sowie durch alle sonstigen Mittel, die erforderlich sind, um die Befolgung dieser Resolution sicherzustellen;

4. *erinnert* alle Staaten an ihre Verpflichtung, die mit Ziffer 4 der Resolution 1267 (1999) verhängten Maßnahmen strikt durchzuführen;

5. *beschließt*, dass alle Staaten

a) den Verkauf, die Lieferung und die Weitergabe, auf unmittelbarem oder mittelbarem Weg, von Rüstungsgütern und sonstigem Wehrmaterial jeder Art, einschließlich Waffen und Munition, Militärfahrzeugen und -ausrüstung, paramilitärische Ausrüstung und Ersatzteile für dieselben, in das von dem Ausschuss nach Resolution 1267 (1999) (im Folgenden als „der Ausschuss“ bezeichnet) bezeichnete Hoheitsgebiet Afghanistans, das sich unter der Kontrolle der Taliban befindet, durch ihre Staatsangehörigen oder von ihrem Hoheitsgebiet aus oder unter Benutzung von ihre Flagge führenden Schiffen oder Luftfahrzeugen verhindern werden;

b) die Lieferung, den Verkauf und die Weitergabe, auf unmittelbarem oder mittelbarem Weg, von technischer Beratung, Hilfe oder Ausbildung im Zusammenhang mit den militärischen Tätigkeiten des unter der Kontrolle der Taliban stehenden bewaffneten Personals in das von dem Ausschuss bezeichnete Hoheitsgebiet Afgha-

nistans, das sich unter der Kontrolle der Taliban befindet, durch ihre Staatsangehörigen oder von ihrem Hoheitsgebiet aus verhindern werden;

c) alle ihre vertraglich oder durch eine sonstige Vereinbarung beschäftigten Amtsträger, Beauftragten, Berater und Militärpersonen, die sich in Afghanistan aufhalten, um die Taliban in militärischen oder damit zusammenhängenden Sicherheitsfragen zu beraten, abziehen werden und in diesem Zusammenhang die anderen Staatsangehörigen nachdrücklich auffordern werden, das Land zu verlassen;

6. *beschließt*, dass die mit Ziffer 5 verhängten Maßnahmen keine Anwendung finden auf Lieferungen nichtletalen militärischen Geräts, das ausschließlich für humanitäre oder Schutzzwecke bestimmt ist, noch auf die damit zusammenhängende technische Hilfe oder Ausbildung, wie von dem Ausschuss im Voraus genehmigt, und *bekräftigt*, dass die mit Ziffer 5 verhängten Maßnahmen keine Anwendung auf Schutzkleidung finden, einschließlich kugelsicherer Westen und Militärhelme, die von Personal der Vereinten Nationen, Medienvertretern und humanitärem Personal ausschließlich zur eigenen Verwendung nach Afghanistan ausgeführt wird;

7. *fordert* alle Staaten, die diplomatische Beziehungen zu den Taliban unterhalten, *nachdrücklich auf*, das Personal der Missionen und Vertretungen der Taliban zahlen- und rangmäßig beträchtlich zu reduzieren und die Bewegung des gesamten verbleibenden Personals innerhalb ihres Hoheitsgebiets einzuschränken oder zu kontrollieren; im Falle der Missionen der Taliban bei internationalen Organisationen kann sich der jeweilige Gaststaat, soweit er es für notwendig erachtet, mit der betreffenden Organisation bezüglich der Maßnahmen ins Benehmen setzen, die zur Anwendung dieser Ziffer erforderlich sind;

8. *beschließt*, dass alle Staaten weitere Maßnahmen ergreifen werden,

a) um alle Büros der Taliban in ihren Hoheitsgebieten sofort und vollständig zu schließen;

b) um alle Büros der Fluggesellschaft Ariana Afghan Airlines in ihrem Hoheitsgebiet sofort zu schließen;

c) um die Gelder und sonstigen finanziellen Vermögenswerte Osama bin Ladens und der mit ihm assoziierten Personen und Körperschaften, wie vom Ausschuss bezeichnet, namentlich derjenigen in der Organisa-

tion Al-Qaida, unverzüglich einzufrieren, einschließlich der Gelder, die aus Vermögenswerten stammen oder durch sie erzeugt wurden, die Osama bin Laden und mit ihm assoziierten Personen und Körperschaften gehören oder ihrer direkten oder indirekten Kontrolle unterstehen, und um sicherzustellen, dass weder diese noch andere Gelder oder Finanzmittel von ihren Staatsangehörigen oder von in ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Personen unmittelbar oder mittelbar zu Gunsten von Osama bin Laden, mit ihm assoziierten Personen oder Körperschaften zur Verfügung gestellt werden, die Osama bin Laden oder mit ihm assoziierten Personen und Körperschaften, einschließlich der Organisation Al-Qaida, gehören oder ihrer direkten oder indirekten Kontrolle unterstehen, und *ersucht* den Ausschuss, auf der Grundlage der von den Staaten und regionalen Organisationen bereitgestellten Informationen eine aktualisierte Liste der Personen und Körperschaften, einschließlich derjenigen in der Organisation Al-Qaida, zu führen, die als mit Osama bin Laden assoziiert bezeichnet wurden;

9. *verlangt*, dass die Taliban sowie andere alle illegalen Drogenaktivitäten einstellen und Anstrengungen zur praktischen Beseitigung des unerlaubten Anbaus von Opiummohn unternehmen, aus dessen Erträgen die terroristischen Tätigkeiten der Taliban finanziert werden;

10. *beschließt*, dass alle Staaten den Verkauf, die Lieferung oder die Weitergabe von Essigsäureanhydrid durch ihre Staatsangehörigen oder von ihrem Hoheitsgebiet aus an Personen in dem Hoheitsgebiet Afghanistans unter der Kontrolle der Taliban, wie von dem Ausschuss bezeichnet, oder an jede andere Person zum Zwecke von Tätigkeiten, die in dem Hoheitsgebiet unter der Kontrolle der Taliban, wie von dem Ausschuss bezeichnet, durchgeführt oder von dort aus unternommen werden, verhindern werden;

11. *beschließt außerdem*, dass alle Staaten jedem Luftfahrzeug die Erlaubnis zum Start oder zur Landung in ihrem Hoheitsgebiet beziehungsweise zum Überfliegen ihres Hoheitsgebiets verweigern müssen, wenn dieses Luftfahrzeug von einem Ort in dem Hoheitsgebiet Afghanistans, das der Ausschuss als unter der Kontrolle der Taliban befindlich bezeichnet hat, gestartet ist oder an einem solchen Ort landen soll, es sei denn, der betreffende Flug wurde auf Grund von humanitären Erwägungen, einschließlich religiöser Verpflichtungen wie der Durchführung des Haddsch, oder aus der Erwägung, dass der Flug die Erör-

terung einer friedlichen Regelung des Konflikts in Afghanistan fördert oder geeignet ist, die Befolgung dieser Resolution oder der Resolution 1267 (1999) durch die Taliban zu fördern, von dem Ausschuss vorab genehmigt;

12. *beschließt ferner*, dass der Ausschuss eine Liste genehmigter Organisationen und staatlicher Hilfseinrichtungen führen wird, die Afghanistan humanitäre Hilfe gewähren, einschließlich der Vereinten Nationen und ihrer Organisationen, staatlicher Hilfseinrichtungen, die humanitäre Hilfe gewähren, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und gegebenenfalls nichtstaatlicher Organisationen, dass das mit Ziffer 11 verhängte Verbot keine Anwendung auf humanitäre Flüge findet, die von den Organisationen und staatlichen Hilfseinrichtungen, die in der von dem Ausschuss genehmigten Liste enthalten sind, oder in deren Namen durchgeführt werden, dass der Ausschuss die Liste regelmäßig überprüfen und gegebenenfalls weitere Organisationen und staatliche Hilfseinrichtungen darin aufnehmen wird und dass der Ausschuss Organisationen und staatliche Einrichtungen aus der Liste streichen wird, wenn er feststellt, dass sie Flüge für andere als humanitäre Zwecke durchführen oder voraussichtlich durchführen werden, und dass er diese Organisationen und staatlichen Einrichtungen sofort davon in Kenntnis setzen wird, dass somit jeder von ihnen oder in ihrem Namen durchgeführte Flug den Bestimmungen der Ziffer 11 unterliegt;

13. *fordert* die Taliban *auf*, den sicheren und ungehinderten Zugang des humanitären Personals und der Hilfslieferungen zu allen Hilfsbedürftigen in dem von ihnen kontrollierten Hoheitsgebiet zu gewährleisten, und *unterstreicht*, dass die Taliban Garantien für die Sicherheit und Bewegungsfreiheit des Personals der Vereinten Nationen und des beigeordneten humanitären Hilfspersonals geben müssen;

14. *fordert* die Staaten *nachdrücklich auf*, Maßnahmen zu treffen, um die Einreise aller hohen Amtsträger der Taliban im Range eines Stellvertretenden Ministers oder darüber, von der Kontrolle der Taliban unterstehendem bewaffnetem Personal vergleichbaren Rangs sowie von anderen hochrangigen Beratern und Würdenträgern der Taliban in ihr Hoheitsgebiet beziehungsweise deren Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet zu beschränken, es sei denn, diese Amtsträger reisen zu humanitären Zwecken, einschließlich religiöser Verpflichtungen wie der Durchführung des Haddsch, oder ihre Reise fördert die Er-

örterung einer friedlichen Regelung des Konflikts in Afghanistan oder betrifft die Befolgung dieser Resolution oder der Resolution 1267 (1999);

15. *ersucht* den Generalsekretär, im Benehmen mit dem Ausschuss

a) einen Sachverständigenausschuss einzusetzen, mit dem Auftrag, dem Rat innerhalb von sechzig Tagen nach Verabschiedung dieser Resolution Empfehlungen darüber abzugeben, wie das Waffenembargo und die Schließung der Ausbildungslager für Terroristen, die in den Ziffern 3 und 5 verlangt werden, überwacht werden können, einschließlich der Verwendung von Informationen, welche die Mitgliedstaaten durch ihre nationalen Mittel erhalten und dem Generalsekretär zur Verfügung stellen;

b) mit den betreffenden Mitgliedstaaten Konsultationen zu führen, um die mit dieser Resolution und der Resolution 1267 (1999) verhängten Maßnahmen anzuwenden, und dem Rat über die Ergebnisse dieser Konsultationen Bericht zu erstatten;

c) über die Durchführung der bestehenden Maßnahmen Bericht zu erstatten, die Probleme bei der Durchsetzung dieser Maßnahmen zu bewerten, Empfehlungen zur Verstärkung der Durchsetzung abzugeben und die Maßnahmen der Taliban zur Befolgung ihrer Verpflichtungen zu evaluieren;

d) die humanitären Auswirkungen der mit dieser Resolution und der Resolution 1267 (1999) verhängten Maßnahmen zu überprüfen und dem Rat innerhalb von neunzig Tagen nach Verabschiedung dieser Resolution einen Bericht samt einer Bewertung und Empfehlungen vorzulegen, danach in regelmäßigen Abständen über jegliche humanitäre Auswirkungen Bericht zu erstatten und spätestens dreißig Tage vor Ablauf dieser Maßnahmen einen umfassenden Bericht zu dieser Frage sowie etwaige Empfehlungen vorzulegen;

16. *ersucht* den Ausschuss, sein Mandat zu erfüllen, indem er zusätzlich zu den in Resolution 1267 (1999) festgelegten Aufgaben die folgenden Aufgaben wahrnimmt:

a) auf der Grundlage der von den Staaten und regionalen und internationalen Organisationen zur Verfügung gestellten Informationen die Aufstellung und Führung aktualisierter Listen aller Einreisepunkte und Landezonen für Luftfahrzeuge innerhalb des unter der Kontrolle der Taliban stehenden Hoheitsgebiets Afghanistans sowie Mitteilung des Inhalts dieser Listen an die Mitgliedstaaten;

b) auf der Grundlage der von den Staaten und regionalen Organisationen zur Verfügung gestellten Informationen die Aufstellung und Führung aktualisierter Listen der Personen und Körperschaften, die als mit Osama bin Laden assoziiert bezeichnet wurden, im Einklang mit Ziffer 8 c);

c) die Prüfung von Anträgen auf Ausnahmen nach den Ziffern 6 und 11 und die Beschlussfassung darüber;

d) spätestens einen Monat nach Verabschiedung dieser Resolution die Aufstellung und Führung einer aktualisierten Liste genehmigter Organisationen und staatlicher Hilfseinrichtungen, die Afghanistan humanitäre Hilfe gewähren, im Einklang mit Ziffer 12;

e) die Veröffentlichung sachdienlicher Informationen betreffend die Durchführung dieser Maßnahmen mit Hilfe geeigneter Medien, namentlich durch den besseren Einsatz von Informationstechnologien;

f) gegebenenfalls die Erwägung der Möglichkeit, dass der Vorsitzende des Ausschusses und erforderlichenfalls weitere Ausschussmitglieder den Ländern der Region einen Besuch abstatten, um die volle und wirksame Durchführung der mit dieser Resolution und der Resolution 1267 (1999) verhängten Maßnahmen sicherzustellen und den Staaten eindringlich nahe zu legen, die einschlägigen Ratsresolutionen zu befolgen;

g) die regelmäßige Berichterstattung an den Rat über die ihm vorgelegten Informationen betreffend diese Resolution und die Resolution 1267 (1999), namentlich über die dem Ausschuss gemeldeten möglichen Verstöße gegen die Maßnahmen, samt Empfehlungen zur Verstärkung der Wirksamkeit dieser Maßnahmen;

17. *fordert* alle Staaten und alle internationalen und regionalen Organisationen, namentlich die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen, *auf*, ungeachtet des Bestehens etwaiger Rechte oder Pflichten aus einer internationalen Übereinkunft, einem Vertrag oder einer Lizenz oder Genehmigung, die zeitlich vor dem Datum des In-Kraft-Tretens der mit den Ziffern 5, 8, 10 und 11 verhängten Maßnahmen liegen, streng in Übereinstimmung mit dieser Resolution zu handeln;

18. *fordert* die Staaten *auf*, gegen ihrer Hoheitsgewalt unterstehende Personen und Körperschaften, die gegen die mit den Ziffern 5, 8, 10 und 11 verhängten Maßnah-

men verstoßen, gerichtlich vorzugehen und angemessene Strafen zu verhängen;

19. *fordert* alle Staaten *auf*, mit dem Ausschuss bei der Erfüllung seiner Aufgaben voll zusammenzuarbeiten, unter anderem dadurch, dass sie dem Ausschuss die von ihm gemäß dieser Resolution angeforderten Informationen übermitteln;

20. *ersucht* alle Staaten, dem Ausschuss innerhalb von dreißig Tagen nach In-Kraft-Treten der mit den Ziffern 5, 8, 10 und 11 verhängten Maßnahmen über die Maßnahmen Bericht zu erstatten, die sie im Hinblick auf die wirksame Durchführung dieser Resolution ergriffen haben;

21. *ersucht* das Sekretariat, die von Regierungen und aus öffentlichen Informationsquellen erhaltenen Informationen über mögliche Verstöße gegen die mit den Ziffern 5, 8, 10 und 11 verhängten Maßnahmen dem Ausschuss zur Prüfung vorzulegen;

22. *beschließt*, dass die mit den Ziffern 5, 8, 10 und 11 verhängten Maßnahmen einen Monat nach Verabschiedung dieser Resolution um 0.01 Uhr New Yorker Ortszeit in Kraft treten werden;

23. *beschließt ferner*, dass die mit den Ziffern 5, 8, 10 und 11 verhängten Maßnahmen zwölf Monate lang gelten werden und dass der Rat am Ende dieses Zeitraums einen Beschluss darüber fassen wird, ob die Taliban die Ziffern 1, 2 und 3 befolgt haben, und demgemäß beschließen wird, ob diese Maßnahmen um einen weiteren Zeitraum mit den gleichen Bedingungen zu verlängern sind;

24. *beschließt*, die mit den Ziffern 5, 8, 10 und 11 verhängten Maßnahmen zu beenden, falls die Taliban die in den Ziffern 1, 2 und 3 enthaltenen Bedingungen vor Ablauf des Zwölfmonats-Zeitraums befolgen;

25. *bekundet* seine Bereitschaft, im Einklang mit seiner Verantwortung nach der Charta der Vereinten Nationen die Verhängung weiterer Maßnahmen in Erwägung zu ziehen, mit dem Ziel, die vollinhaltliche Durchführung dieser Resolution und der Resolution 1267 (1999) zu erreichen, unter anderem unter Berücksichtigung der in Ziffer 15 d) genannten Bewertung der Auswirkungen und mit dem Ziel, die Wirksamkeit der Sanktionen zu verbessern und Auswirkungen auf die humanitäre Lage zu vermeiden;

26. *beschließt*, mit der Angelegenheit aktiv befasst zu bleiben. ■

Verantwortung des Sicherheitsrats für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit (Sicherheitsrat verurteilt internationalen Terrorismus und fordert Staaten zur Zusammenarbeit auf)

S/Res/1269 vom 19. Oktober 1999

Der Sicherheitsrat,

zutiefst besorgt über die Zunahme internationaler terroristischer Handlungen, die das Leben und das Wohl von Menschen in der ganzen Welt sowie den Frieden und die Sicherheit aller Staaten gefährden,

unter Verurteilung aller terroristischen Handlungen, gleichviel aus welchen Beweggründen und wo und von wem sie begangen werden,

eingedenk aller einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung, namentlich der Resolution 49/60 vom 9. Dezember 1994, mit der die Versammlung die Erklärung über Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus verabschiedet hat,

betonend, dass es notwendig ist, den Kampf gegen den Terrorismus auf einzelstaatlicher Ebene zu intensivieren und unter der Schirmherrschaft der Vereinten Nationen die wirksame internationale Zusammenarbeit auf diesem Gebiet auf der Grundlage der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und der Normen des Völkerrechts, namentlich der Achtung vor dem humanitären Völkerrecht und den Menschenrechten, zu verstärken,

in Unterstützung der Bemühungen, die weltweite Teilnahme an den bestehenden internationalen Übereinkünften zur Bekämpfung des Terrorismus und deren Anwendung zu fördern und neue internationale Übereinkünfte zur Bekämpfung der terroristischen Bedrohung auszuarbeiten,

mit Lob für die Arbeit, die die Generalversammlung, die zuständigen Organe und Sonderorganisationen der Vereinten Nationen sowie regionale und andere Organisationen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus geleistet haben,

entschlossen, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu den Bemühungen zur Bekämpfung des Terrorismus in allen seinen Formen beizutragen,

erneut erklärend, dass die Unterdrückung von internationalen terroristischen Handlungen, einschließlich derjenigen, an denen Staaten beteiligt sind, einen wesentlichen Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt,

1. verurteilt unmissverständlich alle terroristischen Handlungen, Methoden und Praktiken als kriminell und nicht zu recht-

fertigen, ungeachtet ihrer Beweggründe, in allen Formen und Ausprägungen, gleichviel wo und von wem sie begangen werden, insbesondere diejenigen, die den Weltfrieden und die internationale Sicherheit gefährden könnten;

2. fordert alle Staaten auf, die internationalen Übereinkünfte zur Bekämpfung des Terrorismus, deren Vertragsparteien sie sind, voll anzuwenden, legt allen Staaten nahe, mit Vorrang zu erwägen, den Übereinkünften beizutreten, bei denen sie nicht Vertragspartei sind, und legt ihnen außerdem nahe, die noch anhängigen Übereinkünfte rasch anzunehmen;

3. unterstreicht die wichtige Rolle, die den Vereinten Nationen bei der Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus zukommt, und betont, wie wichtig es ist, die Koordination zwischen den Staaten, internationalen und regionalen Organisationen zu verbessern;

4. fordert alle Staaten auf, im Rahmen dieser Zusammenarbeit und Koordination unter anderem geeignete Maßnahmen zu ergreifen,

– um miteinander zu kooperieren, insbesondere im Rahmen bilateraler und multilateraler Übereinkünfte und Abmachungen, um terroristische Handlungen zu verhüten und zu unterbinden, ihre Staatsangehörigen und andere Personen vor terroristischen Angriffen zu schützen und die für solche Handlungen verantwortlichen Täter vor Gericht zu bringen;

• um in ihren Hoheitsgebieten die Vorbereitung und Finanzierung terroristischer Handlungen mit allen rechtmäßigen Mitteln zu verhüten und zu unterbinden;

• um denjenigen, die terroristische Handlungen planen, finanzieren oder begehen, sichere Zufluchtsorte zu verwehren, indem sie sicherstellen, dass diese Personen ergriffen und strafrechtlich verfolgt oder ausgeliefert werden;

• um sich dessen zu vergewissern, bevor sie einer Person Flüchtlingsstatus gewähren, im Einklang mit den entsprechenden Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts und des Völkerrechts, einschließlich der internationalen Menschenrechtsnormen, dass sich der Asylsuchende nicht an terroristischen Handlungen beteiligt hat;

• um im Einklang mit dem Völkerrecht und dem jeweiligen innerstaatlichen Recht Informationen auszutauschen und auf Verwaltungs- und Justizebene zusammenzuarbeiten, um die Begehung terroristischer Handlungen zu verhüten;

5. ersucht den Generalsekretär, in seinen Berichten an die Generalversammlung, insbesondere soweit sie gemäß deren Resolution 50/53 über Maßnahmen zur Beseitigung des internationalen Terrorismus vorgelegt werden, besondere Aufmerksamkeit auf die Notwendigkeit zu richten, die von terroristischen Tätigkeiten ausgehende Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu verhüten und zu bekämpfen;

6. bekundet seine Bereitschaft, die entsprechenden Bestimmungen der in Ziffer 5 genannten Berichte zu prüfen und im Einklang mit seiner Verantwortung nach der Charta der Vereinten Nationen die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um die terroristischen Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu bekämpfen;

7. beschließt, mit dieser Angelegenheit befasst zu bleiben.

Die Situation in Afghanistan (Sicherheitsrat verlangt Auslieferung von Osama bin Laden und verhängt Sanktionen gegen die Taliban)

S/Res/1267 vom 15. Oktober 1999

Der Sicherheitsrat,

in Bekräftigung seiner früheren Resolutionen, insbesondere der Resolutionen 1189 (1998) vom 13. August 1998, 1193 (1998) vom 28. August 1998 und 1214 (1998) vom 8. Dezember 1998, sowie der Erklärungen seines Präsidenten über die Situation in Afghanistan,

in Bekräftigung seines nachdrücklichen Eintretens für die Souveränität, Unabhängigkeit, territoriale Unversehrtheit und nationale Einheit Afghanistans sowie seiner Achtung des kulturellen und historischen Erbes des Landes,

mit dem erneuten Ausdruck seiner tiefen Besorgnis über die anhaltenden Verstöße

gegen das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte, insbesondere die Diskriminierung von Mädchen und Frauen, und über die beträchtliche Zunahme der unerlaubten Opiungewinnung sowie betonend, daß die Einnahme des Generalkonsulats der Islamischen Republik Iran durch die Taliban und die Ermordung der iranischen Diplomaten und eines Journalisten in Mazar-e-Sharif flagrante Verstöße gegen das geltende Völkerrecht darstellen,

unter Hinweis auf die einschlägigen internationalen Übereinkommen zur Bekämpfung des Terrorismus und insbesondere die Verpflichtung der Vertragsparteien dieser Übereinkommen, Terroristen auszuliefern oder sie strafrechtlich zu verfolgen,

nachdrücklich verurteilend, dass afghanisches Hoheitsgebiet, insbesondere die von den Taliban kontrollierten Gebiete, nach wie vor zur Zerbergung und Ausbildung von Terroristen und zur Planung terroristischer Handlungen benutzt wird, sowie in Bekräftigung seiner Überzeugung, dass die Unterbindung des internationalen Terrorismus für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unerlässlich ist,

die Tatsache missbilligend, dass die Taliban Osama bin Laden weiterhin Zuflucht gewähren und es ihm und seinen Mithelfern ermöglichen, von dem durch die Taliban kontrollierten Gebiet aus ein Netz von Ausbildungslagern für Terroristen zu betreiben und Afghanistan als Stützpunkt für die Förderung internationaler terroristischer Operationen zu benutzen,

feststellend, dass die Vereinigten Staaten von Amerika gegen Osama bin Laden und seine Mithelfer unter anderem wegen der Bombenattentate auf die Botschaften der Vereinigten Staaten in Nairobi (Kenia) und Daressalam (Tansania) am 7. August 1998 und wegen der Verschwörung zur Tötung amerikanischer Staatsangehöriger außerhalb der Vereinigten Staaten Anklage erhoben haben, sowie feststellend, dass die Vereinigten Staaten von Amerika die Taliban um die Überstellung der Betroffenen ersucht haben, damit sie vor Gericht gestellt werden können (S/1999/1021),

feststellend, dass die Nichtbefolgung der in Ziffer 13 der Resolution 1214 (1998) enthaltenen Forderungen eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt,

unter Betonung seiner Entschlossenheit, die Achtung vor seinen Resolutionen sicherzustellen,

tätig werdend nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen,

1. besteht darauf, dass die unter der Bezeichnung Taliban bekannte afghanische

Gruppierung, die sich auch Islamisches Emirats Afghanistan nennt, seinen früheren Resolutionen sofort Folge leistet und insbesondere aufhört, internationalen Terroristen und deren Organisationen Zuflucht und Ausbildung zu gewähren, dass sie geeignete wirksame Maßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass das unter ihrer Kontrolle befindliche Gebiet nicht für terroristische Einrichtungen und Lager oder für die Vorbereitung oder Organisation terroristischer Handlungen gegen andere Staaten oder deren Bürger benutzt wird, und dass sie bei den Bemühungen, angeklagte Terroristen vor Gericht zu stellen, kooperiert;

2. verlangt, dass die Taliban Osama bin Laden ohne weitere Verzögerung an die zuständigen Behörden eines Landes übergeben, in dem gegen ihn Anklage erhoben worden ist, oder an die zuständigen Behörden eines Landes, das ihn an das Land übergibt, in dem gegen ihn Anklage erhoben worden ist, oder an die zuständigen Behörden eines Landes, in dem er festgenommen und effektiv gerichtlich belangt wird;

3. beschließt, dass am 14. November 1999 alle Staaten die in Ziffer 4 aufgeführten Maßnahmen ergreifen werden, es sei denn, der Rat hat auf der Grundlage eines Berichts des Generalsekretärs vorher beschlossen, dass die Taliban der in Ziffer 2 genannten Verpflichtung in vollem Umfang nachgekommen sind;

4. beschließt ferner, dass zur Durchsetzung von Ziffer 2 alle Staaten

a) allen von dem Ausschuss nach Ziffer 6 bezeichneten Luftfahrzeugen, die sich im Eigentum der Taliban befinden oder von diesen oder in deren Namen angemietet oder betrieben werden, die Erlaubnis zum Start oder zur Landung in ihrem Hoheitsgebiet verweigern werden, es sei denn, der betreffende Flug wurde aufgrund von humanitären Erwägungen, einschließlich religiöser Verpflichtungen wie der Durchführung des Haddsch, von dem Ausschuss vorab genehmigt;

b) Gelder und andere Finanzmittel, einschließlich Gelder, die aus Vermögenswerten stammen oder erzeugt wurden, die den Taliban gehören oder direkt oder indirekt ihrer Verfügungsgewalt oder der eines Unternehmens im Eigentum oder unter der Kontrolle der Taliban unterstehen, soweit von dem Ausschuss nach Ziffer 6 bezeichnet, einfrieren und sicherstellen werden, dass weder diese noch andere so bezeichnete Gelder oder Finanzmittel von ihren Staatsangehörigen oder von auf ihrem Hoheitsgebiet befindlichen Personen den Taliban oder einem Unternehmen im Eigentum der Taliban oder unter ihrer

direkten oder indirekten Kontrolle unmittelbar oder zu deren Gunsten zur Verfügung gestellt werden, es sei denn, der Ausschuss genehmigt dies von Fall zu Fall aus humanitären Erwägungen;

5. fordert alle Staaten nachdrücklich auf, bei den Bemühungen zur Erfüllung der Forderung in Ziffer 2 zu kooperieren und weitere Maßnahmen gegen Osama bin Laden und seine Mithelfer in Erwägung zu ziehen;

6. beschließt, im Einklang mit Regel 28 seiner vorläufigen Geschäftsordnung einen aus allen Ratsmitgliedern bestehenden Ausschuss des Sicherheitsrats einzusetzen, mit dem Auftrag, die nachstehenden Aufgaben wahrzunehmen, dem Rat über seine Arbeit Bericht zu erstatten und Bemerkungen und Empfehlungen dazu vorzulegen:

a) Einholung weiterer Informationen von allen Staaten über die von ihnen ergriffenen Maßnahmen zur wirksamen Durchführung der mit Ziffer 4 verhängten Maßnahmen;

b) Prüfung der ihm von den Staaten zur Kenntnis gebrachten Informationen über Verstöße gegen die mit Ziffer 4 verhängten Maßnahmen und Empfehlung angemessener Maßnahmen als Antwort auf diese Verstöße;

c) regelmäßige Berichterstattung an den Rat über die Auswirkungen der mit Ziffer 4 verhängten Maßnahmen, insbesondere auch über die humanitären Auswirkungen;

d) regelmäßige Berichterstattung an den Rat über die dem Ausschuss vorgelegten Informationen betreffend angebliche Verstöße gegen die mit Ziffer 4 verhängten Maßnahmen, nach Möglichkeit unter Nennung der Personen oder Institutionen, die solche Verstöße begangen haben sollen;

e) Bezeichnung der in Ziffer 4 genannten Luftfahrzeuge sowie Gelder oder anderen Finanzmittel, um die Durchführung der mit Ziffer 4 verhängten Maßnahmen zu erleichtern;

f) Prüfung von Anträgen auf Befreiung von den mit Ziffer 4 verhängten Maßnahmen, wie in Ziffer 4 vorgesehen, und Beschlussfassung darüber, ob eine Befreiung von diesen Maßnahmen für die Leistung von Zahlungen des Internationalen Luftverkehrsverbands (IATA) an die Luftfahrtbehörde Afghanistans im Namen internationaler Fluggesellschaften für Flugsicherungsdienste zu gewähren ist;

g) Prüfung der gemäß Ziffer 9 vorgelegten Berichte;

7. fordert alle Staaten auf, ungeachtet etwaiger Rechte oder Pflichten aus einer internationalen Übereinkunft, einem Vertrag oder einer Lizenz oder Genehmigung,

die zeitlich vor dem Datum des In-Kraft-Tretens der mit Ziffer 4 verhängten Maßnahmen liegen, streng in Übereinstimmung mit dieser Resolution zu handeln;

8. *fordert die Staaten auf*, gegen ihrer Hoheitsgewalt unterstehende Personen oder Körperschaften, die gegen die mit Ziffer 4 verhängten Maßnahmen verstoßen, gerichtlich vorzugehen und angemessene Strafen zu verhängen;

9. *fordert alle Staaten auf*, mit dem Ausschuss nach Ziffer 6 bei der Erfüllung seiner Aufgaben voll zusammenzuarbeiten, indem sie insbesondere auch die von dem Ausschuss gemäß dieser Resolution angeforderten Informationen bereitstellen;

10. *ersucht alle Staaten*, dem Ausschuss nach Ziffer 6 innerhalb von 30 Tagen nach dem In-Kraft-Treten der mit Ziffer 4 verhängten Maßnahmen über die Maßnahmen Bericht zu erstatten, die sie im Hinblick auf die wirksame Durchführung von Ziffer 4 ergriffen haben;

11. *ersucht den Generalsekretär*, dem Ausschuss nach Ziffer 6 jede erforderliche Unterstützung zu gewähren und im Sekretariat die dafür erforderlichen Vorkehrungen zu treffen;

Terroranschläge in Nairobi und Daressalam (Verurteilung der Bombenanschläge auf amerikanische Auslandsvertretungen in Kenia und Tansania)

S/Res/1189 vom 13. August 1998

Der Sicherheitsrat,

äußert beunruhigt über die wahllosen, ungeheuerlichen internationalen terroristischen Handlungen, die am 7. August 1998 in Nairobi (Kenia) und Daressalam (Tansania) verübt wurden,

unter Verurteilung dieser Handlungen, die sich schädlich auf die internationalen Beziehungen auswirken und die Sicherheit der Staaten gefährden,

in der Überzeugung, daß die Bekämpfung von internationalen terroristischen Handlungen für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit unabdingbar ist, und *in Bekräftigung* der Entschlossenheit der internationalen Gemeinschaft, den internationalen Terrorismus in allen seinen Formen und Ausprägungen zu beseitigen,

12. *ersucht den Ausschuss nach Ziffer 6*, auf der Grundlage der Empfehlungen des Sekretariats mit den zuständigen internationalen Organisationen, Nachbar- und sonstigen Staaten sowie den betroffenen Parteien geeignete Regelungen zu treffen, mit dem Ziel, die Überwachung der Durchführung der mit Ziffer 4 verhängten Maßnahmen zu verbessern;

13. *ersucht das Sekretariat*, die von Regierungen und aus öffentlichen Informationsquellen erhaltenen Informationen über mögliche Verstöße gegen die mit Ziffer 4 verhängten Maßnahmen dem Ausschuss nach Ziffer 6 zur Prüfung vorzulegen;

14. *beschließt*, die mit Ziffer 4 verhängten Maßnahmen zu beenden, sobald der Generalsekretär dem Sicherheitsrat berichtet, dass die Taliban der in Ziffer 2 genannten Verpflichtung nachgekommen sind;

15. *bekundet seine Bereitschaft*, im Einklang mit seiner Verantwortung nach der Charta der Vereinten Nationen die Verhängung weiterer Maßnahmen in Erwägung zu ziehen, mit dem Ziel, die vollinhaltliche Durchführung dieser Resolution zu erreichen;

16. *beschließt*, mit der Angelegenheit aktiv befasst zu bleiben.

sowie in Bekräftigung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten nach der Charta der Vereinten Nationen,

betonend, dass jeder Mitgliedstaat verpflichtet ist, es zu unterlassen, terroristische Handlungen in einem anderen Staat zu organisieren, anzustiften, zu unterstützen oder sich daran zu beteiligen oder in seinem eigenen Hoheitsgebiet organisierte Aktivitäten zu dulden, die auf die Begehung solcher Handlungen gerichtet sind,

eingedenk der Resolution 52/164 der Generalversammlung vom 15. Dezember 1997 über das Internationale Übereinkommen zur Bekämpfung von terroristischen Bombenanschlägen,

unter Hinweis auf die Erklärung, die am 31. Januar 1992 anlässlich der Sitzung des Sicherheitsrats auf der Ebene der Staats-

und Regierungschefs herausgegeben wurde (S/23500) und in der der Rat seiner tiefen Besorgnis über internationale terroristische Handlungen Ausdruck verliehen und betont hat, dass die internationale Gemeinschaft solchen kriminellen Handlungen wirkungsvoll entgegenzutreten muss,

sowie unter Betonung der Notwendigkeit, die internationale Zusammenarbeit zwischen den Staaten zu verstärken, mit dem Ziel, praktische und wirksame Maßnahmen zur Verhinderung, Bekämpfung und Beseitigung aller Formen des Terrorismus, von dem die gesamte internationale Gemeinschaft betroffen ist, zu erarbeiten und zu ergreifen,

die Reaktion der Regierungen Kenias, Tansanias und der Vereinigten Staaten von Amerika auf die terroristischen Bombenanschläge in Kenia und Tansania *würdigend, entschlossen*, den internationalen Terrorismus zu beseitigen,

1. *verurteilt nachdrücklich* die terroristischen Bombenanschläge vom 7. August 1998 in Nairobi (Kenia) und Daressalam (Tansania), die das Leben Hundert unschuldiger Menschen gefordert haben und bei denen Tausende Menschen verletzt und massive Sachschäden angerichtet wurden;

2. *spricht den Angehörigen* der unschuldigen Opfer der terroristischen Bombenanschläge in dieser schweren Zeit sein tiefes Mitgefühl, seine Anteilnahme und sein Beileid aus;

3. *fordert alle Staaten und internationalen Institutionen auf*, den laufenden Ermittlungen in Kenia, Tansania und den Vereinigten Staaten ihre Zusammenarbeit, Unterstützung und Hilfe zukommen zu lassen, damit diejenigen, die diese feigen kriminellen Handlungen begangen haben, ergriffen und rasch vor Gericht gestellt werden;

4. *spricht allen Staaten, internationalen Institutionen und freiwilligen Hilfswerken* seinen tiefempfundenen Dank aus für ihre Ermutigung und ihre rasche Reaktion auf die Hilfsersuchen der Regierungen Kenias und Tansanias und *fordert sie nachdrücklich auf*, den betroffenen Ländern vor allem beim Wiederaufbau der Infrastruktur und bei der Katastrophenvorsorge behilflich zu sein;

5. *fordert alle Staaten auf*, im Einklang mit dem Völkerrecht vorrangig wirksame und praktische Maßnahmen für die Zusammenarbeit in Sicherheitsfragen, die Verhütung solcher terroristischer Handlungen und die Strafverfolgung und Bestrafung ihrer Urheber zu ergreifen;

6. *beschließt*, mit der Angelegenheit befasst zu bleiben.

Konsequenzen des Terrors: Verändern sich die sicherheitspolitischen Konstanten? – „Rosenburggespräch“ der Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS)

Bonn, 16. Oktober 2001

Hans-Joachim Heintze*

„Die jüngsten Terroranschläge auf die USA stellen eine neue, im internationalen Kalkül bisher nicht vorhandene Dimension dieser Konfliktform dar“ heißt es in dem Einladungsschreiben zu diesem „Rosenburggespräch“ der BAKS. In der Tat haben die Anschläge eine weitverbreitete Ratlosigkeit und das Bedürfnis nach gegenseitigem Austausch hervorgebracht. Auf diese Herausforderung hat die Bundesakademie erfreulich schnell reagiert und kurzfristig diese Veranstaltung anberaumt, die erste sicherheitspolitische Konsequenzen vorstellen sollte. Die Teilnahme von nahezu 100 Journalisten, Wissenschaftlern und Praktikern belegte das Interesse und gab damit dem Konzept der Veranstalter Recht. Auch musste die BAKS bei der Bearbeitung dieses Themas nicht beim Punkt Null anfangen, sondern konnte darauf verweisen, dass sie bereits 1999 eine Tagung zum Thema „Terrorismus ein weltweites Phänomen“ mit gutem Erfolg durchgeführt hatte (vgl. HuV-I 1/2000, S. 75).

Das Thema wurde in zwei Blöcken – internationaler und nationale Einordnung – abgearbeitet.

Der erste Redner war der bekannte Publizist Rolf Tophoven, der sich zu den Entwicklungen im internationalen Terrorismus äußerte. Er sprach hinsichtlich des 11. September vom terroristischen Super-GAU, der die schlimmsten Hollywood-Fiktionen übertroffen habe. Man übersehe allerdings vielfach, dass es bereits im Februar 1995 einen Anschlag auf das World Trade Center gegeben habe, der durch Zufall „nur“ sechs Tote und tausend Verletzte gefordert habe. Damals sei bereits das Konzept der islamischen Fundamentalisten erkennbar geworden: Terror gegen die Metropolen der Industriegesellschaften auszuüben. Hauptziele seien dabei die USA und Israel, die praktisch gleichgesetzt würden. Für Tophoven ist es unerheblich, ob *bin Laden* den konkreten Einsatzbefehl für den 11. September gegeben hat oder nicht. Vielmehr bestünden mittlerweile viele autonome terroristische Zellen, die den Tag X selbst bestimmen könnten. Gekennzeichnet seien die Terroristen dadurch, dass sie zu einem Netzwerk gehörten, in dem die Planungen

vorgenommen würden. Sie seien in Afghanistan ausgebildet worden und hätten enge Verbindungen zu den Mujaheddin. Sie wollten die USA aus den arabischen Staaten vertreiben und hätten erkannt, dass das mit den USA verbündete Saudi-Arabien sehr fragil sei. Der heutige Terrorismus sei nicht mehr mit dem „klassischen“ zu vergleichen. Er hätte sich vielmehr der modernen Kriegführung angepasst. Mit den innerstaatlichen Kriegen seien neue Akteure aufgetaucht, die aus kleinen flexiblen Einheiten bestünden und genau geplante Anschläge durchführten, die möglichst viele Opfer kosten sollten. Geschickt würden die Terroristen die Massenmedien einsetzen, um Angst und Schrecken zu verbreiten. In diesem Zusammenhang drückte Tophoven sein Unverständnis darüber aus, dass auch die westlichen Massenmedien die Aufrufe zum Dschihad senden würden. Hierzu ist anzumerken, dass diese Kritik nicht nur aus medienpolitischen Gesichtspunkten völlig berechtigt ist. Vielmehr muss auch aus juristischen Gründen eine solche Vorgehensweise abgelehnt werden, da sie eine Verbreitung von Kriegs- und Hasspropaganda darstellt. Diese ist aber nach Völkerrecht und deutschem Recht verboten. Es ist bedauerlich, dass dieser Aspekt in der Diskussion nicht behandelt werden konnte.

Nach dieser Einführung wandte sich Professor Udo Steinbach vom Deutschen Orient-Institut den regionalen Konsequenzen für den Nahen und Mittleren Osten zu. Hinsichtlich der Stabilität der Region schätzte er ein, dass es in Teilen der Region eine tiefe Frustration über die neue Entwicklung gebe. Diese frustrierten Menschen suchten nach Genugtuung; genau deshalb sei mit dem World Trade Center ein Symbol der westlichen Welt angegriffen worden. Ein solcher symbolbehafteter Terror sei schwer zu bekämpfen, zumal man in der arabischen Welt außer verbaler Unterstützung wahrscheinlich keine Allianzen finden werde. Hinzu komme, dass der Begriff des Terrors schwerlich zu definieren sei. So sei völlig ungeklärt, ob er nur die Handlungen der PLO erfasse oder auch die Israels. Hinsichtlich der Festigung der

Stabilität in der Region sah der Redner gute Chancen für Afghanistan, wenn der militärische Konflikt schnell beendet werden könne und Kräfte aus dem Land selbst eine legitime Regierung bilden könnten. Das wäre auch für Pakistan günstig, wenngleich die Verwerfungen der Gesellschaft in diesem Staat zunehmend deutlich würden. Für den Iran könnten sich gute Möglichkeiten für eine Rückkehr in die Staatengemeinschaft ergeben, weil es an einer Beendigung des Taliban-Regimes stark interessiert sei und für die USA wegen der Destabilisierung der arabischen Halbinsel zunehmend als Öllieferant interessant werde. Hinsichtlich der Beziehungen zwischen Israel und der PLO wurde eingeschätzt, dass Arafat in einer sehr komplizierten Lage sei. Während er sich für eine Partnerschaft mit den USA und Israel einsetze, verweigere ihm das Volk die Gefolgschaft.

Zu den Auswirkungen auf die Außenpolitik sprach anschließend Prof. Christian Hacke von der Universität Bonn. Sein Ausgangspunkt war die Tendenz der USA-Politik, den Konflikt allein bewältigen zu wollen. Er beneide Großbritannien, da es an den Bombardierungen Afghanistans teilnehmen dürfe. Freilich bedürfe die Aufdeckung der Ursachen des Konflikts lange Zeit; genau diese habe man aber nicht, weil die Öffentlichkeit schnelle Lösungen sehen wolle. Eine erkennbare Hauptursache sah der Referent in der strukturellen Gewalt, die Israel im Nahen Osten ausübe. Diese müsse man kritisch bewerten und eine stärkere Parteinahme für die Palästinenser sei nötig. Auch sei der Terrorismus auf dem Humus der westlichen Gesellschaften gewachsen.

Nach diesen drei Referaten kam es zu einer regen Diskussion. Einig war man sich darin, dass mit der Beseitigung der Person *bin Laden* keineswegs das Problem des Terrors gelöst sei. Immerhin gebe es dann immer noch das Netz der 5000 „sleepers“, die autonom handeln könnten. Kritisiert wurde in der Diskussion, dass die Referenten die bedeutende Rolle der UNO vernachlässigt hätten. Dies wurde von den Vortragenden auch als Fehler eingeräumt. Zugleich weist dieser Umstand aber auf ein tieferliegendes Problem hin. Offensichtlich wird von den Politikern weithin die Auffassung vertreten, die Terrorismusbekämpfung sei in erster Linie eine militärische und in zweiter Linie eine politische Aufgabe. Man verkennt dabei völlig, dass es der ordnenden Macht des Rechts bedarf, um tatsächlich dauerhafte, weil als gerecht empfundene, Lösungen zu finden. Das Wort Völkerrecht fiel aber während der

* Dozent Dr. habil. Hans-Joachim Heintze, wiss. Mitarbeiter am IFHV, (Bochum), ist Präsident der International Association for the Study of the World Refugee Problem (ARW).

gesamten Tagung nicht. Dies ist um so erstaunlicher, als sich selbst die USA in diesem konkreten Fall rechtliche Absicherungen für ihre Reaktion auf die Anschläge eingeholt haben. Nach anfänglichen emotionalen Überreaktionen besann sich die USA-Politik auf rechtliche Mechanismen: Sie bemühte den NATO-Vertrag und den UN-Sicherheitsrat. Den USA wurde bestätigt, dass eine verhältnismäßige Selbstverteidigung gegen diesen Angriff von außen in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht steht. Aus all dem Schrecklichen, dass sich mit dem verabscheuungswürdigen Geschehen verbindet, hat sich nebenbei auch eine Stärkung rechtlicher Mechanismen ergeben, was durchaus positiv zu bewerten ist. Es ist bedauerlich, dass dieser Aspekt auf der Tagung nicht zur Sprache kam.

Der innenpolitische Teil der „Rosenburggespräche“ wurde von *Manfred Klink* (Bundeskriminalamt) und *Brigadegeneral Günther Weiler* (BMVg) bestritten.

Der erste Redner stellte hinsichtlich der Polizei und der Staatsschutzorgane fest, dass stärkere rechtliche Instrumente zur Festigung der inneren Sicherheit vonnöten seien. Seine Forderungen deckten sich dann allerdings nahezu völlig mit den bekannten Vorschlägen des Bundesinnen-

ministers zur Verbesserung der Terrorabwehr. *Weiler* stellte im Folgenden die Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr dar und verwies darauf, dass für die Streitkräfte nicht plötzlich eine völlig neue Lage entstanden sei. Vielmehr habe bereits das strategische Konzept der NATO aus dem Jahre 1999 den Terrorismus durchaus als Bedrohung angesehen, gegen die auch die Streitkräfte eingesetzt werden könnten. Die Bundeswehr habe deshalb ihre Planungen einen erweiterten Sicherheitsbegriff zugrunde gelegt. Erfreulich war, dass *Weiler* sich bei seiner Argumentation ausdrücklich auf das Völkerrecht bezog, und zwar einerseits hinsichtlich der NATO-Feststellung des Bündnisfalls und andererseits im Zusammenhang mit der Resolution 1373 (2001) des UN-Sicherheitsrates. In dem UN-Dokument sah er eine grundlegende Veränderung des Völkerrechts, da die Staaten verpflichtet wurden, in 90 Tagen über Maßnahmen zur Umsetzung der Resolution zu berichten.

Da es kein Patentrecht gegen die terroristische Gefahr gibt, war der Gedankenaustausch im Rahmen dieser Rosenburggespräche außerordentlich notwendig und nützlich. Der BAKS sei gedankt, dass sie so schnell auf die neue Lage reagierte und ihrer Aufgabe in ausgezeichneter Weise gerecht wurde.

renztermin wg. Terroranschlägen in den USA verschoben).

An der Konferenz, die unter der Schirmherrschaft des Bischofs von Goma (Kongo), Monsignore *Faustin Ngabo*, und des Staatsministers im Auswärtigen Amt, *Dr. Christoph Zöpel*, stattfand, nahmen neben interessierten Bürgern Vertreter von über 30 Hilfs- und Kirchenorganisationen teil, die direkt oder indirekt mit der Kindersoldatenproblematik in Afrika befasst sind. Weitere Gäste waren die Mitglieder des Bundestages *Monika Brudlewsky* und *Leo Dautzenberg*.

Zu Beginn der Tagung machte der Vorsitzende des Vereins „Wir für Ruanda“, *Dr. Bernd Bierbaum*, die Ziele der Veranstaltung deutlich, indem er darauf hinwies, dass es vornehmlich Regierungen und Rebellenführer in Ländern Afrikas, Südamerikas und Asiens seien, die Kinder und Jugendliche in großen Zahlen in Kampfverbänden einsetzen, es jedoch auch in der Bundeswehr minderjährige Rekruten gebe. Im Durchschnitt seien es 250 Minderjährige pro Jahr, die in der Bundeswehr Dienst leisteten. Nach dem Willen der Bundesregierung solle sich hieran in Zukunft auch nichts ändern. Sie gebe über ihr Verteidigungsministerium unumwunden zu, dass sie im Falle der Einführung einer Freiwilligenarmee auf minderjährige Schulabgänger von Haupt- und Realschulen angewiesen sei, um ausreichend rekrutieren zu können.

Der Verein verbinde in seiner Resolution an die Bundesregierung die Forderung nach einem starken Engagement für die Belange von Kindern auf internationaler Ebene mit der Forderung nach der Beendigung des Einsatzes von Minderjährigen in der Bundeswehr. Nur so könne gegenüber Staatsführern Afrikas Glaubwürdigkeit aufgebaut werden und Druck zur Beendigung der Einsätze und der Ausbeutung von Kindern in bewaffneten Konflikten ausgeübt werden.

Die Regierung werde aufgefordert, sich klar zur so genannten „Straight 18“-Regelung zu bekennen. Hiernach werde auf den Einsatz von Personen unter 18 Jahren in Armeeeinheiten schlechthin verzichtet, unabhängig davon, ob sich das Land in einem bewaffneten Konflikt befinde oder nicht, und unabhängig davon, ob sich ein Jugendlicher freiwillig melde oder zwangsrekrutiert werde. Die Bundesregierung könne so mit ihrem Bekenntnis dem europäischen Trend entgegenwirken, Minderjährige in Freiwilligenarmeen einzusetzen.

Die Bundesregierung werde außerdem aufgefordert, die Ratifizierung des Zusatzpro-

Kongress „Kindersoldaten in Afrika“

Heinsberg, 11. August 2001

Ralf Otto*

Einleitung

Derzeit sind mehr als 300.000 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren – sowohl Mädchen als auch Jungen – in den Streitkräften und bewaffneten Rebellengruppen von mehr als 30 Ländern im Kampfeinsatz. Weitere unter 18-Jährige wurden in Regierungsarmeen, Paramilitärs, Milizen und einer Vielzahl von nichtstaatlichen bewaffneten Gruppen in 85 Staaten rekrutiert. Weltweit erhalten Millionen Kinder militärisches Training und werden in Jugendbewegungen und Schulen indoktriniert. Obwohl die meisten von ihnen zwischen 15 und 18 Jahre alt sind, wird auch von erst sieben Jahre alten Kindersoldaten berichtet.

Der Verein „Wir für Ruanda“, der seit 1994 allein mit Freiwilligen in Ruanda und des-

sen Nachbarländern humanitäre Hilfe gewährt und Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit durchführt, hat am 11. August zum Kongress „Kindersoldaten in Afrika“ nach Heinsberg, nahe Düsseldorf, eingeladen. Ziel der Veranstaltung war es, die Öffentlichkeit über den Einsatz von Kindern in Armeen und Rebellentruppen in Afrika wie auch weltweit zu informieren, umso die Problematik in der öffentlichen Diskussion zu halten und die Bundesregierung aufzufordern, sich dieses Themas in stärkerem Maß anzunehmen.

Aktueller Anlass ist der UN-Weltkindergipfel, der sich vom 19. bis 21. September diesen Jahres in New York mit den Fortschritten des Schutzes von Kindern seit der letzten Konferenz im Jahre 1990 sowie mit einem neuen Maßnahmenkatalog beschäftigen wird (Anm. d. Redaktion: Der Konfe-

* Ralf Otto ist Rechtsanwalt und arbeitet in einem Aachener Unternehmen in der Entwicklungszusammenarbeit.

tokolls zur UN-Kinderrechtskonvention über die Beteiligung von Kindern in bewaffneten Konflikten so schnell wie möglich zu betreiben. Die Frage der Rekrutierung und des Einsatzes von Kindern als Soldaten wurde völkerrechtlich neu geregelt, wie *Sven Peterke* im späteren Verlauf der Konferenz näher ausführte. Bisher hätten 74 Staaten, darunter auch die Bundesrepublik, das Protokoll unterzeichnet. Erst fünf Staaten aber hätten das Protokoll ratifiziert – Deutschland gehöre nicht dazu. Zum In-Kraft-Treten würden zehn Ratifikationen benötigt.

Die jüngsten Entwicklungen

Andreas Rister ist hauptamtlicher Mitarbeiter der Kinderhilfsorganisation „Terre des hommes“ und vertrat auf dem Kongress die „International Coalition to Stop the Use of Child Soldiers“. In ihr arbeiten Organisationen aus verschiedenen Ländern zusammen, um durch Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit die Situation der Kindersoldaten publik zu machen und praktische Schritte zur Beendigung des Missbrauchs von Kindern als Soldaten durchzuführen.

Für *Rister* liegt der zentrale Aspekt der Problematik in der Rekrutierung. Bereits in der Ausbildung müssten Kinder Schmerzen und Entbehren über sich ergehen lassen. Außerdem würden sie auf Kampfeinsätze vorbereitet, die für erwachsene Soldaten als zu gefährlich angesehen würden. So käme es, dass Kinder an den gefährlichsten Stellen ohne Hilfsmittel und ohne die notwendige Erfahrung operierten, sodann im Falle einer Verwundung keine Betreuung erhielten und bei Desertieren mit dem Tod bestraft würden.

Rister nannte eine Reihe von „weißen Flecken“, die es bei dem Thema noch immer gebe. So sei wenig bekannt über das Schicksal von Mädchen, die ein Drittel aller rekrutierten Kinder ausmachten. Die Mädchen, die sexuell missbraucht würden, ließe man oft im Falle einer Schwangerschaft als „untauglich“ zurück. Auch die Frage des Umgangs mit Kindern, die in Kriegsgefangenschaft gerieten, sowie die strafrechtliche Behandlung von ehemaligen Kindersoldaten sei wenig diskutiert.

Rister war anschließend bemüht, positive Entwicklungen aufzuzeigen und zu weiterer Arbeit für die Sache anzuhalten. Die Rekrutierung von Soldaten könne nur durch Prävention verhindert werden, was durch internationale Ächtung und verbindliche Regelwerke geschehen könne. In den letzten zehn Jahren sei ein enormer Fortschritt auf internationaler Ebene zu verzeichnen gewesen. Dies wurde nicht zuletzt durch die Feststellungen der von der UN in Auftrag gegebenen *Gracer-Machel-Studie*

aus dem Jahre 1996 gefördert, die in der Einsetzung eines UN-Sonderbeauftragten für Kinder und bewaffnete Konflikte mündete.

Die Arbeit von Nichtregierungsorganisationen sei gerade jetzt notwendig, da Deutschland nun tatsächlich das Zusatzprotokoll ratifizieren könne. Bisher habe ein einfaches Problem bestanden, was das Verfahren verzögere habe: Die deutschsprachigen Unterzeichnerstaaten Österreich, Schweiz und Deutschland hätten sich nicht auf eine einheitliche Übersetzung einigen können.

Rehabilitationszentren für ehemalige Kindersoldaten

Kurt Bangert („World Vision Deutschland“) berichtete von seinem Besuch eines Rehabilitationszentrums für Kindersoldaten in Uganda und seinen Gesprächen mit dem Mädchen *Christine*, die im Jahr 1996 als Zwölfjährige von der LRA entführt und zur Soldatin ausgebildet wurde. *Bangert* gab so Einblick in das erschütternde Schicksal einer jungen Afrikanerin, das stellvertretend für viele steht.

Christine berichtete wie viele andere ihrer Leidensgenossinnen und -genossen von langen Märschen in die Kampfgebiete, die es zu überleben galt. Diese dauerten bis zu sieben Tage ohne Pause und unter einer Last von zwanzig Kilo Gepäck. Auch der Bericht von tödlichem Drill in der Ausbildungsphase sei kein Einzelfall. Das Mädchen wurde in einem Fall zusammen mit 1000 anderen Kindersoldaten aufgefordert, innerhalb von fünf Minuten vollständig bekleidet und ausgerüstet bereit zum Appell zu stehen. Dreißig Kinder, die nicht rechtzeitig bereitstanden, wurden auf der Stelle vor den Augen der übrigen Kämpfer erschossen.

Während der Kampfeinsätze im Südsudan mussten die jungen Mädchen den Generälen zur Verfügung stehen, die jeweils bis zu acht „Ehefrauen“ beanspruchten.

Während einer Rückkehr der Gruppe nach Uganda mit dem Ziel, die eigene Bevölkerung auszurauben und neue Kämpfer zu rekrutieren, gelang *Christine* in der Nähe ihres Heimatdorfes die Flucht. Sie war zu diesem Zeitpunkt schwanger und von Selbstzweifeln über ihre Taten geplagt.

Im dem Zentrum für ehemalige Kindersoldaten erhielt *Christine*, ebenso wie 5500 ehemalige Kindersoldaten vor ihr, regelmäßige Verpflegung, medizinische und psychologische Betreuung sowie Schul- und Berufsbildung. Wichtig sei auch die geistige und moralische Unterstützung, berichtete *Bangert*. Die Kinder hätten kein Wertgefühl mehr und wüssten mit ihrer eigenen Schuld nicht umzugehen.

Bangert wies abschließend darauf hin, dass derartige Rehabilitierungsmaßnahmen stets mit Projekten der allgemeinen Armutsbekämpfung in einer Region einhergehen sollten. Andernfalls könne Neid über die bevorzugte Behandlung der ehemaligen Kindersoldaten aufkommen.

Kindersoldaten im Kongo

Jimmy Kenga ist Kongolese und vertrat die „Initiative Afrika 2000“. Er beleuchtete das Thema aus der Sicht der Kongolese und wies daraufhin, dass es auch in seinem Land erheblichen Unmut ausgelöst habe, als erstmals der Rebellenführer *Kabila* ohne Rücksicht auf Konsequenzen Kindersoldaten für seine Rebellenarmee zwangsrekrutiert habe. Die Öffentlichkeit habe sich jedoch machtlos gegenüber dieser Entwicklung gefühlt und nichts unternehmen können.

Kenga führt das Phänomen auf die Struktur der Armeen und Rebellenstreitkräfte zurück, die aus der Kolonialzeit stamme. Diese hätten sich aus Zwangsrekrutierungen aufgebaut und seien von menschenverachtenden Führern geprägt worden. Die Armeeführer der postkolonialen Zeit seien in diesen Einheiten ausgebildet worden und hätten das System übernommen, anstatt es zu reformieren.

Kenga sieht aus diesem Grund die Lösung des Problems in der Reorganisation der Streitkräfte und in der Beendigung der gewaltsamen Konflikte. Dies sei zuallererst die Aufgabe Afrikas, welches die Probleme aber nicht lösen könne, da es über keine demokratisch legitimierte Regierung verfüge: „Ich habe in meinem Leben noch nie frei gewählt, nicht einmal auf kommunaler Ebene!“

Kindersoldaten im humanitären Völkerrecht

Sven Peterke ist am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) an der Ruhr-Universität Bochum tätig und brachte den Teilnehmern der Konferenz die rechtlichen Aspekte der Kindersoldatenproblematik näher.

Das zentrale Vertragswerk des internationalen Kinderschutzes ist die UN-Kinderrechtskonvention aus dem Jahre 1989. Lediglich Art. 38 dieser Konvention ist jedoch auf bewaffnete Konflikte anwendbar. Die übrigen Vorschriften lassen sich als klassische Menschenrechtsnormen und nicht als Kinderrechte für Kriegszeiten einordnen.

Die Maßstäbe des Artikels 38 zum Schutz von Kindern und Jugendlichen in bewaffneten Konflikten bezeichnete *Peterke* als enttäuschend, da sie im Wesentlichen eine

Wiederholung des Artikels 77 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen aus dem Jahre 1977 darstellten. Die Unterzeichnerstaaten würden lediglich verpflichtet, Vorkehrungen zu treffen, um Kinder unter 15 Jahren vor der unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten zu bewahren und von einer Einziehung Abstand zu nehmen, beziehungsweise die Älteren vor den Jüngeren einzuziehen. Da diese Regelung auch in deutlichem Widerspruch zu Art. 1 und 3 der Kinderrechtskonvention stehe, die eine Förderung des Kindeswohles forderten und die Altersgrenze zur Definition des Kindes auf 18 Jahre festlegten, sei schnell der Ruf nach einem Zusatzprotokoll laut geworden.

Am 21. Januar 2000 einigten sich so, nach langwierigen Verhandlungen in Genf, Vertreter von rund 70 Ländern auf ein Zusatzprotokoll zur UN-Kinderrechtskonvention, das am 25. Mai 2000 von der UN-Generalversammlung angenommen wurde.

Peterke hob Art. 1 dieses Protokolls hervor und kritisierte die gewählte Formulierung als immer noch zu weich. Sie verbiete auch lediglich die Teilnahme von Kindern an unmittelbaren Kampfhandlungen, nicht jedoch an mittelbaren, was auslegungsbefähigt sei. Als Fortschritt müsse hingegen die klare Festlegung auf das 18. Lebensjahr zur Teilnahme an den unmittelbaren Kampfhandlungen aufgefasst werden. Leider hielte das Zusatzprotokoll diese Altersfestlegung nicht strikt durch. Art. 3 regle die freiwillige Rekrutierung und schreibe in Abs. 1 den Unterzeichnern vor, das bisherige Mindestalter zu erhöhen, was faktisch auf eine Festlegung auf das 16. Lebensjahr hinauslaufe. In Abs. 2 formuliere das Protokoll sodann Vorschriften, die bei der Rekrutierung zu beachten seien. So müsse der rekrutierende Staat sicherstellen, dass die Rekrutierung unter anderem freiwillig erfolge und die Zustimmung des Erziehungsberechtigten vorliege. *Peterke* wies auf das schwer nachprüfbare Kriterium der Freiwilligkeit hin und kritisierte, dass sich auch in den meisten betroffenen Ländern ein sicherer Nachweis des Alters kaum erbringen ließe.

Trotz dieser Kritiken will *Peterke* das Protokoll nicht als Entmutigung verstanden wissen. Im Gegenteil: Er sieht die Fortschritte, die es unbestreitbar aufweist, als Ermütigung für all diejenigen an, die sich für die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen einsetzen. Da dies derzeit vornehmlich durch die Ratifizierung des Protokolls in größtmöglichem Umfang geschehen kann, schloss *Peterke* die Anwesenden und ihr Engagement in dieser Sache in seine Ermütigung mit ein.

Ein anderer Ansatz wählte *Uwe Frieske* vom Schillerinstitut wählte einen globalen Ansatz des Problems. Er vertrat die These, dass die Konflikte Afrikas, und damit auch das Phänomen der Kindersoldaten, durch Mangel an Entwicklung bedingt seien. Hieran hätten vor allem die so genannten Westmächte Schuld, die in den vergangenen 20 Jahren keine Entwicklungsstrategie verfolgt, sondern vielmehr konfliktfördernd agiert hätten. Der Nährboden für die Rekrutierung sei Armut, und die Programme der Weltbank und des IWF, die diese bekämpfen sollten, hätten versagt. Die immer wieder verwendeten Rezepturen – wie Privatisierung, Einführung demokratischer Modelle und Budgetkürzungen – funktionierten nicht, was man in einer Reihe von afrikanischen Staaten sehen könne. Stattdessen profitierten internationale Konzerne von den Rohstoffen der in Kriege verwickelten Staaten. Der Krieg im Kongo beispielsweise, den *Frieske* als den „Ersten Weltkrieg Afrikas“ bezeichnete, werde nicht zuletzt durch die Ausbeutung der Koltanrohstoffe finanziert. Ein Rohstoff, der aus keiner Mobiltelefon- oder Computerproduktion hinwegzudenken sei.

Frieske sieht die einzige Chance des Kontinents in einer neuen Weltordnung, die auf die Globalisierung verzichtet und ihr Währungssystem reformiert. Erst dann könne Afrika sein Recht auf Entwicklung gewährt werden.

Psychologische Folgen

Mit der Einordnung der Kindersoldaten als Opfer und Täter zur gleichen Zeit rückte die Psychologin *Christine Klaschik* die Kinder erneut in den Mittelpunkt der Betrachtungen. Sie beschrieb die kurz- und langfristigen Folgen der Soldateneinsätze für die Psyche der Kinder.

Es gebe drei Kategorien von Folgen sogenannter post-traumatischer Belastungsstörungen: Zum einen wiederkehrende Gedanken und Träume, die sich in gewalttätigem Verhalten (auch gegen sich selbst) widerspiegeln könnten. Zweitens: Vermeidungsstrategien wie die Weigerung, über das Erlebte zu sprechen; Schuld- und Schamgefühle, Gefühlskälte und die Unfähigkeit, Zärtlichkeit und Liebe zu geben, wie auch zu erfahren. Letztlich könne es bei den Kindern zu Überreaktionen kommen. Zum einen könne sich der Körper weiterhin in einem ständigen Alarmzustand befinden und das Kind Probleme haben, seine Impulse zu kontrollieren. Die Folgen seien Wutausbrüche, Reizbarkeit, Konzen-

trationsprobleme. Hinzu kommen könnten Depressionen, Resignation, Angstzustände und Entwicklungsverzögerung.

Die Erklärung für diese Folgen liege, so *Klaschik*, in der begrenzten Wahrnehmung der Kinder im Verlaufe der Erlebnisse. Die Kinder nähmen kein komplettes Bild auf und erschlossen nicht den inneren Zusammenhang. Sie betrachteten sich selbst wie von außen. Ohne den bewussten Einfluss des Kindes kämen frühere Gedanken und Eindrücke später wieder hervor und beeinflussten so die Gefühlswelt der Kinder. Eine Hoffnung auf Besserung dieser Folgen gebe es nur bei erfolgreicher Wiedereingliederung, was, soweit möglich, durch frühe Zusammenführung mit den Eltern und soziale Unterstützung geschehen solle. Da das Thema noch sehr unerforscht sei, habe die Arbeitsgruppe an der Universität Konstanz, der *Klaschik* angehört, beschlossen, weiter in dieser Sache tätig zu werden.

Kindersoldaten in Liberia

Thomas Hax-Schoppenhorst knüpfte mit seinen Ausführungen über das Fallbeispiel Liberia an das zuvor angesprochene Thema der Rehabilitierung an. *Hax-Schoppenhorst* ist Autor des von Miseror Medien herausgegebenen Buches „Im Inneren der Erde verschwinden – Kinder sind keine Soldaten!“

In dem westafrikanischen Land Liberia seien schätzungsweise derzeit ca. 6.000 acht bis 15-Jährige in Kampfeinsätzen beteiligt. Miseror unterstütze Integrationszentren, die den Kindern durch grundlegende Ausbildungsprogramme Hilfe bei der Reintegration bieten sollten. Das in den Zentren Erlernete werde von den Kindern in ihre Heimatdörfer weitergegeben, wenn die Akzeptanz der ehemaligen Kindersoldaten gelänge. Häufig sei dies nicht der Fall, und auch die Beschäftigungsmöglichkeiten der Jugendlichen seien so gering, dass ihnen nichts bleibe als ein Gewaltleben in der Illegalität.

Hax-Schoppenhorst wollte den Anwesenden trotz dieser schwierigen Situation die Hoffnung auf Besserung nicht nehmen. „Heilung“ sei ein langwieriger Prozess und selbst, wenn nicht alles wieder so werde, wie es einmal war, so könne doch vieles wieder gut werden. Nur das beharrliche Arbeiten auf globaler Ebene, wie bei der Festlegung von humanitären Regelwerken, und auf lokaler Ebene, wie in den Projekten in Liberia, könne eine Lösung hervorbringen. Es bedürfe mutiger Projektarbeit mit kleinen Zielen, die von Hoffnung getragen zum Erfolg führen könne.

Diskussion während auch bei unterschiedlichen Meinungen über die Bedeutung der Diskussion, die unter der Leitung des Chefredakteurs der Aachener Zeitung, *Bernd Mathieu*, stattfand, wurde auf die Verbindung zur Problematik der Kleinwaffen hingewiesen. Die zunehmende Verbreitung leichter Feuerwaffen, die gut von Kindern eingesetzt und die mangels Kennzeichnung nicht zum Ursprungsland zurückverfolgt werden könnten, begünstigten regionale Konflikte auf der ganzen Welt. Dem Verhalten der USA sei es zuzuschreiben, dass auf der jüngsten UN-Konferenz zu diesem Thema keine Fortschritte erzielt wurden. Damit wurden die Erläuterungen *Uwe Friesekes* angesprochen: Auf den Vorwurf, seine Forderung nach einer neuen Weltordnung sei doch sehr abstrakt, antwortete er, dass sich

das Recht auf Entwicklung in jedem einzelnen Programm umsetzen lasse. Einigkeit bestand zwischen *Klaschik* und *Hax-Schoppenhorst*, die ein größeres Engagement in lokalen Projekten forderten. Wenn schon Konflikte nicht durch den Einzelnen und durch nationale Organisationen beendet werden könnten, so sollten doch stärker die Projekte gefördert werden, in denen sich Einzelne einsetzen und Not linderten. Abschließend wurde noch die Frage der Bestrafung von Kindersoldaten kontrovers diskutiert. Das Ergebnis musste offen bleiben, aber *Dr. Bierbaum* sprach seine Hoffnung aus, dass unter anderem durch diese Veranstaltung die Bewegung gegen Kindersoldaten einen neuen Schub erfahre und man auch hoffentlich bald zu einem erfolgreichen Abschluss kommen könne. ■

Horst Seithe/Frauke Hagemann, Das Deutsche Rote Kreuz im Dritten Reich (1933–1939). Mit einem Abriss seiner Geschichte in der Weimarer Republik

Mabuse-Verlag, 2. Auflage, Frankfurt a.M. 2001, 280 Seiten, 58 DM,-

Stephanie Merkenich / Birgitt Morgenbrod*

Der historische Rückblick auf die Wohlfahrtspflege im Dritten Reich hat Konjunktur: In letzter Zeit sind mehrere neue Bücher über die Verbände der freien Wohlfahrtspflege während des Nationalsozialismus erschienen, so zum Beispiel die informative Schrift von *Peter Hammerschmidt* über Caritas und Innere Mission im Verhältnis zur nationalsozialistischen „Nationalen Volkswohlfahrt“ (NSV). Zur Geschichte des DRK im NS-Staat hat sich außerdem der Kinder-Verlag an die Publikation des neuen Buches von *Bernd Biege* „Helfer unter Hitler“ gewagt, das jedoch mit seinen Pauschalurteilen und un belegten Behauptungen kaum als seriöse Annäherung an das Thema bezeichnet werden kann. Positiv zu bewerten ist daher, dass die Mabuse-Verlag unlängst die bisher einzige wissenschaftlich fundierte Darstellung von *Horst Seithe* und *Frauke Hagemann*: Das Deutsche Rote Kreuz im Dritten Reich (1933–1939) veröffentlicht hat.

Das Buch geht in seinem ersten, knappen Teil über die Jahre seit dem Ende des Ersten Weltkrieges bis zur Machtergreifung *Hilters* 1933 auf eine historische Staatsex-

amensarbeit von *Frauke Hagemann* zurück. Abrissartig wird die organisatorische Entwicklung des Roten Kreuzes von seinen Ursprüngen im Kriegssanitätsdienst des wilhelminischen Kaiserreichs in der Tradition von *Solferino* bis zur Akzentverschiebung hin zur zivilen Wohlfahrtspflege in der ersten deutschen Republik dargestellt. Als zentrale Ereignisse werden die Reorganisation und die Neugründung des Deutschen Roten Kreuzes am 25. Januar 1921 sowie der durch den Versailler Friedensvertrag erzwungene programmatische Wandel des konservativ geprägten und hauptsächlich auf die Fürsorge für die Verwundeten im Felde konzentrierten Verbandes auf Aufgaben der freien Wohlfahrtspflege beschrieben. Im Zusammenhang mit der Entmilitarisierung der deutschen Gesellschaft war die Beteiligung des DRK am Sanitätsdienst der freiwilligen Krankenpflege im Reichsheer untersucht worden. Nachdem die ehemals beim Reichskriegsministerium angesiedelte Zentralstelle der freiwilligen Krankenpflege dem Reichsinnenminister unterstellt worden und damit der Weg für eine Mitwirkung des DRK im amtlichen Sanitäts- und Rettungsdienst bei öffent-

lichen Notständen frei geworden war, konnte auch die Führung des Genfer Neutralitätszeichens wieder gestattet werden. Träger des satzungsgemäß neuen Arbeitsschwerpunktes in der praktischen Fürsorge zur „Verhütung, Bekämpfung und Linderung gesundheitlicher, wirtschaftlicher und sittlicher Not“ wurden die traditionell hiermit vertrauten Vaterländischen Frauenvereine: Sie konzentrierten sich fortan auf Gesundheits- und Sozialfürsorge. In diese Zeit fällt auch die Eingliederung des DRK in die Arbeitsgemeinschaft der Reichsspitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege.

Bereits in den späten zwanziger Jahren waren laut *Horst Seithe* – der als Arzt und Medizinhistoriker das Buch über das DRK im Dritten Reich als Dissertation vorgelegt hatte – Bemühungen seitens des DRK unternommen worden, die satzungsgemäß nach wie vor bestehenden Aufgaben im Heeresanitätsdienst mit neuem Leben zu füllen. Dies sollte jedoch erst nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten am 30. Januar 1933 möglich werden. *Seithe* beschreibt den ambivalenten Kurs des preußischen Adeligen und DRK-Präsidenten *Joachim von Winterfeldt-Menkin* gegenüber den Gleichschaltungsmaßnahmen der neuen Machthaber. Zwar wehrte er sich gegen Übergriffe untergeordneter NSDAP-Dienststellen, der SA und der NS-Frauenverbände auf die DRK-Arbeit, erklärte sich aber zur Unterstützung der „Ziele der neuen nationalen Regierung“ bereit, richtete eine Ergebnissenadresse an den neuen Reichkanzler *Adolf Hitler* und setzte im April 1933 das „Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums“ um, was den Ausschluss jüdischer Mitglieder aus dem DRK bedeutete. Hiermit hatte das DRK den Boden der politischen und rassischen Neutralität im Sinne der Internationalen Rotkreuz-Bewegung verlassen.

Dass von *Winterfeldt-Menkin* die Auflösung und Eingliederung des Arbeiter Samariter Bundes in das DRK im Juli 1933 unterstützte und eine neue Satzung des DRK im November desselben Jahres mit auf den Weg brachte, die eine Erfüllung der traditionellen Hauptaufgabe des DRK im Sanitätsdienst des Heeres gemäß Art. 10 des Genfer Abkommens wieder ermöglichte und das DRK analog zum autoritären Führerprinzip neu organisierte, sollte ihn nicht davor schützen, aus dem Amt des DRK-Präsidenten herausgedrängt zu werden. Nach seinem nur scheinbar freiwilligen Rücktritt im Dezember 1933 wurde mit dem Herzog *Carl-Eduard von Sachsen-Coburg und Gotha* ein Vertreter des Hochadels und bekennender Nationalsozialist zu

* Dr. Stephanie Merkenich und Dr. Birgitt Morgenbrod erarbeiten im Auftrag des DRK-Generalsekretärs die Geschichte des DRK.

