

25. Jahrgang  
1/2012

Volume 25  
1/2012

ISSN 0937-5414  
G 10364

# Humanitäres Völkerrecht Informationsschriften

Journal of International Law of Peace and Armed Conflict

Deutsches Rotes Kreuz 

Institut für Friedenssicherungsrecht  
und Humanitäres Völkerrecht



## **Herausgeber:**

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

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

## **ISSN 0937-5414**

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

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

## **Bezug:**

Erscheinungsweise vierteljährlich; Inlands-Abonnementpreis jährlich EUR 35,00 (inkl. MwSt. 7% und Porto und Versand); Auslands-Abonnementpreis jährlich EUR 44,50 (inkl. Porto und Versand); Einzelheftpreis Inland: EUR 9,90 (inkl. MwSt. 7%, zzgl. Porto und Versand EUR 1,45); Einzelheftpreis Ausland: EUR 22,75 (inkl. Porto, Versand und Bankgebühren).

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

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

## **Verlag:**

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

## **Druck:**

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

## **Redaktion:**

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

## **Ständige Mitarbeiter:**

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

# Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften (HuV-I)

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

25. Jahrgang  
1/2012

Volume 25  
1/2012

## Editorial 3

### Das Thema / Topic

Die zivilmilitärische Zusammenarbeit zwischen  
Bundeswehr und Deutschem Roten Kreuz  
**Heike Spicker** 4

Die Weiterentwicklung der zivil-militärischen Zu-  
sammenarbeit zwischen dem Zentralen Sanitätsdienst  
der Bundeswehr und Deutschem Roten Kreuz  
**Johannes Backus** 7

Zivil-militärische Zusammenarbeit: das Beispiel  
Blutspendewesen  
**Damla Kuvvet** 12

### Beiträge / Notes and Comments

#### Artikel / Articles

„Schalit wird nicht der letzte sein“ – Geiselnahmen  
israelischer Soldaten durch militante arabische und  
palästinensische Gruppen  
**Tina Roeder** 19

Der gewaltsame Schutz eigener Staatsangehöriger  
im Ausland  
**Lisa Lambertz** 27

Strafverfolgung von Verbrechen der Roten Armee  
bei Kriegsende?  
**Eberhard Desch / Ellen Maue** 35

## Panorama / Panorama

### Konferenzen / Conferences

Panel Discussion: Compensation for Massive Violations  
of Human Rights - Contemporary Relevance and  
Challenges to State Immunity, The Hague University  
of Applied Sciences, 12 September 2011  
**Frank Selbmann** 40

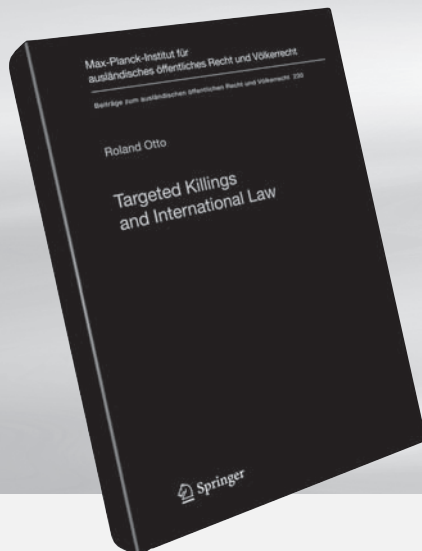
Transnational Religion, Missionization, and  
Refugee Migrants in Comparative Perspective,  
Max Planck Institut zur Erforschung multireligiöser  
und multiethnischer Gesellschaften, Göttingen,  
6.-7. Oktober 2011  
**Kerstin Rosenow-Williams** 41

First Humanitarian Congress, Vienna, 21 October 2011  
**Katharina Behmer / Kerstin Rosenow-Williams / Zeynep Sezgin** 44

Our World. Your Move. Einblicke in die Verhandlungen  
bei der 31. Internationalen Konferenz vom Roten Kreuz  
und Roten Halbmond, Genf, 28. November –  
1. Dezember 2011  
**Stefanie Haumer** 46

### Buchbesprechungen / Book Reviews

Jörg Föh, Die Bekämpfung des Internationalen  
Terrorismus nach dem 11. September 2001. Aus-  
wirkungen auf das Völkerrecht und die Organisation der  
Vereinten Nationen, Duncker & Humblot, Berlin 2011  
**Sven Peterke** 48



## Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht

Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für  
ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Begründet von Viktor Bruns

Hrsg.: A. von Bogdandy, R. Wolfrum

### Targeted Killings and International Law

With Special Regard to Human Rights and International  
Humanitarian Law

R. Otto, Göttingen, Germany

Existing international law is capable to govern the “war on terror” also in the aftermath of September 11, 2001. The standards generally applicable to targeted killings are those of human rights law. Force may be used in order to address immediate threats, preventive killings are permitted under strict preconditions but targeted killings are prohibited. In the context of armed conflicts, these standards are complemented by international humanitarian law as *lex specialis*. Civilians may only be targeted while directly taking part in hostilities and posing a threat to the adversary. Also in Israel and the Occupied Territory, these standards apply. Contrary to the Israeli Supreme Court’s view, international humanitarian law is not complemented by human rights law, but human rights law is – to some degree – complemented by international humanitarian law. According to these standards, many killings which would be legal according to the Israeli Supreme Court violate international law.



2012. XXII, 662 p. (Vol. 230) Hardcover

ISBN 978-3-642-24857-3 ► \* € (D) 117,65 | € (A) 120,95 | sFr 146,50

**Bei Fragen oder Bestellung wenden Sie sich bitte an** ► Springer Customer Service Center GmbH, Haberstr. 7, 69126 Heidelberg  
► **Telefon:** +49 (0) 6221-345-4301 ► **Fax:** +49 (0) 6221-345-4229 ► **Email:** orders-hd-individuals@springer.com ► € (D) sind gebundene  
Ladenpreise in Deutschland und enthalten 7% MwSt; € (A) sind gebundene Ladenpreise in Österreich und enthalten 10% MwSt.  
Die mit \* gekennzeichneten Preise für Bücher und die mit \*\* gekennzeichneten Preise für elektronische Produkte sind unverbindliche  
Preispfehlungen und enthalten die landesübliche MwSt. ► Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten.

015123x

# Editorial

Das erste Heft der HuV-I im Jahr 2012 widmet sich in einem Themenschwerpunkt der zivil-militärischen Zusammenarbeit zwischen dem Deutschen Roten Kreuz und der Bundeswehr.

Heike Spieker erörtert einleitend die besondere Rolle des DRK als Nationale Gesellschaft des Roten Kreuzes und Auxiliar der Bundesregierung. Wie effektiv kann es in dem stetigen Spannungsverhältnis zwischen der Wahrung des Mandats, der eigenen Grundsätze und seiner spezifischen Rolle als Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden agieren?

Johannes Backus liefert uns Einblicke zur künftigen Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der Bundeswehrreform. Die strategische Partnerschaft und Versorgungsqualität bei Auslandseinsätzen auszubauen und zu stärken ist ihm ein Anliegen, welches er in Hinblick auf den Sanitätsdienst beleuchtet.

Damla Kuvvet greift diesen Aspekt in ihrem Beitrag auf und stellt die zivilmilitärische Zusammenarbeit staatlicher und nicht-staatlicher Organisationen im Bereich des Blutspendewesens vor. Rechtsgrundlagen und praktische Probleme im Zusammenhang mit der Bundeswehrreform werden exemplarisch am Blutspendedienst der Bundeswehr Koblenz und des DRK-Blutspendedienstes West untersucht.

„Schalit wird nicht der letzte sein“: Zum Anlass der Freilassung des israelischen Soldaten Gilad Schalit erörtert Tina Roeder die Herkunft und Anwendbarkeit des Geiselvebots im Humanitären Völkerrecht.

Mit Lisa Labertz' Artikel wenden wir uns darauf folgend der völkerrechtlichen Zulässigkeit militärischer Befreiungsaktionen von Staatsangehörigen im Ausland zu. Die Grenzen des Gewaltverbots der VN-Charter stehen hierbei im Mittelpunkt.

Abschließend folgt eine Analyse der Strafverfolgung von Verbrechen der Roten Armee, wobei sich Eberhard Desch und Ellen Maue auf das Vorgehen der deutschen Gerichtsbarkeit im Fall des Massakers von Treuenbrietzen konzentrieren.

Verschiedene Konferenzbeiträge geben uns einen Überblick über aktuelle Diskussionen im Bereich des Humanitären Völkerrechts, während die Buchbesprechungen zu Jörg Föhs „Bekämpfung des Internationalen Terrorismus nach dem 11. September“ Einblicke in ein aktuelles Thema wissenschaftlicher Forschung eröffnet.

Die Redaktion schließt mit dem Hinweis, dass die Inhalte der einzelnen Beiträge nicht notwendigerweise die Meinung der Redaktion widerspiegeln. Wir wünschen Ihnen nun interessante Einblicke und viel Vergnügen bei der Lektüre.

**Charlotte Lülff**  
**Stellv. Chefredakteurin**

# Die zivil-militärische Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und Deutschem Roten Kreuz

Heike Spieker\*

The German Red Cross is neither a non-governmental nor a governmental organisation. It is an auxiliary to the public authorities in the humanitarian field. Cooperation with the German armed forces as such is an integral part of its mandate, requiring implementation. One important area of co-operation between German RC and the German Bundeswehr is international humanitarian operations. Safeguarding the distinction between political, military and humanitarian action is of crucial importance for the Red Cross. Particularly important is that humanitarian assistance is perceived as impartial and neutral. Only when those receiving assistance are aware of the implementation of these principles, the German RC will be granted access for its humanitarian operations.

Das DRK ist keine Nichtregierungsorganisation. Es nimmt vielmehr im humanitären Bereich staatliche Aufgaben auxiliär wahr. Eine Zusammenarbeit mit der Bundeswehr ist für das DRK keine Frage des „Ob“, sondern eine Frage des „Wie“. Ein wichtiges Feld solcher Zusammenarbeit sind internationale humanitäre Operationen. Für das Rote Kreuz ist dabei vordringlich sicherzustellen, dass in der Zusammenarbeit jederzeit zwischen politischem, militärischem und humanitärem Handeln unterschieden wird. Diese Unterscheidung muss auch nach außen sichtbar sein. Der Zugang des DRK zu einer notleidenden Bevölkerung ist abhängig davon, dass die Empfänger humanitärer Hilfe erkennen können, dass die Operation unparteilich und neutral durchgeführt wird.

## 1. Sonderstatus und Auxiliartät des Deutschen Roten Kreuzes

Das Deutsche Rote Kreuz (DRK) ist keine Nichtregierungsorganisation:<sup>1</sup> So kurz, so prägnant und so eindeutig – quasi so unjuristisch – diese Aussage ist, so ungewöhnlich / so unwahrscheinlich / so überflüssig oder auch so unwahr mag sie manchen erscheinen. Für die einen ist es die selbstverständlichste Sache der Welt, dass das Rote Kreuz einzigartig und unverwechselbar in seinem Auftrag und seinem Auftreten ist.<sup>2</sup> Für die anderen ist das DRK eine Hilfsorganisation unter vielen, manchmal schier unendlich vielen, im heute so modern gewordenen Spektrum derjenigen, die sich in der humanitären Hilfe, der Entwicklungszusammenarbeit und der Arbeit der Wohlfahrtsverbände tummeln.<sup>3</sup>

Das DRK ist keine Nichtregierungsorganisation – und daraus folgen Konsequenzen für das DRK: Konsequenzen in seinen Aufgaben, in der Art seiner Aufgabenwahrnehmung, in der Zusammensetzung derjenigen, die die Aufgaben wahrnehmen, und in der Auswahl der Partner, mit denen zusammen Aufgaben erfüllt werden, das heißt in der Differenzierung der Szenarien, wann mit wem welche Leistungen erbracht werden können.

Dass das DRK keine Nichtregierungsorganisation ist, ergibt sich aus dem Völkerrecht. Es ergibt sich aber auch aus § 1 des DRK-Gesetzes vom 5. Dezember 2008<sup>4</sup>:

„Das Deutsche Rote Kreuz e.V. ist die Nationale Gesellschaft des Roten Kreuzes auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und freiwillige Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich. Es beachtet die Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung.“ Dieser § 1 bestimmt das DRK nicht nur als die – eine – deutsche Rotkreuz-Gesellschaft, sondern legt auch seinen Rechtsstatus als „freiwillige Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich“ fest. Die Betonung liegt hierbei insbesondere auf der Eigenschaft als „Hilfsgesellschaft“. Die

deutsche Übersetzung ist an dieser Stelle allerdings wesentlich unklarer als der englische Originalwortlaut: Artikel 4 Absatz 3 der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung<sup>5</sup> definiert Nationale Gesellschaften als „voluntary aid society, auxiliary to the public authorities in the humanitarian field“. Nationale Gesellschaften wie das DRK sind danach *per definitionem* Hilfsgesellschaften, die im humanitären Bereich in einem besonderen Verhältnis zu den Behörden und Institutionen ihrer Regierungen stehen, nämlich als Hilfsgesellschaften in einem subsidiären oder Hilfeleistungs-Verhältnis zum Staat. So bestimmt Artikel 3 Absatz 1 Satz 3 der Statuten der Bewegung weiter ausdrücklich, dass die Nationalen Gesellschaften „(...) die Behörden bei der Durchführung [ihrer/deren] humanitärer Aufgaben, gemäß den Bedürfnissen der [deutschen] Bevölkerung (...) unterstützen“.

In diesem Sinne haben Staatengemeinschaft und Rotkreuz-/Rothalbmond-Bewegung im Jahr 2007 formuliert, dass

\* Dr. iur. Heike Spieker ist Teamleiterin „Internationales Recht/Internationale Gremien“ im DRK-Generalsekretariat in Berlin. Der Beitrag ist die unveränderte Fassung des Vortrages, den die Autorin beim Münsteraner Rotkreuz-Gespräch zum humanitären Völkerrecht am 10. Oktober 2011 gehalten hat. Die Erstveröffentlichung des Beitrages ist abgedruckt in: J. Backus/H. Spieker, Die Weiterentwicklung der zivil-militärischen Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und Deutschem Roten Kreuz, Münsteraner Rotkreuz-Schriften zum humanitären Völkerrecht, Band 13, Herdecke 2011.

<sup>1</sup> H. Spieker, Der Beitrag des Roten Kreuzes zur Verbreitung und Entwicklung des humanitären Völkerrechts, in: Sicherheit und Frieden 25 (2007), S. 51 f.

<sup>2</sup> J. Pictet, Die Grundsätze des Roten Kreuzes, 1. Aufl., Genf und Bonn 1990, S. 69; H. Spieker, a.a.O. (Fn. 1), S. 51 f.

<sup>3</sup> Vgl. zu der Zunahme der Anzahl von NGOs auf mittlerweile knapp 8.000 weltweit die Statistik der Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/files/5CXHNF.pdf> (14. Dezember 2011).

<sup>4</sup> BGBl. I 2008, S. 2346.

<sup>5</sup> Beschlossen von der 25. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes 1986, <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/statutes-en-a5.pdf> (14. Dezember 2011).

Staaten und ihre Nationalen Gesellschaften durch „(...) eine spezifische und einzigartige Partnerschaft mit daraus resultierenden gegenseitigen Verantwortlichkeiten und Nutzen“ verbunden werden („(...) a specific and distinctive partnership, entailing mutual responsibilities and benefits, and based on international and national laws, in which the national public authorities and the National society agree on the areas in which the National Society supplements or substitutes for public humanitarian services; (...)“; 30. Internationale Konferenz, Genf, 26.-30. November 2007, Resolution 2, Rn. 3). Grundlage dieser Festlegung ist nicht zuletzt die Tatsache, dass die Statuten der Internationalen Bewegung eben kein reines Rotkreuz-Binnenrecht sind, sondern von den Komponenten der Bewegung – Nationalen Gesellschaften, Internationalem Komitee vom Roten Kreuz und Internationaler Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften – zusammen mit den Vertragsstaaten der Genfer Abkommen von 1949 beschlossen worden sind. Die internationale Staatengemeinschaft hat insofern die besondere Rechtsstellung Nationaler Gesellschaften als Auxiliare ihrer Regierungen (mit-)beschlossen.

Ausfluss dieses Sonderstatus als Auxiliar der Bundesregierung ist es, dass das DRK beispielsweise nicht völlig frei ist in der Auswahl der Aufgaben, die es erfüllt, und der Leistungen, die es erbringt. Insbesondere ist es in der Art und Weise seiner Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung zwingend verpflichtet, auf die Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung – Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität<sup>6</sup> – zu achten; dies normieren sowohl die Statuten der Bewegung als auch das nationale DRK-Gesetz (DRKG) (Artikel 4 Absatz 10 Statuten der Bewegung; § 1 Satz 2 DRKG). Nicht völlig frei ist das DRK zudem etwa in der Ausgestaltung seiner Satzungsautonomie: Eine – theoretische – Abkehr oder Modifizierung von den Grundsätzen beispielsweise oder eine – theoretische – Nicht-Wahrnehmung von Aufgaben wie etwa der Verbreitungsarbeit oder des Suchdienstes oder ein – theoretischer – Gebrauch eines anderen Wahrzeichens als dem roten Kreuz / roten Halbmond / roten Kristall in einer Satzung einer Nationalen Gesellschaft wären schlicht rechtswidrig.

Quasi „gekrönt“ wird die Sonderstellung des DRK dadurch, dass die internationale Staatengemeinschaft, die Nationalen Gesellschaften einerseits als Auxiliare ihrer Regierung definiert, sie gleichzeitig dazu verpflichtet, in all ihren Handlungen die Rotkreuz-Grundsätze zu beachten und zu wahren. Die Rotkreuz-Grundsätze beinhalten dabei nicht zuletzt den wichtigen Grundsatz der Unabhängigkeit, wodurch das DRK sowohl als „Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden im humanitären Bereich“ bestimmt als auch gleichzeitig rechtlich verpflichtet wird, seine Unabhängigkeit von staatlichen Behörden und Institutionen zu wahren. Diese Gleichzeitigkeit zeigt das Spannungsverhältnis auf, in dem jede Form der zivil-militärischen Zusammenarbeit des DRK stattfindet.

## 2. Zivil-militärische Zusammenarbeit des Deutschen Roten Kreuzes

Zu den zwingenden Aufgaben, die das DRK als Nationale Rotkreuz-Gesellschaft zu erfüllen hat, gehört schon auf

Grundlage des Artikel 26 des I. Genfer Abkommens von 1949<sup>7</sup> die Mitwirkung im und die Unterstützung des Sanitätsdienstes der Bundeswehr (siehe auch § 2 Absatz 1 Nummer 2 DRKG). Ungeachtet der verbreiteten Unkenntnis dieser Tatsache – selbst bei vielen DRK-Mitgliedern – ist dies eine Aufgabe, die nicht nur Konsequenz des DRK als Nationale Rotkreuz-Gesellschaft ist. Vielmehr ist die Mitwirkung im Sanitätsdienst der Bundeswehr geradezu die „Daseinsberechtigung“ einer Nationalen Gesellschaft: Henry Dunant veröffentlichte im Jahr 1862 die Schrift „Eine Erinnerung an Solferino“<sup>8</sup>. Dort schildert Dunant eindrucklich und schonungslos die Zustände in der Kirche in Castiglione nach der Schlacht von Solferino 1859, das grausamste Blutbad nach der Schlacht von Waterloo. Seine Beschreibung von dessen Ausmaß und der spontan organisierten Hilfeleistung durch die Bevölkerung Castigliones schließt Dunant mit der visionären Frage, ob es nicht möglich sei, in Friedenszeiten „(...) Hilfsorganisationen zu gründen, deren Ziel es sein müsste, die Verwundeten in Kriegszeiten durch begeisterte, aufopfernde“ und sorgfältig ausgebildete „(...) Freiwillige (...) pflegen zu lassen“<sup>9</sup>. Diese Hilfsorganisationen sollten permanent bestehen, das heißt, nicht nur im Fall eines Krieges gegründet oder aktiviert werden und erst dann Kontakt zu den Streitkräften suchen.<sup>10</sup>

Aus diesem Grund kann es für das DRK als Nationale Gesellschaft gar keine Frage sein, „ob“ das DRK mit Streitkräften im Allgemeinen und der Bundeswehr im Besonderen zusammenarbeitet. Keine Nationale Gesellschaft kann eine Zusammenarbeit als solche ablehnen oder ausschließen. Was jedoch einer etwas eingehenderen Betrachtung bedarf, ist das „Wie“ der Kooperation. Berührungspunkte zwischen DRK und Bundeswehr ergeben sich speziell in der mitwirkenden Unterstützung im Sanitätsdienst, der Verbreitungsarbeit, dem Suchdienst und den Auslandsoperationen. Insbesondere Letztere zeigen eindrucklich die praktische Bedeutung der Rotkreuz-Grundsätze für die operationelle Arbeit, und daher seien den DRK-Auslandsoperationen hier einige grundlegende Überlegungen gewidmet.

Die Zusammenarbeit mit der Bundeswehr und ausländischen Streitkräften im Allgemeinen war traditionell durch eine klassische Rollenaufteilung zwischen militärischen und humanitären Aufgaben gekennzeichnet. Spätestens mit dem Streitkräfteeinsatz in Somalia hat diese Aufgabenteilung an Trennschärfe verloren.<sup>11</sup> Das DRK hat für sich insbesondere aufgrund verschiedener Phänomene im Kosovo-Konflikt

<sup>6</sup> Die Grundsätze des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes werden in der Präambel der Statuten der Bewegung wiedergegeben, die deutsche Übersetzung ist abrufbar unter: <http://www.drk.de/ueber-uns/auftrag/grundsaeetze.html> (14. Dezember 2011).

<sup>7</sup> Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde, in: United Nations Treaty Series 75 (1957), S. 31 = BGBl. 1954 II, S. 783.

<sup>8</sup> H. Dunant, Eine Erinnerung an Solferino, Neuauflage Österreichisches Rotes Kreuz, Wien 1997.

<sup>9</sup> *Id.*, S. 80.

<sup>10</sup> *Id.*, S. 81.

<sup>11</sup> H. Spieker, The International Red Cross and Red Crescent and Military-Humanitarian Relationships, in: D. Dijkzeul (Hrsg.), *Between Force and Mercy: Military Action and Humanitarian Aid*, 1. Aufl., Berlin 2004, S. 201.

1999 und dann in den Konflikten in Afghanistan 2001 und im Irak 2003 durch Beschluss des Präsidiums im Juli 2003<sup>12</sup> Rahmenbedingungen und gegebenenfalls Voraussetzungen einer konkreten Zusammenarbeit in spezifischen Szenarien definiert. Die internationale Bewegung ist dem im Jahr 2005 gefolgt.<sup>13</sup> Lassen Sie mich diese Positionen im Folgenden kurz umreißen. Ich will Ihnen dabei zunächst die generellen Maßstäbe beschreiben und dann konkrete Anwendungsfälle skizzieren.

Das DRK und die Bewegung insgesamt verfolgen bei ihrer Positionierung das Ziel, effektive humanitäre Arbeit auf der Basis der sieben Rotkreuz-Grundsätze zu leisten und ihr jeweiliges spezifisches Mandat umzusetzen, wie es im humanitären Völkerrecht, im DRK-Gesetz und in den Beschlüssen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenzen bestimmt wird.

Sowohl das DRK als auch die Bewegung legen die folgenden allgemeinen Maßstäbe an:

- Alle Komponenten der Internationalen Bewegung stellen sicher, dass sie in Übereinstimmung mit den Rotkreuz-Grundsätzen handeln und auch so wahrgenommen werden (Regel 4).<sup>14</sup>
- Jede Komponente bemüht sich um eine klare Unterscheidung zwischen den jeweiligen Rollen der Streitkräfte und der humanitären Akteure und hat dabei insbesondere im Blick, wie die jeweiligen Rollen auf der lokalen Ebene und in der breiten Öffentlichkeit wahrgenommen werden (Regel 5).<sup>15</sup>
- In ihren Beziehungen zu Streitkräften stellen die Komponenten der Bewegung sicher, dass ihre Aktivitäten nicht einen Beitrag zum militärischen Vorgehen darstellen und nicht als solcher wahrgenommen werden (Regel 6).<sup>16</sup>

Wir müssen im Roten Kreuz immer alles daran setzen, zwischen politischem, militärischem und humanitärem Handeln zu unterscheiden. Um den Hilfebedürftigen bestmöglich auf der Grundlage der Rotkreuz-Grundsätze zu dienen, findet bei der Zusammenarbeit mit Streitkräften stets eine Einzelfallabwägung<sup>17</sup> statt. Über den soeben skizzierten Maßstab hinaus sind dabei weitere Kriterien der Ausbalancierung, dass

- einer Zusammenarbeit mit Streitkräften dann mit größter Zurückhaltung zu begegnen ist, wenn diese Streitkräfte im Einzelfall Partei eines bewaffneten Konflikts sind oder jedenfalls als Konfliktpartei wahrgenommen werden<sup>18</sup> und
- auch einem Ersuchen der Bundeswehr zur Mitwirkung im Sanitätsdienst der Streitkräfte (Artikel 26 Absatz 2 GA I) nicht in jedem Fall Folge zu leisten ist, sondern

eine Mitwirkung im Einzelfall ausscheiden muss, wenn zum Beispiel die Rotkreuz-Grundsätze nicht gewahrt werden könnten oder die Sicherheit der DRK-Helfer unverantwortbar gefährdet würde<sup>19</sup>.

Als Grundregel lässt sich festhalten, dass wir als Rotes Kreuz umso intensiver mögliche Grenzen eines Zusammenwirkens überprüfen müssen, je mehr Streitkräfte als Partei eines bewaffneten Konflikts wahrgenommen werden. In vielen heutigen Einsatzsituationen spielt das Militär eine mehrfache Rolle: Neben einer rein militärischen – oder polizeilichen – Aufgabe wird von ihm ein Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen im Einsatzland erwartet. Es ist unbestritten, dass Streitkräfte in einer instabilen Situation einen Beitrag leisten können zur Herstellung der öffentlichen Sicherheit und zum Schutz sowohl der Zivilbevölkerung als auch des Personals der Hilfsgesellschaften. Dabei ist es nicht unwahrscheinlich, dass jedenfalls bei außenstehenden Betrachtern in einer konkreten Situation der Eindruck einer Vermischung von humanitärer Hilfeleistung und politischen Zielen entstehen kann. Daraus kann in dem betroffenen Land die Wahrnehmung entstehen, dass humanitäre Hilfe den militärischen Zielen einer Konfliktpartei untergeordnet und eben nicht mehr neutral, unparteilich und allein vom Maß der Not der Hilfebedürftigen bestimmt geleistet wird. Wenn die Gefahr gegeben ist, dass durch die Kooperation von Rotem Kreuz und Streitkräften bei den Hilfeempfängern oder in der Öffentlichkeit der Eindruck der Parteilichkeit oder des Verlustes der Neutralität erweckt wird, gefährden wir die Grundlagen unserer Arbeit. Dann – aber auch nur dann – müssen wir die Wahrung unseres Mandats in den Vordergrund stellen und können nicht zusammenarbeiten. Wir sind eben keine Nichtregierungsorganisation. ■

<sup>12</sup> Positionspapier Zivil-Militärische Zusammenarbeit des Deutschen Roten Kreuzes, Beschluss des DRK-Präsidiums vom 10. Juli 2003.

<sup>13</sup> Resolution 7 Guidance Document on Relations between the Components of the Movement and Military Bodies and the Annex of the Council of Delegates, 2005, [http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/cod-resolutions\\_2005\\_en.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/cod-resolutions_2005_en.pdf), S. 47 ff. (14. Dezember 2011).

<sup>14</sup> Annex – Resolution 7 Guidance Document on Relations Between the Components of the Movement and Military Bodies, a.a.O. (Fn. 13), Part II: Guiding Principles.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Beschluss des DRK-Präsidiums vom 10. Juli 2003, a.a.O. (Fn. 12), C I. 2.

<sup>18</sup> *Id.*, C. I. 2. 4. Spiegelstrich.

<sup>19</sup> *Id.*, C. I. 2. 3. Spiegelstrich a.E.



# Die Weiterentwicklung der zivil-militärischen Zusammenarbeit zwischen dem Zentralen Sanitätsdienst der Bundeswehr und dem Deutschen Roten Kreuz

Johannes Backus\*

## 1. Einführung

Wie könnte es anders sein, dass ein Sanitätsoffizier natürlich nicht zur zivil-militärischen Zusammenarbeit der Streitkräfte beziehungsweise der Bundeswehr im Allgemeinen und dem Roten Kreuz vorträgt. Ich werde mich stattdessen erfahrungsgemäß auf den Sanitätsdienst fokussieren und das ist meines Erachtens auch der vornehmliche Teil, in dem zivil-militärische Zusammenarbeit zwischen dem Deutschen Roten Kreuz (DRK) und der Bundeswehr möglich ist.

Ich habe mir im Vorfeld zu diesem Vortrag einige Gedanken darüber gemacht, was Sie von mir erwarten, wenn ich aus dem Bundesministerium der Verteidigung komme, um zu diesem Thema im Jahr 2011 vorzutragen – in dem Jahr, in dem die Bundeswehrreform kurz vor ihrer Vollendung und der endgültigen Umsetzung steht. Natürlich wollen Sie auch hören, wie die Bundeswehr der Zukunft aussieht, mit der das Rote Kreuz dann zivil-militärisch zusammenarbeiten soll. Ich habe anhand von vier Punkten eine grobe Skizze vorgenommen. Natürlich kann ich dem Bundesminister der Verteidigung die Entscheidungen nicht vorwegnehmen. Bitte sehen Sie es mir daher nach, wenn ich nichts zu den anstehenden Standortentscheidungen erzählen darf, kann und werde.

Zunächst werde ich grob die Neuausrichtung der Bundeswehr erläutern und anschließend insbesondere auf die neue Rolle und Struktur des Sanitätsdienstes eingehen. Danach möchte ich die Arbeitsfelder aufzeigen, in denen aus der Sicht des Sanitätsdienstes eine zivil-militärische Zusammenarbeit möglich oder ausbaufähig ist. Abschließend möchte ich danach fragen, wie die Handlungsfelder aussehen könnten, in denen wir im Rahmen einer sogenannten strategischen Partnerschaft in der zivil-militärischen Zusammenarbeit gemeinsam weiter vorankommen und zukünftig zusammenarbeiten.

## 2. Die Neuausrichtung der Bundeswehr

Seit nunmehr fast zwei Jahren vollzieht sich die Neuausrichtung der Bundeswehr, die mit einer mehr oder weniger umfassenden „Komplettreform“ der Streitkräfte einhergeht. Der Bundesminister der Verteidigung hat im Mai 2011 die Verteidigungspolitischen Richtlinien neu gefasst und erlassen, die eine grobe Aussage darüber zulassen, was die Streitkräfte in Zukunft können sollen. Sie alle wissen, die Bundeswehr soll effizienter werden. Aber das ist keine einfache Aufgabe, mit weniger Kräften mehr zu leisten. Die Konzeption der Bundeswehr, das Grundlagendokument, in dem letzten Endes wirklich steht, mit welchen Kräften wir was, wann, wie und wie lange machen, steht noch aus.

Wenn man die Verteidigungspolitischen Richtlinien aufbereitet, steht an erster Stelle weiterhin die Landesverteidi-

gung, aber vornehmlich als Bündnisverteidigung. Das ist etwas weniger plakativ als der Ausspruch „Deutschland wird auch am Hindukusch verteidigt“. Letzten Endes ist es aber tatsächlich auch zukünftig noch so. Wir befinden uns in einem Bündnisrahmen, stehen in Bündnisverpflichtungen, sowohl was die NATO (North Atlantic Treaty Organization), aber auch was die EU (Europäische Union) im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) anbelangt. Diesen Anforderungen und Verpflichtungen müssen wir uns stellen. Sie haben oberste Norm und Stellenwert. Wir wollen zukünftig Dauereinsätze mit bis zu 10.000 Soldaten durchhaltefähig leisten können. Zur Verdeutlichung: Im Moment haben wir 7.500 Soldaten in den Krisengebieten weltweit eingesetzt. Wir hatten in der Höchstphase im Jahr 2007 knapp 9.000 Soldaten im Einsatz und waren zu diesem Zeitpunkt durchaus in Schlüsselqualifikationen angespannt. 10.000 Soldaten in Zukunft ist daher ein anspruchsvolles Ziel. Es ist aber auch das Ziel, das die Politik an die Bundeswehr als Aufgabe stellt und was wir als Streitkräfte zu leisten haben.

Je weiter wir im 21. Jahrhundert voranschreiten, desto mehr wird die Spezialisierung des Einzelnen gefordert sein. Das sind die Nadelöhre – Spezialisierung kostet Ausbildung, und Ausbildung kostet Zeit. Manchmal haben wir Zeitsoldaten, die erst am Ende ihrer Dienstzeit so ausgebildet sind, dass sie für einen Auslandseinsatz zur Verfügung stehen. Dies sind im Übrigen auch Anforderungen, mit denen ich gleich ein Themenfeld eröffne, in dem wir insbesondere mit dem als DRK gemeinsam eine strategische Personalentwicklung definieren wollen und schauen müssen, wie wir das für die Gesellschaft in sinnvoller Weise auf eine vernünftige Plattform stellen.

Im Rahmen der Arbeit an der Reform der Bundeswehr wurden viele Papiere verfasst, indem man erst ganz nüchtern analysiert hat, was die Streitkräfte in der aktuellen Struktur im Jahr 2010 können, was ihre Schwächen sind und wo ihre Stärken liegen. Das Ziel ist, die Stärken zu erhalten und die Schwächen so durch strukturelle oder durch personalwerbliche Maßnahmen zu verändern, dass sie sich idealerweise in Stärken ummünzen oder sich zumindest nicht mehr als Schwächen auswirken. Diesen Schritt hat auch der Sanitätsdienst in einer sehr umfangreichen Analyse getan, und als

\* Dr. Johannes Backus, Oberfeldarzt, Führungsstab des Sanitätsdienstes im Bundesministerium der Verteidigung. Seit 2012 Divisionsarzt in der 1. Panzerdivision in Hannover. Der Beitrag ist die unveränderte Fassung des Vortrages, den der Autor beim Münsteraner Rotkreuz-Gespräch zum humanitären Völkerrecht am 10. Oktober 2011 gehalten hat. Die Erstveröffentlichung des Beitrages ist abgedruckt in: J. Backus/H. Spieker, Die Weiterentwicklung der zivil-militärischen Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und Deutschem Roten Kreuz, Münsteraner Rotkreuz-Schriften zum humanitären Völkerrecht, Band 13, Herdecke 2011.

Ergebnis ist ein Papier entstanden, auf das ich im weiteren Verlauf immer mal wieder eingehen werde. Dort wurde unter anderem festgehalten, was an Änderungsbedarf besteht und wie der Sanitätsdienst grundsätzlich beabsichtigt, dieses ab dem nächsten Jahr umzusetzen.

Das Bundesministerium der Verteidigung der Zukunft verfügt künftig – vorbehaltlich einiger Detailabstimmungen, bei denen sich der Bundesminister der Verteidigung ausdrücklich vorbehalten hat, noch Änderungen vorzunehmen – unter dem Minister über zwei Parlamentarische Staatssekretäre, zwei beamtete Staatssekretäre und den Generalinspekteur mit insgesamt nur noch neun Abteilungen. Es ist ein deutlich verschlanktes Ministerium, welches nur noch über etwa der Hälfte des bisherigen Mitarbeiterstabes verfügt. Das ist ein ganz erheblicher Aderlass und resultiert vor allem aus einer ganz wesentlichen Maßnahme, die es *bis dato* in der Bundeswehrgeschichte nicht gegeben hat: Es gibt außer dem Generalinspekteur keine Inspektoren mehr im Ministerium. Das heißt, die Inspektoren der Luftwaffe, der Marine, des Heeres, des Sanitätsdienstes und auch der Inspekteur der Streitkräftebasis sind nicht mehr Bestandteil des Ministeriums. Dies wiederum bedeutet, dass die militärischen Führer der Streitkräfte in den nachgeordneten Kommandobehörden der Zukunft ausgebracht sind und dort gewissermaßen „nur noch“ in ihrer truppendienstlichen Funktion Verantwortung tragen. Wie sieht es mit dem Sanitätsdienst bei der Neuausrichtung der Bundeswehr aus? Was ist die wesentliche Aussage des Papiers zu den Kernelementen? Auch in den neuen sanitätsdienstlichen Versorgungsstrukturen soll es eine verlässliche und tragfähige Arzt-Patienten-Beziehung geben. Der Sanitätsdienst hat für die Streitkräfte unverändert die Versorgung in Form der unentgeltlichen truppenärztlichen Versorgung sicherzustellen. Das ist eine wesentliche Aufgabe, die im Detail anders ausgeprägt ist als die ihnen bekannte zivile Arzt-Patienten-Beziehung. Wir haben dafür Sorge zu tragen, dass die Streitkräfte vom medizinischen Standpunkt aus gesehen jederzeit einsatzfähig sind. Dazu gehören unter anderem umfangreiche präventivmedizinische Maßnahmen wie Impfprogramme, die bis hin zu weltweiten Impfkampagnen reichen können und zu deren Umsetzung entsprechendes Fachpersonal benötigt wird, das auch die Beratungsfunktion sicherstellen kann. Aber auch medizinische Informationsgewinnung über das Einsatzgebiet ist Teil dieses Aufgabenbereichs. Weiterhin gehören wehrmedizinische Begutachtungen dazu, ob die Soldaten tatsächlich in den Einsatz gehen können und ob sie eine bestimmte Funktion dort ausüben können, für die beispielsweise eine Sonderausbildung gebraucht wird. Insgesamt eine ganze Menge Arbeit, die tagtäglich in den „militärischen Arztpraxen“ zu leisten ist.

Darüber hinaus müssen wir uns den Entwicklungen des zivilen Gesundheitssystems stellen. Wenn beispielsweise die Landesorganisationen bestimmte Beschlüsse fassen, ist grundsätzlich auch der Sanitätsdienst der Bundeswehr daran gebunden. Wir sind sogenannte approbationspflichtige Heilfürsorgeträger. Dies sind wir nicht per Legitimation durch den Bundesminister der Verteidigung, sondern durch die entsprechenden standesrechtlichen Vertretungen und die Landesorganisationen. Das ist ein ganz wesentlicher Punkt, der insbesondere das ärztliche Handeln, aber auch das des nichtakademischen Assistenzpersonals prägt und gewisser-

maßen bestimmt und natürlich auch für die Einsätze Gültigkeit hat. Dies wiederum wirkt sich auf die Frage aus, wie viel und in welcher Funktion Sanitätspersonal im Auslandseinsatz verwendet wird – als Sanitätspersonal oder als Soldat, mit besonderer sanitätsdienstlicher Expertise –; das ist ein völlig anderer Charakterzug.

Ein weiteres bedeutsames Ziel ist es, die erreichte Versorgungsqualität in den Auslandseinsätzen zu garantieren. Der Sanitätsdienst hat dabei klar den Anspruch, dass allen Soldaten, die im Auslandseinsatz verletzt oder verwundet werden, ein Versorgungsergebnis zu Teil wird, das in der Qualität dem in der Bundesrepublik Deutschland entspricht. Das heißt nicht, dass Qualitätsstandards auf dem Niveau deutscher Universitätskliniken nach Afghanistan gebracht werden – obwohl wir davon teilweise gar nicht so weit entfernt sind. Aber sollte der Soldat verwundet werden, wird alles Menschenmögliche getan, um diesem Kameraden im Einsatz die bestmögliche erste medizinische Versorgung zukommen zu lassen, damit er dann in Deutschland die abschließende Versorgung und letztlich ein optimales Behandlungsergebnis bekommt. Das ist sicherlich ein hoher Anspruch, aber ich glaube, nur so können wir Auslandseinsätze im 21. Jahrhundert legitimieren.

### 3. Die neuen Rolle und Struktur des Sanitätsdienstes

Die künftige Struktur des Sanitätsdienstes besteht zusammengefasst aus vier Säulen. An der Spitze steht zukünftig das Kommando Sanitätsdienst der Bundeswehr als höchste Kommandobehörde. Hier ist auch der Sitz des Inspektors des Sanitätsdienstes mit seinem „Führungsstab“. Aus dieser höchsten Kommandobehörde werden die Bundeswehrkrankenhäuser, die sanitätsdienstliche Einsatzunterstützung, die regionale Sanitätsunterstützung und die Sanitätsakademie der Bundeswehr geführt und gesteuert.

Wir sind sehr stolz darauf, dass es uns gelungen ist, die fünf Bundeswehrkrankenhäuser zu erhalten. Sie sind die Horte, in denen wir unser Einsatzpersonal ausbilden und für die Einsätze generieren. Der Chirurg in der Universitätsklinik mag ein hervorragender Chirurg sein. Das heißt jedoch noch lange nicht, dass er die Behandlung einer Sprengverletzung sicher beherrscht. Bei den Einsatzverletzungen handelt es sich nämlich oftmals um ganz spezifische Verletzungsmuster, denen man sich gezielt stellen muss. Diese Behandlungsformen beherrschen unsere Bundeswehrärzte auch erst nach viel Erfahrung gut und sicher. Das heißt, wir brauchen unsere Bundeswehrkrankenhäuser als Ausbildungs- und nicht nur als Versorgungsstätten. Wir verfügen auch zukünftig über unsere sanitätsdienstliche Einsatzunterstützung in Form der Sanitätsregimenter. Dort, wo vornehmlich die Patenschaften entstehen, in denen unsere zelt- und containergestützten Einsatzeinrichtungen vorgehalten werden, die wir in den Einsatz bringen, um dort überhaupt medizinische Versorgungsleistungen durchführen zu können – auch im Rahmen humanitärer Hilfseinsätze. Wir verfügen weiterhin über die sogenannten regionalen Sanitätsunterstützungen. Dieses sind die truppenärztlichen Versorgungseinrichtungen, in denen teilweise auch ambulante fachärztliche Leistungen angeboten werden. Wir wollen zukünftig Dauereinsätze mit bis zu 10.000 Soldaten durchhalten leisten können. Dessen Personal aber auch

zur Ausbildungsunterstützung beispielsweise für Schießvorhaben oder für Truppenübungsplatzaufenthalte eingesetzt wird. Schließlich verfügen wir noch über die Sanitätsakademie der Bundeswehr, in der neben den Zentralinstituten, die auch Ressortforschung betreiben, die Ausbildungs- und Weiterentwicklungskräfte zusammengefasst werden.

### 3.1. Bundeswehrkrankenhäuser

Ich komme nun zu den Bundeswehrkrankenhäusern. Zu Beginn meiner Ausbildung in den 1980ern gab es noch zwölf Bundeswehrkrankenhäuser; nach der Wiedervereinigung waren es noch acht. Die nun übrig gebliebenen fünf Krankenhäuser leisten zwar nicht mehr die komplette klinische Versorgung der Truppe; das können sie auch nicht mehr und ist auch gar nicht der Anspruch an sie. Sie dienen nunmehr vornehmlich als Ausbildungsstätten für unsere wehrmedizinischen Experten (zum Beispiel Chirurgen, Anästhesisten, sonstige Fachärzte und Assistenzpersonal), die wir für die Einsätze brauchen. Trotzdem muss natürlich der Klinikbetrieb im Inland weitergehen, denn sonst können wir nicht ausbilden – und es sind, wie ich bereits erwähnte, die Horte für spezifisch wehrmedizinische klinische Expertenträger, da die Behandlungsmuster von im Einsatz Verwundeten nicht mit zum Beispiel polytraumatisierten Patienten auf der Autobahn in Deutschland deckungsgleich sind. Natürlich wird in den Bundeswehrkrankenhäusern auch weiterhin die ganz normale klinische Versorgung der Soldaten sichergestellt. Schließlich verfügen wir noch über die Sanitätsakademie der Bundeswehr, in der neben den Zentralinstituten, die auch Ressortforschung betreiben, die Ausbildung am zivilen Markt wettbewerbsfähig platziert wird; sie muss mit zivilen Krankenhäusern kooperieren und teilweise konkurrieren. Und was wäre da naheliegender, als mit dem DRK als strategischem Partner mit seinen Landesverbänden, Kliniken und Schwesternschaften, Ausbildungserfordernisse und Schulen für das Gesundheitswesen zusammenzubringen, um so mit einem Lehrkörper das Fachpersonal der neuen Generation auszubilden und an den Klinikbetrieb heranzuführen.

### 3.2. Sanitätsdienstliche Einsatzunterstützung

Wir haben heute neun Sanitätsregimenter mit jeweils rund 550 bis 650 Dienstposten. Die Tagesantrittsstärken belaufen sich auf ungefähr 350 Soldaten. Im Prinzip bedeutet dies jeden Tag eine Mängelverwaltung für denjenigen, der vor Ort die Verantwortung trägt. Bei der Umstrukturierung der Sanitätsregimenter stand daher das Ziel im Vordergrund, durchhaltefähige Strukturen aufzubauen. So haben wir beispielsweise in den Regimentern die Anästhesiefeldweibel, die Operationstechnischen Feldweibel, aber auch teilweise Mannschaftssoldaten mit einer Spezialisierung, die wir in den Einsätzen brauchen. Sie müssen sowohl militärisch als auch fachlich gut ausgebildet und eingeübt sein. Damit sie fachlich gut sind, müssen sie in entsprechenden Einrichtungen in Übung gehalten werden – vierwöchige Praktika, die momentan üblich sind, sind für den hohen Spezialisierungsgrad nicht mehr ausreichend. Eine zukünftige Struktur ist meines Erachtens nur dann durchhaltefähig, wenn man einen der oben angegebenen Experten zur Weiterbildung abstellen

kann, ohne dass der Tagesbetrieb zusammenbricht. Deswegen haben wir uns für die Zukunft auf drei Regimente fokussiert, wo unser gesamtes Material für den Einsatz vorrätig gelagert wird und in dem man hervorragend ausbilden kann. Ich möchte an dieser Stelle kurz auf die militärische Rettungskette eingehen. In der Rettungskette wird der Verletzte im Einsatz vom Ort der Verletzung bis hin zur akutklinischen Versorgungseinrichtung transportiert und nachfolgend im Rahmen des strategischen qualifizierten Lufttransports mit einem speziellen Flugzeug mit intensivmedizinischen Möglichkeiten nach Deutschland gebracht, wo er abschließend medizinisch behandelt wird. Im Osten, Süden und Westen Deutschlands liegen die Querschnittsregimenter jeweils in enger Nähe zu einem Bundeswehrkrankenhaus. Es gibt einen Sonderfall im Norden. Dort gibt es einen Spezialverband mit zwei Kliniken: Das Bundeswehrkrankenhaus Hamburg und das Bundeswehrkrankenhaus Westerstede. Letzteres ist ein Kooperationsmodell mit einer zivilen Klinik, in dem seitens der Bundeswehr Kernfähigkeiten eines Krankenhauses ausgebracht sind. Das zugehörige Sanitätsregiment ist das Kommando Schneller Einsatzkräfte Sanitätsdienst – kurz „Kdo SES“. Hierbei handelt es sich um Sanitäter, die jederzeit innerhalb von 96 Stunden an jedem Ort dieser Welt eingesetzt werden können. Dass dies funktioniert, wurde bereits mehrfach auch in humanitären Hilfsaktionen, wie beispielsweise in Banda Aceh, unter Beweis gestellt.

### 3.3. Regionale Sanitätsunterstützung

Bei den regionalen Sanitätseinrichtungen der Zukunft gibt es zukünftig nur noch zwei Typen: Sanitätsunterstützungs- und Sanitätsversorgungszentren. Das Sanitätsunterstützungszentrum leistet neben seiner allgemeinen truppenärztlichen kurativen Versorgungsaufgabe sowohl Ausbildungsunterstützung mit Sanitätstrupps und Beweglichen Arzttrupps (BAT) als auch die spezifische Sanitätsausbildung für Streitkräfte. Hier wurde eine ganz große Ausbildungsoffensive in den letzten zwei Jahren gestartet, bei der wir Nichtsanitäter so fachlich qualifizieren, dass sie in den ersten Minuten – insbesondere in Gefechtssituationen – Erste Hilfe für diese besondere Situation leisten können. Das Sanitätsunterstützungszentrum verfügt zusätzlich über die Kernkompetenz der fachärztlichen Versorgungselemente im ambulanten Bereich. Die Sanitätsunterstützungszentren führen zudem bis zu sieben, manchmal acht kleine „Hausarztpraxen“, die dann für die jeweilige Region mitverantwortlich sind. Diese Sanitätseinrichtungen heißen „Sanitätsversorgungszentren“ und sind grundsätzlich nur für die medizinische Versorgung zuständig. Zukünftig wird es sicherlich nicht mehr an jedem Standort eine regionale Sanitätseinrichtung geben. Wie bereits erläutert, ist es unser Ansatz, die Strukturen, die wir aufstellen, mit Leben zu füllen und mit ausreichend viel Personal zu hinterlegen. Wo es eine regionale Sanitätseinrichtung gibt, da soll auch wirklich ein Arzt mit seinem Assistenzpersonal als Anlaufstelle verfügbar sein.

## 4. Die zivil-militärische Zusammenarbeit (ZMZ)

An den ZMZ-Stützpunkten werden besondere Fähigkeiten der aktiven Truppe in einer Art Netzwerk über die Bundesre-

publik Deutschland ausgebracht und können dann für den Katastrophenschutz im Inland verfügbar gemacht werden. Das ZMZ-Stützpunktkonzept soll eine Fortschreibung erfahren, also erhalten bleiben und weiter ausgebaut werden; gleichermaßen soll auch der Heimatschutz im Sinne von verstärkter Reservisteneinbindung und Reservistenarbeit als aktive Reserve ausgebaut werden. Dort ist auch in der Zukunft die aktive „Verzahnung“ mit der Gesellschaft zu sehen. Es ist an der Zeit, dass die Reservisten wieder verstärkt in den Fokus gerückt werden, denn ohne die Bundeswehr im Inland sind viele Dinge in unserer Gesellschaft nicht vorstellbar, wenn wir in Katastrophen sicher agieren wollen.

Welche Fähigkeiten sieht der Sanitätsdienst an den ZMZ-Stützpunkten vor? Nun, es wird an jedem ZMZ-Stützpunkt eine Versorgungseinrichtung der Ebene 1 für den Katastrophenschutz vorgehalten werden. Es beinhaltet gleichzeitig das Sichtungsmo-  
dul und das System Rettungsstation, ein mobiles Versorgungssystem für die allgemeine und notfallmedizinische Versorgung. Der Sanitätsdienst verfügt aber auch über chirurgische Fähigkeiten, die bei Bedarf überregional aus dem Gesamtsystem angeboten werden. Dies sind zumeist luftbewegliche Sanitätseinrichtungen mit operativen Fähigkeiten, die bei Katastrophenszenarien wie beispielsweise 1998 in Eschede eingeflogen werden müssen. Diese sind natürlich nicht an jedem Standort vorrätig und abrufbar, sondern werden zentral und bedarfsweise aus dem Verbund gestellt. Großraumverwundeten-Transportmöglichkeiten sind ebenfalls wichtig; ihre Bedeutung kam zum Beispiel beim Hochwasser in Dresden im Rahmen der Evakuierung von Altenheimen zum Tragen. Aber auch geländegängige Verwundetentransportmittel werden an diesen Stützpunkten vorgehalten; diese wurden unter anderem letztes Jahr nach starken Schneefällen im Osten Deutschlands mehrfach benötigt, als die zivilen Rettungsmittel nicht mehr weiter kamen.

Für humanitäre Hilfeinsätze kann ich mir beispielsweise sehr gut vorstellen, dass das Rote Kreuz und die Bundeswehr Hand in Hand im Sinne eines „Pooling“ oder „Burdensharing“ agieren können. Dafür muss man natürlich die Systeme des anderen kennen. Wenn wir damit erst im Einsatz anfangen, gelingt uns das zwar auch, weil wir Meister der Improvisationskunst sind, aber das kann und darf nicht der Ansatz sein. Wie hatte eingangs Herr Dr. Twenhöven bereits sehr treffend formuliert: „Was man im Kriege können muss, muss man im Frieden üben!“

##### **5. Strategische Partnerschaft in der zivil-militärischen Zusammenarbeit**

Alles das, was ich gerade vorgestellt habe, möchte ich nunmehr zusammenfassen und danach fragen, wie die Handlungsfelder aussehen, in denen wir im Rahmen einer strategischen Partnerschaft mit dem DRK in der zivil-militärischen Zusammenarbeit weiter zusammenarbeiten können. Bundeswehrkrankenhäuser, die Institute, die regionalen Sanitätseinrichtungen und die Sanitätsregimenter können nunmehr mit den jeweiligen „Pendants“ auf ziviler Seite kooperieren. Dies sind die Krankenhäuser, zivilen Rettungswachen und die Landesverbände des DRK. So könnten wir uns beispielsweise im Bereich des klinischen Versorgungsanteils vorstel-

len, gemeinsam Fachschulen für Medizinalfachberufe aufzubauen. Ob diese dann an einem Krankenhaus des DRK oder der Bundeswehr aufgebaut würden, müsste im Detail noch eruiert werden. Auch in bestimmten Fachausbildungsteilabschnitten wäre eine Kooperation sinnvoll. Wir können in unseren Krankenhäusern nicht die gesamte medizinische Ausbildungspalette abbilden, sodass unser jeweiliges Personal anderweitig noch Ausbildungsabschnitte durchlaufen müsste; das wäre für beide verlorene Arbeitskraft. Wenn wir allerdings in einem Versorgungskontinuum gemeinsame Sache machen, hätten beide Seiten einen Vorteil davon und könnten gleichzeitig die Systeme des Anderen kennenlernen. Ein anderes Betätigungsfeld ist der Blutspendedienst, der ebenfalls für die Bundeswehr sehr bedeutend ist. Blutprodukte sind für uns selbstverständlich ganz wichtige Faktoren, insbesondere auch in den Auslandseinsätzen. Dort hat Blut bedauernswerterweise in der jüngeren Vergangenheit ganz enorme Bedeutung in den Gefechten in Afghanistan erlangt. Naturgemäß ist die Sorge groß, wenn wir diese Fähigkeit in Teilen aufgeben. Wir haben uns hierzu lange Gedanken gemacht, ob wir an dieser Stelle eine strategische Partnerschaft eingehen können und sollten und, wenn ja, mit wem. Der Bundesrechnungshof hat unser eigenes Blutspendedienstsystem auf den Prüfstand gestellt und dazu einige Aussagen gemacht. Diese haben den Führungsstab des Sanitätsdienstes dazu veranlasst, die Frage zu stellen, was die Bundeswehr in dieser Fähigkeit selbst können muss – unabhängig von der Meinung des Bundesrechnungshofes – und in welchen Bereichen man sich den Ansichten des Bundesrechnungshofes anschließen kann.

Nun gibt es eine Institution in der Bundesrepublik Deutschland, die prädestiniert dafür ist, für diese Teilfähigkeit mit dem Sanitätsdienst eine strategische Partnerschaft einzugehen, weil sie uns eine Garantenstellung einräumt, die alle anderen zivilen Blutspendedienste nicht haben – und das ist das Rote Kreuz. Das heißt freilich auch, dass es Gestaltungsräume geben muss, die uns das zusichern, was wir zwingend brauchen. Einige Teilfähigkeiten müssen wir zudem erhalten, wie zum Beispiel die Blutbank und die Distributionsfähigkeit für die Einsätze. Das Gewinnen von Blut, die Kreuzblutspenden, die Typisierungen und alles, was dazu gehört, müssen wir nicht zwingend selbst durchführen. Gleiches gilt für die weiterführende Forschung. Allerdings kann der Sanitätsdienst wesentliche Forschungsbeiträge liefern, nämlich indem wir tagtäglich in den Einsatzgebieten einem besonderen Alltag entgegen schauen. Es war früher einmal gute Tradition, dass über das Militär viele Forschungsergebnisse geliefert wurden, die dann der Allgemeinheit zugute kamen. Patenschaften, Personalwerbung, Personalbindung, gegenseitiger Kompetenzerwerb – wir müssen die Systeme des anderen kennen, damit wir wissen, welche Fähigkeiten der Partner hat und wie diese eingesetzt werden können, wenn es darauf ankommt. In der Rettungsmedizin ist vorstellbar, das Bundeswehrpersonal, das in den Krankenhäusern ausgebildet wurde, in den Rettungswachen des DRK in die Arbeit einzubinden und so den erforderlichen Kompetenzerwerb und -erhalt sicherzustellen. So könnten aus diesem Verbundkonzept gleichermaßen die Bundeswehrkrankenhäuser und die Rettungswachen des DRK entlastet werden.

Und das ist Teil der möglichen strategischen Partnerschaft, von der ich spreche! Wir haben ein und denselben Personal-körper, an dem wir ein Interesse haben, und im Zeitalter der schwierigen demographischen Entwicklung in unserem Land müssen wir uns Gedanken darüber machen, wie wir dieses Problem gelöst bekommen. Sie haben einen guten Zugang zu Jugendlichen, die bei ihnen ehrenamtlich in den Landesverbänden des DRK mitarbeiten; wenn wir gemeinsame Patenschaften aufbauen, lernen sie automatisch das System Bundeswehr kennen, nicht nur über die Schule oder aus Erzählungen, sondern auch mit tagtäglichem Erlebnis-bezug. Die Bundeswehr kann diesen Personen später, wenn sie 18 Jahre und älter sind, eine fundierte Ausbildung bieten. Diese kann das Rote Kreuz nach einer bestimmten Zeit wie-

derum nutzen, wenn bei uns ihre Zeit als Zeitsoldaten zu Ende ist. Danach haben wir aber immer noch ein enormes Interesse an ihnen als Reservisten. Das alles ist strategische Personalentwicklung aus meiner Sicht. Und wir als Sanitätsdienst der Bundeswehr und Sie als Deutsches Rotes Kreuz sind unter diesem gemeinsamen Motto prädestiniert, als Partner strategisch beide Systeme eng aneinander zu binden und zusammen zu arbeiten.

Denn „[u]nter dem Hauptverbandsplatz (...) wehte eine unsichtbare Flagge, die Flagge der Humanitas“<sup>1</sup>, und diesem Ziel sind unsere beiden Organisationen verbunden. ■

---

<sup>1</sup> P. Bamm, Die unsichtbare Flagge, 13. Aufl., München 1994, S. 13.

# Zivil-militärische Zusammenarbeit – das Beispiel Blutspendewesen

Damla Kuvvet\*

In times of increasingly frequent terror attacks and consequences of climate change, the assistance of the German Armed Forces has become of paramount importance and quality. If the constitutional requirements are met, the military provides assistance in natural disasters and exceptionally serious accidents at home subsidiary to the police and supports humanitarian aid and disaster relief abroad. The assistance is provided both on a national level and abroad in support of existing staff, resources and facilities. The procedures for the effective accomplishment of operations as contribution to the reconstruction of social order and infrastructure in conflict areas can only be feasible in close cooperation with other state institutions and civil organisations. The term civil-military cooperation (CIMIC) refers to this interaction of non-governmental organisations and the army, particularly in the field of national defence and foreign missions. This article gives a brief overview of the German concepts of CIMIC at home and CIMIC abroad. An example of the CIMIC is the blood donor service, which is described in both its legal basis and current practice. The currently discussed “Bundeswehrreform” raises a number of legal questions in relation to the preservation of their own blood transfusion services. These and the effect on the position of the German Red Cross are considered at the end of the article. Due to the enormous range of issues and problems related to CIMIC, an in-depth study of particular questions cannot be provided.

Hilfeleistungen der Bundeswehr werden bei Vorliegen der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen subsidiär bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen im Inland sowie zur Unterstützung humanitärer Hilfsaktionen und zur Katastrophenhilfe im Ausland erbracht. Solche Hilfeleistungen der Bundeswehr haben zu Zeiten von immer häufiger auftretenden Terroranschlägen und den nicht zu verkennenden Folgen des Klimawandels enorm an Bedeutung und Qualität gewonnen. Die Hilfeleistungen werden sowohl im Inland als auch im Ausland unter Abstützung auf vorhandene Kräfte, Mittel und Einrichtungen gewährt. Die Verfahren zur effektiven Durchführung von Operationen, als Beitrag zum Wiederaufbau der gesellschaftlichen Ordnung und der Infrastruktur in Krisengebieten, sind nur im engen Zusammenwirken mit anderen staatlichen Institutionen und zivilen Hilfsorganisationen zu schaffen. Der Begriff „zivil-militärische Zusammenarbeit“ (ZMZ) beschreibt eben dieses Zusammenwirken von staatlichen oder nicht-staatlichen zivilen Organisationen mit denen der militärischen Verteidigung im Bereich der Landesverteidigung, in der Gefahrenabwehr oder bei Auslandseinsätzen des Militärs.

Der folgende Beitrag soll einen Überblick über die Begrifflichkeiten der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Inland (ZMZ/I) und der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Ausland (ZMZ/A; CIMIC) geben. Am Beispiel des Blutspendewesens sollen sodann die Rechtsgrundlagen und die momentane Praxis zwischen dem Blutspendedienst der Bundeswehr in Koblenz und dem DRK-Blutspendedienst West exemplarisch durchleuchtet werden. Die bei der Zusammenarbeit entstehenden Rechtsprobleme, die vor allem durch die Bundeswehrreform aufkommen, finden im Anschluss an den praktischen Vergleich Berücksichtigung. Die enorme Fülle an Fragen und Problemstellungen rund um die ZMZ zwingt zu geraffter Darstellung und verhindert eine tiefgreifende Behandlung einzelner Problembereiche.

## 1. Begriffsbestimmung: Zivil-militärische Zusammenarbeit im In- und Ausland

Die zivil-militärische Zusammenarbeit ist ein eigenständiger Aufgabenbereich innerhalb der Bundeswehr und umfasst alle Maßnahmen, Kräfte und Mittel, die die Beziehungen zwischen Dienststellen der Bundeswehr auf der einen Seite und zivilen Behörden sowie der Zivilbevölkerung auf der anderen Seite regeln und fördern. Dies gilt gleichermaßen für Einsätze der Bundeswehr inner- und außerhalb Deutschlands.<sup>1</sup> Trotz der Begriffsidentität haben beide Bereiche im Detail keinen gemeinsamen Charakter und keinesfalls deckungsgleiche Inhalte, Aktivitäten und Schwerpunkte. Mit den folgenden Ausführungen soll nun, in der gebotenen Kürze, die zivil-militärische Zusammenarbeit beziehungsweise das, was darunter verstanden wird, erörtert werden.

## 1.1. Zivil-militärische Zusammenarbeit im Inland – ZMZ/I

Die zivil-militärische Zusammenarbeit im Inland bestimmt das Verhältnis von militärischer und ziviler Verteidigung in

\* Damla Kuvvet ist Studentin der Rechtswissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum und studentische Mitarbeiterin am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV). Die Autorin dankt besonders dem DRK-Blutspendedienst West in Hagen, aber auch dem Zentralen Institut des Sanitätsdienstes der Bundeswehr in Koblenz für die erkenntnisreichen Gespräche und die Hilfsbereitschaft bei der Erstellung dieses Beitrages. Letzter Besuch der zitierten Webseiten war am 20. Dezember 2011.

<sup>1</sup> S. R. Lüder, *Recht und Praxis der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr*, 2. Aufl., Berlin 2009, S. 140-143; ähnlich T. S. Hadjer, *Die Bundeswehr in Afghanistan – Zivil-militärische Zusammenarbeit*, 1. Aufl., Bonn 2010, S. 67.

Deutschland und ist dabei auf Maßnahmen im Verteidigungsfall ausgerichtet. Im Inland hat die ZMZ einen gegenseitigen Unterstützungscharakter, der die Mobilmachung, Beorderung von Leistungen und Liegenschaften sowie die Sicherstellung der erforderlichen Infrastruktur einschließt.<sup>2</sup> ZMZ/I-Aufgaben werden grundsätzlich von allen Dienststellen der Bundeswehr wahrgenommen. Während es früher darum ging, durch ZMZ den originären militärischen Auftrag der Landesverteidigung zu unterstützen, ist es heute Aufgabe der ZMZ, dafür zu sorgen, dass militärische Hilfe zur Erfüllung eines zivilen Hilfeleistungsantrages im gesetzlichen Rahmen geleistet werden kann. Die zivile Verteidigung umfasst dabei die Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsgewalt, den Zivilschutz, die Versorgung der Bevölkerung und die Unterstützung der Streitkräfte.<sup>3</sup> Die ZMZ/I bezieht somit inzwischen alle Bereiche der Zusammenarbeit ein, die der gegenseitigen Unterstützung in Ausnahmesituationen dienen, und zwar von der Naturkatastrophe im Sinne des Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 GG über sonstige innere Notsituationen (Artikel 91 GG) bis hin zur außenpolitischen Krise und zum Spannungs<sup>4</sup>- und Verteidigungsfall<sup>5</sup>.

## 1.2. Zivil-militärische Zusammenarbeit im Ausland – ZMZ/A; CIMIC

CIMIC („civil-military cooperation“) – inzwischen ein fester Begriff im militärischen Sprachgebrauch – beschreibt die Beziehung zwischen landesfremden Streitkräften zu den nationalen militärischen und zivilen Stellen des Aufenthaltsstaates.<sup>6</sup> Streitkräfte, die außerhalb des Territoriums ihres Heimatstaates stationiert oder eingesetzt werden, können nicht isoliert von ihrer Umwelt existieren. Sie müssen mit der Bevölkerung, mit öffentlichen und privaten Organisationen, Behörden und Personen des Aufenthaltslandes kommunizieren. Somit ist ZMZ/A eine Art Schnittstelle zwischen zivilen Organisationen sowie Einzelpersonen und militärischen Kommandeuren und Einheiten zum Zwecke des unabhängigen und vor allem gleichberechtigten Informationsaustausches im Einsatzraum einer „Peace Support Operation“ (PSO) oder eines Auslandseinsatzes von Streitkräften nach Katastrophen oder ähnlichen Ereignissen.<sup>7</sup> CIMIC dient daher in erster Linie der Harmonisierung ziviler und militärischer Aufgabenstellungen im gegenseitigen Interesse. Zusammenfassend lässt sich somit sagen, dass CIMIC das ist, was sich zwischen einem Kommandobereich der North Atlantic Treaty Organization (NATO) oder einer Gaststreitkraft einerseits und den nationalen Streitkräften (zum Beispiel gegenseitige logistische Unterstützung) sowie den zivilen Behörden, Organisationen und Dienststellen des Aufenthaltslandes andererseits, aber auch im Verhältnis zur Zivilbevölkerung abspielt. So ist CIMIC auf zwischenstaatlicher, bi- oder multinationaler Ebene angesiedelt und bewegt sich grundsätzlich im Rahmen von Abkommen, die zwischen den beteiligten Nationen getroffen wurden.

## 2. Rechtsgrundlagen

Gesonderte, speziell und fachlich auf die zivil-militärische Zusammenarbeit zugeschnittene Rechtsgrundlagen sind

nicht zu finden. Bei der Fülle der Gebiete, auf denen es zivil-militärischer Zusammenarbeit bedarf, müsste sich der Versuch, solche anzustreben, als praktisch undurchführbar erweisen. Daher muss es für die Zusammenarbeit in den einzelnen Fachbereichen bei Einzelregelungen bleiben. Der folgende Abschnitt wird mögliche Rechtsgrundlagen sowohl für die ZMZ/I als auch für die ZMZ/A auflisten und dabei die rechtliche Ermächtigung zur Zusammenarbeit im Gesundheitswesen, insbesondere im Blutspendewesen, aufzeigen.

### 2.1. Allgemeine Rechtsgrundlagen für ZMZ/I

Der Bund hat gemäß Artikel 87 a Absatz 1 GG die Verpflichtung dazu, Streitkräfte zur Verteidigung aufzustellen. Der Einsatz der Streitkräfte über die Verteidigung hinaus ist jedoch grundsätzlich unzulässig.<sup>8</sup> Außer zur Verteidigung darf der Bund die Streitkräfte nur einsetzen, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt (Verfassungsvorbehalt des Artikel 87 a Absatz 2 GG). Ein solcher von der Verfassung zugelassener Ermächtigungstitel für den Einsatz der Streitkräfte im Inneren ist in Artikel 35 Absatz 2 GG und Artikel 35 Absatz 3 GG enthalten.<sup>9</sup> Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 GG und Artikel 35 Absatz 3 GG eröffnen die Möglichkeit, die Streitkräfte bei „Naturkatastrophen“ und bei „besonders schweren Unglücksfällen“ im Innern einzusetzen. Von Naturkatastrophen wird gesprochen, soweit Großschadensereignisse natürlichen Ursprungs sind, das heißt, durch Naturgewalten hervorgerufen werden.<sup>10</sup> Ein Unglücksfall hingegen ist durch ein technisches oder menschliches Versagen gekennzeichnet.<sup>11</sup> Unglücksfälle sind des Weiteren nach einhelliger Auffassung Schadensereignisse, die von Dritten absichtsvoll herbeigeführt werden.<sup>12</sup> Artikel 35 Absatz 2 GG erfasst nicht nur die verwirklichte Naturkatastrophe oder den eingetretenen Unglücksfall. Der Wortlaut des Artikel 35 Absatz 2 Satz 2 GG, „Zur Hilfe bei (...)“ schließt

<sup>2</sup> Ähnlich S.R. Lüder, a.a.O. (Fn. 1), S. 140 f.

<sup>3</sup> Ausführungen abrufbar unter: <http://www.streitkraeftebasis.de>.

<sup>4</sup> Im Grundgesetz unter Art. 80 a genannt, wird darunter ein Zustand erhöhter internationaler Spannungen verstanden, der eine Erhöhung der Verteidigungsbereitschaft erfordert.

<sup>5</sup> Art. 115 a GG definiert den Verteidigungsfall als unmittelbar drohender oder begonnener Angriff mit Waffengewalt auf das Bundesgebiet.

<sup>6</sup> R. Walitschek, Die Bundeswehr – eine Gesamtdarstellung, Bd. 12, Regensburg 1980, S. 19.

<sup>7</sup> T. Pflüger, Zivil-militärische Zusammenarbeit – CIMIC als Legitimations- und Effektivierungsinstrument deutscher Kriegspolitik, in: Informationsstelle Militarisierung-Analyse 8 (2006), <http://www.imi-online.de/download/IMI-Analyse-2006-01-TP-CIMIC.pdf>, S. 10.

<sup>8</sup> M. Baldus, Streitkräfteeinsatz zur Gefahrenabwehr im Luftraum – Sind die neuen luftsicherheitsgesetzlichen Befugnisse der Bundeswehr kompetenz- und grundrechtswidrig?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 23 (2004), S. 1278.

<sup>9</sup> Vgl. K. Ipsen, in: R. Dolzer/K. Vogel (Hrsg.), Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 87 a, Rn. 153 f.; D. Wiefelspütz, Bundeswehr und innere Sicherheit, in: M.H.W. Möllers/R.C. van Ooyen (Hrsg.), Jahrbuch Öffentliche Sicherheit, 2002-2003, S. 287.

<sup>10</sup> M. Gubelt, in: I. Münch/P. Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl., München 2001, Art. 35, Rn. 25.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Vgl. R. Jahn/N. Riedel, Streitkräfteeinsatz im Wege der Amtshilfe, in: Die Öffentliche Verwaltung 41 (1988), S. 961.

einen präventiven Einsatz der Streitkräfte ein.<sup>13</sup> Das bedeutet gleichzeitig, dass auch Vorbereitungshandlungen oder Vorkehrungen, die zur effektiven Durchführbarkeit des Einsatzes im Ernstfall zwingend nötig sind, von dieser Vorschrift gedeckt werden. Kennzeichnend für die Katastrophenhilfe ist eben die Bewältigung eines komplexen Geschehensablaufs,<sup>14</sup> dem eine intensive Vorbereitungsphase voransteht. Gerade in dieser Vorbereitungsphase sind Streitkräfte auf eine Kommunikation mit anderen staatlichen oder nicht-staatlichen Einrichtungen angewiesen.

## 2.2. Völkerrechtliche Rechtsgrundlage der ZMZ/I bezogen auf das Gesundheitswesen

Das I. Genfer Abkommen beschreibt in Artikel 26 Absatz 2 den Umstand, dass Vertragsparteien die Namen der Gesellschaften, die sie dazu ermächtigen, den offiziellen Sanitätsdienst ihrer bewaffneten Kräfte unter ihrer Verantwortung zu unterstützen, anderen hohen Vertragsparteien mitzuteilen haben. Die Autorisierung solch einer Hilfsgesellschaft kann bereits zu Friedenszeiten erfolgen. Die Hilfsgesellschaft wird dabei nicht Teil der Streitkräfte, sondern diesen lediglich angeschlossen. So kann weiterhin zwischen zivilem und militärischem Sanitätspersonal unterschieden werden. Eine solche durch die Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Sanitätsdienstes der Bundeswehr ermächtigte Hilfsgesellschaft stellt das Deutsche Rote Kreuz (DRK) dar. Es ist somit ein entscheidender Akteur im klassischen Feld der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Inland.

## 2.3. Spezielle Rechtsgrundlagen bezogen auf das Blutspendewesen

Gemäß § 2 Absatz 1 DRK-Gesetz (DRKG) nimmt das Deutsche Rote Kreuz e.V. „als freiwillige Hilfsgesellschaft die Aufgaben wahr, die sich aus den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 und ihren Zusatzprotokollen ergeben, insbesondere die Unterstützung des Sanitätsdienstes der Bundeswehr im Sinne des Art. 26 des I. Genfer Abkommens (...)“.<sup>15</sup> Ob auch die Zusammenarbeit im Blutspendewesen unter die „Unterstützung des Sanitätsdienstes“ fällt, richtet sich danach, was unter dem Begriff „Sanitätsdienst“ zu verstehen ist. Das Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I) nennt den Blutspendendienst in seinem Artikel 8 lit. e) im Rahmen der Legaldefinition des Begriffs der „Sanitätseinheit“. Hiernach umfasst der Begriff also auch die Blutspendendienste.

Eine weitere Zusammenarbeitspflicht der Blutspendendienste des DRK und der Sanitätsdienste der Bundeswehr ergibt sich zusätzlich aus den Vorschriften zum Transfusionsgesetz (TFG). Nach § 3 Absatz 2 Satz 1 TFG herrscht ein Zusammenarbeitsgebot unter den Spendeinrichtungen. Dies folgt zwingend aus dem gesetzlichen Versorgungsauftrag zur Blutversorgung gemäß § 3 Absatz 1 TFG, welcher in Rechtsprechung und Literatur einhellig angenommen wird.<sup>16</sup> Die Einzelheiten der Zusammenarbeit und gegenseitigen Unterstützung müssen jedoch in einer Vereinbarung unter den Spendeinrichtungen festgelegt werden (§ 3 Absatz 2 Satz 3 TFG).<sup>17</sup>

Um eine solche Vereinbarung handelt es sich bei dem Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Deutschen Roten Kreuz über die zivil-militärische Zusammenarbeit der jeweiligen Spendeinrichtungen zur Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte mit Blutprodukten vom 13. Juni 2002. Bei der Vereinbarung geht es nicht um einzelne Beschaffungsvorgänge seitens der Bundeswehr, sondern um eine auf unbefristete Dauer angelegte (§ 9 Absatz 1 der Vereinbarung) ständige zivil-militärische Zusammenarbeit im Bereich des Blutspendewesens. In § 2 setzt der Vertrag es sich zum Ziel, die Arbeit des Sanitätsdienstes der Bundeswehr zu erleichtern. Dabei sollen unvorhersehbare Versorgungsengpässe mit Blutzubereitungen überbrückt und einen lageabhängigen Mehrbedarf an Blutzubereitungen für die Soldaten leichter abgedeckt sowie die Schulung, Fort- und Weiterbildung von ärztlichem und Assistenzpersonal der Bundeswehr im Blutspendewesen auf eine breitere Basis gestellt werden. Auf der anderen Seite soll sie die DRK-Blutspendendienste in die Lage versetzen, Angehörige der Bundeswehr langfristig als Spender zwecks besserer Versorgung der Bevölkerung mit Blutprodukten zu motivieren. § 4 der Vereinbarung sieht vor, dass auch Einzelverträge zur Versorgung der Bundeswehr mit Blutzubereitungen, insbesondere nach den Vorgaben der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL), abgeschlossen werden können. Dass sich die DRK-Blutspendendienste dem Abschluss solcher einzelner Versorgungsverträge nicht verweigern werden, ergibt sich bereits aus dem Sinn und Zweck der Vereinbarung vom 13. Juni 2002 und den damit ausdrücklich verfolgten Zielen.<sup>18</sup>

## 2.4. Allgemeine Rechtsgrundlagen für ZMZ/A

Als völkerrechtliche Grundlage für den Einsatz der Bundeswehr im Ausland ist Artikel 2 Ziffer 4 der Charta der Vereinten Nationen (VN) heranzuziehen. Demnach ist grundsätzlich die Anwendung oder Androhung von Gewalt verboten. Von diesem Grundsatz darf aber in den Fällen der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung nach Artikel 51 VN-Charta und des durch den Sicherheitsrat autorisierten Einsatz-

<sup>13</sup> G. Krings/C. Burkiczak, Bedingt abwehrbereit? – Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte des Einsatzes der Bundeswehr zur Bekämpfung terroristischer Gefahren im In- und Ausland, in: Die Öffentliche Verwaltung 55 (2002), S. 501; H. Jochum, Der Einsatz der Streitkräfte im Innern, in: Juristische Schulung 46 (2006), S. 511.

<sup>14</sup> J. Lorse, Der Beitrag der Streitkräfte zur Neuausrichtung des Katastrophenschutzes, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 38 (2005), S. 6 ff.

<sup>15</sup> Vgl. das Gesetz über das Deutsche Rote Kreuz und andere freiwillige Hilfsgesellschaften im Sinne der Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 5. Dezember 2008, BGBl. I, S. 2346.

<sup>16</sup> Vgl. hierzu OLG Jena, Urteil v. 27. September 2006 – 2 U 60/06 –, Rn. 22; FG Düsseldorf, Urteil v. 8. November 2006 – 5 K 3447/04 U –, Rn. 63; F. Auer/R. Seitz, Kommentar zum Transfusionsgesetz, 13. Lfg., Stuttgart 2009, § 3, Rn. 2; E. Deutsch/A. Bender/R. Eckstein/R. Zimmermann, Transfusionsrecht, 2. Aufl., Stuttgart 2007, Rn. 289; A. Lechleuthner, in: D. Prütting (Hrsg.), Fachanwaltskommentar Medizinrecht, 2. Aufl., Köln 2011, § 3 TFG, Rn. 1.

<sup>17</sup> F. Auer/R. Seitz, a.a.O. (Fn. 16), Rn. 2-5.

<sup>18</sup> W. Roth/S. Lünenbürger/A. Rosenfeld, Das rechtliche Umfeld des Versorgungsauftrages des DRK-Blutspendendienstes West und das Verbot entgeltlicher Blutspenden, Münsteraner Rotkreuz-Schriften zum humanitären Völkerrecht, Bd. 12, Herdecke 2011, S. 107.



zes von Gewalt (Kapitel VII Artikel 39 in Verbindung mit Artikel 42 VN-Charta) abgewichen werden.

Verfassungsrechtliche Grundlage für militärische Einsätze der Bundeswehr im Bündnisfall ist Artikel 24 Absatz 2 GG, der den Beitritt der Bundesrepublik zu kollektiven Sicherheitssystemen zur Wahrung des Friedens gestattet. Der Bund willigt dabei in die Beschränkung seiner Hoheitsrechte ein. Aus Artikel 24 Absatz 2 GG sowie aus dem Verbot des Angriffskrieges in Artikel 26 Absatz 1 GG ergibt sich, dass ein Einsatz der Bundeswehr außer zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung verfassungswidrig ist. Der Einsatz der Bundeswehr zur Bündnisverteidigung ist durch Artikel 80 a Absatz 3 GG nur aufgrund von Beschlüssen eines internationalen Organs im Rahmen eines Bündnisvertrages mit Zustimmung der Bundesregierung erlaubt.

## 2.5. Spezielle Rechtsgrundlage für CIMIC

Stationierte NATO-Truppen auf dem Bundesgebiet sind kein Geheimnis.<sup>19</sup> Es existieren in Deutschland zahlreiche militärische Stützpunkte von verbündeten Streitkräften, unter anderem die der United States Army (Heer), der United States Air Force (Luftwaffe) und der British Forces Germany (BFG). Die Vereinigten Staaten stellen dabei mit ungefähr 70.000 US-Militärangehörigen das größte ausländische Kontingent in Deutschland.<sup>20</sup> Die Rechtsgrundlage für den Aufenthalt von NATO-Streitkräften und deren Angehörigen auf dem Gebiet anderer NATO-Staaten ist das am 19. Juni 1951 zwischen den NATO-Mitgliedstaaten geschlossene NATO-Truppenstatut (engl. „NATO Status of Forces Agreement“ – NATO SOFA).<sup>21</sup> Das Zusatzabkommen zu dem Abkommen zwischen den Parteien des Nordatlantikvertrages über die Rechtsstellung ihrer Truppen hinsichtlich der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Truppen (NATO SOFA Supplementary Agreement)<sup>22</sup> beschreibt speziell in Artikel 3 die Zusammenarbeit der deutschen Behörden mit den stationierten Truppenbehörden. Darin heißt es: „In Übereinstimmung mit den im Rahmen des Nordatlantikvertrages bestehenden Verpflichtungen der Parteien zu gegenseitiger Unterstützung arbeiten die deutschen Behörden und die Behörden der Truppen eng zusammen, um die Durchführung des NATO-Truppenstatuts und dieses Abkommens sicherzustellen.“

Die vorgesehene Zusammenarbeit erstreckt sich dabei insbesondere auf die Förderung und Wahrung der Sicherheit sowie den Schutz des Vermögens der Bundesrepublik, der Entsendestaaten und der Truppen, namentlich auf die Sammlung, den Austausch und den Schutz aller Nachrichten, die für diese Zwecke von Bedeutung sind; auf die Förderung und Wahrung der Sicherheit sowie auf den Schutz des Vermögens von Deutschen, Mitgliedern der Truppen und der zivilen Gefolge und Angehörigen sowie von Staatsangehörigen der Entsendestaaten, die nicht zu diesem Personenkreis gehören. Im Rahmen der vorgesehenen Zusammenarbeit gewährleisten die deutschen Behörden und die Behörden der stationierten Truppe durch geeignete Maßnahmen eine enge gegenseitige Verbindung.

Ob durch die Regelung des NATO-Truppenstatuts eine Pflicht zur Abgabe von Blutprodukten an die ausländischen stationierten Streitkräfte entstehen kann, ist an den Regelun-

gen der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Inland zu messen. Zweck der Zusammenarbeit im Blutspendewesen zwischen den Sanitätsdiensten der Bundeswehr und den Blutspendeeinrichtungen des DRK ist es, Vorsorge im Hinblick auf Versorgungsengpässe und Katastropheneinsätze zu schaffen. Zumindest in Bezug auf gegenseitige Unterstützung hinsichtlich des Versorgungsauftrages besteht keine Verbindung zu den stationierten NATO-Truppen. Da sich die NATO-Truppen bei der engen Zusammenarbeit mit den deutschen Behörden insbesondere auf die Wahrung und Förderung von Sicherheit in der Bundesrepublik berufen, ist im Einsatzfall von Anschlägen oder Katastrophen auch die Bereitstellung von Blutkonserven für die fremden Streitkräfte zwingend nötig. Um diese Hilfe im Ernstfall durchführen zu können, sind die erforderlichen Maßnahmen im Vorfeld zu treffen.

Artikel 3 Absatz 4 des Zusatzabkommens zum NATO-Truppenstatut besagt, dass die deutschen Behörden alle zur Durchführung des NATO-Truppenstatuts und dieses Abkommens erforderlichen Verwaltungsmaßnahmen zu treffen haben und zu diesem Zweck, soweit erforderlich, Verwaltungsabkommen oder andere Vereinbarungen abschließen können. Der Sanitätsdienst der Bundeswehr hat in enger Zusammenarbeit mit dem DRK somit die Aufgabe, auch für die stationierten NATO-Truppen einen ausreichenden Anteil an Blutprodukten zur Verfügung zu stellen, damit im Notstandsfall die Versorgung der fremden Streitkräfte gesichert ist.

## 3. Einblick in die Praxis

Um eine kritische Betrachtung der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Bereich des Blutspendewesens erbringen zu können, ist es unter anderem hilfreich, den DRK-Blutspendendienst West und den bundeswehreigenen Blutspendendienst bezüglich ihrer Größe, Aufgaben und Funktion näher zu durchleuchten.

### 3.1. Blutspendendienst der Bundeswehr

Der beim Zentralen Institut des Sanitätsdienstes in Koblenz zentralisierte Blutspendendienst der Bundeswehr hat als einzige Einrichtung seiner Art den Auftrag, die in den Feldlazaretten bei Auslandseinsätzen sowie in den Bundeswehrkrankenhäusern in Deutschland benötigten Blutkonserven bereitzustellen.<sup>23</sup> Bisher wurden im Ausland die Feldlazarette der Kosovo Force (KFOR, Kosovo), Stabilisation Force (SFOR, Bosnien und Herzegowina) und der International Security Assistance Force (ISAF, Afghanistan) und des Marine Einsatzrettungszentrums (MERZ, Schiffslazarett vor der afrikanischen Ostküste) mit Erythrozyten-Konzentraten versorgt.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> U. Stehr, US-Streitkräfte in Deutschland, Friedrich-Ebert-Stiftung, 27. Oktober 2008, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/seoul/06056.pdf>.

<sup>20</sup> <http://www.globalsecurity.org/military/facility/germany.htm>.

<sup>21</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17265.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17265.htm).

<sup>22</sup> [http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/A921BCF9-97C5-4716-8262-44F96196061E/0/nato\\_sofa\\_supplementary\\_agreement.pdf](http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/A921BCF9-97C5-4716-8262-44F96196061E/0/nato_sofa_supplementary_agreement.pdf).

<sup>23</sup> M. Putzker/D. Brandt, Der Blutspendendienst der Bundeswehr, in: Wehrmedizin und Wehrpharmazie 26 (2002), S. 73.

<sup>24</sup> T.S. Hadjer, a.a.O. (Fn. 1), S. 67.

Mobile Blutspendetrupps entnehmen von freiwilligen Soldaten und zivilen Mitarbeitern deutschlandweit Vollblutspenden, und zwar insgesamt bis zu 40.000 Einheiten pro Jahr.<sup>25</sup> Diese werden in die Herstellungsstätte transportiert und dort zu Erythrozyten-Konzentraten (EK) und gefrorenem Humanplasma verarbeitet. Mit den EK werden alle Bundeswehrkrankenhäuser und alle Feldlazarette der Bundeswehr bei Auslandseinsätzen in regelmäßigen Abständen per Lieferung versorgt.<sup>26</sup> Überschüssige EKe werden entgeltlich an zivile Krankenhäuser abgegeben. Die Arbeitsvorgänge im Bereich Herstellung, Vertrieb und Kontrolllabor sowie alle weiteren qualitätssichernden Maßnahmen entsprechen dem in zivilen deutschen Blutspendediensten üblichen Standard, der durch das Transfusionsgesetz, das Arzneimittelgesetz, die Pharmabetriebsverordnung, die Richtlinien zur Gewinnung von Blut und Blutbestandteilen und zur Anwendung von Blutprodukten der Bundesärztekammer und des Paul-Ehrlich-Instituts, ergänzt um die Voten des Arbeitskreises Blut beim Bundesgesundheitsministerium sowie die europäischen Leitlinien für eine gute Herstellungs- und Laborpraxis, als wesentlichste Regelwerke bestimmt ist.<sup>27</sup>

### 3.2. DRK-Blutspendedienst West

Der DRK-Blutspendedienst West (BSD West) zählte im Jahr 2010 insgesamt 495.460 freiwillige Blutspender, die unentgeltlich 941.832 Blutkonserven spendeten. Damit trägt allein der BSD West nach einer Statistik des Paul-Ehrlich-Instituts zu etwa 20 Prozent am Blutspendeaufkommen in ganz Deutschland bei. Durch Fraktionierung des stabilisierten Vollblutes an vier Standorten des Blutspendedienstes entstanden so ca. 880.290 Erythrozyten-Konzentrate.<sup>28</sup> Bei der Herstellung der benötigten Blutpräparate steht besonders das Zentrallabor des DRK-Blutspendedienstes West in Hagen im Mittelpunkt. Auf über 1.200 m<sup>2</sup> Laborfläche, unterteilt in verschiedene funktionale Raumsegmente, stehen moderne Laborautomaten zur Abarbeitung der unterschiedlichsten Untersuchungen bereit.<sup>29</sup> Um der zivil-militärischen Zusammenarbeit vertragsgemäß Genüge leisten zu können, liefert der DRK-Blutspendedienst West dem Zentralen Institut des Sanitätsdienstes der Bundeswehr in Koblenz zur Unterstützung und Vermeidung von Versorgungsengpässen die notwendige Menge an Blutpräparaten. Die Absprache und Kooperation zwischen diesen beiden Einrichtungen erfolgt mitunter durch Versorgungspläne. Der besondere Versorgungsauftrag der flächendeckenden Blutversorgung, den der BSD West von den Landesregierungen Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland erhielt, besteht zudem wie bei allen anderen DRK-Blutspendediensten zu jeder Zeit, auch bei Katastrophen und bewaffneten Konflikten.<sup>30</sup> Der DRK-Blutspendedienst West unterhält aus diesem Grunde ein – staatlichen Strukturen entsprechendes – mehrstufiges Katastrophenmanagement, das in das komplexe Hilfeleistungssystem des DRK eingebunden ist.<sup>31</sup>

### 3.3. Rechtliche Probleme

Die besondere rechtliche Stellung des Deutschen Roten Kreuzes und seine aus den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen resultierenden Aufgaben sind in Deutsch-

land, wie bereits ausführlich dargestellt, durch das DRK-Gesetz geregelt. Demnach ist das Deutsche Rote Kreuz gemäß § 1 Satz 1 DRKG die Nationale Gesellschaft des Roten Kreuzes auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland und freiwillige Hilfsgesellschaft<sup>32</sup> der deutschen Behörden im humanitären Bereich. Herauszustellen ist die Tatsache, dass das DRK als Nationale Gesellschaft gemäß § 1 Satz 2 DRKG eine gleichzeitige rechtliche Verpflichtung zur Achtung der Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung hat.<sup>33</sup> Zu diesen rotkreuzspezifischen Grundsätzen gehört unter anderem die Wahrung der Unabhängigkeit<sup>34</sup>, Neutralität<sup>35</sup>, Unparteilichkeit<sup>36</sup> und der Freiwilligkeit<sup>37</sup>. Besonders bei der konkreten Form der Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung als Hilfsgesellschaft der deutschen Behörden können Probleme zu Lasten der Rotkreuz-Grundsätze entstehen. Daher muss auch im Rahmen der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Blutspendewesen stets auf die ausbalancierte Interessenlage beider Parteien geachtet werden. Entsteht ein Ungleichgewicht durch übermäßige Förderung staatlicher Belange, läuft das DRK Gefahr, seine eigenen Grundsätze zu verletzen. Um die bestmögliche Arbeit als Hilfsgesellschaft auf Grundlage der Rotkreuz-Grundsätze erbringen zu können, muss bei jeder Form der zivil-militärischen Zusammenarbeit zwischen DRK und Bundeswehr eine Einzelfallabwägung statt-

<sup>25</sup> M. Putzker/T. Klose/D. Brandt, Transfusionsmedizinische Einrichtungen der Bundeswehr, in: *Transfusion Medicine and Hemotherapy* 31 (2004), S. 49.

<sup>26</sup> *Id.*, S. 50.

<sup>27</sup> Nähere Informationen zur Organisationsstruktur des Blutspendedienstes der Bundeswehr abrufbar unter: <http://www.sanitaetsdienst-bundeswehr.de>.

<sup>28</sup> DRK-Blutspendedienst, Jahresbericht 2010, [http://www.blutspendedienst-west.de/ueber\\_uns/jahresbericht.php?ausgabe=2010](http://www.blutspendedienst-west.de/ueber_uns/jahresbericht.php?ausgabe=2010), S. 17.

<sup>29</sup> DRK-Blutspendedienst West, Zentrallabor des DRK-Blutspendedienstes West, Ausführungen zur Organisationsstruktur, [http://www.blutspendedienst-west.de/ueber\\_uns/zentren\\_einrichtungen/zentrallabor\\_haben/main.php](http://www.blutspendedienst-west.de/ueber_uns/zentren_einrichtungen/zentrallabor_haben/main.php).

<sup>30</sup> Vgl. S.R. Lüder, Das Blutspendewesen des Deutschen Roten Kreuzes im Schnittbereich von Gesundheitsvorsorge und Gefahrenabwehr, Bd. 7, Herdecke 2009, S. 15.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Der Begriff „Hilfsgesellschaft“ ist unklar. Art. 4 Abs. 3 der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung definiert Nationale Hilfsgesellschaften im englischen Originalwortlaut als „voluntary aid society, auxiliary to the public authorities in the humanitarian field“. Somit stehen Hilfsgesellschaften in einem subsidiären oder einem Hilfeleistungsverhältnis zum Staat.

<sup>33</sup> Vgl. das Gesetz über das Deutsche Rote Kreuz und andere freiwillige Hilfsgesellschaften im Sinne der Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 5. Dezember 2008, BGBl. I, S. 2346; Die Pflicht zur Achtung der Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung – Menschlichkeit, Unparteilichkeit, Neutralität, Unabhängigkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität – wird auch in Art. 4 Abs. 10 der Statuten der Bewegung normiert.

<sup>34</sup> Zur Bewahrung der Unabhängigkeit muss es den Nationalen Gesellschaften gestattet sein, jederzeit nach den Grundsätzen der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung handeln zu können.

<sup>35</sup> Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung enthält sich der Teilnahme an Feindseligkeiten sowie an politischen, rassistischen, religiösen oder ideologischen Auseinandersetzungen.

<sup>36</sup> Eine Unterscheidung nach Nationalität, Rasse, Religion, sozialer Stellung oder politischer Überzeugung darf nicht vorgenommen werden.

<sup>37</sup> Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung verkörpert freiwillige und uneigennützte Hilfe ohne jedes Gewinnstreben.

finden.<sup>38</sup> Die derzeit durch die Bundeswehrreform ausgelöste Debatte um die Schließung von etwaigen Bundeswehrstandorten könnte beispielsweise die Existenz des Blutspendedienstes der Bundeswehr in Gefahr bringen und dabei gleichzeitig dem Roten Kreuz eine größere Bedeutung zukommen lassen. Ob in einem solchen Fall bezüglich der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Blutspendewesen ein Ungleichgewicht entstehen würde, muss durch eine erneute Überprüfung der Sachlage ermittelt werden. Um eventuelle Verstöße gegen gesetzliche oder vertragliche Regelungen auszuschließen, soll der folgende Abschnitt in gebotener Kürze einen hypothetischen Überblick zu möglichen Auswirkungen einer solchen reformbedingten Schließung geben.

### 3.3.1. Mittelbare Auswirkungen auf die gesetzlich verankerten rotkreuzspezifischen Grundsätze

Ende Oktober 2011 gab das Bundesministerium der Verteidigung das von der Neuausrichtung der Bundeswehr angeregte Stationierungskonzept bekannt.<sup>39</sup> Es legt fest, wo und in welchem Umfang die Bundeswehr in Deutschland künftig Standorte unterhalten wird.<sup>40</sup> Auch die Gliederung des Zentralen Sanitätsdienstes der Bundeswehr ist von der Stationierungsentscheidung des Bundesministeriums betroffen. So wird beispielsweise die Zahl der Zentralinstitute des Sanitätsdienstes der Bundeswehr von derzeit drei auf zwei reduziert und an den Standorten Kiel und München ausgebracht.<sup>41</sup> Eine konkrete Entscheidung bezüglich der Abteilung Blutspendedienst im Zentralen Institut des Sanitätsdienstes der Bundeswehr in Koblenz ist jedoch bisher nicht zu verzeichnen. Eine Schließung des bundeswehreigenen Blutspendedienstes scheint aus betriebswirtschaftlicher Sicht zumindest möglich, da sich die Spendeinrichtungen des Deutschen Roten Kreuzes im Vergleich bereits heute mit einer enormen Leistungsfähigkeit, Größe und Konkurrenzfähigkeit auszeichnen. Die DRK-Blutspendedienste decken ca. 75 Prozent des Bedarfs an Erythrozytenkonzentraten in ganz Deutschland ab.<sup>42</sup> Sie bilden, zusammen mit den staatlichen und kommunalen Blutspendediensten sowie den privaten Blutspendediensten, das in Deutschland bestehende Drei-Säulen-System des Blutspendewesens.<sup>43</sup> Die drei Säulen des deutschen Blutspendewesens sind im europäischen und internationalen Vergleich eine Besonderheit. Nur wenige Länder, wie beispielsweise auch die USA, verfügen über vergleichbare Systeme, in den neben staatlichen Einrichtungen auch Rotkreuzgesellschaften und private Unternehmen agieren.<sup>44</sup> Im Gegensatz dazu gibt es in vielen Ländern nur eine staatliche Blutspendeorganisation, so zum Beispiel die National Blood/Blood Transfusion Services in Großbritannien.<sup>45</sup> Übernahmen bei einer reformbedingten Schließung nun die Blutspendedienste des Roten Kreuzes die Versorgung der Bundeswehr mit Blutprodukten, so würde dies eine noch stärkere Position für das Deutsche Rote Kreuz im deutschen Drei-Säulen-System bedeuten. Eine derartige monopol-ähnliche Stellung im Blutspendesystem würde zwingend dazu führen, dass immer stärkere Marktabhängigkeiten entstünden.<sup>46</sup> Die Unentgeltlichkeit der DRK-Blutspende ändert nichts an der wirtschaftlichen Bedeutung und kommerziellen Verwertbarkeit der Leistung.<sup>47</sup> Würde die Produktion von Blutkonserven nur auf einer Säule ruhen, wäre zu befürchten,

dass bei Problemen (etwa wirtschaftlicher Zusammenbruch des Monopolisten, Qualitäts- und Sicherheitsprobleme) die Versorgungssicherheit gefährdet ist.<sup>48</sup> Zumindest mittelbare Auswirkungen auf die gesetzlich verankerten rotkreuzspezifischen Grundsätze würden immer wahrscheinlicher werden. Besonders der Grundsatz der Freiwilligkeit, welcher Hilfe ohne jegliches Gewinnstreben verspricht, verlöre in einem solchen Falle enorm an Glaubwürdigkeit. Auch die Neutralität des Roten Kreuzes würde zunehmend geschwächt werden. Beispielhaft hierfür wäre das Szenario der Blutversorgung im Ausland stationierter Soldaten. Das Symbol des Sanitätsdienstes der Bundeswehr, das auf den Blutkonserven bisher stets zu sehen war, würde bei einer möglichen Übernahme der Blutversorgung für im Ausland stationierte Truppen durch das „Rote Kreuz“ des DRK ersetzt werden. Die Blutkonserven, mit dem Symbol-Aufdruck des Roten Kreuzes versehen, würden dann für jeden außenstehenden Betrachter eine „ausschließliche“ Unterstützung der „eigenen“ deutschen Soldaten signalisieren und den Eindruck einer Vermischung von humanitärer Hilfeleistung und staats-politischen Zielen vermitteln.<sup>49</sup> So kann in dem betroffenen Land der Eindruck entstehen, dass humanitäre Hilfe den militärischen Zielen einer Konfliktpartei unterge-

<sup>38</sup> So auch J. Backus/H. Spieker, Die Weiterentwicklung der zivil-militärischen Zusammenarbeit zwischen Bundeswehr und Deutschem Roten Kreuz, Münsteraner Rotkreuz-Schriften zum humanitären Völkerrecht, Bd. 13, Herdecke 2011, S. 24.

<sup>39</sup> [www.bundeswehr.de/bwde/stationierungsbroschuere2011.pdf](http://www.bundeswehr.de/bwde/stationierungsbroschuere2011.pdf).

<sup>40</sup> Weitere Informationen unter: [http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde!/ut/p/c4/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP315EyrpHK9pPKUUVL3ikqLUzJLsosTUtJUvzbU0vTU4pLEnJLSvHT9gmXHRQDtEd32/](http://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP315EyrpHK9pPKUUVL3ikqLUzJLsosTUtJUvzbU0vTU4pLEnJLSvHT9gmXHRQDtEd32/).

<sup>41</sup> [http://www.sanitaetsdienst-bundeswehr.de/portal/a/sanitaetsdienst!/ut/p/c4/04\\_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP315EyrpHK9quLEPL3S1KTUotK8Yr281NLE0uKizOSMktK8dP2CbEdFAJ-NWcw!/](http://www.sanitaetsdienst-bundeswehr.de/portal/a/sanitaetsdienst!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP315EyrpHK9quLEPL3S1KTUotK8Yr281NLE0uKizOSMktK8dP2CbEdFAJ-NWcw!/).

<sup>42</sup> Paul Ehrlich Institut, Meldungen zur Gewinnung von Blut und Blutbestandteilen, der Herstellung, des Imports und Exports und des Verbrauchs von Blutprodukten und Plasmaproteinen im Sinne von § 14 Abs. 1 TFG, [http://www.pei.de/nn\\_156154/DE/infos/21tf/08-berichte/berichte-21-node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.pei.de/nn_156154/DE/infos/21tf/08-berichte/berichte-21-node.html?__nnn=true).

<sup>43</sup> Vgl. hierzu J. Bux, Auf dem Weg zur Kommerzialisierung des Blutspendewesens in Deutschland?, in: F.-E. Düppe/S.R. Lüder/C. Raap/R. Wagener (Hrsg.), Barmherzigkeit zwischen den Waffen – Festschrift für Andreas von Block-Schlesier, Herdecke 2010, S. 2; R. Podszun, Kartellrecht in wettbewerbsfernen Branchen – das Beispiel Blutspendewesen, in: Zeitschrift für Wettbewerbsrecht 6 (2008), S. 195.

<sup>44</sup> Siehe Datenbank der U.S. Food and Drug Administration, <http://www.fda.gov/BiologicsBloodVaccines/GuidanceComplianceRegulatoryInformation/EstablishmentRegistration/BloodEstablishmentRegistration/FindaBloodEstablishment/default.htm>.

<sup>45</sup> Vgl. Guidelines for the Blood Transfusion Services in the United Kingdom, 7. Aufl., Norwich 2005, S. 1.

<sup>46</sup> Die Blutspendedienste des Deutschen Roten Kreuzes arbeiten gemeinnützig. Die Einnahmen dienen allein der Finanzierung des Blutspendedienstes und der damit verbundenen Arbeit des Roten Kreuzes. Eine Verwendung für andere Rotkreuzaufgaben (außerhalb des Blutspendewesens) ist nicht möglich. Überschüsse werden satzungsgemäß für notwendige Investitionen und Modernisierungen verwendet. Trotzdem liegt bei der Blutentnahme ein Markt vor, auf dem sich die Blutspender als Anbieter und die Blutspendedienste als Abnehmer treffen. Als wirtschaftswissenschaftliche Lehrbuchweisheit gilt, dass ein Markt entsteht, wo Angebot und Nachfrage sich treffen. Vgl. dazu N.G. Mankiw, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Stuttgart 1999, S. 70.

<sup>47</sup> Ähnlich R. Podszun, a.a.O. (Fn. 43), S. 197.

<sup>48</sup> *Id.*, S. 198.

<sup>49</sup> Ähnlich J. Backus/H. Spieker, a.a.O. (Fn. 38), S. 25.

ordnet und dadurch parteilich ist.<sup>50</sup> Im Zentrum der Rotkreuzaufgaben stehen jedoch seit jeher die vielfältigen Versorgungsmaßnahmen zum Schutz der Gesundheit des Einzelnen, seiner Familienmitglieder und der betroffenen Bevölkerung insgesamt<sup>51</sup> und nicht nur die Betreuung militärischen Personals. Das Rote Kreuz soll als „auxiliary to the public authorities“<sup>52</sup> an der Nahtstelle von Gesellschaft und Staat und somit im Spannungsfeld von politischen Handlungsprioritäten und gesellschaftlichen Trends stehen, aber nicht den Anschein erwecken, eine zu enge Beziehung zum Staat zu pflegen.

### 3.3.2. Von zivil-militärischer „Zusammenarbeit“ zur zivilen „Verpflichtung“

Ein ähnliches Problem bestünde auch bei Nichtschließung der Abteilung Blutspendedienst des Zentralen Instituts des Sanitätsdienstes der Bundeswehr hinsichtlich der Stellung des DRK-Blutspendedienstes. Artikel 3 Absatz 1 Satz 1 der Statuten der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung bestimmt ausdrücklich, dass die Nationalen Gesellschaften „(...) die Behörden bei der Durchführung (ihrer/deren) humanitärer Aufgaben, gemäß den Bedürfnissen der (deutschen) Bevölkerung“ unterstützen sollen. Ist dies in Zeiten einer Bundeswehrreform realisierbar, welche durch die Abschaffung der Wehrpflicht ein massives Schrumpfen der Soldatenzahl vorsieht? 170.000 Berufs- und Zeitsoldaten, zusätzlich 5.000 bis 15.000 freiwillige Wehrdienstleistende wird die Bundeswehr künftig zählen können.<sup>53</sup> Lebte die Blutspende-einrichtung der Bundeswehr bislang von den Spenden der Wehrpflichtigen, so ist durch die Abschaffung der Wehrpflicht und Reduzierung der Soldatenanzahl eine Versorgungslücke von Blutprodukten zu erwarten. Diese müsste laut Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Deutschen Roten Kreuz über die zivil-militärische Zusammenarbeit durch Aushilfen des DRK-Blutspendedienstes West sodann ausgeglichen werden.<sup>54</sup> Ob in einem solchen Falle noch von einer „freiwilligen Unterstützung“ gesprochen werden kann, ist in Anbetracht der Umstände zweifelhaft. Als Unterstützung sollte lediglich eine Hilfestellung für eine bereits bestehende und vor allem selbständig funktionierende Einrichtung verstanden werden. Die nahezu vollständige Organisation und Übernahme der Blutversorgung und dadurch einseitige Verpflichtung des DRK-Blutspendedienstes West wäre nicht im Sinne des Gesetzes, da nicht mehr von einer freiwilligen Hilfsgesellschaft die Rede sein kann, und ebenfalls nicht im Sinne der vereinbarten Regelungen des Vertrages über die zivil-militärische Zusammenarbeit, da keine „Unterstützung“ der Bundeswehr verzeichnet werden kann.

## 4. Zusammenfassung und Ausblick

Die Ausführungen haben gezeigt, dass die Zukunft der zivil-militärischen Zusammenarbeit im Blutspendedienst noch

fraglich ist. Waren bisher einige Eckpunkte der zivil-militärischen Zusammenarbeit unproblematisch und sogar ausdiskutiert, erscheint unter dem Blickwinkel der Bundeswehrreform zumindest der Blutspendedienst in einem weit größeren Ausmaß betroffen zu sein als gedacht. Damit sich die zivil-militärische Zusammenarbeit im Blutspendewesen nicht zu einer einseitigen zivilen Verpflichtung des Deutschen Roten Kreuzes der Bundeswehr gegenüber entwickelt, ist es künftig dringend notwendig, das bestehende System zu überarbeiten und zu optimieren. Angeregt von der Bundeswehrreform steht die zivil-militärische Zusammenarbeit im Blutspendewesen nun an einem Wendepunkt. Viele Fragen scheinen bislang nicht geklärt und wichtige Entscheidungen nicht getroffen zu sein.

Die besondere Bedeutung des Blutspendewesens in der zivil-militärischen Zusammenarbeit ist vor allem daran zu erkennen, dass besonders bei großen Unglücksfällen, Katastrophen oder bewaffneten Konflikten, bei denen die Beteiligung der Streitkräfte verfassungsrechtlich erlaubt ist, der Einsatz von Blut entscheidend zum Tragen kommt. Daher kann es für das DRK als Nationale Gesellschaft keine Frage sein, ob eine engere Zusammenarbeit mit der Bundeswehr in diesem Feld stattfindet. Was jedoch einer neuen intensiveren Betrachtung bedarf, ist das „Wie“ der Kooperation.<sup>55</sup> Bundeswehr und DRK müssen im Bereich des Blutspendedienstes die Feinheiten ihrer bisherigen Kooperation neu überdenken, ihren Grundsätzen entsprechend abwägen und vorausschauende Entscheidungen treffen. Denn die richtige Kommunikation zwischen zivilen und militärischen Einrichtungen beim Aufbau und bei der Unterhaltung eines funktionsfähigen Blutspendedienstes in Friedenszeiten beziehungsweise katastrophensicheren Zeiten ist zwingende Voraussetzung für deren Einsatz- und Funktionsfähigkeit im Krisenfall. Und an Krisen wird es auch in Zukunft nicht mangeln. ■

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> DRK-Position zum Thema „Gesundheit in Notfällen, Katastrophen und bewaffneten Konflikten“, [http://www.drk.de/alt/regionalkonferenz/pdf/positions/gesundheits\\_nothilfe.pdf](http://www.drk.de/alt/regionalkonferenz/pdf/positions/gesundheits_nothilfe.pdf), S. 2.

<sup>52</sup> International Federation in consultation with the ICRC and National Societies, Background Report, The Role of National Societies as Auxiliaries to the Public Authorities in the Humanitarian Field, Genf 2007, [http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/cd07\\_3-1\\_auxiliaryreport\\_eng.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/cd07_3-1_auxiliaryreport_eng.pdf), S. 1.

<sup>53</sup> S. Fischer/M. Gebauer/P. Wittrock, Reform der Bundeswehr: Streichen, kürzen, schrumpfen, 18. Mai 2011, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,763419,00.html>.

<sup>54</sup> Vergleiche Ausführungen unter 2.3. „Spezielle Rechtsgrundlagen bezogen auf das Blutspendewesen“.

<sup>55</sup> So J. Backus/H. Spieker, a.a.O. (Fn. 38), S. 21.

# „Schalit wird nicht der letzte sein“ – Geiselnahmen israelischer Soldaten durch militante arabische und palästinensische Gruppen

Tina Roeder\*

Within public international law, especially in the area of humanitarian law, hostage-takings have in the past mostly been discussed with regard to civilians. Purposeful abductions of members of regular armed forces of a state have often been disregarded. This is probably partly due to a certain ambiguity concerning the question whether the captivity of soldiers in all of its manifestations is not, at least if occurring within international armed conflict, conclusively regulated in the Third Geneva Convention, which does not mention hostage-taking explicitly. In the context of the Middle East Conflict, legal appraisal is at least seemingly further impeded by the complicated background conditions present. On the occasion of the release of the Israeli soldier Gilad Schalit in October 2011 from five years of captivity in the custody of the Palestinian Hamas, the following article presents examples and background information on abductions of Israeli soldiers and comments on the sources and applicability of the prohibition of hostage-taking in humanitarian law.

Geiselnahmen werden in der Völkerrechtswissenschaft, vor allem im humanitären Völkerrecht, bislang vorrangig mit Bezug auf Zivilpersonen betrachtet. Zweckgerichtete Entführungen von Angehörigen staatlicher Streitkräfte werden dabei wenig beachtet. Hierzu trägt vermutlich eine gewisse Unklarheit darüber bei, ob die Gefangennahme von Soldaten in all ihren Erscheinungsformen, zumindest im internationalen bewaffneten Konflikt, nicht abschließend in der 3. Genfer Konvention geregelt ist, die jedenfalls ausdrücklich keine Aussagen zu Geiselnahmen trifft. Im Rahmen des Nahostkonflikts wird die rechtliche Bewertung dazu scheinbar noch durch die komplizierten Hintergrundbedingungen erschwert. Anlässlich der Freilassung des israelischen Soldaten Gilad Schalit im Oktober 2011 aus fünfjähriger Gefangenschaft bei der palästinensischen Hamas stellt der nachfolgende Beitrag zum einen Beispiele und Hintergründe der Entführungen israelischer Soldaten dar und erläutert zum anderen Herkunft und Anwendbarkeit des Geiselnahmeverbots im humanitären Völkerrecht.

## 1. Einführung

Mitte Oktober 2011 stand ein eher unscheinbarer, schwächlicher junger Mann einige Tage lang weltweit im Zentrum der Aufmerksamkeit: Gilad Schalit, ein israelischer Soldat, der nach über fünfjähriger Gefangenschaft aus dem Gewahrsam der palästinensischen Hamas entlassen wurde, im Austausch für insgesamt 1.027 palästinensische Gefangene.<sup>1</sup> Erst kurz zuvor, im Juni 2011, hatte unter anderem die Europäische Union zum Jahrestag der Gefangennahme die sofortige Freilassung Schalits gefordert.<sup>2</sup> Spätestens seit diesem Zeitpunkt war auch in den europäischen Medien ein Thema akut präsent, dass im Nahen Osten schon seit längerem immer wieder für heftige Kontroversen sorgt: Die Entführung<sup>3</sup> israelischer Soldaten durch militante palästinensische und arabische Gruppen als „bargaining chips“, meistens mit dem Ziel, palästinensische Gefangene aus israelischen Gefängnissen freizupressen.

Was in der europäischen Presse hier schlaglichtartig auftauchte und beinahe ebenso schnell wieder verschwand, ist in der Realität fernab der Medien Teil einer durchaus verbreiteten Praxis. Entführungen im Großraum des Nahostkonflikts fanden und finden in vielfältigen Szenarien statt, mit wechselnden rechtlichen und politischen Hintergründen und unterschiedlichen Akteuren sowohl auf Täter- als auch auf Opferseite. Auch wenn Israel selbst dabei ebenfalls mit Entführungen in Verbindung gebracht wird, sind doch andererseits auffallend häufig israelische Staatsangehörige betroffen – Zivilisten wie Elhanan Tenenbaum, der 2000 von der Hisbollah in den Libanon gelockt und dort drei Jahre festgehal-

ten wurde,<sup>4</sup> und aktive Mitglieder der israelischen Streitkräfte<sup>5</sup> wie Gilad Schalit. Entführungen von Israelis sind für militante Gruppen im Nahen Osten ein riskantes,<sup>6</sup> aber politisch lohnendes Geschäft, wie die Austauschratio im Fall Schalits zeigt: 1:1.027. Es überrascht deshalb nicht, dass Vertreter der Kassam-Brigaden, des sogenannten „bewaffne-

\* Dr. Tina Roeder promovierte zur Frage der Rückkehr palästinensischer Flüchtlinge und arbeitet derzeit an ihrer Habilitation am Lehrstuhl von Prof. Dr. U. Fastenrath an der Technischen Universität Dresden.

<sup>1</sup> H.-C. Rössler, Heimkehr in ein fast schon fremdes Land – Gilad Schalit ist frei, 18. Oktober 2011, <http://www.faz.net/aktuell/gilad-schalit-ist-frei-heimkehr-in-ein-fast-schon-fremdes-land-11497731.html>.

<sup>2</sup> Vgl. L. Kramm, Israelischer Soldat seit fünf Jahren durch die Hamas entführt – Isolation des Gefangenen verstößt gegen humanitäres Völkerrecht, in: IFHV (Hrsg.), Bofaxe Nr. 391D v. 18. Juli 2011. Der Kurzbeitrag weist auch auf die Tatsache hin, dass die Entführung in einer konzertierten Aktion verschiedener militanter Gruppen stattfand, was sonst oft übersehen wird. Der UN-Sicherheitsrat hatte bereits 2006 in der Resolution 1701 (2006), UN Doc. S/RES/1701 v. 11. August 2006, die bedingungslose Freilassung aller entführten israelischen Soldaten gefordert.

<sup>3</sup> Der Begriff der Entführung wird an dieser Stelle nicht in einem rechtstechnischen, sondern mit dem allgemein üblichen Inhalt verwendet.

<sup>4</sup> A. Harding, Israeli Captive „Lured“ by Hezbollah, 17. Oktober 2000, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/975314.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/975314.stm); BBC News, Middle East Foes Swap Prisoners, 29. Januar 2004, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3438697.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3438697.stm).

<sup>5</sup> Zahal bzw. Israel Defense Forces (IDF).

<sup>6</sup> Im sog. „Sommerkrieg“, der militärischen Auseinandersetzung zwischen Israel und der libanesischen Hisbollah 2006, führte u.a. die Entführung zweier israelischer Soldaten zu den israelischen Militärschlägen, s. hierzu unten näher.

ten Flügels“ der Hamas, es Berichten zufolge ablehnten, in die Vereinbarung über den Austausch Schalits die Versicherung aufzunehmen, zukünftig keine israelischen Soldaten mehr zu entführen, sondern im Gegenteil ankündigten: „Der zionistische Soldat Gilad Schalit wird nicht der letzte sein.“<sup>7</sup> In der juristischen Literatur sind Entführungen wie im Fall Schalits bislang vor allem hinsichtlich der Frage behandelt worden, ob es sich um so intensive militärische Vorfälle handelt, dass durch sie das Selbstverteidigungsrecht nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen (VNCh) ausgelöst wird, wobei der Schwerpunkt dann in der Regel auf der Beurteilung der israelischen Gegenmaßnahmen liegt.<sup>8</sup> Die (humanitär-)rechtliche Bewertung der Entführung selbst scheint auf den ersten Blick schwierig, vor allem, weil sie in den meisten Fällen vor dem Hintergrund einer größeren Problematik vorgenommen werden muss, nämlich der Frage, ob die Entführung im Rahmen eines internationalen oder eines nicht-internationalen bewaffneten Konflikts stattgefunden hat und welche staatlichen oder nicht-staatlichen Stellen daran beteiligt waren. Besondere Komplikationen entstehen aus der Tatsache, dass die humanitär-rechtlichen Bestimmungen zur Geiselnahme, die einschlägig sein könnten, sich vordergründig auf Zivilisten zu beziehen scheinen.

## 2. Entführungen israelischer Soldaten

Die „Misch“- oder „Wechsellagen“ zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Verantwortlichkeiten, in denen sich Entführungen israelischer Soldaten während ihres teils jahrelangen Verlaufs abspielen, lassen sich an drei aktuellen bzw. besonders prominenten Beispielen gut illustrieren:

### 2.1. Gilad Schalit

Die Entführung Schalits steht zeitlich im Zusammenhang mit dem sogenannten „Sommerkrieg“ 2006 zwischen Israel und der libanesischen Hisbollah,<sup>9</sup> fand aber kurz vor Beginn der israelisch-libanesischen Auseinandersetzungen statt und wurde durch palästinensische Gruppen, nicht durch die Hisbollah, durchgeführt. Schalit wurde am 25. Juni 2006 bei einem Übergriff von Mitgliedern der Hamas<sup>10</sup>, des Palästinensischen Islamischen Dschihad<sup>11</sup> und der Al-Aqsa-Brigaden<sup>12</sup> im israelischen Grenzgebiet zum sogenannten Gazastreifen entführt, während zwei weitere israelische Soldaten getötet wurden.<sup>13</sup> Bis zu seiner Freilassung wurde er, vermutlich in Gaza, von der Hamas gefangen gehalten.

Im Fall Schalits ergeben sich Komplikationen aus der Beteiligung mehrerer militanter Gruppen, von denen eine, die Hamas, auch auf der politischen Ebene inzwischen eine wichtige Rolle spielt. Gleichzeitig ist hier der völkerrechtliche Status Palästinas relevant, der zunehmend schwierig zu beurteilen ist.<sup>14</sup> Die United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict geht beispielsweise in ihrem Bericht von 2009 davon aus, dass Schalit der Kriegsgefangenenstatus und die damit verbundene Behandlung nach der 3. Genfer Konvention (GK III) zustanden, was das Vorliegen eines internationalen bewaffneten Konflikts (und damit das Vorhandensein einer staatlichen Partei auf Seiten der Palästinenser) impliziert. Diese Einschätzung scheint dem Bericht zufolge darauf zu beruhen, dass Schalit ein Mitglied der israelischen

Streitkräfte war und dass er während eines Einfalls in Israel, also über eine internationale Grenze hinweg, entführt wurde.<sup>15</sup> Ob sich aber schon allein deswegen die Annahme eines internationalen Konflikts rechtfertigen lässt, ist umstritten.<sup>16</sup> Das Bestehen einer staatlichen Partei vorausgesetzt, ist weiterhin unklar, inwieweit die Entführung dieser zuzurechnen wäre. Seit der Wahl in Gaza zu Beginn des Jahres 2006 stellen Angehörige der Hamas die Regierung in diesem Gebiet, was für eine Zurechnung sprechen würde. Die wirklichen Machtverhältnisse innerhalb der Organisation selbst und auch zwischen der Hamas und anderen wichtigen palästinensischen Organisationen, insbesondere der Palestine Liberation Organization (PLO) und ihrem sogenannten „militärischen Flügel“, der Fatah, sind jedoch für Außenstehende kaum nachzuvollziehen, ebenso wenig wie der Rückhalt eindeutig einzuschätzen ist, den die jeweiligen Gruppen bei der palästinensischen Bevölkerung genießen.<sup>17</sup>

<sup>7</sup> Zitiert nach P. Münch, Freiheit am seidenen Faden, 14. Oktober 2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/handel-um-soldat-gilad-schalit-freiheit-am-seidenen-faden-1.1162603>; sowie nach The Jerusalem Post, Hamas official: Schalit won't be last soldier we kidnap, 12. Oktober 2011, <http://www.jpost.com/DiplomacyAndPolitics/Article.aspx?id=241553>.

<sup>8</sup> Vgl. z.B. S. Weber, Die israelischen Militäraktionen im Libanon und in den besetzten palästinensischen Gebieten 2006 und ihre Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht, in: Archiv des Völkerrechts 44 (2006), S. 460 ff.; A. Zimmermann, The Second Lebanon War: Jus ad bellum, jus in bello and the Issue of Proportionality, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law 11 (2007), S. 99 ff.; S. Wilske, Die völkerrechtswidrige Entführung und ihre Rechtsfolgen, Berlin 2000, befasst sich schwerpunktmäßig nicht mit dem humanitären Völkerrecht.

<sup>9</sup> Vgl. für eine Übersicht der Ereignisse und zur rechtlichen Gesamtbeurteilung z.B. S. Weber, a.a.O. (Fn. 8), S. 460 ff.; A. Zimmermann, a.a.O. (Fn. 8), S. 99 ff.; C. Tomuschat, Der Sommerkrieg des Jahres 2006 im Nahen Osten – eine Skizze, in: Die Friedens-Warte 81 (2006), S. 179 ff.

<sup>10</sup> Arab. für „(religiöser) Eifer“, gebräuchliche Abkürzung für Harakat al-Muqawama al-Islamijja, die Islamische Widerstandsbewegung, s. G. Rotter/S. Fathi, Nahostlexikon – Der israelisch-arabische Konflikt von A-Z, Heidelberg 2003, Stichwort „Hamas“.

<sup>11</sup> Harakat al-Djihad al-Islami fi Filastin, vgl. S. Zuhur, Hamas and Israel: Conflicting Strategies of Group-Based Politics, strategische Studie im Rahmen der Federation of American Scientists (FAS), Dezember 2008, <http://www.fas.org/man/eprint/zuhur.pdf>.

<sup>12</sup> Genauer: Al-Aqsa-Märtyrer-Brigade, Kata'ib Schuhada al-Aqsa.

<sup>13</sup> S. Weber, a.a.O. (Fn. 8), S. 460; L. Kramm, a.a.O. (Fn. 2).

<sup>14</sup> Umso mehr seit der Aufnahme Palästinas als Vollmitglied in die UNESCO, s. Pressemeldung UNESCOPRESS v. 31. Oktober 2011.

<sup>15</sup> UN Fact Finding Mission on the Gaza Conflict, Human Rights in Palestine and Other Occupied Arab Territories, Bericht v. 25. September 2009, UN Doc. A/HRC/12/48, Ziff. 1343.

<sup>16</sup> Vgl. z.B. M. Sassoli, Transnational Armed Groups and International Humanitarian Law, in: Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University, Occasional Papers Series, Winter 2006, Nr. 6; auch C. Schaller, Humanitäres Völkerrecht und nichtstaatliche Gewaltakteure: neue Regeln für asymmetrische bewaffnete Konflikte?, SWP-Studie, Berlin 2007, der einen Überblick über die Gesamtproblematik gibt und weiterhin an der klassischen Voraussetzung der Beteiligung mindestens zweier Staaten festhält. Ausführlich zu den mit dem Nahostkonflikt im engeren Sinn verbundenen Statusfragen etwa F. Bredt, Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts im Israel-Palästina-Konflikt, Berlin 2009.

<sup>17</sup> S. Weber, a.a.O. (Fn. 8), S. 475, kommt zu dem Schluss, dass es zumindest nicht auszuschließen sei, dass die Vorgänge der Hamas und „damit offiziellen Repräsentanten des palästinensischen Volkes“ zuzurechnen sind.

## 2.2. Ehud Goldwasser und Eldad Regev

Nicht einmal einen Monat nach der Entführung Schalits, am 12. Juli 2006, griffen Angehörige der libanesischen Hisbollah eine Patrouille im israelischen Grenzgebiet zum Libanon an und entführten zwei weitere israelische Soldaten, Ehud Goldwasser und Eldad Regev,<sup>18</sup> die in der Gefangenschaft starben, wovon die israelische Öffentlichkeit allerdings lange Zeit nicht in Kenntnis gesetzt wurde. Ihre Überreste wurden erst Mitte 2008 im Austausch für fünf libanesischen Gefangene in Israel, darunter vier Mitglieder der Hisbollah, an Israel übergeben.<sup>19</sup> Informationen über die Zeit dazwischen wurden nicht bekanntgegeben, obwohl vermutet wird, dass beide Soldaten schon kurz nach der Entführung starben.<sup>20</sup>

Diese Entführung war, im Zusammenhang mit weiteren militärischen Übergriffen der Hisbollah auf israelisches Staatsgebiet,<sup>21</sup> Auslöser des „Sommerkriegs“, der trotz dieser eingängigen Bezeichnung humanitär-rechtlich schwer einzuordnen ist. Libanesischen Streitkräfte beteiligten sich nicht an den Auseinandersetzungen; die tatsächlichen Machtverhältnisse zwischen der Hisbollah und dem offiziellen libanesischen Staatsapparat sind allerdings wiederum schwer durchschaubar, sodass im Grunde kaum zu beurteilen ist, ob es sich um einen nicht-internationalen bewaffneten Konflikt handelte, der lediglich auf dem Staatsgebiet des – stillhalten – Libanon ausgetragen wurde, oder um einen internationalen bewaffneten Konflikt, der seitens des Libanons durch die Entsendung bewaffneter Gruppen – der Hisbollah – durchgeführt wurde. Nimmt man einen nicht-internationalen Konflikt an, stellt sich hier wiederum die Frage der Zurechnung. Eine Verantwortlichkeit des Libanons könnte möglicherweise schon aus der Nichtbefolgung der Resolution 1559 (2004) des UN-Sicherheitsrats abgeleitet werden, mit der dem Libanon aufgegeben wurde, die paramilitärischen Gruppen auf seinem Staatsgebiet aufzulösen und zu entwaffnen.<sup>22</sup> Es ist allerdings kaum einzuschätzen, inwiefern offizielle staatliche Stellen im Libanon hierzu tatsächlich in der Lage sind.

## 2.3. Ron Arad

Ein sehr viel älterer Fall hat die israelische Öffentlichkeit über mehrere Jahrzehnte hinweg beschäftigt. Am 16. Oktober 1986 stürzte ein über libanesischem Gebiet auf PLO-Stellungen operierendes israelisches Kampfflugzeug ab. Der Pilot Ron Arad, der sich wie sein Co-Pilot mit dem Fallschirm retten konnte, aber bei dem Absturz möglicherweise Verletzungen zugezogen hatte,<sup>23</sup> wurde von der libanesischen Amal-Miliz gefangen genommen und nach Beirut in den Gewahrsam des damaligen Sicherheitschefs der Amal, Mustafa Dirani, gebracht. Sein genaues Schicksal ist bis heute ungeklärt. In israelischer Gefangenschaft erklärte Dirani später, Arad sei Anfang 1989 an iranische Revolutionswächter übergeben worden, die sich damals im Libanon aufhielten.<sup>24</sup> Von diesen soll er dann in den Iran gebracht und im Gewahrsam der Revolutionswächter gehalten worden sein, bis man ihn im Zusammenhang mit der Gefangennahme Diranis zurück in den Libanon transportierte, weil der Iran eine offizielle Verwicklung in den Fall Arad vermeiden

wollte. Israelische Kreise gehen inzwischen davon aus, dass Arad nach seiner Rückkehr in den Libanon dort Mitte der 1990er Jahre an einer unbehandelten Krankheit starb.<sup>25</sup> Nach Aussagen von Repräsentanten der Hisbollah soll Arad schon 1988 im Libanon bei einem Fluchtversuch gestorben sein.<sup>26</sup> Arads Entführung fand vor dem Hintergrund des libanesischen Bürgerkriegs statt, in den jedoch sowohl Israel als auch Syrien bereits seit längerer Zeit direkt und indirekt eingegriffen hatten, sodass die Auseinandersetzungen teils internationale, teils nicht-internationale Züge trugen. Je nachdem, welcher Darstellung der weiteren Ereignisse man Glauben schenkt, ergibt sich hier darüber hinaus möglicherweise die direkte Implikation einer staatlichen Macht, da es sich bei den sogenannten Revolutionswächtern um Mitglieder der iranischen Streitkräfte handelt.<sup>27</sup>

## 2.4. Der besondere Anreiz zur Entführung israelischer Soldaten

Den eingangs erwähnten Berichten zufolge werden Entführungen wie die geschilderten auch in Zukunft weiter stattfinden. „Die Lebenssucht der Zionisten“, soll Hassan al-Nasrallah, führender Repräsentant der Hisbollah, einmal gesagt haben, „die sie jeden Toten beklagen lässt, wird eines Tages ihr Untergang sein.“<sup>28</sup> Nun ist die besondere Wertschätzung für das Leben des Einzelnen nicht nur Kennzeichen der israelischen Gesellschaft, sondern wesentliches Merkmal aller an Liberalität und Menschenrechten orientierter Staaten. Ebenso existiert in vielen Gesellschaften, wie auch in Israel, zwischen dem Staat und seinen Soldaten eine von beiden Seiten her besondere Beziehung, die den Staat vor allem anderen dazu verpflichtet, den Soldaten nach der Beendigung seines Einsatzes wieder in Sicherheit zu bringen, gleich, in

<sup>18</sup> *Id.*, S. 460.

<sup>19</sup> FAZ.NET, Israel bestätigt Identität von Goldwasser und Regev, 16. Juli 2008, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/gefangenenaustausch-israel-bestaetigt-identitaet-von-goldwasser-und-regev-1670319.html>.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> S. Weber, a.a.O. (Fn. 8), S. 460.

<sup>22</sup> UN Doc. S/RES/1559, 2. September 2004.

<sup>23</sup> BBC News Online, Hezbollah „held“ Israeli pilot, 12. November 2003, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/3265899.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3265899.stm).

<sup>24</sup> Israelisches Außenministerium, Israel's MIAs, [http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/2000\\_2009/2004/1/Israeli+MIAs.htm](http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/2000_2009/2004/1/Israeli+MIAs.htm). Im Falle Arads sind allerdings viele Details unklar und werden von anderen Stellen teilweise anders dargestellt. Der obige Kurzausschnitt der Ereignisse beschränkt sich auf das Wesentlichste.

<sup>25</sup> Vgl. die z.T. allerdings von offiziellen Stellen heftig bestrittene Darstellung in R. Bergman, *The Secret War with Iran: The 30-Year Clandestine Struggle Against the World's Most Dangerous Terrorist Power*, New York 2007, S. 149 ff.

<sup>26</sup> Reuters, Report: Hezbollah says Ron Arad died in 1988, 8. Oktober 2008, <http://www.haaretz.com/news/report-hezbollah-says-ron-arad-died-in-1988-1.255188>.

<sup>27</sup> Vgl. den Eintrag zum Iran im World Factbook der amerikanischen Central Intelligence Agency (CIA), <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ir.html>.

<sup>28</sup> Zitiert nach E. Lavie, *Hamas, Hezbollah and the Issue of Hostages and Missing Combatants*, in: B. Maddy-Weitzman (Hrsg.), *Tel Aviv Notes – An Update on Middle Eastern Developments by the Moshe Dayan Center*, 22. März 2009, [http://www.aftau.org/site/DocServer/TAUNotes\\_March222009.pdf?docID=6361](http://www.aftau.org/site/DocServer/TAUNotes_March222009.pdf?docID=6361).

welchem Zustand er sich befindet – wohlauf, verwundet oder tot.<sup>29</sup> Diese Verpflichtung wird häufig unter dem Schlagwort „leave no man behind“ zusammengefasst.<sup>30</sup> Sie wird in erster Linie von den Kameraden eines in Schwierigkeiten geratenen Soldaten getragen; in dieser Form ist die Doktrin des „leave no man behind“ vermutlich so alt wie der Krieg selbst.<sup>31</sup> Sie betrifft aber auch die außerhalb der militärischen Auseinandersetzung befindlichen Staatsorgane sowie die Gesellschaften, aus denen die Soldaten stammen.<sup>32</sup> Obwohl es sich um eine so alte Regel handelt, hat sie doch nichts von ihrer Aktualität verloren, im Gegenteil: Vor allem in Staaten, wo eine allgemeine Wehrpflicht existiert, wie in Israel, geht man davon aus, dass dieses besondere Vertrauensverhältnis zwischen Staat und Soldaten unverzichtbar ist.<sup>33</sup> Selbst Hollywood-Blockbuster propagieren heute den „leave no man behind“-Grundsatz.<sup>34</sup>

In Israel besteht allerdings die Besonderheit, dass zu diesem Grundsatz noch ein Gebot der Halacha, des jüdischen Rechts, hinzu tritt.<sup>35</sup> Die Vorschriften der Halacha sind nur in bestimmten Bereichen, vor allem im Familien- und Personenstandsrecht, in die israelische Gesetzgebung integriert.<sup>36</sup> Außerhalb dieser Gebiete handelt es sich um religiöse Normen, die jedoch in politischen, rechtlichen und gesellschaftlichen Diskussionen in der israelischen Öffentlichkeit eine große Rolle spielen. Das betreffende Gebot wird aus verschiedenen Stellen in der Torah hergeleitet und als „pidjon schewujim“, die Auslösung oder Befreiung von (jüdischen) Gefangenen, bezeichnet.<sup>37</sup> Gefangenschaft wird in den religiösen Quellen als eine Situation angesehen, die schlimmer ist als der Tod;<sup>38</sup> die Befreiung aus ihr durch die Bezahlung von Lösegeld ist deshalb ein besonders wichtiges Gebot, umso mehr, als ein Gefangener sich nach dem Verständnis der Quellen in ständiger Lebensgefahr befindet<sup>39</sup> und seine Auslösung deshalb jeder anderen finanziellen Wohltätigkeit vorgehen muss.<sup>40</sup> Jedes Zögern bei der Auslösung wird Blutvergießen gleichgesetzt.<sup>41</sup>

Dieses Gebot ist nur einer einzigen Beschränkung unterworfen, die aber anlässlich der Freilassung Schalits in der israelischen Öffentlichkeit besonders viel Anlass zu Kontroversen gab: Gefangene dürfen nicht „über ihrem Wert“ ausgelöst werden, und zwar „der Ordnung der Welt“ wegen,<sup>42</sup> im Sinne des Gemeinwohls. Entsprechend intensiv wird in Israel die Frage diskutiert, ob die Auslösung eines einzigen Soldaten dann noch gerechtfertigt sein kann, wenn sie zur Freilassung hunderter verurteilter Terroristen führt, durch die möglicherweise unzählige neue Menschenleben bedroht werden und die zudem weitere Entführer ermuntert.<sup>43</sup>

### 3. Entführungen von israelischen Soldaten als verbotene Geiselnahmen

In den Berichten über die geschilderten Entführungen, sowohl juristischer als auch journalistischer Art, werden unterschiedliche Begriffe verwendet, um das tatsächliche Geschehen zu beschreiben: Gefangennahme, Entführung, Verschleppung oder Geiselnahme. Im Zusammenhang mit den Entführungen dienen sie alle zunächst dazu, die äußeren Vorgänge rein faktisch zu erfassen: Eine Freiheitsentziehung durch eine fremde Macht,<sup>44</sup> der eine kürzere oder längere Zeit in fremdem Gewahrsam folgt, ohne oder gegen den Wil-

len des betroffenen Soldaten. Die verwendeten Begriffe sind aber teilweise auch bereits mit rechtlichen Wertungen verknüpft oder rufen zumindest Assoziationen an diese wach: So scheint der Begriff der „Gefangennahme“ einen humanitär-rechtlichen Vorgang zu erfassen, während eine „Entführung“ eher an ein Geschehen mit strafrechtlicher Relevanz denken lässt. In diesem Beitrag ist bisher der Begriff der „Entführung“ verwendet worden, um den tatsächlichen Vorgang zu beschreiben. Entscheidend für die rechtliche Beurteilung sind allerdings weniger die äußeren Ereignisse als vielmehr die dahinter stehende Motivation seitens der Entführer. Werden nämlich bestimmte, über die bloße Festsetzung des Soldaten hinausgehende Ziele mit der Entführung verfolgt, handelt es sich dabei um eine Geiselnahme, die durch verschiedene Normen des humanitären Völkerrechts, des Völkerstrafrechts und der Menschenrechte verboten ist.

#### 3.1. Geiselnahme: subjektive Zielsetzung im Dreiecksverhältnis

Für eine rechtliche Definition der Geiselnahme im Völkerrecht wird allgemein auf Artikel 1 des Internationalen Über-

<sup>29</sup> Vgl. S. Cohen, Why the Schalit Decision Makes Military Sense, The Begin-Sadat Center for Strategic Studies (BESA), Perspective Paper Nr. 152, 27. Oktober 2011, <http://www.biu.ac.il/SOC/besa/docs/perspectives152.pdf>; E. Samet, Leaving No Warriors Behind: the Ancient Roots of a Modern Sensibility, in: *Armed Forces & Society* 31 (2005), S. 627 ff., weist das entsprechende Konzept bereits in Homers Ilias nach. Vgl. auch L. Wong, Leave No Man Behind: Recovering America's Fallen Warriors, in: *Armed Forces & Society* 31 (2005), S. 599 ff.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> E. Samet, a.a.O. (Fn. 29), S. 623.

<sup>32</sup> S. Cohen, a.a.O. (Fn. 29), S. 2.

<sup>33</sup> *Id.*, S. 3.

<sup>34</sup> Im Film „Black Hawk Down“ (2001, Ridley Scott) ist „Leave no man behind“ der Untertitel; der Film „Saving Private Ryan“ (1998, Steven Spielberg) behandelt die Rettung eines in Not geratenen Soldaten durch seine Soldaten ebenfalls als Hauptthema. Auch E. Samet, a.a.O. (Fn. 29), v.a. S. 625, greift diese Filme in ihrer Gesamtbetrachtung auf.

<sup>35</sup> Zur Einführung in das jüdische Recht s. generell z.B. N. Hecht *et al.* (Hrsg.), *An Introduction to the History and Sources of Jewish Law*, Oxford 1996.

<sup>36</sup> D. Sinclair, *Jewish Law in the State of Israel*, in: N. Hecht *et al.* (Hrsg.), *An Introduction to the History and Sources of Jewish Law*, Oxford 1996, S. 397 ff.

<sup>37</sup> M. Maimonides (Mosche ben Maimon), *Mischneh Torah*, Hilchot Matnot Anijim, 8:10, zitiert nach W. Homolka (Hrsg.), *Die Lehren des Judentums nach den Quellen*, München 1999, Band II, S. 123, Ziff. 17.

<sup>38</sup> *Babylonischer Talmud*, Traktat Baba Bathra 8 b), zitiert nach der englischen Folio-Übersetzung von M. Simon, [http://halakhah.com/baba\\_bathra/index.html](http://halakhah.com/baba_bathra/index.html).

<sup>39</sup> Maimonides/W. Homolka, a.a.O. (Fn. 37), Ziff. 17.

<sup>40</sup> J. Karo, *Schulchan Aruch*, Joreh De'a, Abschnitt 252, zitiert nach W. Homolka, a.a.O. (Fn. 37), S. 123, Ziff. 21.

<sup>41</sup> *Id.*, Ziff. 22.

<sup>42</sup> *Mischna*, Traktat Gittin, IV 6 b), zitiert nach K.H. Rengstorff/S. Herrmann (Hrsg.), *Die Mischna*, Berlin/New York 1991, S. 79.

<sup>43</sup> Vgl. z.B. J. Weiner/D. Morrison, *Hizbullah's Triumph: The Long-Term Implications of Prisoner Exchanges*, Jerusalem Center for Public Affairs, Viewpoints Series, Nr. 565, Juli 2008, <http://www.jcpa.org/JCPA/Templates/ShowPage.asp?DBID=1&LNGID=1&TMID=111&FID=443&PID=0&IID=2321>.

<sup>44</sup> Im Sinne einer Macht, die verschieden ist von der des Staates, dessen Hoheitsgewalt der betroffene Soldat gewöhnlich untersteht und über dessen Staatsangehörigkeit er in der Regel verfügen wird.



einkommens gegen Geiselnahme von 1979<sup>45</sup> (Konvention gegen Geiselnahme) verwiesen.<sup>46</sup> Hier heißt es: „Wer eine andere Person (...) in seine Gewalt bringt oder in seiner Gewalt hält und mit dem Tod, mit Körperverletzung oder mit der Fortdauer der Freiheitsentziehung für diese Person droht, um einen Dritten, nämlich einen Staat, eine internationale zwischenstaatliche Organisation, eine natürliche oder juristische Person oder eine Gruppe von Personen zu einem Tun oder Unterlassen als ausdrückliche oder stillschweigende Voraussetzung für die Freigabe der Geisel zu nötigen, begeht die Straftat der Geiselnahme (...)“

Diese Definition wird auch im humanitären Völkerrecht verwendet.<sup>47</sup> Die Elements of Crimes des IStGH übernehmen diese Definition ebenfalls weitestgehend für das Völkerstrafrecht, fügen aber zur Freigabe noch die Sicherheit der Geisel hinzu.<sup>48</sup> Teilweise wird im Zusammenhang mit der Geiselnahme von Zivilisten im bewaffneten Konflikt noch darauf abgestellt, ob es sich um eine widerrechtliche oder willkürliche Freiheitsentziehung handelt.<sup>49</sup>

Die Geiselnahme setzt sich demnach grundsätzlich aus zwei Elementen zusammen, der Freiheitsentziehung gegenüber der Geisel und der Drohung oder Nötigung gegenüber dem Dritten, von dem ein bestimmtes Verhalten erreicht werden soll. Beides muss miteinander verbunden sein. Die Besonderheit der Geiselnahme gegenüber anderen Formen der Freiheitsentziehung liegt also in der subjektiven Zielsetzung durch die Geiselnehmer<sup>50</sup> und in dem spezifischen Dreiecksverhältnis zwischen Geiselnehmer, Geisel und Dritten.

Diese subjektive Zielsetzung ist bei Entführungen israelischer Staatsangehöriger, Soldaten wie Zivilisten, durch militante palästinensische und arabische Gruppen in aller Regel deutlich auszumachen. Das häufig öffentlich erklärte Ziel der Gruppen besteht darin, die israelische Regierung zu Verhandlungen über einen Austausch mit palästinensischen oder libanesischen Gefangenen in israelischen Gefängnissen zu zwingen,<sup>51</sup> worin sie überwiegend auch erfolgreich sind. Selbst die Überreste von zwischenzeitlich verstorbenen Soldaten werden meist nicht an Israel übergeben, ohne dass zuvor Austauschmodalitäten vereinbart wurden.<sup>52</sup> Kommt eine Austauschvereinbarung nicht zustande, erfolgt auch keine Freilassung oder Preisgabe weiterer Informationen über das Schicksal des betroffenen Soldaten.<sup>53</sup>

Das traditionelle Islamische Recht, auf dessen Grundlage militante Gruppen immer wieder argumentieren, insbesondere bezüglich der Figur des *djihad*,<sup>54</sup> hält zwar verschiedene Regeln für den Umgang mit feindlichen, nicht-muslimischen Gefangenen bereit; diese sind aber nicht einheitlich, sondern unterscheiden sich in den einzelnen islamischen Rechtsschulen (*madhahib*) in bestimmten Bereichen erheblich. Hierzu zählt gerade auch die Frage einer unentgeltlichen Freilassung von feindlichen Gefangenen, die von manchen Schulen erlaubt und sogar befürwortet wird, von anderen aber kategorisch abgelehnt.<sup>55</sup> Es ist insofern nicht nur vorstellbar, sondern wohl tatsächlich anzunehmen, dass arabische und palästinensische Entführer, je nach Ausrichtung, oft in dem Gefühl handeln werden, sich durchaus den rechtlichen Regeln entsprechend zu verhalten, wenn sie die Freilassung von israelischen Gefangenen mit Austauschbedingungen verknüpfen, u.U. sogar keine andere Option sehen. Dies kann aber nicht zu einer anderen Beurteilung der Vorgänge führen. Die Be-

sonderheit der Geiselnahme liegt in der Wirkung der subjektiven Verknüpfung nach außen hin, auf die Geisel, ihre Angehörigen, und vor allem den Dritten, der zu einem bestimmten Verhalten genötigt werden soll. Inwiefern der Entführer sein Vorgehen selbst für rechtmäßig hält, hat auf diese Außenwirkung keinen Einfluss. Darüber hinaus gilt: Unabhängig von der schwer zu beantwortenden Frage, welchen Platz die traditionellen islamischen Rechtsvorstellungen im Rahmen des heutigen Völkerrechts überhaupt einnehmen,<sup>56</sup> sind sie jedenfalls grundsätzlich nicht dazu geeignet, fundamentale humanitär-völkerrechtliche Regeln außer Kraft zu setzen.

### 3.2. Geiselnahmen von Angehörigen der Streitkräfte

Die mit der Geiselnahme verbundene Drohung und die Ungewissheit über das Schicksal der Geisel verursachen bei der Geisel selbst und bei ihren Angehörigen „a mortal anguish which nothing can justify.“<sup>57</sup> Das Völkerrecht berücksichtigt diese gravierenden psychologischen Auswirkungen, indem

<sup>45</sup> United Nations Treaty Series (UNTS) 1316, 205, in Kraft seit dem 3. Juni 1983.

<sup>46</sup> Vgl. z.B. M. Füracker, Hostages, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law Online, Rn. 1.

<sup>47</sup> J.-M. Henckaerts/L. Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, Studie des IKRK, Cambridge *et al.* 2005, Band I, S. 336. Zur rechtlichen Beziehung zwischen der Konvention gegen Geiselnahme und den entsprechenden humanitär-rechtlichen Regeln s.u.

<sup>48</sup> Elements of Crimes for the ICC, Definition of the taking of hostages as a war crime. Dem oben Gesagten entsprechende Definition der Geiselnahme im Völkerstrafrecht z.B. auch bei R. Hartstein, in: H.-H. Kühne/R. Esser/M. Gerding (Hrsg.), Völkerstrafrecht, Osnabrück 2007, S. 102 f.

<sup>49</sup> ICTY, Prosecutor v. Kordić, IT-95-14/2-T, Urteil v. 26. Februar 2001, Rn. 311 ff., mit Verweis auf H. Coursier, in: IKRK/J. Pictet (Hrsg.), Commentary to the IV Geneva Convention, Genf 1958, Art. 147, S. 600.

<sup>50</sup> J.-M. Henckaerts/L. Doswald-Beck, a.a.O. (Fn. 47), S. 336.

<sup>51</sup> Vgl. nur die Aussage des stellvertretenden Außenministers der Hamas-Regierung in Gaza, Ghazi Hamad, bezüglich des Schalit-Deals: „Der Gefangenaustausch war ein großer Erfolg für die Palästinenser und natürlich auch für die Hamas (...)“, zitiert nach H.-C. Rössler, Nach dem Schalit-Effekt, 24. November 2011, <http://www.faz.net/aktuell/politik/nahost-nach-dem-schalit-effekt-11538531.html>. Ein weiteres Beispiel der jüngeren Vergangenheit betrifft Nachschon Wachsmann, einen israelischen Soldaten, der im Oktober 1994 in Israel von der Hamas entführt wurde und für dessen Freilassung die Organisation den Austausch mit über 200 Gefangenen in israelischen Gefängnissen forderte, andernfalls werde man Wachsmann töten. Der israelischen Rettungsmission gelang es tatsächlich nicht, den entführten Soldaten rechtzeitig zu erreichen und Wachsmann wurde noch im Gewahrsam seiner Entführer getötet – vgl. U.S. Department of State, Patterns of Global Terrorism, April 1994, [http://www.fas.org/irp/threat/terror\\_94/year.html](http://www.fas.org/irp/threat/terror_94/year.html).

<sup>52</sup> Vgl. z.B. die Darstellung des Falls Regev/Goldwasser oben.

<sup>53</sup> Vgl. die Darstellung des Falls Arad oben.

<sup>54</sup> Zu den rechtlichen Grundlagen des *djihad* vgl. z.B. S. Ali/J. Rehman, The Concept of *Jihad* in Islamic International Law, in: Journal of Conflict and Security Law 2005, 1-23.

<sup>55</sup> Näher z.B. T. Thomas, *Jihad's Captives: Prisoners of War in Islam*, US Department of Defense Report, 01. Januar 2005, abrufbar unter: <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ada435829.pdf&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>.

<sup>56</sup> Einen guten ersten Überblick über dieses schwierige Thema und insbesondere auch zum heutigen Umgang mit der traditionellen islamischen Einteilung der Welt in dar al-Islam (das Gebiet des Islam) und dar al-harb (das Gebiet „des Krieges“, d.h. nichtmuslimische Gebiete) bietet W. Al-Zuhili, Islam and International Law, in: International Review of the Red Cross 87 (2005), S. 269-283.

<sup>57</sup> H. Coursier, a.a.O. (Fn. 49), Art. 147 GK IV, S. 600 f.

es auf verschiedenen Ebenen, mit Bezug auf unterschiedliche Personengruppen, Verbote statuiert,<sup>58</sup> auch im humanitären Völkerrecht. Hinsichtlich der Fälle der entführten israelischen Soldaten ist allerdings zum einen die Einordnung des Konflikthintergrunds, wie gezeigt, oft schwierig; zum anderen besteht die noch wesentlich grundsätzlichere Frage, inwiefern Angehörige der Streitkräfte – Kombattanten im internationalen bewaffneten Konflikt – überhaupt vom Verbot der Geiselnahme geschützt werden.

Im Recht des internationalen bewaffneten Konflikts, das durch die grundlegende Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilisten gekennzeichnet ist,<sup>59</sup> besteht zunächst in der 4. Genfer Konvention<sup>60</sup> (GK IV) ein ausdrückliches Verbot der Geiselnahme an Zivilisten, das heißt an allen im Sinne von Artikel 4 GK IV geschützten Personen in Artikel 34 GK IV. Für Fälle von nationalen Befreiungskriegen wird dieses Verbot in Artikel 75 Absatz II lit. c) des 1. Zusatzprotokolls<sup>61</sup> (ZP I) wiederholt.<sup>62</sup> Es handelt sich außerdem gemäß Artikel 147 GK IV um eine sogenannte schwere Verletzung des Abkommens im Sinne von Artikel 146 GK IV, wodurch die kriegsführenden staatlichen Parteien zur strafrechtlichen Verfolgung verpflichtet sind.

Hinsichtlich der Geiselnahme von Kombattanten ist die Rechtslage nicht ganz so eindeutig. Da eine Geiselnahme zwangsläufig mit einer Freiheitsentziehung einhergeht und Kombattanten im internationalen bewaffneten Konflikt Anspruch auf den Status und die Behandlung als Kriegsgefangene haben, ist zunächst vorrangig die 3. Genfer Konvention<sup>63</sup> einschlägig, die aber kein ausdrückliches Verbot der Geiselnahme enthält. In Frage käme allerdings eine Anwendung des Gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen, der ebenfalls im Rahmen seiner Mindestgarantien in Absatz I lit. b) ein Geiselnahmeverbot für alle Personen enthält, die nicht oder nicht mehr aktiv am Kampfgeschehen teilnehmen, und der dabei reguläre Mitglieder der Streitkräfte ausdrücklich einschließt. Da die GK III keine solche Regelung enthält, könnte der Gemeinsame Artikel 3 insoweit zur Lückenschließung herangezogen werden.

Die Literatur nimmt allerdings zum Teil an, dass eine Geiselnahme im internationalen wie nicht-internationalen Konflikt generell nur an Zivilisten verboten sei.<sup>64</sup> In der Moderne werden auch in der Tat wenigstens typischerweise Zivilisten, nicht Kombattanten, als Geiseln genommen, eine Praxis, die sich vor allem seit dem Ende des 19. Jahrhunderts und besonders im Rahmen der beiden Weltkriege verbreitete und unter anderem von deutschen Truppen angewandt wurde, um die Zivilbevölkerung einzuschüchtern, zu nötigen und zu terrorisieren.<sup>65</sup> Sieht man die besondere Verwerflichkeit der Geiselnahme in der Unschuld ihrer Opfer<sup>66</sup> und in der Willkürlichkeit der Geiselnahme selbst begründet,<sup>67</sup> erscheint es naheliegend, Kombattanten aus dem Anwendungsbereich des Verbots auszuschließen. In diese Richtung argumentierte auch jüngst die Verteidigung im Fall Karadzic vor dem Internationalen Jugoslawientribunal (International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, ICTY), die die GK III in diesem Zusammenhang als *lex specialis* gegenüber dem Gemeinsamen Artikel 3 eingeschätzt wissen wollte.<sup>68</sup> Das Gericht folgte dieser Ansicht jedoch nicht:

„[T]he Appeals Chamber considers that the prohibition of hostage-taking cannot be considered as extraneous to the

Third Geneva Convention. (...) [T]he protection of POWs is covered by an extensive net of provisions which, read together, lead to the conclusion that any conduct of hostage-taking involving POWs could not but be in violation of the Third Geneva Convention. (...) [T]he analysis of the drafting of the Geneva Conventions further substantiates this consideration. The main point confirming the relevance of the prohibition of hostage-taking under the Third Geneva Convention is the very existence of common Article 3, which expresses the shared principles which govern the Conventions (...). Common Article 3 clearly states that the conduct listed (...) is prohibited ‘with respect to the above-mentioned persons’, that is ‘persons taking no active part in the hostilities, including members of the armed forces who have laid down their arms and those placed ‘hors de combat’ (...) [,] any person taking no active part in the hostilities.’<sup>69</sup>

<sup>58</sup> Neben den in diesem Beitrag angesprochenen Rechtsquellen im humanitären Völkerrecht, im Völkerstrafrecht, in der Konvention gegen Geiselnahme und menschenrechtlichen Verpflichtungen, die alle für die vorgestellten Entführungsfälle relevant sind, existieren z.T. noch spezifischere Verbote, vgl. die Übersicht bei M. Füracker, a.a.O. (Fn. 46), ab Ziff. 13. Hinzu kommen noch die möglichen zwischenstaatlichen Konsequenzen, insbesondere hinsichtlich der schon angesprochenen Auslösung des Selbstverteidigungsrechts nach Art. 51 VNCh und generell die Annahme der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit des Staates, dem der Geiselnahmer angehört, nach allgemeinen völkerrechtlichen Regeln.

<sup>59</sup> J.-M. Henckaerts/L. Doswald-Beck, a.a.O. (Fn. 47), S. 336.

<sup>60</sup> Genfer Abkommen über den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten v. 12. August 1949, UNTS 75, 287.

<sup>61</sup> Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen v. 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte v. 8. Juni 1977, UNTS 1125, 3.

<sup>62</sup> Art. 75 II lit. e) ZP I verbietet darüber hinaus schon die Androhung einer Geiselnahme. Zu berücksichtigen ist, dass etliche Staaten, u.a. auch Israel, das ZP I nicht unterzeichnet haben und die völkergewohnheitsrechtliche Geltung der in ihm enthaltenen Vorschriften mit Bezug auf Befreiungskriege u.ä. zu bezweifeln ist.

<sup>63</sup> Genfer Abkommen über die Behandlung der Kriegsgefangenen v. 12. August 1949, UNTS 75, 135.

<sup>64</sup> M. Füracker, a.a.O. (Fn. 46), Rn. 5, formuliert wohl in diesem Sinne: „International humanitarian law interdicts the taking of civilians as hostages both during international armed conflict and during armed conflict not of an international character. Other international instruments provide for the prohibition of hostage-taking outside of armed conflict.“ Für eine Erstreckung des Schutzes vor Geiselnahme auch auf Kombattanten bzw. Kämpfer scheint hier kein Raum zu bestehen. Auch O. Triffterer, *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, München 2008, Art. 8, Rn. 29, scheint eher in diese Richtung zu deuten. A. Cassese, *International Criminal Law*, Oxford 2003, S. 55, weist aber andererseits darauf hin, dass die Kriegsverbrechen, die sich gegen nicht (länger) an den Kampfhandlungen beteiligte Personen richten, typischerweise auch an Kriegsgefangenen begangen werden.

<sup>65</sup> M. Füracker, a.a.O. (Fn. 46), Rn. 3 f.; vgl. auch I. Herrmann/D. Palmieri, *A Haunting Figure: The Hostage Through the Ages*, in: *International Review of the Red Cross* 87 (2005), S. 140 ff. mit leicht anderer Schwerpunktsetzung.

<sup>66</sup> I. Herrmann/A. Palmieri, a.a.O. (Fn. 62), S. 136, betonen diesen Aspekt besonders und sehen in ihm jedenfalls den Grund für das starke öffentliche Interesse an Fällen von Geiselnahme.

<sup>67</sup> H. Coursier, a.a.O. (Fn. 49), Art. 147 GK IV, S. 601.

<sup>68</sup> Vgl. die Zusammenfassung der Argumente in ICTY, *Prosecutor v. Radovan Karadžić*, IT-95-5/18-AR72.5, *Decision on Appeal of Trial Chamber’s Decision on Preliminary Motion to Dismiss Count 11 of the Indictment* v. 9. Juli 2009, Ziff. 2 ff.

<sup>69</sup> Hervorhebung d. Verfasser; *Id.*, Ziff. 21 f.

Bereits im Fall Kordić hatte der ICTY ähnlich argumentiert.<sup>70</sup> Die Argumentation des Gerichtshofs folgt hier insgesamt seiner ständigen Rechtsprechung, dass die nicht-gemeinsamen Vorschriften der Genfer Konventionen niemals so ausgelegt werden können, dass sie einem Individuum, das von ihnen geschützt wird, einen schwächeren Schutz zugestehen, als dies unmittelbar unter dem Gemeinsamen Artikel 3 der Fall wäre.<sup>71</sup>

Danach ist nicht nur die Geiselnahme von Kombattanten verboten, die die Waffen bereits gestreckt haben,<sup>72</sup> sondern zugleich die „Umwidmung“ eines Kriegsgefangenen in eine Geisel. Dies muss bereits unmittelbar nach der Gefangennahme gelten, denn sobald sich ein Kombattant in der Macht der gegnerischen Partei befindet,<sup>73</sup> ist er zwangsläufig *hors de combat* und nimmt nicht mehr am Kampfgeschehen teil. Neben oder anstelle des regulären Ziels einer Gefangennahme, den gegnerischen Kombattanten an der weiteren Kampfteilnahme zu hindern,<sup>74</sup> darf also kein Ziel treten, dass in einer Verwendung des Betroffenen zur Herbeiführung bestimmter Verhaltensweisen bei einem Dritten besteht. Dies entspricht auch der Verpflichtung zur menschlichen Behandlung der Kriegsgefangenen, Artikel 13 Absatz I GK III, deren Inhalt aus dem humanitären Völkerrecht, aber auch aus menschenrechtlichen Grundsätzen herzuleiten ist.<sup>75</sup> Die zweckgerichtete Verwendung eines Gefangenen im Rahmen einer Geiselnahme, die den Betroffenen zum strategischen Aktivposten in den Händen seiner Gegner reduziert, sowie der ungeheure psychologische Druck, dem die Geisel aufgrund der Ungewissheit ihres Schicksals ausgesetzt ist, sind als schwerwiegendes Hindernis bei der umfassenden Verwirklichung aller Menschenrechte anzusehen<sup>76</sup> und widersprechen damit jeder Vorstellung einer menschlichen Behandlung.

Die Einbeziehung von Kriegsgefangenen ergibt sich auch mit Blick auf andere völkerrechtliche Normen, die die Geiselnahme verbieten und die nicht zwischen Zivilisten und Angehörigen der Streitkräfte differenzieren. Gemäß Artikel 8 Absatz II lit. a) Ziffer viii und lit. c) Ziffer iii des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH-St) stellt die Geiselnahme in internationalem wie nicht-internationalem bewaffneten Konflikt ein Kriegsverbrechen dar und beziehen sich dabei nicht auf Zivilisten; die Elements of Crimes stellen ausdrücklich fest, dass es sich im Fall eines internationalen bewaffneten Konflikts lediglich um Personen handeln muss, die dem Schutz einer der Genfer Konventionen unterfallen.<sup>77</sup> Auch die bereits angesprochene Konvention gegen Geiselnahme macht in der Definition in Artikel 1 keine derartigen Einschränkungen. Die Konvention findet zwar gemäß ihrem Artikel 12 keine Anwendung auf Geiselnahmen in bewaffneten Konflikten (gleich, ob internationaler oder nicht-internationaler Art), „soweit die Genfer Abkommen von 1949 zum Schutze von Kriegsoptionen oder die Zusatzprotokolle 4 zu jenen Abkommen auf eine bestimmte Geiselnahme Anwendung finden und soweit Vertragsstaaten dieses Übereinkommen nach jenen Abkommen zur strafrechtlichen Verfolgung oder zur Auslieferung des Geiselnahmers verpflichtet sind (...)“.

Dies schließt jedoch die Heranziehung der Konvention zur Auslegung des Begriffs der Geiselnahme im humanitären Völkerrecht nicht aus,<sup>78</sup> die, wie angesprochen, die Einbeziehung von Kombattanten *hors de combat* und von Kriegsge-

fangenen in den humanitär-rechtlichen Schutz vor Geiselnahme im internationalen bewaffneten Konflikt unterstützt.<sup>79</sup> Bewertet man also die Hintergründe der vorgestellten Entführungen israelischer Soldaten, teilweise oder insgesamt, als internationale bewaffnete Konflikte, wie dies zum Beispiel die UN Fact Finding Mission on the Gaza Conflict im Hinblick auf die Entführung Schalits tut,<sup>80</sup> dann stellen diese Entführungen verbotene Geiselnahmen im Sinne des Gemeinsamen Artikel 3 Absatz I lit. b) dar, verstoßen zugleich gegen die Verpflichtung zur menschlichen Behandlung von Kriegsgefangenen gemäß Artikel 13 Absatz I GK III und sind grundsätzlich als Kriegsverbrechen im Sinne von Artikel 8 Absatz II lit. a) Ziffer viii IStGH-St zu qualifizieren.

Auch bei einer Einschätzung als nicht-internationale bewaffnete Konflikte kann insoweit nichts anderes gelten. Geiselnahmen sind im Rahmen nicht-internationaler Konflikte gleichermaßen verboten: wo anwendbar, gemäß Artikel 4 Absatz II lit. c) des 2. Zusatzprotokolls<sup>81</sup> (ZP II), ansonsten ebenfalls über den Gemeinsamen Artikel 3 Absatz I lit. b) der Genfer Konventionen oder gleichlautendes Gewohnheitsrecht.<sup>82</sup> Wie der ICTY schon im Fall Tadić ausführte, „(...) at

<sup>70</sup> ICTY, Prosecutor v. Kordić, a.a.O. (Fn. 49), Ziff. 304 ff.

<sup>71</sup> ICTY, Prosecutor v. Karadžić c, a.a.O. (Fn. 65), Ziff. 23, weist darauf ebenfalls ausdrücklich hin.

<sup>72</sup> So aber F. Bredt, Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts im Israel-Palästina-Konflikt, Berlin 2007, S. 347, die der Frage im Einzelnen allerdings nicht weiter nachgeht.

<sup>73</sup> Erst durch diesen Akt der Machtübernahme durch eine staatliche Partei entsteht der Zustand der Gefangenschaft, denn in diesem Moment ist der Kombattant „in den Händen“ der gegnerischen Partei, vgl. H. Fischer, Protection of Prisoners of War, in: D. Fleck, The Handbook of International Humanitarian Law, Oxford 2008, Rn. 707, Ziff. 2.

<sup>74</sup> Vgl. H. Fischer, a.a.O. (Fn. 70), Rn. 701, Ziff. 1.

<sup>75</sup> J.-M. Henckaerts/L. Doswald-Beck, a.a.O. (Fn. 47), Rule 87: Civilians and persons *hors de combat* must be treated humanely, S. 308, mit Bezug auf das umfassende völkergewohnheitsrechtliche Konzept der menschenwürdigen Behandlung.

<sup>76</sup> So schon UN OHCHR, Hostage-taking, Resolution 1996/62, Ziff. 1.

<sup>77</sup> ICC, Elements of Crimes, Art. 8 II lit. a) Ziff. viii, Nr. 4.

<sup>78</sup> Vgl. J.-M. Henckaerts/L. Doswald-Beck, a.a.O. (Fn. 47), S. 336; ausführlich zum Verhältnis zwischen Konvention und humanitärem Völkerrecht s. K. Platz, Internationale Konvention gegen Geiselnahme, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 40 (1980), S. 287 ff. Zu beachten ist, dass die Konvention selbst sich mit den individualstrafrechtlichen Folgen einer Geiselnahme befasst und nur dort anwendbar ist, wo ein internationaler Bezug besteht, die Geiselnahme sich also nicht innerhalb des Territoriums eines einzigen Staates abgespielt hat.

<sup>79</sup> Sehr detailliert zum Verhältnis zwischen der Konvention und humanitärem Völkerrecht J. Lambert, Terrorism and Hostages, in: International Law – a Commentary on the Hostages Convention 1979, Cambridge 1990, S. 263 ff., der etliche Anwendungsfälle auch im Rahmen bewaffneter Konflikte identifiziert, allerdings nicht immer völlig überzeugend.

<sup>80</sup> UN Fact Finding Mission on the Gaza Conflict, Human Rights in Palestine and Other Occupied Arab Territories, Bericht v. 25. September 2009, UN Doc. A/HRC/12/48, Ziff. 1343.

<sup>81</sup> Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen v. 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte v. 8. Juni 1977, UNTS 1125, 609.

<sup>82</sup> Zur gewohnheitsrechtlichen Geltung der Minimalgarantien des Gemeinsamen Artikel 3 vgl. nur J. Pejic, The Protective Scope of Common Article 3: More than Meets the Eye, in: International Review of the Red Cross 93 (2011), S. 197. Der Beitrag beinhaltet ebenfalls eine detaillierte Auseinandersetzung mit verschiedenen modernen Formen des nicht-internationalen Konflikts, für die im Falle einer Geiselnahme jedoch keine Sonderregelung anzunehmen ist und auf die hier daher nicht weiter eingegangen werden soll, s. S. 193 ff.

least with respect to the minimum rules in common Article 3, the character of the conflict is irrelevant (...).<sup>83</sup> Entsprechend erfasst die Studie des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zum humanitären Völkergewohnheitsrecht das Verbot der Geiselnahme als ebenso anwendbar im nicht-internationalen wie im internationalen Konflikt,<sup>84</sup> für Personen, die sich nicht oder nicht mehr am Kampfgeschehen beteiligen (können). Im Rahmen des Völkerstrafrechts ergibt sich die Strafbarkeit des Entführers dann aus Artikel 8 Absatz II lit. c) Ziffer iii IStGH-St.

Demnach stellt die Entführung israelischer Soldaten in jedem Fall eine verbotene Geiselnahme dar, unabhängig von der Frage, ob sie im Rahmen eines internationalen oder nicht-internationalen Konflikts stattfindet.<sup>85</sup>

#### 4. Schlussbetrachtung

So naheliegend es auch sein mag, sich bei Fragen der Geiselnahme im bewaffneten Konflikt in der Hauptsache auf ihre zivilen Opfer zu konzentrieren – die Strategie, die Gruppen wie Hamas und Hisbollah in Bezug auf israelische Soldaten schon seit längerem verfolgen, zeigt deutlich, dass in bestimmten Situationen wie dem Nahostkonflikt eine vergleichbare Gefährdung von Mitgliedern der Streitkräfte besteht, die rechtlich nicht in einer Art Niemandsland stattfindet, sondern denselben Verboten unterliegt wie die Geiselnahme von Zivilisten. Die schwierige Frage der jeweiligen Einordnung des Hintergrundkonflikts erweist sich dabei als ein reines Scheinproblem, das für die rechtliche Beurteilung der Entführungen selbst keine wesentliche Rolle spielt, so relevant es auch für ihre Folgen sein kann. Die allgemeine Fokussierung auf diese Rechtsfolgen der Entführungen, sowohl in zwischenstaatlicher Hinsicht wie auch in Bezug auf die Betroffenen selbst, verbunden mit der Einordnungsproblematik, verstellt den Blick darauf, dass es sich bei solchen

Entführungen eindeutig um Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht handelt. Im Gegenteil, wenn sich Organe internationaler Organisationen wie die UN Fact Finding Mission im Falle Schalits darauf beschränken, bestimmte Kriegsgefangenenrechte für den entführten Soldaten einzufordern, so entsteht der Eindruck, es handle sich bei der Entführung selbst um einen eigentlich legitimen, regulären Vorgang im Rahmen des humanitären Völkerrechts. Dies ist nicht der Fall.

Die besonderen Vorschriften der GK III für den Umgang mit Kriegsgefangenen dienen dazu, die Privilegierung des Kombattanten hinsichtlich der Teilnahme am Kampfgeschehen auch in der Gefangenschaft aufrecht zu erhalten; ihr Sinn liegt nicht darin, den Kombattanten hinsichtlich des Schutzzumfangs schlechter zu stellen. Hierfür gibt es auch keinen sachlichen Grund. Ein Soldat ist in den Händen seiner Feinde ebenso hilflos einem fremdbestimmten Schicksal ausgeliefert wie ein Zivilist in derselben Lage; er und seine Angehörigen werden im Fall einer Geiselnahme in denselben Zustand ohnmächtiger Ungewissheit versetzt. In praktischer Hinsicht ist die Geiselnahme nichts anderes als eine besonders perfide Form der Erpressung, völlig unabhängig davon, wer ihr im Einzelnen zum Opfer fällt. ■

<sup>83</sup> ICTY, Prosecutor v. Dusko Tadić, IT-94-1-AR72, Decision on the Defense Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2. Oktober 1995, Ziff. 102.

<sup>84</sup> J.-M. Henckaerts/L. Doswald-Beck, a.a.O. (Fn. 47), Rule 96, S. 334, die darauf hinweisen, dass das Verbot der Geiselnahme zwar zur Zeit seiner Einführung eine gewisse Neuerung in der Kriegspraxis darstellte, inzwischen aber fester Bestandteil des humanitären Gewohnheitsrechts sei – entsprechende Nachweise der Staatenpraxis in Band II der Studie, Ziff. 2045-2249.

<sup>85</sup> So auch Y. Dinstein, *The Conduct of Hostilities under the Law of International Armed Conflict*, Cambridge 2004, S. 227.

# Der gewaltsame Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland. Eine völkerrechtliche Beurteilung des Gutachtens der Venedig-Kommission vom 21. Dezember 2010

Lisa Lambertz\*

Within the background of a critical analysis of the report of the Venice Commission, “Opinion on the Federal Law on the Amendments to the Federal Law on Defense of the Russian Federation”, the following paper will discuss the question of the legal admissibility of the protection of nationals abroad with the use of armed force. In the literature, the admissibility of such rescue is discussed controversially. The central focus is on the question of whether and how these can be reconciled with the prohibition on the use of force and its limits. Beginning in the mid 70s, the practice of states demonstrates that military operations to protect nationals increase more and more. The topic regained relevance when German armed forces evacuated European nationals in the “Operation Pegasus” during the Libyan conflict.

Vor dem Hintergrund einer kritischen Analyse des Gutachtens der Venedig-Kommission, „Opinion on the Federal Law on the Amendments to the Federal Law on Defence of the Russian Federation“, wird im Folgenden die Frage nach der völkerrechtlichen Zulässigkeit des Schutzes eigener Staatsangehöriger im Ausland unter Einsatz von Waffengewalt erörtert. Im Schrifttum wird die Zulässigkeit solcher Rettungseinsätze kontrovers betrachtet. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob und inwieweit sich diese mit dem Gewaltverbot und dessen Grenzen vereinbaren lassen. In der Staatenpraxis kam es seit Mitte der 70er Jahren immer häufiger zu militärischen Einsätzen zum Schutz eigener Staatsangehöriger. Das Thema erlangte jüngst durch den Libyen-Konflikt und die Operation „Pegasus“ der deutschen Bundeswehr zur Evakuierung europäischer Staatsangehöriger erneute Aktualität.

## 1. Einleitung

Die Venedig-Kommission („Kommission“)<sup>1</sup> nahm in ihrem Gutachten<sup>2</sup> vom 21.12.2010 Stellung zur Änderung des Verteidigungsgesetzes<sup>3</sup> der Russischen Föderation. Als Reaktion auf den Kaukasuskonflikt ermöglicht das neue Verteidigungsgesetz eine militärische Intervention zum Schutze russischer Staatsbürger im Ausland. Der Venedig-Kommission eröffnete sich im Rahmen dessen die Möglichkeit, zu der aufgeworfenen Frage der völkerrechtlichen Zulässigkeit des gewaltsamen Schutzes eigener Staatsangehöriger im Ausland Stellung zu nehmen.

## 2. Die Beurteilung durch die Venedig-Kommission

Im Folgenden wird die Beurteilung der Venedig-Kommission dargestellt und auf ihre inhaltliche und rechtliche Überzeugungskraft hin überprüft.

### 2.1. Die möglichen Rechtfertigungsgründe

Die Kommission nennt das Selbstverteidigungsrecht sowie das Selbsthilferecht als mögliche Rechtfertigungsgründe. Zu dem ersten Erlaubnissatz bezieht sich die Kommission zunächst auf die Debatte um die Auslegung von Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen (VNCh). Einer Ansicht nach handele es sich bei Artikel 51 VNCh um die Klarstellung des fortgeltenden völkergewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrechts, einer anderen Ansicht zufolge wurde das Selbstverteidigungsrecht durch Artikel 51 VNCh abschließend bestimmt.<sup>4</sup> Die Kommission stellt fest, dass nach der ersten Ansicht ein weites Selbstverteidigungsrecht in Betracht kommt, welches den Staaten über die VNCh hin-

ausgehende Handlungsspielräume eröffne. Der zweiten Ansicht zufolge sei eine Ausweitung des Selbstverteidigungsrechts über den Fall des bewaffneten Angriffs hinaus auszuschließen. Nach Ansicht der Kommission erfordert das Selbstverteidigungsrecht das Vorliegen eines bewaffneten Angriffs. Der Begriff des bewaffneten Angriffs im Sinne des Artikels 51 VNCh erstreckte sich jedoch nicht auf die Gewaltanwendung zur Rettung eigener Staatsangehöriger im Ausland.<sup>5</sup> Bezüglich des Selbsthilferechts betont die Kommission, dieses finde im Völkerrecht nur wenig Unterstützung und sei vom Internationalen Gerichtshof (IGH) im Corfu-Channel-Fall<sup>6</sup> ausdrücklich abgelehnt worden. Für welche rechtliche Grundlage sich die Venedig-Kommission letztlich ausspricht, lässt ihre Stellungnahme nicht eindeutig erkennen.

\* Lisa Lambertz ist Studentin der Rechtswissenschaften an der Universität Köln und studentische Mitarbeiterin am Institut für Medizinrecht der Universität Köln.

<sup>1</sup> Bezeichnet die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht.

<sup>2</sup> „Opinion on the Federal Law on the amendments to the Federal Law on Defence of the Russian Federation“, Gutachten Nr. 572 / 2010 vom 21.12.2010, CDL-AD(2010)052.

<sup>3</sup> „Law on amendments to the 1996 Federal Law on Defence“, No-61-FZ, CDL (2010) 056rev.

<sup>4</sup> Gutachten der Venedig-Kommission, a.a.O., 2010, Rn. 38.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> IGH, Corfu-Channel Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania), ICJ Rep., 1949, S. 35.

## 2.2. Beispiele aus der Staatenpraxis

Des Weiteren nimmt die Kommission die Staatenpraxis in den Blick.<sup>7</sup> Dies deutet darauf hin, dass sie einen durch die neuere Staatenpraxis entstandenen Rechtfertigungsgrund zumindest theoretisch in Betracht zieht, soweit diese hinreichend ist. Die Kommission führt als Beispiele die belgische Intervention im Kongo (1964) sowie die Interventionen der USA in der Dominikanischen Republik (1965) an. Sie betont, der einzige Befürworter des letztgenannten Militärschlags sei Großbritannien gewesen. Ähnlich seien die Fälle Grenada (1983) und Panama (1989) verlaufen, bei denen die Gewalteinätze jeweils durch Resolutionen der VN-Generalversammlung verurteilt wurden.<sup>8</sup> Abschließend nennt die Kommission mit den Rettungsaktionen in Entebbe (1976) und Albanien (1997) zwei Beispiele, die nicht auf ausdrückliche Kritik in der Staatengemeinschaft stießen und in denen eine militärische Gewaltanwendung strikt auf die Rettung der eigenen Staatsangehörigen begrenzt war.<sup>9</sup>

## 2.3. Schlussfolgerung

Welche Schlussfolgerungen die Kommission aus ihrer Betrachtung der Staatenpraxis zieht, geht aus ihrer Stellungnahme nicht ganz eindeutig hervor. Die Kommission erklärt, dass eine hinreichende Staatenpraxis in dem Kontext wohl noch nicht erreicht sei und der Schutz eigener Staatsangehöriger daher keine eigenständige Rechtfertigung für eine Gewaltanwendung darstelle („In conclusion, it is doubtful that there is a reliable state practice in this context“).<sup>10</sup> Auf den ersten Blick kann diese Schlussfolgerung dahingehend verstanden werden, dass die Kommission mit diesem Argument Rettungsoperationen zum Schutze eigener Staatsangehöriger generell für unzulässig erachtet. Bei genauerer Betrachtung ergibt sich jedoch ein differenzierteres Bild. Denn in der darauffolgenden Aussage scheint sie ihre Bewertung derart zu relativieren, dass Rettungsmaßnahmen jedenfalls nicht als Vorwand für eine umfassende militärische Intervention mit der Konsequenz einer dauerhaften Stationierung von Truppen angeführt werden dürfe („(...) it should be understood, that this kind of intervention should not be used as a pretext for military intervention and (...) the stationing of troops (...)“).<sup>11</sup> Festzuhalten ist, dass die Kommission jedenfalls eine militärische Intervention des Typus Grenada ablehnt. Darüber hinaus zögert die Kommission erkennbar, den Schutz eigener Staatsangehöriger als Rechtfertigung auch dann kategorisch zu verwerfen, sofern es sich um strikt auf den Rettungszweck begrenzte Operationen handelt. Die Argumentation der Kommission lässt darauf schließen, dass sie die Zulässigkeit des gewaltsamen Schutzes eigener Staatsangehöriger von einer hinreichenden Staatenpraxis abhängig macht, und dass sie die Tür für eine entsprechende Entwicklung der Staatenpraxis trotz ihres Erachtens gegenwärtig bestehender Zweifel offen halten möchte.

## 3. Völkerrechtliche Zulässigkeit von Rettungsaktionen unter Einsatz militärischer Gewalt

Zur Bewertung des Rechtsgutachtens der Kommission sollen im Folgenden die in der Literatur angeführten Lösungsansätze aufgezeigt und diskutiert werden.

## 3.1. Begriffsbestimmung

Gewaltsame Maßnahmen zum Schutze eigener Staatsangehöriger, zum Teil auch als humanitäre Intervention im engeren Sinn bezeichnet,<sup>12</sup> sind von der humanitären Intervention im klassischen Sinn abzugrenzen, bei der es sich um einen gewaltsamen Eingriff zum Schutz fremder Staatsangehöriger vor Menschenrechtsverletzungen auf fremdem Staatsgebiet handelt.<sup>13</sup> Des Weiteren ist eine Abgrenzung zu den kollektiven Gewaltmaßnahmen zum Schutz der Menschenrechte erforderlich, die auf einem Beschluss des Sicherheitsrates gemäß Kapitel VII der VNCh beruhen.<sup>14</sup>

## 3.2. Gewaltverbot

Zunächst stellt sich die Frage, ob eine militärische Operation zum Schutze eigener Staatsangehöriger den Tatbestand des Gewaltverbots des Artikel 2.4 VNCh erfüllt. Besonders im anglo-amerikanischen Raum wurde immer wieder argumentiert, dass es sich bei der Qualifikation der territorialen Unversehrtheit oder politischen Unabhängigkeit („the territorial integrity or political independence“) um ein einschränkendes Tatbestandsmerkmal des Artikel 2.4 VNCh handele.<sup>15</sup> Trotz des mehrdeutigen Wortlautes geht die ganz herrschende Ansicht in der Literatur jedoch aufgrund der Systematik der Artikel 2.4 VNCh und 51 VNCh sowie der Entstehungsgeschichte ersterer Norm von einem umfassenden Gewaltver-

<sup>7</sup> Gutachten der Venedig-Kommission, a.a.O., 2010, Rn. 42 ff.

<sup>8</sup> UN Doc. A/RES/38/7, 2. November 1983; UN Doc. A/RES/44/240, 29. Dezember 1989.

<sup>9</sup> Gutachten der Venedig-Kommission, a.a.O., 2010, Rn. 44.

<sup>10</sup> *Id.*, Rn. 45.

<sup>11</sup> *Id.*, Rn. 46; zum „Pretext-Argument“ vgl. H. Weisberg, The Congo Crisis 1964: A Case Study in Humanitarian Intervention, in: Virginia Journal of International Law 12 (1972), S. 261, 269.

<sup>12</sup> U. Beyerlin, Die israelische Befreiungsaktion von Entebbe in völkerrechtlicher Sicht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 57 (1977), S. 213 ff.; S. Hobe, Einführung in das Völkerrecht, 9. Aufl., Tübingen 2008, S. 340; H. Weisberg, a.a.O. (Fn. 11), S. 261 ff.

<sup>13</sup> Vgl. die Definition des Europäischen Parlaments, ABl. 1994, Nr. C 128, S. 255; H.-G. Franzke, Die militärische Abwehr von Angriffen auf Staatsangehörige im Ausland – insbesondere ihre Zulässigkeit nach der Satzung der Vereinten Nationen, in: Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 16 (1966), S. 128, 139; D. Bowett, Self-Defence in International Law, Manchester 1958, S. 95.

<sup>14</sup> M. Herdegen, Völkerrecht, 10. Aufl., München 2011, § 34, Rn. 25.

<sup>15</sup> Vgl. D. Bowett, a.a.O (Fn. 13), S. 142; R. Higgins, The Legal Limits to the Use of Force by Sovereign States: United Nations Practice, in: British Yearbook of International Law 37 (1961), S. 269, 316 ff.; A. Jeffrey, The American Hostages in Teheran: The I.C.J. and Legality of Rescue Mission, in: The International and Comparative Law Quarterly 30 (1981), S. 717, 725 ff.; R. Lillich, Forcible Self-help by States to Protect Human Rights, in: Iowa Law Review 53 (1967), S. 335 ff.; A. D'Amato, Agora: U.S. Forces in Panama: Defenders, Aggressors or Human Rights Activists?, in: American Journal of International Law 84 (1990), S. 520.

bot aus.<sup>16</sup> Militärische Rettungsaktionen zum Schutze der eigenen Staatsangehörigen erfüllen mithin den Tatbestand des Artikel 2.4 VNCh.

### 3.3. Rechtfertigung durch Notstand

In der Völkerrechtslehre wird die Zulässigkeit gewaltsamer Schutzmaßnahmen zugunsten der eigenen Staatsangehörigen teilweise auf den völkerrechtlichen Notstand gestützt.<sup>17</sup> Bei Notstandsmaßnahmen handelt es sich um den gewaltsamen Schutz rechtlich geschützter Interessen.<sup>18</sup> Dabei beziehen sich Notstandsmaßnahmen nicht auf die Abwehr einer Völkerrechtsverletzung, sondern auf die Abwendung einer allgemeinen Gefahr.<sup>19</sup> Die Zuordnung der Gewaltanwendung zum Schutz eigener Staatsangehöriger zum Notstand ist hiernach für den Regelfall mindestens zweifelhaft. Denn typischerweise verletzt der Aufenthaltsstaat der bedrohten Individuen zumindest seine Pflicht, fremde Staatsangehörige auf seinem Staatsgebiet gegen Übergriffe zu schützen.<sup>20</sup> Entscheidend kommt hinzu, dass nach Text und Entstehungsgeschichte der VNCh kein Raum für die Annahme besteht, die Anwendung militärischer Gewalt im Sinne von Artikel 2.4 VNCh könne über den allgemeinen Gesichtspunkt des Notstands gerechtfertigt werden.<sup>21</sup>

### 3.4. Rechtfertigung durch Selbstverteidigung

Ein weiterer Lösungsansatz besteht darin, die gewaltsame Rettung eigener Staatsangehöriger als Selbstverteidigungsmaßnahme zu rechtfertigen.

#### 3.4.1. Beschränkung auf den Fall des bewaffneten Angriffs

In der Literatur wird verbreitet die Ansicht vertreten, Artikel 51 VNCh begründe das Selbstverteidigungsrecht abschließend. Danach stelle der bewaffnete Angriff eine zwingende Voraussetzung für das Bestehen des Selbstverteidigungsrechts dar.<sup>22</sup> Jegliche Form der Selbstverteidigung zur Verhinderung von gewaltsamen Maßnahmen, die sich unterhalb der Schwelle des bewaffneten Angriffs befinden, sei damit ausgeschlossen. Nach diesem Ansatz stellt sich die Frage, ob ein Angriff auf die sich im Ausland befindenden Staatsangehörigen einen bewaffneten Angriff im Sinne des Artikel 51 VNCh darstellt. Teilweise wird die Ansicht vertreten, Staatsbürger auf fremdem Territorium seien als konstitutives Element ihres Heimatstaates vom Selbstverteidigungsrecht erfasst.<sup>23</sup> Die ganz überwiegende Ansicht geht jedoch davon aus, dass ein Angriff auf Staatsangehörige im Ausland sich nicht unter den Begriff des „bewaffneten Angriffs“ subsumieren lässt.<sup>24</sup> Dafür spricht zum einen der Wortlaut des Artikel 51 VNCh, der von einem bewaffneten Angriff „gegen ein Mitglied“ der Vereinten Nationen ausgeht. Schließlich ist zur Abgrenzung des Hoheitsgebietes auf das Staatsgebiet und nicht auf das Staatsvolk abzustellen.<sup>25</sup> Zudem werden in der Resolution der Generalversammlung über den Begriff der Aggression Staatsangehörige – im Gegensatz zu den Streitkräften eines Staates – nicht ausdrücklich erwähnt.<sup>26</sup> Nach diesem strikten Verständnis des Artikel 51 VNCh wäre ein Gewalteinsatz zum Schutz eigener Staatsan-

gehöriger mithin nicht durch das Selbstverteidigungsrecht zu rechtfertigen.<sup>27</sup>

#### 3.4.2. Rechtfertigung durch das völkergewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht

Einer anderen Ansicht nach verweist Artikel 51 VNCh auf das bereits vor 1945 geltende, völkergewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht. Dieses sei weit gefasst und gehe über den Fall des bewaffneten Angriffs hinaus.<sup>28</sup> Danach

<sup>16</sup> Vgl. hierzu U. Beyerlin, a.a.O. (Fn. 12), S. 213, 219; C. Kreß, Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht nach der Satzung der Vereinten Nationen bei staatlicher Verwicklung in Gewaltakte Privater, Berlin 1995, S. 170 ff.; D. Schindler, Die Grenzen des Völkerrechtlichen Gewaltverbots, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 26 (1985), S. 14; W. Kewenig, Gewaltverbot und noch zulässige Machteinwirkungen und Interventionsmittel, in: W. Schaumann (Hrsg.), Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung, Baden-Baden 1971, S. 184; C. Waldock, The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law, in: Recueil des Cours de l'Académie de droit international 81 (1952 II), S. 455, 493; R. Derpa, Das Gewaltverbot der Satzung der Vereinten Nationen und die Anwendung nichtmilitärischer Gewalt, Bad Homburg 1970, S. 124; C. Tomuschat, International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course on Public International Law, in: Recueil des Cours de l'Académie de droit international 281 (1999 I), S. 210 f.; M. Schröder, Die Geiselnbefreiung von Entebbe – ein völkerrechtswidriger Akt Israels?, in: Juristen Zeitung 32 (1977), S. 421 f.; B. Kempen, Völkerrecht, München 2007, S. 232.

<sup>17</sup> K. Doehring, Völkerrecht, 2. Aufl., Heidelberg 2004, § 14, Rn. 769.

<sup>18</sup> M. Herdegen, a.a.O. (Fn. 14), § 34, Rn. 10; K. Hailbronner, Die Grenzen des Völkerrechtlichen Gewaltverbots, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht 26 (1986), S. 49, 73.

<sup>19</sup> K. Doehring, a.a.O. (Fn. 17), § 14 Rn. 769 mit weiteren Ausführungen zum völkerrechtlichen Notstand; vgl. auch ILC, in: Yearbook of the International Law Commission 32 (1980 II), S. 34, 43, 57.

<sup>20</sup> H.-G. Franzke, a.a.O. (Fn. 13), S. 128, 133; *ders.*, Schutzaktionen zugunsten der Staatsangehörigen im Ausland als Ausfluss des Rechts auf Selbstverteidigung der Staaten, Bonn 1965, S. 87.

<sup>21</sup> C. Kreß, Die Rettungsaktion der Bundeswehr in Albanien am 14. März 1997 aus völker- und verfassungsrechtlicher Sicht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 57 (1997), S. 329, 343; M. Schröder, a.a.O. (Fn. 16), S. 421, 426.

<sup>22</sup> I. Brownlie, International Law and the Use of Force by States, New York 1963, S. 270-273; R. Derpa, a.a.O. (Fn. 16), S. 115; P. Malanczuk, Countermeasures and Self-Defence as Circumstances Precluding Wrongfulness in the International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 43 (1983), S. 706, 758 f.; A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis, 3. Aufl., Berlin 1984, S. 287.

<sup>23</sup> H.-G. Franzke, a.a.O. (Fn. 13), S. 128, 138; S. Hobe, a.a.O. (Fn. 12), S. 340.

<sup>24</sup> Vgl. Gutachten der Venedig-Kommission, a.a.O., 2010, Rn. 40; T. Schweisfurth, Operations to Rescue Nationals in Third States Involving the Use of Force in Relation to the Protection of Human Rights, in: German Yearbook of International Law 23 (1980), S. 159, 163 f.; A. Randelzhofer, in: B. Simma (Hrsg.) The Charter of the United Nations, 2. Aufl., Oxford/New York 2002, Art. 51, Rn. 27; V. Epping, Die Evakuierung deutscher Staatsbürger im Ausland, in: Archiv des öffentlichen Rechts 124 (1999), S. 423, 459.

<sup>25</sup> T. Schweisfurth, a.a.O. (Fn. 24), S. 159, 163 f.

<sup>26</sup> UN Doc. A/RES/3314, 14. Dezember 1974.

<sup>27</sup> Vgl. Gutachten der Venedig-Kommission, a.a.O., 2010, Rn. 38.

<sup>28</sup> H.-G. Franzke, a.a.O. (Fn. 13), S. 128, 132, 146 ff.; D. Bowett, a.a.O. (Fn. 13), S. 187; I. Brownlie, a.a.O. (Fn. 22), S. 273, 289; C. Waldock, a.a.O. (Fn. 16), S. 455, 496; S. Schwebel, Sondervotum zum Nicaragua-Urteil, ICJ Rep. 1986, S. 347 f.; A. Verdross/B. Simma, a.a.O. (Fn. 22), S. 904; R. Lillich, Forcible Protection of Nationals Abroad: The Liberian „Incident“ of 1990, in: German Yearbook of International Law 35 (1992), S. 205 ff.

hängt vorliegend die Zulässigkeit eines Gewalteinsatzes davon ab, ob im Jahr 1945, vor Gründung der VNCh, eine völkergewohnheitsrechtliche Norm existierte, die einen Gewalteinsatz zum Schutz eigener Staatsangehöriger als Selbstverteidigungsmaßnahme anerkannte. Vereinzelt wird in der Literatur die Ansicht vertreten, das völkergewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht sei bereits nach dem 1. Weltkrieg auf den Fall eines bewaffneten Angriffs beschränkt gewesen.<sup>29</sup> Der ganz überwiegende Teil der Literatur geht jedoch davon aus, dass die Zulässigkeit eines solchen Selbstverteidigungsrechts weder durch die Völkerbundsatzung noch durch den Briand-Kellog-Pakt berührt wurde.<sup>30</sup> Die Gewaltanwendung zum Schutz eigener Staatsbürger war danach im Jahr 1945 völkergewohnheitsrechtlich anerkannt, wenn der Gaststaat den gebotenen Schutz der Staatsbürger nicht gewähren konnte und keine andere Möglichkeit bestand, die Gefahr abzuwenden.<sup>31</sup>

### 3.4.3. Rechtfertigung durch Selbstverteidigung unter Berücksichtigung der Staatenpraxis nach Inkrafttreten der VNCh

Einer dritten Ansicht zufolge existiert das Selbstverteidigungsrecht auch in Fällen unterhalb der Schwelle des bewaffneten Angriffs, soweit dies von einer hinreichenden Staatenpraxis nach Inkrafttreten der VNCh getragen sei.<sup>32</sup> Im Gegensatz zu der zuvor beschriebenen Ansicht ist in diesem Fall die neuere Staatenpraxis nach 1945 zur Auslegung heranzuziehen.<sup>33</sup> Grundlage dafür bilde der völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Artikel 31 Absatz 3 lit. b) der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK), der die spätere Staatenpraxis als eigenständigen und gleichwertigen Auslegungsaspekt neben dem Wortlaut, der Systematik sowie der teleologischen Auslegung nennt.<sup>34</sup>

### 3.4.4. Auslegung des Artikel 51 VNCh

Um die dargestellte Streitfrage zu entscheiden, ist eine genaue Auslegung des Artikel 51 VNCh nach den allgemeinen völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Auslegungsprinzipien des Artikel 31 WVK erforderlich.

#### 3.4.4.1. Wortlaut

Das weit verstandene Selbstverteidigungsrecht wird zumeist mit dem Zusatz „inherent right“ begründet. Dieser verdeutliche, dass die VNCh auf das – vor 1945 existierende – weite völkergewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht verweise und dem Artikel 51 VNCh lediglich ein deklaratorischer Charakter zukomme.<sup>35</sup> Dagegen wird argumentiert, der Zusatz „inherent“ beziehe sich auf das durch Artikel 51 VNCh konstituierte Selbstverteidigungsrecht, das sich auf den Fall des bewaffneten Angriffs beschränke.<sup>36</sup> Darüber hinaus könnte in der Formulierung „nothing shall impair“ ein weiterer Hinweis auf den deklaratorischen Charakter des Selbstverteidigungsrechts gesehen werden.<sup>37</sup>

Ein weites Verständnis des Selbstverteidigungsrechts wird außerdem damit begründet, der Fall des bewaffneten Angriffs sei lediglich eine beispielhafte Ausführung, da Artikel 51 VNCh nicht davon spreche, dass das Selbstverteidigungs-

recht „nur“ im Falle eines bewaffneten Angriffs existiere („if, and only if an armed attack occurs“).<sup>38</sup> Hierauf ist zu entgegnen, dass aber gerade beispielhafte Ausführungen eines wörtlichen Zusatzes bedürfen, um ihren exemplarischen Charakter hervorzuheben.<sup>39</sup> Letztlich lassen sich dem Wortlaut des Artikel 51 VNCh sowohl Argumente für ein weites Selbstverteidigungsrecht als auch für ein auf die Abwehr eines bewaffneten Angriffs beschränktes Selbstverteidigungsrecht entnehmen.

#### 3.4.4.2. Systematik

Die Systematik der 2.4 VNCh und 51 VNCh spricht gegen die deklaratorische Fortgeltung des völkergewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrechts. Denn ansonsten wären eine Vielzahl der Wörter des Artikel 51 VNCh überflüssig und lediglich die Verfahrensvorschriften des Artikel 51 S. 2 VNCh konstitutiv.<sup>40</sup> Zudem spricht das Regel-Ausnahme-Verhältnis der Artikel 2.4 VNCh und Artikel 51 VNCh für eine strikte Interpretation des Selbstverteidigungsrechts.<sup>41</sup>

#### 3.4.4.3. Telos

In der Literatur wird das weit verstandene Selbstverteidigungsrecht teilweise damit begründet, Artikel 51 VNCh stehe unter dem Vorbehalt eines funktionierenden kollektiven Sicherheitssystems nach Kapitel VII der VNCh. Das Versagen des Systems ließe die Geschäftsgrundlage entfallen und somit das vor 1945 geltende gewohnheitsrechtliche Selbstverteidigungsrecht wieder aufleben.<sup>42</sup> Diesem Argument ist entgegenzuhalten, dass den Staaten der Mechanismus des Sicherheitssystems und der daraus resultierenden Möglichkeit der Handlungsunfähigkeit bekannt war.<sup>43</sup> Ver-

<sup>29</sup> T. Schweisfurth, a.a.O. (Fn. 24), S. 159, 165.

<sup>30</sup> A. Verdross/B. Simma, a.a.O. (Fn. 22), S. 904; H.-G. Franzke, a.a.O. (Fn. 13), S. 128, 132; D. Bowett, a.a.O. (Fn. 13), S. 185; I. Brownlie, a.a.O. (Fn. 22), S. 289; C. Waldock, a.a.O. (Fn. 16), S. 455, 467; U. Beyerlin, Die humanitäre Aktion zur Gewährleistung des Mindeststandards in nicht internationalen Konflikten, Berlin 1975, S. 38 f.

<sup>31</sup> A. Verdross/B. Simma, a.a.O. (Fn. 22), S. 904; H.-G. Franzke, a.a.O. (Fn. 13), S. 128, 132.

<sup>32</sup> C. Kreß, a.a.O. (Fn. 21), S. 329, 347; U. Beyerlin, a.a.O. (Fn. 30), S. 55; B. Kempen, a.a.O. (Fn. 16), S. 239, 246; M. Herdegen, a.a.O. (Fn. 14), § 34, Rn. 22.

<sup>33</sup> C. Kreß, a.a.O. (Fn. 21), S. 329, 347.

<sup>34</sup> C. Kreß, a.a.O. (Fn. 16), S. 34 f.; W. Karl, Vertrag und spätere Praxis im Völkerrecht, Berlin *et al.* 1983, S. 188.

<sup>35</sup> D. Bowett, a.a.O. (Fn. 13), S. 187; I. Brownlie, a.a.O. (Fn. 22), S. 273; H.-G. Franzke, a.a.O. (Fn. 13), S. 128, 146.

<sup>36</sup> C. Kreß, a.a.O. (Fn. 16), S. 176.

<sup>37</sup> Vgl. D. Bowett, a.a.O. (Fn. 13), S. 187.

<sup>38</sup> Schwebel, a.a.O. (Fn. 28), S. 347.

<sup>39</sup> C. Kreß, a.a.O. (Fn. 16), S. 175; M. McDougal/F. Feliciano, Law and Minimum World Public Order, London 1961, S. 237.

<sup>40</sup> C. Kreß, a.a.O. (Fn. 16), S. 176 f.

<sup>41</sup> U. Beyerlin, a.a.O. (Fn. 12), S. 213, 222 f.; R. Bernhardt, Die Auslegung völkerrechtlicher Verträge, Köln/Berlin 1963, S. 182.

<sup>42</sup> Vgl. G. Schwarzenberger, The Fundamental Principles of International Law, in: Recueil des Cours de l'Académie de droit international 97 (1955 I), S. 339.

<sup>43</sup> M. Bothe, Gewaltverbot, in: W. Schaumann (Hrsg.), Völkerrechtliches Gewaltverbot und Friedenssicherung, Baden-Baden 1971, S. 11, 21.



treter eines strikt begrenzten Selbstverteidigungsrechts argumentieren mit dem Ziel der VNCh die Anwendung unilateraler Gewalt weitestgehend auszuschließen.<sup>44</sup> Darüber hinaus bringe ein weites Verständnis des Selbstverteidigungsrechts eine erhebliche Missbrauchsgefahr und Rechtsunsicherheit mit sich.<sup>45</sup> Auf der anderen Seite steht jedoch das folgende Gerechtigkeitsargument: Legt man ein enges Verständnis des Selbstverteidigungsrechts zugrunde, so hätten die Staaten einen Gewalteinsatz, der zwar gegen Artikel 2.4 VNCh verstößt, jedoch die Schwelle eines bewaffneten Angriffs nicht überschreitet, zu dulden, ohne sich durch militärische Maßnahmen davor schützen zu können.<sup>46</sup> Die zuletzt angeführten Argumente sind zwar nicht ohne Relevanz, doch bewegen sie sich auf der Grenze zur Völkerrechtspolitik und dort stehen sie sich recht unvermittelt gegenüber. Zu einer Entscheidung unserer Streitfrage in dem einen oder anderen Sinn reicht keines der genannten Argumente hin.<sup>47</sup>

#### 3.4.4.4. Genese

Die objektiven Auslegungskriterien des Artikel 31 WVK führen somit nicht zu einem eindeutigen Ergebnis. Deshalb darf die Genese des Artikel 51 VNCh zur ergänzenden Auslegung herangezogen werden.<sup>48</sup> Die Dumbarton-Oaks-Proposals enthielten keine ausdrückliche Erwähnung des Selbstverteidigungsrechts.<sup>49</sup> Diese Tatsache spricht dafür, dass die Staaten von der Fortgeltung des völkergewohnheitsrechtlichen Selbstverteidigungsrechts ausgingen und es daher keiner ausdrücklichen Regelung in der VNCh bedurfte. Artikel 51 VNCh wurde erst nach dem Hinweis der interamerikanischen Staaten auf ihr regionales Sicherheitssystem in die VNCh eingefügt.<sup>50</sup> Damit sollte die auf regionalen Sicherheitssystemen wie dem Akt von Capultepec basierende kollektive Gewaltanwendung geregelt und auf den Fall eines bewaffneten Angriffs beschränkt werden.<sup>51</sup> Ob diese Beschränkung auch für das individuelle Selbstverteidigungsrecht gelten sollte, lässt sich der Entstehungsgeschichte nicht eindeutig entnehmen.<sup>52</sup> Das Fehlen einer vergleichbaren Bestimmung in den Dumbarton-Oaks-Proposals deutet eher auf die Fortgeltung des gewohnheitsrechtlichen individuellen Selbstverteidigungsrechtes hin.

#### 3.4.5. Stellungnahme

Festzuhalten ist, dass die Bedeutung des individuellen Selbstverteidigungsrechts gemäß Artikel 51 VNCh auch nach ausführlicher textorientierter Auslegung mehrdeutig bleibt.<sup>53</sup> Letztlich vermag nur eine Analyse der Staatenpraxis nach Inkrafttreten der VNCh zu klären, ob das Selbstverteidigungsrecht tatsächlich auf den Fall der Abwehr eines bewaffneten Angriffs beschränkt ist, oder ob im Wege der dynamischen Vertragsinterpretation der gewaltsame Schutz eigener Staatsangehöriger durch das Selbstverteidigungsrecht gerechtfertigt werden kann.<sup>54</sup> Die Staatenpraxis ist zur Klärung dieser Streitfrage als selbstständiger Auslegungsfaktor heranzuziehen.<sup>55</sup> Für diese Vorgehensweise spricht auch Artikel 31 Absatz 3 lit. b) WVK, der die Staatenpraxis als gleichrangigen Auslegungsgesichtspunkt aufführt.<sup>56</sup> Ein satzungskonformes individuelles Selbstverteidigungsrecht zur Rettung eigener Staatsbürger kann mithin dann ange-

nommen werden, wenn dies durch die Staatenpraxis nach Inkrafttreten der VNCh bestätigt wird.

### 3.5. Analyse der Staatenpraxis

Zunächst gilt es zu klären, welche Anforderungen an die Staatenpraxis zu stellen sind. Teilweise wird die Ansicht vertreten, die Staatenpraxis müsse eine einheitliche Rechtsüberzeugung hinsichtlich der Auslegung des Artikel 51 VNCh erkennen lassen.<sup>57</sup> Danach hat die „wortlautkonkretisierende“ Staatenpraxis den gleichen Anforderungen zu genügen wie neu entstehendes Völkergewohnheitsrecht.<sup>58</sup> Diese Gleichbehandlung erscheint nicht gerechtfertigt, da neu entstehendes Völkergewohnheitsrecht erst durch Staatenpraxis und *opinio iuris* begründet wird, während die Staatenpraxis vorliegend als Auslegungshilfe herangezogen wird. Durch die Staatenpraxis soll der ursprüngliche beziehungsweise spätere Konsens der Vertragsparteien hinsichtlich der Fortgeltung einer vor 1945 völkergewohnheitsrechtlich anerkannten Regel nachgewiesen werden.<sup>59</sup> Somit ist im Lichte aller Umstände zu beurteilen, ob die Ergebnisse der Staatenpraxisanalyse darauf schließen lassen, dass der Schutz eigener Staatsangehöriger als Rechtfertigung von der Staatengemeinschaft akzeptiert wird.<sup>60</sup> Für die Bewertung der Staatenpraxis kommt es entscheidend darauf an, ob neben den handelnden Staaten auch die restliche Staatengemeinschaft die Gewalteinsätze als rechtmäßig empfand.<sup>61</sup> Dabei sind die Stellungnahmen der Staaten nicht nur danach zu beurteilen, ob die Gewaltanwendung für (un)rechtmäßig gehalten wurde. Darüber hinaus ist auch die von den Staaten angeführte Begrün-

<sup>44</sup> V. Epping, a.a.O. (Fn. 24), S. 423, 462.

<sup>45</sup> U. Beyerlin, a.a.O. (Fn. 12), S. 213, 224; W. Kewenig, a.a.O. (Fn. 16), S. 202; K. Hailbronner, a.a.O. (Fn. 18), S. 49, 66.

<sup>46</sup> Vgl. P. Malanczuk, a.a.O. (Fn. 22), S. 706, 758; C. Waldock, a.a.O. (Fn. 16), S. 455, 497; W. Kewenig, a.a.O. (Fn. 16), S. 206.

<sup>47</sup> K. Hailbronner, a.a.O. (Fn. 18), S. 49, 65.

<sup>48</sup> H.-G. Franzke, a.a.O. (Fn. 13), S. 128, 144; M. McDougal/F. Feliciano, Legal Regulation of Resort to International Coercion: Aggression and Self-Defense in Policy Perspective, in: Yale Law Journal 68 (1959), S. 1057, 1145; C. Kreß, a.a.O. (Fn. 16), S. 178; A. Randelzhofer, a.a.O. (Fn. 24), S. 792.

<sup>49</sup> C. Waldock, a.a.O. (Fn. 16), S. 455, 497.

<sup>50</sup> *Ibid.*; C. Kreß, a.a.O. (Fn. 16), S. 180; R. Russell, A History of the UN Charter, Washington D.C. 1958, S. 704.

<sup>51</sup> C. Kreß, a.a.O. (Fn. 16), S. 181.

<sup>52</sup> E.-M. Schulze, Gewaltverbot, in: R. Wolfrum (Hrsg.), Handbuch der Vereinten Nationen, 2. Aufl., München 1991, § 102, Rn. 8.

<sup>53</sup> K. Hailbronner, a.a.O. (Fn. 18), S. 49, 58.

<sup>54</sup> C. Kreß, a.a.O. (Fn. 21), S. 329, 347; W. Karl, a.a.O. (Fn. 34), S. 125; M. Herdegen, a.a.O. (Fn. 14), § 34, Rn. 22.

<sup>55</sup> R. Bernhardt, a.a.O. (Fn. 41), S. 132.

<sup>56</sup> Vgl. C. Kreß, a.a.O. (Fn. 16), S. 34 f.; W. Karl, a.a.O. (Fn. 34), S. 188, 195.

<sup>57</sup> E.-M. Schulze, a.a.O. (Fn. 52), § 102, Rn. 4.

<sup>58</sup> Zu den Anforderungen an die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht vgl. IGH, Asylum Case (Colombia v. Peru), ICJ Rep. 1950, S. 276; Constant practice: Fisheries Case (United Kingdom v. Norway), ICJ Rep. 1951, S. 139, 151.

<sup>59</sup> W. Karl, a.a.O. (Fn. 34), S. 190.

<sup>60</sup> W. Kewenig, a.a.O. (Fn. 16), S. 203 f.; W. Karl, a.a.O. (Fn. 34), S. 118.

<sup>61</sup> U. Beyerlin, a.a.O. (Fn. 30), S. 55; *ders.*, a.a.O. (Fn. 12), S. 213, 227.

derung ihrer Ansicht zu untersuchen.<sup>62</sup> Eine umfassende Analyse der Staatenpraxis ist in diesem Aufsatz nicht realisierbar. Die nachfolgenden Ausführungen werden sich daher auf die von der Kommission angeführten Beispiele sowie die Rettungsaktion in Libyen 2011 konzentrieren.

### 3.5.1. Die Kongo-Krise 1964

Der Eingriff belgischer Fallschirmjäger im Kongo 1964 ist einer der ersten Fälle eines Gewalteinsatzes zum Schutze eigener Staatsbürger nach 1945.<sup>63</sup> Während einer Rebellion gegen die kongolesische Regierung wurden ca. 1.600 ausländische Söldner, darunter 900 Belgier und 80 US-Bürger, von den Rebellen als Geiseln gefangen genommen und am 24. November 1964 durch US-amerikanische Fallschirmjäger befreit. Die Regierungstruppen konnten die beiden von den Rebellen eingenommenen Städte daraufhin problemlos zurückerobern.<sup>64</sup>

Die Rechtmäßigkeit der Rettungsaktion wurde in den Sicherheitsdebatten äußerst kontrovers beurteilt.<sup>65</sup> Die involvierten Staaten USA, Großbritannien und Belgien erklärten, der Rettungseinsatz sei aufgrund der zuvor erfolgten Einwilligung des kongolesischen Präsidenten Tshombé rechtmäßig.<sup>66</sup> Die Gegner des Eingriffes ließen sich auf eine allgemein gehaltene Resolution ein, anstatt auf eine eindeutige Verurteilung – unter Inkaufnahme eines amerikanischen Vetos – zu bestehen, sodass es zu keiner eindeutigen Verurteilung des Rettungseinsatzes kam.<sup>67</sup> Anzumerken ist zudem, dass sich weder die Befürworter noch die Gegner des Einsatzes ausdrücklich zu der Frage nach der generellen Zulässigkeit des gewaltsamen Schutzes eigener Staatsangehöriger äußerten.<sup>68</sup> Die Befürworter des Militäreinsatzes stützten sich auf die Genehmigung der kongolesischen Regierung. Die Argumente der Gegenstimmen drehten sich hauptsächlich um die Frage, ob der Gewalteinsatz tatsächlich nur aus humanitären Gründen erfolgte oder ob der Eingriff als Vorwand diente, um die Regierungstruppen zu unterstützen und die Rebellion zu verhindern.<sup>69</sup> Überwiegend wurde also nicht die rechtliche Existenz des Selbstverteidigungsrechts zum Schutze eigener Staatsangehöriger bestritten, sondern das Vorliegen der tatsächlichen Voraussetzungen dieses Rechtfertigungsgrundes.<sup>70</sup> Aus diesem „Pretext-Argument“ könnte man schließen, dass im Grunde auch die Gegner die Existenz des Rechtfertigungsgrundes anerkennen.<sup>71</sup> Zumindest ist festzuhalten, dass sich aus diesem Fall keine eindeutigen rechtlichen Schlüsse hinsichtlich der zu erörternden Fragestellung ziehen lassen.<sup>72</sup>

### 3.5.2. Die israelische Befreiungsaktion in Entebbe 1976

Ein weiteres häufig diskutiertes Beispiel, das von der Kommission aufgegriffen wird,<sup>73</sup> stellt der israelische Luftwaffeneinsatz zur Befreiung von über hundert israelischen Geiseln in der ugandischen Stadt Entebbe im Jahr 1976 dar.<sup>74</sup> Die kühne Durchführung sowie der spektakuläre Erfolg der israelischen Rettungsaktion ließen diesen Fall zum Paradebeispiel des gewaltsamen Schutzes eigener Staatsangehöriger werden.<sup>75</sup> Der israelische VN-Botschafter Herzog rechtfertigte den Einsatz unter anderem mit dem Selbstverteidigungsrecht aus Artikel 51 VNCh. Der amerikanische

VN-Botschafter Scranton bekräftigte dieses Argument während der Debatte im Sicherheitsrat ausdrücklich.<sup>76</sup> Auch Frankreich, Großbritannien, Deutschland und andere westliche Staaten duldeten den Rettungseinsatz, indem sie sich gegen eine Verurteilung Israels aussprachen.<sup>77</sup> Hingegen wurde er von Uganda und über 20 sozialistischen und blockfreien Staaten sowie die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) eindeutig abgelehnt.<sup>78</sup> Quantitativ überwogen somit diejenigen Stimmen, die den Einsatz Israels verurteilten. Allerdings ist in diesem Fall auch die Qualität der Argumente zu beachten. Während Israel und die USA ihre Ansichten sehr ausführlich begründeten, fehlte es bei den Gegenstimmen an einer vergleichbar vertieften rechtlichen Argumentation.<sup>79</sup> Zudem ist dem hoch politischen Hintergrund des Nahostkonflikts, der die Reaktion der Staatengemeinschaft auf den israelischen Rettungseinsatz bestimmte, Rechnung zu tragen.<sup>80</sup> Die Aktion wurde gerade von denjenigen Staaten verurteilt, die insgesamt mit den Palästinensern sympathisierten.<sup>81</sup> Es ist daher überaus zweifelhaft, aus der erkennbar politisch motivierten Kritik an Israel eine gleichermaßen dezidierte Festlegung der Rechtsauffassung gegen die Zulässigkeit gewaltsamer Rettungsaktionen im Allgemeinen abzuleiten.

### 3.5.3. Gewalteinsätze der USA in der Dominikanischen Republik (1965), Grenada (1983) und Panama (1989)

Weitere Beispiele bilden die massiven Gewalteinsätze der USA in der Dominikanischen Republik, Grenada und Panama.

<sup>62</sup> W. Ader, *Gewaltsame Rettungsaktionen zum Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland*, München 1988, S. 256.

<sup>63</sup> W. Ader, a.a.O. (Fn. 62), S. 129 ff.

<sup>64</sup> *Id.*, S. 131.

<sup>65</sup> Für die völkerrechtliche Zulässigkeit des Gewalteinsatzes sprachen sich ausdrücklich die Vertreter Frankreichs, Brasiliens, Chinas, Boliviens sowie der Sudan und Nigeria aus. Dagegen waren: Tschechoslowakei, Algerien, die Vereinigte Arabische Republik (Ägypten), Ghana, Mali und Kenia; siehe U. Beyerlin, a.a.O. (Fn. 12), S. 213, 231.

<sup>66</sup> C. Gray, *International Law and the Use of Force*, 3. Aufl., Oxford/New York 2008, S. 88; H.-G. Franzke, a.a.O. (Fn. 13), S. 128, 166; W. Ader, a.a.O. (Fn. 62), S. 131 f.

<sup>67</sup> UN Doc. S./RES/6129, 30. Dezember 1964.

<sup>68</sup> H. Weisberg, a.a.O. (Fn. 11), S. 261, 270; W. Ader, a.a.O. (Fn. 62), S. 132.

<sup>69</sup> *Id.*, S. 135.

<sup>70</sup> W. Kewenig, a.a.O. (Fn. 16), S. 205.

<sup>71</sup> H. Weisberg, a.a.O. (Fn. 11), S. 261, 269.

<sup>72</sup> K. Hailbronner, a.a.O. (Fn. 18), S. 49, 104.

<sup>73</sup> Gutachten der Venedig-Kommission, a.a.O., 2010, Rn. 43.

<sup>74</sup> K. Hailbronner, a.a.O. (Fn. 18), S. 49, 103.

<sup>75</sup> W. Ader, a.a.O. (Fn. 62), S. 166 ff.; U. Beyerlin, a.a.O. (Fn. 12), S. 213 f.

<sup>76</sup> K. Hailbronner, a.a.O. (Fn. 18), S. 49, 103; UN Chronicle XXIII (1976) August/September 1976, S. 67, 68.

<sup>77</sup> K. Hailbronner, a.a.O. (Fn. 18), S. 49, 103; UN Yearbook 30 (1976), S. 315 ff.

<sup>78</sup> W. Ader, a.a.O. (Fn. 62), S. 178 f.

<sup>79</sup> *Id.*, S. 179 f.

<sup>80</sup> U. Beyerlin, a.a.O. (Fn. 12), S. 213, 216.

<sup>81</sup> *Ibid.*; W. Ader, a.a.O. (Fn. 62), S. 179.

### 3.5.3.1. Gewalteinsatz in der Dominikanischen Republik (1965)

Nach einem versuchten Regierungsputsch am 24. April 1965 kam es in Santo Domingo, der Hauptstadt der Dominikanischen Republik, zu heftigen Gefechten zwischen den Aufständischen und einem Teil der Armee, der sich den kommunistischen Bestrebungen der Aufständischen widersetzte.<sup>82</sup> Nach einem Ersuchen der dominikanischen Behörden schickten die USA am 28. April 1965 erste Einheiten der Marineinfanterie in die Hauptstadt, um ihre Landsleute zu schützen.<sup>83</sup> Darauf beschränkten sich die USA bei ihrem Einsatz jedoch nicht. Sie erklärten, die Einrichtung eines kommunistischen Regimes um jeden Preis verhindern zu wollen.<sup>84</sup> In den darauffolgenden Tagen stieg die Anzahl US-amerikanischer Truppen, die auf der Seite der Putschgegner gegen die Aufständischen kämpften, auf 30.000 Soldaten.

### 3.5.3.2. Gewalteinsatz in Grenada (1983)

Auch in Grenada fand im Jahr 1983 ein gewaltsamer Regierungswechsel statt.<sup>85</sup> Das neue Regime befand sich aufgrund des engen wirtschaftlichen Kontakts zur Sowjetunion auf Konfrontationskurs mit den USA. Nachdem es zu wiederholten Unruhen auf Grenada gekommen war und der Militärrat einer Evakuierung der US-amerikanischen Staatsbürger nicht zustimmte, nahmen US-amerikanische Streitkräfte in wenigen Tagen die gesamte Insel ein und installierten eine neue Regierung.<sup>86</sup>

### 3.5.3.3. Gewalteinsatz in Panama (1989)

Am 20. Dezember 1989 marschierten US-amerikanische Truppen in Panama ein und nahmen den Präsidenten Noriega wegen Drogenhandels fest.<sup>87</sup> Die Invasion wurde unter anderem mit der unmittelbaren Gefährdung von 35.000 US-Bürgern begründet, die zum damaligen Zeitpunkt in Panama lebten, wobei sich die USA ausdrücklich auf Artikel 51 der VNCh beriefen.<sup>88</sup>

### 3.5.3.4. Reaktionen der Staatengemeinschaft

Die Gewalteinsätze wurden überwiegend für unzulässig gehalten und in Resolutionen der Generalversammlung verurteilt.<sup>89</sup> Diese ausdrücklichen Verurteilungen sind darauf zurückzuführen, dass die Ziele der USA offenkundig in einem Regierungswechsel bestanden und somit weit über den Schutz der Staatsangehörigen hinausgingen.<sup>90</sup> Die Frage nach der generellen Rechtmäßigkeit gewaltsamer Rettungsaktionen zum Schutz eigener Staatsangehöriger wurde von den Staaten, die den Gewalteinsatz für unzulässig erachteten, zumeist nicht thematisiert.<sup>91</sup> Sie beschränkten sich bei ihrer Argumentation darauf, das Vorliegen der Tatsachen zu verneinen, da eine tatsächliche Gefahr für US-Bürger in keinem Moment bestanden habe.<sup>92</sup>

### 3.5.4. Die Albanien-Krise (1997)

Im Gegensatz zu den Einsätzen der USA war der Einsatz der deutschen Bundeswehr zur Evakuierung deutscher Staatsan-

gehöriger aus der albanischen Hauptstadt Tirana im Jahr 1997 strikt auf den Rettungszweck begrenzt. Nachdem sich die Sicherheitslage in Albanien aufgrund von Unruhen im Süden des Landes verschlechtert hatte, kam es zu einer akuten Gefährdung der ausländischen Staatsbürger in Albanien.<sup>93</sup> Angesichts dessen leitete die Bundesregierung am 13. März 1997 eine unilaterale Evakuierungsoperation in der albanischen Hauptstadt Tirana ein.<sup>94</sup> Unter Einsatz von Transportmaschinen der Luftwaffe mit zahlreichen Soldaten an Bord, konnten 120 Menschen aus insgesamt 22 Nationen – darunter 20 Deutsche – evakuiert werden. Die Regierungen der Staaten, deren Staatsangehörige evakuiert wurden, bedankten sich bei der Bundesregierung für den Einsatz.<sup>95</sup> Andere Staaten äußerten sich nicht zu der Zulässigkeit des Gewalteinsatzes. Das Schweigen der Staatengemeinschaft auf diesen Einsatz deutet darauf hin, dass die Existenz eines Rechtfertigungsgrunds zum Schutz eigener Staatsangehöriger von der Staatengemeinschaft zu diesem Zeitpunkt nicht mehr bestritten wurde.

### 3.5.5. Die Entwicklung der Staatenpraxis seit 1990

Seit 1990 sind zudem zahlreiche weitere Fälle zu verzeichnen, wie die Einsätze der USA in Liberia (1990), der Zentralafrikanischen Republik (1996), Sierra Leone (1997), Côte d'Ivoire (2002) sowie in Haiti (2004).<sup>96</sup> Auch Frankreich setzte seine Streitkräfte zur Evakuierung seiner Staatsbürger in Ruanda (1990, 1993) der Zentralafrikanischen Republik, Liberia (2002-2003) sowie im Tschad (2006) ein.<sup>97</sup> Im Jahr 1994 evakuierten französische, belgische und amerikanische Streitkräfte insgesamt 1.680 Staatsangehörige unterschiedlicher Nationen aus dem eskalierenden Bürgerkrieg in Ruanda.<sup>98</sup> Diese Rettungseinsätze waren strikt auf die Evakuierung der Ausländer begrenzt, auf die innenpolitische Situation der Gebietstaaten wurde kein Einfluss genommen. Hervorzuheben ist, dass diese Vorgänge keinerlei Debatte

<sup>82</sup> *Ibid.*; Archiv der Gegenwart 35 (1965), S. 11876.

<sup>83</sup> W. Ader, a.a.O. (Fn. 62), S. 140.

<sup>84</sup> Archiv der Gegenwart 35 (1965), S. 11878.

<sup>85</sup> Archiv der Gegenwart 53 (1983), S. 27152.

<sup>86</sup> W. Ader, a.a.O. (Fn. 62), S. 231 f.

<sup>87</sup> Y. von Lersner, Der Einsatz von Bundeswehrsoldaten in Albanien zur Rettung deutscher Staatsangehöriger, in: Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften 19 (1999), S. 156, 165.

<sup>88</sup> V. Nada, The Validity of United States Intervention in Panama under International Law, in: American Journal of International Law 84 (1990), S. 494 ff.; Y. von Lersner, a.a.O. (Fn. 87), S. 156, 165.

<sup>89</sup> UN Doc. A/RES/38/7, 2. November 1983; UN Doc. A/RES/44/240, 29. Dezember 1989.

<sup>90</sup> C. Gray, a.a.O. (Fn. 66), S. 157.

<sup>91</sup> W. Ader, a.a.O. (Fn. 62), S. 141, 239.

<sup>92</sup> C. Gray, a.a.O. (Fn. 66), S. 158.

<sup>93</sup> Y. von Lersner, a.a.O. (Fn. 87), S. 156.

<sup>94</sup> Antrag der Bundesregierung vom 18. März 1997 (BT-Drs. 13/7233).

<sup>95</sup> Y. von Lersner, a.a.O. (Fn. 87), S. 156 f.

<sup>96</sup> *Id.*, S. 156, 165; C. Gray, a.a.O. (Fn. 66), S. 159.

<sup>97</sup> C. Gray, a.a.O. (Fn. 66), S. 159.

<sup>98</sup> Y. von Lersner, a.a.O. (Fn. 87), S. 156, 165.

um die Rechtmäßigkeit solcher Aktionen auslösen. Weder die Gebietsstaaten selbst noch die restliche Staatengemeinschaft kritisierten die Rettungsaktionen.<sup>99</sup>

### 3.5.6. Rettungsaktionen in Libyen 2011

Diese Entwicklung wurde auch durch das jüngste Beispiel, der Evakuierung ausländischer Staatsangehöriger in Libyen fortgesetzt. Als die Aufstände gegen die libysche Regierung Muammar al-Gaddafis sich zuspitzten und die Lage vor Ort zunehmend kritischer wurde, starteten zahlreiche Staaten die Evakuierung ihrer Staatsangehörigen aus Libyen. Die deutsche Bundeswehr führte am 26. Februar 2011 einen bewaffneten Lufteinsatz zur Evakuierung deutscher Staatsangehöriger durch und evakuierte 132 Europäer, darunter 22 Deutsche.<sup>100</sup> Die von der Bundesregierung beantragte Genehmigung zur Nutzung des libyschen Luftraums wurde von den libyschen Behörden nicht bearbeitet.<sup>101</sup> Die Bundesregierung führte zur Rechtfertigung an, dass sie aufgrund der humanitären Notlage der eigenen Staatsangehörigen von einer Duldung Libyens ausgingen.<sup>102</sup> Auch die Niederlande versuchten ihre Staatsangehörigen ohne Einwilligung der libyschen Regierung durch einen Militäreinsatz zu retten. Daraufhin hielt die libysche Regierung die drei zur Rettung eingesetzten niederländischen Marineflieger für einige Tage in der Stadt Sirte fest.<sup>103</sup> Zudem flog Kanada seine Staatsbürger ohne Genehmigung der libyschen Behörden aus, da auf diplomatischem Wege keine Erlaubnis zu erhalten gewesen sei.<sup>104</sup> Die Aktionen stießen in der Staatengemeinschaft nicht auf Verurteilung.

### 3.5.7. Stellungnahme

Die Staatenpraxis zur Fragestellung ist hiernach facettenreich und nicht einheitlich. Bei genauerer Betrachtung ergibt sich folgendes Bild: Abgesehen von denjenigen Staaten, die das Selbstverteidigungsrecht ausdrücklich in Anspruch nahmen, äußerten sich nur wenige in Bezug auf die konkrete Frage nach der Existenz eines Selbstverteidigungsrechts zum Schutz der eigenen Staatsangehörigen. Diejenigen Staaten, die ihre ablehnende Haltung mit dem Argument begründeten, die Rettung der Staatsangehörigen habe als „Vorwand“ für einen Angriff gedient, verneinten lediglich das Vorliegen der tatsächlichen Voraussetzungen, nicht aber die generelle Existenz des Rechtfertigungsgrundes.<sup>105</sup> Hinzu kommt die ausbleibende Kritik und passive Hinnahme in zahlreichen Fällen der jüngeren Staatenpraxis, die darauf schließen lässt, dass der gewaltsame Schutz eigener Staatsangehöriger inzwischen überwiegend von der Staatengemeinschaft anerkannt ist. Schließlich ist auch das Verteidigungsgesetz der Russischen Föderation selbst ein instruktives Indiz für eine entsprechende Staatenpraxis. Die Staaten sind somit heute in weitaus deutlicherem Umfang zur „duldbaren Hinnahme“ von punktuellen Rettungseinsätzen im Ausland bereit, als es zunächst den Anschein haben mag.<sup>106</sup> Mithin ist zum heutigen Zeitpunkt davon auszugehen, dass die überwiegende Zahl der Staaten ein satzungskonformes Selbstverteidigungsrecht zum Schutz eigener Staatsangehöriger ausdrücklich oder zumindest konkludent – durch passive Hinnahme – anerkennt.<sup>107</sup>

## 3.6. Grenzen

Die Analyse der Staatenpraxis lässt darüber hinaus erkennen, dass ein individuelles Selbstverteidigungsrecht zum Schutze eigener Staatsangehöriger nur in engen Grenzen in Betracht kommt.

### 3.6.1. Akute Gefährdung der Staatsangehörigen

Eine gewaltsame Rettungsoperation des Heimatstaates kommt nur dann als *ultima ratio* in Betracht, wenn eine akute Gefahr für Leib und Leben der Staatsangehörigen besteht.<sup>108</sup> Der Angriff auf die ausländischen Staatsbürger muss gegenwärtig sein oder unmittelbar bevorstehen.<sup>109</sup> Er muss des Weiteren streng auf den Zweck der Rettung begrenzt sein und darf nicht auf die Beeinflussung der inneren Angelegenheiten des Gebietsstaates abzielen.<sup>110</sup>

### 3.6.2. Verhältnismäßigkeit

Die Rettungsaktion muss darüber hinaus verhältnismäßig sein. Umfang und Dauer des Einsatzes müssen sich auf das zur Abwehr der Gefahr erforderliche Minimum beschränken.<sup>111</sup> Ein Eingriff des Heimatstaates ist somit unzulässig, wenn seine Intensität unverhältnismäßig größer ist als die Intensität der drohenden Rechtsverletzung.<sup>112</sup> In diesem Rahmen ist auch die Anzahl der gefährdeten Personen zu berücksichtigen. Der Verhältnismäßigkeitsmaßstab ist im Übrigen umso schwerer zu erfüllen, je weniger der Gebietsstaat in die Gefährdung der Staatsangehörigen verwickelt ist und je größer die Gefahr ist, dass Unbeteiligte durch die Rettungsoperation zu Schaden kommen können.<sup>113</sup>

<sup>99</sup> C. Gray, a.a.O. (Fn. 66), S. 159.

<sup>100</sup> BT. Drs. 17/5359, S. 2; BT. Drs. 17/6564, S. 1.

<sup>101</sup> BT. Drs. 17/5359, S. 7; BT. Drs. 17/6564, S. 2.

<sup>102</sup> BT. Drs. 17/6564, S. 2.

<sup>103</sup> [http://www.dutchnews.nl/news/archives/2011/03/helicopter\\_air\\_crew\\_released\\_b.php](http://www.dutchnews.nl/news/archives/2011/03/helicopter_air_crew_released_b.php); [http://www.mittelhessen.de/lokales/top\\_news\\_aus\\_regionen/top\\_news\\_aus\\_der\\_region\\_marburg/?em\\_cnt=395812&em\\_cnt\\_page=2](http://www.mittelhessen.de/lokales/top_news_aus_regionen/top_news_aus_der_region_marburg/?em_cnt=395812&em_cnt_page=2) (14. März 2011).

<sup>104</sup> <http://www.tagesschau.de/ausland/gaddafi240.html> (14. März 2011).

<sup>105</sup> Dieser Ansatz lässt sich auch auf die Stellungnahme der Venedig-Kommission übertragen, vgl. Gutachten der Venedig-Kommission, a.a.O., 2010, Rn. 46.

<sup>106</sup> K. Hailbronner, a.a.O. (Fn. 18), S. 49, 106.

<sup>107</sup> So auch W. Ader, a.a.O. (Fn. 62), S. 260.

<sup>108</sup> *Id.*, S. 271; H.-G. Franzke, a.a.O. (Fn. 13), S. 128, 141; K. Hailbronner, a.a.O. (Fn. 18), S. 49, 105 f.

<sup>109</sup> C. Waldock, a.a.O. (Fn. 16), S. 455, 465; D. Bowett, a.a.O. (Fn. 13), S. 96 ff.; K. Hailbronner, a.a.O. (Fn. 18), S. 49, 106; W. Ader, a.a.O. (Fn. 62), S. 280; H.-G. Franzke, a.a.O. (Fn. 13), S. 128, 141.

<sup>110</sup> H.-G. Franzke, a.a.O. (Fn. 13), S. 128, 142; K. Hailbronner, a.a.O. (Fn. 18), S. 49, 105.

<sup>111</sup> H.-G. Franzke, a.a.O. (Fn. 13), S. 128, 172; M. McDougal/F. Feliciano, a.a.O. (Fn. 48), S. 1057, 1145; C. Waldock, a.a.O. (Fn. 16), S. 455, 464 ff.

<sup>112</sup> D. Bowett, a.a.O. (Fn. 13), S. 94.

<sup>113</sup> K. Hailbronner, a.a.O. (Fn. 18), S. 49, 106.

### 3.6.3. Anzeigepflicht

Die Systematik eines satzungskonformen Selbstverteidigungsrechts spricht für eine Anzeigepflicht an den Sicherheitsrat,<sup>114</sup> der Staatenpraxis lässt sich eine solche Pflicht jedoch nicht entnehmen.<sup>115</sup>

## 4. Fazit

Die Tatsache, dass die Kommission in ihrem Gutachten die Frage nach der Zulässigkeit gewaltsamer Rettungsaktionen zum Schutz eigener Staatsangehöriger offen lässt, ist auf die Komplexität der zu erörternden Fragestellung zurückzuführen. Letztlich handelt es sich um die generelle Frage nach den Grenzen des Gewaltverbots, von der weitaus mehr abhängt als die Frage nach der Zulässigkeit zum Schutze eigener Staatsangehöriger. Angesichts der kontroversen Beurteilung der Zulässigkeit gewaltsamer Rettungsmaßnahmen zum Schutz eigener Staatsbürger im Schrifttum sowie den weitreichenden politischen Konsequenzen einer klaren Positio-

nierung zu dieser Frage mag man für die etwas verklausurierte Stellungnahme der Kommission Verständnis aufbringen. Vermutlich (und wiederum verständlicherweise) war es für die Kommission wichtiger, Russland zu signalisieren, dass ein mögliches eng begrenztes Schutzrecht keinesfalls – auch nicht etwa durch die „Zwangsbeglückung“ von fremden Staatsangehörigen im „nahen Ausland“ mit der russischen Staatsangehörigkeit – missbraucht werden darf.

Das Rechtsgutachten der Kommission ist danach kein „Paukenschlag“ zur seit langem anhaltenden Diskussion über die Zulässigkeit gewaltsamer Rettungsaktionen zugunsten eigener Staatsangehöriger im Ausland. Jedoch verdienen auch die leiseren Töne, die die Kommission zu diesem Thema angeschlagen hat, die Beachtung von Praxis und Wissenschaft. ■

<sup>114</sup> D. Bowett, a.a.O. (Fn. 13), S. 105.

<sup>115</sup> W. Ader, a.a.O. (Fn. 62), S. 284.

# Strafverfolgung von Verbrechen der Roten Armee bei Kriegsende?

Eberhard Desch / Ellen Maue\*

In the fight against impunity a lot of legal questions arise. Particularly difficult is the legal situation concerning war crimes and crimes against humanity committed during and shortly after the Second World War. The essay deals with the specific problem, whether alleged crimes of Soviet soldiers in Germany can be prosecuted. The questions are different depending on where the scene of the crime was, on the territory of the former German Democratic Republic or the western part of Germany.

Im Kampf gegen Straflosigkeit stellen sich viele Fragen. Besonders schwierig ist die Rechtslage bei Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, die während des Zweiten Weltkriegs und kurz danach erfolgten. Der Aufsatz geht auf die spezielle Problematik ein, ob eventuelle Verbrechen von Sowjetsoldaten in Deutschland verfolgt werden können. Dabei stellen sich auf dem Gebiet der ehemaligen DDR und der westlichen Bundesrepublik unterschiedliche Fragen.

## 1. Einleitung

Am 23. April 1945 kam es in der Kleinstadt Treuenbrietzen in Brandenburg zu einer Vielzahl von Erschießungen durch Angehörige der Wehrmacht und der Roten Armee („Massaker von Treuenbrietzen“). Die Stadt wurde am 21. April 1945 von der Roten Armee besetzt, am Morgen des 23. April 1945 von der Wehrmacht zurückerobert und am Nachmittag des 23. April wieder von der Roten Armee eingenommen. 127 italienische Militärinternierte wurden von Einheiten der Wehrmacht in dem nahe bei Treuenbrietzen gelegenen Dorf Nichel erschossen. Außerdem sollen unbekannte Angehörige der Roten Armee zahlreiche deutsche Zivilisten getötet haben. Nach der Einnahme der ca. 40 Kilometer südwestlich von Berlin liegenden Stadt in den letzten Tagen des Zweiten Weltkriegs soll eine Vielzahl von Zivilisten – hauptsächlich Männer und Jungen – vor der Stadt von Angehörigen der Roten Armee erschossen worden sein. Die genaue Anzahl

der Toten ist im Fall der Tötungen durch die Rote Armee unbekannt, die Angaben schwanken von mehreren hundert bis zu tausend Opfern. Augenzeugenberichte sprechen von 800 Opfern. Diejenigen, die von einer deutlich geringeren Opferzahl ausgehen, machen darauf aufmerksam, dass sich die Toten in und um Treuenbrietzen aufgrund der wechselvollen Kampfhandlungen nur schwer bestimmten Handlungen zuordnen lassen. Die Hintergründe der Erschießungen sind unklar. Als Auslöser werden angegeben: die vorherige Erschießung der italienischen Militärinternierten, die angebliche Tötung eines russischen Offiziers oder der Tod des russischen Stadtkommandanten bei den Siegesfeiern.

\* Ellen Maue ist Richterin am Landgericht Saarbrücken und war zuvor Referentin im Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Justiz, Berlin. Eberhard Desch ist Leiter des Völkerrechtsreferats des Bundesministeriums der Justiz in Berlin.

Ein von der Staatsanwaltschaft Potsdam eingeleitetes Ermittlungsverfahren gegen Unbekannt wegen Mordes (Angehörige der Roten Armee als Tatverdächtige) wurde im Jahr 2009 aufgrund des Vorliegens eines Verfahrenshindernisses eingestellt.

## 2. Deutsche Gerichtsbarkeit?

Grundsätzlich ist nach § 3 des Strafgesetzbuchs (StGB) deutsches Strafrecht anwendbar, wenn die Tat auf deutschem Boden und damit im Inland begangen wurde. Daraus folgen die deutsche Gerichtsbarkeit und die Zuständigkeit deutscher Behörden für die Strafverfolgung, wenn nicht Verfahrenshindernisse entgegenstehen. Unterliegen die Handlungen nicht der deutschen Gerichtsbarkeit, ergibt sich daraus ein Verfahrenshindernis, das die Staatsanwaltschaft zu einer Einstellung der Ermittlungen nach § 170 Absatz 2 der Strafprozessordnung (StPO) zwingt.<sup>1</sup>

Ein Verfahrenshindernis kann sich daraus ergeben, dass ein Kontrollratsgesetz strafbare Handlungen, in die Militärpersonen der Alliierten Streitkräfte oder Alliierte Staatsangehörige verwickelt waren, von der deutschen Gerichtsbarkeit ausgenommen hat. Dies ist durch Artikel III des Kontrollratsgesetzes Nummer 4 vom 20. Oktober 1945 geschehen, der wie folgt lautet:

„Artikel III. Die Zuständigkeit deutscher Gerichte erstreckt sich auf alle Zivil- und Strafsachen mit folgenden Ausnahmen: (...)

c) strafbare Handlungen, in die Militärpersonen der Alliierten Streitkräfte oder Alliierte Staatsangehörige verwickelt sind.“

Fraglich ist, ob das Kontrollratsgesetz Nummer 4 in Treubriefen und somit auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik weitergilt. Das wäre der Fall, wenn es für dieses Gebiet nicht aufgehoben wurde oder wenn es trotz seiner Aufhebung oder Außerkraftsetzung fortgilt.

Bei einer eventuellen Aufhebung sind mehrere Varianten zu unterscheiden:

- Aufhebung für das Gebiet der früheren Bundesrepublik Deutschland,
- Aufhebung für das Gebiet der früheren Deutschen Demokratischen Republik,
- Auswirkungen der Herstellung der Einheit Deutschlands,
- Gesetzgebung im wiedervereinten Deutschland.

## 3. Rechtslage bis zur Wiedervereinigung

### 3.1. Rechtslage in der früheren Bundesrepublik Deutschland

Das Kontrollratsgesetz Nummer 4 wurde durch Artikel 14 Nummer 1 des Gesetzes Nummer 13 (Gerichtsbarkeit auf den vorbehaltenen Gebieten) der Hohen Alliierten Kommission vom 25. November 1949 für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland außer Anwendung gesetzt.<sup>2</sup> Dennoch durften deutsche Gerichte keine Strafgerichtsbarkeit über die Alliierten Streitkräfte ausüben. Dies ergibt sich aus Artikel 1 des Gesetzes Nummer 13 der Hohen Alliierten Kommission vom 25. November 1949, der lautet:

„Ohne ausdrückliche von dem Hohen Kommissar der Zone des Sitzes des betreffenden Gerichts allgemein oder in besonderen Fällen erteilte Genehmigung dürfen deutsche Gerichte Strafgerichtsbarkeit nicht ausüben:

(a) I über die Alliierten Streitkräfte (...),

Die Rechtslage änderte sich auch nicht durch den Vertrag vom 23. Oktober 1954 zur Regelung der aus Krieg und Besatzung entstandenen Fragen<sup>3</sup> (Überleitungsvertrag) zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den drei Westmächten. Artikel 3 Absatz 2 des Ersten Teils bestimmt:

„Soweit nicht in Absatz (3) dieses Artikels oder (...) etwas anderes bestimmt ist, sind deutsche Gerichte und Behörden nicht zuständig in strafrechtlichen oder nichtstrafrechtlichen Verfahren, die sich auf eine vor Inkrafttreten dieses Vertrags begangene Handlung oder Unterlassung beziehen, wenn unmittelbar vor Inkrafttreten dieses Vertrags die deutschen Gerichte und Behörden hinsichtlich solcher Handlungen oder Unterlassungen nicht zuständig waren, ohne Rücksicht darauf, ob sich diese Unzuständigkeit aus der Sache oder aus der Person ergibt.“

Danach fehlte es auch in der Folgezeit an der Zuständigkeit der deutschen Gerichte, da – wie ausgeführt – aufgrund des Gesetzes Nr. 13 der Hohen Alliierten Kommission deutsche Gerichte und Behörden für Straftaten der Alliierten Streitkräfte, die vor dem Inkrafttreten des Überleitungsvertrages 1955 begangen wurden, nicht zuständig waren.

### 3.2. Rechtslage in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik

Für das Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik ist das Kontrollratsgesetz Nummer 4 durch Beschluss des Ministerrats der UdSSR über die Auflösung der Hohen Kommission der Sowjetunion in Deutschland vom 20. September 1955 außer Wirkung gesetzt worden:

„Im Zusammenhang damit, dass in der Deutschen Demokratischen Republik die Beschlüsse des Kontrollrates in Deutschland *bezüglich der Umgestaltung des gesellschaftlichen Lebens auf friedlicher und demokratischer Grundlage verwirklicht worden sind, und unter Berücksichtigung der in der Deutschen Demokratischen Republik bestehenden Gesetzlichkeit*, die ein weiteres *Inkraftbleiben* der erwähnten Beschlüsse *überflüssig* macht, hat der Ministerrat der UdSSR beschlossen, dass die in den Jahren 1945 bis 1948 in Ausübung der Besatzungsrechte der vier Mächte vom Kontrollrat in Deutschland erlassenen Gesetze, Direktiven, Befehle und anderen Verordnungen auf dem Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik ihre *Gültigkeit verlieren*“.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> H. Schneider, in: Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung, 6. Aufl., 2008, § 206a Rn. 7, 1. Spiegelstrich m.w.N.

<sup>2</sup> Amtsblatt der Hohen Alliierten Kommission in Deutschland v. 9. Dezember 1949, S. 54; einer Aufhebung stand entgegen, dass es den drei Westmächten an einer Befugnis zur abschließenden Verfügung über die Viermächterechte (Kontrollratsbeschlüsse über die oberste Gewalt in Deutschland als Ganzes) fehlte.

<sup>3</sup> BGBl. 1955 II, S. 301, 405.

<sup>4</sup> I. von Münch, Dokumente des geteilten Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart 1976, S. 331m, (Hervorhebung von Verfasserin).

Der Wortlaut („ihre Gültigkeit verlieren“ und „ein Inkraftbleiben überflüssig machen“) lässt es zu, den Beschluss so auszulegen, dass mit diesem das Kontrollratsgesetz Nummer 4 aufgehoben werden sollte. Der Sowjetunion fehlte es jedoch – wie der Hohen Alliierten Kommission der Westmächte – an einer Befugnis zur einseitigen Verfügung über die Viermächterechte.<sup>5</sup> Das Kontrollratsgesetz Nr. 4 kann daher nicht als aufgehoben gelten, sondern galt formell in der damaligen Deutschen Demokratischen Republik weiter. Es wurde lediglich außer Wirkung gesetzt.

Die Rechtsfolge war allerdings nicht, dass die Straftaten der sowjetischen Streitkräfte im Zeitraum von 1945 bis 1948 auf dem Gebiet der früheren DDR verfolgt wurden oder verfolgt werden konnten. Zwar hat die Sowjetunion in der DDR bei der Wiedergewinnung der Souveränität das Besatzungsrecht ausdrücklich aufrechterhalten – anders als die drei Mächte auf dem Gebiet der früheren Bundesrepublik zunächst mit dem Gesetz Nummer 13 der Hohen Alliierten Kommission und schließlich mit dem Überleitungsvertrag. Dies musste sie aber auch nicht. Um die Rechtsfolgen des Beschlusses vom 20. September 1955 für das Gebiet der DDR zu beurteilen, ist er in seinem rechtlichen und gesellschaftlichen Zusammenhang zu betrachten. Neben der realen Machtkonstellation ist die Besonderheit der Rechtsordnung in der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone zu berücksichtigen, die von einem anderen Rechtsverständnis als dem im Westen geprägt war. „Für die Sowjetunion war eine Versteinerung ihrer besatzungsrechtlichen Maßnahmen in der DDR nicht erforderlich. Sie hatte in ihrer Besatzungszone ihre Vorstellungen hinsichtlich der öffentlichen Ordnung bereits durchgesetzt“.<sup>6</sup> Sie konnte deshalb eine formale Regelung (Aufrechterhaltung) des Besatzungsrechts für überflüssig halten. Der Beschluss, nach dem das Kontrollratsgesetz Nummer 4 seine Wirkung verliert, hat danach nicht dazu geführt, dass in der DDR Straftaten der Alliierten Streitkräfte nun wieder hätten verfolgt werden dürfen. Vielmehr konnte die UdSSR davon ausgehen, dass Behörden und Gerichte der DDR Straftaten der sowjetischen Streitkräfte im Zeitraum von 1945 bis 1948 niemals verfolgen würden.

Dieses Verständnis zeigt sich auch in Artikel 6 Absatz 2 der Verfassung der DDR vom 6. April 1968. Danach ist „die Deutsche Demokratische Republik für immer und unwiderruflich mit der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken verbündet. (...) Die Deutsche Demokratische Republik ist untrennbarer Bestandteil der sozialistischen Staatengemeinschaft.“ Nach Artikel 6 Absatz 5 wird außerdem revanchistische Propaganda (als solche würde die Behauptung von Kriegsverbrechen der Sowjetunion gesehen) als Verbrechen geahndet. In eine ähnliche Richtung weist Artikel 7 Absatz 2, nach dem die Nationale Volksarmee in „enger Waffenbrüderschaft mit den Armeen der Sowjetunion“ steht.

Eine Regelung hinsichtlich der weiter bestehenden Unzuständigkeit deutscher Gerichte, wie sie für die drei Mächte in der Bundesrepublik Deutschland über das Gesetz Nummer 13 der Hohen Alliierten Kommission und den Überleitungsvertrag (bis letztlich zum Notenwechsel) galt, war bis zur Wiedervereinigung für das Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik nicht erforderlich, weil deren Unzuständigkeit auf diesem Gebiet *de facto* und *de jure* fortbestand.

#### 4. Auswirkungen der Wiedervereinigung

Die Situation vor der Wiedervereinigung stellte sich folglich so dar, dass die Kontrollratsbeschlüsse für die Zeit der Teilung Deutschlands auf der Grundlage des Überleitungsvertrags (frühere Bundesrepublik) oder in ihren Rechtswirkungen (frühere DDR) weitergalten. Mit dem Zusammenbruch der DDR und der Änderung der realen Machtverhältnisse konnte man eine faktische Weitergeltung auf deren Gebiet nicht weiter annehmen. Aufgrund der formellen Weitergeltung der Viermächterechte bis zu einer Regelung über Deutschland als Ganzes galt jedoch auch auf dem Gebiet der früheren DDR die Regelung des Kontrollratsgesetz Nummer 4 weiter und könnte nach dem Zusammenbruch der DDR wieder anwendbar sein.

##### 4.1. Artikel 7 des Zwei-plus-Vier-Vertrags

Nach Artikel 7 des Zwei-plus-Vier-Vertrages haben die Alliierten ihre Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und Deutschland als Ganzes beendet; auch sind die vierreseitigen Vereinbarungen, Beschlüsse und Praktiken beendet worden. Hierunter fiel auch das Kontrollratsgesetz Nummer 4. Fraglich ist, ob dies gewollt war.

##### 4.2. Gebiet der früheren DDR (Haltung der UdSSR)

Es ist davon auszugehen, dass die UdSSR im Rahmen der Verhandlungen zum Zwei-plus-Vier-Vertrag der Wiedervereinigung nur in der Annahme zustimmte, dass keine Straftaten ihrer Streitkräfte aus der Besatzungszeit verfolgt würden. So vertrat beispielsweise die Sowjetunion – anders als die Westalliierten – im Rahmen der Verhandlungen zur deutschen Einheit nicht die Auffassung, dass das Besatzungsrecht (mit den Vorbehaltsrechten) mit der Beendigung der besonderen Rechte und Verantwortlichkeiten der Alliierten bezüglich Berlins und Deutschlands als Ganzem automatisch wegfallen, und zeigte sich nicht bereit, das Besatzungsrecht in Frage zu stellen. Im Zusammenhang mit der Regelung offener Vermögensfragen hat sich die UdSSR in einem an die Deutsche Botschaft gerichteten Memorandum vom 18. April 1990 wie folgt geäußert: „Nichts im Vertragsentwurf [zur Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion] zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik darf dazu berechtigen, die Gesetzlichkeit der Maßnahmen und Verordnungen in Frage zu stellen, die die vier Mächte in Fragen der Entnazifizierung, der Demilitarisierung und der Demokratisierung gemeinsam oder jeder in ihrer eigenen Besatzungszone ergriffen haben. Die *Rechtmäßigkeit dieser Beschlüsse, vor allem in Besitz- und Boden-*

<sup>5</sup> M. Rensmann, Besatzungsrecht im wiedervereinten Deutschland, 2002, S. 149; R. Hofmann/T. Laubner, Großes Reinemachen und eine ungewöhnliche Frage: wer darf den Besen schwingen? – Rechtsbereinigung auf dem Gebiet des fortgeltenden alliierten Besatzungsrechts, in: P. Häterle (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart 55 (2007).

<sup>6</sup> D. Blumenwitz, Intertemporales und interlokales Verfassungsrecht, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, Heidelberg 1997, § 211, Rn. 35; M. Rensmann, a.a.O. (Fn.5), S. 148.

fragen, unterliegt keiner neuerlichen Überprüfung oder Revision durch deutsche Gerichte oder andere deutsche Staatsorgane“<sup>7</sup>. Es ist nicht anzunehmen, dass für die Überprüfung der Strafbarkeit von etwaigen Verbrechen der Roten Armee anderes gelten sollte.

#### 4.3. Gebiet der früheren Bundesrepublik (Verhältnis zum Überleitungsvertrag) und eventuelle Auswirkungen auf das Gebiet der früheren DDR?

Für das Gebiet der früheren Bundesrepublik wurde durch den Überleitungsvertrag (und über Artikel 1 des Gesetzes Nummer 13 der Hohen Alliierten Kommission) die Fortgeltung des Kontrollratsgesetzes Nummer 4 festgeschrieben. Der Zwei-plus-Vier-Vertrag betrifft nur Vereinbarungen der vier Mächte, nicht jedoch solche der drei Westmächte,<sup>8</sup> wie sie der Überleitungsvertrag darstellt. Dieser wurde daher nicht schon durch Artikel 7 des Zwei-plus-Vier-Vertrags aufgehoben.

Fraglich ist jedoch, ob die Rechtslage in der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland auch für das Gebiet der früheren Deutschen Demokratischen Republik gilt.

##### 4.3.1. Artikel 11 des Einigungsvertrages

Die auf dem Gebiet der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland geltende Rechtslage nach dem Überleitungsvertrag ist im Rahmen der Wiedervereinigung nach Artikel 11 Satz 1 des Einigungsvertrags in Verbindung mit dessen Anlage I ausdrücklich nicht auf das Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik erstreckt worden.<sup>9</sup> Artikel 11 Satz 1 Einigungsvertrag lautet:

„Die Vertragsparteien gehen davon aus, dass völkerrechtliche Verträge und Vereinbarungen, denen die Bundesrepublik Deutschland als Vertragspartei angehört, einschließlich solcher Verträge, die Mitgliedschaften in internationalen Organisationen oder Institutionen begründen, ihre Gültigkeit behalten und die daraus folgenden Rechte und Verpflichtungen sich mit Ausnahme der in Anlage I genannten Verträge auch auf das in Artikel 3 genannte Gebiet beziehen.

##### Anlage 1, Kapitel 1, Abschnitt 1:

Von der Geltung in dem in Artikel 3 des Vertrages genannten Gebiet sind gemäß Artikel 11 des Vertrages ausgenommen:

1. Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 26. Mai 1952 in der gemäß Liste I des Protokolls über die Beendigung des Besatzungsregimes vom 23. Oktober 1954 geänderten Fassung.“<sup>10</sup>

##### 4.3.2. Vereinbarung vom 27./28. September 1990

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Vereinbarung vom 27./28. September 1990 zu dem Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den drei Mächten sowie zu dem Vertrag vom 12. September 1990 zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen<sup>11</sup> (im folgenden „Notenwechsel“), die nur für das Gebiet

der ehemaligen Bundesrepublik Deutschland gilt. Zwar wurde der Überleitungsvertrag nach Nummer 2 des Notenwechsels suspendiert und trat außer Kraft. Das gilt aber nach Nummer 3 der Vereinbarung ausdrücklich nicht für den entscheidenden Artikel 3 Absatz 2 und 3 des Überleitungsvertrags.

Auch aus Nummer 4 Buchstabe a dieser Vereinbarung folgt nichts anderes. Dort heißt es zwar:

„Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland erklärt, dass sie sämtliche Maßnahmen ergreifen wird, um sicherzustellen, dass die weiterhin gültigen Bestimmungen des Überleitungsvertrages auf dem Gebiet der gegenwärtigen Deutschen Demokratischen Republik und in Berlin nicht umgangen werden.“

Dies ist aber nur eine Bemühensverpflichtung. Der Begriff „nicht umgangen werden“ ist auslegungsbedürftig. „Ein Versuch, aus Anlass der Beendigung der Viermächterechte das Gebiet der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone mit fortgeltendem westdeutschem Besatzungsrecht zu überziehen, ist hierin nicht zu sehen. Für die drei Westmächte dürfte eindeutig ersichtlich gewesen sein, dass ihre Rechte in den Westzonen nicht ohne weiteres im Wege der ‘beweglichen Vertragsgrenzen’ auch auf das Gebiet der neuen Bundesländer erstreckt werden konnten.“<sup>12</sup>

Gegen die Wirksamkeit des Notenwechsels<sup>13</sup> sind teilweise Einwände vorgebracht worden. Doch überzeugen diese nicht. So bedurfte der Notenwechsel nicht eines Vertragsgesetzes nach Artikel 59 Absatz 2 GG, da er in Nummer 3 lediglich bekräftigt, dass eine bereits geltende völkerrechtliche Regelung fortbesteht.<sup>14</sup> Er diene lediglich der Klarstellung und enthielt weder innerstaatliche noch neue völkerrechtliche Verpflichtungen.<sup>15</sup> Soweit er den (früher von den Gesetzgebungsorganen gebilligten) Überleitungsvertrag aufhebt, geschieht dies ausschließlich hinsichtlich Deutschland belastender Vertragsteile.

Aus der Vereinbarung von 1990 ergibt sich jedenfalls nicht, dass die noch geltenden Bestimmungen des Überleitungsvertrags auf das Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik erstreckt werden sollten.

Auch war sicher keine „Schlechterstellung“ der sowjetischen Besatzungsmacht gegenüber den westlichen Besatzungsmächten in Bezug auf deutsche Verfolgungsmöglichkeiten

<sup>7</sup> „Aide-Mémoire“ v. 28. April 1990 (s. BVerfG, 2 BvR 955/00 v. 26. Oktober 2004, Absatz-Nr. 30).

<sup>8</sup> *Ibid.*; M. Schweitzer, Die Verträge Deutschlands mit den Siegermächten, in: J. Isensee/P. Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, Heidelberg 1995, § 190, Rn. 50.

<sup>9</sup> BGBI. 1990 II, S. 908.

<sup>10</sup> BGBI. 1955 II, S. 305.

<sup>11</sup> BGBI. 1990 II, S. 1386.

<sup>12</sup> M. Rensmann, a.a.O. (Fn. 5), S. 184.

<sup>13</sup> Siehe hierzu u.a. C. Bötsch, Die Nachbefolgung des westalliierten Besatzungsrechts im Lichte des Staats- und Völkerrechts, Frankfurt a.M. 2000, S. 112 ff.; W. Fiedler, Die Wiedererlangung der Souveränität Deutschlands und die Einigung Europas, in: JuristenZeitung 46 (1991), S. 685, 690.

<sup>14</sup> BVerfG, Beschluss v. 28. Januar 1998, 2 BvR 1981/97.

<sup>15</sup> Antwort auf die Schriftliche Anfrage von MdB Ortwin Lomack v. 26. Februar 1991.



gewollt. Dies widerspräche auch der allseits akzeptierten Symmetrie zwischen den westlichen Alliierten und der östlichen Siegermacht.<sup>16</sup> Diese Auslegung wird durch die Bemühensklausel aus der Vereinbarung von 1990 bestätigt und entspricht der im Memorandum geäußerten Haltung der UdSSR.

Demnach hat sich durch die Verträge im Rahmen der Wiedervereinigung an der Rechtslage in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik nichts geändert.

## 5. Bereinigung des Besatzungsrechts von 2007

Schließlich ist die Aufhebung des Besatzungsrechts durch das Gesetz zur Bereinigung des Besatzungsrechts vom 23. November 2007<sup>17</sup> zu beachten. Nach § 1 dieses Gesetzes wurden zwar die von den Besatzungsbehörden erlassenen Rechtsvorschriften aufgehoben, soweit sie nicht in Bundes- oder Landesrecht überführt wurden.<sup>18</sup> Nach § 3 Satz 4 bleiben jedoch die aufgehobenen Rechtsvorschriften auch für die Zukunft auf Tatbestände und Rechtsverhältnisse anwendbar, die während der Geltung der Rechtsvorschriften erfüllt waren oder entstanden sind. § 3 weist – klarstellend – auf die Folgen der ausschließlich bezweckten *ex nunc* wirkenden Aufhebung des Besatzungsrechts beziehungsweise seines Aufhebungsrechts hin.<sup>19</sup> In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 14, 1, 7) hat insoweit der Grundsatz der Rechtsbeständigkeit Vorrang vor dem Bestreben nach Einzelfallgerechtigkeit; dies gilt sogar unter der Voraussetzung, dass durch Besatzungsrecht hervorgerufene Folgen nicht mit der Verfassung in Übereinstimmung stehen sollten (BVerfGE 2, 181, 193 und 27, 253, 287).<sup>20</sup> Das Aufhebungsgesetz lässt die Vereinbarung vom 27./28. September 1990 zum Deutschlandvertrag und zum Überleitungsvertrag unberührt. Nach der Begründung des Gesetzentwurfs verstand sich dies von selbst und bedurfte deswegen keiner ausdrücklichen Aussage im Gesetzeswortlaut.<sup>21</sup>

Die Anwendung des (aufgehobenen) Kontrollratsgesetzes Nummer 4 ist im Fall Treuenbrietzen noch heute möglich, weil das fragliche Geschehen damals der Geltung des Kontrollratsgesetzes Nummer 4 unterlag.

## 6. Ergebnis

Die Vorfälle vom 23. April 1945 unterliegen nicht der deutschen Gerichtsbarkeit. Artikel III des Kontrollratsgesetzes Nummer 4 vom 20. Oktober 1945 ist nach § 3 Satz 4 des

Gesetzes zur Bereinigung des Besatzungsrechts weiterhin anwendbar auf die Tatbestände, die zur Zeit seiner Geltung erfüllt waren und somit auch auf die Vorfälle in Treuenbrietzen. An der Rechtslage änderte sich zunächst für das Gebiet der damaligen Deutschen Demokratischen Republik nichts durch die Außerkraftsetzung des Kontrollratsgesetzes Nummer 4 durch den Beschluss des Ministerrats der UdSSR über die Auflösung der Hohen Kommission der Sowjetunion in Deutschland vom 20. September 1955, da diese Rechte der Besatzungsmächte aufgrund der realen Machtsituation und Besonderheit der Rechtsordnung auf diesem Gebiet weiter galten. Dies blieb auch im Zuge der deutschen Wiedervereinigung so. Zwar wurde die Rechtslage auf dem Gebiet der früheren Bundesrepublik Deutschland (Fortgeltung des Kontrollratsgesetzes Nummer 4 aufgrund der Vereinbarungen im Überleitungsvertrag) weder durch den Einigungsvertrag noch durch den Notenwechsel vom 27./28. September 1990 auf das Beitrittsgebiet übertragen. Da die Sowjetunion nicht allein über die Viermächterechte verfügen durfte, galt das Kontrollratsgesetz vielmehr trotz des Beschlusses vom 20. September 1955 – überlagert durch die faktische Situation während des Bestands der DDR – fort. Mit der Wiederherstellung der vollständigen Souveränität Deutschlands durch den Zwei-plus-Vier-Vertrag fielen auf dem Gebiet der früheren Deutschen Demokratischen Republik die Wirkungen des Kontrollratsgesetzes Nummer 4 nicht weg. Die Sowjetunion stimmte dem Zwei-plus-Vier-Vertrag nur in der Annahme zu, dass keine Straftaten ihrer Streitkräfte aus der Besatzungszeit verfolgt würden. Schließlich ist das Kontrollratsgesetz Nummer 4 nach der im Jahr 2007 erfolgten ausdrücklichen Bereinigung des Besatzungsrechts weiterhin anwendbar auf die Tatbestände, die zur Zeit seiner Geltung erfüllt waren und somit auf die Vorfälle in Treuenbrietzen. Daraus ergibt sich ein Verfahrenshindernis, das gemäß den vorstehenden Ausführungen nicht behebbar ist. ■

<sup>16</sup> D. Blumenwitz, a.a.O. (Fn. 6) § 211, Rn. 44.

<sup>17</sup> Gesetz zur Bereinigung des Besatzungsrechts v. 23. November 2007 (BGBl. I, S. 2614).

<sup>18</sup> Mit Ausnahme des Kontrollratsgesetzes Nummer 35 über Ausgleichs- und Schiedsverfahren in Arbeitsstreitigkeiten v. 20. August 1946 (Amtsblatt des Kontrollrats, S. 174).

<sup>19</sup> BT-Drs. 63/07, S. 54 zu § 3.

<sup>20</sup> *Ib.*

<sup>21</sup> *Ibid.*

## Panel Discussion: Compensation for Massive Violations of Human Rights – Contemporary Relevance and Challenges to State Immunity am 12. September 2011 in der The Hague University of Applied Sciences

Frank Selbmann\*

Am 12. September 2011 begann in Den Haag die mündliche Verhandlung vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) im Verfahren der Bundesrepublik Deutschland gegen Italien, betreffend die Frage der Staatenimmunität vor nationalen Gerichten. Aus diesem Anlass luden das European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR) sowie der Republikanische Anwälten- und Anwälteverein (RAV) zu einer Paneldiskussion mit dem Titel „Compensation for Massive Violations of Human Rights – Contemporary Relevance and Challenges to State Immunity“ ein. Italienische Gerichte hatten in Erkenntnis- und Vollstreckungsverfahren, in denen flagrante Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht während des Zweiten Weltkriegs in Rede standen, festgestellt, dass sich ein Staat nicht auf den Grundsatz der Immunität in einem Zivilprozess berufen könne, wenn die vorgeworfenen Handlungen als Verbrechen gegen die Menschlichkeit zu qualifizieren seien. Hiergegen wandte sich die Bundesrepublik Deutschland im Verfahren vor dem IGH. Die Veranstaltung von ECCHR und RAV hatte das Ziel, aktuelle Fragen zur Staatenimmunität zu beleuchten.

Zunächst stellte Prof. Dr. Michael Bothe das Ergebnis eines Gutachtens vor, das von der deutschen Sektion von Amnesty International in Auftrag gegeben wurde.<sup>1</sup> Gegenstand des Gutachtens ist die Frage, ob sich Staaten in Verfahren vor den Gerichten anderer Staaten bezüglich schwerster Menschenrechtsverletzungen und Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht auf die Staatenimmunität berufen können. Amnesty International hatte das Gutachten in Auftrag gegeben, da das vor dem IGH anhängige Verfahren nicht nur im Kontext des Zweiten Weltkrieges zu betrachten sei. Vielmehr habe dieses Verfahren auch grundsätzliche Bedeutung für künftige Prozesse, in denen individuelle Schadensersatzansprüche wegen Verletzungen des humanitären Völkerrechts vor Gerichten des sogenannten Tatortstaats geltend gemacht werden sollen. Das Gutachten wurde vor der mündlichen Verhandlung beiden Parteien sowie den griechischen Prozessvertretern zur Verfügung gestellt. Griechenland intervenierte im Rechtsstreit, ist aber nicht Verfahrenspartei. Der IGH ließ die Intervention zu. Im Rahmen der Veranstaltung wurde das Gutachten der Öffentlich-

keit vorgestellt. Prof. Bothe fasste sein Ergebnis wie folgt zusammen: Die Frage, ob ein Entschädigungsanspruch besteht, sei nach dem zum Tatzeitpunkt geltenden materiellen Recht zu bestimmen. Die Frage der Immunität betreffe hingegen das Prozessrecht. Daher sei auf das zum Entscheidungszeitpunkt anwendbare Prozessrecht abzustellen. Das Prinzip der Staatenimmunität habe nie absolut gegolten. Ausnahmen im Bereich des wirtschaftlichen Handelns seien seit langem akzeptiert. Auch sei die sogenannte „local tort rule“ anerkannt. Danach kann Klagen wegen einer rechtswidrigen Schadensverursachung durch einen Staat am Deliktort keine Immunität entgegengehalten werden. Im 20. Jahrhundert habe im Völkerrecht eine Werteorientierung stattgefunden. Dieser Vorgang werde als Konstitutionalisierung bezeichnet. Dies wirke sich auf die gerichtliche Durchsetzbarkeit dieser Werte aus. Seit den Nürnberger Prozessen und den Verfahren britischer und spanischer Gerichte im Fall Pinochet sei anerkannt, dass sich staatliche Funktionsträger nicht auf eine sogenannte funktionelle Immunität berufen können. Als logische Konsequenz müsse auch mit Blick auf Schadensersatzansprüche ein Berufen auf die Staatenimmunität als Möglichkeit abgelehnt werden. Das von den deutschen Prozessvertretern vorgebrachte Argument, die Durchsetzung von Individualansprüchen vor ausländischen Gerichten könne zu Chaos führen, sei rein spekulativ. Die Tätigkeit der United Nations Claims Commission für den Irak habe gezeigt, dass es möglich sei, mit Individualansprüchen vieler Antragsteller umzugehen. Bislang habe es nur ein Beispiel gegeben, in dem ein Staat aufgrund exzessiver Reparationsforderungen an den Rand seiner Funktionsfähigkeit gelangt sei. Dies betraf die Weimarer Republik nach dem Ende des Ersten Weltkrieges. Ursache dafür seien jedoch nicht geltend gemachte Individualansprüche gewesen, sondern kurzsichtige Regierungen. Sodann fasste Rechtsanwalt Martin Klingner (RAV) den Verfahrensstand der Distomo-Verfahren zusammen. Im Jahr 1995 haben Angehörige von Opfern des von der deutschen SS in Distomo am 10. Juni 1944 verübten Massakers etwa zeitgleich deutsche und griechische Gerichte angerufen. Die von Rechtsanwalt Klingner vertretenen deutschen Verfahren seien nunmehr durch die ablehnende Entscheidung des Europäi-

schen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 31. Mai 2011 weitgehend abgeschlossen. Offen seien noch die griechischen Verfahren. In diesen liege ein letztinstanzliches rechtskräftiges Urteil des Areopag zugunsten der Opfer vor. Die Vollstreckung sei jedoch von der griechischen Regierung verhindert worden. Klingner verdeutlichte, es gehe den Klägern in den Distomo-Verfahren nicht um ein sogenanntes forum shopping. Vielmehr würden diese ausschließlich versuchen, ein rechtskräftiges griechisches Urteil zu vollstrecken. Vollstreckungsanträge wurden zunächst erfolglos in Griechenland gestellt. Auch Vollstreckungsversuche in Deutschland seien zurückgewiesen worden. Erst nach dem Urteil des italienischen Corte di Cassazione im Ferrini-Verfahren sei eine Anrufung italienischer Gerichte erfolgt. Aus der Sicht der griechischen Opfer aus Distomo stelle sich das Verfahren vor dem IGH problematisch dar. Humanitäres Völkerrecht diene dazu, die Zivilbevölkerung zu schützen. Jedoch fehle es laut Klingner an wirksamen Durchsetzungsmechanismen. Mit dem Verfahren vor dem IGH habe die Bundesrepublik Deutschland ein Verfahren gegen Italien eingeleitet. Die italienische Regierung teile jedoch im Wesentlichen die Rechtsauffassung der deutschen Regierung, wolle sich aber nicht über Entscheidungen der eigenen Gerichte hinwegsetzen. Der griechische Staat befinde sich in einer schwachen Verhandlungsposition. Opfergruppen sei es nicht möglich, selbst Stellungnahmen vor dem IGH abzugeben. Es bestehe daher die Gefahr, dass die Interessen der Opfer im Verfahren vor dem IGH nicht berücksichtigt werden.

Einen weiteren Aspekt, der nicht in direktem Zusammenhang zu dem vor dem IGH anhängigen Verfahren steht, stellte Rechtsanwalt Dr. Axel Hagedorn in seinem Rede-

\* Dr. jur. Frank Selbmann ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Leipzig. Der Autor ist Mitglied der Themenkoordinationsgruppe Straflosigkeit der deutschen Sektion von amnesty international und Mitglied der Working Group on International Justice beim Internationalen Sekretariat von amnesty international.

<sup>1</sup> M. Bothe, The Question of State Immunity Before National Courts in Cases of Massive Violations of Human Rights and of International Humanitarian Law, legal opinion written for amnesty international, Mai 2011.

beitrag dar. Hagedorn vertritt die Mütter von Srebrenica in zivilrechtlichen Verfahren gegen die Niederlande und die Vereinten Nationen (VN). In diesem Zusammenhang verwies er darauf, dass diese Verfahren im Ausland mehr Aufmerksamkeit erfahren würden als in den Niederlanden. Zunächst erläuterte er, unter welchen Voraussetzungen eine Durchgriffshaftung auf den Entsendestaat von Friedenstruppen bestehe. Diese bestehe bei Einflussnahme des Entsendestaates einer UN-Friedensmission auf die Kommandostruktur. Wesentliche Positionen in der Kommandostruktur der UN-Mission zum Schutz der Enklave Srebrenica seien im Juli 1995 mit niederländischen Offizieren besetzt gewesen. Außerdem hätten niederländische Regierungsvertreter direkten Einfluss genommen, indem sie auf verschiedenen Ebenen darauf hinwirkten, dass serbische Stellungen bei deren Vormarsch auf die VN-Schutzzone Srebrenica nicht durch die NATO (North Atlantic Treaty Organization) aus der Luft angegriffen werden. Bezüglich des Verfahrens gegen die Vereinten Nationen verwies Hagedorn darauf, dass seine

Mandantinnen anders als andere Opfer von Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Verfahren gegen die Vereinten Nationen nicht die Möglichkeit hätten, nationale Gerichte des Deliktsortes anzurufen. Für Verfahren gegen die Vereinten Nationen gelte die Immunitätsregelung des Artikels 105 der Charta der Vereinten Nationen. Zwar sehe das Übereinkommen über die Vorrechte und Immunitäten der Vereinten Nationen vom 13. Februar 1946 vor, dass geeignete Regelungsmechanismen zur Streitbeilegung zu schaffen seien. In den letzten 65 Jahren sei dies jedoch versäumt worden.

Aufgrund der am ersten Verhandlungstag vor dem IGH seitens der Bundesregierung vorgebrachten Argumente, gerichtliche Verfahren am Deliktort könnten zu einer schweren Beschädigung der Völkerrechtsordnung führen, vertiefte Moderator Andreas Schüller (ECCHR) im Rahmen der Diskussion diese Frage. Die Podiumsteilnehmer teilten die Bedenken der deutschen Prozessvertreter nicht.

Mit der Veranstaltung wurde eine wichtige Diskussion angestoßen. Durch die Wahl

des Ortes und des Zeitpunktes des Panels konnten dem IGH vorgetragene Argumente der Bundesregierung in die Diskussion einfließen. Gleichzeitig wurden auch Schwächen eines Verfahrens vor dem IGH aufgezeigt. Opfergruppen und Menschenrechtsorganisationen haben keine Möglichkeit, Stellungnahmen direkt gegenüber dem Gerichtshof abzugeben, da sie nicht Partei in Verfahren vor dem IGH sein können. Auch besteht für sie keine Möglichkeit der Einreichung von *amicus-curiae*-Schriftsätzen. Festzuhalten bleibt: Die Ermöglichung von Schadensersatzprozessen wegen Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht vor Gerichten des Deliktortes würde die Völkerrechtsordnung nicht gefährden, sondern stärken. Wenn Staaten damit rechnen müssen, von Opfern direkt in Anspruch genommen zu werden, wirkt dies gegebenenfalls präventiv auf künftige Konflikte. Die Zulassung dieser Verfahren sagt auch nichts darüber aus, ob Schadensersatzansprüche im konkreten Fall tatsächlich bestehen. Es wird jedoch eine Aufklärung des Sachverhaltes erleichtert. ■

## **„Transnational Religion, Missionization, and Refugee Migrants in Comparative Perspective“, Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften, Göttingen, 6. bis 7. Oktober 2011**

**Kerstin Rosenow-Williams\***

Vom 6. bis 7. Oktober 2011 fand im 2007 gegründeten Max-Planck-Institut zur Erforschung multireligiöser und multiethnischer Gesellschaften in Göttingen ein internationaler Autorenworkshop zum Thema „Transnationale Religion, Missionierung und Flüchtlinge in vergleichender Perspektive“ statt. Ziel des von Dr. Alexander Horstmann und Dr. Jin-heon Jung initiierten und geleiteten Workshops war die Vernetzung renommierter Experten für ein gemeinsames Buchprojekt zum Thema Religion und Flüchtlinge. Das erste gemeinsame Treffen in Göttingen, an dem neben den Initiatoren 15 geladene Wissenschaftler und weitere Gäste teilnahmen, sowie der Call for Papers waren für alle Disziplinen und Interessenten geöffnet. Die hochinteressanten Vorträge basierten allesamt auf langjähriger Feldforschung der Autoren in verschiedenen Flüchtlingscamps und/ oder in den Heimats- und Ankunftsändern von Flüchtlingsgruppen. Die Bedeutung von Religion für Flüchtlinge und für humanitäre Organisationen wurde dabei aus multidisziplinärer Perspektive analysiert. Insgesamt

konnte somit eine entscheidende Forschungslücke im Rahmen transnationaler Forschungen bestimmt und gefüllt werden.

Der Workshop profitierte insgesamt von einem hohen Engagement der beteiligten Wissenschaftler, die zentrale Forschungsfragen und Gemeinsamkeiten der bereits zirkulierten Artikel identifizierten und im Laufe der zwei Tage diskutierten. Die eingangs gestellte Frage, inwiefern Religion eine Ressource für Migranten darstellt, mit deren Hilfe sie ihre Handlungen rechtfertigen, wurde in vielen illustrativen Fallstudien aus unterschiedlichen regionalen und religiösen Kontexten untersucht. Dabei wurde auch die Rolle von humanitären Akteuren – insbesondere die religiöser Organisationen – analysiert, deren Missionarstätigkeit auf der ganzen Welt zu Veränderungen in religiösen Praktiken und Identitäten von Individuen, Dörfern und ganzen Volksgruppen geführt hat. Die dadurch verursachten Spannungen zwischen verschiedenen Religionsgruppen wurden unter dem Stichwort der „Politisierung“ von Religion intensiv diskutiert.

**Keynote: Michel Agier (Paris): Objects and Subjects of Humanitarian Government**

In seinem Eröffnungsvortrag analysierte Michel Agier den Mangel an Demokratie in Flüchtlingscamps. Basierend auf seinem neuen Buch „Managing the Undesirables. Refugee Camps and Humanitarian Government“ (2010, Polity Books) führte Agier zunächst in die Grundprinzipien und Akteure der humanitären Welt ein, um anschließend der Frage nachzugehen, inwiefern die Regeln dieser humanitären Welt das Leben in Flüchtlingscamps beeinflussen. Laut Agier führt die „Hierarchisierung von Leid“ in Flüchtlingscamps durch die Etablierung von Kategorien der Vereinten Nationen für Flüchtlinge wie „Opfer von Gewalt“, „alleinstehende Frau (mit Kind)“, „unbegleitetes Kind“ etc. dazu, dass Flücht-

\* Dr. des. Kerstin Rosenow-Williams ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum.

linge zu einer dieser Gruppen gehören, das heißt, diesen zugeordnet werden müssen, um Hilfe zu empfangen. Als Beispiel führt er ein Camp in Guinea an, in dem Witwen mit Kindern Plastikwannen forderten, um sich gegen den Regen zu schützen. Da die Frauen jedoch nur als „Alleinerziehende“ anerkannt wurden, standen ihnen diese Wannan offiziell nicht zu. Erst nach einem organisierten Hungerstreik und anschließender Verhandlung mit der Campleitung wurden ihnen die geforderten Wannan zugeteilt. Solche und ähnliche Emergenzen politischer Subjekte innerhalb von Campstrukturen, welche oft nicht basisdemokratisch organisiert sind, stehen im Mittelpunkt von Agiers Arbeit, die er selbst als „politische Ethnographie“ beschreibt.

### 1. Panel

Das erste Autorenpanel eröffnete Elena Fiddian-Qasmiyeh (Oxford) mit ihrer vergleichenden Analyse von evangelikalen Missionaren in palästinensischen und saharawischen Flüchtlingscamps. Zunächst hob sie fünf Typen von glaubensbasierten Organisationen hervor: 1) Repräsentative/administrative Organisationen, 2) Wohltätigkeits-/Entwicklungsorganisationen, 3) Sozial-politische Organisationen, 4) Missionarische Organisationen sowie 5) Radikale, illegale oder terroristische Organisationen.<sup>1</sup> Diese Organisationstypen seien jedoch nicht exklusiv, sondern in der Praxis oft überlappend. Außerdem können laut Fiddian-Qasmiyeh die Motive derselben Organisation zwischen verschiedenen Orten und Zeitpunkten aufgrund geopolitischer und religiöser Besonderheiten variieren. Dies veranschaulichte sie anhand der saharawischen und palästinensischen Flüchtlinge. Während die in Marokko lebenden muslimischen Sahrawis aus der Westsahara als „gute Flüchtlinge“ gesehen werden, denen christlicher Beistand und Hilfsleistungen „zustehen“, werden die Palästinenser von Hilfsleistungen der analysierten evangelikalen Organisation ausgeschlossen, da ihr Fokus auf Hilfen für Israel liegt. Anschließend verwies Fiddian-Qasmiyeh noch auf ein aktuelles Sonderheft der Zeitschrift „Refugee Studies“ zu diesem Thema.<sup>2</sup>

Im zweiten Vortrag berichtete Ju Hui Judy Han (Vancouver) über ein Untergrundnetzwerk von Verstecken für nordkoreanische Flüchtlinge, das ebenfalls von evangelikalen Gruppen organisiert und geleitet wird. Diese „sicheren“ Häuser werden von der chinesischen Polizei scharf bewacht und erlauben somit wenig Bewegungsfreiheit für die Flüchtlinge. Innerhalb der Häuser hat die Leiterin der Mission die Aufsichtsmacht. Sie wird respektvoll als „Mutter“ angesprochen. Der illegale Status nord-

koreanischer Flüchtlinge in China, deren Anzahl zwischen 20.000 und 300.000 geschätzt wird, führt dazu, dass diese Flüchtlinge oft durch ein gut organisiertes Schmugglernetzwerk über Untergrund-„Schienenwege“ weiterreisen. In Südkorea erhalten sie beispielweise die sofortige Staatsbürgerschaft und eine Geldsumme, die auch zur Bezahlung der Schmuggler verwendet wird. Häufig sind jedoch auch die USA oder die Europäische Union beliebte Ziele nordkoreanischer Flüchtlinge. Schließlich berichtete Leonardo Schiocchet (Boston, MA) über palästinensische Flüchtlinge und ihr spezifisches Verständnis von Zeit innerhalb von Flüchtlingscamps. Laut Schiocchet unterteilen Palästinenser ihre Zeit in eine mystische Prä-Nakba-Periode vor der Gründung Israels 1948, Israels Gründungszeitpunkt, die Gegenwart als „Zeit in der Zeit“, welche nicht existieren sollte, und die Zukunft, welche als Rückkehr zur mystischen Vergangenheit interpretiert wird. Diese Rückkehrperspektive wird mit dem arabischen Begriff *Sumud* ausgedrückt, der Standhaftigkeit bedeutet. Die Identifikation als Palästinenser wird laut Schiocchet über Ritualisierungs- und Sozialisierungsprozesse im alltäglichen Leben gefestigt. Hierzu gehören verschiedene Rituale wie Hochzeiten und Beerdigungen, aber auch Praktiken wie Boykotts, Streiks, Demonstrationen und das Zelebrieren von Feiertagen innerhalb der Flüchtlingscamps.

### 2. Panel

Das zweite Autorenpanel eröffnete Michael Gravers (Aarhus) mit seinem Vortrag über die staatenlose Karen-Volksgruppe an der Grenze zwischen Thailand und Burma und ihre religiösen Rituale. Sein Fokus lag dabei auf der Anpassung der Karen-Bevölkerung an die Moderne sowie die Transformation religiöser Normen in politische Normen und nationale Ideologien.

Der anschließende Vortrag von Alexander Horstmann (Göttingen) analysierte ebenfalls die Karen. Horstmann betonte dabei die Spannungen zwischen der christlichen Minderheit und der buddhistischen Mehrheit innerhalb der Karen-Volksgruppe. Dabei hob er die Rolle christlicher Missionare innerhalb der neun Karen-Flüchtlingscamps hervor sowie die höhere Teilnahmequote von christlichen Karen an Umsiedlungsprogrammen in die USA.

Im dritten Vortrag porträtierte Jin-heon Jung (Göttingen) ebenfalls nordkoreanische Flüchtlinge und ihr Verhältnis zu evangelikalen Missionaren. Ähnlich wie Frau Han betonte er die Bedeutung der geheimen Aktivitäten protestantischer Kirchen für diese Flüchtlingsgruppe. Ihre Flucht würde

dabei zu einer christlichen „Passage“, die nicht nur die Konversion zum Christentum, sondern auch den Wunsch nach einer Führungsrolle in einem „christlichen Staat“ beinhaltet. Kirchen (sowohl in China als auch in Südkorea) würden die nordkoreanischen Flüchtlinge laut Jung „ermächtigen“ und ihnen als „Bühne“ zu Selbstverwirklichung in der Fremde dienen.

### 3. Panel

Am Ende des ersten Tages stellte Sandra Dudley (Leicester) ihre Forschungsergebnisse aus Karenni-Flüchtlingscamps in Thailand vor. Die Karennis sind eine von sieben Ethnien Burmas und haben circa 200.000 Angehörige. Dabei ist diese Volksgruppe sehr divers – sowohl sprachlich, ethnisch, religiös und politisch als auch in ihren Statusgruppen. Mit Bezug auf ihr neues Buch „Materialising Exile“ (2010, Berghahn Books) analysiert Dudley die „gefühlten“ Erfahrungen von Flüchtlingen im körperlichen und materiellen Sinn. Dabei geht sie der Frage nach, wie Menschen Heimat konzeptualisieren. Ihre flüchtlingscampbasierte Ethnographie betont dabei die kognitiven, körperlichen und emotionalen Erfahrungen von Menschen. In ihrem Vortrag hob Dudley die proaktive Einstellung der Karennis hervor, welche versuchten, das Beste aus ihrer Situation zu machen. Ziel der Flüchtlinge sei es, trotz ihrer Situation als Vertriebene ein Gefühl von Kontinuität zu erzeugen. Anhand des Beispiels des Ka-thow-bòw Festes veranschaulichte Dudley die kulturelle Vereinnahmung des Camps durch seine Bewohner.

Anschließend berichtete Janet Hoskins (Los Angeles, CA) über die vietnamesische Diaspora in den USA. Dabei analysierte sie zwei unterschiedliche Religionsgruppen: Die *Đạo Mẫu*, eine religiöse Tradition aus dem Norden Vietnams, die dem Buddhismus vergleichbar ist, und die *Đạo Cao Đài*, die drittgrößte Religion Vietnams, die vor allem im Süden verbreitet ist und als synkretistisch gilt. Während Anhänger des *Đạo Mẫu* sich durch Tänze in individuelle Medien für Geister verwandeln können und durch diese Riten ihre Heimatverbindung stärken, sind die Tempel der Caođaiten stark an Bauwerke des Katholizismus angelehnt und die Religionsgemeinschaft verfolgt das Ziel eines einheitlichen Vietnams.

<sup>1</sup> G. Clarke, Faith Matters: Faith-based Organisations, Civil Society and International Development, in: *Journal of International Development* 18 (2006), S. 840.

<sup>2</sup> Special Issue: Faith-Based Humanitarianism in Contexts of Forced Displacement, in: *Journal of Refugee Studies* 24 (2011).

Zur Unterscheidung der beiden Religionsgruppen und ihrer Praktiken verwies Hoskins auf den Autor Ashis Nandy und sein Buch „Exiled at Home“ (1998, Oxford University Press), in dem er eine Unterscheidung zwischen „Religion als Glaube“ und „Religion als Ideologie“ einführt, welche Hoskins auch auf diese Fallstudien überträgt.

#### 4. Panel

Am 07. Oktober 2011 begann der Workshop morgens mit einem Vortrag von Vibha Joshi (Göttingen) über die Situation der Naga-Volksgruppe im Nordosten Indiens. Unter dem Titel „Flüchtlinge im eigenen Land“ beschrieb Joshi den seit 1929 andauernden Kampf um Unabhängigkeit der Naga sowie deren Christianisierung durch hauptsächlich baptistische Missionare, welche 1872 in das Gebiet kamen. Die nationalistischen Bewegungen der Naga wurden in den 1950er bis 1970er Jahren von der indischen Armee zwar unterdrückt, gleichzeitig stieg aber die Konversionsrate der Naga zum Christentum weiter an. Heute verstehen sich die Nagas als Bewohner eines christlichen Staates, welcher „umzingelt“ ist von anderen Religionen. Laut Joshi hat die Kirche den Naga dabei geholfen, die intern verfeindeten Gruppen auszusöhnen. Des Weiteren beschrieb Joshi die seit 1971 weltweit aktive missionarische Bewegung der Naga.

Anschließend stellte Thien-Huong Nihn (Los Angeles, CA) ihre Forschung zu vietnamesischen Cao daisten in den USA, Vietnam und Kambodscha vor. Neben ihrem Fokus auf die nationale Anerkennung dieser Religionsgruppe in Kambodscha und Vietnam in den 1970er Jahren sowie die transnationalen Verbindungen der Diasporamitglieder betonte sie die Rolle von Religion als eine Form des sozialen Zusammenhalts. Dabei sei in asiatischen Religionen die religiöse Zugehörigkeit oft keine Frage der individuellen Wahl, sondern das Merkmal einer Gruppe von Leuten, die oft auch gemeinsam migrieren. Laut Nihn unterschei-

den sich die Beziehungen der Cao daisten in den USA zu denen in den anderen beiden untersuchten Ländern. Sie beobachtete beispielsweise eine stärkere Distanz zu den in Vietnam lebenden Cao daisten, was mit anti-kommunistischen Einstellungen in den USA zusammenhängen kann.

Leif Johnsson (Arizona) schließlich studierte die Gruppe der Iu Mien aus Laos innerhalb von Flüchtlingscamps, um folgende Frage nachzugehen: Inwiefern wird Religion als Vehikel genutzt, um eine ethnische Identität zu begründen? Dabei betonte er die Notwendigkeit, den Kontext in die Interpretation ethnologischer Forschungen einzubeziehen, da dieser die Kultur und die Religion von Völkern beeinflusst. Die Iu Mien in verschiedenen westlichen Ländern (beispielsweise in Frankreich und den USA) würden sich demnach unterschiedlich entwickeln, da sie mit anderen Umständen konfrontiert werden. Das gleiche gelte für Flüchtlingscamps oder die Erfahrungen des Krieges in Laos in den 1950ern.

#### 5. Panel

Das letzte Panel eröffnete Liz McAllister (Middletown, CT). Sie berichtete von ihrer Feldforschung in Haiti nach dem schweren Erdbeben 2010. Während ihrer Feldforschung begleitete sie einen evangelikalen Pfarrer, der sich wie viele Mitglieder anderer glaubensbasierter Organisationen auf den Weg gemacht hatte, um den spirituellen „Krieg“ der Evangelikalen in Haiti zu stärken. Dieser „Disaster-Evangelikalismus“ ist in Haiti stark verbreitet. Vor Ort kooperierte dieser Geistliche mit einer Pfarrerin und ihrer Gemeinde.

Während McAllister's Forschungen im noch zerstörten Flüchtlingscamp wurde unter anderem nur sechs Monate nach dem Beben eine pompöse Hochzeit gefeiert. Diese Feier kann sowohl das Wohlwollen Gottes gegenüber der Gemeinde als auch deren Stolz und Unabhängigkeit symbolisieren. Anschließend referierte Jacob Hickman (Chicago, IL) über die transnationalen rituellen Netzwerke der Hmong-Diaspora in

den USA. Zunächst berichtete Hickman, wie er in Thailand einer rituellen Zeremonie beiwohnen durfte, bei der nicht nur er, sondern auch der Zeremonienmeister das Geschehen filmte. Hinterher stellte sich heraus, dass dies im Auftrag von Familienmitgliedern in den USA geschah. Diese könnten den Ritus selbst nicht mehr ausführen, da ihnen das religiöse und rituelle Wissen fehle. Praktiken des rituellen „Outsourcings“ waren neben Konversionen zum Christentum und messianischen Bewegungen eine von drei Reaktionsstrategien der Hmong-Diaspora, welche Hickman in seinem Vortrag veranschaulichte.

Der letzte Beitrag kam von Elina Hankela (Helsinki), die in Johannesburg eine methodistische Kirche analysierte, welche Flüchtlingen aus Simbabwe sowie anderen Obdachlosen Unterkunft bietet. Anschaulich beschrieb Hankela die hieraus resultierenden Spannungen zwischen den „Bewohnern“ und den Gläubigen sowie den Kampf des Priesters für gegenseitigen Respekt und menschliche Würde. Dabei bezog sich Hankela sowohl auf das Konzept der Ubuntu-Philosophie in Südafrika als auch auf die Ideen der „Black theology“.

#### Abschlussdiskussion

In der lebhaften Abschlussdiskussion sammelten die anwesenden Autoren und Gäste ihre Eindrücke der Tagung und zogen erste analytische Vergleiche zwischen ihren Beiträgen, welche Mitte 2012 in einem gemeinsamen Sammelband erscheinen sollen. Bezogen auf die Analyse von Flüchtlingen waren sich alle Anwesenden einig, dass es wichtig sei, den jeweiligen Kontext der Forschung zu betonen sowie die Möglichkeit der Akteure, diesen Kontext auf ihre eigene Weise zu beeinflussen. Flüchtlingscamps seien dabei zwar ein besonderer Ort, aber es komme immer darauf an, was die Menschen aus ihrer jeweiligen Situation machten. Die besondere Rolle der Religion müsse dabei in zeitlicher und räumlicher Dimension verortet und stets neu erforscht werden. ■

## First Humanitarian Congress, Vienna, 21 October 2011

Katharina Behmer / Kerstin Rosenow-Williams / Zeynep Sezgin\*

Under the honorary patronage of Dr. Heinz Fischer, Federal President of the Republic of Austria, numerous international experts and members of humanitarian non-governmental organisations (NGOs) came together on 21 October 2011 to share their experiences and discuss the development of humanitarian aid.

### Opening Panel: Humanitarian Challenges – 10 Years after 9/11

Antonio Donini (Feinstein International Center – Tufts University, Boston, USA) opened the First Austrian Humanitarian Congress by assessing both the quantitative and the qualitative changes in humanitarian aid during the last ten years. Concerning the quantitative changes, he stressed the rise of funding from approximately \$ 4 million in 2000 to approximately \$ 20 million in 2010. Nevertheless, humanitarian assistance comprises only 15 percent of the official development assistance budget. According to Donini, the expansion of the aid industry was accompanied by a formalization of clusters and standards, which he judged as a positive development. At the same time, Donini doubted whether the increase in proficiency has also led to heightened efficiency in delivering aid. With regards to the qualitative changes, he outlined the setbacks in Afghanistan, Iraq, Darfur, Somalia, Sri Lanka, and Haiti. Donini excoriated the blurring lines between the humanitarian and the political space, as well as the instrumentalisation of humanitarian aid. Finally, he posed the question whether humanitarian aid is adequately equipped to meet long-term conflicts that question the short-term imperative of humanitarian action. In the subsequent panel discussion moderated by Ulrike von Pilar (Humanitarian Aid Consultant) the following discussants participated: Bruno Jochum (Médecins Sans Frontières, MSF), Karin Kneissl (author and lecturer), John Nduna (Acting by Churches Together Alliance (ACT)), and Matthias Schmale (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC). The panelists highlighted the emergence of new actors especially from the Global South. This includes the important role of local communities in providing humanitarian aid. Organizational accountability towards the needs of local recipients has however still often not been adequately addressed by Western NGOs according to the panelists. In this context, the growth of the aid industry was criticized as not being more effective, but less direct. It often remains below the level of need due to a high degree of administrative costs. Addition-

ally, the need to increase funding for disaster risk reduction was underscored. Finally, with regards to the issue of advocacy work of humanitarian NGOs, the IFRC representative Schmale argued for a separation of mandates. He stressed that the IFRC should not become an advocacy organisation like Amnesty International, in order to maintain its loyalty to the humanitarian principles.

### Panel 1a) Humanitarian Assistance: Quo Vadis, Austria?

Keynote speaker Max Santner (Austrian Red Cross) began his speech by pointing out the necessity of increasing the foreign disaster fund (*Auslandskatastrophenfonds*) of the Austrian Foreign Ministry moving away from a “politics of charity” (*Politik des Mitleids*) to a “politics of responsibility” (*Politik der Verantwortung*). He also claimed that according to international law Austria is responsible for providing humanitarian and development aid, but the organisational fragmentation in various ministries at local and national level, and the underfunding of humanitarian assistance make effective aid almost impossible. Similarly, Christoph Schweifer (Caritas Austria) stated that there is currently a policy of “ignorance” and a lack of continuity in assistance rather than a much-needed policy of “responsibility” in Austria. Schweifer also said that the Austrian state had to ensure „continuity of assistance“ during those disasters that are not actively covered by the media or where long-term reconstruction work is needed. Gunther Muller (Profil NGO) built upon these critical remarks adding that the Austrian state has reacted too late to disasters while leaving many tasks to the private sector and donors. Andrea Wagner-Hager (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere (CARE) Austria) underscored that since 20 years demands for increased funding have been raised unsuccessfully. She demanded that a mandatory evaluation of the governmental humanitarian and development aid is necessary to remind politicians of their responsibility.

In his responding statement, Gerhard Weinberger (Austrian Foreign Ministry, Responsible for Humanitarian Aid, Food Aid and Foreign Disaster Relief Fund) agreed with many points of criticism wishing for more resources and a quicker release of funds. At the same time, he was skeptical concerning an organisational restructuring, and highlighted positive developments such as the establishment of the platform Global Responsibility (“Globale Verantwortung”).

### Panel 1b) The Hunger Crisis at the Horn of Africa – Natural Disaster or Complex Emergency?

In this panel, the backgrounds to the severe hunger crisis in East Africa were discussed among the following experts: Alistair Dutton (Caritas International), Rainer Lang (Diakonie), Margit Maximilian (journalist), and Ton van Zutphen (World Vision), moderated by Sabine Kampmüller (MSF).

In his introductory speech, Dutton stressed the utility of using the label “natural disaster” for fundraising purposes and the related possibility to avoid blaming the victims of the crisis. However, the panel also underlined the political roots of the current conflict and its historical trajectory that culminated in the recent famine. This crisis is a primary example of a global lack of interest in preventing a humanitarian crisis that was predictable and that now requires long-term engagement, holistic approaches, and adaptation and prevention tools concerning climate change. Especially, the distribution of aid, i.e., the emergency response fund, was criticised by the panelists because it is only available after a crisis has already occurred.

In the ensuing discussion, Dr. Hassan Mugne, a Somali medical doctor from MSF, reported on the local problems concerning the distribution and perception of humanitarian aid, which is being demonised by the Al-Shabaab militia as a Western tool to re-colonialize Somalia. Especially due to failed foreign interventions in the past, the current situation has escalated. In this context, Mugne perceives the Somali diaspora as one of the most promising actors in delivering humanitarian aid due to their local knowledge of the tribal situation.

### Panel 2a) Civil Military Cooperation (CIMIC) – Is Humanitarian Aid Becoming More and More a Tool for Foreign Policies?

The panel on civil military cooperation was moderated by Walter Feichtinger (Austrian National Defence Academy). With reference to the topic, the panel included humanitarian actors such as Jean-Marc Biquet from MSF and Andreas Wigger (representative of the International Committee of the Red Cross, ICRC), as well as military personnel including Alois Hirschmugl (Aus-

\* Katharina Behmer, BA, wissenschaftliche Hilfskraft, Dr. des. Kerstin Rosenow-Williams, wissenschaftliche Mitarbeiterin, und Dr. Zeynep Sezgin, ebenfalls wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV), Ruhr-Universität Bochum.

trian Armed Forces), and Thomas Starlinger (National Defence Academy, Austria). Humanitarian actors and military forces often share operational environments. The subsequent civil military interaction raises urgent questions concerning the possible impact on humanitarian action as well as its potential benefits, limits, and risk. According to keynote speaker Rainer Lucht (Diakonie), new wars increase the need for new security concepts which combine civil and military forces. Nevertheless, he stressed: “there is no such a thing as impartial humanitarian assistance that includes military parts”. A military perspective inevitably defines local stakeholders as either trusted partners or as collaborators of the enemy, which is incompatible with the traditional humanitarian principle of neutrality. While military representatives argue that NGOs and military units have similar goals which can be achieved well through mutual cooperation, NGO activists consider cooperation a threat to the humanitarian space. It endangers the safety of humanitarian personnel and jeopardises local perceptions of humanitarian assistance. With regard to the question whether humanitarian aid is increasingly becoming a tool for foreign policies, responses were twofold. While panelists agreed that civil military interaction will continue within humanitarian action, positions on its efficiency, character, and impact differ enormously which truly requests further research, monitoring, and open dialogue.

### **Panel 2b) Humanitarian Aid meets Development Cooperation – Synergies and Challenges for the 21st Century**

In his opening speech, Dieter Reinhardt (University of Duisburg-Essen) reviewed the current and the future organisation of both humanitarian aid and development cooperation. After outlining the problems of integrated civil-military United Nations (UN) missions, Reinhardt proposed various reform options in order to tackle the global population growth and future humanitarian crises: First, a humanitarian UN budget should be established, second, this budget should not be on a voluntary but on a compulsory basis, and third, nation states should be involved in the budget decisions, which shall be coordinated by the UN secretariat. The subsequent panel discussion moderated by Petra Dannecker (University of Vienna) was opened by Johanna Mang (Light for the World). In response to Reinhardt, Mang critically remarked that the UN is only part of the humanitarian system and not the system itself. Moreover, she stressed the role of smaller NGOs in providing continuous development aid between disasters. With regards to possible synergies between humanitarian aid and development cooperation,

Nicole Peter (World Vision) remarked that disaster risk reduction should be strengthened with a special focus on mitigation efforts that involve the beneficiaries of aid. Beneficiaries should also be consulted with regard to the exit strategies of NGOs. With regard to the need of such increased coordination efforts, Robert Moosbrugger (Caritas Austria) reported on his experiences in Pakistan and Haiti and the emergence of new actors on the ground. Finally, Wolfram Schaffar (University of Vienna) argued that one cannot find a “one size fits all” solution to the question whether and how one should intervene in a humanitarian crisis. He exemplified this argument along the cases of North Korea and Myanmar.

### **Panel 3a) The perception of Western NGOs in the Muslim World**

In his keynote speech, Andreas Wigger (ICRC) stated that the ICRC is strongly present in the Muslim world. Nonetheless, it often experiences problems in convincing the majority of the population of its independence and neutrality. Wigger links this problem of acceptance to the local tendency to associate Western humanitarian organisations with foreign military forces, suspecting them of proselytising or acting as colonial powers and agents for Western governments. As a solution he stressed the need to adhere strictly to the humanitarian mandate, concentrate purely on needs, steer clear of controversial social and political issues, and above all carry out effective humanitarian operations. Finally, it is important to show sensitivity to Islamic cultures in general and their diversity in particular. Therefore, it is essential to conduct a detailed analysis of local environments, to have well-integrated local partners, and to establish contact with all segments of society.

Afterwards, Caroline Abu-Sada (MSF) stressed that the quality of medical care has been a key factor in achieving acceptance by local populations. Khalid Roy (Islamic Relief Worldwide) stated that resentment, mistrust and suspicion towards Western NGOs in the Muslim world can also be linked to the perception that these organisations are often seen as multinational corporations. He agreed with Abu-Sada that it is critical to establish local trust. In this context, he similarly stressed the importance of transparency, personal local contacts, and the need to meet local needs. Finally, Samuel Schubert (Webster University Vienna) emphasised as well that political and military manifestations of “Western imperialism” are generally regarded as problematic in the Muslim world, while international organisations are suspected of being associated with this imperialism. In this context,

he argued that the humanitarian principles, international law, and human rights are ultimately Western conducts, which are often also critically perceived as such.

### **Panel 3b) Gender in Emergencies: Why Gender Matters – Empowering Women and Girls as a Key Strategy Towards Ending Poverty and Conflict**

Considering humanitarian action throughout a gender sensitive lens was subject of this panel, moderated by Petra Ramsauer (author and journalist) and discussed among Andrew Collodel (HelpAge International), Christine South (IFRC), Christina Stummer (Austrian Development Agency) and Richard Walker (MSF).

In her keynote speech Barbara Jackson (CARE) underlined that gender is not only about women, but also about understanding gender relations and its dynamics within different cultural contexts. Therefore, development and humanitarian responses have to interact in order to share the respective knowledge. It is known that disasters have different impacts on women and men as women are (usually) more vulnerable victims and often take over responsibilities for those left behind. As a result, gender issues cannot be reduced to gender coordinators, managers or other particular special advisors but need to be mainstreamed in a holistic approach. In this regard, Jackson stressed, in particular, the necessity to implement gender policies within organisations active in the humanitarian field in order to promote a gender-based humanitarian response. The fact that organisational and project based gender policies carry the risk of evoking local conflicts underscores, according to the panelists, the need for further engagement and awareness in this matter.

### **Conclusion**

The First Humanitarian Congress in Vienna has been a good opportunity for discussions and exchanges between politicians, practitioners, and researchers in the field of humanitarian action. The Congress offered a well-balanced composition of informative keynote lectures, multifaceted panel discussions, and engaged debates. Besides the reflection on Austria’s position towards humanitarian aid, crucial crosscutting themes have been discussed in a fruitful manner including issues such as civil-military cooperation, impacts and challenges of new actors, gender sensitivity, and linkages between humanitarian and development aid. Debates on past experiences and current failures as exemplified by the conflict and famine at the Horn of Africa generated new perspectives and underlined the continuing importance of the humanitarian principles. ■

## Our World. Your Move.

### Einblicke in die Verhandlungen bei der 31. Internationalen Konferenz vom Roten Kreuz und Roten Halbmond, Genf, 28. November – 1. Dezember 2011

Stefanie Haumer\*

Vom 28. November bis zum 1. Dezember 2011 tagte das höchste Gremium der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung in Genf. Etwa 1.800 Delegierte der 187 anerkannten Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften, der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften (Föderation), des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) sowie der 194 Vertragsstaaten der Genfer Abkommen kamen zur 31. Internationalen Konferenz vom Roten Kreuz und Roten Halbmond zusammen.<sup>1</sup> Zahlreiche andere humanitäre Organisationen und die Vereinten Nationen nahmen an der Konferenz als Beobachter teil.

Neben Beiträgen im Plenum und der Arbeit in Kommissionen wurden Workshops und Side Events zu verschiedenen humanitär-völkerrechtlich relevanten Einzelthemen angeboten; dazu gehörten beispielsweise Themen mit Blick auf die Rechte von Kindern oder auf neue Technologien, zum Kopenhagen Prozess (Umgang mit Gefangenen in internationalen Militäroperationen), zur Internationalen Ermittlungskommission, zu bewaffneten nicht-staatlichen Akteuren oder speziell zu privaten Militär- und Sicherheitsunternehmen.

Resolutionen, die auf der – in der Regel – alle vier Jahre tagenden Internationalen Konferenz verabschiedet werden, richten sich sowohl an die Komponenten der Bewegung als auch die Vertragsstaaten der Genfer Abkommen. Auf der 31. Internationalen Konferenz wurden neun Resolutionen im Konsens verabschiedet.<sup>2</sup> Diskutiert wurden Resolutionsentwürfe der Föderation zu den Themen Migration, Rolle der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften als Nationale Hilfsgesellschaft, Regelungen auf dem Gebiet des Katastrophenschutzes und zum Thema Gesundheit. Auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts behandelten die Delegierten insbesondere die – vom IKRK vorbereiteten – Themen „Health Care in Danger: Respecting and Protecting Health Care“ sowie „Strengthening legal protection for victims of armed conflicts“. Zudem wurde ein vierjähriger Aktionsplan zur Umsetzung humanitären Völkerrechts entworfen. Unter Vorsitz der brasilianischen Botschafterin bei der UNO in Genf, Maria Nazareth Farani Azevêdo, wurde im Redaktionsausschuss nach Perspektiven für einige der gegenwärtig dringendsten humanitären Herausforde-

rungen gesucht. Meinungsverschiedenheiten waren dabei an verschiedenen Stellen zu überwinden.

In der Resolution „Strengthening legal protection for victims of armed conflicts“ (Resolution 1) wird auf die Untersuchung des IKRK zum Zustand des humanitären Völkerrechts aus dem Jahr 2010 Bezug genommen. In dieser Studie kommt das IKRK zu dem Ergebnis, dass das humanitäre Völkerrecht im Ganzen einen passenden Rahmen bietet, der das Verhalten der Konfliktparteien in Situationen eines bewaffneten Konflikts regelt. Es seien gegenwärtig weniger die Regeln an sich, als vielmehr die Einhaltung dieser Regeln durch die betreffenden Akteure, die einer Verbesserung bedürfe. Gleichwohl sollte das geltende Recht aus Sicht des IKRK in vier Bereichen weiterentwickelt werden. Diese Bereiche betreffen den Schutz von Personen, denen in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten die Freiheit entzogen ist, einen internationalen Mechanismus zur Überprüfung der Einhaltung des humanitären Völkerrechts und Reparationszahlungen an Opfer von Rechtsverletzungen, den Schutz der natürlichen Umwelt sowie den Schutz von Binnenvertriebenen. In der Resolution wird die primäre Rolle von Staaten anerkannt, die diese bei der Entwicklung des humanitären Völkerrechts spielen.

Das IKRK wird in der Resolution (OP 6) aufgefordert, weitere Untersuchungen, Beratungen und Diskussionen in Zusammenarbeit mit den Staaten und, soweit erforderlich, mit anderen relevanten Akteuren, einschließlich internationaler und regionaler Organisationen, fortzusetzen. So sollen Möglichkeiten und Vorschläge aufgezeigt werden, um i) sicherzustellen, dass das humanitäre Völkerrecht handhabbar und wichtig bleibt, um auch denjenigen Personen rechtlichen Schutz zu bieten, denen in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten die Freiheit entzogen ist, und ii) die Wirkungsweise von Mechanismen zur Überprüfung der Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu verbessern und sicherzustellen. Die anderen Komponenten der Bewegung und die Staaten werden darin bestärkt, sich an dieser Arbeit des IKRK zu beteiligen. Nach den Statuten der Bewegung bilden die Nationalen Gesellschaften die Basis und sind eine treibende Kraft der Bewegung (Art. 3 (1)). Sie ver-

breiten das humanitäre Völkerrecht und unterstützen ihre Regierungen bei dessen Verbreitung; hierzu ergreifen sie von sich aus Initiativen. Sie wirken mit ihren Regierungen auch zusammen, um das humanitäre Völkerrecht durchzusetzen und den Schutz der von den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen anerkannten Schutzzeichen zu gewährleisten (Art. 3 (2)). Das Mandat der Nationalen Gesellschaften umfasst mithin ausdrücklich, in direkter Zusammenarbeit mit ihrer jeweiligen Regierung, das humanitäre Völkerrecht durchzusetzen. Hierzu gehört logischerweise auch zu überprüfen, wie es um die Einhaltung des humanitären Völkerrechts bestellt ist bzw. die Einhaltung sowie ihre Überprüfung sicherzustellen und evtl. zu verbessern. Das Deutsche Rote Kreuz untersucht daher kontinuierlich die Umsetzung und Einhaltung humanitär-völkerrechtlicher Regeln seitens der deutschen Regierung. Die hierzu erstellten Berichte werden sowohl dem Nationalen Deutschen Komitee zum humanitären Völkerrecht als auch dem IKRK Advisory Service vorgelegt. Die Nationalen Gesellschaften beteiligen sich mithin nicht lediglich an der Arbeit des IKRK, sondern erfüllen ihr eigenes Mandat, wenn sie untersuchen und mit verschiedenen relevanten Akteuren darüber beraten und diskutieren, ob das humanitäre Völkerrecht eingehalten wird bzw. wie es handhabbar und bedeutungsvoll bleibt, um den rechtlichen Rahmen für den Schutz bestimmter Personengruppen zu gewährleisten.

Der zweite Resolutionsentwurf des IKRK, der von 49 Nationalen Gesellschaften, u. a. vom Deutschen Roten Kreuz, unterstützt wurde, behandelte das Thema „Health Care in Danger: Respecting and Protecting Health Care“ (Resolution 5). Die Resolution zielt darauf ab, eine Sensibilisierung für dieses Thema zu erreichen und die Bereitschaft der Konferenzteilnehmer zu erhöhen, sich mit

\* Dr. Stefanie Haumer ist Referentin im Team Internationales Recht/ Internationale Gremien im Generalsekretariat des Deutschen Roten Kreuzes, Berlin. Sie nahm als Mitglied der Delegation des DRK an der 31. Internationalen Konferenz teil.

<sup>1</sup> Zu den offiziellen Dokumenten und weiteren Informationen siehe [www.rcrcconference.org](http://www.rcrcconference.org).

<sup>2</sup> Siehe <http://www.rcrcconference.org/en/resolutions.html>.



den ernsthaften und schwerwiegenden humanitären Auswirkungen zu befassen, die sich aus Gewalttaten gegen Verwundete und Kranke ergeben oder gegen in humanitären Operationen tätiges Personal oder gegen dessen Ausstattung, einschließlich medizinischer Transporte.

Die Konferenzteilnehmer konnten sich nicht darauf einigen, den im Entwurf der Resolution enthaltenen Begriff der sogenannten „other situations of violence“ im Resolutionstext zu verwenden. Denn es ist nicht geklärt, was von diesem Ausdruck umfasst sein soll und welche Konsequenzen dies für wen hat. Während das humanitäre Völkerrecht in bewaffneten Konflikten Anwendung findet, in denen sowohl das IKRK als auch die Nationale Gesellschaft des betreffenden Staates ein ausdrückliches Mandat zur Hilfeleistung haben, wird in sog. *other situations of violence* die Gewaltschwelle, bei deren Erreichen eine Lage als bewaffneter Konflikt einzuordnen ist, nicht überschritten. In diesen Situationen gelten insbesondere das nationale Polizei- und Ordnungsrecht, das Strafrecht und die Menschenrechte. Die 31. Internationale Konferenz ruft in der Resolution ausdrücklich in Erinnerung, dass das IKRK gemäß Art. 5 der Statuten der Bewegung hauptsächlich in bewaffneten Konflikten und oftmals gemeinsam mit den jeweiligen Nationalen Gesellschaften operiert, und berücksichtigt, dass das IKRK die Initiative zu humanitären Aktionen in Situationen der Gewalt, wie sie in den Statuten festgelegt werden<sup>3</sup>, nach einer Einzelfallentscheidung und nur mit der vollen Kenntnis und Einwilligung des betroffenen Staates ergreifen kann.<sup>4</sup>

Eine im Juli 2011 veröffentlichte 16-Länder Studie des IKRK zum Thema „Health Care in Danger“ wurde von der 31. Internationalen Konferenz zur Kenntnis genommen (PP 12); eine darüber hinaus gehende positive Anerkennung dieser Studie war nicht konsensfähig. Das DRK dankte dem IKRK allerdings im Plenum und hob die Wichtigkeit dieser Untersuchung hervor, die anhand von 655 konkreten Beispielen einen hervorragenden Überblick über den Charakter und das Schema von Gewalttaten bietet, welche die Dienste der Gesundheitsfürsorge vor Ort in Krisengebieten beeinträchtigen. In der Studie wird dargelegt, dass ein einziger gewaltsamer Vorfall gegen medizinisches Personal oder dessen Ausstattung oftmals Auswirkungen auf hunderte oder sogar tausende hilfsbedürftige Personen hat. Die Unterstützung der

vor Ort in der Hilfeleistung tätigen Mitarbeiter ist daher von höchster Bedeutung.

Die dritte vom IKRK vorbereitete Resolution (Resolution 2) betraf einen vierjährigen Aktionsplan zur Umsetzung des humanitären Völkerrechts. Dieser unterteilt sich in fünf Zielvorgaben. Das erste Ziel betrifft den verbesserten Zugang der Zivilbevölkerung zu humanitärer Hilfeleistung in bewaffneten Konflikten. Die Staaten verpflichten sich dazu, in Übereinstimmung mit dem humanitären Völkerrecht einen gefahrlosen, schnellen und ungehinderten Zugang unparteilicher humanitärer Hilfe für die bedürftige Zivilbevölkerung zu gestatten und zu ermöglichen sowie Personal und Objekte, die in humanitären Operationen eingesetzt werden, zu achten und zu schützen. Umfasst werden insbesondere auch der Abbau administrativer Hindernisse, die einer zügigen Hilfeleistung im Wege stehen, der Aufbau und die Aufrechterhaltung eines förderlichen Dialogs zwischen den Akteuren sowie die Um- und Durchsetzung von völkerrechtlichen Verpflichtungen. Im Rahmen der zweiten Zielsetzung wird der besondere Schutz bestimmter Personengruppen, insbesondere von Kindern, Frauen und Menschen mit Behinderung, hervorgehoben. Im Bereich des Schutzes von Kindern geht diese Resolution ein auf die Verhinderung der Rekrutierung von Kindern in die Streitkräfte oder in bewaffnete Gruppen sowie auf die Ratifikation und die nationale Um- und Durchsetzung des diesbezüglich einschlägigen Völkerrechts. Weitere Aspekte betreffen den Schutz der Ausbildung in bewaffneten Konflikten, die Rehabilitierung von Kindern, die sich bewaffneten Gruppen angeschlossen haben, und das Jugendstrafrecht. Nachdem die Ziele eines verbesserten Schutzes von Journalisten und die Rolle der Medien mit Blick auf das humanitäre Völkerrecht sowie einer Verbesserung der Eingliederung humanitär-völkerrechtlicher Regelungen in nationales Recht und der Verfolgung schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht festgelegt wurden, geht die 31. Internationale Konferenz in der Resolution 2 schließlich auf den Waffenhandel ein. Der Wortlaut dieses Teils der Resolution wurde von einigen staatlichen Delegationen stark abgeschwächt. Insbesondere wollten sich die betreffenden Staaten nicht dazu verpflichten, aktiv an der im Juli 2012 stattfindenden UN Konferenz zum Arms Trade Treaty (ATT) teilzunehmen. Diese Konferenz soll ein rechtlich bindendes Instrument erarbeiten, das die

höchsten gemeinsam möglichen Standards für den Handel mit konventionellen Waffen festlegt. Hierauf hatten sich die Staaten bereits in einer nicht-bindenden Resolution der UN-Generalversammlung geeinigt.<sup>5</sup> Außerdem ließen sich die angesprochenen staatlichen Delegationen nicht auf eine Formulierung ein, mit der das IKRK und Nationale Gesellschaften sie – direkt – dazu aufriefen, einen starken und umfassenden ATT anzunehmen, der effektive Kriterien enthält, sodass Waffen nicht in die Hände derjenigen fallen, die im Verdacht stehen, diese einzusetzen und damit Verletzungen des humanitären Völkerrechts zu begehen. Grund hierfür waren Bedenken der Staaten, dass sie sich mit der Resolution bereits auf ein bestimmtes Ergebnis in einem anderen Verhandlungsprozess hätten festlegen lassen. In Kenntnis der einschlägigen Arbeiten im UN-Kontext rufen die Komponenten der Bewegung nunmehr allgemein zu einer effektiven Kontrolle des Waffenhandels auf. Schließlich besteht auf der Internationalen Konferenz für Staaten und Nationale Gesellschaften die Möglichkeit, Selbstverpflichtungserklärungen zu bestimmten Themen oder Vorhaben abzugeben, die bis zur nächsten Internationalen Konferenz zu erfüllen sind.<sup>6</sup> Über den erzielten Fortschritt ist nach zwei und nach vier Jahren Bericht zu erstatten. Beispielsweise haben sich die EU und die europäischen Nationalen Gesellschaften dazu verpflichtet, sich aktiv in einen Informationsaustausch einzubringen im Hinblick auf die Verhandlung zu einem starken und robusten Waffenhandelsvertrages im Jahr 2012, um zu verhindern, dass konventionelle Waffen verwendet und damit Verletzungen des humanitären Völkerrechts begangen werden. ■

<sup>3</sup> In der Präambel der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbevægung wird der Begriff „sonstige Notlagen“ („other emergencies“) verwendet.

<sup>4</sup> Freie Übersetzung der Verfasserin des PP 6: „The 31st International Conference of the Red Cross and Red Crescent“ „recalling that in accordance with Article 5 of the Statutes of the Movement the ICRC operates mainly in armed conflicts and often together with National Societies, and bearing in mind that it may take any humanitarian initiative in situations of violence as prescribed in the Statutes on a case by case basis and acts only with the full knowledge and consent of the State concerned, in accordance with its roles and responsibilities prescribed in such Statutes.“

<sup>5</sup> Siehe UN GA Res. 64/48, para. 4.

<sup>6</sup> Siehe <http://www.icrc.org/pledges>.

## Jörg Föh, Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus nach dem 11. September 2001. Auswirkungen auf das Völkerrecht und die Organisation der Vereinten Nationen, Duncker & Humblot, Berlin 2011, 534 Seiten, € 94

Sven Peterke\*

Ob und inwieweit die aufgrund des 11. September 2001 ergriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus das Völkerrecht verändert haben, ist unvermindert Gegenstand zahlreicher Kontroversen. Heerscharen von Doktoranden haben sich ihm gewidmet und hierdurch eine regelrechte Publikationsflut auf dem akademischen Büchermarkt ausgelöst. Es sei bereits eingangs festgehalten, dass in diesem Segment Jörg Föhs Dissertationsschrift in qualitativer und quantitativer Hinsicht hervorsticht. Dem Verfasser gelingt es nämlich, die vielfältigen und komplexen Auswirkungen der internationalen Terrorismusbekämpfung auf das Gefüge der Vereinten Nationen systematisch darzustellen und die von ihren Organen betriebenen Politiken transparent zu machen. Dabei verliert er nicht den Blick auf die grundlegenden völkerrechtlichen und rechtspolitischen Zusammenhänge und Fragestellungen. Es nimmt daher kein Wunder, dass Föhs Arbeit mit 534 Seiten den Umfang einer Habilitationsschrift aufweist – und meines Erachtens wohl als solche auch hätte eingereicht werden können.

Um ein derart umfassendes und dezidiertes Forschungsergebnis präsentieren zu können, bedarf es nicht nur Zeit, Hingabe und der Beherrschung des wissenschaftlichen Handwerks, sondern auch des Zugangs zu Informationsquellen, die grundsätzlich dem gemeinen Publikum verschlossen bleiben. Tatsächlich hat Föh, akademischer Ziehsohn des Kieler Walther-Schücking-Instituts für internationales Recht, über knapp fünf Jahre hinweg seine Dissertationsstudien beharrlich voran getrieben, und zwar nachdem er bereits in den Jahren 2001 bis 2005 als wissenschaftlicher Mitarbeiter der Bucerius Law School tätig war. Als Referendar am Sitz der Ständigen Vertretung Deutschlands bei den Vereinten Nationen (VN) im Jahre 2004 und als Praktikant beim VN-Sekretariat zum Weltgipfel im Herbst 2005 gelang es ihm, sich detaillierte Kenntnisse über die Abläufe und Interna dieser Foren zuzulegen.

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile, die aus jeweils drei Kapiteln bestehen.

Teil I („Der internationale Terrorismus und die Vereinten Nationen“) kommt dabei die Funktion zu, den Leser mit den konzeptionellen Grundlagen der Untersuchung vertraut zu machen und sie auf ein hinreichend solides theoretisches Fundament zu stellen. Auf knapp 70 Seiten werden das Phänomen

des Terrorismus (Kapitel 1), das System der Vereinten Nationen (Kapitel 2) und die Wahrnehmung des Mandats zur Terrorismusbekämpfung durch die Weltorganisation (Kapitel 3) lobenswert bündig abgehandelt. Föh hat sich nicht dazu verleiten lassen, sich bereits eingangs am Begriff des Terrorismus „die Zähne auszubeißen“, sondern vertraut der historischen Vorgehensweise. Dabei grenzt er Terrorismus vom Staatsterror und staatlich gefördertem Terrorismus ab. Auf diese Weise gelangt er zum Thema „Al-Qaida und der ‚globale Terrorismus‘ der Gegenwart“ (Seite 50 ff.). Er schließt sich denjenigen Autoren an, die es aufgrund des (scheinbar) undifferenzierten und rein destruktiven Vorgehens dieser Terrororganisation gegen die westliche Zivilisation für gerechtfertigt halten, von einem „neuen Terrorismus“ zu sprechen (Seite 51). Diese Auffassung muss man nicht teilen, da sich konzeptionell an der terroristischen Kommunikationsstrategie wenig geändert hat, gleichwohl kaum noch Selbstbeschränkungen bei der Opferausswahl gegeben sein mögen.<sup>1</sup> Letztlich dient diese Diskussion aber lediglich als Überleitung auf den nach dem 11. September 2001 ausgerufenen globalen und zeitlich unbeschränkten Anti-Terrorkrieg, dessen Auswirkungen in den Folgeteilen 2 und 3 analysiert werden.

Die einführende Darstellung des Systems der Vereinten Nationen orientiert sich zunächst am herkömmlichen Schema „Hauptorgane-Nebenorgane-Programme und Fonds sowie andere Einrichtungen und weitere Mitglieder der VN-Familie“. Da dieses Kapitel jedoch die Aufgaben und Befugnisse der jeweiligen Organe und Einrichtungen der VN auf dem Gebiet der Terrorismusbekämpfung in den Fokus nimmt, geschieht dies unter einer speziellen Analyseperspektive, so dass lehrbuchartige Erläuterungen weitestgehend vermieden werden. Der Leser wird vielmehr damit vertraut gemacht, welche Gremien innerhalb des „Organisationsdickichts VN“ zum spezifischen Zweck der Terrorismusbekämpfung vor und nach „9/11“ geschaffen wurden, um die Arbeit des Sicherheitsrats, der Generalversammlung und des Generalsekretärs zu unterstützen. Nach kurzen Ausführungen über „Finanzierung und Haushaltsverfahren“ (Seite 78 ff.) werden diese ersten Einblicke im Kapitel 3 über „Wahrnehmung des Mandats zur Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen“

vertieft und sich in historischer Perspektive mit den Reaktionen der internationalen Gemeinschaft auf Terrorakte befasst. Im Zentrum stehen dabei die von den VN-Hauptorganen ergriffenen Maßnahmen. Die Konsequenzen des 11. September 2001 analysierend, wirft Föh als eine zentrale Frage seiner Untersuchung auf, „ob die Aktivitäten hinreichend aufeinander abgestimmt sind und die gebotene Wirkung entfalten“ (Seite 105). Während der Verfasser kein Anti-Terrorismus-Konzept „aus einer Hand“ zu konstatieren vermag, erkennt er aber die Herausbildung eines „allgemeinen Anti-Terrorismus-Völkerrechts“, welches jedoch noch lückenhaft und durch Verabschiedung des Umfassenden Übereinkommens über den internationalen Terrorismus zu konsolidieren sei (Seite 110).

Mit dieser Feststellung sind die Weichen gestellt für das knapp 220 Seiten starke Herzstück im 2. Teil der Dissertationsschrift: nämlich der „Bewertung der Praxis des Sicherheitsrats im ‚Anti-Terrorkrieg‘ nach dem 11. September 2001“. Zu Recht weist Föh darauf hin, dass dessen Auswirkungen auf das institutionelle Gleichgewicht innerhalb der VN noch wenig erfasst seien (Seite 111).

Kapitel 4 dient zunächst der Absteckung des Hintergrunds und der Parameter der weiteren Untersuchung, wobei „Neue Friktionen in der internationalen Ordnung“, wie zum Beispiel die Privatisierung und Kommerzialisierung der Gewalt, die den Reziprozitätsgedanken des Rechts der bewaffneten Konflikte aushöhlt, sowie einige konzeptionelle Herausforderungen, insbesondere die Notwendigkeit eines Ausgleichs zwischen dem Schutz der Menschenrechte und der Wahrung der internationalen Sicherheit, thematisiert werden (Seite 114 ff.). Da dem Verfasser als Untersuchungsgegenstand im Wesentlichen die Resolutionen des Sicherheitsrats dienen, wird deren Bindungswirkung und rechtliche Gebundenheit an völkerrechtliche Prinzipien und Normen analysiert. Sorgfältig wird herausgearbeitet, dass auch der Sicherheitsrat nicht über dem Recht steht, sondern

\* Dr. iur. Sven Peterke M.A. ist Professor am Centro de Ciências Jurídicas der Universidade Federal da Paraíba (UFPB), Brasilien. Kontakt: speterke@yahoo.de.

<sup>1</sup> Vgl. P. Waldmann, Terrorismus. Provokation der Macht, 2. Aufl., Hamburg 2005, S. 32.

verpflichtet ist, die Charta-Grundsätze sowie andere allgemeine Rechtsgrundsätze, wie zum Beispiel das Willkürverbot und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, zu achten. Föh zeigt in diesem Zusammenhang auf, dass zwischen den VN-Hauptorganen seines Erachtens eine Art Kompetenz- und Funktionsteilung besteht, in deren Rahmen dem Sicherheitsrat primär eine Exekutiv-, der Generalversammlung eine Legislativ- und dem Internationalen Gerichtshof (IGH) eine Judikativfunktion zukämen (Seite 139). Mit dieser Feststellung wird die Diskussion der Kontrolle und der Folgen kompetenz- und rechtswidrigen Handelns des Sicherheitsrates begonnen.

Kapitel 5 (Seite 144 ff.) analysiert präzise, ob und inwieweit der Sicherheitsrat im Rahmen der Terrorismusbekämpfung seine Kompetenzen überschritten und geltendes Völkerrecht verletzt hat. Das Ergebnis der Untersuchung resümiert Föh eingangs mittels der Feststellung (Seite 144), dass „der SR [Sicherheitsrat] seine Handlungen in alle drei Funktionsbereiche der öffentlichen Gewalt, also von der Exekutive über die Legislative bis hin zur Judikative ausgedehnt hat (...). Damit haben zum einen das Ausmaß und der Grad, in denen der SR in Bereiche staatlicher Souveränität eindringt, eine neue Dimension erreicht. Zum anderen hat der SR nun praktisch unmittelbar in die Freiheitssphäre des Einzelnen eingegriffen. Zwar sind formal noch Staaten ‚zwischen geschaltet‘. Mangels Umsetzungsspielräumen entfalten die Maßnahmen des SR aber Auswirkungen, die einem Durchgriff gleichkommen und somit einen supra-nationalen Charakter aufweisen, der in der Charta nicht angelegt ist. Dies wirft erhebliche rechtliche und legitimatorische Probleme auf.“

Deren Darstellung gelingt dem Verfasser sodann in vorzüglicher Weise. Lediglich eingangs des Teils über „Exekutive Maßnahmen des Sicherheitsrates“ trifft er die problematische Feststellung, dass die „tatsächlichen Reaktionen insbesondere auf das Terrornetzwerk von Al-Qaida eine Reihe schwerwiegender Probleme aufgeworfen [haben]. Implizit ist hierdurch der Kreis der Völkerrechtssubjekte um terroristische Organisationen erweitert und die traditionelle völkerrechtliche Abgrenzung zwischen Krieg [bewaffneten Konflikt] und Kriminalität bzw. zwischen Anwendung des humanitären Völkerrechts und den Bürgerrechten verwischt worden“ (Seite 144). Ob diese – möglicherweise nur vorübergehende – Faktizität zu einer Änderung des völkerrechtlichen Status von Terrororganisationen geführt hat, bezweifelt er dann selbst, ohne jedoch wirklich eine Antwort zu geben. Vielmehr setzt sich Föh bei der nachfolgenden Diskussion über

die vermeintliche Fortentwicklung der Anwendungsvoraussetzungen des Selbstverteidigungsrechts sowie im Abschnitt „Selbstverteidigung gegen nicht-staatliche Terroristen“ (Seite 181 ff.) ausschließlich mit Gefahrenlagen auseinander, in denen die Berufung auf dieses völkerrechtliche Institut statthaft ist. Angesichts der Boden- und der Fruchtlosigkeit des Meinungsstreites über Völkerrechtssubjektivität hat der Verfasser aber letztlich wohl daran getan, nicht auch noch dieses „Fass zu öffnen“. Zutreffend zeichnet er eine Tendenz zur Aufweichung der Zurechnungskriterien für bewaffnete Angriffe nach und belegt, dass die „Bush-Doktrin“ (präemptive Selbstverteidigung) dagegen bislang nicht durch das Völkerrecht gedeckt ist. Als Beispiele für den Versuch der Aufweichung menschenrechtlicher und humanitär-völkerrechtlicher Kategorien im Rahmen des „Anti-Terror-Krieges“ wird auf die Guantánamo-Gefangenen und die zu ihrer Aburteilung schließlich eingesetzten Militärkommissionen sowie auf das Problem der Privatisierung des Krieges durch staatliche Kontrahierung von Militärfirmen eingegangen. Als besonders gelungen darf sodann die Analyse des durch den Sicherheitsrat nach dem 11. September 2001 massiv ausgebauten Sanktionsregimes gegen Individuen betrachtet werden (Seite 203 ff.). Anknüpfend an das „1267-Sanktionsregime“ (bezogen auf dessen Anfangsjahre 1999-2002), „das sich um den gesamten Globus legt und in dem sich mangels substanzieller Überprüfung im Prinzip jedermann fangen kann“ (Seite 209), wird nachvollzogen, wie Zug um Zug durch kleine Reformen versucht wurde, jene menschenrechtlichen Bedenken zu zerstreuen, die bis heute nicht vollständig ausgeräumt werden konnten. Dennoch weist Föh zu Recht auf einen Prozess der „Herausbildung eines allgemeinen (Sanktions-)Verwaltungsverfahrensrechts“ hin (Seite 233). Mit dieser Erkenntnis begnügt er sich jedoch nicht, sondern diskutiert auch, ob und inwiefern der Sicherheitsrat sein Sanktionsregime durch Einführung eines institutionellen Überprüfungsmechanismus vom Vorwurf der Völkerrechtswidrigkeit befreien könnte (Seite 259 ff.). Betreffend (quasi-)legislativer Maßnahmen des Sicherheitsrats zeichnet der Verfasser die von Resolution 1373 (2001) eingeleitete Entwicklung nach. Eine zu entsprechender Rechtsetzungstätigkeit ermächtigende Rechtsgrundlage vermag er aber weder vermittelt einer am klassischen Kanon orientierten Auslegung noch vermittelt dynamisch-evolutionärer Auslegung aufzuspüren. Daher schließt er sich Christian Tomuschats Warnung vor einer weiteren Aushöhlung des Prinzips der souveränen Gleichheit der Staaten im Völkerrecht an.

Dies gelte insbesondere dann, „wenn eine kleine Minderheit der großen Mehrheit der Staaten allgemeine Verpflichtungen auferlegt und sich selbst faktisch von der Geltung ausnehmen kann“ (Seite 290).

Seit Anfang der 1990er Jahre hat der Sicherheitsrat auch (quasi-)judikative Maßnahmen ergriffen. Beispielsweise hat er per Resolution Auslieferungsanordnungen getroffen, Entschädigungskommissionen und sogar Internationale Strafgerichtshöfe als Nebenorgane eingesetzt. Hierdurch hat er oftmals in die Kompetenzbereiche des IGH und der VN-Generalversammlung eingegriffen. Besonderes Augenmerk lenkt Föh auf den durch SR-Resolution 1535 (2004) eingerichteten Ausschuss zur Bekämpfung des Terrorismus mit seinem Exekutivdirektorium. Als Parallel-Sekretariat sei er „praktisch zur ‚Organisation in der Organisation‘“ geworden, aber „der Generalversammlung als Forum der allgemeinen VN-Mitgliedschaft entzogen“ (Seite 304). Tatsächlich gelingt es dem Verfasser durch präzise Untersuchung, diese Feststellung zu rechtfertigen. Zugleich wird herausgearbeitet, dass sich der Sicherheitsrat hierdurch „über die haushaltsrechtlichen Prärogativen der Generalversammlung hinweggesetzt und ihr den politischen Gestaltungsspielraum genommen“ hat (Seite 316). Es bleibt sodann die Erkenntnis: „Da es kein („Verfassungs“-) Gericht für Streitigkeiten zwischen VN-Organen gibt, das die Rechtswidrigkeit und gegebenenfalls Unwirksamkeit eines Aktes feststellen kann, der Akt aber auch nicht mit einem derart schweren und offenkundigen Fehler behaftet ist, dass er als schlicht inexistent zu bewerten wäre, ist und bleibt er gleichwohl wirksam“ (Seite 320).

Indem Föh kurz Alternativen zum derzeitigen organisatorischen *status quo* skizziert, gelangt er schließlich zum dritten Teil seiner Untersuchung, der „Reform und Anti-Terrorismus-Strategie der Vereinten Nationen“. Der bereits mit umfassendem Wissen über die Auswirkungen der Anti-Terrorismus-Maßnahmen des Sicherheitsrates auf das Völkerrecht und die Vereinten Nationen ausgestattete Leser hält zunächst nach der Lektüre von 328 Seiten inne, denn grundsätzlich hat der Verfasser bereits sein wesentliches Erkenntnisversprechen erfüllt. Föhs Erkenntnisinteressen reichen aber über die Verschiebungen und Verletzungen innerhalb des VN-Gefüges und der internationalen Ordnung, die durch die Anti-Terrorismusmaßnahmen bewirkt wurden, hinaus. Ihn interessiert, wie die Vereinten Nationen zukünftig „den schwierigen Spagat zwischen mehr Demokratie und gleichzeitig größerer Effizienz“ zustande bringen könnten (Seite 331). Es folgt eine äußerst lesenswerte Übersicht

über die Reformalternativen und -prozesse. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Sicherheitsrat. Wie schon in den vorherigen Kapiteln werden hier implizit die weit-sichtigen Vorarbeiten und Initiativen des ehemaligen VN-Generalsekretärs Kofi Annan gewürdigt. Tatsächlich scheint Föh's Analyse durchaus auch zur Bewertung der Leistungen dieses bedeutenden Afrikaners dienlich, der schließlich im persönlichen Umfeld spüren musste, was es heißt, bei den USA in Missgunst zu geraten. Deutlich wird, dass Annan die vom Sicherheitsrat auf praktischer Ebene vollzogenen „Reformen“ als Unterminierung der Handlungsfähigkeit des VN-Generalsekretärs wahrnahm und nicht einfach stillschweigend hinnehmen wollte. Tatsächlich scheint die durch den 11. September 2001 bewirkte „Schockstarre“ die Generalversammlung weitaus länger als den Generalsekretär im Griff gehabt zu haben und ging sodann in eine Paralyse aufgrund von Rückbesinnung auf nationale Interessen über. Mangels Fähigkeit zum Konsens beraubten sich die „einfachen“ VN-Mitglieder ihrer eigenen Gestaltungsmittel. Angesichts des Befundes, dass der Sicherheitsrat „in der ‚post 9/11‘-Ära kaum wirklich konsequent als prinzipiengeleiteter und unparteiischer Treuhänder der internationalen Gemeinschaft gehandelt“ hat (Seite 390), betont und analysiert Föh schließlich die Notwendigkeit seiner Kontrolle auf der Basis einer klareren Rechtsgrundlage zur Terrorismusbekämpfung (Seite 369 ff.).

Der Blick des Verfassers richtet sich in diesem Zusammenhang auf das „Umfassende Übereinkommen über den internationalen Terrorismus“, das bereits seit mehr als zehn Jahren verhandelt wird, sowie auf die Debatte über die Problematik der Definition

dieses Phänomens. Die verschiedenen Streitpunkte, die vor allem zu Friktionen zwischen den arabischen und westlichen Staaten führen, werden ebenso sauber herausgearbeitet und bewertet wie die noch offenen Fragen im Hinblick auf das Verhältnis des Übereinkommens *in statu nascendi* zu anderen Anti-Terrorismus-Abkommen sowie zum humanitären Völkerrecht und zum Völkerstrafrecht. Obgleich durchaus als Grundlagenwerke anzusehende Publikationen wie zum Beispiel die von Ben Sauls „Defining Terrorism in International Law“ (Oxford University Press, 2006) nicht berücksichtigt wurden, unterbreitet Föh schließlich vor dem Hintergrund der Analyse der Elemente des Terrorismustatbestands einen überzeugenden Definitionsvorschlag (Seite 431 ff.). Ihm kommt vor allem die Funktion zu aufzuzeigen, dass eine Einigung über die verschiedenen Streitpunkte keine schiere Utopie ist, sondern die Grundsteine hierzu bereits gelegt wurden.

Im letzten und neunten Kapitel wird die weltweite Strategie der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Terrorismus vom September 2006 unter die Lupe genommen (Seite 443 ff.). Mit ihr versuchten der Generalsekretär und die Generalversammlung wieder das „Heft des Handelns“ an sich zu reißen. Föh beschreibt die teils überzogenen Erwartungen und Umsetzungsdefizite ebenso wie die bislang erzielten Fortschritte. Sein Fazit ist, dass die Generalversammlung mit diesem „Meilenstein“ (Seite 488) an den Sicherheitsrat verlorenes Terrain zurückgewinnen konnte und es somit neuerlich zu einer Verschiebung der Gewichte im Gefüge der Vereinten Nationen gekommen ist. Dem primär militärischen Ansatz sei ein ganzheitlicher zur Seite ge-

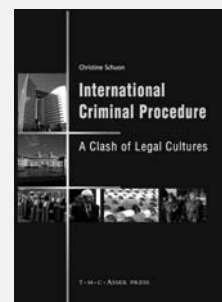
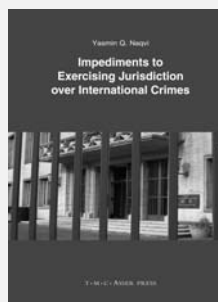
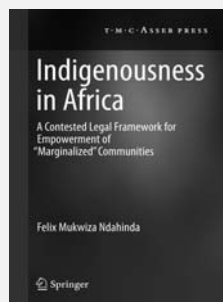
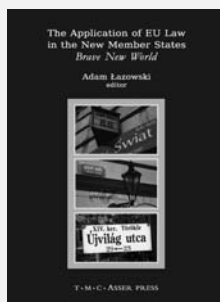
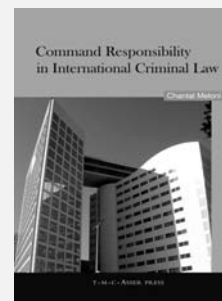
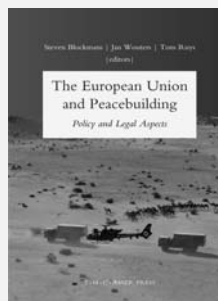
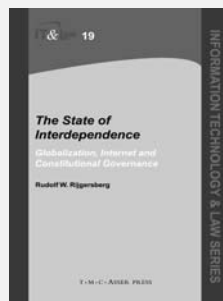
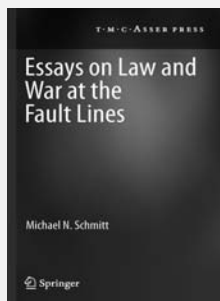
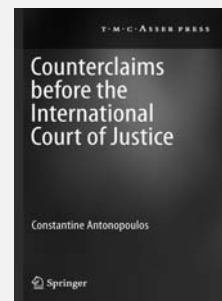
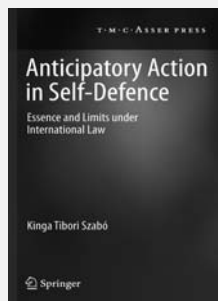
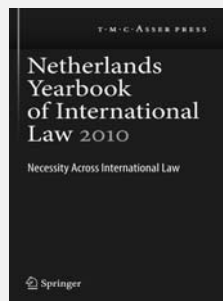
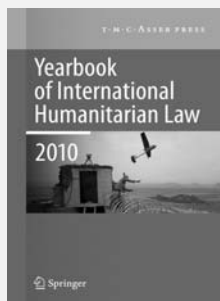
stellt worden, der gerade auch auf zivilen, präventiven Aktivitäten beruhe: Die Strategie habe „die Aufgabe der Terrorismusbekämpfung vom Sicherheitsrat zurück in die Mitte der Organisation geholt und zugleich auf eine auch inhaltlich breitere Grundlage gestellt“ (Seite 488). Der Verfasser gibt sich abschließend nicht die Blöße, den Bedarf nach einer wirkungsvollen zentralen Einheit im Bereich der Terrorismusbekämpfung unerwähnt zu lassen und analysiert auch die Möglichkeit der Schaffung einer solchen „Ankerinstitution“. Im Schlussteil werden die Ergebnisse der gesamten Untersuchung anschaulich zusammengefasst.

Obwohl Föh nicht in all seinen Einschätzungen gefolgt zu werden braucht, so ist anzuerkennen, dass er vorzügliche Arbeit geleistet hat. Er hat neue Details über die Auswirkungen der nach dem 11. September 2001 ergriffenen Anti-Terrormaßnahmen auf die Vereinten Nationen ans Tageslicht befördert. Zugleich gelingt es ihm, sie anschaulich in einen größeren völkerrechtlichen Kontext zu stellen und den Blick in die Zukunft zu richten, indem Reformperspektiven und Verrechtlichungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, die dem Kampf gegen den Terrorismus seine verlorengegangene Legitimität zurückgeben könnten. Aufgrund des Umfangs der Untersuchung hat Föh übrigens wohl daran getan, sie mit einem Sachwortregister auszustatten, um das gezielte Nachschlagen zu vereinfachen. In der Tat hat das Werk durchaus das Zeug zu einem Nachschlagewerk, und es wäre durchaus begrüßenswert, wenn der Verfasser die kommenden Entwicklungen nicht nur durch einzelne Veröffentlichungen begleiten, sondern nach gegebener Zeit eine aktualisierte Auflage vorlegen würde. ■

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

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

Visit [springer.com/tmcasserpress](http://springer.com/tmcasserpress) for more information.



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



Institut für Friedenssicherungsrecht  
und Humanitäres Völkerrecht



## **Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ (HuV-I)**

### **Call for Papers (2012)**

---

#### **Die Herausgeber und das Redaktionskollegium der Fachzeitschrift**

**„Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ laden Autorinnen und Autoren  
zur Einsendung von geeigneten Texten zur Veröffentlichung für das Jahr 2012 ein.**

Die Fachzeitschrift „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ ist ein einzigartiges Schriftgut im deutschsprachigen Raum, ihre Wirkung reicht jedoch weit über diesen hinaus. Durch englischsprachige Beiträge in jeder Ausgabe hat die Zeitschrift „Humanitäres Völkerrecht“ einen internationalen Status erreicht. So fand sie in Ausarbeitungen der Vereinten Nationen und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz ebenso Berücksichtigung wie in Publikationen in Deutschland, Österreich und der Schweiz.

Ein vorrangiges Ziel der Zeitschrift ist die Verknüpfung von wissenschaftlicher Darstellung und praktischer Nutzbarkeit für die Verbreitung des humanitären Völkerrechts. Sie wendet sich an Juristen, politisch Interessierte und Mitarbeiter humanitärer Hilfsorganisationen.

Schwerpunkte bildeten bisher u.a. der Golfkrieg, der Konflikt um das ehemalige Jugoslawien, Kinderrechte, der Kulturgüterschutz, der 11. September und seine Folgen, der Kaukasus, der Irak-Krieg, der Afghanistan-einsatz, der Libanonkrieg und das Verbot von Streumunition.

- Heft 1/2012: Deadline 9. Januar 2012
- Heft 2/2012: Deadline 31. März 2012
- Heft 3/2012: Deadline 30. Juni 2012
- Heft 4/2012: Deadline 30. September 2012

Beiträge können in deutscher und englischer Sprache eingereicht werden. Ein Beitrag sollte nicht mehr als 6.000 Wörter (ausschließlich Fußnoten) haben und nicht länger als 20 Seiten lang sein. Zudem können Konferenzberichte, Buchbesprechungen (auf Anfrage) sowie Urteilsbesprechungen zum humanitären Völkerrecht mit einem Umfang von 3-5 Seiten eingesandt werden. Weitere Autorenhinweise finden sich auf der Webseite des IFHV unter „Instructions for Authors“. Alle Beiträge werden in einem internen Begutachtungsverfahren durch die Mitglieder des Redaktionskollegiums eingehend geprüft.

#### **Redaktionskollegium**

Ruhr-Universität Bochum

Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV)

<http://www.ruhr-uni-bochum.de/ifhv/6-publications/6-index.html>

E-Mail: [ifhv-publications@rub.de](mailto:ifhv-publications@rub.de), [charlotte.luelf@ruhr-uni-bochum.de](mailto:charlotte.luelf@ruhr-uni-bochum.de)

Chefredaktion: Prof. Dr. Hans-Joachim Heintze und Charlotte Lulf

Weitere Mitglieder:

Prof. Dr. Robin Geiß, LL.M. (NYU)

Ass. Prof. Dr. Robert Heinsch, LL.M.

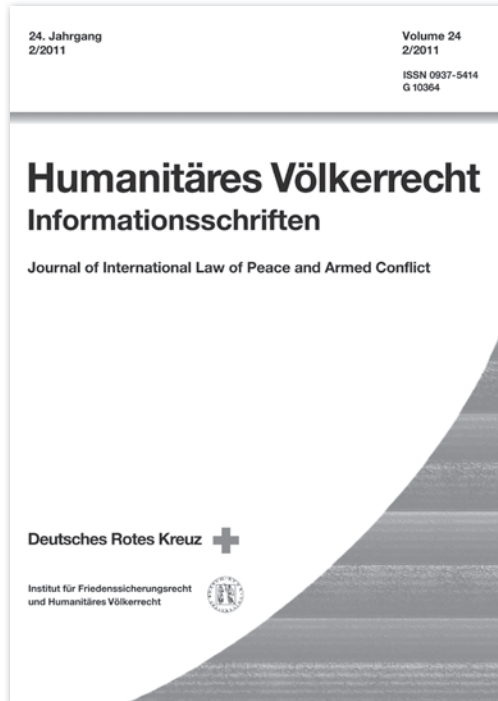
Dr. Jana Hertwig, LL.M. (Eur. Int.)

Ass. Prof. Dr. Jann K. Kleffner, LL.M.

Prof. Dr. Math Noortmann, LL.M., MSc

Dr. Heike Spieker

# Humanitäres Völkerrecht



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

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

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

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

### Main topics were and are:

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

### Institute for International Law of Peace and Armed Conflict



Editorial office:

Prof. Dr. Hans-Joachim Heintze  
Dr. Jana Hertwig, LL.M.  
Prof. Dr. Robin Geiß, LL.M. (NYU)  
Ass. Prof. Dr. Robert Heinsch, LL.M.  
Ass. Prof. Dr. Jann K. Kleffner, LL.M.  
Prof. Dr. Math Noortmann, LL.M., MSc  
Dr. Heike Spieker  
E-mail: [lfhv-publications@rub.de](mailto:lfhv-publications@rub.de)  
Phone: (0234) 3228259  
Fax: (0234) 3214208

### annual subscription:

national  
**35,- EUR\***

abroad  
**44,50 EUR\***

Subscription-service and publishing company:

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

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

## 18. DRK-Kurs im Humanitären Völkerrecht

**Berlin, 29. Juli – 4. August 2012**



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

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

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

Änderungen von Programmpunkten sind kurzfristig möglich

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

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

**Bewerbungen** mit Lichtbild, die Angaben zur Person – insbesondere Nachweise über erbrachte Studien- bzw. Examensleistungen – enthalten, richten Sie bitte **bis 15. Mai 2012** an:

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