

## IV Zu Auslandseinsätzen der Bundeswehr in der Terrorismusbekämpfung. Analysen und Empfehlungen aus der Sicht des internationalen Menschenrechtsschutzes<sup>1</sup>

Wolfgang S. Heinz

Aus der Sicht des Völkerrechts und des nationalen Rechts ist der Einsatz des Militärs im Rahmen der Terrorismusbekämpfung nicht unproblematisch.<sup>2</sup> Er ist in anderen Ländern, soweit er nicht auf Einladung erfolgt, nur nach den Maßgaben der VN-Charta erlaubt. Nach nationalem Recht werden die Streitkräfte zur Verteidigung aufgestellt und dürfen außer zu diesem Zweck nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz (GG) es ausdrücklich zulässt (Art. 87a GG), etwa nach Art. 24 GG im Rahmen eines kollektiven Sicherheitssystems. Rechtlich gesehen kann einem Einsatz sehr wohl etwas entgegenstehen. Bei der internationalen Zusammenarbeit in der Praxis zeigen sich nicht selten Hürden, politische wie rechtliche, bei denen es wichtig ist sicherzustellen, dass staatliches Handeln mittelbar und unmittelbar rechtsstaatliches Handeln bleibt. Auf einige dieser Probleme wird im Folgenden aus der Sicht des Menschenrechtsschutzes eingegangen werden. Auf die in der Literatur immer wieder angesprochenen praktischen Probleme, z.B. der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Polizeien und auch Justizbehörden, kann nicht Bezug genommen werden<sup>3</sup>.

In diesem Beitrag wird zunächst die Rolle der Vereinten Nationen bei der Terrorismusbekämpfung umrissen (I), dann das Problem von Menschenrechtsverletzungen kurz beleuchtet (II). Es folgt die Diskussion von Auslandseinsätzen der Bundeswehr (III), und der Erfahrungen mit der Praxis der Koalitionskräfte in Afghanistan und Irak (IV). Abschließend werden Ergebnisse und vor allem auch Empfehlungen für zukünftige Einsätze der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus formuliert (V).

### I Vereinte Nationen und Terrorismusbekämpfung

Im Völkerrecht wird Terrorismusbekämpfung durch die Zusammenarbeit zwischen Staaten zur gemeinsamen Strafverfolgung realisiert.<sup>4</sup>

Nach dem 11. September kam es insofern zu einer neuen Entwicklung, als das Recht von Staaten zur Selbstverteidigung gegen einen bewaffneten Angriff (Art. 51 der VN-Charta) nun auf einen nichtstaatlichen Akteur, Al-Qua'ida, bezogen wurde. Die USA erklärten einen "Krieg gegen den Terrorismus" - wie zuvor gegen Kriminalität und Drogen - , wobei zumindest im Fall Afghanistan "Krieg" ein irreführender Begriff ist, da gerade nicht die Einhaltung der für den Kriegszustand im Völkerrecht festgelegten Schutzmassnahmen<sup>5</sup> beabsichtigt war, besonders nicht die Einhaltung des III. Genfer Abkommens zur Behandlung von Kriegsgefangenen – denn es handelte sich ja um Terroristen. Nach dem „Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten“ sind als Kriegshandlungen zu verstehen "alle Anwendungen von Gewalt, die in einem internationalen bewaffneten Konflikt eine Partei gegen eine andere Partei mit militärischen Mitteln unternimmt. Dazu gehören Kampfhandlungen, mit denen die gegnerischen Streitkräfte und andere militärische Ziele ausser Gefecht gesetzt werden sollen."<sup>6</sup>

Dies verweist auf Rolle und Bedeutung militärischer Mittel bei der Bekämpfung des Terrorismus, sicher ein wichtiger Diskussionsstrang in der internationalen Diskussion, der aber hier nicht weiter verfolgt werden kann.

Der VN-Sicherheitsrat hat unmittelbar nach dem 11. September mit den Resolutionen 1368 und besonders 1373 vom 28.9.2001 die Verpflichtung der Staaten zur Verhütung terroristischer Handlungen

1 Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Programmschwerpunktes "Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechtsschutz" am Deutschen Institut für Menschenrechte, Berlin. Ich danke Dr. Dieter Fleck, Dr. Anna Würth, Frauke Weber, Petra Follmar und Bernhard Schäfer für hilfreiche Kommentierungen, Jan Arend auch für Recherchen. Vgl. auch *Wolfgang S. Heinz/Stephanie Schlitt/Anna Würth*, Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte, Berlin 2003; *Wolfgang S. Heinz*, Terrorismusbekämpfung und Achtung der Menschenrechte, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 3-4/2004, S. 3-12; Deutsches Institut für Menschenrechte, *Menschenrechtliche Erfordernisse bei der Bekämpfung des Terrorismus*, Berlin 2002 und dass. (Hrsg.) *Menschenrechte nach dem 11. September 2001. Eine Studie des International Council on Human Rights Policy*, Berlin 2003.

2 Statt vieler: *Christian Schaller*, Das Friedenssicherungsrecht im Kampf gegen den Terrorismus, Berlin 2004.

3 Vgl. aber die Beiträge in *Hans Frank/Kai Hirschmann* (Hrsg.), *Die weltweite Gefahr. Terrorismus als internationale Herausforderung*, Berlin 2002 und *Kai Hirschmann/Christian Leggemann* (Hrsg.), *Der Kampf gegen den Terrorismus. Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland*, Berlin 2003.

4 Zu den internationalen Abkommen und der Rolle des Völkerrechts siehe United Nations 2001, *International instruments related to the prevention and suppression of international terrorism*, New York; *M. Cherif Bassiouni*, *International Terrorism: Multilateral Conventions, 1937-2001*, Ardsley, N.Y. 2001; *Rosalyn Higgins* und *Marice Flory*, *Terrorism and International Law*, London/New York 2002.

5 Vgl. die vier Genfer Abkommen von 1949 und die beiden Zusatzprotokolle von 1977; die Zusatzprotokolle wurden freilich von den USA nicht ratifiziert (BGBl. 1954 II, S. 783, 813, 917 u. ber. 1956 II, S. 1586).

6 *Christopher Greenwood* in: *Dieter Fleck* (Hrsg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München 1994, S. 43.

betont.<sup>7</sup> Jede Handlung des internationalen Terrorismus stelle eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dar und müsse mit allen zur Verfügung stehenden legalen Mitteln bekämpft werden. Die Resolutionen bestätigen den Grundsatz der individuellen und kollektiven Selbstverteidigung und die Pflicht jedes Staates, terroristische Aktivitäten weder zu dulden noch zu unterstützen. Es wurde ein fünfzehnköpfiges Antiterrorkomitee (UN Counter-Terrorism Committee/CTC) eingesetzt, dessen Angehörige sich aus den Mitgliedern des Sicherheitsrats zusammensetzen. Es nimmt Berichte der Staaten über ihre Bemühungen entgegen und berät auf Anfrage.

Beim Thema Menschenrechte/Terrorismusbekämpfung sind die Monitoring-Mechanismen der Vereinten Nationen sehr schwach. Es gibt keinen eigenen thematischen Berichterstatter oder eine Arbeitsgruppe der VN-Menschenrechtskommission; ein entsprechender Vorschlag von NGOs wurde 2003 nicht angenommen. Die VN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte hat eine Sonderberichterstatterin, Frau Koufa, ernannt, die alle zwei Jahre einen Bericht zu allgemeinen Trends vorlegt.<sup>8</sup>

Das VN-Hochkommissariat für Menschenrechte (HKMR) ist dabei, sich Kompetenz zum Thema aufzubauen. Ein aktiver Arbeitsschwerpunkt ist langsam im Entstehen, wie die Suche auf der HKMR-Website nach dem Begriff „Terrorismus“ zeigt.<sup>9</sup> Das Angebot der VN-Hochkommissarin Robinson zur Kooperation mit dem bereits erwähnten Antiterrorkomitee des VN-Sicherheitsrates wurde lange Zeit jedoch nicht angenommen; Vorschläge für Punkte, die bei der Beurteilung der Staatenberichte berücksichtigt werden sollten, fielen auf taube Ohren.<sup>10</sup> 2002 kam es zu einem Treffen mit ihrem Nachfolger, de Mello, aber bisher gibt es noch keine regelmäßige Zusammenarbeit. Die Berichtsrichtlinien des Antiterrorismuskomitees enthalten bis heute keine Menschenrechtsaspekte.<sup>11</sup> Im Juli 2003 veröffentlichte das HKMR ein "Digest of Jurisprudence of the UN and Regional Organisations on the Protection of Human Rights while Countering Terrorism"<sup>12</sup>.

Bei den Länderberichterstatter/innen der Menschenrechtskommission (MRK) fällt die Berücksichtigung des Themas ungleichmäßig aus, zu vielen relevanten Ländern fehlt es an Berichterstatter/innen. Es gibt Länderberichterstatter zu Afghanistan und Irak (s. auch weiter unten).

VN-Generalversammlung, Menschenrechtskommission und Sicherheitsrat zu Menschenrechten und Terrorismus

Die VN-Generalversammlung (GV) hat in den Jahren 2002 und 2003 (Res. 56/160 [2002], 57/219 [2002], der VN-Sicherheitsrat (SR) im Januar 2003 (Res. 1456 [2003]) und die VN-Menschenrechtskommission (MRK) ebenfalls 2003 (Res. 2003/68) allgemein zur Einhaltung der Menschenrechte aufgefordert.

In der 58. Sitzung der MRK (2002) brachte Mexiko eine Resolution ein, die Menschenrechtserfordernisse an die Terrorismusbekämpfung formulierte und ein systematisches Monitoring seitens des HKMR forderte. Die Resolution war nicht mehrheitsfähig und wurde zurückgezogen. Immerhin wurde unter dem Titel „Human Rights and Terrorism“ eine Resolution angenommen, in der die Staatengemeinschaft vorsichtig auf die Einhaltung menschenrechtlicher und humanitärer Standards bei der Terrorismusbekämpfung hingewiesen und zudem der HKMR darum ersucht wird, die Staaten im Hinblick auf ihre Anti-Terror-Maßnahmen auf Anfrage hin zu beraten und zu unterstützen (Res. 2002/35).

In der 59. MRK-Sitzung wurden 2003 zum Thema Terrorismus zwei Resolutionentwürfe von Algerien (2003/37) und Mexiko (2003/68) vorgelegt. Die auf die algerische Initiative hin ergangene Resolution wiederholt im Wesentlichen die in der 58. Sitzung angenommene Resolution. Dieses Mal gelang es Mexiko, die Annahme seiner Resolution zu erreichen (auch Deutschland unterstützte die mexikanische Initiative). Die von Mexiko initiierte Resolution fordert den HKMR auf, (1) Fragen des Menschenrechtsschutzes bei der Terrorismusbekämpfung kontinuierlich zu prüfen, (2) allgemeine Empfehlungen an die Staaten bezüglich der von diesen ergriffenen Maßnahmen in diesem Bereich zu richten sowie (3) weiterhin auf Anfrage beratend und unterstützend tätig zu sein.

Der maßgebliche Unterschied zwischen beiden Resolutionen liegt darin, dass die von Algerien initiierte in erster Linie zu einer international koordinierten Bekämpfung von terroristischen Aktivitäten aufruft, ohne irgendeinen Bezug zu den Menschenrechten herzustellen. Die mexikanische Resolution ermahnt zur Einhaltung und Achtung internationaler Menschenrechtsstandards bei der Bekämpfung des Terrorismus.

---

7 UN Dok. S/RES/1373 (2001); diese und weitere Resolutionen sind abrufbar unter: [www.un.org/Docs/sc/committees/1373](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373); zur Rolle des Sicherheitsrates für den Menschenrechtsschutz siehe *Bertrand G. Ramcharan*, *The Security Council and the Protection of Human Rights*, Den Haag 2002.

8 Unterkommission resolution 1997/39. Berichte wurden 1999, 2001 und 2003 vorgelegt.

9 Vgl. [www.unhchr.ch/terrorism/index.html](http://www.unhchr.ch/terrorism/index.html)

10 Vgl. den Vorschlag zu einer "zusätzlichen Richtlinie" des VN-Hochkommissariats, dt. in *Wolfgang S. Heinz* u.a. (Fn.1), S. 51-62.

11 Vgl. <http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/reports.html> [14.2.2004] und Diskussion bei International Helsinki Federation for Human Rights, *Anti-terrorism Measures, Security and Human Rights. Developments in Europe, Central Asia and North America in the Aftermath of September 11*, Wien 2003, S. 43.

12 <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/digest.doc>

War Mexiko in der MRK 2002 nicht erfolgreich gewesen, so gelang es gleichwohl in der GV eine entsprechende Resolution im Dezember 2002 durchzusetzen. Resolution 57/219 der GV vom 18.12.2002 betont, dass die Staaten sicherstellen müssen, dass Antiterrormaßnahmen mit dem Völkerrecht, insbesondere den Menschenrechten, dem Flüchtlings- und Humanitären Völkerrecht übereinstimmen („Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten während der Terrorismusbekämpfung“). Auch die Empfehlungen der speziellen Verfahren und Mechanismen der MRK wie auch die Auffassungen der VN-Vertragsorgane seien zu beachten. Das HKMR wird dazu aufgefordert, die Frage der Terrorismusbekämpfung und des Menschenrechtsschutzes aufgrund von zuverlässigen Informationen zu untersuchen, allgemeine Empfehlungen zu Staatenpflichten zur Förderung und dem Schutz der Menschenrechte zu formulieren und denjenigen Staaten Unterstützung zu leisten, die Hilfe anfordern.

Am 20. Januar 2003 schließlich einigte sich der SR bei einer Sitzung auf Ebene der Außenminister auf die Resolution 1456 (2003), welche sowohl die allgemeine Feststellung enthält, dass der Terrorismus nur unter Einhaltung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und internationaler Rechtsstandards bezwungen werden kann, als auch – ein wenig konkreter – zum Ausdruck bringt, dass Maßnahmen der Terrorismusbekämpfung insbesondere mit Menschenrechten, dem Recht zum Schutz von Flüchtlingen sowie humanitärem Völkerrecht in Einklang stehen müssen.

Bei allen verabschiedeten Resolutionen – die sicher erst einmal einen positiven Schritt darstellen – fehlt es an klaren Mechanismen, welche VN-Einrichtungen welche konkreten Aufgaben übernehmen sollen. Zu Recht wird das HKMR eingeladen, hier Verantwortung zu übernehmen. Der Vorschlag, einen eigenen Mechanismus (thematischen Sonderberichterstatter) zur Beobachtung von Antiterrormaßnahmen bei der MRK zu schaffen scheiterte 2003, ein neuer Anlauf wird bei der MRK 2004 unternommen werden (England, Frankreich und Deutschland sollen sich im Vorfeld dafür ausgesprochen haben, die USA, Pakistan, Saudi-Arabien und Russland dagegen<sup>13</sup>).

Darüber hinaus gibt es Menschenrechts-Feldoperationen, bei denen etwa die Frage einer kompetenten Beobachtung der Menschenrechtssituation eine zentrale Rolle spielt: diese haben aber bei dem Thema Terrorismusbekämpfung bisher noch keine Rolle gespielt.<sup>14</sup>

Im SR erwähnt das Antiterrorismuskomitee auf seiner Website das Thema Menschenrechte mit einigen Zitaten des VN-Generalsekretärs und einem hyperlink zum HKMR.

Zumindest bisher muss die Arbeit der Vereinten Nationen zu diesem komplexen und sich rasch verändernden Themenbereich als völlig unzureichend beurteilt werden.

### *Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht*

Obwohl der Form nach zwei unterschiedliche Bereiche gibt es substantielle Überschneidungen zwischen humanitärem Völkerrecht (das bekanntlich außerhalb der Vereinten Nationen entstanden ist) und dem internationalen Menschenrechtsschutz:

- das Verbot von Völkermord und Sklaverei,
- das Verbot der Folter, Geiselnahme und willkürlicher Tötung,
- das Recht auf Leben,
- die Achtung der Menschenwürde,
- das Gebot menschlicher Behandlung und Nichtdiskriminierung, sowie
- gerichtliche Garantien.<sup>15</sup>

Kriegsgefangene genießen keine Immunität vor Strafverfolgung. Die Einstufung als Kriegsgefangene soll lediglich eine angemessene Behandlung nach den Grundsätzen der Genfer Konventionen von 1949 und den beiden Zusatzprotokollen von 1977 sicherstellen (BGBl. 1990 II, S. 1551, S. 1637). In jedem Fall, so betonte das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK), müsse gemäss Art. 5 der III. Genfer Konvention ein ordentlich konstituiertes unabhängiges Gericht über den Status der Gefangenen entscheiden – das heisst, etwa im Fall Guantánamo, dass eine Entscheidung der Regierung der USA nicht ausreicht.<sup>16</sup> Der Status eines Kriegsgefangenen lässt also durchaus eine Strafverfolgung, auch von terroristischen Straftaten, zu.<sup>17</sup>

13 AFP-Meldung v. 15.2.04.

14 Vgl. *Frauke Seidensticker*, Menschenrechts-Feldoperationen: Ihr Beitrag zu einer Verbesserung der Menschenrechtssituation, Berlin 2002 (unveröffentlichte Abschlussarbeit an der Universität Genf) und *Ryan Grist*, More than Eunuchs at the Orgy: Observation and Monitoring Reconsidered, in: *International Peacekeeping*, Bd. 8, 2001, Nr. 3, S. 59-78. Im HKMR existiert der Entwurf eines Fortbildungsmoduls „SGTM Human Rights for Peacekeepers“ (März 2003), das fortgeschrieben wird.

15 *Manfred Mohr*, Überschneidungsbereiche zwischen Humanitärem Völkerrecht und Internationalem Menschenrechtsschutz. Skizze/Überblick, Berlin o.J., S. 1. Ausführlich: statt vieler *Rainer Grote*, Between crime prevention and the laws of war: Are the traditional categories of international law adequate for assessing the use of force against international terrorism?, in: *Christian Walter/Sila Vöneky/Volker Röben/Frank Schorkopf* (Hrsg.), *Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?*, Berlin 2003.

16 "ICRC: A tough mandate", BBC 17.01.2002.

17 Vgl. *Hans-Peter Gasser*, Acts of terror, "terrorism" and international humanitarian law, in: *International Review of the Red Cross* Nr. 847 (2002), S. 547-570; *Anne Petitpierre*, Relevance of international humanitarian law to non-state actors, Bruges Collo-

Ein kurzer Blick auf VN-Friedenssicherungsoperationen ist mit Bezug auf Fragen der Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts sinnvoll, dürfte er doch erste Hinweise auf die gemachten Erfahrungen geben. Dies gilt auch, wenn einzuräumen ist, dass Militäreinsätze im Bereich der Terrorismusbekämpfung von anderer Natur sind als diese Kategorie von VN-Operationen und daher nur zum Teil übertragbar sind.

Mit den vielen neuen VN-Operationen der 90er Jahre sind auch die Schwierigkeiten deutlich geworden, etwa zwischen Anforderungen an die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, an den Selbstschutz der VN-Truppen und an die Umsetzung des Mandats. Die praktischen Probleme sind natürlich besonders bei den Operationen in Somalia Anfang der 90er Jahre deutlich geworden.<sup>18</sup> Hier ist auch die wichtige völkerrechtliche Frage zu beantworten, ob VN-Kontingente als nicht Krieg führende Partei an das humanitäre Völkerrecht gebunden sind. Die allgemeine Auffassung lautet, sie sind es.

Auf der praktischen Ebene geht es darüber hinaus darum, VN-Truppen über das humanitäre Völkerrecht hinaus mit Standards des Menschenrechtsschutzes vertraut zu machen, die auch in bewaffneten Konflikten gelten. Hierzu hat das HKMR seit mehreren Jahren mit Ausbilder/innen des Militärs für VN-Friedenstruppen gearbeitet und die DPKO-Abteilung im VN-Sekretariat bei der Konzipierung eines Moduls Menschenrechtsbildung für mit diesem Thema noch weitgehend unvertraute Militärs unterstützt (Standard Generic Training Module on Human Rights - Level I). Zurzeit arbeitet das HKMR an der Entwicklung eines Training Package on Human Rights for Military Personnel of Peace Operations.<sup>19</sup> Kenntnisse über Menschenrechtsschutz spielen zumindest so lange eine Rolle, wie Militärs Polizeifunktionen übernehmen, weil internationale und / oder nationale Polizeikräfte noch nicht wieder verfügbar sind.<sup>20</sup>

Besonders bei komplexen VN-Operationen, wie z.B. Restore Hope in Somalia, kam es zu Übergriffen von VN-Truppen. Nach der Rückkehr hat dies zu strafrechtlichen Ermittlungen gegen Militärangehörige in Belgien, Kanada, Niederlande und Italien geführt; einige wurden verurteilt, vor allem wegen der Misshandlungen von Gefangenen<sup>21</sup>.

In diesem Zusammenhang sehr bedenklich haben sich die USA durch Resolution 1422 (2002) des SR für ihre Militärangehörigen als Teilnehmer/innen von VN-Operationen Immunität zusichern lassen und drängen auf eine jährliche Folge-Resolution (2003 war es die Resolution 1487 [2003]). Für den Fall einer zukünftigen Nichtannahme drohen sie, sich nicht mehr an solchen Operationen zu beteiligen.<sup>22</sup>

Grundsätzlich unterscheiden sich jedoch Operationen zur Friedenssicherung und zur Terrorismusbekämpfung. Bei der ersten geht es meistens um die Auseinanderhaltung der Konfliktparteien, die Stabilisierung einer Übergangsphase und vor allem die Überwachung von Friedensabkommen. In den Fällen Afghanistan und Irak handelt(e) es sich um die Führung eines konventionellen Krieges und gleichzeitig um Terrorismusbekämpfung.

## II Terrorismusbekämpfung und Menschenrechtsverletzungen

Nach dem 11. September 2001 ist an bestimmten staatlichen Massnahmen wegen Verletzungen der Menschenrechte und auch des humanitären Völkerrechts<sup>23</sup> erhebliche Kritik geäußert worden. Diese Kritik

---

quium 25 and 26 October 2002; *Silja Vöneky*, The fight against Terrorism and the Rules of the Law of Warfare, in: *Christian Walter u.a.*, Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty?, Berlin 2003 und *Rona Gabor*, Interesting Times for International Humanitarian Law: Challenges from the "War on Terror", in: The Fletcher Forum of World Affairs, Bd. 27, Nr. 2, 2003, S. 55-74.

18 Zu den rechtlichen Einschränkungen bei VN-Blauhelmeinsätze siehe *Garth J. Cartledge*, Legal constraints on military personnel deployed on peacekeeping operations, in: *Helen Durham/Timothy L.B. McCormack* (Hrsg.), The changing face of conflict and the efficacy of international humanitarian law, 1999, S. 121-139. Zur Komponente Menschenrechtsschutz in diesen Operationen siehe *Frauke Seidensticker* (Fn.14) und *Mari Katayanagi*, Human Rights functions of United Nations Peacekeeping Operations, Den Haag u.a. 2002. Grundlegend: *Manfred Eisele*, Die Vereinten Nationen und das internationale Krisenmanagement. Ein Insiderbericht, Frankfurt a. Main 2000.

19 Schreiben des HKMR an das DIMR vom 23.1.2004, Frau *Francesca Marotta*.

20 Zur Rolle von VN-Truppen bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung siehe vgl. *Alice Hills*, The Inherent Limits of Military Forces in Policing Peace Operations, in: *International Peacekeeping*, Bd. 8, 2001, Nr. 3, S. 70-9. *Michael J. Kelly*, Responsibility for Public Security in Peace Operations", in *Helen Durham/ Timothy L.H. McCormack* (Hrsg.), The Changing Face of Conflict and the Efficacy of International Humanitarian Law, Den Haag u.a. 1999, S.141-172; *Frederick Burkle Jr*, Complex emergencies and military capabilities, in: *William Maley u.a.*, From civil strife to civil society: Civil and military responsibilities in disrupted states, Tokio u.a. 2003: United Nations University Press, S. 96-108.

21 amnesty international, Peacekeeping and Human Rights, London 1994; *Mathias Schneider*, UNO-Blauhelme: Friedenskämpfer auf Abwegen, in *ai-Journal*, Januar 2002; *Garth J. Cartledge* (Fn. 18), S. 136, *Mark S. Martins*, Rules of Engagement for Land Forces: A matter of training, not lawyering, in: *Military Law Review*, Nr.143 (1994), S. 3, 64ff, 127ff, Zu Erfahrungen der US-Streitkräfte im Libanon, ebda., S. 125f., in *Panama*, ebda., S. 131ff.

22 Zur Problematik der Sicherheitsratsresolution 1422 siehe *Andreas Zimmermann*, "Acting under Chapter VII (...)" – Resolution 1422 and possible limits of the powers of the Security Council, in: *Jochen Abr. Frowein/Klaus Scharoth/Ingo Winkelmann/Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), Verhandeln für den Frieden/Negotiating for Peace – Liber Amicorum Tono Eitel, Berlin u.a. 2003, S. 253-270.

23 Zum humanitären Völkerrecht siehe *Dieter Fleck*, Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, München 1994, zum Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Humanitären Völkerrecht *Elizabeth Chadwick*, Self-determination, Ter-

hat unterdessen noch zugenommen.<sup>24</sup> Betroffene Regierungen haben ganz überwiegend uninteressiert oder offen ablehnend auf diese Kritik reagiert.

In vielen Ländern, darunter Ägypten, Australien, China, Indien, Malaysia, Mazedonien, Nepal, Russische Föderation, Sambia, Simbabwe, Südkorea, Türkei, Usbekistan kam es u.a. zu Verschärfungen in der Gesetzgebung und Verwaltungspraxis. Im Rahmen der Terrorismusbekämpfung wurden rechtsstaatliche Kontrollen staatlichen Handelns, natürlich unter Verweis auf die Gefahren des Terrorismus, erheblich eingeschränkt, so in Usbekistan, Belarus, Jordanien, China, Simbabwe, Ägypten, Malaysia und Singapur.<sup>25</sup>

### 1. Festnahmen, Inhaftierung und sog. Überstellungen

Nach Angaben von amnesty international wurden 2002 mehr als 400 Pakistani, Afghanen und Menschen nahöstlicher Herkunft „unter Verstoß gegen innerstaatliche Auslieferungsvorschriften und unter Verletzungen des international gültigen Grundsatzes des non-refoulement ohne angemessene Vorkehrungen zum Schutz ihrer Menschenrechte“ willkürlich festgenommen und an US-Stellen ausgeliefert.<sup>26</sup>

Im Frühjahr 2003 waren weltweit rd. 3.000 Terrorverdächtige in Haft, vielfach an Orten, die keinerlei rechtsstaatlicher Kontrolle unterliegen, wie auf Guantánamo, Diego Garcia, der von den USA gemieteten und gemeinsam mit England genutzten Insel im Indischen Ozean, dem US-Luftwaffenstützpunkt Bagram in der Nähe von Kabul, auf Flugzeugträgern der US-Marine und an anderen Orten.<sup>27</sup>

Anfang Oktober 2003 kritisierte das IKRK nach einem zweimonatigen Besuch auf der Militärbasis in Guantánamo Bay öffentlich die USA. Die psychologische Lage vieler Gefangener würde sich zunehmend verschlechtern, sie hätten keine Perspektive für ihr Leben, und es gäbe auch kein rechtliches Überprüfungsverfahren. Es hätte 32 Selbstmordversuche von 21 Gefangenen gegeben. Die US-Regierung wies die Kritik mit den Worten zurück, es seien schließlich „feindliche Kämpfer“.<sup>28</sup> Aufgrund der Weigerung der US-Regierung, die Öffentlichkeit auch nur minimal über diese Fälle zu informieren, ist es freilich für Öffentlichkeit und Experten nicht möglich, den Wahrheitsgehalt dieser Aussage zu prüfen. 16 Gefangene haben beim Obersten Gerichtshof der USA Klagen eingereicht.<sup>29</sup> Dieser hat in einem Beschluss vom 10. November 2003 entschieden, eine Anhörung – anberaumt für Frühjahr 2004 – zu diesen Fällen zuzulassen. Eine Entscheidung wird Mitte des Jahres erwartet. Die Vorstellung des US-Präsidenten, er könne als Oberbefehlshaber der Streitkräfte allein entsprechende Entscheidungen treffen, hat sich damit als nicht haltbar erwiesen.

Zusammenfassend ergibt sich folgender Befund: Die US-Regierung hat sich planmässig einen „Graubereich“ – nämlich „rechtsfreie Inseln“ – für Verhöre von Terrorismusverdächtigen geschaffen, wo Misshandlungen und Folter im Austausch mit ausländischen Sicherheitsdiensten angewandt werden können. Diese sind der Kontrolle durch die Justiz entzogen; die US-Justiz hat nach Ansicht der Regierung keine Zuständigkeit in Guantánamo, Bagram oder Diego Garcia. Die Verantwortung liegt ausschließlich beim Militär und der CIA. Daneben wird die Option praktiziert, Gefangene an Länder mit Folterpraxis zu überstellen, all dies ohne Beteiligung der Justiz der USA oder der Justiz der betreffenden Staaten.<sup>30</sup>

---

rorism and the international Humanitarian Law of Armed Conflict, Boston 1996. Zur Rolle des IKRK bei Ländersituationen mit interner Gewaltanwendung unterhalb der Schwelle bewaffneter Konflikte vgl. *Marion Haroff-Tavel*, ICRC action in situations of internal violence, in: *International Review of the Red Cross*, Nr. 294 (1993), S.195-220.

24 Einen Überblick zu Terrorismusbekämpfung und Menschenrechtsverletzungen geben die Jahresberichte von Human Rights Watch und amnesty international, ferner die Studie von International Helsinki Watch 2003 (Fn.11); siehe auch *Wolfgang S. Heinz u.a.* 2003 (Fn.1) sowie *Wolfgang S. Heinz* 2004 (Fn.1). Grundsätzlich: *Stefan Oeter*, Welche Grenzen legt der internationale Menschenrechtsschutz der Terrorismusbekämpfung auf? Ein Thesenpapier, in: *Gabriele von Arnim u.a.* (Hrsg.), *Menschenrechte 2003*, Frankfurt am Main 2002, S. 44-54. Zu Problemen der internationalen Menschenrechtsbewegung mit dem neuen Thema siehe die Studie des International Council on Human Rights Policy, 2003 (Fn.1).

25 Siehe die Jahresberichte von Human Rights Watch und amnesty international sowie Human Rights Watch, *In the Name of Counter-Terrorism, Human Rights Abuses Worldwide*, briefing paper, New York, 25.3.2003.

26 amnesty international, Jahresbericht 2003, Frankfurt am Main 2003, S. 431.

27 Diese Zahl wird in dem Bericht "U.S. Decries Abuse but Defends Interrogations" der Washington Post vom 26.12.2003 genannt und findet sich auch bei *Ulrich Schneckener*, *War on terrorism*. Die Bush-Regierung im Kampf gegen den internationalen Terrorismus, Berlin 2003, S. 4.

28 "Red Cross faults U.S. on terror detainees", *International Herald Tribune*, 10.10.2003, und "Red Cross blasts Guantanamo. A top Red Cross official has broken with the tradition by publicly attacking conditions at the US military base on Cuba where al-Qaeda suspects are being held", <http://newsvote.bbc.co.uk/mpapps/pagetools/print/news.bbc.co.uk/2/hi/americas/3179858.stm> [10.3.2004]. In dem fact sheet „Guantanamo Bay: Overview of the ICRC's work for internees“ heisst es: „The ICRC's major concern today is that the US authorities have placed the internees in Guantanamo beyond the law.“, vgl.: [www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/5QRC5V?OpenDocument](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html/5QRC5V?OpenDocument). Für einen Überblick zu IKRK-Aktivitäten siehe: [www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/iwpList454/951C74F20D2A2148C1256D8D002CA8DC](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/iwpList454/951C74F20D2A2148C1256D8D002CA8DC). Zur Kategorisierung als unlawful combatants siehe *Uhler/Coursier/et.al* (hrsg. von *Jean S. Pictet*), *The Geneva Conventions of 12 August 1949 - Commentary IV*, 1958, S. 50f. Die US-Regierung erkennen weder Taliban- noch Al Qu'ida-Gefangene als Kriegsgefangene an, erklären aber gleichwohl, dass die Internierten viele Privilegien dieser Gefangenenkategorie eingeräumt werden (Vgl. *The White House, Fact Sheet: Status of Detainees at Guantanamo*, 7.2.2002, [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/print/20020207-13.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/02/print/20020207-13.html), <http://www.btselem.org>)

29 Siehe [www.kuwaitidetainees.org](http://www.kuwaitidetainees.org); „Justices to Rule on Detainees' Rights“, *Washington Post*, 11.11.2003.

30 Hier sei nur der erschreckende Fall des kanadisch-syrischen Staatsbürgers Maher Arar genannt, der nach seiner Festnahme Ende September 2002 in New York durch das FBI zur weiteren Vernehmung nach Syrien durch den dortigen Geheimdienst überstellt wurde und dort bis zu seiner Freilassung zehn Monate in menschenunwürdiger Weise inhaftiert und gefoltert worden

Irgendeine Kontrolle ausserhalb der Regierung, etwa durch das Parlament, die Medien oder die Öffentlichkeit, ist nicht erkennbar, mit den seltenen Ausnahmen zumindest der kritischen Beobachtung durch NGOs und investigative Journalisten. Die Gefahren, aber natürlich auch „Vorteile“, einer Zusammenarbeit zwischen Diktaturen und Demokratien werden hier besonders deutlich.

## 2. Selektive Tötungen und Proteste innerhalb des Militärs in Israel

Die schwierige Situation von Kriegen, Besetzung und Terrorismus im Nahostkonflikt ist bekannt und muss hier nicht weiter erläutert werden. In Israel haben verschiedene Regierungen immer wieder auf die gezielte Tötung von Terrorismusverdächtigen durch die Armee zurückgegriffen. Nach Angaben des israelischen Informationszentrums für Menschenrechte B'Tselem richtete die israelische Armee seit Beginn der 2. Intifada 29.9. 2000 bis zum 24.1.2004 mindestens 128 Palästinenser/innen außergerichtlich hin. Hierbei kamen auch 88 unbeteiligte Passant/innen ums Leben.<sup>31</sup> Begründet wurden die gezielten Tötungen durchweg mit den Notwendigkeiten der Terrorismusbekämpfung.

Gegen die Politik selektiver Tötungen wurde jetzt Protest aus der Luftwaffe laut (Im Februar 2002 hatten bereits 52 Armeeingehörige (Reservisten) öffentlich Kritik an der Regierungspolitik in den besetzten Gebieten geäußert und eine weitere Beteiligung an Einsätzen abgelehnt). In einem öffentlichen Brief im September 2003 an Luftwaffenchef General Chalutz erklärten 27 Piloten der israelischen Luftwaffe, sie lehnten für die Zukunft den Einsatz in den besetzten Gebieten zur Tötung von Terrorismusverdächtigen ab (es handelt sich um neun aktive und achtzehn pensionierte Luftwaffenangehörige): „Wir lehnen es ab, illegale und unmoralische Angriffsbefehle zu befolgen, wie sie Israel in den besetzten Gebieten ausführt. Wir weigern uns, an Luftangriffen auf zivile Bevölkerungszentren teilzunehmen“, schrieb die Gruppe.<sup>32</sup> Die Reaktionen in den israelischen Medien und der israelischen Politik waren weitgehend negativ. Der frühere Staatspräsident Weizmann nannte die Haltung der Piloten „unmoralisch“.<sup>33</sup>

Die Armeeführung suspendierte die Piloten, bot aber bei Reue und Rückzug der Unterschriften Straffreiheit an. Vier Piloten folgten dem Angebot, vier weitere schlossen sich aber der Gruppe neu an. Eine Gruppe der Piloten hat zusammen mit fünf Zivilisten eine Untersuchung des Abwurfs einer Tausend-Kilo-Bombe in Schahada/Gaza-Stadt im Juni 2002 vor dem Obersten Gerichtshof beantragt, bei dem neben einem Führer der Hamas 16 Zivilisten getötet wurden.

Es bleibt offen, wie diese Diskussion in Israel weitergeht und ob sie zu konkreten Ergebnissen im Sinne von Menschenrechten und Völkerrecht führen wird.

Im Januar 2004 wurde bekannt, dass ein Militärgericht fünf Israelis zu je einem Jahr Gefängnis verurteilt hat, die den Kriegsdienst aus Protest gegen die israelische Besetzung der Palästinensergebiete verweigern wollten. Das Recht auf Kriegsdienstverweigerung aus Gewissensgründen wurde nicht anerkannt.<sup>34</sup>

## III Auslandseinsätze der Bundeswehr

Auslandseinsätze der Bundeswehr im Rahmen von VN-Friedenssicherungsmissionen haben seit Anfang der 90er Jahre stark zugenommen.<sup>35</sup>

Der Einsatz der Bundeswehr gegen Terrorismus ist ein neues Thema.<sup>36</sup> Erste Einsätze erfolgten in Afghanistan (Kommando Spezialkräfte/KSK) im Rahmen der Antiterrorcoalition (Operation Enduring Freedom), in Kuwait und am Horn von Afrika. Mittelfristig werden vermutlich BW-Kräfte bei der Bekämpfung im Ausland stärker eingesetzt werden. Bisher war ihr Anteil im Vergleich zu anderen Auslandseinsätzen eher gering. Zuvor waren rd. 1.700 BW-Angehörige im Einsatz, aktuell laut Bundesverteidigungsministerium ca. 250 Soldaten am Horn von Afrika von insgesamt gegenwärtig ca. 7.150, zuvor rd. 10.000 BW-Angehörigen, in Auslandseinsätzen (aktueller Stand: 16. Januar 2004).<sup>37</sup>

---

sein soll. Ende Januar 2004 hat zumindest die kanadische Regierung eine Untersuchung dieses Falles angekündigt. Vgl. die Ausführungen auf der website des Center for Constitutional Rights in New York, <http://www.ccr-ny.org>.

31 <http://www.btselem.org> [19.2.2004].

32 Der Spiegel, Nr. 41, 2003, S. 132. Siehe auch die concluding observations des VN-Menschenrechtsausschusses zu Israel zu diesem Thema: UN Dok. CCPR/CO/78/ISR, Ziff. 24.

33 Vgl. Haaretz, 29.9.2003 ([www.haaretz.com](http://www.haaretz.com)) und NZZ online, 26.9.2003.

34 Vgl. AFP-Meldung vom 4. Januar 2004, nachzulesen u.a. bei <http://zeus.zeit.de>.

35 Zur Rolle der Bundeswehr in der deutschen Gesellschaft siehe von *Wilfried Bredow*, Demokratie und Streitkräfte, Opladen 2000, zu VN-Auslandseinsätzen *Peter Goebel* (Hrsg.), Von Kambodscha bis Kosovo. Auslandseinsätze der Bundeswehr, Frankfurt am Main/Bonn 2000.

36 Vgl. *Günter Weller*, Streitkräfte zur Terrorismusbekämpfung – Eine taugliche Option?, in: *Hans Frank/ Kai Hirschmann* (Hrsg.) 2002 (Fn.3) und *Christian Leggemann*, in: *Kai Hirschmann/Christian Leggemann* (Hrsg.) 2003 (Fn.3).

37 Quelle: [www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm); [www.bundeswehr.de/forces/einsatzzahlen.php](http://www.bundeswehr.de/forces/einsatzzahlen.php).

## 1. Mandatierung: Der internationale politische und rechtliche Rahmen

Zu fragen ist zuerst, wie das jeweilige internationale Mandat, die Beschlussfassung des Bundestags und die Einsatzgrundsätze (Rules of Engagement/ROE) ausgestaltet sind<sup>38</sup>. Besonders geht es hier um die Frage, ob in Zukunft Auslandseinsätze zwingend an einen Beschluss des VN-Sicherheitsrates gebunden sind oder von Fall zu Fall Beschlüsse der USA, der NATO und der EU als ausreichende Legitimationsgrundlage angesehen werden.

Im „Strategischen Konzept des Bündnisses“ der NATO vom 24.4.1999 wird dem Sicherheitsrat die „primäre Verantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ zugesprochen, aber nicht die alleinige Zuständigkeit. Er leiste in dieser Eigenschaft, so heißt es, „einen“ (!) entscheidenden Beitrag (im Original: plays a crucial role) zur Sicherheit und Stabilität im euro-atlantischen Raum.<sup>39</sup> Eine verbindliche Festlegung, NATO-Interventionen in Drittländern von einer Entscheidung des Sicherheitsrats abhängig zu machen, gibt es nicht; Interventionen werden weltweit gedacht, eine regionale Begrenzung existiert nicht. Eine NATO Response Force wird mit rd. 20.000 Frauen und Männern aufgebaut.

In der neuen Europäischen Sicherheitsstrategie, die auf einen Entwurf von Javier Solana von Juni 2003 beruht, wird ähnlich wie in der US-Sicherheitsstrategie vom September 2002, von folgenden Hauptbedrohungen ausgegangen: Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionalen Konflikten, Scheitern von Staaten und organisierte Kriminalität. In ihrer Verknüpfung könnte Europa, so das Papier, einer sehr ernstesten Bedrohung ausgesetzt sein. Es argumentiert für den Ausbau militärischer Kapazitäten. Eine explizite Bindung von Interventionen an Entscheidungen des VN-Sicherheitsrates erfolgt nicht, aber die VN-Charta wird als grundlegender Rahmen für die internationalen Beziehungen bezeichnet. Dagegen wird zwar nicht von „pre-emptive action“, wie bei der US-Strategie, aber von der „Notwendigkeit eines präventiven Engagements“ gesprochen, was zumindest in diesem Zusammenhang missverständlich sein kann. Es wird gedacht an ein breites Spektrum von Missionen, neben den Petersberg-Aufgaben auch an gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, die Unterstützung von Drittländern bei der Terrorismusbekämpfung und an eine Reform des Sicherheitsbereichs.<sup>40</sup>

Die Verteidigungspolitischen Richtlinien der Bundeswehr geben zwar keine Kriterien für Auslandseinsätze der Bundeswehr an, gehen aber gleichzeitig davon aus, dass sich Verteidigung geografisch nicht mehr eingrenzen lässt. Sie trage zur Wahrung der Sicherheit bei, wo immer diese gefährdet ist. Das Völkerrecht und besonders die VN-Charta bilden, so heißt es, die Grundlage für das Handeln im Kampf gegen den Terror.<sup>41</sup> Die Grenzen zwischen verschiedenen Einsatzarten seien fließend. So sei eine rasche Eskalation von Konflikten, nie auszuschließen, wodurch ein friedenserhaltender Einsatz in eine Operation mit höherer Intensität übergeht.<sup>42</sup>

Die nationale Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002 macht unzweifelhaft deutlich, dass ein Beschluss des Sicherheitsrates keine Voraussetzung für ein Eingreifen der USA ist.<sup>43</sup> Der Trend zu einem unilateralen Vorgehen einzelner Staaten(-gruppen) ohne Legitimierung durch den VN-Sicherheitsrat nimmt offensichtlich deutlich zu. Dies gilt besonders für den Fall, dass Staaten, die ihre Vorschläge nicht durchsetzen können, dies als Blockade im VN-SR bezeichnen und dann ein unilaterales Vorgehen als gerechtfertigt ansehen. Damit stellt sich auch die Frage, welcher Politik die Bundesregierung in der Zukunft folgen wird.

Schließlich muss auch an einige offene Fragen beim Einsatz in multinationalen Streitkräften erinnert werden. Torsten Stein wirft etwa die Frage der Vereinbarkeit verschiedener nationaler Mandate untereinander - mit notwendig unterschiedlichen Niveaus bei der Einhaltung des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte auf, wenn es um das Ziel eines möglichst hohen Schutzstandards geht. Welches Mandat gilt dann, oder gelten gleichzeitig verschiedene nationale Mandate mit unterschiedlichen Schutzniveaus? Wie lässt sich dann aber kooperieren?<sup>44</sup> Die Frage der Zurechenbarkeit möglicher Straftaten von VN-Kontingenten zum Entsendestaat oder aber den Vereinten Nationen ist zuletzt am Beispiel des Massakers in Srebrenica und der Rolle des niederländischen Kontingents diskutiert worden.<sup>45</sup>

38 Vgl. zur U.S. Army die ausführliche Diskussion bei Mark S. Martins (Fn.21), S. 3-160.

39 NATO, "Strategisches Konzept des Bündnisses" vom 24.4.1999, Washington, D.C., Pkt. 15 (Quelle: [www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm), dt. in: Internationale Politik 1999, Folge 10, S. 107ff.).

40 Quelle: EU, Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003. Vgl. auch das Solana-Papier <http://ue.eu.int/pressdata/DE/Reports/76257.pdf>, zur Kommentierung siehe Klaus Dieter Schwarz, Die erste Sicherheitsstrategie der EU. Ein Kommentar zum Solana-Entwurf, Berlin 2003, SWP Aktuell 47.

41 Bundesministerium der Verteidigung, Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Bonn 2003, S. 18, 20.

42 Ebda., S. 25

43 The National Security Strategy of the United States of America, The White House, Washington, D.C. 2002. Zur Terrorismusbekämpfung siehe National Strategy for Combating Terrorism, The White House, Washington, D.C. 2003.

44 Torsten Stein, Zur international-strafrechtlichen Verantwortlichkeit des Befehlshabers einer multinationalen Streitmacht, in: *Jochen Abr. Frowein u.a.* (Hrsg.), Verhandeln für den Frieden/ Negotiating for Peace. Liber Amicorum Tono Eitel, Berlin 2003, 449-462 (458f.)

45 Sascha Rolf Lüder, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Vereinten Nationen für Verstöße gegen die Genfer Abkommen durch "Peace-keeping"-Truppen in Srebrenica, in: Jahrbuch der Juristischen Zeitgeschichte, Berlin 2002/2003 (Bd. 4), S., 507-528.

## 2. Bisherige Erfahrungen der Bundeswehr

Welche praktischen Erfahrungen hat die Bundeswehr bisher bei Auslandseinsätzen gesammelt? Nur zu wenigen Punkten kann hier exemplarisch etwas gesagt werden. Zwar gibt es Literatur<sup>46</sup>, aber einige eher kritische Punkte blieben zumindest in der öffentlichen Diskussion – wohl auch aufgrund des fehlenden Zugangs zu Daten – unterbelichtet. So wäre es interessant zu erfahren, welche Fälle von Übergriffen - Anzeigen, Anklageerhebungen, Verurteilungen und Freisprüche - es bisher gegeben hat und welche politischen und militärischen Konsequenzen aus möglichen bedenklichen Entwicklungen gezogen wurden. Leider sind solche Daten aber nicht zugänglich.

Das Bundesministerium der Verteidigung antwortete auf eine Anfrage des Deutschen Institutes für Menschenrechte, bisher gäbe es keine Strafverfahren gegen Angehörige der Bundeswehr, denen Menschenrechtsverletzungen zugrunde lägen.<sup>47</sup>

Zur Aus- und Fortbildung in der Bundeswehr im Bereich Menschenrechte heißt es: „Die Menschenrechtserziehung ist in der Konzeption der Inneren Führung als Führungsphilosophie der Bundeswehr verankert. Sie genießt in den deutschen Streitkräften hohen Rang und wird durch Vorgesetzte und durch Rechtslehrer mit Befähigung zum Richteramt durchgeführt. Die Ausbildung in den rund 70 Schulen und Akademien der Bundeswehr sieht in sehr vielen Unterrichtsplänen Ausbildungsanteile vor, die mit dem Begriff Menschenrechtserziehung umschrieben werden können und den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ebenso umfassen wie die Europäische Menschenrechtskonvention. Ziel dieser Ausbildung ist es, Spannungen auszugleichen, die sich aus den individuellen Rechten des Bürgers einerseits und den militärischen Pflichten andererseits ergeben. In den Ausbildungscurricula für Angehörige der Bundeswehr, die für einen Auslandseinsatz vorgesehen sind, nimmt der Rechtsunterricht erheblichen Raum ein. Er wird im Wesentlichen durch das Zentrum Innere Führung geleistet.“<sup>48</sup>

Abschließend ist auf die rechtlichen Verpflichtungen aus dem Wehrstrafgesetz zu verweisen, nach dem auch für Auslandstaten das deutsche Strafrecht gilt: Das deutsche Strafrecht gilt unabhängig vom Recht des Tatorts, auch für Taten, die ein Soldat während eines dienstlichen Aufenthalts oder in Beziehung auf den Dienst im Ausland begeht (Wehrstrafgesetz in der Fass. vom 20.12.2001, § 1a, Abs. 2). Auch wird die unterlassene Mitwirkung bei Strafverfahren – als eine Pflicht des Vorgesetzten – bestraft (§ 40).<sup>49</sup>

Im Völkerstrafgesetzbuch heißt es: „Ein militärischer Befehlshaber oder ein ziviler Vorgesetzter, der es unterlässt, eine Tat nach diesem Gesetz, die ein Untergebener begangen hat, unverzüglich der für die Untersuchung oder Verfolgung solcher Taten zuständigen Stelle zur Kenntnis zu bringend, wird mit einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren bestraft“ (§ 14, Abs. 1).<sup>50</sup>

## 3. Exkurs: Rules of Engagement (ROE)

Neben der internationalen Mandatierung sind vor allem die Rules of Engagement von zentraler Bedeutung dafür, wie Militärangehörige in der konkreten Situation vor Ort agieren und welche Fehler sie machen, die dann auf die ganze Mission zurückschlagen können. Wie verhalten sie sich gegenüber der Zivilbevölkerung, z.B. bei Demonstrationen, gegenüber Verdächtigen, wem übergeben sie Gefangene, auf der Basis welcher rechtlichen Regelungen etc.? Um einen ersten Eindruck zu bekommen, was ROE sind, werden im Folgenden Beispiele aus der Erfahrung der US-Streitkräfte in Panama (1990) und Somalia (1992, 1993) vorgestellt:

### (1) US-Invasion in Panama 1990

Operations Rules für Militärangehörige im Operationsgebiet der Stadt Colon<sup>51</sup>

1. Shoot all armed civilians
2. Looters, if armed, will be killed.
3. Unarmed looters will be dealt with as follows:
  - a. Fire a warning shot over their head.
  - b. fire a warning shot near the person(s)
  - c. shoot to wound

46 Statt vieler: *Peter Goebel* 2000 (Fn.35), *Heinz Kluss*, Lehrmeister Krieg? Erkenntnisse aus den Militäraktionen zur Befriedigung des Balkans für Sicherheitspolitik und Streitkräftestrukturen, in: *Paul Klein/Dieter Walz* (Hrsg.), *Die Bundeswehr an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden 2000, S. 81-110.

47 Schreiben des BMVg an das DIMR, 20.1.2004, Dr. Fleck. Das ist wichtig, wenn man etwa an Medienberichte im Dezember 2000 über Besuche von Bundeswehrangehörigen in Bordellen mit Minderjährigen denkt (Weltspiegel vom 17.12.2000; Spiegel Online: "Fernsehbericht: Deutsche Kfor-Soldaten in Kinderbordellen", 17.12.2000).

48 Ebda.

49 BGBl. 1957 I, S. 298; letzte Änderung BGBl. 2001 I, S. 4013.

50 VStGB: BGBl. 2002 I, S. 2254.

51 Zitiert, in: *Mark S. Martins* 1994, S. 54 (Fn.21).



(2) JTF for Somalia Relief Operation, 1992

Für Somalia wurden die ROE zwei Jahre später anders abgefasst, sicher eine Folge der unterschiedlichen Zielsetzung der Operation:

*Ground Forces Rules of Engagement*<sup>52</sup>

Nothing in these rules of engagement limits your right to take appropriate action to defend yourself and your unit.

- A. You have the right to use force to defend yourself against attacks or threats of attack.
- B. Hostile fire may be returned effectively and promptly to stop a hostile act.
- C. When United States forces are attacked by unarmed hostile elements, mobs, and/or rioters, United States forces should use the minimum force necessary under the circumstances and proportional to the threat.
- D. You may not seize the property of others to accomplish your mission.
- E. Detention of civilians is authorized for security reasons or in self-defense.

Remember:

1. The United States is not at war.
2. Treat all persons with dignity and respect.
3. Use minimum force to carry out mission.
4. Always be prepared to act in self-defense

Ein Jahr später hieß es:

(3) *Rules of Engagement der US-Streitkräfte in Somalia, 1993 (Auszüge)*<sup>53</sup>

Non-deadly force should be used if security of the United States Forces is not compromised by doing so. A graduated show of force includes:

- (a) an order to disband or disperse;
- (b) show of force/threat of force by United States Forces that is greater than the force threatened by the opposing force;
- (c) warning shots aimed to prevent harm to either innocent civilians or the opposing force;
- (d) other means of non-deadly forces
- (e) if this show of force does not cause the opposing force to abandon its hostile intent, consider if deadly force is appropriate.

Die Bedeutung der ROE neben der internationalen Mandatierung und nationalen Beschlüssen (in Deutschland durch den Bundestag, aber auch durch Vorgaben des Grundgesetzes, durch Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes und die extraterritoriale Rechtsbindung bestimmter, von Deutschland ratifizierter Menschenrechtsabkommen<sup>54</sup>) kann schwerlich überschätzt werden: Denn es werden ja meist konkrete Anweisungen für den Einsatz von unmittelbarem Zwang, d.h. Gewalt, auch tödlicher Gewalt gegenüber Feinden, Rechtsbrechern und Zivilbevölkerung gegeben; damit werden die „Schwelle“ legitimer Gewaltanwendung zum Selbstschutz und die anzuwendenden Rechtsnormen festgelegt.

Der VN-Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee), zuständig für den Zivilpakt, hat im März 2004 anlässlich der Behandlung des 5. deutschen Staatenberichtes an den Ausschuss u.a. die folgende concluding observation formuliert:

„The Committee notes with concern that Germany has not yet taken a position regarding the applicability of the Covenant to persons subject to its jurisdiction in situations where its troops or police forces operate abroad, particularly in the context of peace missions. It reiterates that the applicability

52 Headquarters. Joint Task Force Somalia, 2.12.1992, zit. in: ebda., S. 64.

53 Headquarters, 10th Mountain Div., Operations for Restore Hope, Annex N, zitiert. in: ebda., S. 17f.

54 Eine extraterritoriale Geltung menschenrechtlicher Verpflichtungen kann völkerrechtlich nur unter den in Art. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Art. 2 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte normierten Voraussetzungen angenommen werden. Die Diskussion kreist hier um die Auslegung bzw. Reichweite der Begriffe „subject to its jurisdiction“ bzw. beim Zivilpakt auch um „within its territory“. Zur EMRK siehe z.B. Europäische Kommission für Menschenrechte, *Zypern ./. Türkei* (Nr. 6780/74 & 6950/75), Entscheidung vom 26. Mai 1975, DR 2 (1975), S. 125, 136 (Ziff. 8): „The Commission finds that this term ('within their jurisdiction' (in the French text: 'relevant de leur juridiction')) is not (...) equivalent to or limited to the national territory of the High Contracting Party concerned. It is clear from the language, in particular of the French text, and the object of this Article, and from the purpose of the Convention, as a whole, that the High Contracting Parties are bound to secure the said rights and freedoms to all persons under their actual authority and responsibility, whether that authority is exercised within their own territory or abroad.“ Siehe aber auch Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, Zulässigkeitsentscheidung vom 12. Dezember 2001, *Banković et al. ./. Belgien et al.* (Nr. 52207/99) (mit Dank an *Bernhard Schäfer*, Universität Potsdam, für diese Hinweise). Vgl. auch *Roman Schmidt-Radefeldt*, unten S. 79ff.

of the regime of international humanitarian law does not preclude accountability of States Parties under article 2, paragraph 1, of the Covenant for the actions of its agents outside their own territories. The State party is encouraged to clarify its position and to provide training in relevant rights contained in the Covenant specifically designed for members of its security forces deployed internationally.<sup>55</sup>

Für die Bundeswehr ist es wichtig, dass die NATO 1999 allgemeine ROE festgelegt hat, die für alle Teilstreitkräfte im internationalen Verbund, aber auch für nationale Einsätze anwendbar sind. Abweichende nationale Positionen werden dann im NATO Operationsplan als Fußnote oder in Annexen festgeschrieben. Ein typisches Beispiel für Deutschland ist es, den Einsatz von Reizstoffen für Bundeswehrangehörige zu untersagen, da eine entsprechende Regelung im deutschen Ausführungsgesetz zum Chemiewaffenübereinkommen enthalten ist.<sup>56</sup>

Die wichtigsten Regeln werden dem Bundeswehrangehörigen in der „nationalen Taschenkarte“ in die Hand gegeben. Die eigentlichen ROE sind jedoch sehr viel umfassender und unterliegen einem erhöhten Geheimhaltungsgrad. In den ROE werden die – einschränkenden - Regeln für die Durchsetzung des Auftrages und zur Selbstverteidigung und Nothilfe wiedergegeben. Im Einzelnen gehören hierzu Selbstschutz, Notwehr, Nothilfe, Einrichtung von geschützten Bereichen, Anwendung militärischer Gewalt ohne Schusswaffengebrauch, Anwendung und Regeln des Schusswaffengebrauch und Kampfmiteinsatzes mit oder ohne Anrufverfahren, Regeln für die Auftragsdurchsetzung und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.<sup>57</sup> ROE, so Weber, schaffen kein neues Recht, sondern sind ein Ausdruck des Primates der Politik, „quasi das Steuerungsmittel, mit dem die rechtlichen und politischen Forderungen in konkretes militärisches Handeln umgesetzt werden.“<sup>58</sup> Er unterscheidet zwischen dem bewaffneten Konflikt und VN-Friedensoperationen: „In einem bewaffneten Konflikt ist alles erlaubt, was nicht durch humanitäres Völkerrecht verboten ist. Im Friedenseinsatz unter Geltung von ROE ist nur das erlaubt, was ausdrücklich positiv zugestanden ist.“<sup>59</sup>

Leider ist eine fundierte Diskussion von ROE für Wissenschaft und Öffentlichkeit in der Regel nicht möglich, da sie zur Zeit der Operation selbst geheim gehalten und auch später nicht veröffentlicht werden; am ehesten sind sie in Ländern wie den USA manchmal recherchierbar anlässlich von Gerichtsverfahren (Militär- oder Ziviljustiz) wegen Straftaten – soweit die Unterlagen der Öffentlichkeit zugänglich sind. In Deutschland sind allgemeine Weisungen des Bundesverteidigungsministeriums, etwa im Kampf gegen den Terrorismus, nicht öffentlich zugänglich, genauso wenig wie die ROE etwa in Bosnien-Herzegowina, Kosovo, Mazedonien oder Afghanistan, sei es KSK oder ISAF (s. auch weiter unten).<sup>60</sup> Besonders der Einsatz in Somalia hat bekanntlich international zu Diskussionen innerhalb des Militärs verschiedener Länder geführt, welche Rules of Engagement angemessen gewesen wären und in Zukunft sein sollten.<sup>61</sup>

#### 4. Heutige Praxis

In Afghanistan nahmen deutsche Soldaten zum einen an der von den USA initiierten und geführten Operation Enduring Freedom teil, zum anderen sind Bundeswehreinheiten unter dem Mandat der VN (International Security Assistance Force (ISAF) in Kabul und Kunduz eingesetzt.

##### (1) Operation Enduring Freedom

In der Präambel der einschlägigen SR-Resolution 1368 (2001) heißt es: „Reaffirming the principles and purposes of the Charter...“. Einer dieser Grundsätze ist gem. Art. 1 Ziffer 3 der VN-Charta die Förderung und Festigung der Menschenrechte. Im Übrigen enthält diese Resolution keinen Hinweis auf Menschenrechte. Sie wiederholt den Wortlaut von Art. 51 der VN-Charta in ihrem nichtoperativen Abschnitt.

---

55 CCPR/CO/80/DEU Human Rights Committee, Eightieth Session, Consideration of Reports submitted by States Parties under Article 40 of the Covenant, Draft Concluding observations of the Human Rights Committee, Germany, unedited version.

56 Nach *Stephan Weber*, Rules of Engagement: Ein Paradigmenwechsel für Einsatz und Ausbildung?, in: Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften 2001, Heft 2, S. 76-83.

57 Ebda., S. 78.

58 Ebda.

59 Ebda., S. 81.

60 Die Bedeutung der ROE hebt auch *Manfred Eisele* für die VN-Friedensoperationen hervor (Fn. 18), S.36-46. In dem schon erwähnten Schreiben des BMVg heißt es: "Rules of Engagement bei Auslandseinsätzen werden nicht veröffentlicht. Aber ich kann Ihnen bestätigen, dass dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei Eingriffen in Rechte Dritter darin erheblicher Raum gegeben wird. Auch die Voraussetzungen des jedermann zustehenden Rechts auf Festnahme von Strafverdächtigen spielt dabei eine Rolle." (Schreiben vom 20.1.2004, Dr. Fleck)

61 Vgl. etwa *Mark S. Martins* 1994 (Fn. 21).

Die NATO hat nach dem 11. September 2001 den Bündnisfall gem. Art. 5 des Nordatlantikvertrages verkündet. Dies steht im Einklang mit Art. 24 Abs. 2 GG und ist für Deutschland als Vertragspartei bindend; gleichwohl verbleibt nach diesem Artikel die Entscheidung, welche Maßnahmen dann getroffen werden, bei den Mitgliedsstaaten,

Im Antrag der Bundesregierung vom 7. November 2001, der die Beteiligung deutscher Streitkräfte an der Operation Enduring Freedom begründet (BT-Drs. 14/7296), spielt der Menschenrechtsschutz keine Rolle. Der Antrag wurde am 16. November 2001 vom Deutschen Bundestag angenommen. In einem Entschließungsantrag der Fraktionen beider Regierungsparteien zu der Beratung des oben genannten Antrags der Bundesregierung wird eindringlich auf weltweit gültige humanitäre Grundsätze und über Kulturgrenzen hinweg geteilte Wertauffassungen hingewiesen (BT-Drs. 14/7513). Dieser Antrag wurde ebenfalls am 16. November 2001 angenommen (Siehe Plenarprotokoll 14/202).

Der „Fortsetzungsantrag“ der Bundesregierung vom 6. September 2002 beinhaltet ebenfalls keinen Verweis auf Menschenrechte (BT-Drs. 15/37). Der Antrag wurde am 15.11.2002 vom BT angenommen. Mit diesem Antrag wurde ein erneut gestellter Entschließungsantrag der Fraktionen der Regierungsparteien vom 13. September 2002 angenommen, in dem ausdrücklich auf Menschenrechte hingewiesen wird (BT-Drs. 15/68). Nach diesem Antrag ist darauf zu achten, dass gerade bei der Verteidigung gemeinsamer zivilisatorischer Werte und Normen die Menschenrechte und die entsprechenden internationalen Konventionen eingehalten werden. Im aktuellen „Fortsetzungsantrag“ der Bundesregierung vom 5.11.2003 wird immerhin zu Beginn der Antragsbegründung darauf hingewiesen, dass der Kampf gegen den internationalen Terrorismus nicht allein eine militärische Aufgabe ist, sondern in erster Linie mit politischen, entwicklungspolitischen und polizeilichen Mitteln geführt werden müsse (BT-Drs. 15/1880). Der Antrag wurde am 14. November 2003 vom Deutschen Bundestag angenommen.

Seit Dezember 2001 war im Rahmen der Operation Enduring Freedom ein Kontingent von rd. 100 Personen des Kommandos Spezialkräfte (KSK) in Afghanistan bis Oktober 2003 stationiert (Der Spiegel Nr. 43/2003, S. 21). Das KSK ist ein in der Bundeswehr einmaliger, 1996 gegründeter, Verband, dessen Mitglieder, wie die Selbstdarstellung von November 2002 lautet, „so scheu sind wie Rehe“; das heisst, über Einsatzorte und -mandate ist in der Öffentlichkeit kaum etwas bekannt.<sup>62</sup>

Das Mandat des KSK besteht in der Unterstützung des Kampfes gegen den Terrorismus unter Leitung der USA. Auf dieser Ebene fällt auf, dass die Operation Enduring Freedom außerhalb der VN mit Bezug auf Res. 1368 des Sicherheitsrates durchgeführt wird. Die Resolution und auch Folgeresolutionen enthielten zunächst keinen Bezug zur Einhaltung der Menschenrechte. Erst gut ein Jahre später, im Januar 2003, hat der VN-Sicherheitsrat auch bei der Bekämpfung des Terrorismus auf die Notwendigkeit, die Menschenrechte einzuhalten, verwiesen (Res. 1456 [2003]).

Über Aktivitäten des KSK herrscht bekanntlich Geheimhaltung. Immerhin wurde in einem Bericht des *Stern* ein Sergeant der 10. US-Gebirgsjäger-Division mit den Worten zitiert: „Die deutschen Special Forces haben etliche al-Quaida-Krieger gefangen.“<sup>63</sup> Wenn diese Information zutrifft, stellt sich die Frage, auf welcher völkerrechtlichen Grundlage von den deutschen KSK-Kräften Terrorismusverdächtige festgenommen und an andere Nationen übergeben wurden. Wurden diese mit oder ohne Beteiligung der Justiz der Entsendeländer in Drittländer verbracht oder auch nach Guantánamo? Welche Rechtsfolgen würden sich in solchen Fällen ergeben? Aufgrund der Geheimhaltung, auch der ROE, ist es freilich für die Öffentlichkeit unmöglich, zu einer verlässlichen Beurteilung dieser Fragen zu kommen.

## (2) *International Security Assistance Force (ISAF)*

Die SR-Resolution 1386 begründet das ISAF-Mandat. Der einzige indirekte Hinweis auf Menschenrechte im Zusammenhang mit dem Einsatz der internationalen Schutztruppe findet sich in der Präambel: „...in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen“ (Art.1, Ziff. 3). Im Übrigen gibt es keine Bezugnahme auf Menschenrechte hinsichtlich des ISAF-Einsatzes. Allein die afghanischen Truppen werden zur „strengen“ Einhaltung der Menschenrechte aufgefordert. Zuletzt wurde das ISAF-Mandat am 13. Oktober 2003 durch SR-Res. 1510 um ein Jahr verlängert. Diese Resolution bekräftigt den Auftrag an ISAF, die afghanische Übergangsregierung zu unterstützen, allerdings nur im Hinblick auf Sicherheitsfragen.

Auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 2 GG wurde die Beteiligung deutscher Streitkräfte gemäß dem Antrag der Bundesregierung vom 21. Dezember 2001 (BT-Drs. 14/7930) vom Bundestag am 22. Dezember 2001 beschlossen. Das Thema Menschenrechte wird nicht erwähnt. Der Einsatz im Rahmen der ISAF ist vom Deutschen Bundestag zuerst am 22. Dezember 2001 beschlossen, dann am 20. Juni 2003 verlängert worden. Auf die Anfrage des Deutschen Instituts für Menschenrechte im August 2002 hin umreißt das

61 "Spezialkräfte sind wie scheue Rehe", [http://www.bundeswehr.de/forces/download/021112\\_ksk\\_presetag.txt](http://www.bundeswehr.de/forces/download/021112_ksk_presetag.txt) [20.11.2002]. Vgl. auch die KSK-Website: [www.deutschesheer.de/C1256B6C002D670C/Framedocname/Kommando%20Spezialkräfte](http://www.deutschesheer.de/C1256B6C002D670C/Framedocname/Kommando%20Spezialkräfte). Für einen seltenen Überblick siehe „Afghanistan: Kommando Spezialkräfte an vorderster Front“, in: *antimilitarismus-information*, 32. Jg., Heft 4, 2002, S. 15-25 sowie Veröffentlichungen der SPIEGEL-Redakteurin Susanne Koelbl.

62 *Uli Rauss*, Hier kämpfen die Deutschen, in: *stern*, 8.5.2002, S. 34.

Bundesministerium der Verteidigung die Einsatzgrundsätze (ROE) des deutschen ISAF-Kontingentes folgendermassen:

Für ISAF gilt der Auftrag zur Friedenssicherung aus der Petersberg-Vereinbarung vom 5. Dezember 2001 und den Sicherheitsrats-Resolutionen 1386 (20.12.2001) und 1413 (23.5.2002), '...to assist the Afghan Interim Authority in the maintenance of security in [Kabul und Umgebung], so that the Afghan Interim Authority as well as the personnel of the United Nations can operate in a secure environment. ... Members of ISAF will remain strictly impartial and will refrain from any action incompatible with the impartial and independent nature of their duties. ... The principle of impartiality does not interfere with the right of ISAF to act in self-defence, extended self-defence as well as force protection and mission enforcement'.<sup>64</sup>

In Bezug auf das Mandat der deutschen ISAF-Kräfte erklärte das Verteidigungsministerium dem Deutschen Institut für Menschenrechte, dass weder die deutschen noch die anderen Kontingente der Teilnehmerstaaten, den Auftrag hätten, mutmaßliche Menschenrechtsverletzungen gezielt aufzuklären. Würden sie im Rahmen ihres Einsatzes entsprechende Erkenntnisse gewinnen, könnten sie diese an die afghanischen Behörden weiterleiten oder auch an die deutsche Regierung. Bislang haben eine solche Dokumentation von Menschenrechtsverletzungen und ein Weiterleiten der Information seitens der ISAF-Truppen jedoch nicht stattgefunden.<sup>65</sup>

Auf der Grundlage des militärisch-technischen Abkommens zwischen ISAF und der afghanischen Interimsverwaltung vom 4. Januar 2002 genießen alle ISAF-Einsatzkräfte funktionelle Immunität und unterstehen lediglich der Gerichtsbarkeit der Entsendeländer, wo sie für Vergehen straf- oder disziplinarrechtlich belangt werden können.<sup>66</sup> In dem Abkommen wurde ausdrücklich eine Überstellung an den Internationalen Strafgerichtshof ausgeschlossen.

##### 5. Fragen aus der Sicht des internationalen Menschenrechtsschutzes

Es ergeben sich eine Reihe von völkerrechtlich und politisch wichtigen Fragen, die auch für eine zukünftig verstärkte Entsendung von Bundeswehr-Kräften zur Terrorismusbekämpfung ins Ausland dringend klärungsbedürftig sind:

(1) Für Bundeswehrangehörige, einschließlich von KSK-Angehörigen, stellt sich bei der Gefangennahme von mutmaßlichen al-Qa'ida-Kämpfern und anderen Personen die Frage, wem diese überstellt werden und aufgrund welcher rechtlichen Regelungen. Bei einer Übergabe an die USA wäre etwa die mögliche Verhängung der Todesstrafe<sup>67</sup> oder auch eine mit den Menschenrechten nicht zu vereinbarende Strafverfolgung durch die sogenannte Militärkommissionen in Guantánamo zu berücksichtigen. Gleiches gilt für die Verbringung in Haftzentren, die bis vor kurzem dem Zugriff der US-Justiz planmäßig entzogen wurden (Entscheidung des U.S. Supreme Court zum Rechtsstatus der Guantánamo-Gefangenen).

(2) Inwieweit sollte es Auftrag von Angehörigen der deutschen Kräfte sein, über Menschenrechtsverletzungen und Verletzungen des Humanitären Völkerrechts zu berichten? Denn sowohl den VN-Verhaltenskodex für Beamte mit Polizeibefugnissen, die auch Militärangehörige in einer solchen Funktion einschließen, als auch der Entwurf eines Moduls für peacekeepers des HKMR sehen eine solche Empfehlung vor.<sup>68</sup> Sind deutsche Kräfte gegebenenfalls hierfür ausgebildet und wer nimmt entsprechende Meldungen entgegen und sorgt für ein transparentes follow-up? Was sagen die rules of engagement dazu, wenn deutsche Kräfte von Verletzungen der Menschenrechte beziehungsweise des Humanitären Völkerrechts – sei es durch eigene Kameraden, Militärkräfte anderer Koalitionskräfte, durch Einheiten der afghanischen Regierung oder ihrer Verbündeter, zum Beispiel durch Kräfte des General Dostum – erfahren?

(3) Grundsätzlicher gefragt: Wie weit reichen die Menschenrechtsverpflichtungen Deutschlands im Ausland, wer informiert, trainiert die Soldaten/innen, wie und von wem wird die Einhaltung dieser Verpflichtungen beobachtet und kontrolliert – dies ist die Frage nach der Rolle der Ressorts, des Deutschen Bundesta-

<sup>63</sup> Schreiben des BMVg, Dr. Fleck, an den Vf. vom 16.8.2002.

<sup>64</sup> Gespräch mit Dr. Fleck, 21.11.2002, Berlin.

<sup>65</sup> Schreiben Dr. Fleck, an den Vf. vom 16.8.2002. Zur Immunitätsfrage siehe auch BT-Drs. 14/9841 vom 1.8.2002.

<sup>67</sup> Zur neueren Rechtsprechung des Menschenrechtsausschusses siehe *Judge v. Canada* (No. 829/1998), UN Dok. CCPR/C/78/D/829/1998.

<sup>68</sup> Vgl. GV-Res. 24/169 und das. Standard Generic Training Module on Human Rights - Level I, hrsg. vom VN-

Hochkommissariat für Menschenrechte, Genf 2003.

ges und der Informierung der Öffentlichkeit? Wie nimmt z.B. der Verteidigungsausschuss seine Kontrollbefugnisse zu „Operation Enduring Freedom“, ISAF und ähnlichem wahr? Und noch weitergehend: Inwieweit unterliegen militärische Maßnahmen allgemein einer gerichtlichen Kontrolle (Zu erinnern sind an die Erörterungen zum WStGB, VStGB und StGB)?

(4) Aus der Perspektive der Bevölkerung, z.B. in Afghanistan, wäre zu fragen, bei welchen Stellen sich diese zu mutmaßlichen Übergriffen von Angehörigen der Antiterrorcoalition, oder fehlgeleiteter Bombenangriffe, beschweren kann? Werden Beschwerden dann in einem objektiven und transparenten Verfahren untersucht und erfolgt ggf. eine Strafverfolgung? An wen wird berichtet, wer untersucht und wie sieht das Follow Up aus? Gibt es bisher hierzu Informationen, gar Statistiken zu Fällen, Anklageerhebung, Freispruch und Verurteilungen?

(5) Welche Rolle kommt der sich im Aufbau befindlichen afghanischen Justiz, der nationalen Menschenrechtskommission, aber auch internationalen Instanzen einschließlich des Internationalen Strafgerichtshofes und der Justiz der Entsendeländer beim Monitoring und der Strafverfolgung zu?

(6) Und noch eine allgemeine Frage: Inwieweit legitim und legal ist die internationale Kooperation mit Staaten, die im Rahmen ihrer Terrorismusbekämpfung sogenannte präventive Tötungen vornehmen, routinemäßig foltern und andere schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen begehen? Wo müsste sie begrenzt werden beziehungsweise welche Schutzmassnahmen müssten ergriffen werden, um Schaden für den Menschenrechtsschutz abzuwenden?

#### IV Zur Praxis der Koalitionskräfte in Afghanistan und im Irak

##### 1. Afghanistan

In Afghanistan sind, wie bereits erwähnt, Militärkräfte zum einen unter dem Mandat der VN, die International Security Assistance Force (ISAF) in Kabul und Kunduz, im Einsatz. Gleichzeitig wird von den USA die Operation Enduring Freedom zur Bekämpfung des Terrorismus fortgeführt. Im Folgenden wird zwischen der Aufklärung vergangener Menschenrechtsverletzungen vor dem Regimewechsel, gegenwärtigen Verletzungen und Maßnahmen zur Prävention unterschieden, wobei von Aktivitäten in den ersten beiden Bereichen eine Ausstrahlung auf den dritten zu erwarten ist.

##### a) Vergangenheit

Im Sommer 2002 wurden Vorwürfe laut, dass ca. tausend Kriegsgefangene durch Truppen von General Dostum getötet worden seien.<sup>69</sup> Die Existenz von Massengräbern in der Wüste Dascht-i-Laili in der Nähe des Sheberghan-Gefängnisses wurde von der US-NGO Physicians for Human Rights (PHR) entdeckt. Sie dokumentierte Anfang 2002 und im Mai 2002 in detaillierten forensischen Untersuchungen die Existenz von Massengräbern in der Nähe des Sheberghan-Gefängnisses und rief zu einer umfassenden Untersuchung auf.<sup>70</sup> Nach einer eigenen, aufwendigen Recherche bestätigte die Zeitschrift *Newsweek* im August 2002, dass es zu dem Massaker an den Gefangenen gekommen sei. Einem internen Memorandum der VN zufolge seien 960 Gefangene getötet und in Massengräbern in der Nähe von Dascht-i-Laili beigesetzt worden.<sup>71</sup>

General Dostum und drei weitere militärische Führer der Nordallianz – verbündet mit der Regierung von Präsident Karzai – räumten in einer Stellungnahme zwar den Tod von 200 Taliban-Gefangenen ein, betonten aber, dies sei nicht intendiert gewesen. Nur wenige seien erstickt, die anderen an Krankheiten und ihren Wunden gestorben. Die vier Führer boten einer VN-Mission von Experten/innen für Kriegsverbrechen, die die Vorfälle in Afghanistan untersuchen soll, ihre Zusammenarbeit an.<sup>72</sup>

Die afghanische Regierung und die VN haben eine Untersuchung angekündigt. Im Oktober 2002 berichtete die afghanische Regierung, sie hätte ca. 350 Leichen in verschiedenen Massengräbern gefunden.<sup>73</sup> Im Bericht des VN-Generalsekretärs Kofi Annan zu Afghanistan, den er an der VN-Generalversammlung im Dezember 2003 vorgelegte, heisst es, eine vorläufige forensische Untersuchung

68 Siehe den Bericht von International Herald Tribune v. 21.8.2002; *Patrick Jarreau*, *Graves soupçons de crimes de guerre dans le nord de l'Afghanistan*, *Le Monde* 21.8.2002. Beide beziehen sich auf den Bericht "The War Crimes of Afghanistan" in *Newsweek*, 26.8.2002, der sich auf interne VN- und IKRK-Berichte stützt.

69 Physicians for Human Rights, *Physicians for Human Rights Welcomes Afghan Government's Pledge to Investigate Mass Grave...*, Presseerklärung, 22.8.2002, [www.phrusa.org/research/afghanistan/report\\_graves\\_082202.html](http://www.phrusa.org/research/afghanistan/report_graves_082202.html) [20.11.2002].

70 Vgl. *Newsweek*, 26.8.2002.

71 *The Guardian*, 2.9.2002.

72 *Frankfurter Rundschau*, 10.10.2002.

durch das HKMR habe im Februar 2003 stattgefunden, aber seitdem seien weitere Aktivitäten aus mangelnder Sicherheit für Untersuchungsort und Zeugen, nicht möglich gewesen.<sup>74</sup> Seitdem gibt es keine neuen Informationen mehr über die Aufklärung dieses Massakers. Neben diesem Massaker gibt es Berichte über weitere Massaker beider Kriegsparteien vor dem Sturz der Taliban-Regierung, die auch zu untersuchen wären.

#### b) Gegenwart

Im März 2003 gab das US-Militär bekannt, der Tod von zwei afghanischen Gefangenen auf dem Luftwaffenstützpunkt Bagram von Mitte Dezember 2003 würde jetzt als Mord angesehen. Die ursprünglichen Diagnosen „Herzschlag“ und „Lungenembolie“ hätten sich als falsch erwiesen, in beiden Fällen hätten Verletzungen durch stumpfe Gewalt zum Tod geführt. Eine Vertreterin des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz berichtete, dass das IKRK längst nicht alle Gefangenen in Bagram sehen könne.<sup>75</sup>

Seit Beginn des Krieges sind in Afghanistan zahlreiche Zivilist/innen, Frauen, Kinder und Männer als Folge der Bombardierungen getötet worden. Obwohl die USA nach Medienberichten ca. 900 Mio. bis 1 Milliarde US-Dollar pro Monat für den Krieg ausgaben, werden, soweit bekannt, keine Ressourcen dafür eingesetzt, offiziell Statistiken der USA oder der Antiterrorcoalition über tote und verletzte Zivilist/innen zu führen. Damit gibt es auch kaum Auskunft über mögliche Verletzungen der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts und über Untersuchungen oder Gerichtsverfahren im Hinblick auf solche Verletzungen. Für diese Mängel im Hinblick auf Informations- und Untersuchungspflichten sind freilich auch die Regierungen der Staaten, deren Militärkräfte in Afghanistan aktiv sind, d.h. die Antiterrorcoalition, zu deren aktiven Mitgliedern in Afghanistan auch Deutschland gehörte, und die afghanische Regierung, verantwortlich.

Seit Beginn der Luftangriffe gegen Afghanistan kursieren in den Medien verschiedene Schätzungen über zivile Opfer. Eine Überprüfung gilt als unmöglich, weil es keine staatlichen oder privaten Stellen gibt, die die Lage kontinuierlich beobachten.<sup>76</sup> Es wurden lediglich einzelne Schätzungen von Journalist/innen, NGOs und Wissenschaftler/innen bekannt. Eine Befragung des *Guardian* bei Hilfsorganisationen im Februar 2002 ergab Schätzungen von zwischen 2.000 und 8.000 Opfern.<sup>77</sup> *Der Spiegel* berichtete im August 2002, man ginge in Afghanistan von bis zu 5.000 zivilen Opfern der US-Bombardements aus. Ein Viertel der US-Raketen und Bomben in Afghanistan, so hätten selbst Militärs im Pentagon eingeräumt, „verfehlten ihr Ziel“.<sup>78</sup>

In einer im Januar 2002 an der US-Universität von New Hampshire erstellten Untersuchung des Wirtschaftsprofessors Marc Herold ist von zwischen 3.100 und 3.600 getöteten Zivilisten/innen seit Oktober 2001 die Rede. Eine Studie des Project on Defense Alternatives des Commonwealth Institute – ein unabhängiges Politikforschungsinstitut in Cambridge, Massachusetts – schätzt die Zahl der zivilen Opfer, die unmittelbar auf die Kampfhandlungen zurückzuführen seien, auf 1000 bis 1300 und orientiert sich dabei vorwiegend an „westlichen“ Pressemeldungen; Ermittlungen der US-amerikanischen NGO *Global Exchange* im Zeitraum März bis Juni 2002 ergaben allein in 10 der 32 afghanischen Provinzen eine Gesamtzahl von 824 Todesopfern unter der Zivilbevölkerung.<sup>79</sup>

Auch wenn es hinsichtlich der Zahlen Abweichungen gibt, die erwähnten Studien deuten darauf hin, dass die Weltöffentlichkeit – aber auch Angehörige von Betroffenen – mangels hinreichender Berichterstattung bzw. Erfassung der Auswirkungen von Militäraktionen auf die Zivilbevölkerung durch die unmittelbar beteiligten und verantwortlichen Streitkräfte auf Schätzungen oder die nicht selten mit hohem Risiko verbundenen Recherchen von Vertretern der Zivilgesellschaft angewiesen sind. Mithin ist eine genaue Einschätzung des Umfangs der zivilen Opfer des Militäreinsatzes in Afghanistan nicht möglich.

So ging die afghanische Regierung 2002 von weniger als 500 bei US-Luftangriffen getöteten Zivilist/innen aus. Der Sprecher von Präsident Karzai erklärte hierzu im Juli 2002, man hätte die US-Regierung gebeten, sorgfältiger bei der Verfolgung von Taliban- und al-Qa'ida-Kämpfern vorzugehen und Geheimdienstberichte über ihren Aufenthalt zu verifizieren, bevor man aktiv würde. Es wäre sehr wichtig für die USA und die afghanische Regierung, die Unterstützung der afghanischen Zivilbevölkerung zu bewahren und die Zahl der Opfer so gering wie möglich zu halten.<sup>80</sup>

---

73 UN General Assembly, The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security. Report of the Secretary-General, New York), Para. 41 (UN doc. A58/616).

74 "Army Probing Deaths of 2 Afghan Prisoners", Washington Post, 5.3.2003, A13

75 "Fehler der USA in Afghanistan", TAZ 22.7.2002.

76 *Jill Treanor*, US raids killed 800 Afghan civilians: On-the-ground survey warns more dead yet to be counted, *The Guardian*, 22.7.2002.

77 "Die Todeswüste des Generals", in: *Der Spiegel*, Nr. 32, 2002, S. 107.

78 <http://pubpages.unh.edu/~mwhero1/AfghanDailyCount.pdf>; *Carl Conetta*, "Operation Enduring Freedom: Why a Higher Rate of Civilian Bombing Casualties", Project on Defense Alternatives, Briefing Report #11, Januar 2002; "Afghan Portraits of Grief: The Civilian/Innocent Victims of US Bombing in Afghanistan", *Global Exchange*, San Francisco, September 2002.

79 "Afghans defend US air strikes", BBC 21.7.2002: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/2142899.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/2142899.stm)

In einer Reihe von Fällen wurden irrtümlich Zivilisten/innen getötet und verletzt. Im Folgenden werden nur einige Beispiele zusammengefasst: Im Juli 2002 bombardierten US-Militärpiloten eine Hochzeitsgesellschaft in Urusgan/ Afghanistan. 48 Menschen starben, 117 wurden verwundet.<sup>81</sup> In den folgenden Tagen veröffentlichten die wichtigsten Akteure, die VN, die USA und die afghanische Regierung, widersprüchliche Berichte. Einmal wurde als Grund für den Einsatz genannt, dass Personen aus der Hochzeitsgesellschaft US-Militärs angegriffen haben. Dann wurde dementiert, dass es Schüsse auf das Militär gegeben hätte. Am nächsten Tag sei das US-Militär vor Ort gewesen und habe Spuren beseitigt. Das US-Militär erklärte dagegen, es habe für seine eigene Untersuchung Spuren gesichert und Beweisstücke mitgenommen.<sup>82</sup> Der VN-Beauftragte für Afghanistan, Lakhdar Brahimi, entschied, einen VN-Untersuchungsbericht nicht zu veröffentlichen, weil in ihm einige zu verallgemeinernde Behauptungen aufgestellt worden seien; eine überarbeitete Fassung übergab er vertraulich der afghanischen und der US-Regierung, die gemeinsam eine Untersuchung vornehmen wollten<sup>83</sup>, deren Ergebnisse der Öffentlichkeit aber bis heute nicht vorliegen. Trotz offizieller Leugnung eines Fehlverhaltens zahlte die US-Regierung 200 Dollar pro Person an die Familien der Opfer von Urusgan, 75 Dollar an die Verwundeten: „Damit wird die Entschädigung weniger kosten als die Munition für diesen fatalen Angriff“, kommentierte die *tageszeitung*.<sup>84</sup>

Ein seltener Fall, in dem eine Untersuchung öffentlich angekündigt und auch durchgeführt wurde, ist die irrtümliche Bombardierung durch ein F-16-Flugzeug im April 2002. Nachdem kanadische Soldaten an einer nächtlichen Schießübung beteiligt waren, warf eine F-16 der US-Luftwaffe eine Bombe. Vier kanadische Soldaten starben, acht weitere wurden verletzt. Im September 2002 gab die US-Luftwaffe bekannt, dass die beiden Piloten wegen fahrlässiger Tötung (involuntary homicide) vor Gericht gestellt werden.<sup>85</sup> Dies ist der einzige uns einzige bekannte Fall einer Anklageerhebung in Zusammenhang mit Kriegshandlungen in Afghanistan. In einer späteren Phase des Prozesses wurde die Anklage involuntary homicide fallen gelassen und ein nicht-justizförmiges Verfahren (sog. non-judicial punishment hearings) vom ermittelnden Militärjuristen empfohlen, d.h. ein internes Untersuchungsverfahren der US-Luftwaffe.<sup>86</sup>

Bei einer Bombardierung im Februar 2003 im Baghran-Tal soll nach US-Angaben ein 8jähriger Junge verletzt worden sein. Lokale Behördenvertreter sprachen jedoch davon, dass mindestens 17 Personen getötet wurden. Sie wüssten aber nicht, ob es sich um Angehörige der Taliban oder um Zivilisten/innen handelt. Sie reisten nach Kabul und baten Präsident Karzai um Unterstützung. Es gäbe bei ihnen keine Taliban und sie wären von Militärkräften der Koalition umgeben. Karzai sagte der Delegation, er hätte die Antiterrorkoalition darum gebeten, ihre Operationen sorgfältig durchzuführen.<sup>87</sup>

Am 6. Dezember 2003 werden bei einer Bombardierung der US-Luftwaffe, die dem gesuchten Taliban Mullah Wazir galt, 15 Kinder getötet. Die US-Regierung kündigte eine umfassende Untersuchung des Vorfalls an.<sup>88</sup> Wenige Stunden vorher waren bei einem weiteren Luftangriff sechs Kinder und zwei Erwachsene getötet worden. Hier sollte Mullah Jalani getötet werden, den US-Geheimdienstquellen wahlweise als einfachen Kriminellen oder als Talibanführer bezeichneten.<sup>89</sup>

### c) Prävention

Es existiert die Stelle eines Sonderberichterstatters für Afghanistan bei der MRK. Der Bericht des VN-Sonderberichterstatters zu Afghanistan im Herbst 2002, Hussein, war erstaunlich zurückhaltend geschrieben und sicher nicht annähernd umfassend. Mögliche Rechtsverletzungen der Koalitionskräfte kamen nur marginal vor und wurden übervorsichtig angesprochen. Seit 2003 war die Stelle des Berichterstatters unbesetzt, im April 2004 wurde jedoch Cherif Bassiouni ernannt. Insgesamt fehlt es an einer systematischen, auch Länder übergreifenden Beobachtung und Bewertung der neueren Entwicklungen.<sup>90</sup>

Die afghanische Regierung hat mit internationaler Unterstützung eine staatliche nationale Menschenrechtskommission (Afghan Independent Human Rights Commission, AIHRC) ins Leben gerufen, die sich vor allem der Beobachtung der innerstaatlichen Menschenrechtslage sowie der Untersuchung von Menschenrechtsverletzungen – wozu auch die Annahme von einzelnen Beschwerden gehören soll – , der Institutionalisierung von Menschenrechtsbildung, der Einleitung eines umfassenden Aufarbeitungsprozesses unter Beteiligung aller Bevölkerungsteile und nicht zuletzt auch der Fortbildung staatlicher Polizeikräfte widmen soll. Allerdings sind deren Wirkungsmöglichkeiten durch die instabile Lage in vielen Teilen des Landes zunächst deutliche Grenzen gesetzt.

80 Darstellung nach den Berichten in FAZ 30.7.02, UN News Service, 31.7.02, IHT 1.8.2002.

81 "UN report suggests higher Afghan death count in U.S. strike", International Herald Tribune, 30.7.2002, 3.

82 "UN denies U.S. tried to suppress report on Afghan attack", International Herald Tribune 1.8.2002, 6.

83 "200 US-Dollar für afghanische Opfer", TAZ 9.7.2002, 2, 10.

84 "Canadian troops fired toward sky before U.S. bomb killed them", International Herald Tribune, 29.11.2002, 2.

85 „Air Force drops homicide charges in friendly fire deaths“, The Salt Lake Tribune, 20.6.2003.

86 "Karzai Urges US Coalition to Ensure Civilians Safe", [www.azcentral.com/news/reuters/stories/NEWS-AFGHAN-FIGHTING-DC.shtml](http://www.azcentral.com/news/reuters/stories/NEWS-AFGHAN-FIGHTING-DC.shtml)

87 Time, 22.12.2003: [www.time.com/time/Magazine/printout/0,8816,1101031222-561514,00.html](http://www.time.com/time/Magazine/printout/0,8816,1101031222-561514,00.html) [18.12.2003]

88 Ebda.

89 United Nations, Situation of human rights in Afghanistan, UN Doc. A/37/309.

Für das Jahr 2004 sind zunächst Informationsbeschaffung bezüglich vergangener schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen und die forensische Untersuchung zweier Massengräber im Norden des Landes geplant. Besonders das letztere Vorhaben hängt jedoch maßgeblich von der Bereitschaft der internationalen Gemeinschaft ab, die Sicherheit der Teilnehmer (ggf. auch durch Einsatz von Schutztruppen/ISAF) zu gewährleisten. Weitergehende Maßnahmen, insbesondere hinsichtlich der Aufklärung gegenwärtiger Menschenrechtsverletzungen, scheinen derzeit kaum möglich zu sein.

Die AIHRC wird im Wesentlichen von der Hilfsmission der Vereinten Nationen in Afghanistan (UN Assistance Mission in Afghanistan, UNAMA) unterstützt, in die eine kleine Beratungskomponente mit einer Expertenposition eingebaut ist. Dessen Hauptaufgabe soll darin liegen, dem Special Representative des Generalsekretärs der VN (seit dem 11. Februar 2004 ist dies der Franzose *Jean Arnault*) sowie dem HKMR Bericht zu erstatten. Bisher wurde auf diese Stelle aber noch niemand rekrutiert.

Immerhin wird die Integrierung menschenrechtlicher Aspekte in das Programm von UNAMA im Einklang mit der Bonner Vereinbarung aus 2001, zumindest auf dem Papier, großgeschrieben. Um diese Menschenrechtskomponente zu etablieren bzw. zu festigen steht das Büro des HKMR der AIHRC und UNAMA beratend zur Seite. Eine Außenstelle des HKMR vor Ort ist derzeit nicht geplant.

Im März 2004 veröffentlichte Human Rights Watch einen neuen Bericht zum Vorgehen der US-Streitkräfte in Afghanistan. Kritisiert wurden willkürliche Internierung von Zivilisten, übermäßige Gewalt bei Verhaftungen von so genannten Non-Kombattanten und die Misshandlung von Gefangenen. Empfohlen wurde der US- und der afghanischen Regierung u.a.,

- öffentlich alle Haftenrichtungen zu identifizieren, in denen das US-Militär und der CIA Gefangene festhalten,
- behauptete Misshandlungen von Häftlingen zu untersuchen und die Ergebnisse zu veröffentlichen,
- afghanische Truppen, die unter US-Kommando operieren von Menschenrechtsverletzungen abzuhalten,
- mit der afghanischen Regierung ein funktionierendes Gerichtssystem zu entwickeln und
- sicherzustellen, dass die Richtlinien des US-Militärs für die Verhaftung von Nicht-Kombattanten außerhalb von Gefechten durch US-Militär und Nachrichtendiensten im Einklang mit normalen Polizeimethoden sind.<sup>91</sup>

Das US-Militär in Afghanistan hat die Vorwürfe mit den Worten zurückgewiesen, Afghanistan sei ein Kriegsgebiet, und man folge den Gesetzen des Krieges. Die Genfer Konvention werde als Richtlinie genutzt und man versuche, sie zu befolgen. Bei der Anwendung von Gewalt gehe man vorsichtig vor. Human Rights Watch wurde auch ein mangelndes Verständnis der Situation vor Ort vorgeworfen. Der Vorsitzende der AIHRC erklärte der BBC, „in einigen Fällen“ würden die US-Truppen außerhalb des Gesetzes operieren.<sup>92</sup>

## 2. Irak

Der Krieg der USA und Großbritanniens gegen den Irak wurde bekanntlich vom VN-Sicherheitsrat nicht legitimiert.

### a) Vergangenheit

Mit der Hilfe privater Organisationen sind einige Massengräber geöffnet worden und es wird eine Identifizierung der Opfer des Regimes von Saddam Hussein versucht. Allerdings fehlt es bisher an einem kohärenten Plan, hier wirklich systematisch Fortschritte zu erzielen. Das Gleiche gilt für die Auswertung der erheblichen Aktenbestände aus der Regierungszeit des Diktators. Hilfsangebote der Bundesbeauftragten für Stasi-Unterlagen an den Irak wurden in den Medien bekannt.

Nach dem tödlichen Anschlag gegen den VN-Irak-Beauftragten und VN-Hochkommissar für Menschenrechte de Mello ist fast das gesamte VN-Personal abgezogen worden. Eine Stelle mit Monitoring-Funktionen, etwa der VN, oder eine nationale Menschenrechtskommission bzw. eine Vertretung internationaler NGOs vor Ort gibt es nicht. Das Mandat des MRK-Länderberichterstatters für den Irak fordert nur jährliche Berichte.<sup>93</sup>

### b) Gegenwart

90 Human Rights Watch, „Enduring Freedom“. Abuses by U.S. Forces in Afghanistan, New York 2004, S. 51f.

91 „Foltervorwürfe gegen US-Truppen in Afghanistan“, *Der Tagesspiegel*, 9.3.2004.

92 MRK-Resolution 1991/74 v. 6.3.1991, zuletzt erneuert in Res. 2003/84 v. 25.4.2003. Vgl. für 2002 und 2003 die Berichte des Sonderberichterstatters der MRK: UN Doc A /57/325 sowie A/58/338.



Die Koalition hält nach einem Bericht der International Herald Tribune gegenwärtig 9.000 sog. reguläre „security detainees“ fest. Rd. 500 Gefangene sollen nach einer Prüfung demnächst entlassen werden, wurde im Januar 2004 bekannt.<sup>94</sup>

Verschiedene Fälle, bei denen irakische Zivilisten/innen durch Angehörige der Besatzungsmächte „aus Versehen“ getötet und verwundet wurden, wurden bekannt: Im August 2003 wurden acht irakische Polizisten von US-Militärangehörigen erschossen<sup>95</sup>. amnesty international hat gegenüber Angehörigen der US-Armee Folteransuldigungen erhoben. Im August 2003 schrieb amnesty international in einem Memorandum an die Koalitionskräfte, fünf Monate nach Kriegsende sei es schockierend, dass es keinen Hinweis auf einen ernsthaften Willen gäbe, unabhängige, umfassende und unparteiische Untersuchungen zu Menschenrechtsverletzungen durch Angehörige der Besatzungstruppen durchzuführen.<sup>96</sup> In einem seltenen Fall wurde bekannt, dass drei US-Militärangehörige vor einem Militärausschuss verhört wurden, weil sie irakische Gefangene getreten und geschlagen haben sollen. Sie wurden für schuldig befunden und entlassen, erhielten aber keine Haftstrafen<sup>97</sup>.

Im Oktober 2003 veröffentlichte die US-amerikanische NGO Human Rights Watch einen Bericht zu Übergriffen der USA im Irak und berichtete von 94 Toten allein in Bagdad im Zeitraum zwischen dem 1. Mai und Ende September 2003; verwundete Iraker/innen wurden nicht berücksichtigt. Der Bericht kam zu dem Ergebnis, dass die Vorgänge weder gezählt noch ausreichend rechtlich untersucht würden. Nur in 4 von 94 Fällen hätte es polizeiliche Untersuchungen gegeben. Nur in einem Fall wurde es für notwendig gehalten, ein Disziplinarverfahren zu eröffnen.<sup>98</sup>

Im Dezember 2003 ließ Human Rights Watch eine Studie über die Methoden der Kriegführung durch die Koalitionsstreitkräfte im Irak und deren Auswirkungen auf die Zivilbevölkerung folgen.<sup>99</sup> Diese Studie ist das Ergebnis einer Feldmission, die im Zeitraum Ende April bis Anfang Juni 2004 im Irak durchgeführt wurde. In ihr wird kritisiert, dass sich die Hauptbeteiligten am Irak-Krieg nur sehr wenig um die Auswirkungen ihrer Kriegführung auf die zivile Bevölkerung gekümmert haben, insbesondere die Anzahl der getöteten Zivilisten keine Rolle spielt. Im Vordergrund der Untersuchung, an der ein Militärexperte sowie ein Spezialist für Humanitäres Völkerrecht und Streubombeneinsatz beteiligt waren, stand die Frage, worauf die zivilen Opfer zurückzuführen sind (Stichwort *battle damage assessment, BDA*), nicht jedoch die Erstellung einer Statistik über die Zahl der Opfer. Dennoch sind der Studie einige Opferzahlen aus den Hauptkampfgebieten zu entnehmen. Im Wesentlichen stellt die Studie folgende Kritikpunkte in Bezug auf die Kriegführung heraus:

Zum einen geht es um die Fehlerträchtigkeit gezielter „Enthauptungsaktionen“ gegen irakische Führungskräfte, vor allem durch die Luftwaffe, aufgrund unzureichender Informationen von Aufklärungskräften/Geheimdiensten (Stichwort Ortung von Personen anhand von unpräzisen Mobilfunkdaten). Bei Aktionen dieser Art sei es zu zahlreichen zivilen Opfern gekommen. Dies stände ganz im Widerspruch zum Proportionalitätsgrundsatz des Humanitären Völkerrechts, nach dem von Militärschlägen abzusehen ist, bei denen zivile Opfer aller Wahrscheinlichkeit nach zu erwarten sind und wenn dies außer Verhältnis zum militärischen Nutzen einer Aktion steht.

Des Weiteren wird die massive Verwendung von Streubomben durch die US-Armee beklagt, insbesondere auch in unmittelbarer Nähe von Wohngebieten. Hierdurch sei es nicht nur zu zahlreichen zivilen Opfern, Tote oder Schwerverletzte, gekommen, sondern unzählige „Blindgänger“ (de facto-Landminen) seien als Folge der Kampfhandlungen zurückgeblieben.

Schließlich wird auf mangelnde Sorgfalt bei der Einsatzplanung hingewiesen, die sog. Kollateralschäden zu wenig berücksichtige. In einem anderen Zusammenhang wird von einer Stellungnahme des US-Militärs berichtet, es werde keine Statistik über getötete Zivilisten/innen geführt.<sup>100</sup>

### c) Prävention

Da es bisher noch keine Regierung gibt und auch von den Koalitionskräften kaum Bemühungen um eine Einhaltung von Menschenrechten und Humanitärem Völkerrecht sichtbar sind, hat es auch bisher keine Maßnahmen zur Prävention gegeben. Die VN haben sich, wie erwähnt, nach dem Bombenanschlag auf Sergio de Mello und seiner Mitarbeiter/innen fast völlig aus dem Irak zurückgezogen. Die US-Regierung

93 "Iraq regime to release 500 security detainees", International Herald Tribune, 7.1.2004.

94 Vgl. Robert Fisk, "A hail of bullets, a trail of dead, and a mystery the US is in no hurry to resolve", in: The Independent, 13.9.2003.

95 Pressemitteilung vom 25.9.2003 (AI Index: MDE 14/170/2003); für das Memorandum, siehe: <http://www.amnestyusa.org/countries/iraq/document.do?id=BF50F71E2237AD3880256D6700470B66>

96 BBC, Soldiers ejected over Iraq abuses, 5.1.2004 "http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\_east/3370979.stm"

97 Human Rights Watch, Hearts und Minds: Post War Civilian Casualties in Baghdad, New York 2003.

98 Off Target – The Conduct of the War and Civilian Casualties in Iraq, Human Rights Watch 2003, New York, Washington, London, Brussels.

99 "Hohe Zahl ziviler Opfer im Irak kritisiert", Katholische Nachrichtenagentur vom 21.10.2003.

versucht bekanntlich, die VN wieder in den Irak zurückzuholen, aber dies dürfte angesichts der Sicherheitslage ein schwieriges Unterfangen sein.

Nach dem Krieg im Irak zeigt sich die gleiche Tendenz wie in Afghanistan, das Fehlen einer öffentlichen, transparenten Rechenschaftslegung über die Folgen und Verantwortung für die Kriegsführung (ganz abgesehen von der Frage der Stichhaltigkeit der Begründung für den Kriegseintritt, die ja in England und den USA zumindest ansatzweise von den Parlamenten untersucht wird): Es fehlen Daten über die Verluste in der Zivilbevölkerung, und sei es auch nur eine unvollständige Statistik.

## V Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Da ein Ende der Kampfhandlungen nicht absehbar ist, weder des „Global War against Terrorism“ (US-Außenministerium) noch in Afghanistan oder im Irak, stellen sich gravierende Fragen nach der demokratischen Beobachtung und Kontrolle einer Vielzahl von Aktivitäten. Auch westliche Regierungen begründen Geheimhaltung mit Hinweis auf Sicherheitserfordernisse beim Kampf gegen den Terrorismus, der terroristische Feind solle nicht informiert werden. Aber die Geheimhaltungspolitik hat zunehmend auch Einschränkungen für die Öffentlichkeit demokratischer Staaten zur Folge, erschwert erheblich die Möglichkeit, Rechenschaft zu entsprechenden Auslandsaktivitäten wirkungsvoll einfordern zu können. Vielfach fehlt es an Transparenz. Erforderlich ist hier eine erheblich bessere Informationspolitik, um Beobachtung, Bewertung und ggf. die Möglichkeit, Korrekturen zu erreichen, durch Politik und Öffentlichkeit sicherzustellen.

Im Bereich des Menschenrechts-Monitoring im Zuge des „Krieges gegen den Terrorismus“ (Afghanistan, Irak u.a.) ist z.B. unklar,

- welche institutionalisierten Monitoring-Kanäle vorgesehen und tatsächlich vorhanden sind,
- welche Instanzen unter welchen Umständen Anspruch auf einen Zugang zu Fact-Finding haben und
- wie Beschwerden untersucht werden und dann weiter verfahren wird, mit anderen Worten, wie Rechenschaft eingefordert werden kann.

Wenn Beschwerden gegenüber dem Militär in den Medien mit dem allgemeinen Hinweis, es werde eine Untersuchung durchgeführt, beantwortet werden, muss dies unbefriedigend bleiben; meist wird auch später kein Ergebnis bekannt. Dies kann kein überzeugendes, wirkungsvolles Verfahren sein.

Bei demokratischen Staaten, die Soldaten entsenden, muss von einem gewissen „Kontrollverlust“ gesprochen werden. Es fehlen ein auch nur halbwegs umfassendes, wirksames Menschenrechts-Monitoring zu den Militäreinsätzen in Afghanistan, aber auch im Irak und wirksame Beschwerdemöglichkeiten zu Übergriffen für die dortige Zivilbevölkerung. Manche Regierungen, auch demokratische Regierungen, müssen (wieder) lernen, Rechenschaft abzulegen gegenüber der Politik und Gesellschaft des eigenen Landes zu den Aktivitäten, zum Umgang mit Fehlern und zu Straftaten durch eigene Kräfte. Immerhin ging und geht es um das Schicksal mehrerer Tausend Menschen.

Grundsätzlich fehlt es an einer systematischen, unabhängigen Beobachtung der Menschenrechts- und Völkerrechtskonformität von Antiterror-Maßnahmen. So wurde in vielen Fällen das Schicksal von Zivilist/innen in Afghanistan, die im Kampf gegen den Terror verwundet oder getötet wurden, nicht aufgeklärt. Im Irak zeigt sich nach dem Krieg ein ähnliches Bild. Abschließend lassen sich daher folgende Empfehlungen festhalten:

- (1) *Deutsche Politik sollte Terrorismusbekämpfung vor allem als Vorbeugung gegen und Ahndung von internationaler Kriminalität verstehen, nicht aber dem US-amerikanischen Verständnis von „Krieg“ folgen. Für die Entsendung von BW-Kräften müsste grundsätzlich ein internationales Mandat der VN vorliegen, das eine klare Selbstverpflichtung zur Einhaltung der Menschenrechte und des Humanitären Völkerrechts enthält.*

Zwar ist es sicher schwierig, sich allgemein für oder gegen einen Einsatz des Militärs zur Terrorismusbekämpfung auszusprechen, da es auf den spezifischen Länderkontext ankommt. Grundsätzlich sollte der Kampf gegen Terrorismus jedoch nicht als "Krieg" aufgefasst werden, sondern mit den bereits jetzt zur Verfügung stehenden und im Ausbau befindlichen Mitteln der Nachrichtendienste, der Polizei und der Justiz geführt werden. Ein militärisches Eingreifen wäre aufgrund der erheblichen Gefahren für die Zivilbevölkerung nur die Ausnahme, die überdies einer strengen Überwachung (Monitoring) zu unterwerfen ist (s.u.). Hier ließe sich zwar einwenden, bei den beiden oben behandelten Militäraktionen – Afghanistan und Irak – handele es sich ja um Ausnahmen. Indessen weisen Äußerungen der US-Regierung über einen zeitlich unbegrenzten Krieg in eine andere Richtung, ebenso die bekannt gewordene Strategieplanung der USA.<sup>101</sup> Wird dieses Verständnis die NATO-Strategie zunehmend prägen?

---

<sup>100</sup> Vgl. Nationale Sicherheitsstrategie der USA vom September 2002 (Fn.43).

- (2) *Ein umfassendes und transparentes Monitoring der Einhaltung der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts ist auf jeden Fall erforderlich.*

Hierzu wäre in jedem Fall ein VN-Mechanismus einzurichten, der mit eigenem Personal vor Ort präsent ist. Eine Anbindung an das HKMR liegt auf der Hand. Ein kontinuierliches Zuarbeiten durch humanitäre, Menschenrechts- und andere Organisationen wäre von großem Wert. Darüber hinaus sollte in einem solchen Fall in Deutschland eine eigene Instanz mit dem Monitoring der Einhaltung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht befasst werden, die kontinuierlich Regierung, Parlament und Öffentlichkeit berichtet. Erst dann ist eine informierte Diskussion auch bei uns möglich.

- (3) *Eine Berichtspflicht für Bundeswehr-Angehörige zu Menschenrechtsverletzungen ist ein sinnvolles Instrument des Menschenrechts-Monitoring.*

Für BW-Angehörige sollte eine Berichtspflicht sowohl zu mutmaßlichen Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts durch BW-Angehörige selbst als auch zu Verletzungen durch andere Länderkontingente der Antiterrorkoalition, Kräfte der verbündeten Regierung und ebenso durch lokale Verbündete, wie z.B. General Dostum in Afghanistan festgelegt werden. Die entsprechenden Anforderungen sollten jeweils klar im VN-Mandat, dem Beschluss des Deutschen Bundestages und besonders den Rules of Engagement spezifiziert werden.

- (4) *Es bedarf unabhängiger strafrechtlicher Untersuchungen bei Rechtsverletzungen.*

Im humanitären Völkerrecht ist die strafrechtliche Verfolgung von Kriegsgefangenen in der III. Genfer Konvention, geregelt. In Art. 102 heißt es dort z.B., dass ein Urteil gegen einen Kriegsgefangenen nur dann rechtsgültig gefällt werden kann, wenn es durch die gleichen Gerichte und nach dem gleichen Verfahren, wie sie für die Angehörigen der Streitkräfte des Gewahrsamsstaates vorgesehen sind, ausgesprochen wird und im übrigen die Bestimmungen dieser Konvention eingehalten werden (Art. 99-108 des III. Genfer Abkommens). Die IV. Konvention regelt in Art. 5 Strafverfahren gegen Zivilpersonen.

Beschwerden internationaler Menschenrechts-NGOs über Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts richt(et)en sich z.B. in Afghanistan und im Irak gegen Angehörige der Militärkoalitionen. Die Militärführungen kündigen dann auch Untersuchungen an, bei denen indessen für die Öffentlichkeit kein transparentes Verfahren erkennbar ist; noch viel weniger ist deutlich, ob es ein Rechtsmittel gibt, wenn die Beschwerdeführenden mit dem Ergebnis der Untersuchung nicht übereinstimmen. Grundsätzlich scheint es sich aber ausnahmslos um vom Militär durchgeführte Untersuchungen zu handeln. Dies wirft die Frage auf, ob diese ausreichend, unparteiisch und transparent sind.<sup>102</sup> Zweifel erscheinen nach den Berichten internationaler Menschenrechts-NGOs zu Afghanistan und Irak als berechtigt. Das bisherige Verfahren kann nicht befriedigen.

Die Empfehlung muss hier lauten, dass Deutschland sich nur an Militäraktionen beteiligen sollte, bei denen für die Ebene der Koalitionskräfte von einer unabhängigen Justiz Übergriffe untersucht, Beschuldigte vor Gericht gestellt werden, eine öffentlich zugängliche Statistik hierzu geführt wird und die Führung der Streitkräfte in der Aus- und Fortbildung die damit bekannt werdenden Erfahrungen berücksichtigt.

- (5) *Die Aus- und Fortbildung von Bundeswehr-Angehörigen muss angepasst werden.*

Die Teilnahme an Operationen zur Terrorismusbekämpfung erfordert eine umfassende Vorbereitung auf den politischen und rechtlichen Kontext, umso so mehr, als diese eher härter, komplexer als VN-Friedenssicherungsoperationen ausfallen dürften (übertragbare Erfahrungen sind natürlich zu berücksichtigen).

Aus- und Fortbildung der Bundeswehr sind daraufhin zu überprüfen, ob wirklich alle notwendigen Informationen und praktischen Erfahrungen vermittelt werden, um die Gefahr rechtswidriger Handlungen so gering wie möglich zu halten. Hier sollten sicher die Rechtsberater der Bundeswehr eine wichtige Rolle spielen. Die Anforderungen an die Einsatzkräfte sollten klar im VN-Mandat, dem Beschluss des Deutschen Bundestages und besonders den Rules of Engagement spezifiziert werden.

- (6) *Das Parlament sollte seine Kontrollfunktionen aktiver wahrnehmen und auch die Öffentlichkeit möglichst weitgehend informieren.*

---

<sup>101</sup> Über die Schwierigkeiten von wirksamen, unparteiischen Untersuchungen innerhalb (und in vielen Staaten: durch das) des Militär ist viel geschrieben, zur Problematik zuletzt u.a. *Michael J. Kelly*, Military force and justice, in: *William Maley u.a.* (Hrsg.) 2003 (Fn.20).

Im Deutschen Bundestag ist der Ausschuss für Verteidigung für die Beobachtung der Auslandseinsätze zuständig; auch für die Ausschüsse für Auswärtige Angelegenheiten sowie Menschenrechte und humanitäre Hilfe ist eine stärkere Mitberatung sinnvoll. Bei Auslandseinsätzen zur Terrorismusbekämpfung sollten die Ausschüsse ihre Aufgabe besonders aktiv wahrnehmen. Hierzu würde eine kontinuierliche Berichterstattung nicht nur durch die Bundesregierung, sondern auch durch wissenschaftliche Institute und NGO mit fachlicher Spezialisierung zu dem betreffenden Einsatzland gehören; notwendig ist besonders eine kompetente Menschenrechtsberichterstattung (vgl. Empfehlung 2). Die Beachtung der Menschenrechte sollte regelmäßig in Parlamentsbeschlüssen zu Auslandseinsätzen aufgenommen werden, ebenso wie die erwähnte Monitoring-Instanz, die die Einhaltung der Menschenrechtserfordernisse beobachtet und öffentlich darüber berichtet.

\* \* \*

Abschließend bleibt festzuhalten: Ganz besonders für die Terrorismusbekämpfung gilt, dass Verletzungen der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts das notwendige Vertrauen unterminieren, das im Einsatzland für eine ernst gemeinte, wirksame Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus unabdingbar ist (und das betrifft auch Koalitionen mehrerer Länder zur Terrorismusbekämpfung). Dies gilt erst recht, wenn man bedenkt, dass nicht wenige militärische Aktivitäten westlicher Staaten in den Gesellschaften der Einsatzländer deutlich anders beurteilt werden, als wir es uns in unserem gewohnten westlichen Medienumfeld manchmal deutlich machen.<sup>103</sup>

---

102 Fregattenkapitän Heinz-Uwe Schäfer schreibt im Zusammenhang mit Nation-Building: „Auch wenn der Einsatz externer Streitkräfte zur Absicherung eines Nation-Building einer wohlmeinender Ratio folgt und – sofern er vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mandatiert oder autorisiert worden ist – Neutralität und sogar Selbstlosigkeit suggeriert, wird die Präsenz ausländischer Soldaten von der jeweiligen Bevölkerung häufig ganz anders wahrgenommen. Die längst verblassten Erinnerungen an Gräueltaten uniformierter Kämpfer lassen viele den Anblick hochgerüsteter Truppen kaum ertragen. Hinzu kommt, dass Verständigungsprobleme und Missverständnisse, die nicht zuletzt auch auf gravierenden kulturellen Unterschieden zwischen den Beschützern und der Bevölkerung zurückzuführen sind, geeignet sind, selbst dann eine zunehmende Entfremdung zu bewirken, wenn die ausländischen Soldaten anfangs als Befreier willkommen geheißen wurden (Heinz-Uwe Schäfer, Nation-Building: Möglichkeiten und Grenzen externer militärischer Beiträge, in: Jochen Hippler (Hrsg.), Nation-Building. Ein Schlüsselkonzept für friedliche Konfliktbearbeitung?, Bonn 2004, S. 241f.)