

Rechtsregeln für den Anti-Terror-Kampf

Hans-Joachim Heintze



Judith Wiczorek

Unrechtmäßige Kombattanten und humanitäres Völkerrecht

Berlin: Duncker & Humblot 2005
(Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Bd. 153)
379 S., 89,80 Euro

Der Begriff des unrechtmäßigen Kombattanten hat es durch zahlreiche Stellungnahmen der amerikanischen Regierung im Rahmen des ›Krieges gegen den Terrorismus‹ zu einem erheblichen Bekanntheitsgrad gebracht. Welche Rechtsfragen damit verbunden sind, ist weit weniger diskutiert worden. Gleichwohl ist diese Erörterung deshalb notwendig, weil durch das umfangreiche Medienecho vielfach auch Verwirrung gestiftet wurde. Daher ist das Buch hochwillkommen.

Die Autorin begrenzt ihre rechtswissenschaftliche Untersuchung im ersten Teil ausdrücklich auf das humanitäre Völkerrecht und geht im zweiten Teil auf den ›War on Terror‹ ein. Damit wird die notwendige rechtsdogmatische Klarheit geschaffen.

Die in den Genfer Abkommen kodifizierten Regeln des humanitären Völkerrechts, die den Primärstatus des Kombattanten und den Sekundärstatus des Kriegsgefangenen festschreiben, sind weithin bekannt. Weit weniger trifft dies auf den unrechtmäßigen Kombattanten zu, eine Kategorie, die nicht in den Genfer Abkommen auftaucht. Gleichwohl spielen diese Kombattanten im völkerrechtlichen Schrifttum eine beachtliche Rolle. Auch in der Rechtsprechung wird der Begriff verwendet, und zwar insbesondere im Zusammenhang mit Spionen, Kriegsverrätern, Söldnern, Guerillas und Terroristen. Deshalb ist die Untersuchung der Verwendung des Begriffs ›unrechtmäßiger Kombattant‹ unumgänglich (S. 33–103). Dabei erregt die Abgrenzung des unrechtmäßigen Kombattanten vom Straftäter besonderes Interesse. Hier meint die Autorin, dass diese letztlich von der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts abhängt. Haben die Feindseligkeiten die Intensität eines bewaffneten Konflikts erreicht, dann könne der unrechtmäßige Kombattant der Bestrafung für eine Tötungshandlung anders als ein Zivilist, der dann ein Straftäter wäre, entgehen (S. 46). Freilich stellt sich dann die Frage, ob ein unrechtmäßiger Kombattant eventuell als Kriegsverbrecher anzusehen ist (S. 47).

Problematisch ist, welchen rechtlichen Status ein unrechtmäßiger Kombattant eigentlich hat, da in der Literatur sowohl die Meinung vertreten wird, es handle sich hier um eine eigene Kategorie von Personen im humanitären Völkerrecht (S. 104) als auch die Ablehnung einer rechtlichen Bedeutung dieses Begriffs (S. 107). Wiczorek arbeitet überzeugend heraus, dass ein unrechtmäßiger Kombattant eine Person ist, die, ohne den Kombattantenstatus zu haben, direkt an Feindseligkeiten teilnimmt. Sie ist bei einer Gefan-

genahme folglich als Zivilist anzusehen. Bestehen Zweifel am Status einer Person, so ist dies durch ein Gericht im Sinne des Art. 5 Viertes Genfer Abkommen (S. 122) zu klären. Nach der Beschreibung des Begriffs unrechtmäßiger Kombattant werden im 2. Kapitel die Rechtsfolgen der Teilnahme solcher Personen an Feindseligkeiten untersucht (S. 123–161). Zutreffend wird unterstrichen, dass sie dafür nach dem nationalen Recht bestraft werden können.

Leider nur am Rande erwähnt werden die Ausführungen zum gezielten Todesschuss im Zuge der Gefahrenabwehr (S. 142f.), obwohl die ›targeted killings‹ gerade im Nahost-Konflikt eine erhebliche Rolle spielen. Allerdings ist der Autorin zuzustimmen, wenn sie meint, dass bei der Verfolgung von Terroristen kein rechtsfreier Raum entstehen darf, und zwar unabhängig von der Bewertung der Situation als einer des bewaffneten Konflikts oder nicht. Diese Einschätzung muss zwangsläufig überleiten zu der Frage, inwieweit unrechtmäßige Kombattanten durch die Menschenrechte geschützt sind. Sie wird recht kurz abgehandelt, obwohl es zweifellos richtig ist, dass die Menschenrechte im bewaffneten Konflikt »nicht außer Acht gelassen werden können« (S. 161). Da sich gerade die unrechtmäßigen Kombattanten oftmals eben in einer humanitär-rechtlichen Grauzone bewegen, wäre es sinnvoll gewesen, die Fortgeltung des Menschenrechtsschutzes deutlicher herauszuarbeiten und sich auch zum Lex-specialis-Verhältnis der beiden Rechtskörper zu äußern.

Der zweite Teil des Buches ist den unrechtmäßigen Kombattanten im Krieg gegen den Terror gewidmet. Damit wird ein Begriffspaar übernommen, das in der Politik der USA nach dem 11. September 2001 eine herausragende Rolle spielt. Allerdings ist zu fragen, ob damit nicht politische Aussagen überbewertet werden (S. 166f.). So haben die USA im Sicherheitsrat am 7. Oktober 2001 ihren Angriff auf Afghanistan ausdrücklich als Maßnahme der Selbstverteidigung eingestuft (UN Doc. S/2001/946), eine Position, die auch von den NATO-Staaten mit der erstmaligen Anwendung des Art. 5 des NATO-Statuts geteilt wurde. Dies hat zweifellos zur Konsequenz, dass das humanitäre Völkerrecht anwendbar und zur Bestimmung des Status der Teilnehmer an den Feindseligkeiten heranzuziehen ist.

Der Vergleich der Maßnahmen gegen das von den Taliban regierte Afghanistan mit anderen Anti-Terror-Operationen der USA zeigt, dass das anwendbare Recht in jedem Einzelfall zu prüfen ist, weil die politi-

sche Bezeichnung des Krieges gegen den Terrorismus rechtlich ohne Bedeutung ist. Freilich muss die Autorin immer wieder zugestehen, dass es angesichts der Informationslage oftmals schwierig ist, abschließende rechtliche Beurteilungen zu treffen, wie etwa bezüglich des Status der inhaftierten Taliban-Kämpfer (S. 257). Immer wieder beklagt sie zudem fehlende Durchsetzungsmechanismen für den Schutz von Taliban- oder Al-Qaida-Mitgliedern (so beispielsweise S. 271).

In Bezug auf die in Guantánamo inhaftierten ›unrechtmäßigen Kombattanten‹ betrachtet die Autorin zutreffend die Inhaftierung ohne Anklage (S. 304ff.), die Verweigerung des Zugangs zu einem Anwalt (S. 309ff.), die Verweigerung des Rechtes auf Überprüfung der Haft (S. 316ff.) und die Einsetzung der Militärkommissionen (S. 332ff.) als rechtswidrig. Sie bestätigt den Anspruch der USA, Verbrecher abzustrafen, die in den USA oder gegen amerikanische Bürger Straftaten begangen haben, fordert aber die Einhaltung der Regeln bezüglich eines fairen Verfahrens. (S. 343f.). Abschließend wird zudem festgestellt, dass sich die Haftbedingungen in Guantánamo nicht im Einklang mit dem humanitären Völkerrecht befinden (S. 350f.).

Es ist sehr verdienstvoll, dass Wiczorek nicht bei der Beschreibung der durch die Bekämpfung terroristischer Täter neu entstandenen Probleme stehen bleibt, sondern auch Vorschläge unterbreitet (S. 294f.). So konstatiert sie, dass im Anti-Terror-Kampf verschiedentlich unklar ist, welche Rechtsordnung zur Anwendung kommen muss. Da dies nicht vom Internationalen Komitee vom Roten Kreuz entschieden werden könne, solle ein UN-Ausschuss geschaffen werden, der mit dieser Aufgabe betraut werden könnte. Ein anderer Vorschlag ist, eine unabhängige Institution der Vertragsstaaten der Genfer Abkommen zu schaffen. Hinsichtlich der Durchsetzung der Rechte unrechtmäßiger Kombattanten plädiert sie für ein Individualbeschwerdeverfahren. Bei Nichteinhaltung des humanitären Völkerrechts sollten wirtschaftliche, politische und militärische Sanktionen angewendet werden. Entschieden spricht sich die Autorin allerdings gegen die Idee der Ausarbeitung eines Dritten Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen für die Terrorismusbekämpfung aus, da dies schon an der fehlenden Definition scheitern müsse (S. 357).

Das Buch gibt einen ausgezeichneten Überblick über die Rechtslage, wobei auch eingestanden wird, dass es rechtliche Grauzonen gibt. Sehr überzeugend ist der Untersuchungsgang, indem die Position der USA denen des Schrifttums und der NGOs gegenübergestellt wird. Das Werk sollte zur Pflichtlektüre für alle werden, die vollmundig vom Krieg gegen den Terror reden und die nicht anerkennen wollen, dass sich die notwendige Bekämpfung terroristischer Akte und die Abstrafung der Täter nicht in einem rechtsfreien Raum abspielt.

Auf dem Weg zu einer internationalen Verfassung

Bardo Faßbender



Jurij Daniel Aston

Sekundärgesetzgebung internationaler Organisationen zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin

Berlin: Duncker & Humblot 2005
(Schriften zum Völkerrecht, Bd. 158)
252 S., 74,80 Euro

Es ist kein Geheimnis, dass das Völkerrecht der Gegenwart – mehr noch als die internationalen Beziehungen im Ganzen – wesentlich durch die Existenz und Tätigkeit der internationalen zwischenstaatlichen Organisationen bestimmt wird. Die völkerrechtliche Rechtsetzung allgemeiner Bedeutung spielt sich heute hauptsächlich in den Foren dieser Organisationen ab. Das gilt schon für die klassische Rechtsetzung im Wege multilateraler Verträge, die regelmäßig im Rahmen von oder in Verbindung mit internationalen Organisationen ausgearbeitet und verhandelt werden. Noch stärker aber tritt die Bedeutung der Organisationen hervor, wenn ihre Organe selbst auf der Grundlage der Gründungsverträge – des ›Primärrechts‹ – Völkerrecht setzen. Dies geschieht auf universeller Ebene in unterschiedlichen Formen seit langem in den vornehmlich mit technischen Materien befassten UN-Sonderorganisationen (wie beispielsweise der ICAO, der ITU oder der IMO), neuerdings aber auch in den Vereinten Nationen selbst, wie die ›Gesetzgebung‹ des Sicherheitsrats zur Terrorismusbekämpfung zeigt.

Jurij Aston beschreibt in seiner Bonner, von Rudolf Dolzer betreuten, Dissertation bestimmte Rechtsakte der Organe universeller internationaler Organisationen in Anlehnung an die europarechtliche Terminologie als Erscheinungsformen völkerrechtlicher ›Sekundärgesetzgebung‹, erfasst sie begrifflich und ordnet sie in den etablierten Kanon der völkerrechtlichen Rechtsquellen ein. Die Arbeit ist zunächst eine konzise und sorgfältige Bestandsaufnahme eines Phänomens von großer und voraussichtlich weiter wachsender praktischer Bedeutung; sie kann auf einer umfangreichen Spezialliteratur zu den einzelnen Organisationen aufbauen.

Die eigentliche Leistung des Autors besteht aber in dem achtbaren Versuch einer Verknüpfung dieser eher rechtstechnischen Darstellung und Analyse mit Fragen der generellen Entwicklung der Völkerrechtsordnung im Zeichen der ›internationalen Gemeinschaft‹ und der allmählichen Herausbildung einer internationalen Verfassung. Der Autor sieht die autonome Rechtsetzung internationaler Organisationen in einem Spannungsverhältnis »zwischen mitgliedstaatlicher Souveränität und Gemeinschaftsdisziplin« (so der Titel der Arbeit), doch wird dieser Ausdruck dem Problemfeld nicht gerecht. Es geht vielmehr um die noch weitreichendere Frage, welche Bedeutung diese Rechtsetzung für die schrittweise Abwendung des Völkerrechts von dem ihn