

Peter Dreist

Rules of Engagement in multinationalen Operationen – ausgewählte Grundsatzfragen*

VI. Vorgaben durch nationales Recht

Nationales Rechtsverständnis, verfassungsrechtliche oder sonstige nationale rechtliche Vorgaben können für eine Beteiligung nationaler Kontingente an einem multinationalen Einsatz in einem anderen Staatsgebiet oder auf der Hohen See nur dann sichergestellt werden, wenn die ROE für einen Einsatz nach den Vorgaben des jeweiligen nationalen Rechts umgesetzt werden und die Einsatzdurchführung und ihre Kontrolle im nationalen Rechtsstrang angepasst und sichergestellt werden. Ein Stück Rechtssicherheit wird dabei durch die Vorgabe gewährleistet, dass nationale ROE/Taschenkarten/Befehle nie weitergehende Befugnisse einräumen dürfen als die im multinationalen Kontext vorgegebenen ROE und der Operationsplan. Andererseits wird durch das beschriebene, rechtlich aber zwingend erforderliche Verfahren der Umsetzung multinationaler ROE in nationales verbindliches Recht in Kauf genommen, dass in jedem multinationalen Einsatz eine Fülle nationaler Versionen der ROE mit kleineren oder auch größeren Abweichungen für die jeweiligen Kontingente/Angehörigen internationaler Hauptquartiere gilt. ROE setzen somit nicht selbst Recht, ROE sind keine Gesetze. ROE geben u. a. das Recht, aber auch politische, diplomatische und operative Vorgaben wieder. Deshalb kann aus rechtlicher Sicht rechtswidriges Verhalten, also ein Verstoß gegen geltendes Recht, auch nie durch ROE legitimiert werden. Dies hat auch für jeden eingesetzten Soldaten positive Konsequenzen: Für ihn besteht ein erhöhtes Maß an Rechtssicherheit, denn er darf davon ausgehen, dass sein Handeln im Einsatzgebiet jedenfalls dann rechtmäßig ist, wenn es von den für ihn in Kraft gesetzten ROE gedeckt ist. Dieser Vorteil für das eingesetzte Personal (Soldaten, Gendarmerie, Polizei oder andere) in einem komplexen Umfeld sollte nicht unterschätzt werden.¹⁰⁵ Die national für einen Einsatz ausgegebenen Taschenkarten für den Zwangsmittel Einsatz sind demnach inhaltlich schon ROE im Sinne von Einsatzregeln für die Anwendung von Zwangsmitteln. Sie sind aber nicht identisch mit den ROE eines Operationsplanes und können es auch nicht sein, da nationale rechtliche Vorgaben und das nationale Verständnis bestimmter Rechtsfragen in die Formulierung der Taschenkarte einfließen. Dies darf mit den ROE des Operationsplans einer internationalen Organisation nicht verwechselt werden.

Die meisten Elemente der vorgestellten Definitionen sind aus rechtlicher Sicht im Ergebnis überflüssig. So bestimmen auch ohne Aufnahme in eine Definition die Politik, das nationale und internationale Recht sowie die militärischen oder Gendarmerie/Polizei-Hierarchie-Strukturen oder internationale Gremien den Inhalt, den Herausgeber und den Adressaten, den Zweck, die Voraussetzungen, den Grad

* Fortsetzung und Ende des Beitrages aus Heft 2/07, S. 45 ff. und 3/07, S. 99 ff.
105 *Stefan Weber* (Fn. 82; NZWehrr 2007, 107), S. 77.

der rechtlichen Verbindlichkeit, die Art und Weise und das Objekt von ROE für eine bestimmte Operation. Eine Definition, die sich auf die grundlegende Funktion von ROE beschränkt, könnte deshalb lauten:

ROE sind ein Werkzeug von Vorgesetzten für Weisungen zum Einsatz von Zwang.

VII. Der völkerrechtliche Erlaubnistatbestand

Wie bereits dargelegt, gilt das Recht des internationalen bewaffneten Konflikts vollständig und unmittelbar, sobald mindestens zwei Staaten z. B. aufgrund tatsächlicher Kampfhandlungen zwischen ihren Streitkräften von einiger Erheblichkeit in einen solchen Konflikt verwickelt sind. Den Angehörigen dieser Streitkräfte kommt dann – unabhängig davon, ob der eigene Staat als »Aggressor« auftritt oder das in Art. 51 der VN-Charta anerkannte naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung in Anspruch nimmt – der Status eines Kombattanten zu mit der Folge, dass sie sich an rechtmäßigen Kriegshandlungen zur Schädigung legitimer militärischer Ziele der Gegenpartei beteiligen dürfen und dafür auch später in Kriegsgefangenschaft nicht bestraft werden dürfen. Die völkerrechtliche Verantwortung für einen Angriff auf einen anderen Staat ohne Rechtfertigungsgrund trifft nur die Regierung dieses Staates, nicht die einzelnen am militärischen Einsatz beteiligten Soldaten. Die Kehrseite dieser Lage besteht allerdings darin, dass jeder Kombattant auch dann, wenn er sich gerade nicht aktiv an legitimen militärischen Kriegshandlungen beteiligt, selbst legitimes militärisches Ziel ist und bleibt, solange er sich in Uniform im Felde aufhält oder in militärischen Einrichtungen, Feldlagern, auf Feldflughäfen oder im Schützengraben, bei einem Transport auf militärischen Fahrzeugen oder in Flugzeugen und auf Kriegsschiffen aufhält. Die Legitimation zur Beteiligung an Handlungen, bei denen Zwang ausgeübt wird, ergibt sich jedoch im internationalen bewaffneten Konflikt unmittelbar aus dem Völkerrecht. ROE können an der vollständigen Geltung des LOAC im internationalen bewaffneten Konflikt ebenso wenig etwas ändern wie an der Verantwortlichkeit des Kommandeurs und jedes einzelnen Soldaten, dass die Vorgaben des LOAC eingehalten werden und jeder Kommandeur und der einzelne Soldat jedenfalls, wenn er erkennt, dass er sich an einem Kriegsverbrechen beteiligt, für solche Verstöße gegen das geltende Sonderrecht des LOAC bestraft werden kann.

Bei Friedens- oder Krisenreaktionsoperationen bestehen der Status des Kombattanten und die Befugnis zur Vornahme kriegerischer Handlungen automatisch nicht, da diese Operationen eben nicht im Rechtszustand des internationalen bewaffneten Konflikts stattfinden. Die Kompetenz für die Anordnung einer Friedensoperation kann sich aus einem »Mandat« der VN und/oder einer Entscheidung des NATO-Rats oder des EU-Rats für allgemeine und politische Angelegenheiten oder auch aus der Bitte eines Staates oder seiner Zustimmung für eine beabsichtigte Operation ergeben. Nur die VN können jedoch die Autorität beanspruchen, in einer für die gesamte Staatengemeinschaft verbindlichen Weise, und zwar in Wahrnehmung ihrer Verantwortung für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit, tätig zu werden, wobei der Weltsicherheitsrat Resolutionen mit verbindlicher Wirkung für

alle Staaten erlassen kann.¹⁰⁶ Regionale Sicherheitssysteme wie NATO, WEU, EU oder AU können diese Autorität nicht ebenso beanspruchen; entscheiden sie allein und ohne VN-Mandat über einen Einsatz (z. B. Operation Allied Force durch die NATO), sehen sie sich einem erhöhten Rechtfertigungszwang ausgesetzt, um die Völkerrechtsmäßigkeit ihres Handelns in der Öffentlichkeit und in den Parlamenten darzulegen.¹⁰⁷

Handeln solche Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit oder regionale Abmachungen jedoch aufgrund eines VN-Mandats, die der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen beschlossen hat, dem insofern im internationalen Friedenssicherungssystem eine Schlüsselrolle zukommt,¹⁰⁸ stellt der Einsatz letztlich eine Maßnahme der Vereinten Nationen dar. Danach sind die Auftragnehmer (NATO, WEU, EU, AU oder andere Sicherheitssysteme oder Regionalorganisationen) im Sinne des Art. 48 Abs. 2 der VN-Charta als »geeignete Einrichtungen«¹⁰⁹ zur Durchführung der Maßnahmen des Weltsicherheitsrats berufen, der seinerseits den völkerrechtlichen Rahmen für den Einsatz bewaffneter Zwangsmaßnahmen in den internationalen Beziehungen nach Art. 39 und 42 der VN-Charta autorisiert. Diese Regelungen sowie das Kapitel VIII der VN-Charta (Anerkennung regionaler Abmachungen und Einrichtungen zur Regelung von Angelegenheiten, die regionale Maßnahmen erfordern) zeigen, dass die VN nie als Monopolist bei den Bemühungen um

106 Denn die Mitgliedsstaaten der VN haben sich in Art. 2 Nr. 2 verpflichtet, nach Treu und Glauben die Verpflichtungen aus der Charta zu übernehmen, um ihnen allen die aus der Mitgliedschaft erwachsenden Rechte und Vorteile zu sichern. Nach Art. 2 Nr. 5 leisten die Mitgliedsstaaten jeglichen Beistand bei jeder Maßnahme im Einklang mit der Charta. Schließlich haben sich die Mitgliedsstaaten in Art. 25 verpflichtet, die Beschlüsse des Sicherheitsrats anzunehmen und durchzuführen. Ferner statuiert Art. 48 Abs. 1 VN-Charta das Ermessensrecht des Sicherheitsrats, seine Maßnahmen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit von allen oder einigen Mitgliedern ausführen zu lassen. Und nach Art. 103 VN-Charta gehen die Verpflichtungen aus der Charta anderen Verpflichtungen aus anderen Übereinkünften vor. Vgl. auch *Sylvia Charlotte Spies* (Fn. 7; NZWehrr 2007, 48), S. 117.

107 Die limited and phased air operations (NATO-Operation ALLIED FORCE, NATO-OPLAN 10601) vom 24.03. – 10.06.1999 gegen das frühere Jugoslawien stellen keine typische Friedensoperation dar. Der NATO-Rat hatte sich nach dem in der NATO herrschenden Einstimmigkeitsprinzip in seinem Beschluss vom 09.10.1998 darauf verständigt, mit einer offenen Formulierung festzustellen, dass für die geplante Operation – sollte sie notwendig werden – eine ausreichende rechtliche Grundlage im Völkerrecht gegeben war, ohne diese zu benennen. So konnten alle NATO-Staaten den Einsatzbeschluss mittragen, ohne sich auf eine bestimmte Grundlage festzulegen. Einige gingen von einer VN-Ermächtigung aus den VNSRR 1160 v. 31.03.1998 und 1199 v. 23.09.1998 aus, andere von einem bereits völkergewohnheitsrechtlich hinreichend verfestigten Recht zu einer »humanitären Intervention«, einige Staaten auch von einem übergesetzlichen Notstand. Vgl. hierzu auch *Sylvia Charlotte Spies* (Fn. 7; NZWehrr 2007, 48), S. 119.

108 *Adam Roberts* (Fn. 6; NZWehrr 2007, 47), p. 8.

109 Art. 48 der VN-Charta lautet: »(1) Die Maßnahmen, die für die Durchführung der Beschlüsse des Sicherheitsrats zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich sind, werden je nach dem Ermessen des Sicherheitsrats von allen oder von einigen Mitgliedern der Vereinten Nationen getroffen.

(2) Diese Beschlüsse werden von den Mitgliedern der Vereinten Nationen unmittelbar sowie durch Maßnahmen in den geeigneten internationalen Einrichtungen durchgeführt, deren Mitglieder sie sind.« Vgl. auch *Sylvia Charlotte Spies* (Fn. 7; aaO), S. 117 und *Adam Roberts* (Fn. 6; aaO) p. 8.

die internationale Sicherheit gedacht war.¹¹⁰ Ein NATO-Ratsbeschluss für einen Einsatz nach der Autorisierung der NATO durch ein VN-Mandat (für andere Organisationen gilt dies entsprechend) setzt selbst keinen eigenständigen völkerrechtlichen Tatbestand, insbesondere enthält er kein eigenes Mandat. Er beruht allein auf internem organschaftlichen Handeln des Bündnisses durch den NATO-Rat und konkretisiert Regeln des Innenrechts der Organisation. Überschreitet ein Bündnispartner bei der Umsetzung des völkerrechtlichen Mandats (der Vereinten Nationen) die Grenzen des Operationsplans, aber nicht die Grenzen des völkerrechtlichen Mandats, liegt hierin keine Verletzung des geltenden Völkerrechts.¹¹¹

Bildet hingegen der Wunsch oder die Zustimmung eines Staates die einzige völkerrechtliche Rechtsgrundlage für einen Einsatz, hängt die Fortführung des Einsatzes vom Fortbestehen des entsprechenden Wunsches/der Zustimmung des betreffenden Staates ab. Hierbei kann nicht nur die objektive Lage, sondern möglicher innenpolitischer Druck von Parlament oder Opposition sowohl für die Stärke der gebilligten multinationalen Truppen als auch für die Dauer und den Auftrag einer bestimmten Operation ausschlaggebend sein (NATO-Operationen Essential Harvest, Amber Fox, Allied Harmony und EU-Operation Concordia in Mazedonien 2001 – 2003).

Im multinationalen Operationskontext sehen VN, NATO, WEU und EU in der Regel ROE vor, die für eine bestimmte Operation besonders ausgewählt werden. Einige Nationen, z. B. die USA, die mit ihren Streitkräften weltweit und jederzeit operieren, erlassen darüber hinaus »Standing ROE (SROE)«, die für alle US-Streitkräfte bei Angriffen Dritter auf US-Streitkräfte bei allen militärischen Operationen und Kontingenten sowie bei Terrorangriffen außerhalb des Territoriums der USA gelten. Diese SROE gelten mithin für die Wahrnehmung militärischer Aufgaben außerhalb der USA permanent und sie sind nicht auf eine konkrete Operation bezogen. Andere Nationen wie die Bundesrepublik Deutschland haben bisher keine SROE entwickelt, obwohl dies bereits angeregt wurde.¹¹² Da die NATO im Kalten Krieg jedoch die Standing Naval Forces im Mittelmeer und im Atlantischen Ozean ständig in Einsatzbereitschaft hielt, hatte die NATO als einziges System gegenseitiger kollektiver Sicherheit auch ständig geltende Verhaltensregeln für den Einsatz als »SROF« vorgesehen.¹¹³ Neben ROE spielen im multinationalen Kon-

110 *Adam Roberts* (Fn. 6; aaO), p. 8.

111 *Sylvia Charlotte Spies* (Fn. 7; aaO). S. 118.

112 *Uwe Althaus*, Die operative Rechtsberatung in der Marine – eine persönliche Bewertung, in: Holger Zetzsche/Stefan Weber (Hrsg.), *Recht und Militär, 50 Jahre Rechtspflege der Bundeswehr*, S. 108 – 122 [120].

113 Vgl. die Erläuterung auf der homepage der NATO »Renaming of NATO Standing Naval Forces« v. 05.01.2005: »The long-standing names of STANAVFORLANT, STANAVFORMED, MCMFOR-NORTH and MCMFOR-SOUTH have been changed in order to reflect their new permanent assignment to the maritime component of the NATO Response Force (NRF). STANAVFORLANT and STANAVFORMED, composed of frigates and destroyers, are now called Standing NRF Maritime Group 1 (SNMG-1) and 2 (SNMG-2) respectively; MCM forces, made up of mine-sweepers and minehunters, are now known as Standing NRF MCM Group 1 (SNMCMG-1) and 2 (SNMCMG-2), respectively.« <http://www.nato.int/shape/news/2005/i050105a.htm> (Abruf am 15.01.2007).

text auch sog. SPINS, also »special instructions« eine Rolle, in denen den Kommandeuren und Kontingenten taktische Anweisungen übermittelt werden, die die ROE für die Operation nur überfrachten und unverständlich machen würden. Jede multinationale Operation hat einen Operationsplan mit auf diese konkrete Mission abgestimmten ROE – so jedenfalls die reine Lehre. Zu Beginn der ISAF-Operation in Afghanistan wurden die ROE/Taschenkarten aus dem VN-Mandat sowie dem von der Lead-Nation Großbritannien mit der Regierung von Hamid Karzai verhandelten multinationalen Truppensteller-MoU und dem MTA entwickelt, und zwar nicht von den VN, sondern von den Nationen. Seit der Übernahme der Führung der ISAF-Operation durch die NATO wurde allerdings auch ein Operationsplan der NATO einschließlich ROE entwickelt.«¹¹⁴

VIII. Zusammenfassung:

Unter Rules of Engagement verstehen unterschiedliche Akteure (Organisationen und Nationen) offensichtlich unterschiedliche Inhalte, ohne sich darüber klar zu werden, dass jeder, der den Begriff verwendet, »sein« eigenes und ihm am besten bekanntes System meint. Dies birgt die Gefahr, dass Inhalte und Rechtsverständnis eines bestimmten Systems dem Gebrauch unter anderen Rahmenbedingungen/in anderen Organisationen unterlegt werden und so die Verwirrung, was gilt, schnell unakzeptable Ausmaße erreicht. Da jeder Staat aber nur über eine Streitmacht verfügt, deren Angehörige heute bei den VN, morgen bei der NATO und dann im Rahmen von EU oder AU eingesetzt werden könnten, sollte jeder Anwender immer besonderen Wert darauf legen, zu verdeutlichen, wovon er genau spricht. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass ROE in einer multinationalen Operation von der Organisation, die den Einsatz führt, für diese Operation besonders geschaffen werden. Taschenkarten eines Operationsplanes sind nur eine plakative Zusammenfassung und nicht mit den ROE des Operationsplans identisch. Noch viel weniger sind die von den Nationen herausgegebenen Taschenkarten mit den ROE des Operationsplans identisch, da sie nationales Rechtsverständnis, Vorgaben und Hintergründe mit enthalten. Nationale Regeln für einen multinationalen Einsatz dürfen nicht weitergehende Rechte als der Operationsplan einräumen.

ROE werden sowohl für die Verwendung im internationalen bewaffneten Konflikt wie für Einsätze im Spektrum der Friedens- oder Krisenreaktionsoperationen in Kraft gesetzt. In Kriegsoperationen dürfen sie das für jede Kriegspartei nach Maßgabe des allgemein geltenden Völkergewohnheitsrechts und nach Maßgabe der für jede Partei individuell geltenden Völkervertragsrechts geltende Law of Armed Conflict (LOAC) gegenüber den Truppen des Gegners nicht außer Kraft setzen oder von ihm abweichen, höchstens den grundsätzlich erlaubten Waffengebrauch einschränken. Da das LOAC uneingeschränkt gilt, wenn ein internatio-

114 Nach Übernahme der Leitungsfunktion für den ISAF-Einsatz in Afghanistan durch die NATO am 11.08.2003 galt zunächst der NATO-OPLAN 10419; derzeit gilt der NATO-Operationsplan 10302 »SACEUR Operation Plan for the International Security Assistance Force (ISAF) in Afghanistan«, Revision 1, 4 May 2005.

naler bewaffneter Konflikt besteht, gibt es in der Bundesrepublik die Standardtaschenkarte »Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten«, in anderen Nationen werden in einem solchen Fall operationsbezogene ROE und Taschenkarten erlassen. In internen bewaffneten Konflikten gelten nur die genannten Mindeststandards. Soll nach einem internationalen oder nicht-internationalen bewaffneten Konflikt oder aus sonstigen Gründen eine Friedens- oder Krisenreaktionsoperation stattfinden, finden diese heute meist in einem multinationalen Rahmen zusammen mit Truppen solcher Länder statt, die ihrerseits nicht Mitglied des jeweiligen Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit sind. Ein möglichst gemeinsames Verständnis von ROE ist deshalb erstrebenswert. Auch Rechtsgrundlagen, die außerhalb des eigentlichen Operationsplans entstehen (Friedensabkommen, SOFA, MoU, MoA, TA, MTA, multinationale Truppenstellerabkommen), können die Operationsführung und damit die ROE sowie die von den Nationen erlassenen Taschenkarten beeinflussen. Um multinationale Truppen mit der Handlungsoption des Einsatzes militärischer Zwangsmittel in einem Staat einsetzen zu können, bedarf es eines völkerrechtlichen Erlaubnistatbestandes. Dies wird oft ein Mandat des Weltsicherheitsrats sein, es kann jedoch auch die Aufforderung oder Zustimmung eines bestimmten Staates an ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit ohne ein VN-Mandat sein (Beispiel: Die Einsätze von NATO und EU in Mazedonien 2001 – 2003). Bei Nichthandeln oder Handlungsunfähigkeit des Weltsicherheitsrats, seine Funktion zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit wahrzunehmen, leben nationalstaatliche Rechtspositionen wieder auf, dabei kann auch das naturgegebene Recht zur individuellen und kollektiven Selbstverteidigung (anerkannt in Art. 51 VN-Charta) wahrgenommen werden. Ferner werden ein Recht zur humanitären oder demokratischen Intervention oder zu präemptiver und präventiver Selbstverteidigung diskutiert.

Eine besondere Herausforderung für jeden Einsatz ist das Schaffen angemessener ROE zur Erfüllung dieses besonderen Auftrages und die Ausbildung der Soldaten für diese besondere Mission. Dabei haben die Erfahrungen der Vergangenheit gezeigt, dass die Politik tendenziell der ständigen Gefahr ausgesetzt ist, zu restriktive ROE zu erlassen oder die Lage falsch einzuschätzen, zu wenig Truppen zu entsenden, einen unangemessenen Auftrag zu erteilen oder die Entsendung unangemessen zu verzögern. Den grundsätzlich für den internationalen bewaffneten Konflikt ausgebildeten Soldaten muss durch Vermittlung der Inhalte der für eine bestimmte Operation geltenden Regeln, zusätzliche Ausbildung, Weisungen und Befehle, aber auch durch Erziehung zu Urteilsvermögen und realistischer Einschätzung gefährlicher Situationen das Handwerkszeug für die erfolgreiche Erfüllung des Auftrages vermittelt werden. Dabei sind ROE und Taschenkarten nur in Ausnahmefällen Befehle; meist sind sie Richtlinien und Hinweise, können aber gesunden Menschenverstand und lageangemessene Bewertungen und Einschätzungen sowie Reaktionen nicht ersetzen. ROE bei multinationalen Operationen stellen mithin eine ausgesprochene Herausforderung für Anwender und Ausbilder dar und müssen weiter betrachtet werden.