

Bürgerkrieg und Völkerrecht

Norman Paech

Die gegenwärtigen Kriege haben vielfältige Formen. Neben dem klassischen Staatenkrieg, in dem sich feindliche Staaten gegenüberstehen, ist der innerstaatliche Krieg, in dem Aufständische bzw. Rebellen untereinander oder gegen die Regierung ihres Staates um die Macht kämpfen, die häufigste Form des derzeitigen Kriegsgeschehens. Ob es um die Macht im Staat oder die Trennung von ihm geht, die Zielsetzung der gewaltsamen Auseinandersetzung ist gleichgültig. Entscheidend für den Begriff des Bürgerkrieges ist, dass es sich um militärische Auseinandersetzungen innerhalb eines Staates handelt. Der blutige Krieg, den die türkische Armee derzeit gegen die kurdische Bevölkerung und die PKK führt, ist ein Bürgerkrieg, selbst wenn die türkische Armee die kurdischen Rückzugsgebiete in den Kandil-Bergen im Irak angreift. Die Frage ist, ob und gegebenenfalls welche Regeln es für diesen Krieg gibt.

I. Das sog. Kriegs- oder humanitäre Völkerrecht kennt den Begriff des Bürgerkrieges nicht. Dennoch hat es ihn wahrgenommen aber erst nach 1945 eine Anzahl spezieller Vorschriften entwickelt, die dem Wandel der Kriegsformen von der zwischen- zur innerstaatlichen bewaffneten Auseinandersetzung Rechnung tragen wollen. Obwohl diese Form des innerstaatlichen bewaffneten Konfliktes eine historisch alte Erscheinung der kriegerischen Auseinandersetzung ist, blieb das Völkerrecht bis in jüngste Zeit auf den Krieg zwischen den Staaten fixiert und versuchte ihn rechtlich einzuhegen. Vor allem haben die Staaten dies mit den Haager und Genfer Konventionen von 1907 und 1949 unternommen. Ihr Versuch, mit dem Briand-Kellogg-Pakt von 1928 den Krieg vollkommen zu ächten, ist gründlich misslungen. So konzentrierten sich die Staaten auf die Humanisierung des Krieges, die den Bürgerkrieg allerdings nur in einem Artikel, dem gemeinsamen Artikel 3 aller vier Genfer Konventionen berücksichtigte. Hinzu kamen Jahrzehnte später vertragliche Abreden, die die Haager und Genfer Regeln ergänzten. Dies sind insbesondere die beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Zusatzprotokoll I – ZP I) und nicht-internationaler bewaffneter Konflikte (Zusatzprotokoll II- ZP II) vom Juni 1977.

ZP II regelt demnach besondere Fragen, die die der nicht internationale Konflikt, der Bürgerkrieg aufwirft. Soweit es sich allerdings um Putschversuche und vereinzelt Militärationen von Gruppen handelt, die untereinander oder gegen die Regierung um die politische Macht kämpfen, sind sie völkerrechtlich irrelevant. Dies hat ZP II in Art. 1 Abs. 2 mit folgenden Worten ausgedrückt: *»Dieses Protokoll findet nicht auf alle Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und ähnliche Handlungen Anwendung, die nicht als bewaffnete Konflikte gelten.«*

Sobald die Schwelle zum bewaffneten Konflikt überschritten ist und dieser sich zum Bürgerkrieg ausweitet, findet der Mindeststandard der Schutzvorschriften der Genfer Konventionen (Art. 3 der Vier Genfer Abkommen) und des ZP II (Art. 2) auch auf die Aufständischen Anwendung, ohne ihnen aber einen völkerrechtlichen Status zu verleihen. Dies würde erst in dem sehr seltenen Fall erfolgen, dass die angegriffene Regierung die Aufständischen als »Kriegführende« anerkennt. Dementsprechend haben weder die tschetschenischen Rebellen im Krieg mit der russischen Armee noch die kolumbianische Guerilla des Nationalen Befreiungsheeres (ELN) oder die Rebellen in Libyen im Frühjahr 2011 einen völkerrechtlichen Status. Die territoriale Integrität und Souveränität eines Staates hat Vorrang, wie es in Art. 3 Abs. 1 ZP II heißt: *»Dieses Protokoll darf nicht zur Beeinträchtigung der Souveränität eines Staates oder der Verantwortung der Regierung herangezogen werden, mit allen rechtmäßigen Mitteln die öffentliche Ordnung im Staat aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen oder die nationale Einheit und territoriale Unversehrtheit des Staates zu verteidigen.«*

Damit ist der Regierung kein Freibrief bei den Mitteln zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung gegeben. Vielmehr läuft ein Staat Gefahr, dass seine Souveränität und territoriale Unversehrtheit für den Fall eingeschränkt wird, dass er grob völkerrechtswidrige Mittel einsetzt. Der Irak hat 1991 eine

solche Einschränkung durch den UN-Sicherheitsrat zum Schutze der Kurden hinnehmen müssen.¹ Gerade der Tschetschenien-Krieg hat in dieser Hinsicht schwerste Bedenken hervorgerufen. Doch wurden die Unabhängigkeitsforderungen Dudajews von der internationalen Staatengemeinschaft nie akzeptiert. Sie stellte sich vielmehr hinter die Position der USA, die die territoriale Integrität Russlands für unantastbar erklärte: *“We strongly support the territorial integrity of Russia and would be opposed to any attempt to change its borders either through aggression from outside or through armed insurrection from inside.”*²

Die Anerkennung der Aufständischen durch einen dritten Staat würde in dieser Situation gegen das Interventionsverbot verstoßen und völkerrechtswidrig sein.³ In Bürgerkriegen haben dritte Staaten strikte Neutralität zu wahren – ein Grundsatz, gegen den zwar vielfach verstoßen wird,⁴ der aber immer noch gilt, wie Art. 3 Abs. II ZP II belegt: *»Dieses Protokoll darf nicht zur Rechtfertigung einer wie immer begründeten unmittelbaren oder mittelbaren Einmischung in den bewaffneten Konflikt oder in die inneren oder äußeren Angelegenheiten der Hohen Vertragspartei herangezogen werden, in deren Hoheitsgebiet dieser Konflikt stattfindet.«*

II. Anderes galt nur für die nationalen Befreiungsbewegungen in der Phase der Dekolonisierung.⁵ Sie leiten ihre partielle Völkerrechtssubjektivität aus dem Selbstbestimmungsrecht ihrer Völker her. Es ist die völkerrechtliche Basis für den Kampf der Völker unter kolonialer, rassistischer oder Fremdherrschaft um Befreiung und Unabhängigkeit, der auch mit militärischen Mitteln geführt werden darf. So wurde einigen Befreiungsbewegungen, wie dem ANC, der SWAPO, MPLA und der PLO Beobachterstatus bei der UNO eingeräumt. Und als die US-Regierung 1988 unter Berufung auf das Anti-Terrorismus-Gesetz das PLO-Büro bei der UNO schließen wollte, erklärte das Distriktgericht von New York eine derartige Maßnahme für völkerrechtswidrig. Den Kämpfern der Befreiungsbewegungen wird der Kombattantenstatus gemäß den Genfer Konventionen zuerkannt, da Art. 1 Abs. 4 ZP I auch *„bewaffnete Konflikte, in denen Völker gegen Kolonialherrschaft und fremde Besetzung sowie gegen rassistische Regimes in Ausübung ihres Rechts auf Selbstbestimmung“* zu den internationalen Konflikten rechnet. Sie sind keine Bürgerkriege.

Aber auch nach der weitgehenden Beendigung der Dekolonisation haben Völker im Rahmen ihres Selbstbestimmungsrechts eine begrenzte Völkerrechtssubjektivität. Diese eröffnet ihnen zwar nur noch in Ausnahmefällen einen Anspruch auf Unabhängigkeit und eigene staatliche Organisation, aber doch auf Anerkennung und Schutz ihrer Identität sowie Förderung ihrer kulturellen, politischen und ökonomischen Eigenständigkeit. Die Problematik und Weite des Selbstbestimmungsrechts wird insbesondere bei Völkern wie den Kurden, Tibetern, Sahraoui und Eritreern vor ihrer Staatsgründung, aber auch im europäischen Rahmen bei den Basken, Südtirolern oder Korsen deutlich.

Da Völker in bestehenden Staaten zugleich auch Minderheiten sind, wird immer noch die Ansicht vertreten, dass das Recht auf Sprache und eigene Kultur der Minderheit nicht als kollektiver Gruppe, sondern den einzelnen Mitgliedern nur individuell zusteht. Der Grund liegt in der Befürchtung, dass aus dem kollektiven Selbstbestimmungsrecht nach wie vor der Anspruch auf Sezession und Eigenstaatlichkeit abgeleitet werden könnte. Doch mit dem steigenden Selbstbewusstsein der Minderheiten, der Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts in den Katalog der Menschenrechte (Art. 1 der beiden »Internationalen Pakte über soziale und politische Menschenrechte« von 1966) und der zunehmenden Kodifizierung des Minderheitenschutzes⁶ verschwindet die Differenz zwischen individuellem und kollektivem Recht. Völker

¹ UNSR-Res. 688 (1991) vom 5. April 1991.

² United States Information Service, Embassy of the United States of America, Information and Texts vom 10.11.1994, S. 12.

³ So begegnete auch die frühzeitige Anerkennung der Rebellenbewegung in Libyen als »Provisorische Übergangsregierung« durch den französischen Präsidenten *Sarkozy* völkerrechtlichen Bedenken. Die zunehmende Unabhängigkeit des Ostens Libyens, der Kyrenaika um die Stadt Benghazi, und die Errichtung von Verbindungsbüros durch verschiedene europäische Staaten in Benghazi verschaffte den Rebellen allerdings immer mehr Anerkennung als kriegsführende Partei. Dieser Anerkennungsprozess von Aufständischen gegen die Regierung in Damaskus ist derzeit auch in Syrien zu beobachten, wobei dort das Panorama der Rebellen Gruppen unübersichtlicher ist.

⁴ Aktuell verstoßen USA, Frankreich, Großbritannien etc. in Syrien gegen das Interventionsverbot, da sie weder ein Mandat des UNO-Sicherheitsrats noch die Einwilligung der Regierung in Damaskus haben. Russland hingegen hat eine solche Einwilligung.

⁵ Vgl. N. Paech, G. Stuby, Völkerrecht und Machtpolitik in den Internationalen Beziehungen, Hamburg 2013, S. 337 ff.

⁶ Vgl. UN-Minderheiten-Deklaration, UNGV-Resolution 47/135 v. 18. Dezember 1992; Rahmenübereinkommen des Europarates zum Schutz nationaler Minderheiten, v. 1. Februar 1995, BGBl. 1997 II, S. 1406; Art. 27 Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte v. 16. Dezember 1966, BGBl. 1973 II, S. 1534.

sind auch als Minderheiten in einem Staat nur als Gruppe in ihrer Identität und Eigenständigkeit zu schützen und zu erhalten, ohne dass darin ein Recht auf Sezession enthalten sein müsste.

III. Der kurdische Kampf um Selbstbestimmung hat zwei Phasen unterschiedlicher Strategie und Kampfführung durchlebt, die auch völkerrechtlich unterschiedlich bewertet werden müssen. Der bewaffnete Kampf wurde von der PKK 1984 aufgenommen und bis Mitte der 90er Jahre geführt. Ziel war die Unabhängigkeit eines von der Türkei getrennten souveränen Staates Kurdistan, welches das kurdische Siedlungsgebiet in Südostanatolien umfassen sollte. Spätestens seit 1996 änderte die PKK ihre Strategie, verzichtete auf Sezession und die Gründung eines separaten Staates, bot der türkischen Regierung einen Waffenstillstand an und verzichtete auf die Fortführung des bewaffneten Kampfes.⁷ Seitdem beschränkte sich ihre Forderung auf Selbstverwaltung und Autonomie innerhalb der türkischen Grenzen.

Bis in die neunziger Jahre war die Unterdrückung der Kurden durch die türkischen Regierungen, die Verweigerung der elementaren Grund- und Menschenrechte, die Leugnung ihrer kurdischen Identität, ja, ihre faktische Kolonisierung so offensichtlich, dass die PKK durchaus den Charakter einer Befreiungsbewegung hatte. Sie führte damals einen legitimen Kampf. Doch haben ihr weder die UNO noch die tonangebenden europäischen Staaten diesen völkerrechtlich privilegierten Status eingeräumt. Die Staaten folgten ihrem NATO-Partner Türkei, der die PKK nicht als legitime Vertreterin des kurdischen Volkes anerkannte und ihren Kampf als Terrorismus einstufte. Sie griffen auch nicht ein, als die türkische Armee die in ZP II kodifizierten Vorschriften zum Schutz der Zivilbevölkerung und Gefangenen (Verbot der Folter, erniedrigender und entwürdigender Behandlung, keine Sondergerichte) nicht einhielten.

IV. Spätestens seit 1996 hat sich die Situation mit dem Verzicht auf einen separaten kurdischen Staat und den bewaffneten Kampf grundlegend geändert. Die türkische Regierung hat jedoch diesen Strategiewechsel niemals anerkannt. Nach wie vor werden mit dem Vorwurf des Separatismus Bürgerinnen und Bürger, die die Forderung nach Selbstverwaltung und Autonomie in den Grenzen der Türkei unterstützen, verfolgt, inhaftiert und mit Prozessen überzogen. Seit der Gefangennahme von Abdullah Öcalan und seiner Inhaftierung auf der Insel Imrali im Jahr 1999, wechselt die türkische Regierung ihre Taktik in der kurdischen Frage zwischen Dialog und Krieg.

Seit April 2015 ist der Repräsentant der kurdischen Bewegung erneut vollkommen von jeglichem Kontakt mit seinen Rechtsanwälten, seiner Familie und Abgesandten der HDP abgeschnitten. Im Juli 2015 hat die Regierung die militärischen Angriffe auf die kurdische Bevölkerung und die PKK nicht nur im kurdischen Teil der Türkei, sondern auch in den irakischen Kandil-Bergen wieder aufgenommen. In diesem Krieg geht es nicht mehr um die Macht im Staat, sondern um das pure Überleben der kurdischen Bevölkerung und Bewegung. Etwa 10.000 Soldaten, Polizisten und Spezialeinheiten nehmen an den Operationen gegen die Dörfer und Ortschaften teil, die sie durch Panzerbeschuss und Bombardierung aus der Luft in Trümmerlandschaften verwandeln. Über 200.000 Kurdinnen und Kurden sind im eigenen Land auf der Flucht. An die 200 tote Zivilisten werden beklagt. Da die Kämpfer und Kämpferinnen sich in die Kandil-Berge zurückgezogen hatten und in diese Kämpfe nicht eingegriffen haben, hat die Zivilbevölkerung eigene Verteidigungsverbände (YPS. „Zivile Verteidigungseinheiten“) gebildet, die sich der Armee entgegenstellen.

V. Was bis 1996 als Aufstand der kurdischen Bevölkerung gegen die türkische Staatsmacht, als Kampf um einen eigenen Staat gesehen werden musste, hat sich gegenwärtig in einen Verteidigungs- und Überlebenskampf gewandelt. Weder die PKK noch die kurdische Bevölkerung führen Krieg, sondern der türkische Staat, u. zw. in Form eines offenen Terrorfeldzuges. Staatschef Erdoğan und Ministerpräsident Davutoğlu sprechen offen von „säubern“ und „auslöschen“. Das ist auch völkerrechtlich von Bedeutung. Denn es geht um die Berechtigung des Widerstands mit Gewalt, völkerrechtlich den Kombattantenstatus für die kurdischen Kämpferinnen und Kämpfer. Er ist mit bestimmten Rechten und Pflichten verbunden.

⁷ Erklärung von Abdullah Öcalan gegenüber dem Autor in Damaskus am 21. Juni 1995.

In einem Staatenkrieg, d.h. einem internationalen bewaffneten Konflikt, haben beide Seiten das Kampfführungsrecht, welches den Kombattanten beider Seiten die Tötung der generischen Kombattanten grundsätzlich während des ganzen Konfliktes erlaubt, unabhängig davon, ob der angegriffene Kombattant gerade einen Angriff unternimmt. Hinzu kommen einige Schutzrechte und -pflichten, die die Kriegsführung humanisieren und insbesondere Zivilisten schützen sollen. Dieser Kombattantenstatus wird in einem Bürgerkrieg, d.h. einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt, den Aufständischen vorenthalten. Sie genießen einige Schutzrechte, die in dem gemeinsamen Art. 3 Genfer Konventionen von 1949 und dem ZP II enthalten sind. Würden die nicht-staatlichen Kämpfer in einem Bürgerkrieg den Kombattantenstatus erhalten, könnte z.B. kein Strafverfahren wegen eines (Bürger-)Kriegsverbrechens gegen sie geführt werden, wenn sie ansonsten die Regeln des humanitären Völkerrechts eingehalten haben. Sie könnte auch nicht wegen ihres Kampfes selbst, z.B. wegen Aufstands, Totschlags oder Sezession, nach dem Recht des Bürgerkriegsstaats bestraft werden.⁸ Die Türkei geht allerdings exzessiv mit ihrem Strafrecht gegen die Kurden, ob Kämpfer oder Zivilisten, vor, und die Staaten zeigen insgesamt wenig Neigung, auf diese Asymmetrie des Völkerrechts zu ihren Gunsten zu verzichten.⁹ Nur in der Völkerrechtswissenschaft gibt es Stimmen, die dafür plädieren, das humanitäre Völkerrecht in dieser Frage zu symmetrieren und auch den Aufständischen einen Kombattantenstatus zu gewähren.¹⁰

VI. Im gegenwärtigen blutigen Bürgerkrieg ist die Situation jedoch eine andere. Nicht die PKK geht militärisch gegen die türkische Armee vor, sondern diese gegen die PKK-Kämpfer, die sich in den Irak zurückgezogen haben, und gegen die kurdische Bevölkerung im Südosten der Türkei. Die türkische Armee hat im Juli 2015 den Waffenstillstand nach einer längeren Periode der politischen Gespräche gebrochen und alle weiteren Waffenstillstandsangebote des Führers der PKK, Abdullah Öcalan, abgelehnt. Sie ist der Angreifer, gegen den es sich zu verteidigen gilt. Der Widerstand, auch der militärische, gegen eine derartige Aggression, muss gerechtfertigt sein. Das ist der Grundgedanke des Verteidigungsrechts gem. Art. 51 UNO-Charta, auch wenn dieser nur für den klassischen Staatenkrieg formuliert ist. Dieses Recht muss jedoch auch für den Bürgerkrieg gelten, wenn die Aggression der staatlichen Armee so eindeutig und rücksichtslos nicht einmal die Zivilbevölkerung und ihre Wohnungen verschont und dementsprechend selbst rechtswidrig ist. Das humanitäre Völkerrecht verlangt von dem Angegriffenen nicht, den Angriff wehrlos durch Flucht oder Unterwerfung zu ertragen, zumal wenn er diesen Angriff nicht provoziert hat. Allerdings sind auch die kurdischen Kämpfer an die allgemeinen Regeln des humanitären Völkerrechts gebunden, die vor allem Angriffe auf Zivilisten und zivile Einrichtungen verbieten.

Hamburg, d. 15. Januar 2016

Norman Paech

⁸ Vgl. detailliert zu diesen Fragen Clauß Kress, Der Bürgerkrieg und das Völkerrecht, Juristenzeitung 8/2014, S. 365 ff.

⁹ Auch die Zentrale Dienstvorschrift Zdv 15/2 des Bundesministeriums für Verteidigung lehnt jeden Gedanken an ein Kombattantenprivileg für nicht-staatliche Kämpfer ab, Bundesministerium für Verteidigung, Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten – Handbuch, 2013, S. 177, Rdnr. 1308. Der Bundesgerichtshof hält auch in seiner jüngsten Entscheidung an der offiziellen Einstufung der PKK als Terrororganisation fest und spricht den Kämpfern den Kombattantenstatus ab, BGH 3 StR 265/13 v. 6. Mai 2014.

¹⁰ So Antonio Cassese, in: Antonio Cassese (Hrsg.), Realizing Utopia. The Future of International Law, 2012, S. 519, 523 ff., wenn der Konflikt eine hohe Intensität angenommen hat und die Kämpfer sich im Kampf deutlich von der Zivilbevölkerung unterscheiden. Auch Emily Crawford, The Treatment of Combatants and Insurgents under the Law of Armed Conflict, 2010, S. 168.