

ISSN 0937-5414
G 10364

HUMANITÄRES VÖLKERRECHT

Informationsschriften

1/2003

Fokus: Der Krieg im Irak

Deutsches Rotes Kreuz 

Herausgeber:

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

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

ISSN 0937-5414

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

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

Bezug:

Erscheinungsweise vierteljährlich; Abonnementpreis jährlich EUR 30,- (inkl. MwSt. 7% und Porto und Versandkosten); Einzelpreis EUR 7,70 (inkl. MwSt. 7% und zzgl. Porto und Versand EUR 0,51)

Bestellungen unter DRK-Service GmbH, Verlagsbüro München, Herzogstraße 75, 80796 München, Telefon (0 89) 30 65 80-20, Telefax (0 89) 30 65 80-68, E-Mail: verlag@drkservice.de

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

Verlag:

DRK-Service GmbH, Linzer Straße 21, 53604 Bad Honnef, Telefon (0 22 24) 9 18-2 27, Telefax (0 22 24) 9 18-229, E-Mail: verlag@drkservice.de

Druck:

Mediengruppe UNIVERSAL, Kirschstr. 16, 80999 München, Telefon (0 89) 54 82 17-0, Telefax (0 89) 55 55 51, Internet: www.universalmedien.de

Redaktion:

Prof. Dr. Horst Fischer, Bochum; verantwortlicher Redakteur dieser Ausgabe: **Dozent Dr. habil. Hans-Joachim Heintze**, Bochum; Redaktionsassistent: **Noëlle Quéniwet**, Bochum

Ständige Mitarbeiter:

Georg Bock, Bochum; **Dr. Cristina Churruca Muguruza**, Bochum; **Prof. Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg**, Frankfurt (Oder); **Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen**, Bochum; **Dr. Claus Krefß LL.M.**, Köln; **Prof. Dr. Thilo Marauhn**, Gießen; **Brigitte Reschke**, Bochum; **Michaela Schneider**, Bochum; **Gregor Schotten**, Bochum; **Dr. Heike Spieker**, Berlin; **Prof. Dr. Joachim Wolf**, Bochum; **Dr. Messeletch Worku LL.M.**, Windhoek

Korrespondierende Mitarbeiter:

Dr. Andreas v. Block-Schlesier, Brüssel; **Ralph Czarnecki LL.M.**, Berlin; **Dr. Dennis T.G. Dijkzeul**, New York; **Dr. Knut Dörmann**, Genf; **Avril J.M. McDonald LL.B., M.A., LL.M.**, Den Haag; **Sascha Rolf Lüder**, Hagen

Editorial 3

Das Thema

Zwischen autorisierter Gewaltanwendung und Präventivkrieg:
Der völkerrechtliche Kern der Debatte um ein militärisches
Eingreifen gegen den Irak

Horst Fischer 4

Deutschland, der Irak-Konflikt und das Grundgesetz

Adelheid Puttler 7

Kosten eines Irak-Krieges:
Wirtschaftliche und politische Aspekte

Volker Nienhaus 10

Öl – M(m)acht – Raum – geopolitische Optionen

Heiner Dürr 14

Zerfällt der Irak unter amerikanischen Bomben?

Hans-Joachim Heintze 16

Ein internationaler Strafgerichtshof für den Irak?

Eugénio José Guilherme de Aragão 22

Wasserver- und -entsorgung – ein militärisches Ziel?

Thomas Schneider 23

Forum

Verbreitung

Zum verfassungsrechtlichen Umfeld einer Beteiligung der Bundeswehr an Maßnahmen des Internationalen Strafgerichtshofes

Sascha Rolf Lüder 25

Der Schutz von Kulturgütern bei bewaffneten Konflikten im Lichte jüngster völkerrechtlicher Entwicklungen

Ronald Pienkny 27

Panorama

Dokumente

Zweites Protokoll zur Haager Konvention von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten

Den Haag, 26. März 1999 **35**

Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Standpunkt des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ zum Internationalen Strafgerichtshof

Protokoll vom 24. Oktober 2002 **41**

The sixth European Red Cross and Red Crescent Conference
Berlin, 14–18 April 2002
Resolution – Adoption of the Berlin Charter, the Plans of Action
on Migration and Health, and the Follow-up Process
Berlin-Charter **42**

Konferenzen

VI. Regionalkonferenz der Europäischen Nationalen Rotkreuz-
und Rothalbmond-Gesellschaften, Berlin, 14.–19. April 2002

Heike Spieker 44

The International Conference on the Protection of Cultural
Property, Berne (Switzerland), 23–25 September 2002

Jan Hladik 46

Internationale Kulturgüterschutztagung, Schweiz,
23.–25. September 2002

Arthur Mattli 47

Conference on „Relevance of International Humanitarian Law to
Non-State Actors“, Bruges (Belgium), 25–26 October 2002

Noëlle Quéniévet 48

VIth European Regional RC / RC Conference. Briefing
for European and International Organisations' Missions,
New York (USA), 18 November 2002

Arthur Mattli 50

Nation-Building im Globalisierungsprozess – Ein Beitrag zu
regionaler Stabilität und globaler Sicherheit?, SEF-Symposium
2002 der Stiftung Entwicklung und Frieden, unterstützt von
U.S. Generalkonsulat Nordrhein-Westfalen – Amerika Haus Köln,
Bonn 11./12. Dezember 2002

Hans-Joachim Heintze 52

Internationale Konfliktbearbeitung: Theorie und Praxis,
Studienkonferenz der Bundesakademie für Sicherheitspolitik,
Königswinter 11./12. Februar 2003

Hans-Joachim Heintze 53

Besprechungen

Thomas L. Friedman, Longitudes & Attitudes:
Exploring the World after September 11

Dennis Dijkzeul 55

Georg Nolte/Heike Krieger, Europäische Wehrrechtssysteme:
Ein Vergleich der Rechtsordnungen Belgiens, Dänemarks,
Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs, der Niederlande,
Polens, Spaniens und des Vereinigten Königreichs

Sascha Rolf Lüder 57

Jörg Künzli, Zwischen Rigidität und Flexibilität:

Der Verpflichtungsgrad internationaler Menschenrechte,
Duncker und Humblot Berlin 2002

Eibe Riedel, Die Universalität der Menschenrechte:
Philosophische Grundlagen, Nationale Gewährleistungen,
Internationale Garantien, Duncker und Humblot Berlin 2003

Hans-Joachim Heintze 58



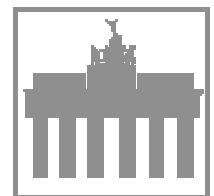
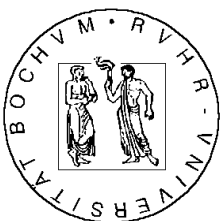
**Völkerrechtliche Probleme des Landmineneinsatzes:
Weiterentwicklung des geltenden Vertragsrechts durch das geänderte
Minenprotokoll vom 3. Mai 1996 zum UN-Waffenübereinkommen von
1980**

Dr. Knut Dörmann

Der weitverbreitete Einsatz von Landminen kennzeichnete zahlreiche bewaffnete Konflikte des vergangenen Jahrhunderts. Insbesondere in innerstaatlichen Konflikten forderte ihr unterschiedsloser Einsatz erhebliche Opfer unter der Zivilbevölkerung. Viele Staaten leiden noch heute unter den verheerenden Folgen der tödlichen Hinterlassenschaft vergangener Kriege: so sind u.a. landwirtschaftliche Anbaugelände nicht oder nur eingeschränkt nutzbar, Gesundheitssysteme sind überlastet, Minenopfer können nur schwer in die Gesellschaft wieder integriert werden, etc. Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Dissertation die wesentlichen völkerrechtlichen Regelungen dar, die beim Landmineneinsatz zu beachten sind, und analysiert, inwieweit sie geeignet sind, den humanitären Problemen zu begegnen.

Nach einer Bestandsaufnahme des im Zeitpunkt der Fertigstellung der Arbeit geltenden Rechts werden die Bemühungen der Staatengemeinschaft eingehend beschrieben, mit der Revision des Minenprotokolls von 1980 zum UN-Waffenübereinkommen zu einer Lösung der Problematik zu gelangen. Das mit der Annahme des geänderten Minenprotokolls im Jahre 1996 neu geschaffene Recht wird sodann dem bis dahin geltenden Recht gegenübergestellt und auf seine Weiterentwicklung hin untersucht. Aufgrund der in diesem speziellen, auf Konsensus aller Vertragsparteien beruhenden Verhandlungsprozess gemachten Erfahrungen werden Schlussfolgerungen für zukünftige Verträge über Waffenverbote und -beschränkungen gezogen.

Die Arbeit richtet sich nicht nur an Personen, die die auf den Landmineneinsatz anwendbaren Vorschriften umsetzen müssen, sondern auch an die, die ein besonderes Interesse an völkerrechtlichen Beschränkungen einer Waffengattung haben, die Merkmal zahlreicher Konflikte war und noch ist.



Institut für Friedenssicherungsrecht und humanitäres Völkerrecht
Berliner Wissenschafts-Verlag GmbH

Editorial

Der bedauerliche Krieg gegen das *Saddam*-Regime im Irak kündigte sich bereits um die Jahreswende 2003 in vielen Stellungnahmen Präsident *Bushs* und anderer Washingtoner Regierungsvertreter an. Die demokratische Weltöffentlichkeit und viele Regierungen versuchten mit allen friedlichen Mitteln, die Führungen der USA und Großbritanniens dahingehend zu beeinflussen, die völkerrechtlich gebotene Abrüstung des Irak durch ein verschärftes Inspektionsregime zu erreichen.

Auch die Ruhr-Universität Bochum und ihr Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht reihten sich in diese Friedensbewegung ein. Am 11. Februar 2003 um 11.55 Uhr fanden sich Studierende und Lehrende der Universität unter dem Motto „Countdown, es ist fünf Minuten vor zwölf“ zusammen, um sich gegen eine gewaltsame Lösung im Irak auszusprechen. Wissenschaftler verschiedener Fachrichtungen hielten Kurzvorträge zu den verschiedenen Aspekten des Irak-Konflikts. Die Redaktion erachtet die Beiträge als so grundsätzlich, dass sie auch nach Ausbruch des bewaffneten Konflikts Wesentliches zum Fortgang der Diskussion über die Zukunft des Staates an Euphrat und Tigris beitragen können. Deshalb veröffentlichen wir die überarbeiteten Referate in dieser Ausgabe der HuV-I unter der Rubrik „Focus“, weisen aber ausdrücklich darauf hin, dass sie den Kenntnisstand von Februar 2003 wiedergeben. Mit einzelnen humanitär-völkerrechtlichen Aspekten des gegenwärtigen Krieges im Irak werden wir uns in zukünftigen Ausgaben unserer Zeitschrift befassen.

Den zweiten Schwerpunkt des vorliegenden Heftes – im Teil „Verbreitung“ – bilden wiederum Fragen der Entwicklung des humanitären Völkerrechts. *Sascha Lüder* äußert sich zu Aspekten des internationalen Strafrechts und *Ronald Pienkny* zum Schutz von Kulturgütern.

Wie gewohnt finden die geneigten Leser am Ende des Heftes Konferenzberichte und Rezensionen. Da durch ein technisches Versehen das Heft 4/2002 ohne das Jahressinhaltsverzeichnis 2002 ausgeliefert wurde, finden Sie in diesem Heft das Inhaltsverzeichnis des Vorjahres.

Wir bitten, dieses Versehen zu entschuldigen.

Last but not least erlaubt sich die Redaktion wiederum den Hinweis, dass alle Beiträge in den „Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften“ die Meinungen der Autoren reflektieren. Die Redaktion identifiziert sich nicht notwendigerweise mit deren Positionen.

Die Redaktion

Zwischen autorisierter Gewaltanwendung und Präventivkrieg: Der völkerrechtliche Kern der Debatte um ein militärisches Eingreifen gegen den Irak

Horst Fischer*

Der Einsatz von Waffengewalt von Staaten gegen andere Staaten ist seit der Verabschiedung der Charta der Vereinten Nationen im Jahre 1945 strikten vertraglichen Regeln unterworfen. Waffengewalt darf nach den Vorschriften der Charta nur eingesetzt werden, wenn der Sicherheitsrat einen solchen Einsatz anordnet, selbst durchführt oder autorisiert. Darüber hinaus garantiert die Charta das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung im Falle eines bewaffneten Angriffs. Die Debatten seit der Verabschiedung der Charta haben gezeigt, dass es trotz der klaren vertraglichen Vorgaben bei der konkreten Anwendung sowohl unterschiedliche Auffassungen über das Vorliegen einer Autorisierung, ihren Umfang und die Durchführungsmodalitäten als auch über das Vorliegen einer Selbstverteidigungssituation geben kann. Auch die Ausübung von Waffengewalt kann Grauzonen unterliegen. Die Diskussionen über die genaue völkerrechtliche Rechtfertigung des Afghanistankrieges und die jetzige Debatte über die Legitimität eines Militäreinsatzes gegen den Irak zeigen dies deutlich.

Diese völkerrechtliche Diskussion über die Zulässigkeit beruht primär auf drei Fragekomplexen, für die es bisher keine Orientierung durch richterliche Entscheidung gibt. Vielmehr muss man bei der Entscheidungsfindung auf die Stellungnahmen der im Interessenkonflikt widerstreitenden beteiligten Staaten und deren Analyse und dogmatische Anreicherung durch die Völkerrechtswissenschaft abstellen:¹

Autorisieren die nach der Beendigung des Golfkrieges vom Sicherheitsrat verabschiedeten Resolutionen einen Militäreinsatz gegen den Irak bei Verstößen gegen die Abrüstungsbedingungen der Resolution 687 und welche spezielle Resolution verleiht denn tatsächlich eine solche Berechtigung?

Erlaubt das Völkerrecht neben und über die Maßnahmen des Sicherheitsrats hinaus, einzelnen Staaten einen Krieg gegen den Irak zu führen mit dem Hinweis auf ein existentes, wenn auch nur präventiv nutzbar zu machendes Selbstverteidigungsrecht?

Hat die Staatengemeinschaft andere Gründe für den Einsatz militärischer Gewalt akzeptiert, die der Abwehr terroristischer Anschläge oder der Beseitigung staatsterroristischer Regime dienen?

1. Von der Beweislast bei der Behauptung einer stillschweigenden Autorisierung

Mit der Resolution 687 vom 3. April 1991 war dem Irak bei Beendigung des Zweiten Golfkrieges ein striktes Abrüstungsregime durch den Sicherheitsrat der VN auferlegt wor-

den. Angesichts des Umfangs der in Resolution 687 enthaltenen Verpflichtungen und der nachfolgenden Praxis der Sicherheitsratsmitglieder kann nicht davon ausgegangen werden, man habe damals nur einen Waffenstillstand abgeschlossen, der jederzeit eine Wiederaufnahme der Feindseligkeiten durch die Kriegsparteien erlaubt.² Für die Annahme einer endgültigen Beendigung des Konfliktes durch die Resolution 687 sprechen dagegen insbesondere der Inhalt der Resolution und die nachfolgende Interpretation durch die Staatengemeinschaft.³ Dieses Abrüstungsregime geht über die für andere Staaten geltenden vertraglichen Verpflichtungen hinaus, da dem Irak der Besitz von Massenvernichtungswaffen generell verboten ist.⁴ Diese Resolution, wie auch die nachfolgenden bis zum Jahre 2001 enthalten allerdings keinen Hinweis auf die automatische Autorisierung eines Staates oder einer Gruppe von Staaten zur gewaltsamen Durchsetzung der Abrüstungsverpflichtungen gegen den Irak im Falle von Verstößen gegen die Abrüstungsbestimmungen. Auch in den USA gibt es nachdenkliche Stimmen zu der Theorie der impliziten Autorisierung. *Thomas Franck* hat dazu jüngst festgestellt: „*In both resolutions, the Council hinted at consequences in the event of non-compliance. But in neither case did the Council spell out exactly what would happen. It did not create automaticity of designated consequences, although in the Kosovo case it eventually validated a strong military enforcement presence. And it also left unclear who would determine whether there had been non-compliance sufficient to trigger consequences.*“⁵

Da eine solche Autorisierung unbestreitbar nicht ausdrücklich in den Resolutionen seit 1991 enthalten ist, wird von den USA und Großbritannien immer wieder behauptet, es läge eine implizite Autorisierung zum Krieg vor. Die nur implizite Autorisierung des Einsatzes von Waffengewalt widerspricht nicht nur dem System der UN-Charta, sie steht auch in Wi-

* Prof. Dr. Horst Fischer ist Geschäftsführer des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht. Er ist auch Inhaber des Lehrstuhls für humanitäres Völkerrecht an der Universität in Leiden in den Niederlanden. Horst Fischer ist Präsident des europäischen Zentrums für Menschenrechte und Demokratisierung (EIUC).

¹ Fragen der humanitären Intervention sollen hier nicht erörtert werden, vgl. dazu P. Hilpold, Humanitarian Intervention, Is there a need for a legal reappraisal, *European Journal of International Law*, Vol. 12, No. 3 2001, S. 437–467.

² So aber bis zum heutigen Tag Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence*, 3. Aufl. I., S. 49–51.

³ Siehe dazu überzeugend C. Gray, *From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq*, *European Journal of International Law*, Volume 13, Issue 1, 2002, S. 1–19.

⁴ Siehe zu diesem Punkt insbesondere die irakische Erklärung vom 6. April 1991 zur Annahme der Resolution 687, UN-Dok. SI 22456.

⁵ T. M. Franck, *Editorial Comments: Inspections and their Enforcement: A Modest Proposal*, *The American Journal International Law*, October 2002, 96 A.J.I.L. 899.

derspruch zur Praxis des Sicherheitsrates der vergangenen Jahre, die Gewaltanwendung jeweils klar, deutlich, auch unmissverständlich und mit ähnlichen Begriffen erlaubte. Darüber hinaus zeigt aber doch gerade die gegenwärtige Diskussion im Sicherheitsrat, dass es für die Auffassung einer stillschweigenden Autorisierung noch nicht einmal eine Mehrheit unter den fünf ständigen Sicherheitsratsmitgliedern gibt. Wer denn aber sonst sollte befugt sein, die Beschlüsse des Sicherheitsrates auszulegen, wenn nicht seine Mitglieder. Es kann in den Fällen eines Dissenses über die Auslegung von Resolutionen nicht einem oder mehreren Mitgliedstaaten die Beweislast zufallen, die Nichtexistenz einer Autorisierung nachzuweisen.

Auch die jüngste Resolution 1441⁶ enthält weder einen Automatismus der Gewaltanwendung bei Verstößen des Irak gegen die substanziellen Verpflichtungen aus dieser und vorherigen Resolutionen, noch sieht die Resolution eine ausdrückliche Autorisierung zur Anwendung von Waffengewalt vor. Vielmehr wird ausdrücklich die Befugnis, aber auch die Pflicht des Sicherheitsrates zur Diskussion der Berichte der Waffeninspektoren festgelegt.⁷ Die Androhung von ernsthaften Konsequenzen in Paragraph 13 der Resolution⁸ kann und darf nicht in eine solche Autorisierung umgedeutet werden, wie es manche Staaten jetzt versuchen. Eine solche Umdeutung widerspricht nicht nur dem Wortlaut des Resolutionstextes, sie widerspricht auch dem Zusammenhang mit den anderen Feststellungen der Resolution, die dem Sicherheitsrat einen Spielraum zur angemessenen Reaktion auf Verstöße durch den Irak einräumen.

Schwere Verstöße des Irak sind indessen bei Lektüre der Resolution 1441 und des Berichtes von *Hans Blix* vom 27. Januar 2003 mit den Händen zu greifen. *Blix* hat u.a. festgestellt: „Paragraph 9 of resolution 1441 (2002) states that this cooperation shall be ‚active‘. It is not enough to open doors. Inspection is not a game of ‚catch as catch can‘. Rather, as I noted, it is a process of verification for the purpose of creating confidence. It is not built upon the premise of trust. Rather, it is designed to lead to trust, if there is both openness to the inspectors and action to present them with items to destroy or credible evidence about the absence of any such items.“

Der Bericht führt weiter aus, dass es keine Information über den Verbleib der vorhandenen VX-Bestände und von 6.500 Bomben mit chemischen Sprengköpfen gegeben habe. Bereits damit und weniger durch die Präsentation von *Colin Powell* im Sicherheitsrat am 5. Februar 2003 ist bewiesen, dass der Irak seinen Verpflichtungen nach dem Abrüstungsregime nicht nachkommt.⁹ Eine aktive Hilfe des Irak wird aber von der Resolution 1441 verlangt, unvollständige oder unwahre Angaben sind Verstöße. Die Nichtexistenz eines Waffenpotenzials kann in der Tat nicht bewiesen werden. Für den Lagerort, die Vernichtungsmodalitäten oder den Vernichtungszeitraum von VX und anderen chemischen Waffen sind im Irak aber Unterlagen zu vermuten.

Es kann aber auch keinen Zweifel geben, dass bei tatsächlich schwerwiegenden Verstößen der Sicherheitsrat keine politi-

sche Alternative zur Autorisierung von Waffengewalt hat, nachdem der Irak zwölf Jahre lang alle Chancen zur friedlichen Umsetzung des Abrüstungsregimes ungenutzt ließ. Ob und in welchem Maße eine Verstärkung der Zahl der Inspektoren und eine Verstärkung ihrer Aktivitäten erfolgreich ist, bleibt unklar, da ohne eine aktive Unterstützung der irakischen Regierung ein Land der Größe des Irak wohl kaum erfolgreich dauerhaft „durchsucht“ werden kann. Die Erfahrungen der Internationalen Chemiewaffenorganisation und der Internationalen Atomenergiebehörde sind zwar positiv in den Fällen vertragsgemäßer Kooperation. Misserfolge sind vorprogrammiert in Fällen der Verweigerungshaltung von Vertragsstaaten, wie die Diskussion um die Kontrolle eines Reaktors in Nordkorea bewiesen hat.

2. Präventivkrieg: Game over, für wen?

Die Charta der Vereinten Nationen bestätigt ausdrücklich das Recht der Mitgliedstaaten zur Selbstverteidigung bei bewaffneten Angriffen. Ein solches Recht kann zwar durch Maßnahmen des Sicherheitsrates beschränkt werden.¹⁰ Im konkreten Fall hat der Sicherheitsrat keine derartigen Beschlüsse getroffen. Offensichtlich liegt aber im Moment auch kein bewaffneter Angriff des Irak gegen einen anderen Staat vor, so dass zunächst nur auf das umstrittene Konzept der präventiven Selbstverteidigung zur Rechtfertigung eines Angriffs zurückgegriffen werden kann. Die Geltung des Rechts, einem Angreifer zuvorzukommen, ist in der Vergangenheit von Staaten in verschiedenen Varianten immer wieder genutzt worden, um Militärmaßnahmen zu rechtfertigen. Dabei ist häufig, worauf *Christine Gray* zu Recht hinweist, nicht auf das Recht einer präventiven Selbstverteidigung hingewiesen worden. Vielmehr haben Staaten den Begriff des bewaffneten Angriffs so weit ausgelegt, dass ihnen eine Selbstverteidigung im Vorgriff auf bestimmte Handlungen des Gegners erlaubt bleibt.¹¹

⁶ S/RES/1441 (2002) vom 8. November 2002.

⁷ Die Paragraphen 4 und 11 stellen diesbezüglich fest: „4. Decides that false statements or omissions in the declarations submitted by Iraq pursuant to this resolution and failure by Iraq at any time to comply with, and cooperate fully in the implementation of, this resolution shall constitute a further material breach of Iraq's obligations and will be reported to the Council for assessment in accordance with paragraphs 11 and 12 below. 12. Decides to convene immediately upon receipt of a report in accordance with paragraphs 4 or 11 above, in order to consider the situation and the need for full compliance with all of the relevant Council resolutions in order to secure international peace and security;“.

⁸ „13. Recalls, in that context, that the Council has repeatedly warned Iraq that it will face serious consequences as a result of its continued violations of its obligations.“

⁹ *Colin Powell*: „Third point, Iraq's record on chemical weapons is replete with lies. It took years for Iraq to finally admit that it had produced four tons of the deadly nerve agent VX. A single drop of VX on the skin will kill in minutes. Four tons. The admission only came out after inspectors collected documentation as a result of the defection of Hussein Kamel, Saddam Hussein's late son-in-law. UNSCOM also gained forensic evidence that Iraq had produced VX and put it into weapons for delivery, yet to this day Iraq denies it had ever weaponized VX. And on January 27, UNMOVIC told this Council that it has information that conflicts with the Iraqi account of its VX program.“ <<http://www.state.gov/secretary/rm/2003/17300.htm>>, am 10. Februar 2003.

¹⁰ Vgl. dazu *J.N. Moore*, *Crisis in the Gulf: Enforcing the Rule of Law*, 1992, S. 154.

¹¹ *C. Gray*, *International Law and the Use of Force*, 2000, S. 111–115.

Andererseits haben Staaten deutlich gemacht, dass ein solches Recht nicht existiert¹² und dem System der Friedenssicherung der Vereinten Nationen widerspricht. Überwiegend lehnt deshalb bisher auch die deutsche Völkerrechtswissenschaft die Existenz eines solchen Rechtes ab.¹³

Die USA haben die Existenz eines solchen Rechts in den vergangenen Jahrzehnten vertreten,¹⁴ und nach dem 11. September 2001 für militärische Aktionen gegen den internationalen Terrorismus als Rechtfertigung angesehen. *John Negroponte* hat dies am 7. November 2001 in einem Brief an den Präsidenten des Sicherheitsrates wie folgt formuliert: „*We may find that our self-defence requires further actions with respect to other organizations and other States.*“¹⁵

Selbst wenn man der Meinung der USA folgt, bleibt die Frage, ob die von US-Völkerrechtlern postulierten Voraussetzungen für die Ausübung eines solchen Rechts gegenwärtig überhaupt vorliegen. Nach dem traditionell immer wieder zitierten sog. „*Naroline-Fall*“ muss zur Ausübung des Rechts auf präventive Selbstverteidigung eine Lage eintreten, bei der ein Angriff unmittelbar bevorsteht, überwältigend ist, keine Wahl der Mittel übrig lässt und keine Zeit für Überlegung bleibt.

Man darf erhebliche Zweifel haben, ob diese Kriterien auch nach den von *Colin Powell* vorgelegten Fakten gegeben sind.¹⁶ Da der Irak bisher keine Nuklearwaffen besitzt, kommen für einen bevorstehenden Angriff nur chemische und biologische Waffen in Betracht. Trotz der Zerstörungswirkung, die von solchen Waffen ausgeht, kann man von der Besitzvermutung des Irak an solchen Waffen nicht auf einen unmittelbar bevorstehenden Angriff schließen. Das erscheint ebenso unzulässig, wie die Einordnung eines jedweden Angriffs mit welchen Waffen auch immer als einen im Sinne der geforderten Kriterien „überwältigenden Angriffs“ darzustellen. Angesichts der nicht vorhandenen irakischen Langstreckenwaffen, die US-Territorium treffen könnten, bleibt in der Tat zu fragen, womit das Kriterium des „überwältigend“ erfüllt sein soll. Offensichtlich muss man die Logik von *George Bush* umdrehen: Erst wenn für die USA das Schild „*Game Over*“ aufleuchten würde, könnte man von der Erfüllung der traditionellen Kriterien ausgehen.

Es bleibt ebenso unklar, ob der behauptete bevorstehende Angriff nicht auch mit anderen Mitteln abgewendet werden kann. Möglicherweise sind aber auch der militärische Aufmarsch und der bestätigte und feste Wille des Präventivschlages die einzige Möglichkeit der Verhinderung des Angriffs. Militärische Logik, Diplomatie und Friedenspolitik sind in einer solchen Situation nicht mehr auseinander zu halten.

3. Rechtfertigung aus Unterstützung terroristischer Handlungen durch den Irak

Wenn man versucht, aus den Resolutionen des Sicherheitsrates nach dem 11. September 2001 eine Akzeptanz der Staatengemeinschaft von militärischen Angriffen auf Terrorstaaten herauszulesen, die anderen Kriterien als den allgemeinen oben genannten unterliegen sollen, so geht dies vor allem

fehl, weil der Afghanistan-Krieg zunächst eine Reaktion auf einen erfolgten Angriff darstellt und weil präventive militärische Maßnahmen zunächst und bisher mit dem Einverständnis des betroffenen Staates oder auf Hoher See erfolgten. Eine gefestigte Staatenpraxis, die die Möglichkeit gibt, terroristische Akte *per se* als Rechtfertigung für militärisches Eingreifen anzusehen, hat sich bisher nicht herausbilden können. Die Resolution 1373 des Sicherheitsrates vom 28. September 2001 macht dies besonders deutlich, wenn sie zur Verhinderung von terroristischen Akten auf die Kooperation der Staaten abstellt und formuliert:

„3. *Calls upon all States to: [...]*

(c) *Cooperate, particularly through bilateral and multilateral arrangements and agreements, to prevent and suppress terrorist attacks and take action against perpetrators of such acts;*

(d) *Become parties as soon as possible to the relevant international conventions and protocols relating to terrorism, including the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism of 9 December 1999;*

(e) *Increase cooperation and fully implement the relevant international conventions and protocols relating to terrorism and Security Council resolutions 1269 (1999) and 1368 (2001).*“

Präventivschläge gegen Terrorgruppen auf dem Territorium eines anderen Staates entgegen dessen Zustimmung sind also nur mit dem bisherigen rechtlichen Instrumentarium zu rechtfertigen; insbesondere hat es bisher keine Einigung über mindere Einsatzschwellen oder veränderte Beweislagen gegeben.

4. Globale Diskussion des „Sicherheitsgefühls“

Man sollte allerdings nicht glauben, dass die hier bestätigte kritische Haltung gegenüber einem präventiv-freundlichen Völkerrecht dauerhaft von der Mehrheit der Staaten geteilt werden muss. Ein Angriff mit der Zerstörungswirkung der Twin-Towers-Tragödie kann die Meinung der Staaten ebenso schnell verändern wie der terroristische Einsatz von chemischen oder biologischen Waffen gegen Zivilisten irgendwo auf der Welt. Auch die öffentliche Meinung in Deutschland

¹² Siehe dazu die Auflistung der relevanten Staatenpraxis bei *C. Stahn*, *International Law at a Crossroads?*, Heidelberg Journal of International Law, Band 62, Nr. 1–2, S. 233–234.

¹³ Siehe dazu jüngst auch *C. Tomuschat* in seinem Spiegel-Interview, *Der Spiegel*, Nr. 4, vom 20. Januar 2003, S. 24–25.

¹⁴ So ist auch *T. Franck* zu verstehen, *Recourse to Force*, 2002, 108.

¹⁵ S/2001/946 vom 7. Oktober 2001.

¹⁶ *Powell* hat dies in Bezug auf para.4 auch nicht behauptet: „...*Operative Paragraph 4 of UN Resolution 1441, which we lingered over so long last fall, clearly states that false statements and omissions in the declaration and a failure by Iraq at any time to comply with and cooperate fully in the implementation of this resolution shall constitute – the facts speak for themselves – shall constitute a further material breach of its obligation.*“ <<http://www.state.gov/secretary/rm/2003/17300.htm>>, am 10. Februar 2003.

ist gegen solche Stimmungsumschwünge nicht gefeit. Das Bedürfnis nach Sicherheit zu Hause, am Arbeitsplatz und auf Reisen kann im Falle der Bedrohung sehr schnell zum besten Freund der militärischen Prävention auf fremden Territorien und mit militärischen Mitteln werden. Das Sicherheitsgefühl ist subjektiv und von Zeit, Raum und anderen Faktoren abhängig. Im Jahre 1961 hielten die meisten, wie auch heute noch, Präsident *Kennedys* Kuba-Quarantäne als Präventivakt für legitim. Dem jetzigen Präsidenten fehlt nur die „Rakete vor der Haustür“ um dieselbe Zustimmung zu erhalten. Es kann aber durchaus sein, dass heute die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen auch bei größerer Distanz weitaus gefährlicher ist als dies die Kuba-Raketen jemals gewesen sind. Offensichtlich hat es die Staatengemeinschaft bisher versäumt, den unterschiedlichen nationalen und regionalen Sicherheitsperzeptionen eine globale gegenüber zu stellen.

5. Die wahre Frage nach dem überzeugenden Beweis

Wie auch immer man sich zur Frage der Prävention stellt, einen Nachweis bevorstehender Gefahr muss auch in Zukunft jeder Angreifer führen. Wir erleben jetzt gerade das Ringen um die Frage, welche Erwartungen man an einen solchen Nachweis knüpfen muss. Reichen Behauptungen oder muss man die potenziellen Täter nennen und im Internet publizieren oder sollten gar die potenzielle Terroristen befördernden Schiffe und Flugzeuge mit Namen und Verkehrsdaten genannt werden. Bisher gibt es keine überzeugende und grenzüberschreitend akzeptierte Theorie des Nachweises, es gibt noch nicht einmal ernsthafte Versuche der empirischen und interdisziplinären Annäherung an einen Katalog geforderter Nachweise. Im Zeitalter des globalisierten Terrorismus wird sicher der Katalog des *Caroline*-Falles nicht mehr ausreichen. Eines ist aber jetzt schon klar: Plagiate aus verstaubten Doktorarbeiten zählen sicher nicht zu den zugelassenen Beweismitteln.

6. Lehren aus der gegenwärtigen Diskussion

Alle Beteiligten haben in den vergangenen Tagen die Rolle der Vereinten Nationen bei der Lösung des Konfliktes betont. Während die USA und andere Staaten die Vereinten Nationen beschädigt sehen, falls es zu einer Blockade des militärischen

Eingreifens kommt, sehen andere eine Beschädigung dann, wenn ohne ausdrückliche Autorisierung eingegriffen wird. Beide Positionen führen allerdings eine Scheindiskussion. Nur wenn es im Sicherheitsrat die erforderliche Mehrheit gibt, liegt die von der Charta geforderte tatsächliche Übereinstimmung für oder gegen ein militärisches Eingreifen vor. Mit dem Hinweis auf die Beschädigung soll zunächst die Schwäche der eigenen Position verdeckt oder aber auch sollen Rechtspositionen deutlich gemacht werden. *Byers* schrieb dazu zu Recht nach dem 11. September: „*Whether this action, and the attempt at its legal justification, extend the right of self-defence yet further will depend on how other countries respond. If they do not protest against the US-Action, if and when it comes, their behaviour could well constitute acquiescence of yet another change to customary law.*“¹⁷

Die Debatte über einen möglichen Einsatz ist deshalb nicht nur Macht- oder Friedenspolitik. Sie ist auch ein Stück Rechtspolitik. Falls die USA nicht mit ihrer Rechtsauffassung obsiegen, haben sie die Bürde der Rechtfertigung zu tragen, auch wenn die Staatengemeinschaft nach Präventivkriegen dazu tendiert, die Rechtsbrecher zu entschuldigen oder milde zu tadeln.¹⁸

Die Versuche, die eigene Völkerrechtsauffassung deutlich zu machen, sollten aber nicht bei der Frage der Autorisierung stehen bleiben. Wenn die Staatengemeinschaft, vertreten durch den Sicherheitsrat, ein militärisches Eingreifen autorisiert und damit eine Bedrohung des Weltfriedens voraussetzt, darf die Rolle des Weltpolizisten nicht allein den USA aufgebürdet werden. Dann müssen auch russische und chinesische Truppen an der Grenze des Irak bereitstehen. Wenn man für einen Moment die technisch-militärischen und politischen Probleme einer solchen Konstellation vergisst, macht doch diese Konstellation die globale Dimension des Problems deutlich: Vielleicht wäre eine globale militärische Antwort auf ein globales Problem die einzige Möglichkeit den Krieg tatsächlich zu verhindern. ■

¹⁷ M. Byers, *Terror and the future of International Law*, S. 118–127, 124. in: K. Booth/T. Dunne (eds.), *Worlds in collision*, 2002.

¹⁸ A. Cassese, *International Law*, 2001, 311: „*eventually condone them or mete out lenient condemnation*“.

Deutschland, der Irak-Konflikt und das Grundgesetz

Adelheid Puttler*

Wird sich die Bundesrepublik Deutschland an einem Krieg im Irak beteiligen? Der Bundeskanzler hat in verschiedenen Stellungnahmen bislang einen militärischen Einsatz der Bundeswehr ausgeschlossen. Eine Beteiligung muss aber nicht nur in der Entsendung bewaffneter Truppen bestehen. Denkbar ist auch eine Unterstützung fremder Soldaten durch andere Maßnahmen wie technische Hilfeleistung, Sanitätsdienste oder Finanzzuwendungen. So soll nach Presseberichten die Bundesrepublik Deutschland letztlich etwa ein

Drittel der Kosten des Golfkrieges von 1990/1991 getragen haben, obwohl damals keine deutschen Kampftruppen zum Einsatz kamen.¹

* Prof. Dr. jur. (LL.M.) (diplômée de L'E.N.A.) Adelheid Puttler ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Europarecht, Völkerrecht und Internationales Wirtschaftsrecht der Ruhr-Universität Bochum.

¹ T. Schmid, FAZ vom 31.1.2003, S. 1.

Unter welchen Voraussetzungen und in welcher Weise dürfte sich die Bundesrepublik Deutschland an kriegerischen Auseinandersetzungen im Irak beteiligen? Die deutsche Verfassung enthält dazu einige rechtliche Vorgaben.

I. Verbot der Beteiligung an einem völkerrechtswidrigen Militäreinsatz

Art. 26 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) lautet: „Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, sind verfassungswidrig.“

In dieser Vorschrift bezieht sich das Grundgesetz auf das Völkerrecht, vor allem auf das völkerrechtliche Gewaltverbot (s. Art. 2 Ziff. 4 der Charta der Vereinten Nationen),² und erklärt einen Verstoß dagegen zugleich zum Verfassungsverstoß. Das moderne Völkerrecht gestattet einem Staat den Einsatz militärischer Gewalt gegen einen anderen Staat nur unter engen Voraussetzungen. Dazu zählt insbesondere ein Beschluss des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, der zu militärischen Zwangsmaßnahmen ermächtigt, oder – wenn kein derartiger Beschluss vorliegt – die Selbstverteidigung.³ Nachdem sich ein Staat auf Selbstverteidigung grundsätzlich nur als Antwort auf einen bewaffneten Angriff des gegnerischen Staates berufen darf (Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen), ist die völkerrechtliche Zulässigkeit eines militärischen Präventivschlages gegen den Irak in der gegenwärtigen Situation äußerst fraglich.⁴

Ob in einem Irak-Krieg eine Unterstützungsleistung der Bundesrepublik Deutschland gegen Art. 26 Abs. 1 GG verstößt, hängt also ganz von der völkerrechtlichen Bewertung der jeweiligen Lage ab. Deren Einschätzung steht in erster Linie der Bundesregierung kraft ihrer außenpolitischen Beurteilungsmacht zu.⁵ Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG verbietet nicht nur militärische Maßnahmen, sondern Handlungen jeder Art. An einem völkerrechtswidrigen Kriegseinsatz ausländischer Truppen dürften sich deutsche staatliche Organe somit in keiner Weise aktiv beteiligen. Verboten wäre also nicht nur die Entsendung von bewaffneten Soldaten in das Konfliktgebiet, sondern auch jede Beihilfe durch technische oder finanzielle Unterstützung fremder Truppen.

Eine Ausnahme gilt allenfalls für die Gewährung humanitärer Hilfe. Eine medizinische Versorgung der verletzten Soldaten auch eines völkerrechtswidrig handelnden Staates dürfte mit Art. 26 Abs. 1 GG vereinbar sein. Zwar wird dadurch der kriegführende Staat indirekt bei seinem verbotenen Tun unterstützt. Geht es um die Rettung von Leben oder um die Wiederherstellung der Gesundheit Verwundeter, stehen allerdings die Rechte der betroffenen Soldaten im Mittelpunkt. Die am Konflikt beteiligten Staaten sind zum Schutz verwundeter und kranker Angehöriger gegnerischer Streitkräfte sogar verpflichtet.⁶ Wegen des hohen Stellenwertes humanitärer Hilfe im Völkerrecht dürfte die medizinische Betreuung von Soldaten durch Einrichtungen der ansonsten nicht am Konflikt beteiligten Bundesrepublik Deutschland auch bei einem verbotenen Angriffskrieg des Heimatstaates der verletzten Soldaten nicht gegen Art. 26 GG verstoßen.

Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG verbietet nur aktives Tun („Handlungen“); Unterlassen wird von der Vorschrift nicht erfasst. Aus Art. 26 GG folgt daher keine allgemeine Pflicht der Bundesregierung zur Friedensförderung. Unterließe die Bundesregierung es etwa, auf die Vereinigten Staaten von Amerika einzuwirken, damit diese einen Präventivkrieg nicht begünstigen oder einen begonnenen völkerrechtswidrigen Angriff beendeten, verstieße solches Unterlassen nicht gegen Art. 26 GG.

II. Entsendung bewaffneter Truppen im Rahmen eines völkerrechtsmäßigen Einsatzes gegen den Irak

Sind militärische Zwangsmaßnahmen gegen den Irak rechtmäßig, etwa weil ein entsprechender Beschluss des Sicherheitsrates dazu ermächtigt, stünde Art. 26 Abs. 1 GG einer Entsendung bewaffneter Soldaten der Bundeswehr nicht entgegen. Allerdings müssen bei der Beteiligung deutscher Truppen an völkerrechtsmäßigen Kampfeinsätzen im Ausland noch weitere Bestimmungen des Grundgesetzes in den Blick genommen werden. In Betracht kommen hier Art. 87a Abs. 2 GG und Art. 24 Abs. 2 GG.

Art. 87a Abs. 2 GG lautet: „Außer zur Verteidigung dürfen die Streitkräfte nur eingesetzt werden, soweit dieses Grundgesetz es ausdrücklich zulässt.“ Ob diese Vorschrift nur Einsätze der Bundeswehr im Inland⁷ oder alle Einsätze im In- und Ausland⁸ erfasst, ließ das Bundesverfassungsgericht in seinem wegweisenden Urteil zum Auslandseinsatz der Bundeswehr aus dem Jahr 1994 offen.⁹ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liefert Art. 24 Abs. 2 GG jedenfalls dann eine eigenständige verfassungsrechtliche Grundlage für die Beteiligung deutscher Kampftruppen im Ausland, wenn diese im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit eingesetzt werden. In der gegenwärtigen Irak-Krise kommen nach den Vorstellungen auch solcher Politiker, die einen Truppeneinsatz der Bundeswehr nicht von vornherein ausschließen wollen, keine einseitigen militärischen Aktionen der Bundeswehr in Betracht. Denkbar erscheint ein Einsatz im Irak allenfalls im Rahmen der Vereinten Nationen und/oder der NATO. Eine derartige Beteiligung an Kampfhandlungen kann ihre verfassungsrechtliche Stütze jedoch in Art. 24 Abs. 2 GG finden.

² M. Hartwig, in: D. C. Umbach/Th. Clemens (Hrsg.), Grundgesetz-Mitarbeiterkommentar, Art. 26, Rdnr. 10 f., 14; I. Pernice, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 26, Rdnr. 16.

³ Zu den Rechtfertigungsgründen für den Einsatz von Gewalt näher M. Bothe, in: W. Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2. Auflage 2001, 8. Abschnitt, Rdnr. 18 ff.

⁴ Näher dazu s. den Beitrag von Horst Fischer, „Zwischen autorisierter Gewaltanwendung und Präventionskrieg: Der völkerrechtliche Kern der Debatte um ein militärisches Eingreifen im Irak“, in dieser Zeitschrift.

⁵ Vgl. BVerfGE 68, 1, 103.

⁶ S. insbesondere Art. 12 des I. und II. Genfer Abkommens vom 12.8.1949 (BGBl. II 1954, 783 und BGBl. II 1954, 813).

⁷ So z.B. J. Kokott, in: M. Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2003, Art. 87a, Rdnr. 10 ff.

⁸ So z.B. V. Epping, Die Evakuierung deutscher Staatsangehöriger im Ausland als neues Kapitel der Bundeswehrgeschichte ohne rechtliche Grundlage?, AöR 124 (1999), 423, 430 ff.; B. Pieroth, in: H. D. Jarass/B. Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, 6. Auflage 2002, Art. 87a, Rdnr. 4; J. Wieland, Verfassungsrechtliche Grundlagen für einen Einsatz der Bundeswehr, DVBl. 1991, 1174, 1179.

⁹ BVerfGE 94, 286, 355.

1. Einsätze im Rahmen von Vereinten Nationen und NATO aufgrund von Art. 24 Abs. 2 GG

Art. 24 Abs. 2 GG lautet: „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.“ Zu solchen Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit zählt das Bundesverfassungsgericht sowohl die Vereinten Nationen als auch die NATO. Liegt einem Militäreinsatz ein vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erteiltes Mandat zugrunde, können – gestützt auf Art. 24 Abs. 2 GG – auch Bundeswehrsoldaten in das Kampfgebiet entsandt werden.¹⁰ Art. 24 Abs. 2 GG liefert die verfassungsrechtliche Grundlage allerdings nicht nur für die Fälle, in denen der Sicherheitsrat unter Berufung auf Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen Mitgliedstaaten zu einem Angriff auf den Irak ermächtigt.¹¹ Sollte der jüngste deutsch-französische Vorstoß zur Ausweitung der Waffeninspektionen im Irak unter dem Schutz sog. Blauhelm-Soldaten der Vereinten Nationen verwirklicht werden, könnte sich die Bundeswehr ebenfalls auf der Grundlage des Art. 24 Abs. 2 GG an derartigen Friedenstruppen beteiligen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt neben den Vereinten Nationen auch die NATO – obgleich von ihrer Grundkonzeption her ein Bündnis kollektiver Selbstverteidigung (s. Art. 5 Nordatlantikvertrag) – ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit im Sinne von Art. 24 Abs. 2 GG dar.¹² Ein Einsatz der Bundeswehr im Rahmen integrierter NATO-Verbände ließe sich daher ebenfalls auf Art. 24 Abs. 2 GG stützen. Wegen Art. 26 Abs. 1 Satz 1 GG dürfte sich die Bundeswehr allerdings nur an völkerrechtsmäßigen Einsätzen der NATO beteiligen. Ein Tätigwerden der NATO ist zum einen denkbar in Ausführung eines Beschlusses des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta, der den militärischen Einsatz autorisiert. Zum anderen könnte die NATO auch ohne Sicherheitsratsbeschluss tätig werden, wenn ein Fall der kollektiven Selbstverteidigung im Sinne von Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen vorliegt. Ob und wie die NATO tätig werden soll, wird im NATO-Rat entschieden (Art. 8 Nordatlantikvertrag). In diesem Gremium bestehen derzeit allerdings Meinungsunterschiede zwischen den Vertretern der NATO-Mitgliedstaaten über das weitere Vorgehen im Irak-Konflikt.

2. Parlamentsvorbehalt

Auch wenn ein Einsatz der Bundeswehr seine Grundlage in Art. 24 Abs. 2 GG findet, ist daneben noch das Erfordernis des Parlamentsvorbehalts zu beachten. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedarf jeder Einsatz bewaffneter Streitkräfte der vorherigen Zustimmung des Deutschen Bundestages.¹³ Dies gilt allerdings nur für die Fälle, in denen die Soldaten in **bewaffnete** Unternehmungen einbezogen werden. Tritt die Bundeswehr im Ausland nicht als bewaffnetes Vollzugsorgan auf, sondern leistet dort lediglich technische oder medizinische Hilfe, ist ein Parlamentsbeschluss nicht erforderlich.

Wird der oben erwähnte Vorschlag realisiert, Blauhelm-Soldaten der Vereinten Nationen bei einer Entwaffnung des Irak einzusetzen, wäre auch für eine Teilnahme von Bundeswehrsoldaten an einer solchen Mission zuvor ein entsprechender Parlamentsbeschluss einzuholen. Zwar sind Blauhelm-Soldaten Friedenstruppen. Die Aufgaben solcher Friedenstruppen der Vereinten Nationen haben sich in der Vergangenheit allerdings nicht nur auf reines „Peace-keeping“, bei dem die Blauhelm-Soldaten lediglich eine Beobachter- oder Pufferfunktion einnehmen, beschränkt. Teilweise ermächtigte der Sicherheitsrat auch dazu, bestimmte Ziele gewaltsam durchzusetzen („Peace-enforcement“).¹⁴ Auch bei einem Einsatz im Irak dürfte der Sicherheitsrat die Friedenstruppen mit einem „robusten“ Mandat versehen, also friedenssichernde Elemente aus Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen mit der Erlaubnis zur Anwendung von Waffengewalt in bestimmten Situationen (nach Kapitel VII der Charta) kombinieren. Das Bundesverfassungsgericht verlangt allerdings einen Parlamentsbeschluss für jede Art von Beteiligung an Friedenstruppen der Vereinten Nationen, unabhängig davon, wie das konkrete Mandat der Blauhelm-Soldaten aussieht.¹⁵ Zum einen sind die Grenzen zwischen traditioneller gewaltloser Friedenswahrung und gewaltsamer Friedensschaffung in der Völkerrechtspraxis fließend geworden. Zum anderen sind die Truppen bewaffnet und haben in jedem Fall das – teilweise weit verstandene – Recht zur Selbstverteidigung.

Die Zustimmung des Bundestages ist grundsätzlich **vor** dem Einsatz bewaffneter Truppen einzuholen. Lediglich bei Gefahr im Verzug, also wenn der Zeitverlust, den die Befragung des Bundestages mit sich brächte, die Wehrfähigkeit oder die Bündnisfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland beeinträchtigen würde, kann die Bundesregierung vorläufig den Bundeswehreinsatz beschließen. Der Bundestag muss jedoch umgehend mit der Frage befasst werden. Stimmt er nicht zu und verlangt er, die Truppen zurückzurufen, muss die Bundesregierung diesem Begehren nachkommen. Ein Beschluss des Bundestages über den Einsatz von Streitkräften erfolgt nach Maßgabe des Art. 42 Abs. 2 GG. Es reicht also die Mehrheit der abgegebenen Stimmen aus.¹⁶

III. Beteiligung am Irak-Konflikt in sonstiger Weise

Das Grundgesetz stellt in Art. 26 Abs. 1 ein umfassendes Verbot auf, sich an völkerrechtswidriger Gewaltanwendung zu betei-

¹⁰ Zur Qualifikation der Vereinten Nationen als ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit siehe BVerfGE 90, 286, 349 f.

¹¹ Nach dem Vorbild der Resolution 678 (1990), abgedruckt in VN 1990, 218.

¹² BVerfGE 90, 286, 350 f.; zur Kritik an dieser Einstufung s. z. B. D. Deise-
roth, in: D. C. Umbach/Th. Clemens (Hrsg.), Grundgesetz-Mitarbeiter-
kommentar, Art. 24, Rdnr. 182 ff. mit zahlreichen Nachweisen.

¹³ BVerfGE 90, 286, 381 ff.

¹⁴ Zu friedenserhaltenden und friedensschaffenden Einsätzen von Blauhelm-
Soldaten der Vereinten Nationen s. näher M. Bothe, in: W. Graf Vitzthum
(Hrsg.), Völkerrecht, 2. Auflage, 2001, 8. Abschnitt, Rdnr. 34 ff.; H. Fischer,
in: K. Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 4. Auflage 1999, § 60, Rdnr. 23 ff.

¹⁵ BVerfGE 90, 286, 387 f.

¹⁶ BVerfGE 90, 286, 388.

ligen. Dieses Verbot gilt – wie bereits ausgeführt – für alle Arten von Handlungen, sei es ein militärischer Einsatz, technische Hilfestellung ohne Waffeneinsatz oder Finanzierung. Steht die Gewaltanwendung allerdings im Einklang mit dem Völkerrecht (wegen einer entsprechenden Ermächtigung des Sicherheitsrats oder im Falle der Selbstverteidigung), enthält das Grundgesetz lediglich besondere Voraussetzungen für die Verwendung der Bundeswehr, wenn diese hoheitlich und als Vollzugsorgan tätig wird. Dies wird in der Regel bei bewaffneter Verwendung der Fall sein. Nur das hoheitliche (und regelmäßige bewaffnete) Tätigwerden der Streitkräfte im Ausland bedarf auch einer besonderen vorherigen parlamentarischen Zustimmung. Über jede sonstige Verwendung der Bundeswehr, insbesondere über technische Unterstützungsleistungen oder Sanitätsdienste des Bundeswehrpersonals, kann die Bundesregierung im Rahmen ihrer auswärtigen Kompetenz ohne Mitwirkung des Bundestages entscheiden. Auch andere Formen der Beteiligung am Irak-Konflikt, etwa durch finanzielle Unterstützung, unterliegen keinen besonderen Vorgaben des Grundgesetzes.

IV. Resümee

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass das Grundgesetz jegliche Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an einem völkerrechtswidrigen Gewalteinsatz

im Irak verbietet. Das Verbot gilt für alle Formen einer Teilnahme oder Unterstützung, sei es durch die Entsendung von Truppen, sei es durch technische oder finanzielle Hilfe. Eine Ausnahme besteht allenfalls für die medizinische Versorgung Verwundeter, selbst wenn es sich dabei um Soldaten eines völkerrechtswidrig kriegführenden Staates handelt. Eine Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland an einem völkerrechtswidrigen Gewalteinsatz im Irak lässt das Grundgesetz hingegen zu. Für einen Einsatz deutscher Soldaten im Rahmen der Vereinten Nationen und/oder der NATO liefert Art. 24 Abs. 2 GG eine verfassungsrechtliche Grundlage. Vor jedem Einsatz bewaffneter Truppen im Ausland muss allerdings ein entsprechender Beschluss des Deutschen Bundestages herbeigeführt werden. Diese Voraussetzung gilt auch für die Teilnahme von Soldaten der Bundeswehr an Friedensmissionen der Vereinten Nationen im Irak, gleichgültig, in welchem Umfang die Blauhelmtuppen vom Sicherheitsrat zum Einsatz von Waffengewalt ermächtigt werden. Für alle anderen Formen einer deutschen Beteiligung an einem völkerrechtswidrigen Gewalteinsatz im Irak enthält das Grundgesetz keine besonderen Anforderungen. Über medizinische oder technische Unterstützung sowie eine finanzielle Beteiligung an den Kriegskosten ausländischer Truppen entscheidet die Bundesregierung im Rahmen ihrer außenpolitischen Kompetenz. ■

Kosten eines Irak-Krieges: Wirtschaftliche und politische Aspekte

Volker Nienhaus*

Warum befassen sich Ökonomen mit den Kosten eines Irak-Krieges? Zum einen, weil sie es gewohnt sind, alles mit Preisschildern zu versehen, zum anderen, weil sie sich der politischen Dimension von Preisschildern bewusst sind.

Zahlenwerke

Die Zahlen, die für die Kosten eines Irak-Krieges genannt werden, reichen von 25 Milliarden US\$ bis 2 Billionen (= 2.000 Milliarden) US\$. Diese enormen Unterschiede sind vor allem dadurch zu erklären, dass man unter den Kosten eines Krieges sehr unterschiedliche Dinge versteht und über unterschiedliche Zeiträume rechnet. Der Sache nach kann es um die Ausgaben für die direkte Militäraktion (zusätzliche Transport-, Personal- und Materialkosten) gehen, aber auch um Aufwendungen für den Wiederaufbau bis hin zu den erwarteten Wohlfahrtsverlusten infolge einer kriegsbedingten weltwirtschaftlichen Rezession und verschärfter Sicherheitsmaßnahmen gegen befürchtete Terrorakte. Hinsichtlich der zeitlichen Dimension ist zu beachten, dass es sich auf der einen Seite um die erwarteten Haushaltsbelastungen nur eines Jahres und auf der anderen Seite um kumulierte Kosten für Zeiträume von bis zu zehn Jahren handelt. Die größten Zahlen erhält man, wenn man die direkten Kosten und alle indirekten negativen Auswirkungen betrachtet und über einen Zeitraum von zehn Jahren hochrechnet.

Die Flut der Medienberichte und Artikel über die Kriegskosten ist kaum noch überschaubar. Die meisten Berichte, die Zahlen zu den Kosten eines Irak-Krieges nennen, beziehen diese allerdings nur aus etwa zehn Interviews und Studien, die seit September 2002 veröffentlicht wurden.¹

- Nachdem in der Presse über interne Kostenschätzungen des Verteidigungsministeriums in einer Größenordnung von 50 Mrd. US\$ berichtet worden war, nannte Mitte September 2002 der damalige Wirtschaftsberater von Präsident *Bush*, *Lawrence B. Lindsay*, im *Wall Street Journal* eine Größenordnung von 1 bis 2% des amerikanischen Sozialprodukts bzw. 100 bis 200 Mrd. US\$ als Obergrenze für die Kosten einer Militärintervention. Aufgrund der herausgehobenen Beraterfunktion von *Lindsay* wurde dies als eine erste „offizielle“ Schätzung interpretiert, die deutlich über dem Betrag lag, der zuvor vermutet worden war.²
- Auch der amerikanischen Regierung erschien dieser Betrag zu hoch, weshalb ihn nur zwei Tage später der Haushaltsdirektor des Weißen Hauses, *Mitchell E. Daniels Jr.*, als

* Prof. Dr. Volker Nienhaus ist Professor an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft. Er ist auch Mitglied des IFHV-Direktoriums.

¹ Vgl. auch *C. J. Ward*, Potential Costs of a War Against Iraq, Center for Strategic and International Studies, 20 November 2002, http://www.csis.org/features/iraq_costofwar.pdf.

² *M. Gongloff*, The Mounting Costs of War, CNN Money, 16 September 2002, <http://money.cnn.com/2002/09/02/news/911cost/index.htm>.

„sehr, sehr hoch“ bezeichnete, ohne allerdings eine eigene Zahl vorzulegen.³ In den meisten Kommentaren ging man Ende September von einem schnellen Krieg und Kosten in einer Größenordnung von 50 bis 60 Mrd. US\$ aus.

- Diese Größenordnung wurde grob durch ein Papier der demokratischen Fraktion im Haushaltsausschuss des Repräsentantenhauses vom 23. September 2002 bestätigt, das die Kosten eines 30- bis 60-tägigen Krieges mit 48 bis 93 Mrd. US\$ veranschlagte.⁴
- Das Haushaltsbüro des US-Kongresses lieferte – ausgehend von den Kosten des Golfkriegs von 1991 – am 30. September 2002 Schätzungen für die Kriegskosten bei verschiedenen Varianten der zum Einsatz kommenden Waffengattungen (primär Bodentruppen oder primär Luftwaffe). Der Truppenaufmarsch wurde mit 9 bis 13 Mrd. US\$ angesetzt, der Abzug mit 5 bis 7 Mrd. US\$ und die Kampfkosten mit 6 bis 9 Mrd. US\$ pro Monat. Daraus ergeben sich für einen 30- bis 60-tägigen Krieg Kosten von etwa 25 bis 40 Mrd. US\$. Im Bericht des Haushaltsbüros finden sich deutliche Hinweise auf Kosten einer Friedenssicherungstruppe mit 1 bis 4 Mrd. US\$ monatlich.⁵

Die bis Oktober zitierten Schätzungen bezogen sich fast ausschließlich auf die direkten Kosten eines etwa ein- bis zweimonatigen Militäreinsatzes. Ab November „explodierten“ die in den Medien wiedergegebenen und diskutierte Beträge, in die nun auch „indirekte Kosten“, d.h. insbes. die Kosten der Friedenssicherung und des Wiederaufbaus sowie Wohlstands- und Wachstumsverluste infolge einer durch steigende Ölpreise verursachten Rezession einbezogen werden.⁶

- Die für die Diskussion wegweisende Studie wurde von *William D. Nordhaus*, Ökonomieprofessor an der Yale University, am 29. Oktober veröffentlicht. Unter Berücksichtigung von Folgekosten für Friedenssicherung und Wiederaufbau und von makroökonomischen Effekten kommt er zu möglichen Gesamtkosten eines Irak-Krieges von 1,6 Billionen US\$ (1.595 Mrd. US\$) in den nächsten zehn Jahren.⁷
- Der Ansatz von *Nordhaus* wurde von anderen Autoren aufgegriffen und weiterentwickelt, so z.B. in einer Veröffentlichung des Washingtoner Center for Economic and Policy Research vom Dezember 2002, in der die negativen Szenarien weiter ausgestaltet werden.⁸ Die makroökonomischen Effekte und weltwirtschaftlichen Kosten einer durch einen Irak-Krieg ausgelösten Ölpreissteigerung werden in einer Studie des Londoner Institute of Directors vom Januar 2003 diskutiert (2003).
- Nachdem in der Öffentlichkeit die pessimistischeren Szenarien an Popularität gewonnen hatten und man angesichts der gewaltigen Kosten in der Studie von *Nordhaus* 100 Mrd. US\$ eher als Unter- statt als Obergrenze der Kriegskosten ansah, reagierte zum Jahresende die *Bush*-Administration durch ein Zeitungsinterview des Haushaltsdirektors *Daniels*, in dem dieser die erwarteten direkten Kriegskosten nach unten auf eine Größenordnung von maximal 50 bis 60 Mrd. US\$ korrigierte.⁹

Schnell, sauber, billig?

Grundlage von Schätzungen der direkten Kriegskosten sind meist die Erfahrungen aus dem Golfkrieg zur Befreiung

Kuwaits 1991. Man erwartet, dass ein neuer Irak-Krieg billiger als die „Operation Wüstensturm“ wird, weil die amerikanische Waffentechnik weiter entwickelt wurde und z.B. wegen der höheren Treffsicherheit weniger Material eingesetzt werden muss; da außerdem die irakische Armee heute gegenüber 1991 deutlich schwächer und waffentechnisch weit unterlegen ist, kann auch die Personalstärke der amerikanischen Kampftruppen geringer gehalten werden. Wegen der hohen technischen Überlegenheit rechnet die amerikanische Regierung mit einem kurzen Krieg von wenigen Wochen, der nur geringe Opfer unter der irakischen Zivilbevölkerung und bei der kämpfenden (amerikanischen) Truppe hervorrufen wird. Optimisten glauben, dass ein kurzer Irak-Krieg nur etwa die Hälfte des Golfkriegs von 1991 kosten würde: schnell, sauber und billig.

Unabhängige Beobachter weisen darauf hin, dass selbst dann, wenn die Annahmen der *Bush*-Administration über den Kriegsverlauf zutreffen sollten, die Kosten, die auf die amerikanischen Bürger zukommen, keineswegs nur etwa der Hälfte der Kosten des Golfkriegs entsprechen, sondern wahrscheinlich deutlich darüber liegen werden. Erstens war der Golfkrieg zwar etwa doppelt so teuer wie der Irak-Krieg nach Schätzungen der amerikanischen Regierung werden wird, aber 88% dieser Kosten wurden von amerikanischen Verbündeten getragen, insbesondere Saudi-Arabien, Kuwait, Japan und Deutschland. Mit einer Pro-Kopf-Belastung von knapp

³ *J. M. Spratt Jr.*, *Lindsay is in the Ball Park* – Begleitschreiben zu: HBC Democrats 2002.

⁴ House Budget Committee, Democratic Staff, *Assessing the Cost of Military Action Against Iraq – Using Desert Shield/Desert Storm as a Basis for Estimates*, 23 September 2002, http://www.house.gov/budget_democrats/analyses/spending/iraqi_cost_report.pdf.

⁵ Congressional Budget Office, *Estimated Costs of a Potential Conflict with Iraq*, 30 September 2002, <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=3822&sequence=0>.

⁶ Nach Fertigstellung dieses Manuskripts für die Veranstaltung in der Ruhr-Universität Bochum am 11. Februar 2003 ist eine weitere Studie von *McKibbin* und *Stoekel* (2003) erschienen, die in der Presse häufiger zitiert wird und die die makroökonomischen Effekte des Krieges mit einem anspruchsvollen ökonomischen Modell, das auch sektorale und regionale Interdependenzen abbildet, ermitteln will. In der Studie werden für verschiedene Länder (insbes. die USA, Japan, Australien) und Ländergruppen (insbes. Europa, sonstige OECD-Länder, Osteuropa und Russland) jeweils für einen kurzen und einen langen Krieg zum einen die zusätzlichen Haushaltsbelastungen in Prozent des Bruttoinlandsprodukts in der Konflikt-Phase (2003) und der Wiederaufbau-Phase (2004–05) und zum anderen die Wohlfahrtsverluste durch ein (insbes. wegen steigender Ölpreise und investitions-hemmender Unsicherheit bei Unternehmen) verringertes Bruttoinlandsprodukt gegenüber einer „Normalentwicklung“ ohne Krieg für den Zeitraum 2003–2010 geschätzt. Für die Weltwirtschaft werden z. B. bei einem langen Krieg bis 2010 kumulierte Wohlfahrtsverluste in einer Größenordnung von 3.573 Mrd. US\$ erwartet, wovon 1.470 Mrd. US\$ auf die USA und 748 Mrd. US\$ auf Europa entfallen.

⁷ *W. D. Nordhaus*, *The Economic Consequences of a War with Iraq*. Yale University, November 2002, <http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/iraq.pdf>; zitiert nach dem Wiederabdruck in: *Carl Kaysen, Steven E. Miller, Martin B. Malin, William D. Nordhaus, John D. Steinbruner*, *War with Iraq – Costs, Consequences, and Alternatives*, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge (MA), December 2002, http://www.amacad.org/publications/monographs/War_with_Iraq.pdf.

⁸ *D. Baker* and *M. Weisbrot*, *The Economic Costs of a War in Iraq – The Negative Scenario*. Center for Economic and Policy Research, Washington D.C., 9 December 2002, <http://www.cepr.net/Costs%20of%20a%20War.pdf>.

⁹ *E. Bumiller*, *Threats and Responses: The Costs – White House Cuts Estimate of Cost of War with Iraq*, in: *The New York Times*, 31 December 2002, <http://query.nytimes.com/gst/abstract.html?res=FB0D16F73E5B0C728FDDAB0994DA404482>.

27 US\$ war der Golfkrieg der billigste in der amerikanischen Geschichte. Mit einer ähnlichen Lastenteilung kann man heute nicht rechnen. Wenn die USA die Kosten allein tragen müssen, wird die effektive Belastung für die amerikanischen Steuerzahler weit über der des Golfkriegs liegen.

Damit sind aber keineswegs alle Lasten erfasst, die auf die Bevölkerung der USA zukommen werden. Nach einem Krieg mit einem Regimewechsel wird für einige Jahre eine Friedens- oder (in der Terminologie des Haushaltsbüros des Kongresses!) eine Besatzungstruppe im Irak zu stationieren sein, um die Sicherheit im Lande zu garantieren, separatistische Tendenzen zu unterbinden und die Gefahr eines Bürgerkriegs zu bannen.¹⁰ Bei der Kalkulation der Größenordnung und der Kosten dieser Truppe orientiert man sich an den Erfahrungen auf dem Balkan (Bosnien, Kosovo) und rechnet diese hoch. Die Kosten eines Soldaten einer Schutz- bzw. Besatzungstruppe werden auf durchschnittlich etwa eine viertel Million US\$ pro Jahr geschätzt, und eine Truppenstärke zwischen 75.000 und 200.000 Mann erscheint plausibel. Daraus ergeben sich nach Schätzungen des Haushaltsbüros des Kongresses jährliche Friedenssicherungs- bzw. Besatzungskosten zwischen 17 und 45 Mrd. US\$.¹¹ Je nach Besatzungsdauer von mindestens fünf und möglicherweise auch zehn und mehr Jahren addieren sich nach *Nordhaus*¹² die Gesamtkosten auf (eher unwahrscheinliche) 75 und (sehr plausible) 500 Mrd. US\$.

Außerdem müssen Infrastruktur und Wirtschaft des Landes wieder aufgebaut werden, wobei es nicht nur um eine Beseitigung von Kriegsschäden geht, sondern auch darum, die Folgen der über zehn Jahre andauernden Wirtschaftssanktionen und der Ausbeutung des Landes durch das Regime *Saddam Husseins* zu überwinden. Für humanitäre Hilfe und Maßnahmen des Wiederaufbaus werden von *Nordhaus* (2002, Tabelle 7, S. 77) für die kommenden zehn Jahre 31 bis 115 Mrd. US\$ angesetzt.

Es ist schwer vorstellbar, dass es den USA gelingen wird, die Besatzungs- und Wiederaufbaukosten vollständig auf den Rest der Welt abzuwälzen. Solche unvermeidlichen Folgekosten, die auch bei einem schnellen und sauberen Krieg nach den Vorstellungen der amerikanischen Regierung getragen werden müssen, fehlen in den Verlautbarungen der *Bush*-Administration zu den Kriegskosten. Wenn man diese Folgekosten berücksichtigt, ist auch ein schneller und sauberer Krieg nicht mehr so billig wie von Vertretern der *Bush*-Administration suggeriert, wenngleich die Kosten in Relation zum amerikanischen Sozialprodukt noch keine dramatischen, aber durchaus spürbare Größenordnungen von einigen Prozenten erreichen können.

Es ist schwer verständlich, warum die *Bush*-Regierung nur mit leicht angreifbaren Minimalzahlen operiert und sich einer nahe liegenden Kritik an ihrem Zahlenwerk aussetzt. Könnte es sein, dass die amerikanischen Bürger sehr „preisbewusst“ sind und zwar einem „Krieg aus der Portokasse“ zustimmen würden, aber kaum bereit sind, ihren Lebensstandard für die „Befreiung Iraks“ einzuschränken? Dies wäre jedenfalls eine plausible Erklärung für die Intensität, mit der die Auseinan-

dersetzungen um die Kosten eines Irak-Krieges geführt werden.

Langwierig, blutig, teuer?

Kritiker der amerikanischen Regierung berücksichtigen nicht nur die unvermeidlichen Folgekosten, sondern erwarten zu meist auch einen deutlich ungünstigeren Kriegsverlauf mit wesentlich mehr Opfern, höheren Zerstörungen und umfangreicheren Folgeschäden, was die direkten und indirekten Kriegskosten steigert.¹³

Hinsichtlich des Kriegsverlaufs gehen pessimistische Szenarien davon aus, dass das Regime von *Saddam Hussein* nichts mehr zu verlieren (oder zu gewinnen) hat und deshalb sein Kriegsziel nicht die Abwehr des amerikanischen Angriffs ist, sondern ein möglichst großer Schaden für die amerikanischen Aggressoren und für die von ihnen in Bagdad einzusetzende Nachfolgeregierung. Dazu hat der skrupellose Diktator verschiedene Optionen, so etwa

- die Zerstörung der Ölquellen im eigenen Land und möglichst auch in Nachbarländern,
- den Einsatz chemischer und biologischer Waffen (sofern er tatsächlich über solche verfügt) – auch und besonders für Angriffe auf Ziele außerhalb des Irak (z.B. Israel),
- eine Konzentration der Armee in der Hauptstadt und die Verwicklung der amerikanischen Truppen in langwierige Straßenkämpfe, wo sie ihre technologische Überlegenheit nicht voll ausspielen können und bei denen mit hohen (propagandistisch nutzbaren) Verlusten auch unter der Zivilbevölkerung zu rechnen ist.

Maßnahmen dieser Art könnten den Krieg lang und blutig werden lassen und die Kosten sowohl des Militäreinsatzes als

¹⁰ Congressional Budget Office, Estimated Costs of a Potential Conflict with Iraq, 30 September 2002, <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=3822&sequence=0>, S. 5.

¹¹ Congressional Budget Office, Estimated Costs of a Potential Conflict with Iraq, 30 September 2002, <http://www.cbo.gov/showdoc.cfm?index=3822&sequence=0>; vgl. auch *W. D. Nordhaus*, The Economic Consequences of a War with Iraq. Yale University, November 2002, <http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/iraq.pdf>; zitiert nach dem Wiederabdruck in: *Carl Kaysen, Steven E. Miller, Martin B. Malin, William D. Nordhaus, John D. Steinbruner*, War with Iraq - Costs, Consequences, and Alternatives, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge (MA), December 2002, http://www.amacad.org/publications/monographs/War_with_Iraq.pdf, S. 64.

¹² *W. D. Nordhaus*, The Economic Consequences of a War with Iraq Yale University, November 2002, <http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/iraq.pdf>; zitiert nach dem Wiederabdruck in: *Carl Kaysen, Steven E. Miller, Martin B. Malin, William D. Nordhaus, John D. Steinbruner*, War with Iraq - Costs, Consequences, and Alternatives, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge (MA), December 2002, http://www.amacad.org/publications/monographs/War_with_Iraq.pdf, S. 64 und Tabelle 7, S. 77.

¹³ Vgl. etwa *J. Salvage*, Collateral Damage - The Health and Environmental Costs of War on Iraq, London (Medact) 2002, http://www.medact.org/tbx/docs/Medact%20Iraq%20report_final3.pdf; *M. E. O'Hanlon*, Estimating Casualties in a War to Overthrow Saddam, Orbis, Winter 2003, <http://www.brook.edu/views/articles/ohanlon/20030122.pdf>; *W. D. Nordhaus*, The Economic Consequences of a War with Iraq. Yale University, November 2002, <http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/iraq.pdf>; zitiert nach dem Wiederabdruck in: *Carl Kaysen, Steven E. Miller, Martin B. Malin, William D. Nordhaus, John D. Steinbruner*, War with Iraq - Costs, Consequences, and Alternatives, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge (MA), December 2002, http://www.amacad.org/publications/monographs/War_with_Iraq.pdf, S. 56 ff.

auch der Beseitigung von Kriegszerstörungen in die Höhe treiben. In der Diskussion um mögliche Verluste von Menschenleben wird seitens der amerikanischen Regierung häufig auf den (für die Amerikaner) sehr günstig verlaufenen Golfkrieg verwiesen. Unabhängige Beobachter bezweifeln aber die Relevanz dieser Vergleiche und betonen, dass es z.B. im Golfkrieg keine Straßenkämpfe in Bagdad gegeben hat. Zur Abschätzung möglicher Opfer wären eher die Erfahrungen aus der amerikanischen Invasion in Panama 1989 oder – im Hinblick auf die pessimistischeren Szenarien – aus der Intervention in Somalia 1993 hochzurechnen, wobei zu bedenken ist, dass die irakische Armee ungleich besser ausgerüstet ist als es die somalischen Kämpfer waren. In einem Beitrag von *Michael O'Hanlon*¹⁴ vom Foreign Policy Research Institute werden 100 bis 5.000 im Kampf getötete amerikanische Soldaten, 2.000 bis 50.000 Verluste der irakischen Armee und Zehntausende von Opfern unter der Zivilbevölkerung für möglich gehalten, wobei jeweils die untere Hälfte der Spannweiten am wahrscheinlichsten sei.

Ob die amerikanische Bevölkerung diesen Preis für die Beseitigung *Saddam Husseins* zu zahlen bereit ist, ist fraglich. Auf jeden Fall gewinnen angesichts der finanziellen Belastungen und vor allem der zu befürchtenden hohen Verluste von Menschenleben Alternativen zur Neutralisierung des Regimes und zur Kontrolle seiner militärischen Potenziale einschließlich der Fähigkeit, Massenvernichtungswaffen herzustellen und einzusetzen, an Attraktivität.

Öl, Terrorismus und Weltkonjunktur

Bisher war nur von den direkten Kosten eines Krieges sowie von den unvermeidlichen Folgekosten zur Friedenssicherung und zum Wiederaufbau des Landes die Rede. Es gibt aber auch nicht unerhebliche indirekte Kosten, denen sich auch Länder, die nicht direkt an Kampfhandlungen beteiligt sind, nicht entziehen können.

Diese indirekten Kosten beruhen vor allem auf der im Kriegsfall zu erwartenden Steigerung des Ölpreises und den dadurch ausgelösten rezessiven Tendenzen in der Weltwirtschaft.¹⁵ Ein starker Anstieg der Ölpreise, der sich erst über mehrere Monate wieder abbaut, belastet nicht nur die Zahlungsbilanz der Ölimporteure und führt zu einem Wohlstandstransfer von diesen zu den Ölexporteurern. Er verändert auch die relativen Preise zu Ungunsten ölabhängiger Produkte und schafft Unsicherheiten über künftige Preisstrukturen. Investitionszurückhaltung mit Wachstumseinbußen und wahrscheinlich auch mit Arbeitsplatzverlusten dürfte die Konsequenz sein.

Auch *Nordhaus* diskutiert in seiner Studie verschiedene Ölpreisszenarien und die damit verbundenen makroökonomischen Effekte. Allein für die USA schätzt er die Wachstums- und Wohlstandseinbußen im ungünstigsten Fall für die nächsten zehn Jahre auf insgesamt 845 Mrd. US\$; die Belastungen für den Rest der Welt könnten diese Größenordnung noch überschreiten, wobei es sehr große Unterschiede in der Fähigkeit der einzelnen Länder gibt, diese zu verkraften. Besonders hart werden mittelfristig höhere Ölpreise ölimportierende

Entwicklungsländer treffen. Für Deutschland erwartet das Institut der deutschen Wirtschaft bei einem dauerhaften Anstieg des Ölpreises um 10 US\$/Fass einen Rückgang des Wirtschaftswachstums um ca. 0,3 Prozentpunkte, was etwa 6 Mrd. € entspricht;¹⁶ die hinsichtlich der Ölpreisentwicklung relativ pessimistische Studie von *McKibbin* und *Stoekel*¹⁷ errechnet für die Entwicklungsländer für 2003 bis 2010 einen Sozialprodukts-Verlust von 129 Mrd. US\$ im Falle eines kurzen Krieges und 469 Mrd. US\$ bei einem langen Krieg.

Weitere Belastungen von Bürgern und Volkswirtschaften sind möglich, wenn in den USA ein hohes kriegsbedingtes Haushaltsdefizit entsteht, das über den Kapitalmarkt finanziert wird: Dann kann es zu Zinssteigerungen kommen, die einen weltwirtschaftlichen Aufschwung belasten. Durch eine Rezession oder einen verzögerten Aufschwung ist das Volkseinkommen niedriger als es unter „normalen“ Bedingungen wäre. Daher kann man solche entgangenen Einkommen auch den Kosten eines Krieges zurechnen.¹⁸

So unbestritten die allgemeinen Wirkungszusammenhänge sind, so problematisch ist die Kalkulation der quantitativen Größenordnungen, denn die hängen insbesondere davon ab, in welchem Umfang und für welchen Zeitraum die Ölproduktion des Irak und (aufgrund von Sabotage oder Angriffen) möglicherweise auch die Ölproduktion anderer Länder ausfällt.

Mit letzterem ist schließlich ein Kostenfaktor angesprochen, der vor allem in den USA relevant werden könnte, nämlich Maßnahmen zum Schutz gegen terroristische Angriffe. Auch wenn wenig für die von der *Bush*-Administration behauptete

¹⁴ *M. E. O'Hanlon*, Estimating Casualties in a War to Overthrow Saddam, Orbis, Winter 2003, <http://www.brook.edu/views/articles/ohanlon/20030122.pdf>.

¹⁵ *R. Ebel, H. Franssen, L. Goldstein, A. Sieminski*, After an Attack on Iraq: The Economic Consequences – Background Paper: Oil Price Paths under the Four Scenarios, Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 12 November 2002, http://www.csis.org/features/attackoniraq_background.pdf.

¹⁶ O.V., Irak-Krieg – Blessuren für das Wachstum, in: iwD – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 5 vom 30. Januar 2003, http://www.iw-koeln.de/Publikationen/frs_publikationen.htm.

¹⁷ *W. J. McKibbin* und *A. Stoekel*, The Economic Costs of a War in Iraq, Brookings Institution, 3 March 2003, <http://www.brookings.edu/views/papers/mckibbin/20030307.pdf>.

¹⁸ Über mögliche Zinssteigerungen und andere gesamtwirtschaftliche Effekte eines kriegsbedingt wachsenden Haushaltsdefizits sowie über seine zu erwartende Größenordnung in den kommenden Jahren hat inzwischen eine intensive Diskussion eingesetzt. Den Hintergrund bilden zum einen der Ende März in den Kongress eingebrachte Haushaltsentwurf für das Jahr 2004 mit einem Volumen von ca. 2,2 Billionen US\$ (= 2.200 Mrd. US\$) in Verbindung mit Steuersenkungsplänen mit einem Volumen von 726 Mrd. US\$ in den nächsten zehn Jahren, an denen die *Bush*-Regierung trotz des Irak-Krieges festhalten will (und die Ende März vom Repräsentantenhaus gebilligt und vom Senat um mehr als 50% gekürzt wurden, was eine Behandlung im Vermittlungsausschuss notwendig macht) und zum anderen ein von der Regierung für 2003 vom Kongress geforderter Haushaltsnachtrag in Höhe von knapp 75 Mrd. US\$ zur Finanzierung des Irak-Krieges (vgl. dazu z.B. *I. Campbell*, Analysis: Bush's \$75 billion war budget, United Press International, 25 March 2003; *P. M. Prothero*, Senate modifies, approves 2004 budget, United Press International, 26 March 2003, <http://www.upi.com/view.cfm?StoryID=20030326-042347-8777r>; *R. Kuttner*, War Distracts from Bush's Budget Cuts, in: The Boston Globe, 26 March 2003; zitiert nach der Wiedergabe im Global Policy Forum: <http://www.globalpolicy.org/security/issues/iraq/attack/consequences/2003/0326wards.htm>; *M. Hutchinson*, Analysis: U.S. Budget Approaching the Wall, United Press International, 28 March 2003, <http://www.upi.com/view.cfm?StoryID=20030328-052108-9571r>.

Verbindung zwischen dem Regime im Irak und dem Al-Quaida-Netzwerk spricht, ist nicht auszuschließen, dass Terrororganisationen einen Irak-Krieg zum Anlass für Anschläge in den USA bzw. auf amerikanische Ziele in anderen Ländern nehmen werden. Darüber hinaus ist es möglich, dass Anhänger *Saddam Husseins* bei einem Angriff auf den Irak im Ausland Vergeltungsanschläge verüben. Wenn diese Gefahr für sehr real gehalten wird, werden umfangreiche Defensivaufwendungen (vom Ausbau der Geheimdienste über vermehrte Kontrollen an Grenzen und bei öffentlichen Veranstaltungen bis hin zu bewaffnetem Wachpersonal in Kaufhäusern) zu tätigen sein, die nicht nur unmittelbar Geld kosten, sondern auch zu Zeitverlusten und Einschränkungen der Mobilität führen. Eine Quantifizierung dieser Kosten dürfte allerdings sehr schwierig sein.

Fazit

Eine genaue Prognose der Kosten eines Krieges mit dem Irak ist nicht möglich, da diese von zu vielen Variablen abhängt, deren Entwicklung nicht vorhersehbar ist. Das bedeutet aber nicht, dass man gar nichts dazu sagen könnte oder sollte. Auch wenn sich die Zukunft nicht präzise vorhersagen lässt, kann man mit Hilfe von Szenarien, die auf plausiblen Annahmen z.B. über die Dauer und den Verlauf des Krieges und über die Kriegsschäden sowie über die Entwicklung auf den Ölmärkten beruhen, mögliche Konsequenzen aufzeigen, um die Größenordnung fassbar zu machen. Auf diese Weise lassen sich Schätzungen für die Unter- und Obergrenzen der Kosten erstellen. Bei keinem vollständigen Szenario ergeben

sich jedoch so niedrige Kriegskosten, wie sie von der *Bush*-Regierung im Herbst/Winter 2002 propagiert wurden. Gerade wenn eine genaue Prognose unmöglich ist, sollte man politische Entscheidungen nicht nur auf ein „Best Case“-Szenario mit sehr optimistischen Annahmen gründen, sondern auch „Worst Case“-Szenarien bedenken. Dass dies nicht geschieht, hat weniger methodische als vielmehr politische Gründe.¹⁹ Er verweist darauf, dass die systematische Unterschätzung von Kriegskosten eine lange Tradition (nicht nur in den USA) hat. So sollte z.B. der Vietnam-Krieg ursprünglich weniger als drei Jahre dauern und etwa 10 bis 15 Mrd. US\$ kosten; er zog sich tatsächlich über rund acht Jahre hin und kostete mit über 110 Mrd. US\$ rund das acht- bis zehnfache. Es sollte niemanden überraschen, dass Regierungen, die mit Kriegen eigene Ziele verfolgen, Kosten schönrechnen, um sich der Unterstützung der Bevölkerung bzw. der Wähler zu versichern. Es sollte aber auch niemanden überraschen, dass die Wissenschaft kritisch mit solchen Zahlenwerken umgeht und pessimistischere Gegenrechnungen aufmacht. Die Bevölkerung kann dann informierter entscheiden, welche Opfer und Lasten sie auf sich nehmen will – und vor allem, was ihr vielleicht erspart bleibt, wenn die akzeptierten Ziele auch durch andere Mittel als durch einen Krieg erreicht werden können. ■

¹⁹ W. D. Nordhaus, *The Economic Consequences of a War with Iraq*. Yale University, November 2002, <http://www.econ.yale.edu/~nordhaus/iraq.pdf>; zitiert nach dem Wiederabdruck in: *Carl Kaysen, Steven E. Miller, Martin B. Malin, William D. Nordhaus, John D. Steinbruner, War with Iraq - Costs, Consequences, and Alternatives*, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge (MA), December 2002, http://www.amacad.org/publications/monographs/War_with_Iraq.pdf, S. 51 f., S. 78 f.

Öl – M(m)acht – Raum – geopolitische Optionen¹

Heiner Dürr*

1. Auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler dürfen wütend und empört sein. Gerade ihnen darf es nicht die Stimme verschlagen, wenn Unwahrheiten oder absichtliche Verdrehungen der Wirklichkeit aufgetischt werden. Eine interkontinentale „Achse des Bösen“ („axis of evil“) ist eine mutwillige Erfindung eitler Redenschreiber, die dem Großmachtdenken ihres messianischen Präsidenten anhängen. Deutschland steht im Hinblick auf aktuelle und künftige Aufbauleistungen in Ländern, die von Fundamentalismen aller Art bedroht sind, anders da als Kuba und Libyen. Es gibt keinen Zweifel: Hier wird die Wahrheit mit Füßen getreten. Hier wird gelogen.

Aber es gilt doch auch die Erwartung, dass solche „normalen“ menschlichen Ausbrüche von Emotionen bei Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern nur von kurzer Dauer sein sollten. Danach haben sie sich schnell auf ihre Rolle in unserer funktional hoch differenzierten Gesellschaft zu besinnen. Das heißt konkret: Sie müssen Abstand suchen, sich als Personen zurücknehmen. Sie müssen „cooler“ werden.

2. Das von *Donald Rumsfeld* provozierte alte Europa hat auf dem Gebiet von Kultur und Wissenschaft viel zu bieten. Es hat ein Wissenschaftssystem entwickelt, das einen Ver-

gleich mit den Systemen in anderen Teilen der Welt nicht zu scheuen braucht. Es hat seit langem ethische und philosophische Prinzipien und Standards guter Wissenschaft entwickelt, die man sich nicht oft genug vor Augen führen kann. Dazu gehören:

- Erstens: Das Bemühen um Vollständigkeit in Beschreibung (Empirie) und Analyse (Theorie).
Grundsatz: Interdisziplinarität – so, wie wir ihn mit dem heutigen „Countdown“ vertreten.
- Zweitens: Die einzelfachliche Präzision in Theorie und Empirie.
Grundsatz: Disziplinäre Solidität – ohne sie kann Interdisziplinarität nicht funktionieren.
- Drittens: Die Unterscheidung und klare Trennung von Beschreibung und Analyse.
Grundsatz: Selbst-Reflexivität – das heißt immer auch: die Einsicht in die Begrenztheit unseres Wissens.

* Prof. Dr. Heiner Dürr ist Inhaber des Lehrstuhls für Wirtschafts- und Sozialgeographie der Ruhr-Universität Bochum. Er ist auch Mitglied des IFHV-Direktoriums.

¹ Jürgen Blenck (Bochum/Köln) zum 65. Geburtstag am 2. März 2003.

Viertens: Die Überprüfbarkeit aller unserer Aussagen.

Grundsatz: Transparenz, Zurechenbarkeit.

Fünftens: Die Bereitschaft, den Elfenbeinturm der Forschung jederzeit zu verlassen, sich einzumischen in öffentliche Debatten.

Grundsatz: Gesellschaftsbezug, politische Relevanz von Themen und Ansätzen der Forschung.

Zusammengenommen bilden diese Grundsätze den Kern, die Grammatik einer theoretisch informierten, aufgeklärten, engagierten, problembezogenen, kritischen Sozialforschung. Wir sind gut beraten, an diesen Prinzipien festzuhalten – auch dann, wenn in Zukunft die Debatten um Gewalt oder Frieden im Irak und anderswo noch heftiger und unübersichtlicher werden sollten. Das ist ein erstes, ein allgemeines Fazit.

3. Im Hinblick auf fachliche Präzision bietet das Fach – die „Disziplin“ – Geographie ihre spezifischen Probleme. Sie ist in den letzten Jahrzehnten zu einem Fach mit ungewöhnlicher Vielfalt und Breite der Fragestellungen entwickelt worden. Dabei lassen sich zwei große Forschungsstränge oder „Erzählungen“ unterscheiden: zum einen Geographie als Lehre von räumlichen Strukturen in Natur und Gesellschaft und zum anderen Geographie als Lehre von den wechselseitigen Beziehungen zwischen Mensch und natürlichen Umwelten, zwischen Gesellschaft und Natur.

In beiden Forschungsrichtungen erkennt und berücksichtigt man zunehmend, dass die wissenschaftliche Analyse heute keinen Ort, geschweige denn eine Region oder ein Land, isoliert betrachten darf. Die konkreten Potenziale, Entwicklungschancen und Bedrohungen und Konflikte erschließen sich erst in einer globalen Perspektive. Mehr-Ebenen- und Mehr-Aktor-Analysen sind daher schnell zum Standard auch der kritischen politischen Geographie geworden – ein Standard, hinter den man nicht zurückfallen sollte.

4. Wendet man die hier skizzierten methodologischen und fachmethodischen Grundsätze auf eine geographische Analyse des Irak an, so sind folgende Sachverhalte bedeutsam:

- (1) Der Irak hat Anteil am Lebensraum der Kurden, der sich auf fünf Nationalstaaten erstreckt. Von ihm geht eine nationalstaatliche Sprengkraft aus, die im Iran, in der Türkei und im Irak besonders deutlich spürbar ist.
- (2) Nochmals großräumlich gesehen, diesmal aus hydrologischer Sicht: Der Irak hängt am Tropf der Türkei. Die ertragreichen Bewässerungskulturen am Mittel- und Unterlauf von Euphrat und Tigris sind von der Wasserwirtschaftspolitik der Türkei abhängig.
- (3) Das Territorium des Irak weist eine ausgeprägte wirtschaftsräumliche Zentrum-Peripherie-Struktur auf. Wachstumsstarken, potenzialreichen Bevölkerungsballungen stehen dünn besiedelte agrarökologische Steppen- und Wüstenräume gegenüber. Nationale und regionale Entwicklungsprogramme können nur effektiv sein, wenn sie vielfältig und flexibel angelegt sind. Das Gleiche gilt für alle militärischen Gewalt- und humanitären Hilfsaktionen.
- (4) Während in den industrialisierten Ballungsräumen überwiegend sunnitische Bevölkerung lebt, wird der Süden

von Schiiten bewohnt, die zahlenmäßig die Mehrheit der irakischen Bevölkerung bilden. Diese Bevölkerung befindet sich in latenter Opposition zu den herrschenden Gruppen.

- (5) Ein hoher Anteil der irakischen Bevölkerung lebt unter hochgradig prekären Ernährungsverhältnissen, ist also, um einen Begriff aus der aktuellen Entwicklungsforschung zu benutzen, hochgradig vulnerabel. Das wirtschaftliche Embargo der UN, hohes Bevölkerungswachstum, anhaltende Land-Stadt-Wanderungen und eine wenig effiziente Agrarpolitik: All dies zusammen hat zur Folge, dass Millionen Iraker auf Hilfslieferungen mit Lebensmitteln angewiesen sind. Zu diesem Zweck sind regionale und lokale Transportnetze entstanden, die im Falle eines Krieges leicht vernichtet werden können.
- (6) Erdöl und Erdgas gehören zu jenen Naturressourcen, die im neusten Weltbankbericht als „point-sourced“ beschrieben werden (World Development Report 2003: 149). Die räumliche Form der Bohrlöcher als „Punkte“ macht sie hochgradig anfällig gegenüber Angriffen mit Präzisionswaffen, wie der zweite Golfkrieg zur Genüge gezeigt hat. Und die oberflächlich oder oberflächennah verlegten Pipelinenetze sind gut bekannt, leicht auszumachen und auszuschalten. Länder mit solchen „point-sourced natural resources“ gehören deshalb nicht zufällig zu den besonders konflikträchtigen Staaten.

5. Insgesamt überlagern sich diese groß- und kleinräumlichen Strukturen und die daraus resultierenden Abläufe. Das führt zu komplexen sozialräumlichen Mosaiken, die typische Merkmale unserer weltgesellschaftlichen „globalisierten“ Gegenwart aufweisen. Internationale und nationale Wirtschaftsinteressen, kulturell-religiöse Bewegungen, kriminelle und korrupte Eliten auf allen Seiten und auf allen Ebenen, Vulnerabilität der regionalen Wasserregime, Geheimdiplomatie, absichtliche und unabsichtliche Falschmeldungen auf allen Seiten: All dies verbindet sich zu einer Gesamtstruktur, deren Komplexität all unsere wissenschaftliche Analysefähigkeit übersteigt. Interdisziplinarität und die damit einhergehenden Mehr-Ebenen-Analysen sind zwar notwendige, aber keine hinreichenden Voraussetzungen für eine effektive wissenschaftliche Durchdringung solcher Komplexe. Niemand kann die Dynamik einer derart komplexen geo-politischen und geo-ethnischen Situation auch nur annähernd durchschauen. Wir – die europäische Wissenschaft, die NATO, die EU – verfügen nicht über ausreichendes Wissen und über die planerischen und politischen Fertigkeiten, um dieses lebendige und potenziell brisante Mosaik von Lebensformen und politischen Kräften zielgerecht zu steuern. Noch viel weniger ist dazu eine Großmacht in der Lage, die in ihrem fundamentalistischen Unilateralismus oft nicht einmal auf dem Papier behauptet, dass sie die bestehenden Strukturen mit kultureller Empathie und religiöser Toleranz zu behandeln gedenkt. Die sozio-kulturellen, ökologischen und ökonomischen Risiken einer derart massiven Intervention, wie sie ein Krieg der USA mit dem Irak bedeutet, ist nicht zu ermessen. Globalisierung heißt eben auch: Die Entwicklungen in einem Teil der Erde wirken sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auf andere Erdteile aus. Es geht in dieser Sicht nicht nur um Krieg und Frieden im Irak und im Nahen und

Mittleren Osten. Es geht um mehr: Der Weltfriede ist in Gefahr.

6. Nach diesem Versuch, jenen emotionalen Abstand herzustellen, zu dem wir uns als Wissenschaftler immer wieder zwingen müssen, am Ende noch einige Anmerkungen, die wieder bewusster mit Normen aufgeladen, also stärker emotional gefärbt sind. Um ihre unilaterale Strategie durchzudrücken, setzt die aggressive *Bush*-Administration wissenschaftliche Dokumente in einer Weise ein, die weit hinter den anfangs angeführten bewährten – in Alt-Europa entwickelten – Standards für Wissenschaft und damit für Kultur zurückfällt. In diesem ihrem Messianismus lassen sich manche Machthaber in Washington zu einem manipulativen Umgang mit Wissenschaft – und das heißt mit Wahrheit – hinreißen, den das Alte Europa aus seiner jüngeren und jüngsten Geschichte zur Genüge kennt. Wir haben bittere Erfahrungen damit gemacht, wie politische Seilschaften mit Informationen umgehen, wie systematisch sie verführerische Bilder und Symbole einsetzen, um jene zu täuschen und für sich zu gewinnen, die nicht das Privileg umfassenden Informationszugangs haben. Diese Erfahrungen sind bei uns noch durchaus

frisch, und wir sind noch dabei, sie zu verarbeiten. Noch immer sind wir dabei, unsere Lektionen aus den Verstrickungen von Wissenschaft mit Kolonialismus, Orientalismus, Rassismus und Okzidentalismus zu lernen. Aber wir **sind** dabei, und wir sollten uns unter keinen Umständen provozieren lassen, diesen selbst-reflexiven Umgang mit unserer Wissenschaft aufzugeben oder auch nur abzuschwächen. Was wir dabei bisher gelernt haben, reicht aus für größte Vorsicht und Skepsis gegenüber dem Missbrauch der Wissenschaft durch Machthaber, die ihre eigentlichen politischen Absichten nur zu gern hinter vermeintlich objektiven, „wissenschaftlich unwiderlegbaren“ Sachzwängen verstecken wollen. Diese in einem doppelten Sinne selbstbewusste Haltung auch auf die gegenwärtige Situation anzuwenden, ist eine dringliche Forderung. Sie muss gleichzeitig eine feste Grundlage bilden für eine expressive, aktive Solidarität mit jenen gesellschaftlichen Gruppen in den Vereinigten Staaten, die mit uns das Erbe europäischer Aufklärung und weltoffener Wissenschaft teilen und wach halten. Diese Solidarität kann ein Beitrag zu jenem Widerstand sein, der dem verantwortungslosen Handeln einer aggressiven geo-politischen Weltmächtsstrategie entgegengesetzt werden muss. ■

Zerfällt der Irak unter amerikanischen Bomben?

Hans-Joachim Heintze*

Der EU-Kommissar für Außenpolitik, *Chris Patten*, warnte angesichts der Zuspitzung der Irak-Krise Mitte Februar 2003 vor einem drohenden Zerfall des Irak nach dem Sturz des Diktators *Saddam Hussein*. Ähnlich wie Jugoslawien nach dem Tode *Titos* könne das Land „explodieren und zerfallen“.¹

1. Der Irak ist nicht Jugoslawien

In der Tat gibt es einige Ähnlichkeiten zwischen den praktischen Entwicklungen in beiden Staaten; die völkerrechtliche Bewertung fällt allerdings grundverschieden aus. Bei Jugoslawien handelte es sich um eine Dissolution einer Föderation.² Die Rechtsgrundlage dafür war die Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien (SFRJ), die den Völkern der den Bundesstaat bildenden Gliedstaaten ein Selbstbestimmungsrecht einräumte. Folglich wurden die Republiken in einem mehr oder weniger blutigen Loslösungsprozess 1991 eigene Staaten.³ Die Binnengrenzen der SFRJ wurden zu Staatsgrenzen, Grenzänderungen wurden gemäß dem *uti possidetis*-Prinzip nicht zugelassen. Das führte zur Bildung eigentümlicher staatsrechtlicher Konstruktionen, wie Bosnien-Herzegowina belegt, bestätigte aber das Prinzip, obwohl – wie die Wahlergebnisse belegen – die Mehrheit der Menschen andere Lösungen vorziehen würde. Noch deutlicher wird das Beharren auf dem *uti possidetis*-Prinzip im Fall des Kosovo, dem die Eigenstaatlichkeit von der Staatengemeinschaft deshalb verweigert wird, weil die Verfassung der SFRJ diesem Gebiet lediglich einen autonomen Status innerhalb des Bundesstaates Serbien einräumte. Die Forderung der Kosovaren nach der Aufwertung der Autonomie in den Status einer Republik war 1989 der Ausgangspunkt für die Erhebung der dortigen Bevölkerung gegen Belgrad – mit den bekannten Folgen.⁴

Die rechtliche Lage im Irak ist eine grundsätzlich andere. Der Irak ist verfassungsrechtlich gesehen ein Einheitsstaat. Dem von den Kurden bewohnten Norden – auch als Irakisch-Kurdistan bezeichnet – wurde jedoch seit 1970 immer wieder ein autonomer Status angeboten oder eingeräumt. Seit 1991 ist das Gebiet *de facto* autonom. Im Wirrwarr der Entmachtung *Saddams* könnten durchaus die bislang zurückgehaltenen Forderungen nach Eigenstaatlichkeit wieder lauter werden und vielleicht sogar erfolgreich sein. In dieser Region scheint mittlerweile alles möglich. Das liegt vor allem daran, dass die USA seit dem Herbst 2002 im Irak auf der Suche nach einer „Nordallianz“ sind, die ähnlich wie in Afghanistan die US-Luftstreitkräfte bei ihrem Vorgehen gegen Bagdad am Boden unterstützen kann. Es verwundert nicht, dass die irakischen Kurden dabei ins Visier der Washingtoner Politik gerieten. Schließlich verfügen sie über militärische Macht, und zwar über vermutlich 80.000 Soldaten.⁵ Allerdings sind die Kurden untereinander zerstritten, sehen sich von islamischen Glaubenskämpfern attackiert und sind traumatisiert. Schon einmal – 1991 – folgten sie dem amerikanischen Aufruf zum Auf-

* Hans-Joachim Heintze ist Hochschuldozent für Völkerrecht, Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität Bochum.

¹ SZ vom 14.2.2003.

² Vgl. *K. Ipsen*, Völkerrecht, Ein Studienbuch, 4. Aufl., München 1999, S. 367.

³ Vgl. *P. Radan*, *The Break-up of Yugoslavia and International Law*, London 2002, S. 160 ff.

⁴ Vgl. *J. Marko*, Die staatsrechtliche Entwicklung des Kosovo/a von 1913–1995, in: ders. (Hrsg.), *Gordischer Knoten Kosovo/a: Durchschlagen oder entwirren*, Baden-Baden 1999, S. 15 ff.

⁵ FAZ vom 18.12.2002.

stand gegen *Saddam* und wurden dann von den US-Truppen nicht unterstützt. Daher stand im Mittelpunkt der Londoner Konferenz der irakischen Opposition über die künftige Neuordnung des Irak, die im Dezember 2002 stattfand, die Frage, wie „die Instrumentalisierung der irakischen Führer durch die amerikanische Regierung nach einem möglichen Sieg gegen Bagdad vermieden werden könne“.⁶ Offen ist, ob dies gelingen kann. Angesichts der jüngsten Geschichte und der faktischen Lage im Nordirak sind durchaus Zweifel angebracht.

2. Humanitäre Katastrophe im Nordirak 1991

Die Kurden hatten nach der Niederlage *Saddams* im Krieg gegen die mit Kuwait verbündeten Staaten die verbliebene Stärke der irakischen Streitkräfte unterschätzt und ihr Aufstand gegen die Bagdader Herrschaft war blutig niedergeschlagen worden. Vielen blieb nur die Flucht in Richtung Türkei oder Iran. Es handelte sich um gewaltige Flüchtlingsströme: 1 Million Menschen im irakisch-türkischen und 1,5 Millionen Flüchtlinge im irakisch-iranischen Grenzgebiet. Letztlich war es der Druck der türkischen und iranischen Regierung, die eine Destabilisierung ihrer eigenen Kurdengebiete befürchteten, sowie die Fernsehbilder der von der irakischen Luftwaffe bombardierten erschöpften kurdischen Flüchtlinge in den Grenzregionen zur Türkei und zum Iran, die den UN-Sicherheitsrat zum Handeln veranlassten.

Am 5. April 1991 verabschiedete er die Resolution 688, die allerdings anders als die sonstigen Resolutionen zum Golfkrieg nicht *expressis verbis* unter Bezugnahme auf Kapitel VII der UN-Charta angenommen wurde. Insofern ist der Zwangscharakter dieses Dokuments nicht ausdrücklich gegeben; allerdings wird gefordert, dass der Irak als Beitrag zur Beseitigung der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region die Unterdrückung der irakischen Zivilbevölkerung, insbesondere in den kurdischen Siedlungsgebieten, sofort einstellt. Durch die Feststellung der von der Massenflucht über Staatsgrenzen ausgehenden Bedrohung des Weltfriedens ist somit eine Nähe zu Kapitel VII gegeben, so dass in der Literatur weithin von einem verpflichtenden Charakter des Dokuments ausgegangen wird.⁷

Selbst wenn ein aus rechtlicher Sicht bindender Charakter der Resolution angenommen werden kann, so bleibt doch der Umstand zu konstatieren, dass der Text der Resolution sehr „weich“ ist. Der Irak wurde lediglich aufgefordert, die Menschenrechte zu achten, die Unterdrückung zu beenden, den Dialog zu eröffnen und humanitäre Hilfe zu gestatten. Diese zurückhaltende Formulierung ist auf mehrere Sicherheitsratsmitglieder zurückzuführen, die angesichts eigener Menschenrechtsdefizite einen Präzedenzfall des Einschreitens des Sicherheitsrates bei Menschenrechtsverletzungen fürchteten.⁸ Letztlich stellt diese Schwäche der Resolution aber auch einen Vorteil dar, da sie dem Irak einen Spielraum zur Aufnahme von Verhandlungen mit den Kurden einräumte. Dazu kam es Mitte April 1991, als die Kurden und Bagdad eine Feuerpause vereinbarten. In den folgenden Verhandlungen bot der Irak Autonomie, eine Vertretung in der Nationalversammlung, „Pluralismus und Demokratie im Irak“ an. Dabei

wurde auf die nie in Kraft gesetzte Autonomieregelung vom 11. März 1970 Bezug genommen.⁹

Durch die Politik wurde die Resolution 688 als großer Erfolg gefeiert. Außenminister *Genscher* bescheinigte ihr „historische Bedeutung“, da sie erstmals „in dieser Deutlichkeit zum Ausdruck gebracht (hat), dass die Missachtung der Menschenrechte den internationalen Frieden und die Sicherheit bedroht“. Es handle sich somit nicht um eine innere Angelegenheit und dies sei eine „wichtige Fortentwicklung des Völkerrechts“.¹⁰ Auch in der Literatur wird die Resolution vielfach als grundlegend hinsichtlich des Schutzes vor massiven Verletzungen der Menschen- und Minderheitenrechte angesehen.¹¹ Aus der Sicht der Rechtstheorie kann man dieser Auffassung sein. Hinsichtlich der tatsächlichen Situation vor Ort war die schwammige Resolution freilich nur bedingt hilfreich, denn sie ermächtigte niemanden, tatsächlich der notleidenden Bevölkerung zur Hilfe zu kommen.¹² Hier eröffnete sie stattdessen eine große rechtliche Grauzone. Diese musste – und wurde – letztlich durch die militärischen Führer unter dem Druck des „CNN-Faktors“ in einer Weise ausgefüllt, die neue Fragen aufwarf.

3. Entstehung der *de facto*-Autonomie

Mit dem Ablauf eines Ultimatums der USA begann am 22. April 1991 die Operation „Provide Comfort“, die die Schaffung einer Schutzzone („safe haven“) für die verfolgte kurdische Bevölkerung beinhaltete.¹³ Vorrangige Ziele waren die Einrichtung von Flüchtlingslagern und die Rückkehr der Menschen in ihre Heimat. Das irakische Militär verließ die Gebiete nördlich des 36. Breitengrads und durfte sie auch nicht mehr überfliegen.¹⁴ Da dies in keiner UN-Resolution so vorgesehen war, ermangelte die Ausrufung der Schutzzone einer Rechtsgrundlage.¹⁵ Zudem handelt es sich bei den von den USA kreierte Schutzzonen um eine Neuschöpfung. Diese Zone ist *sui generis*, weil sie nicht den Regelungen des

⁶ A.a.O. (Fn. 5).

⁷ Vgl. *J. Herbst*, Rechtskontrolle des UN-Sicherheitsrates, Frankfurt/M. 1998, S. 217 f.

⁸ Vgl. *D. Boren*, in: „Safe Havens“ for Kurds in Post-War Iraq, *N. Rodley* (Hrsg.), *To Loose the Bands of Wickedness: International Intervention in Defense of Human Rights*, London 1992, S. 43 ff.

⁹ Der „Nachfolgekrieg“ im Irak, Der Aufstand der Schiiten und Kurden, in: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 4/1991, S. 343.

¹⁰ Erklärung der Bundesregierung vom 17.4.1991, abgedruckt in *Europa-Archiv* 1991, S. D 238.

¹¹ Das ist der vorherrschende Tenor in der Literatur. Vgl. beispielhaft *P. R. Baehr*, *The Security Council and Human Rights*, in: *R. Lawson/M. de Blois* (Hrsg.), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe*, Essays in Honour of *H. G. Schermers*, Dordrecht 1994, S. 23.

¹² Vgl. *H. Gading*, *Der Schutz grundlegender Menschenrechte durch militärische Maßnahmen des Sicherheitsrates – das Ende staatlicher Souveränität?*, Berlin 1996, S. 104.

¹³ *T. A. van Baarda*, *The Involvement of the Security Council in Maintaining International Humanitarian Law*, in: *Netherlands Quarterly of Human Rights* 12 (1994), S. 141.

¹⁴ *D. R. Eflein*, *A Case Study of Rules of Engagement in Joint Operations: The Air Force Shootdown of Army Helicopters in Operation Provide Comfort*, in: *The Air Force Review* 44 (1998), S. 46.

¹⁵ So *P. Malanczuk*, *The Kurdish Crisis and Allied Intervention in the Aftermath of the Second Golf War*, in: *European Journal of International Law* 2 (1991), S. 130.

humanitären Völkerrechts entspricht.¹⁶ Hier sind zwar Schutzzonen vorgesehen, aber diese sind gemäß Art. 23 des I. Genfer Abkommens und Art. 14 des IV. Genfer Abkommens Gegenstand von Vereinbarungen zwischen den Kampfparteien. Solche Übereinkünfte gibt es hinsichtlich des Nordirak nicht.

Trotz der zurückhaltenden Wortwahl der Resolution 688 ist daraus eine politische und humanitäre Verpflichtung der im Irak anwesenden Alliierten abgeleitet worden, massive Angriffe irakischer Streitkräfte auf Nichtkombattanten, die ethnischen oder religiösen Minderheiten angehören, zu verhindern. Gleichwohl war nicht vorgesehen, ein innerstaatliches Regime der Autonomie durch die internationale Gemeinschaft einzuführen.¹⁷

Letztlich fand das Prinzip der normativen Kraft des Faktischen Anwendung: Wegen des Widerstands der Türkei waren die Alliierten nicht willens, die Verantwortung in dem Gebiet zu übernehmen und dort eine eigene Verwaltung oder ein UN-Protectorat wie im Kosovo aufzubauen. Die Alliierten waren lediglich bereit, die Rückkehr der Flüchtlinge zu ermöglichen und das Gebiet vor Angriffen der irakischen Armee zu schützen. Um den Wiederaufbau des zerstörten Landes sollten sich die Kurden selbst kümmern. Auch der Irak sah sich angesichts der Ausrufung der Schutzzone nicht länger veranlasst, dort Hoheitsrechte auszuüben. Bagdad zog seine Beamten aus allen drei Regierungsbezirken der Schutzzone (Duhok, Erbil und Suleimaniah) ab und zahlte den Staatsdienern, die dennoch dort verblieben, keine Gehälter oder Pensionen mehr.¹⁸ Damit handelte es sich zunächst quasi um einen „rechtsfreien“ Raum. Die öffentliche Ordnung und der geregelte Zugang zur humanitären Hilfe sollten deshalb durch eine 500-köpfige UN-Polizei wiederhergestellt werden, gegen die sich Bagdad zunächst wehrte, da es hierin eine Einmischung in innere Angelegenheiten des Irak sah. Der UN-Generalsekretär stellte dazu zutreffend fest, dass er rechtmäßig keine UN-Streitkräfte entsenden könne, solange der Sicherheitsrat dies nicht beschlossen oder der Irak zugestimmt habe.¹⁹ Erst mit dem Abkommen vom 24. Mai 1991 zwischen der UNO und dem Irak kam es zu der Entsendung der nur mit Pistolen bewaffneten Polizisten.²⁰ Bagdad sah die Zustimmung zu dem Polizeieinsatz als Teil der Hilfsmaßnahmen, zu deren Akzeptanz der Irak mit der Resolution 688 verpflichtet wurde. Allerdings durften keine militärischen oder paramilitärischen UN-Einheiten entsendet werden, da dies über einen humanitären Hilfseinsatz hinausgegangen wäre.

Unabhängig von rechtlichen Erwägungen entstand vor allem bei den Betroffenen der Eindruck, dass die USA mit der Vertreibung der irakischen Hoheitsorgane und der Ausrufung der Schutzzone im Norden Iraks *de facto* ein „Free Kurdistan“ geschaffen hätten.²¹ Vielfach wurde in den „safe havens“ ein erstes Element der Verwirklichung der kurdischen Forderung nach dem Selbstbestimmungsrecht gesehen.²² Das Bestreben nach einer Loslösung vom Irak erscheint im Lichte des brutalen irakischen Feldzugs gegen die Kurden, der mindestens 100.000 zivile kurdische Opfer gefordert hatte, verständlich.²³ Gleichwohl dürfte es kaum das Interesse der USA gewesen sein, die Selbstbestimmungsforderung der Kurden zu

unterstützen.²⁴ Eine solche Auslegung verbietet sich schon deswegen, weil die USA damit gegen grundlegende Interessen der Türkei, ihres wichtigsten Verbündeten in der Region, verstoßen hätten. Da die Türkei ebenfalls eine große kurdische Minderheit beherbergt, deren Selbstbestimmungsrecht sie kategorisch ablehnt, kann sie keine Aufwertung kurdischer Forderungen seitens der USA dulden. Damit hatte sich die amerikanische Politik auf eine Gratwanderung begeben, die sie dadurch bewältigen wollte, dass keine endgültigen Festlegungen getroffen wurden. Das vorrangige Ziel war für die USA zunächst die Schwächung des Kriegsgegners Irak. Dieses wurde mit der Vertreibung der irakischen Truppen erreicht.

Bereits im Juli 1991 zogen die US-Streitkräfte ab, sicherten das Gebiet aber weiterhin aus der Luft. Als Ermächtigunggrundlage wurden offensichtlich humanitäre Erwägungen und wiederum die UN-Sicherheitsratsresolution 688 angesehen, was freilich höchst zweifelhaft ist.²⁵ Für eine kritische Bewertung spricht auch der Umstand, dass Frankreich 1997 seine Überwachungsflugzeuge aus der nördlichen Zone „wegen des offensichtlichen Fehlens eines humanitären Charakters“ zurückbeordnete.²⁶ China erklärte ausdrücklich, die Flugverbotszonen stünden im Gegensatz zur UN-Charta.²⁷ Die Kritik hinderte die USA (und auch Großbritannien) nicht daran, die Flugverbotszonen permanent zu inspizieren und dazu auch militärische Gewalt anzuwenden. 1996 kam es zu einer regelrechten anglo-amerikanischen Intervention, deren

¹⁶ Das Kapitel V (Orte und Zonen unter besonderem Schutz) des Zusatzprotokolls I ist nur auf den internationalen bewaffneten Konflikt anwendbar. Aber auch hier sind Schutzzonen für verfolgte Personengruppen nicht vorgesehen. Dies erscheint deshalb zulässig, weil die Verfolgung an sich bereits eine Rechtsverletzung darstellt.

¹⁷ O. Schachter, United Nations Law in the Gulf Conflict, in: American Journal of International Law 85 (1991), S. 469.

¹⁸ Vgl. K. Nezan, Zehn Jahre Kurdische Sicherheitszone im Irak, in: Le Monde diplomatique vom 10.8.2001, S. 14.

¹⁹ O. Schachter, a.a.O. (Fn. 17), S. 469.

²⁰ Vgl. Th. M. Franck, When, If Ever, May States Deploy Military Force Without Prior Security Council Authorization?, in: Washington University Journal of Law & Policy 5 (2001), S. 53.

²¹ T. Ripley, Operation Provide Comfort II, Western force protects Kurds, in: International Defense Review 10 (1991), S. 1056.

²² D. Z. Cass, Re-Thinking Self-Determination: A Critical Analysis of Current International Law Theories, Syracuse Journal of International Law & Com. 18 (1992), S. 35.

²³ Zur rechtlichen Bewertung vgl. H.-J. Heintze, Die vorherige Nichtbefolgung des Völkerrechts als förderndes Moment für die irakische Aggression gegen Kuwait am 2. August 1990, Archiv des Völkerrechts 29 (1991), S. 442 f.

²⁴ „Although it is clear that protection of the Kurds does not translate automatically into support for their right to self-determination, the allied intervention ensures that the Kurdish claim is kept alive, and may be a preliminary step necessary for the attainment of that goal.“ D. Z. Cass, a.a.O. (Fn. 22), S. 35.

²⁵ Delbrück bezweifelt zu Recht, ob die Resolution angesichts des zeitlichen Abstandes von über einem Jahr tatsächlich als Rechtsgrundlage herangezogen werden kann. Vgl. J. Delbrück, Wirksames Völkerrecht oder neues „Weltinnenrecht“? Perspektiven der Völkerrechtsentwicklung in einem sich wandelnden internationalen System, in: W. Kühne (Hrsg.), Blauhelme in einer turbulenten Welt, Baden-Baden 1993, S. 106.

²⁶ N. Krisch, Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq, and the Security Council, in: Max Planck Yearbook of United Nations Law 3 (1999), The Hague 1999, S. 74.

²⁷ N. Krisch, a.a.O. (Fn. 26).

völkerrechtliche Berechtigung in der Literatur bezweifelt wurde.²⁸ Geradezu routinemäßig werden irakische Radarstellungen bombardiert, die die US- und britischen Flugzeuge ins Visier nehmen. Dabei werden auch zivile Kollateralschäden billigend in Kauf genommen.

Heute leben rund 3,5 Millionen Kurden in Irakisch-Kurdistan, das seine eigene Flagge, seine Armee und seine Polizei hat. Es gibt ein gewähltes Parlament, in dem auch Minderheiten wie die Assyrer und Turkmenen und die oppositionellen Kommunisten ihren Platz haben. Zwei Universitäten wurden gegründet und an den Schulen wird in Kurdisch gelehrt. Dies klingt zunächst beeindruckend und wird sogar von der irakischen Propaganda offensiv ins Feld geführt. So argumentierte der Irak im UN-Menschenrechtsausschuss, seine Erfahrungen im Nordirak seien ein Modell, das auch von den angrenzenden Staaten mit kurdischer Bevölkerung angenommen werden sollte.²⁹ Dies ist natürlich blauäugig, da die *de facto*-Autonomie kein Ergebnis der irakischen Politik ist, sondern ein Fall *sui generis*, der in einer rechtlichen Grauzone zwischen völkerrechtlichem Minderheitenschutz und Sanktionen gegen einen Rechtsverletzer angesiedelt ist.³⁰ Das bedingt zahlreiche Ungereimtheiten.³¹ Positiv zu bewerten ist allerdings, dass für die Kurden eine Verbesserung ihrer Sicherheitslage eintrat.

Allerdings ist die Lage fragil und von politischen Interessen abhängig. Selbst die UNO instrumentalisierte das Schicksal der Kurden. So wurde das höchst fragwürdige, da die einfachen Menschen im Irak treffende, Sanktionsregime gegen Bagdad auch mit den Menschenrechtsverletzungen gegenüber den Kurden begründet, um es moralisch zu rechtfertigen.³² Übersehen wurde dabei freilich, dass die Kurden im Nordirak anfänglich am stärksten unter den Sanktionen litten, da Bagdad sich nicht für die Versorgung des Nordens verantwortlich fühlte und das Wenige, was ins Land kam, im Süden verteilt wurde.

Die wirtschaftliche Situation in den Kurdengebieten verbesserte sich erst mit dem „Oil for Food-Programm“, das 1996 durch die Sicherheitsratsresolution 986 ins Leben gerufen wurde. Diese Regelung sieht vor, dass 13 Prozent der seither wieder legal erwirtschafteten irakischen Öleinnahmen an die Kurden gehen. Neun UN-Organisationen überwachen die Verwendung der Mittel, die vor allem in das Bildungs- und Gesundheitswesen, die Infrastruktur und in die Flüchtlingslager fließen. Hinzu kommt ein spezielles Ernährungsprogramm.³³ Im Rahmen dieses Programms arbeitet die UNO, die mit Zustimmung Bagdads im Namen der irakischen Regierung handelt, mit den kurdischen Selbstverwaltungsorganen zusammen. Seit 1997 hat das faktisch autonome Kurdengebiet 4,8 Milliarden Dollar erhalten, wovon rund drei Fünftel bis Mitte 2001 ausgegeben wurden. Hinsichtlich anderer Projekte stand seinerzeit die Zustimmung Bagdads noch aus.³⁴

Da in den Kurdenregionen der Geschäftssinn und eine funktionierende Verwaltung zusammenkamen, gab es eine merkliche Verbesserung der Lebensbedingungen. Die wichtigste Einnahmequelle zur Finanzierung der Selbstverwaltung sind

Zölle auf den Lkw-Verkehr aus den Nachbarstaaten sowie Gebühren für Erdölpipelines. Zudem wurde eine Art Freihandelszone geschaffen, wodurch jährlich etwa 200 Millionen Dollar eingenommen wurden. Sie werden dazu genutzt, die rund 250.000 Beamten und 80.000 Sicherheitskräfte zu entlohnen. Quellen berichten zudem über einen lebhaften Schmuggel mit irakischem Erdöl entgegen dem UN-Embargo. An dem Grenzübergang Habur zur Türkei soll es regelmäßig den längsten Stau im Mittleren Osten gegeben haben.³⁵

4. Innerkurdische Streitigkeiten

Trotz aller Fortschritte ist die Lage im Nordirak aber nicht sicher. Das wurde deutlich, als die Türkei im Frühjahr 1995 im Kampf gegen die PKK unter Verletzung des völkerrechtlichen Gewaltverbots in den Nordirak einmarschierte.³⁶ Die Staatengemeinschaft kam den Kurden nicht zur Hilfe. In der Literatur wird zudem darauf hingewiesen, dass die in der Türkei stationierten anglo-amerikanischen Kräfte, die mit der Operation „Northern Watch“ die Flugverbotszone erzwingen, einerseits nicht schlagkräftig genug sind, irakische Übergriffe auf den Nordirak zu verhindern, und andererseits auch nicht willens sind, dahingehend tätig zu werden. Dies und die Tatsache, dass US-Flugzeuge verschiedentlich auch kurdische Ziele bombardiert haben, hat zu erheblicher Verstimmung bei der Patriotischen Union Kurdistans (PUK) und der Demokratischen Partei Kurdistans (DPK) geführt.³⁷ Letztlich muss der Schutz somit durch die kurdischen Sicherheitskräfte selbst übernommen werden. Die Frage ist nur, ob diese allen möglichen Angriffen auch widerstehen können. So erweist sich letztlich das Fehlen einer Autonomievereinbarung mit entsprechenden Sicherheitsgarantien als das größte juristische und praktische Defizit der *de facto*-Autonomie.³⁸

Noch größere Sprengkraft haben freilich die Streitigkeiten innerhalb der kurdischen Bevölkerung. 1992 fanden im Nordirak Wahlen statt, aus denen die beiden großen Parteien PUK und DPK fast gleichstark als Sieger hervorgingen und in das

²⁸ Vgl. G. A. Symes, Force without law: Seeking a legal justification for the September 1996 U.S. military intervention in Iraq, in: Michigan Journal International Law 19 (1998), S. 581 ff.

²⁹ UN-Doc. CCPR/C/SR. 1626 vom 22.1.1998, para. 25.

³⁰ S. Morphet, UN Peacekeeping and Election-Monitoring, in: A. Roberts/B. Kingsbury (Hrsg.), United Nations, Divided World, 2. Aufl., S. 220.

³¹ C.-A. Fleischhauer, American Society of International Law: Proceedings 86 (1992), S. 588.

³² L. F. Damrosch, The Collective Enforcement of International Norms Through Economic Sanctions, Ethics & International Affairs 8 (1994), S. 65.

³³ R. Ofteringer, Die politische, wirtschaftliche und kulturelle Situation der kurdischen Bevölkerung in den vier Staaten Irak, Iran, Türkei und Syrien, in: epd-Dokumentation 13/00, Frankfurt/M. 2000, S. 13.

³⁴ Vgl. K. Nezan, Zehn Jahre Kurdische Sicherheitszone im Irak, in: Le Monde diplomatique vom 10.8.2001, S. 14.

³⁵ NZZ vom 22.1.2003.

³⁶ Vgl. M. Bothe/T. Lohmann, Der türkische Einmarsch im Nordirak, Neue Probleme des völkerrechtlichen Gewaltverbots, Schweizerische Zeitschrift für Internationales und Europarecht 5 (1995), S. 441 ff.

³⁷ N. Carver, Is Iraq/Kurdistan a State such that it can be Said to Operate State Systems and thereby Offer Protection to its „Citizens“?, in: International Journal of Refugee Law 14 (2002), S. 77.

³⁸ Vgl. D. Keen, The Kurds in Iraq, How safe is their haven now?, London 1993, S. 10 ff.

Parlament einzogen. Die neue Führung hoffte auf rasche Anerkennung der demokratisch verfassten Institution durch den Westen und auf wirtschaftliche Unterstützung. Diese Hoffnung erwies sich allerdings als trügerisch, denn plötzlich verbanden sich die Türkei, Syrien und der Iran, um im Dreimonatsrhythmus die „Lage im Nordirak“ zu erörtern. Auch die USA und Europa unterstützten das kurdische Demokratieexperiment nicht, um die Türkei nicht zu verärgern. Ohne finanzielle Hilfe und unter der Last des irakischen Embargos mussten die demokratischen Strukturen zusammenbrechen.

1994 kam es zum Zerwürfnis zwischen PUK und DPK wegen der Aufteilung der bescheidenen Einfuhrzölle, was zu bewaffneten Auseinandersetzungen führte.³⁹ Der durch die Nachbarstaaten noch angeheizte bürgerkriegsähnliche Konflikt kostete bis 1997 rund 3.000 Menschen das Leben und bedingte eine Zweiteilung des Nordirak. Der Nordwesten wird seither durch die DPK *Barsanis*, der Südosten durch die PUK *Talabani* regiert. Erst 1998 unterzeichneten beide Parteien auf Druck der USA in Washington unter der Schirmherrschaft von *Madeleine Albright* einen Friedensvertrag.⁴⁰ Klar wurde, dass die Nachbarstaaten den Sieg einer der beiden Kurdenparteien als Störung des regionalen Machtgleichgewichts angesehen und deshalb vereitelt hätten. Für *Barsani* bedeutete der Washingtoner Vertrag die Anerkennung seines Wahlsieges von 1992, was ihn zur Vorbereitung von Neuwahlen berechtigte. *Talabani* wurde ein Teil der Zolleinnahmen zugesichert. Letztlich brachte die Zweiteilung des Nordirak eine weitere Dezentralisierung mit sich. Der reichere und relativ gut verwaltete Norden wird von einer Koalitionsregierung geführt. Immerhin wurden rund 70 Prozent der zerstörten Häuser wieder aufgebaut und eine Infrastruktur geschaffen. Auch im Süden kam es zum Wiederaufbau. Wegen des Embargos wurde vieles auf dem Schwarzmarkt herbeigeschafft und war oft von minderer Qualität. Für die öffentliche Ordnung sorgen Polizeikräfte, die in zwei Schulen ausgebildet wurden.

Allerdings wird die Stabilität der *de facto*-Autonomie nicht nur von der Dezentralisierung und Bagdad bedroht. Die jahrelangen Streitigkeiten zwischen der PUK und der DPK haben zu einer Hinwendung vieler Kurden zu den Islamisten geführt, denen auch Verbindungen zum internationalen Terrorismus nachgesagt werden. Selbst ernstzunehmende Journalisten sehen die Kurden im Irak im Banne der Islamisten.⁴¹ Dies bringt nun wiederum die USA ins Spiel. US-Spezialeinheiten, die bereits seit dem Beginn des Aufmarschs in der Region im Jahre 2002 im Nordirak sind, sollen die islamischen Umtriebe beenden, bevor der Feldzug gegen den Irak beginnt.⁴² Von den kurdischen Führern wurde dieses Tätigwerden der USA begrüßt und aus ebendiesen Gründen würde auch der amerikanische Angriff auf Bagdad mit all seinen Folgewirkungen positiv bewertet.

5. Zerfall Iraks oder *de jure*-Autonomie?

Der Irak ist nicht Jugoslawien. Anders als dort sind alle Nachbarn einschließlich des NATO-Verbündeten Türkei strikt gegen jeden Kurdenstaat. Einiges spricht jedoch für die Fortentwicklung der *de facto*-Autonomie in eine *de jure*-Autonomie. Zum Ersten können Autonomieregelungen der Konflikt-

lösung dienen. Die Notwendigkeit der Überwindung des kurdisch-irakischen Konflikts steht außer Zweifel. Deshalb begrüßte der UN-Antidiskriminierungsausschuss im Jahre 2001 völlig zutreffend die Bereitschaft des Irak, weiterhin zu seinen Autonomiezusagen von 1970 an die kurdische Bevölkerung zu stehen.⁴³ Selbst wenn man das irakische Bekenntnis angesichts der faktischen Lage weithin als propagandistisch ansehen kann, so bleibt doch der Umstand, dass das Thema Autonomie schon lange auf der Tagesordnung steht. Hierin ist die zweite Begründung für eine erfolgreiche Forderung der Kurden nach Autonomie zu sehen, denn schließlich hat der Irak schon 1970 eine solche Regelung zugesagt. Das am 11. März 1970 geschlossene Autonomieabkommen zwischen der Regierung in Bagdad und den Kurden sollte der Ausgangspunkt für die Verhandlungen sein, denn es enthält Festlegungen über die Verteilung der Kompetenzen zwischen der Zentrale und der autonomen Verwaltung. Dass es seinerzeit nicht in Kraft trat, lag an einem Dissens über die Ausdehnung des autonomen Territoriums, nicht an Vorbehalten gegen die eigentliche Idee der Autonomie. Vor allem die Ausklammerung der Ölfelder von Kirkuk aus dem Autonomiegebiet bildete damals den Streitpunkt. Daraufhin setzte die irakische Regierung mit dem „Iraqi Kurdistan Regional Autonomy Act“ von 1974 einseitig die Autonomie für die kurdischen Gebiete mit Ausnahme Kirkuks in Kraft, was jedoch nicht zum Ende des bewaffneten Kampfes der Kurden führte.⁴⁴

Auf die 1970er Autonomievereinbarung kamen die irakische Regierung und die Kurdenvertreter zurück, als sie nach dem Sieg der Alliierten und der Einrichtung der Schutzzonen 1991 über das Verhältnis zwischen dem Irak und den Kurden verhandelten. Das Ergebnis spiegelt der Bericht der irakischen Regierung an den UN-Menschenrechtsausschuss nach der Einführung der Autonomie für die Kurden im Jahre 1991 wider. Demnach sah der Irak das Autonomiegesetz als Instrument des Minderheitenschutzes an, das einer Überprüfung zu seiner Verbesserung unterzogen werde und einmalig in der Region sei.⁴⁵ Der Hinweis auf die regionale Situation ist ein (berechtigter) Seitenhieb auf die Türkei, die den Kurden bis heute die Anerkennung als nationale Minderheit verweigert und jede kurdische Bewegung über lange Zeit massiv unterdrückte.⁴⁶

Allerdings ist die offizielle irakische Position nicht widerspruchsfrei, was an der Interimsverfassung von 1990 deutlich wird. Dort heißt es, dass ein einheitlicher arabischer Staat geschaffen werden soll, weshalb es auch bis in die jüngste Zeit hinein zu verschiedenen Arabisierungskampagnen im kurdisch/turkmenisch besiedelten Gebiet von Kirkuk kam.⁴⁷

³⁹ Vgl. *K. Nezan*, a.a.O. (Fn. 34).

⁴⁰ NZZ vom 27.6.2002.

⁴¹ NZZ vom 2.12.2002.

⁴² taz vom 17.12.2002.

⁴³ UN-Doc. CERD/C/304/Add. 80 vom 12.4.2001, para. 7.

⁴⁴ *N. Simm*, Die Kurden: Geschichte und Entwicklung, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 29 (1991), S. 351.

⁴⁵ UN-Press Release HR/2940, S. 4.

⁴⁶ *A. Liese*, Zur Situation der Menschenrechte in der Türkei, in: *J. Hasse et al.* (Hrsg.), Menschenrechte, Baden-Baden 2002, S. 145 ff.

⁴⁷ *N. Carver*, a.a.O. (Fn. 37), S. 67.

Letztlich musste sich der Irak 1991 in die durch die alliierte Intervention faktisch entstandene Lage fügen, interpretierte diese gegenüber dem UN-Menschenrechtsausschuss aber offensiv als Ausdruck eigener Politik. Gleichwohl verdient ein Aspekt der irakischen Argumentation aus rechtstheoretischer Sicht Beachtung, und zwar die starke Betonung des Minderheitenschutzes als Rechtsgrundlage der eingeräumten Autonomie. Dies weist darauf hin, dass damit jede Verbindung zum Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem möglicherweise daraus entspringenden Sezessionsrecht bestritten werden soll. Diese Position des Irak entspricht der gängigen weltweiten Praxis und stellt somit auch den Ansatz für eine dauerhafte Akzeptanz der Autonomie Nordiraks dar.

Auch wenn sich die Kurden trotz der Unterdrückung ihre kulturelle Identität und ihren Unabhängigkeitswillen bewahrt haben,⁴⁸ so würden weder der Irak noch die internationale Gemeinschaft die Bildung eines Kurdenstaates in der Region dulden. Da hier weltweite Ordnungsbelange betroffen sind, ist die Weltgemeinschaft in dieser Frage durchaus zur Mitsprache berechtigt. Kurdische Forderungen nach Eigenstaatlichkeit⁴⁹ müssen ins Leere laufen, auch wenn im Friedensvertrag von Sèvres von 1920 festgelegt wurde, dass die Kurden auf ihren traditionellen Siedlungsgebieten lokale Autonomie erhalten sollten und ihnen zugleich die Möglichkeit der Eigenstaatlichkeit eröffnet werden solle.

Die gegenwärtige Machtlosigkeit Bagdads im Nordirak kann nicht so gedeutet werden, dass hier ein *de facto*-Staat entstanden ist, wenngleich eine autonome Einheit durchaus staatsähnliche Merkmale hat. Dennoch ist es leichtfertig, hier von der Entwicklung⁵⁰ oder gar der Existenz eines kurdischen *de facto*-Staates⁵¹ zu sprechen, weil gerade bei Autonomieregelungen Psychologie und Loyalitäten eine erhebliche Rolle spielen. Die Staatengemeinschaft hat in der Vergangenheit stets auf dem *uti possidetis*-Prinzip beharrt, wonach Sezessionen nicht akzeptiert werden.⁵² Davon wird sie gerade im Mittleren Osten nicht abweichen.

6. Kurdischer Verfassungsentwurf

Die Kurdenführer *Barsani* und *Talabani* betonen gleichermaßen, die Kurden strebten keine Unabhängigkeit, sondern lediglich Autonomie innerhalb eines föderalen Irak an.⁵³ Ein von der DPK vorgelegter Verfassungsentwurf für den Irak geht von zwei Gliedstaaten, einem arabischen im Zentral- und Südirak sowie einem kurdischen im Norden aus. Beide verfügten demnach über eine eigene Verfassung, ein Parlament und einen Präsidenten, während die Zentralregierung die Kontrolle über die innere und äußere Sicherheit sowie die Außenpolitik ausübe. Die Zentralregierung solle zudem über die Erdöleinnahmen bestimmen und für die Gesetzgebung verantwortlich sein.⁵⁴ Der Ansatz des Verfassungsentwurfs erscheint realistisch, da die irakische Regierung ebenfalls die Autonomie des Kurdengebietes anstrebte und zum anderen weltweit im Lichte der zunehmenden Akzeptanz der Minderheitenrechte ein regelrechter Trend zu Autonomieregelungen zu erkennen ist. Diesen Fakten könnte sich auch eine Nach-*Saddam*-Regierung nicht verschließen.

Freilich sind noch komplizierte Fragen zu klären. Unverständlich ist, weshalb die DPK den Irak föderalisieren will. Letztlich langt es aus, wenn der Nordirak autonom ist. Eine Voraussetzung für die anzustrebende Umwandlung der *de facto*- in eine *de jure*-Autonomie ist allerdings, dass die gegenwärtige Teilung des nordirakischen Kurdistan in zwei Territorien überwunden wird. Selbst wenn die Einflusssphären der beiden rivalisierenden Parteien vermittels einer regionalen Untergliederung des Autonomiegebiets erhalten bleiben sollten, so bedarf es doch einer übergeordneten gemeinsamen Verwaltung des gesamten autonomen Territoriums. Andernfalls müsste die Bildung zweier autonomer kurdischer Einheiten angestrebt werden, was die Erfolgchancen der Durchsetzung des für die Kurden insgesamt bestehenden Autonomieanspruchs zwangsläufig einschränken würde. Ungeklärt ist weiterhin der Status von Kirkuk, wobei sich das Problem dadurch verschärft, dass es dort im Rahmen der Arabisierungsbemühungen zu massenhaften Vertreibungen von Kurden und Turkmenen gekommen ist.⁵⁵ Diese rechtswidrigen Maßnahmen könnten Schadenersatzforderungen bedingen, die im Rahmen der Autonomieverhandlungen angesprochen werden müssten.

Interessanterweise gibt es keine irakischen Stellungnahmen über die Zukunft Kurdistan. Dafür beschäftigt sich die Türkei intensiv mit dieser Region. Als im Juli 2002 eine US-Delegation in Ankara für einen Militärschlag gegen den Irak warb, bezog die türkische Regierung klare Positionen: Die Schaffung eines kurdischen Staates würde sie als *casus belli* ansehen. Auch eine irakische Föderation entlang der ethnischen Linien wurde abgelehnt. Fernerhin dürfe das erdölreiche Kirkuk nicht unter kurdische Kontrolle geraten und die Rechte der turkmenischen Minderheit müssten geschützt werden.⁵⁶

Diese Forderungen werden sicher bei einer zukünftigen Festlegung des Status des Nordirak diskutiert werden müssen. Nach Lage der Dinge wird es Verhandlungen über den Status geben müssen und dabei sollte auf eine internationale Garantie der Regelung hingearbeitet werden.⁵⁷ Inwieweit derartige Lösungen möglich sind, hängt jedoch von dem großen unbekanntem Faktor ab: Wie wird der Irak nach dem wahrscheinlichen militärischen Eingreifen der USA und Großbritanniens aussehen? ■

⁴⁸ O. Bring, Kurdistan and the Principle of Self-Determination, in: German Yearbook of International Law 35 (1992), S. 159.

⁴⁹ So werden Kurdenführer folgendermaßen zitiert: „Im Moment akzeptiert die Welt nicht, daß wir mehr fordern als das Recht auf Autonomie, und sie wird uns nicht unterstützen, wenn wir mehr verlangen.“ Archiv der Gegenwart 62 (1992), S. 36773. Vgl. dazu auch G. Gürbey, Vorstellungen der wichtigsten kurdischen Organisationen und Parteien über Lösungsansätze, in: epd-Dokumentation 13/2000, Frankfurt/M. 2000, S. 39 f.

⁵⁰ O. Bring, a.a.O. (Fn. 48), S. 169.

⁵¹ Vgl. M. M. Gunter, A de facto Kurdish state in Northern Iraq, in: Third World Quarterly 14 (1993), S. 295 ff.

⁵² K. Ipsen, Völkerrecht, 4. Aufl., München 1999, S. 366.

⁵³ FAZ vom 8.10.2002.

⁵⁴ NZZ vom 27.7.2002.

⁵⁵ Vgl. N. Carver, a.a.O. (Fn. 37), S. 67.

⁵⁶ NZZ vom 27.7.2002.

⁵⁷ M. J. Matheson, United Nations Governance of Postconflict Societies, in: American Journal of International Law 95 (2001), S. 79.

Ein internationaler Strafgerichtshof für den Irak?

Eugênio José Guilherme de Aragão*

Seit 1991 ist die Lage der Menschenrechte im Irak Gegenstand regelmäßiger Untersuchungen der UN-Menschenrechtskommission.¹

Mit dem Ende des 2. Golfkriegs wurde zwar das Regime in Bagdad außenpolitisch geschwächt. Aber auf innerstaatlicher Ebene hat sich seine Gewaltbereitschaft gesteigert: Völkermord an der kurdischen Bevölkerung im Norden des Landes, Massenhinrichtungen und Bombardierung von Dörfern im südlichen Marschland, Verstümmelung von fahnenflüchtigen Soldaten und Offizieren, willkürliche Festnahmen, systematische Folterung von Gefangenen und Ermordung politischer Oppositionsführer stehen seit fast zwölf Jahren in der Tagesordnung der UN-Generalversammlung.²

Die Straftaten, die der Regierung und Angehörigen der Sicherheitsbehörden des Irak angelastet werden, wie Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit, gehören sämtlich zur materiellen Zuständigkeit des ständigen Internationalen Strafgerichtshofs (IStGH),³ der in Kürze seine Arbeit aufnehmen soll. Weil trotz der jüngsten Unstimmigkeiten zwischen europäischen Staaten und den USA über einen militärischen Eingriff im Irak die Durchsetzung der individuellen Strafverantwortlichkeit irakischer Gewalttäter auf beiden Seiten des Atlantiks gleichmäßig gefordert wird, stellt sich die Frage, ob die Errichtung eines neuen *ad hoc*-Strafgerichtshofs nach den Vorbildern der internationalen Strafgerichtshöfe für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda für die Situation des Irak angebracht ist. Ein Vorschlag in dieser Richtung wurde vom Europaparlament befürwortet.⁴ Aber auch Vertreter der amerikanischen Regierung haben sich öffentlich für eine solche Initiative ausgesprochen.⁵

Die Angst, dass mit einem *ad hoc*-Strafgerichtshof für den Irak die Zuständigkeit des IStGH ausgehöhlt wird, ist unbegründet. Einige Hindernisse stehen nämlich der Ausübung der Gerichtsbarkeit des IStGH bezüglich des Irak im Weg: Das Land ist keine Vertragspartei des Römischen Statuts;⁶ ferner kann das Gericht grundsätzlich nur gegen Straftaten Verfahren anstrengen, die nach dem 1. Juli 2002 – Datum des In-Kraft-Tretens des Römischen Statuts (RömS) – begangen werden.⁷ Fraglich ist aber, ob eine Entscheidung des Welt sicherheitsrats nach Art. 13(b) des RömS, Völkermord und Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Irak, auch in Bezug auf Sachverhalte vor dem 1. Juli 2002, der Gerichtsbarkeit des IStGH zu übergeben, dennoch möglich ist.

Eine Sonderstellung des Welt sicherheitsrats in der Übergabe von Fällen an den IStGH wird im RömS anerkannt. Anders als Staaten und als die Anklagebehörde ist der UN-Sicherheitsrat dabei nicht darauf beschränkt, dass der Staat des *locus delicti* oder der Angehörigkeit des Angeklagten eine Vertragspartei des RömS ist.⁸ Außerdem kann man davon ausgehen, dass die breite Befugnis des UN-Sicherheitsrats nach Kapitel VII der UN-Charta dieses Organ ermächtigt sowohl einen *ad hoc*-Strafgerichtshof zu errichten als auch die Gerichtsbarkeit des IStGH auszudehnen.⁹

Politisch ist aber momentan eine Übergabe von Fällen an den IStGH durch den UN-Sicherheitsrat undenkbar. Von den fünf ständigen Mitgliedern dieses Organs, welche über ein Veto recht bei der Abstimmung von Beschlüssen verfügen,¹⁰ sind nur zwei – Frankreich und Großbritannien – Vertragsparteien des RömS. China, Russland und die Vereinigten Staaten haben bislang die Gerichtsbarkeit des IStGH nicht anerkannt. Es ist folglich zu erwarten, dass diese Staaten, die zum IStGH eine ablehnende Haltung zeigen, von ihrem Vetorecht bei Abstimmung einer Resolution zur Übergabe von Fällen an dieses Gericht Gebrauch machen werden.

Wahrscheinlich ist also, dass ein Vorschlag zur Errichtung eines *ad hoc*-Strafgerichtshofs mit breiterer Unterstützung rechnen kann. Dabei ist jedoch die Haltung der USA bedenkenswert, die wiederholt angeboten haben, auf einen Militärschlag gegen den Irak zu verzichten, falls Präsident *Saddam Hussein* Zuflucht in einem Drittstaat findet und somit die Staatsführung des Irak aufgibt.¹¹ Wenn die amerikanische

* Eugênio José Guilherme de Aragão (LL.M. University of Essex, Großbritannien) ist Bundesanwalt in Brasília und Dozent für Strafrecht und Völkerrecht an der Universität Brasília. Zur Zeit ist er als Gastwissenschaftler am IFHV tätig.

¹ Die UN-Menschenrechtskommission beschloss durch Resolution A/CN.4/RES/1991/74 v. 6.3.1991, einen Sonderberichterstatter für das Land zu ernennen.

² S. A/RES/46/134 v. 17.12.1991, A/RES/47/145 v. 18.12.1992, A/RES/48/144 v. 20.12.1993, A/RES/49/203 v. 23.12.1994, A/RES/50/191 v. 25.2.1999, A/RES/51/106 v. 3.3.1997, A/RES/52/141 v. 6.3.1998, A/RES/53/157 v. 25.2.1999, A/RES/54/178 v. 24.2.2000, A/RES/55/115 v. 20.12.2000 und A/RES/56/174 v. 27.2.2002.

³ S. Art. 6 (Völkermord) und Art. 7 (Verbrechen gegen die Menschlichkeit) des Römischen Statuts.

⁴ Zum Vorschlag des Europaparlaments s. Bericht v. *H. Hausmann*, Entwickeln – Strategie gegen Irak, in: Das Parlament Nr. 21 (24. Mai 2002).

⁵ S. z.B. Vortrag des amerikanischen Botschafters *D. J. Scheffer*, The Global Challenge of Establishing Accountability for Crimes Against Humanity, abrufbar unter <<http://www.usembassy.state.gov/posts/sf1/wwwwhv1b.html>>, 15. Februar 2003.

⁶ Nach Art. 12 Abs. 2 des RömS ist die Gerichtsbarkeit des IStGH auf Straftaten beschränkt, die entweder im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei oder durch einen Angehörigen einer Vertragspartei begangen werden.

⁷ S. Art. 11 des RömS.

⁸ S. Art. 12, Abs. 2 des RömS. Von der Gerichtsbarkeitseinschränkung ist bei Übergabe eines Falls durch den UN-Sicherheitsrat nach Art. 13 (b) abzusehen.

⁹ Der UN-Sicherheitsrat ist befugt, im Rahmen des Kapitels VII der UN-Charta festzustellen, ob in einer bestimmten Situation „eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“ (Art. 39) und kann vorläufige Maßnahmen zur Gefahrenbewältigung (Art. 40) oder Sanktionsmaßnahmen (Art. 41 und Art. 42) gegen einen Staat verhängen. In dieser Zuständigkeit ist die Beschließung der Errichtung eines Strafgerichtshofs inbegriffen. Im Fall *Tadic* hat der Jugoslawien-Gerichtshof die Chartakonformität eines solchen Beschlusses festgestellt (s. ICTY, Fall IT-94-1, Entscheidung der „Trial Chamber“ über die „Defence Motion on Jurisdiction“ v. 10. August 1995).

¹⁰ S. Art. 27, Abs. 3 der UN-Charta.

¹¹ Die Möglichkeit eines Exils wurde vom amerikanischen Verteidigungssekretär *Donald Rumsfeld* in einem Interview mit dem amerikanischen Fernsehsender ABC angesprochen. Auch die Sicherheitsberaterin *Condoleezza Rice* äußerte sich dazu. S. unter <<http://www.usembassy.org.uk/midest457.html>>, am 15. Februar 2003.

Regierung das Exil dem irakischen Staatsoberhaupt aufdrängt, wird es ihr später an Legitimität fehlen, dessen Überstellung an einen internationalen Strafgerichtshof zu fordern. So überschattet die Realpolitik wieder einmal die Durchsetzung des Völkerstrafrechts. Wichtiger für die Regierung des Präsidenten *Bush* ist es im Moment, das irakische Regime zu stürzen, als Präsident *Saddam Hussein* und andere Spitzenfunktionäre strafrechtlich zur Verantwortung zu ziehen. Andererseits wäre es denkbar, dass ein später errichteter *ad hoc*-Strafgerichtshof die Überstellung des irakischen Staatsoberhauptes anordnen könnte, ohne dass die amerikanische Regierung sich dafür selbst formell einsetzen müsste. Nur hätte dieses Prozedere einen Haken: Wie durch den Fall *Milosevic's* vor dem Jugoslawien-Gerichtshof veranschaulicht wird, ist es kaum vorstellbar, dass ein internationales Strafgericht ein Überstellungsersuchen ohne die Bereitschaft der USA, politischen und eventuell auch militärischen Druck auf den betreffenden Staat auszuüben, geltend machen kann.

Ein *ad hoc*-Strafgerichtshof für den Irak kann eine Notlösung für die Durchsetzung des Völkerstrafrechts sein, wenn Staaten sich bemühen, notfalls auch mit Waffengewalt, die gerichtlichen Ersuchen zu unterstützen. Die Alternative dazu ist, bei Unwahrscheinlichkeit der Ausdehnung der Gerichtsbarkeit des ISTGH einen Regimewechsel im Irak abzuwarten und dann dem irakischen Volk bei der Durchsetzung eines „Transitional Justice“-Projekts beizustehen. Mit einem solchen Umbruch ist aber leider ohne einen militärischen Eingriff nicht zu rechnen. Und selbst dann ist es schwer vorauszusagen, ob die Iraker in einem größeren Maße als die Ost-Timoresen¹² mit der Unterstützung der internationalen Staatengemeinschaft bei der Bewältigung früherer schwerer Verstöße gegen die Menschenrechte rechnen können. ■

¹² Zu den Schwierigkeiten in der Durchsetzung des Völkerstrafrechts in Ost-Timor s. *S. Linton*, Raising from the Ashes: the Creation of a Viable Criminal Justice System in East Timor, in: *Melbourne University Law Review*, Vol. 25 (April 2001), S. 5.

Wasserver- und -entsorgung – ein militärisches Ziel?

Thomas Schneider*

Wasserver- und -entsorgung, das ist Trink- und Brauchwasser auf der einen und Abwasser auf der anderen Seite. Während einerseits aus Quellen, Grundwasser, Flüssen und Seen stammendes Wasser nach vorgeschalteter Aufbereitung zur Versorgung von Wohn- und Industriesiedlungen dient, wird andererseits verunreinigtes Wasser aus Haushaltungen, Gewerbe- und Industriebetrieben sowie Niederschlagswasser, das vor der Einleitung in einen Wasserlauf zu behandeln ist, in Kläranlagen gereinigt.¹

Wasserver- und -entsorgung – ein militärisches Ziel? Eine rhetorische Frage wird man denken und mit Recht antworten. Bereits 1864 haben 16 Staaten, darunter in Deutschland Baden, Hessen, Sachsen, Preußen und Württemberg, die „Konvention zur Verbesserung des Loses der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde“² beschlossen.

Entsprechend erweitert sind hieraus die Genfer Konventionen, die zahlreichen multilateralen, in Genf geschlossenen völkerrechtlichen Verträge, hervorgegangen, wobei von besonderer Relevanz die vier Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegsgesunden vom 12. August 1949 sind. Das Einzelabkommen Nr. 4 behandelt den Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten und führt aus, dass es verboten ist, die für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte, wie zum Beispiel landwirtschaftliche Gebiete, Ernte- und Viehbestände, die zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzt werden, oder Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte sowie Bewässerungsanlagen anzugreifen, zu zerstören, zu entfernen oder unbrauchbar zu machen (Art. 54 II ZP I; Art. 14 ZP II).³ Als sog. ziviles Objekt dürfen sie nicht zum Gegenstand von Repressalien gemacht werden (Art. 52 I ZP I) und Kriegshandlungen sind nur gegen sog. militärische Ziele zu richten (Art. 48 ZP I), welche aufgrund ihrer Beschaffenheit, ihres Standorts, ihrer Zweckbestimmung oder ihrer Verwendung zu militärischen Handlungen beitragen und deren gänzliche oder

teilweise Zerstörung einen eindeutigen militärischen Vorteil darstellt (Art. 52 II ZP I).

Hier deutlich ausformuliert bestätigt sich die oben bemerkte Rhetorik in der Fragestellung, aber gerade der letzte Punkt der Ausführungen zu militärischen Zielen macht die aufgestellte These angreifbar.

So soll nicht diskutiert werden, ob es nicht doch einen militärischen Vorteil bedeutet, die Wasserversorgung und die Abwasserreinigung eines Gegners anzugreifen und zu stören. Alle Beteiligten an kriegerischen Auseinandersetzungen dürften sich darüber einig sein, dass die Auswirkungen für die Zivilbevölkerung viel zu gravierend sind, um einen solchen, gegen Wasserwerke, Pumpwerke, Wassertürme und Kläranlagen gerichteten Militärschlag rechtfertigen zu können. Ein Primärschlag gegen die genannten Einrichtungen verbietet sich somit bereits aus ethischen und moralischen Gründen.

Was hierbei jedoch übersehen wird, ist, dass die Einrichtungen der Wasserwirtschaft sekundär betroffen sind, wenn andere, als militärische Ziele anerkannte Institutionen angegriffen und in ihrer Funktion nachhaltig gestört oder beeinträchtigt werden. Angespielt wird auf die Energieversorgung, auf Kraftwerke, Stromleitungen, Umspannwerke und Verteilernetze, denn die Aufbereitung von nutzbarem Wasser aus Grund- und Oberflächenwasser mittels chemisch-physikalischer und physikalischer Aufbereitungsverfahren zur Sicherstellung der Versorgung mit Trink- und Brauchwasser benötigt ebenso elektrische Energie wie die Entfernung von Grobstof-

* Dipl.-Ing. *Thomas Schneider* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Siedlungswasserwirtschaft und Umwelttechnik (Fakultät für Bauingenieurwesen) der Ruhr-Universität Bochum.

¹ *F. A. Brockhaus*, Die Enzyklopädie digital, 2003, <http://brockhaus.de/>, 10. Februar 2003.

² MicrosoftLexiROM Edition 2000, Version 4.0.

fen aus Abwasser durch Sandfänge, Rechen und Schlammabsetzbecken sowie das Unschädlichmachen fäulnisfähiger Stoffe durch Chemikalien oder durch biologischen Abbau. Förderung und Transport von Wasser werden in beiden Bereichen durch ebenfalls elektrische Pumpen gewährleistet.

Was bedeutet nun ein solcher, häufig als chirurgisch bezeichneter Eingriff in die Energieversorgung insbesondere des Irak für die Wasserwirtschaft des Landes?

Der Irak, eine Fläche von 438.317 km², 22.450.000 Einwohner (1999), davon 75% in den Städten,⁴ genannt seien Bagdad mit 4.892.000, Mossul mit 664.200, Kirkuk mit 418.600 und Basra mit 406.300 Einwohnern,⁵ wird vom Zweistromland (Mesopotamien) durchzogen. Dieser bemerkenswerte Landstrich wird im Norden vom kurdischen Bergland und im Osten von Zagros mit dem Djabal-al-Hamrin begrenzt (einem Faltengebirge mit den Hauptketten im Iran und seinen Ausläufern im Irak), sowohl im Westen als auch im Süden geht er in die Wüsten und Steppen des syrisch-irakischen Tafellandes über.⁶ Eingegrenzt wird das Zweistromland durch die Flüsse Euphrat und Tigris, die von der türkischen und syrischen Grenze im Norden zum Persischen Golf im Süden fließen. Fruchtbare Ebenen umgeben die Flüsse, an ihren Ufern liegen Städte und Dörfer, finden Ackerbau und Viehzucht statt, große Gebiete ohne Bewässerungskontrolle sind jedoch überflutet und haben sich zu Sümpfen entwickelt.⁷ Das Bruttosozialprodukt des Irak liegt bei ca. 11,5 Mrd. US\$, wobei neben Erdöl- und Erdgasindustrie Landwirtschaft und Fischerei weitere wichtige Industriezweige des Irak darstellen, der Anteil der Landwirtschaft am BIP beträgt 46%.⁸ Landwirtschaft, die die Mehrheit der Erwerbstätigen beschäftigt,⁹ kann jedoch nur auf ca. 12% der Gesamtfläche des Landes betrieben werden, da auf der übrigen Fläche zu wenig Regen fällt und künstliche Bewässerung nicht vorhanden ist.¹⁰ 9% der Fläche dienen als permanentes Weideland.¹¹

Das Wüsten- und Steppenklimate, die sehr heißen und trockenen Sommer und die kühlen Winter mit geringen Niederschlägen machen eine künstliche Bewässerung von 63,6% der landwirtschaftlich genutzten Fläche notwendig.¹² Angebaut werden Weizen, Gerste, Reis, Mais, Tomaten, Kartoffeln, Melonen und Datteln.¹³ Das Weideland wird zur Aufzucht von Rindvieh und Schafen genutzt. Nach Angaben der UNO sei in den letzten Jahren jedoch aufgrund anhaltender Dürre ein drastischer Rückgang der Getreideernte von rund 2,5 Millionen Tonnen (1998) auf im Schnitt 1,3 Millionen Tonnen festzustellen. Die Reisernte ging um rund 50% zurück.¹⁴

Legt man die Erfahrungen aus dem Krieg von 1991 zugrunde, so wären im Irak – nach entsprechenden Angriffen auf die oben genannten militärischen Ziele der Energieversorgung – Notstromversorgungen – sofern überhaupt vorhanden und funktionstüchtig – schnell erschöpft.¹⁵ Bereits nach wenigen Tagen gäbe es kein fließendes Wasser mehr.¹⁶ Trink- und Brauchwasserversorgung lägen brach, da Wasserwerke und Pumpstationen nicht mehr arbeiteten. Kläranlagen fielen aus, da der Strom zum Betrieb ausbliebe, ein Schmutzwasserstoß in die Flüsse wäre die Folge, Abwasser würde – insbesondere in Städten – nicht abgeführt werden können. Die Bevölkerung wäre gezwungen, sich ihr Wasser direkt aus den Vorflutern zu

holen, da auch Grundwasserpumpen nicht mehr funktionierten¹⁷ und Quellen nur einem Bruchteil der Bevölkerung zugänglich sind. Die Landwirtschaft könnte nicht aufrechterhalten werden, künstlich bewässerte Felder würden veröden, der Großteil der Erwerbstätigen würde die Beschäftigung verlieren. Nutztiere würden verenden oder durch Trinken von verunreinigtem Wasser zum Überbringer für durch Wasser übertragene Krankheiten werden. Das noch zugängliche Wasser (Oberflächenwasser) würde schnell die hygienischen Gütekriterien der WHO nicht mehr einhalten.¹⁸ Fieber, Durchfall, Nervenschäden und Blutungsneigungen wären nur erste Anzeichen der durch im Wasser enthaltenen Erreger wie *Escherichia coli*, coliforme Keime oder durch Fäkalstreptokokken übertragene Krankheiten.¹⁹

Wasserver- und -entsorgung, ein militärisches Ziel? Die Rhetorik in der Fragestellung wird von der Realität der Zusammenhänge zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen und von der Bedeutung des Wassers für Menschen, Tiere und Lebensräume untergraben und *ad absurdum* geführt. ■

³ Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat, Die Genfer Konventionen, http://www.drk.de/voelkerrecht/genfer_konventionen/inhaltsverzeichnis.html, 7. Februar 2003.

⁴ Statistisches Bundesamt Deutschland, Auslandsstatistische Daten, Westasien, 2002, <http://www.destatis.de/basis/d/ausl/aus1116.htm>, 7. Februar 2003.

⁵ Spiegel ONLINE Jahrbuch, Irak, 2002, <http://www.spiegel.de/jahrbuch/0,1518,IRQ,00.html>, 7. Februar 2003.

⁶ NAHOST.DE, Länderlexikon Irak, <http://www.arabische-welt.de/content/laenderlexikon/irak/index.shtml>, 3. Februar 2003.

⁷ Der Reiseführer.com, 2003, <http://www.derreisefuehrer.com/data/iq/iq.asp>, 7. Februar 2003.

⁸ Spiegel ONLINE Jahrbuch, Irak, 2002, <http://www.spiegel.de/jahrbuch/0,1518,IRQ,00.html>, 7. Februar 2003.

⁹ Der Reiseführer.com, 2003, <http://www.derreisefuehrer.com/data/iq/iq.asp>, 7. Februar 2003.

¹⁰ Kantonsschule Enge (CH), Der zweite Golfkrieg, <http://www.ken.ch/fach/gesch/pgs/Golfkrieg/sites/Irak.htm>, 7. Februar 2003.

¹¹ STAATENWELT.DE, Irak, <http://www.staatenwelt.de/iz.htm>, 7. Februar 2003.

¹² Spiegel ONLINE Jahrbuch, Irak, 2002, <http://www.spiegel.de/jahrbuch/0,1518,IRQ,00.html>, 7. Februar 2003.

¹³ Diercke Weltatlas, 1990, Arabische Halbinsel, Westermann Schulbuch GmbH, 1994.

¹⁴ Neue Zürcher Zeitung AUSLAND, 28. Juli 1999, Nr. 172 3, Ausweitung der Hilfsaktion des IKRK im Irak, <http://www.asyl.net/Magazin/Docs/Docs02/L3529.htm>, 7. Februar 2003.

¹⁵ F. Rötzer, Kosten eines Kriegs gegen den Irak, <http://www.heise.de/tp/deutsch/special/irak/13591/1.html>, 3. Februar 2003.

¹⁶ R. Clark, Krieg ohne Kampf: Die Zerstörung des Irak vor zehn Jahren, <http://www.humanrights.de/u/usa/irak.html>, 7. Februar 2003.

¹⁷ R. Göbel/J. Guillard/M. Schiffman (Hrsg.), Der Irak – ein belagertes Land. Die tödlichen Auswirkungen von Krieg und Embargo, PapyRossa, 2001.

¹⁸ Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, 1998, Jahresgutachten 1997 – Zusammenfassung, http://www.wbgu.de/wbgu_jg1997_kurz.html, 3. Februar 2003.

¹⁹ UWS Umweltmanagement GmbH, 1997, Trinkwasserverordnung, http://umwelt-online.de/recht/wasser/tvo/tvo_inh.htm, 7. Februar 2003; WASSER.DE, 1997/2002, Trinkwasserverordnung, <http://www.wasser.de/richtvero/trinkwasserverordnung/01.htm>, 7. Februar 2003; Gesundheitsamt Dachau, Gesundheitsamt Garmisch, Trinkwasserverordnung, <http://www.gapinfo.de/gesundheitsamt/alle/gesetz/tw/twv/absch01/p01.htm>, 7. Februar 2003; Umweltbundesamt, 2002, Tipps zur Vorbeugung gegen Krankheiten bei Hochwasser, <http://umweltbundesamt.de>, 7. Februar 2003.

Zum verfassungsrechtlichen Umfeld einer Beteiligung der Bundeswehr an Maßnahmen des Internationalen Strafgerichtshofes

Sascha Rolf Lüder*

I. Einleitung

Am 1. Juli 2002 ist das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofes¹ in Kraft getreten. Auf internationaler Ebene verfügt der Internationale Strafgerichtshof (IStGH) über keinen organisatorischen Unterbau, der für die Ausführung gerichtlicher Maßnahmen zur Verfügung steht. Weder besitzt der IStGH Polizeikräfte zur Festnahme eines Verdächtigen oder zur Erhebung von Beweisen noch stehen ihm internationale Vollzugsanstalten zur Vollstreckung von Freiheitsstrafen zur Verfügung. Aus diesem Grunde sind die Organe des IStGH auf die Zusammenarbeit mit den Vertragsstaaten des Römischen Statutes angewiesen.^{2 3}

Art. 86 des Römischen Statutes sieht eine Kardinalpflicht der Vertragsstaaten zur Zusammenarbeit mit dem IStGH vor. Die Zusammenarbeit mit dem IStGH betrifft neben den Stellen der staatlichen Strafrechtspflege und der Polizei auch die Streitkräfte. Bedingt durch den Umstand, dass der vom Römischen Statut erfasste Täterkreis vor allem solche Personen betrifft, die im staatlichen Machtapparat zu finden sind,⁴ dürfte der Einsatz ausschließlich polizeilicher Mittel nicht immer ausreichen, um eine vom IStGH angeordnete Maßnahme auszuführen. Entsprechend ihrer Mitwirkung an der Ergreifung Verdächtiger für das Internationale Straftribunal für das ehemalige Jugoslawien im Rahmen der militärischen Absicherung der Friedensvereinbarung von Dayton^{5 6} sind auch die Streitkräfte zur Mitwirkung an Maßnahmen des IStGH berufen.

Bezogen auf eine Beteiligung der Bundeswehr an solchen Maßnahmen sind verschiedene verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen, die im Folgenden erörtert werden sollen. Im Anschluss an die Frage, auf welcher verfassungsrechtlichen Grundlage eine Beteiligung der Bundeswehr an Maßnahmen des IStGH möglich ist, wird in diesem Beitrag der Frage nachgegangen, ob auch auf Ebene des Gesetzesrechtes für eine rechtliche Regelung gesorgt ist bzw. inwieweit der Gesetzgeber hier Klarheit schaffen kann.

II. Verfassungsrechtliche Ebene

Die richtige verfassungsrechtliche Grundlage für eine Beteiligung der Bundeswehr an Maßnahmen des IStGH ergibt sich aus Art. 24 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG)⁷. Nach dem grundlegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) vom 12. Juli 1994 betr. eine Auslandsverwendung der Bundeswehr⁸ ist ein Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit zulässig.⁹ Art. 24 Abs. 2 GG bietet hiernach die verfassungsrechtliche Grundlage für eine Verwendung der Bundeswehr zu Einsätzen, die im Rahmen und nach den Regeln dieses Systems stattfinden.¹⁰ Ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit i.S.d. Art. 24 Abs. 2 GG ist nach der verfassungsgerichtlichen Judikatur dadurch gekennzeichnet, dass es durch ein friedenssicherndes Regelwerk und den Aufbau einer eigenen Organisation für jedes Mitglied einen Status völkerrechtlicher Gebundenheit begründet, der wechselseitig zur Wahrung des Friedens verpflichtet und Sicherheit gewährt.^{11,12}

Sowohl die Vereinten Nationen (VN) wie auch die Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) stellen jeweils Systeme gegenseitiger kollektiver Sicherheit dar.¹³ Im Gegensatz zur Ergreifung Verdächtiger im Auftrag des Internationalen Straftribunals für das ehemalige Jugoslawien muss eine Beteiligung der Bundeswehr an Maßnahmen des IStGH keineswegs

* Sascha Rolf Lüder ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrgebiet Strafrecht, Strafprozessrecht und Juristische Zeitgeschichte der FernUniversität Hagen.

¹ UN Doc. A/CONF.183/9.

² Die Regelungen über die internationale Zusammenarbeit und Rechtshilfe finden sich im Römischen Statut in Teil 9. Ebenso sind einzelne Maßnahmen in Teil 5 des Römischen Statutes enthalten, der die Ermittlungen und Strafverfolgung betrifft.

³ Zu den Regelungen des Teiles 9 vgl. stellvertretend *Annalisa Ciampi*, The Obligation to Cooperate, in: *Antonio Cassese/Paola Gaeta/John R.W.D. Jones* (Hrsg.), *The Rome Statute of the International Criminal Court*, Oxford 2002, S. 1607 ff.; *Irene Gartner*, *The Rules of Procedure and Evidence on Co-operation and Enforcement*, in: *Horst Fischer/Claus Kreß/Sascha Rolf Lüder* (Hrsg.), *International and National Prosecution of Crimes under International Law*, Berlin 2001, S. 423 (424 ff.); *Jörg Meißner*, *Die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof nach dem Römischen Statut*, München 2003; *Göran K. Sluiter*, *International Criminal Adjudication and the Collection of Evidence: Obligations of States*, Antwerpen/Oxford/New York 2002, S. 102 f. Zu den Regelungen des Teiles 5 vgl. stellvertretend: *Håkan Friman*, *The Rules of Procedure and Evidence in the Investigative Stage*, in: *Horst Fischer/Claus Kreß/Sascha Rolf Lüder* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 191 (192 ff.); *Fabrizio Guariglia*, *The Rules of Procedure and Evidence for the International Criminal Court*, in: *Antonio Cassese/Paola Gaeta/John R.W.D. Jones* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 1111 ff.; *Angelika Schlunck* in: *Otto Triffterer* (Hrsg.), *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Baden-Baden 1999, Art. 59, Rdn. 1 ff.

⁴ Vgl. *Jens Kreuter*, *Staatskriminalität und die Grenzen des Strafrechts*, Gütersloh 1997, S. 19 m.w.N.

⁵ UN Doc. S/1995/999.

⁶ Zur Beteiligung der multinationalen Stabilisierungstruppe (SFOR) an der Ergreifung Verdächtiger insoweit *Kai Ambos*, *Zur Rechtsgrundlage der Festnahme mutmaßlicher Kriegsverbrecher durch die SFOR im ehemaligen Jugoslawien*, in: *JZ* 52 (1997), S. 887 ff.; *Paola Gaeta*, *Is NATO Authorized or Obligated to Arrest Persons Indicted by the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia?*, in: *EJIL* 9 (1998), S. 174 ff.; *Tatjana Matkowsky*, *Staatliche Kooperationspflichten gegenüber dem Internationalen Strafgerichtshof*, Berlin 2002, S. 126 ff.; *Jörg Meißner*, a.a.O. (Fn. 3), S. 32 f.; *Dagmar Patricia Stroh*, *Die nationale Zusammenarbeit mit den Internationalen Straftribunalen für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda*, Berlin/Heidelberg/New York/Barcelona/Hongkong/London/Mailand/Paris/Tokio 2002, S. 352 ff.

⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, in: *BGBI.* 1949 I, S. 1 ff.

⁸ BVerfGE 90, 286 ff.

⁹ BVerfGE 90, 286 (345).

¹⁰ BVerfGE 90, 286 (345).

¹¹ BVerfGE 90, 286 (345).

¹² Die Streitfrage in der Verfassungsrechtslehre, ob das System darüber hinaus ausschließlich oder vornehmlich unter den Mitgliedern Frieden garantieren oder bei Angriffen von außen zum kollektiven Beistand verpflichtet soll, kann im Rahmen dieses Beitrages dahinstehen. Vgl. zu dieser Streitfrage stellvertretend *Horst Fischer*, in: *Knut Ipsen*, *Völkerrecht*, 4. Auflage, München 1999, § 60 I 1, Rdn. 1 ff.

¹³ *Horst Fischer*, in: *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 12), § 60 I 1, Rdn. 1 ff.; *Georg Nolte*, *Bundeswehreinsätze in kollektiven Sicherheitssystemen*, in: *ZaöRV* 54 (1994), S. 652 (657 ff.); *ders.*, *Die „neuen Aufgaben“ von NATO und WEU: Völker- und verfassungsrechtliche Fragen*, in: *ZaöRV* 54 (1994), S. 95 (111 ff.) m.w.N.

unbedingt auf Grundlage eines Mandates des VN-Sicherheitsrates bzw. im Zusammenwirken mit anderen NATO-Mitgliedstaaten erfolgen. Unbeschadet der engen Bindung des IStGH an die VN gemäß Art. 2 des Römischen Statutes sieht dieses eine entsprechende Kopplung der Zusammenarbeit nicht vor.¹⁴

Einer Anwendbarkeit des Art. 24 Abs. 2 GG als richtiger verfassungsrechtlicher Grundlage steht dieser Befund gleichwohl nicht entgegen, denn auch der IStGH kann als System gegenseitiger kollektiver Sicherheit eingeordnet werden.

Angelehnt an die geschichtliche Entwicklung internationaler Organisationen hat das Völkerrecht zunächst eine Unterscheidung zwischen internationalen Friedensorganisationen und sonstigen internationalen Organisationen getroffen. Die heutige Völkerrechtsordnung wird im Wesentlichen von drei Gruppen internationaler Organisationen geprägt. Neben den internationalen Friedensorganisationen haben aus der ursprünglichen Gruppe der sonstigen internationalen Organisationen sowohl die Gruppe mit sicherheitspolitischer als auch jene mit wirtschaftspolitischer Zielsetzung eine eigenständige, für die Völkerrechtsordnung hervorgehobene und mit den internationalen Friedensorganisationen vergleichbare Bedeutung erlangt.¹⁵

Der IStGH ist eine internationale Friedensorganisation. Er ergänzt das kollektive Sicherheitssystem der VN um ein System kollektiver Strafgerichtsbarkeit. Dabei hat der IStGH die Aufgabe, die Herrschaft des Rechtes in den internationalen Beziehungen zu festigen. Das IStGH-Statut bekräftigt den Grundsatz strafrechtlicher Verantwortlichkeit von Einzelpersonen als Leitprinzip einer auf Frieden und Gerechtigkeit aufbauenden Weltordnung, in der schwerste Völkerrechtsverletzungen auch gegenüber Einzelpersonen geahndet werden können. Der IStGH ist damit Ausdruck einer im Namen der Staatengemeinschaft ausgeübten Strafrechtsprechung¹⁶ zur Sicherung des internationalen Rechtsfriedens.¹⁷

Gemäß seines Art. 125 Abs. 1 und 3 liegt das Römische Statut für alle Staaten zur Unterzeichnung aus resp. steht es allen Staaten zum Beitritt offen. Auf längere Sicht ist davon auszugehen, dass der überwältigende Teil der Staatengemeinschaft das Römische Statut auch ratifizieren wird. Seiner Funktion nach ergänzt der IStGH die VN: Dessen kollektivem Sicherheitssystem fügt der IStGH ein kollektives System der Strafgerichtsbarkeit als weiteren zentralen Baustein einer Weltfriedensordnung hinzu.¹⁸

III. Ebene des Gesetzesrechtes

Unbeschadet der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Beteiligung der Bundeswehr an Maßnahmen des IStGH stellt sich weiterhin die Frage, ob auch auf Ebene des Gesetzesrechtes für eine rechtliche Regelung gesorgt ist.

Ein spezielles sog. Bundeswehr-Aufgaben-Gesetz als gesetzliche Grundlage insbesondere für den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland gibt es nach derzeitiger Rechtslage ebensowenig wie ein Gesetz betr. die konstitutive Beteiligung des Deutschen Bundestages vor einer Auslandsverwendung der Bundeswehr (sog. Parlaments-Beteiligungs-Gesetz). Zu

letzterem Punkt hatte die FDP-Fraktion im Deutschen Bundestag einen Antrag eingebracht,¹⁹ der in der Plenardebatte vom 28. Juni 2002 behandelt und in die Ausschüsse überwiesen wurde.²⁰ Ebenso ist das sog. Parlaments-Beteiligungs-Gesetz Gegenstand der Koalitionsverhandlungen zwischen SPD und Bündnis '90 / Die Grünen nach der Bundestagswahl gewesen.²¹ Allerdings fand die hierauf gerichtete Forderung der SPD keinen Eingang in die am 16. Oktober 2002 unterzeichnete Koalitionsvereinbarung.²²

Ebensowenig enthält das am 25. April 2002 vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGHG)²³ Regelungen über eine Beteiligung der Bundeswehr an Maßnahmen des IStGH. So lehnt sich das IStGHG, welches die Grundlagen für die Zusammenarbeit Deutschlands mit dem IStGH schaffen soll, in seinem Aufbau an das Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG)²⁴ an und unterscheidet zwischen der Zusammenarbeit bei der Überstellung, der Durchbeförderung, der Vollstreckung von Entscheidungen und Anordnungen des IStGH und der sonstigen Rechtshilfe. Daneben enthält es Bestimmungen über die Stellung von Ersuchen an den IStGH zur Unterstützung eines deutschen Strafverfahrens und schließlich gemeinsame Vorschriften.²⁵ Eine ausdrückli-

¹⁴ Zum Verhältnis zwischen IStGH und VN vgl. stellvertretend *Antonio Marchesi*, in: *Otto Triffterer* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), Art. 2, Rdn. 4 ff.

¹⁵ *Volker Epping*, in: *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 12), § 31 II, Rdn. 5; *Henry G. Schermers/Niels M. Blokker*, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, 3. Auflage, Den Haag/Boston/London 1995, §§ 48 ff.

¹⁶ So ausdrücklich etwa die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes vom 17. Juli 1998, in: BT-Drs. 14 / 2682, S. 99.

¹⁷ Hierzu etwa *Patricia Schneider*, *Frieden durch Recht: Ein historisch-systematischer Abriss*, Hamburg 1999, S. 81 ff. Die Rechtsfriedensfunktion des Strafrechtes erläutern allgemein *Hans-Heinrich Jescheck/Thomas Weigend*, *Lehrbuch des Strafrechts: Allgemeiner Teil*, 5. Auflage, Berlin 1996, § 12 I 1 m.w.N.

¹⁸ *Sascha Rolf Lüder*, *Some Preliminary Thoughts on the Legal Nature of the International Criminal Court*, in: *Horst Fischer/Claus Kreß/Sascha Rolf Lüder* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 3), S. 47 (52).

¹⁹ Rechtssicherheit für die bewaffneten Einsätze deutscher Streitkräfte schaffen – ein Gesetz zur Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei Auslandsereignissen der Bundeswehr einbringen, in: BT-Drs. 14 / 9402.

²⁰ BT-PIPr. 14. WP/246. Sitzung vom 28. Juni 2002, S. 24935. Da der Antrag in der 14. Wahlperiode nicht abschließend beraten werden konnte, wurde er nach der Bundestagswahl am 22. September 2002 erneut in den Deutschen Bundestag eingebracht. BT-Drs. 15/36. Vgl. hierzu aktuell *Christian Burkićzak*, *Ein Entsendegesetz für die Bundeswehr?*, in: ZRP 36 (2003), 82 ff. m.w.N.

²¹ Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. Oktober 2002, S. 2.

²² Zur Auslandsverwendung der Bundeswehr heißt es in der Koalitionsvereinbarung lediglich: „Die parlamentarische Kontrolle von Spezialeinsätzen wird gewährleistet.“ Sozialdemokratische Partei Deutschlands/ Bündnis '90/Die Grünen, *Koalitionsvereinbarung 2002 – 2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit*, Berlin 2002, S. 76.

²³ Gesetz über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (IStGHG), in: BGBl. I 2002, S. 2144 ff.

²⁴ Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen vom 23. Dezember 1982 (IRG), in: BGBl. I 1982, S. 2071 ff.

²⁵ Zum Inhalt des Gesetzes vgl. *Jan MacLean*, *Gesetzentwurf über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof*, in: ZRP 35 (2002), S. 260 (261 ff.); *Jörg Meißner*, *Das Gesetz zur Ausführung des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes*, in: NJ 56 (2002), S. 347 (348 ff.); *ders.*, *Die Zusammenarbeit Deutschlands mit dem Internationalen Strafgerichtshof: Anmerkungen zum Regierungsentwurf eines IStGH-Gesetzes*, in: HuV-I 15 (2002), S. 35 ff.

che Ermächtigungsnorm für einen Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Rahmen der Zusammenarbeit Deutschlands mit dem IStGH enthält das IStGHG gleichwohl nicht.

Mangels einer Konkretisierung im Gesetzesrecht kann sich die Rechtsgrundlage für eine Beteiligung der Bundeswehr an Maßnahmen des IStGH somit ausschließlich aus dem GG unter Berücksichtigung der Verfassungsrechtsprechung hierzu ergeben.

IV. Schlussbemerkungen

Die Frage einer Beteiligung der Bundeswehr an Maßnahmen des IStGH ist nicht die einzige Verwendungsform der Bundeswehr, für die im Anschluss an die verfassungsgerichtliche Judikatur eine ausdrückliche gesetzliche Ausprägung wünschenswert ist.²⁶ Die Feststellung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer solchen Beteiligung kann aus diesem Grunde rechtspolitisch nur ein Zwischenergebnis darstellen.

Kraft ihrer Verfügungsgewalt über die Waffen des Staates stellt die Bundeswehr einen Machtfaktor von hohem Rang dar.²⁷ Auch in Anbetracht der voranschreitenden Multinationalisierung der Bundeswehr,²⁸ die Rechtsklarheit verlangt, wäre eine gesetzliche Ausformulierung des materiell-rechtlichen Umfangs möglicher Verwendungsformen ebenso wie das Verfahren bei der konstitutiven Mitwirkung des Deutschen Bundestages vor einem Einsatz zu begrüßen. ■

²⁶ Beispielsweise wird im Kontext der Bekämpfung des internationalen Terrorismus die Verwendung der Bundeswehr auch im Inland diskutiert. Weitere Verwendungsformen im Ausland könnten u.a. die Beteiligung der Bundeswehr an der Bekämpfung des internationalen Drogenhandels und der Piraterie sein.

²⁷ Christian Raap, Deutsches Wehrrecht: Die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen des Wehrwesens, Heidelberg 1999, S. 1 f.

²⁸ Vgl. stellvertretend Dieter Fleck, in: ders. (Hrsg.), The Handbook of the Law of Visiting Forces, Oxford 2001, S. 33 ff.

Der Schutz von Kulturgütern bei bewaffneten Konflikten im Lichte jüngster völkerrechtlicher Entwicklungen

Ronald Pienkny*

I. Einleitung

Das humanitäre Völkerrecht hat in jüngster Zeit eine Reihe von Entwicklungen und Modifikationen erfahren. Deren Auswirkungen auf den Kulturgüterschutz bei bewaffneten Konflikten zu untersuchen, ist Anliegen des Beitrages. Im Mittelpunkt stehen dabei das Statut des Internationalen Strafgerichtshofs, das Zweite Protokoll zur Haager Konvention von 1954 und das neue Völkerstrafgesetzbuch.

II. Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofes

Nachdem sich die Durchsetzung der Genfer Konventionen und des ZP I durch eine nationale Strafgerichtsbarkeit als weitgehend theoretischer Ansatz erwies, wurde durch die Einrichtung des Internationalen Strafgerichtshofes für das ehemalige Jugoslawien der Gedanke an eine internationale Strafgerichtsbarkeit als Instrument zur Einhaltung humanitärer Normen wiederbelebt. Am Ende der internationalen Debatte über die Ausgestaltung und Umsetzung eines solchen Mittels, in welche auch die Erfahrungen des zweiten *ad hoc*-Tribunals, des Internationalen Strafgerichtshofes für Ruanda, einfließen,¹ wurde am 17. Juli 1998 in Rom das Statut des künftigen Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH)² von 120 Staaten als weiterer Schritt zur Verbreitung und zur Stärkung der Bestimmungen des humanitären Völkerrechts sowie als Instrument zur individuellen Verfolgung von Verbrechen gegen das Völkerrecht und zur Durchsetzung der internationalen Rechtspflege angenommen.

In dem Statut konnte sich die internationale Staatengemeinschaft erstmals darauf verständigen, einen unabhängigen ständigen Internationalen Strafgerichtshof zu errichten,³ der das

fehlende Bindeglied im internationalen Rechtssystem darstellt, da der Internationale Gerichtshof in Den Haag nur Fälle zwischen Staaten behandelt. In Ergänzung der vorrangigen nationalen Strafgerichtsbarkeit⁴ können, nachdem am 1. Juli 2002 der Vertrag offiziell in Kraft trat,⁵ gemäß den Erwägungen IV und IX der Präambel und nach Art. 1 des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes (IStGH-Statut)⁶ „schwerste Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren“ durch den Gerichtshof aufgrund der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit im Sinne der Art. 25 ff. IStGH-Statut verfolgt werden.⁷ Durch die Defi-

* Ronald Pienkny ist Doktorand bei Prof. Dr. Eckart Klein, Lehrstuhl für Staatsrecht, Völkerrecht und Europarecht der Universität Potsdam.

¹ Dazu: H. Spieker, Die Bedeutung der *ad hoc*-Tribunale bei der Errichtung des ständigen Internationalen Strafgerichtshofes – einige völkerrechtliche Aspekte, HuV-I 1999, S. 216 ff.

² „Römisches Statut des Internationalen Strafgerichtshofes“ vom 17. Juli 1998, BGBl. II 2000, S. 1393 ff.

³ Zu den Verhandlungen: A. Zimmermann, Die Schaffung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes, Perspektiven und Probleme vor der Staatenkonferenz in Rom, ZaöRV 1998, S. 47 ff.

⁴ Vgl. Erwägung X der Präambel, Art. 1 Satz 2 letzter Halbsatz, Art. 10, Art. 17 des Römischen Statuts.

⁵ Erforderlich dafür war die Hinterlegung von 60 Ratifikationsurkunden, was am 11. April 2002 erfolgte; UNIC/473 vom 12. April 2002. Deutschland hat das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes am 11. Dezember 2000 ratifiziert.

⁶ Zur Zusammenarbeit mit dem IStGH siehe auch das „Gesetz zur Ausführung des Römischen Statuts des Internationalen Gerichtshofes vom 17. Juli 1998“ vom 21. Juni 2002, BGBl. I 2002 Nr. 41, S. 2144 ff.

⁷ Zum Verfahren siehe: K. Dörmann/C. Kreß, Verfahrens- und Beweisregeln sowie Verbrechenselemente zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofes: Eine Zwischenbilanz nach den ersten zwei Sitzungen der Vorbereitungscommission für den Internationalen Strafgerichtshof, HuV-I 1999, S. 200 ff. Zu den Rechtsfolgen: J. Peglau, in: Die Vorschriften zu Strafen und Strafzumessung für den Internationalen Gerichtshof und ihre Bedeutung für das nationale Strafrecht, HuV-I 2001, S. 247 ff.

tion von Kulturgut als von großer Bedeutung für das kulturelle Erbe aller Völker,⁸ wird eine staatenübergreifende Verbindung deutlich. Handlungen dagegen berühren mithin unweigerlich die internationale Gemeinschaft, womit die Anwendbarkeit des Römischen Statuts im Rahmen des Kulturgüterschutzes bei bewaffneten Konflikten gleichsam indiziert wird.

Für den Schutz von solchen Gütern bedeutsam,⁹ pönalisiert das Statut, neben weiteren Verbrechen, in Art. 5 Abs. I lit. c) IStGH-Statut die Kategorie der Kriegsverbrechen. Im Sinne des Statuts beinhaltet diese mit seinen insgesamt über 40, zum Teil recht unübersichtlichen Einzeltatbeständen u.a. gemäß Art. 8 Abs. II lit. b) IStGH-Statut schwere Verstöße gegen Gesetze und Gebräuche bei internationalen bewaffneten Konflikten. Zu den Handlungen, die als derartige schwere Verstöße und damit als Kriegsverbrechen zu qualifizieren sind, gehören nach Art. 8 Abs. II lit. b) IStGH-Statut vor allem:

- „ix) *vorsätzliche Angriffe auf Gebäude, die dem Gottesdienst, der Erziehung, der Kunst, der Wissenschaft oder der Wohltätigkeit gewidmet sind, auf geschichtliche Denkmäler, (...) sofern es nicht militärische Ziele sind;*
- xiii) *die Zerstörung oder Beschlagnahme feindlichen Eigentums, sofern diese nicht durch die Erfordernisse des Krieges zwingend geboten ist;*
- xvi) *die Plünderung einer Stadt oder Ansiedlung, selbst wenn sie im Sturm genommen wurde.“*

Bemerkenswert, und damit eine weitreichende Neuerung darstellend, ist, dass durch die Handlung ix) besonders schützenswerte Objekte und damit auch Kulturgüter im Sinne der Haager Konvention von 1954 geschützt werden, ohne dass es bei diesen speziellen Objekten im Vergleich zu gewöhnlichem feindlichem Eigentum auf eine militärische Notwendigkeit ankommt, welche den Schutz, wie noch in Art. 4 Abs. II oder Art. 11 Abs. II KulturgutKonv, suspendieren könnte oder wie es auch bei xiii) aufgeführt ist. Jeder vorsätzliche Angriff auf ein ziviles Gebäude im Sinne der Nummer ix) stellt somit immer ein Kriegsverbrechen dar und kann mithin, wenn es auch dem Kulturgüterbegriff der Kulturschutzkonvention unterfällt, nicht mit dem Argument einer militärischen Notwendigkeit gerechtfertigt werden. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass Kulturgüter im Sinne des Art. 1 KulturgutKonv, so sie der Begrifflichkeit des Art. 8 Abs. II lit. b) ix) IStGH-Statut unterfallen und, was die Regel ist, keine militärischen Ziele darstellen,¹⁰ unter keinen Umständen, egal wie militärisch notwendig es auch sein möge, vorsätzlich angegriffen werden dürfen, da es sich sonst um ein Kriegsverbrechen handelt. Unter dem Eindruck der Qualifizierung solcher Handlungen als Kriegsverbrechen, verbunden mit einer individuellen strafrechtlichen Verfolgbarkeit, lässt sich bei bewaffneten Konflikten somit ein beträchtlich erhöhter Schutz von Kulturgut erwarten. Darüber hinaus wird durch die Aufnahme des Plünderungsverbots in Art. 8 Abs. II lit. b) xvi) des IStGH-Statuts der bereits in Art. 28 HLKO enthaltenden Inhibition erheblicher Nachdruck verliehen.

Als außerordentlich positiv ist die im Vergleich zu Art. 1 Abs. I ZP II¹¹ getätigte Erweiterung des Anwendungsbereichs der

Bestimmungen über den nicht internationalen Konflikt zu bewerten. Wurde in dieser Bestimmung für eine Anwendbarkeit des Zusatzprotokolls und mithin des den Kulturgüterschutz normierenden Art. 16 ZP II noch vorausgesetzt, dass die innerstaatliche bewaffnete Gruppierung, welche sich im Kampf mit den Streitkräften des Vertragsstaates befindet, unter einer einheitlichen Führung handelnd, eine Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebietes des Vertragsstaates erlangt haben muss, wird nunmehr lediglich gefordert, dass die Kampfhandlungen von gewisser Dauer sind. Begrüßenswert ist zudem, dass Kriegsverbrechen, die im bewaffneten Kampf zwischen verschiedenen Gruppen auf dem Hoheitsgebiet eines Staates stattfinden, nunmehr auch durch den Internationalen Strafgerichtshof verfolgt werden können.¹² Da auch bei nicht internationalen bewaffneten Konflikten im Sinne des Römischen Statuts Handlungen, wie vorsätzliche Angriffe auf Gebäude der Wissenschaft, der Kunst und geschichtliche Denkmäler, die Zerstörung von feindlichem Eigentum sowie eine Plünderung als Kriegsverbrechen verboten sind,¹³ wird der Kulturgüterschutz, aufgrund der individuellen strafrechtlichen Verfolgbarkeit, ganz erheblich ausgeweitet.

Kritisiert werden muss dagegen, dass das Römische Statut im Hinblick auf den Kulturgüterschutz unvollständig bleibt. So gibt es keinen Einzeltatbestand, der den Missbrauch von geschützten Kulturgütern oder anderen zivilen Objekten zu militärischen Zwecken pönalisiert. Dabei wird es den Vertragsparteien der Haager Konvention von 1954 untersagt, Kulturgut oder seine Umgebung zu militärischen Zwecken zu benutzen.¹⁴ Vom Unrechtsgehalt macht es jedoch keinen Unterschied, ob ein geschütztes Objekt¹⁵, wenn es kein militärisches Ziel ist, angegriffen und zerstört wird oder ob es durch eine widerrechtliche militärische Nutzung zu einem legitimen Ziel gemacht und somit eine Ursache für die folgende, dann rechtmäßige Zerstörung gesetzt wurde. Wenig einleuchtend ist auch, dass, selbstredend zu Recht, der Missbrauch von Personen als sogenannte „menschliche Schutzschilde“ ein Kriegsverbrechen im Sinne des Römischen Statuts ist,¹⁶ dagegen der von Kulturgütern oder anderen geschützten Objek-

⁸ Art. 1 a) Haager Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (KulturgutKonv); BGBl. II 1967, S. 1233 ff.

⁹ Die Regelungen des Statuts in ihrer Gesamtheit beleuchten u.a. ausführlich: H.-J. Blanke/C. Molitor, Der Internationale Strafgerichtshof, Archiv des Völkerrechts 2001, S. 142 ff., unter Nachzeichnung der historischen Entwicklung.

¹⁰ Zur Frage, ab wann zivile Objekte als militärische Ziele anzusehen sind, vgl. Art. 52 Abs. II Satz 2 und die Vermutungsregel des Abs. III Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte vom 8. Juni 1977 (ZP I), BGBl. II 1990, S. 1551 ff.

¹¹ Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (ZP II) vom 8. Juni 1977, BGBl. II 1990, S. 1637 ff.

¹² Art. 8 Abs. II lit. f) IStGH-Statut.

¹³ Art. 8 Abs. II lit. e) iv), xii) und v) sind wortgleich dem zitierten Art. 8 Abs. II lit. b) ix), xiii) und xvi) IStGH-Statut.

¹⁴ Art. 4 Abs. I und Art. 9 KulturgutKonv.

¹⁵ Neben Gebäuden der Kunst, Wissenschaft und geschichtlichen Denkmälern gehören dazu auch solche, die gemäß Art. 8 Abs. II lit. b) ix) und lit. e) iv) IStGH-Statut dem Gottesdienst oder der Wohltätigkeit gewidmet sind sowie Krankenhäuser.

¹⁶ Art. 8 Abs. II lit. b) xxiii) IStGH-Statut.

ten, sozusagen als „*zivilisatorische Schutzschilde*“, ungesühnt bleiben soll.

III. Zweites Protokoll zur Haager Konvention zum Schutz der Kulturgüter vom 14. Mai 1954

Im Zuge der kriegerischen Auseinandersetzungen im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts ist der Kulturgüterschutz wieder stärker ins Bewusstsein der Weltöffentlichkeit gerückt worden. Gerade durch die Balkankriege seit 1991, wo versucht wurde, die jeweils feindlichen Staaten durch systematische Zerstörung von Kirchen, Denkmälern oder Museen ihrer kulturellen Identität zu berauben, wurde deutlich, dass die Regelungen der Haager Konvention zum Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten und dem dazugehörigen Protokoll von 1954 einen nur unzureichenden Schutz für Kulturgüter vorsehen. Im Rahmen der UNESCO wurden deshalb Überlegungen getätigt, um den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten zu verbessern, die Durchsetzung der damit verbundenen Verpflichtungen sicherzustellen und um eine Angleichung an die Bestimmungen der beiden Zusatzprotokolle von 1977 zu den vier Genfer Abkommen von 1949 sowie an jüngere Übereinkommen zu erreichen.

Dem Ziel der Weiterentwicklung des internationalen Kulturgüterschutzes unter Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen im Völkerrecht, insbesondere dem Römischen Statut, Rechnung tragend, fand vom 15. bis zum 26. März 1999 in Den Haag eine Staatenkonferenz statt,¹⁷ auf welcher das „Zweite Protokoll zur Haager Konvention von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten“ mit Datum vom 26. März 1999 ausgearbeitet wurde.¹⁸

Das Zweite Protokoll zur Haager Konvention (Prot. II) sieht, in Ergänzung der Kulturschutzkonvention „*in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien*“ (Art. 2 Prot. II), eine ganze Reihe von wesentlichen Neuerungen und Konkretisierungen vor:

Im Bereich der allgemeinen Schutzbestimmungen des Kapitels 2 (Art. 5 bis 9 Prot. II) wurde die in der Konvention von 1954 sehr vage gehaltene und, ob ihrer Überflüssigkeit, zu kritisierende Ausnahmeklausel der zwingenden militärischen Notwendigkeit im Sinne des Art. 4 Abs. II KulturgutKonv wesentlich präzisiert.¹⁹ Die Berufung darauf ist nach Art. 6 lit. a) Prot. II nur zulässig, sofern und solange

- „i) *dieses Kulturgut durch seine Nutzung zu einem militärischen Ziel gemacht ist und*
- ii) *keine andere durchführbare Möglichkeit besteht, einen ähnlichen militärischen Vorteil zu erlangen, wie er sich bietet, wenn eine feindselige Handlung gegen dieses Ziel gerichtet wird*“.

Besonderes Augenmerk verdient i), denn daraus wird deutlich, dass, in Anlehnung an den Verbrechenskatalog des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes, insbesondere an den hier ausführlich analysierten Art. 8 Abs. II lit. a) ix) IStGH-Statut, nur militärische Ziele als solche angegriffen werden dürfen. Art. 6 lit. a) i) Prot. II bestätigt mithin die Auffassung zur Auslegung des Römischen Statuts sowie zur

Interpretation des Art. 4 Abs. II der Konvention selbst und im Lichte des Statuts, dass eine militärische Notwendigkeit sich nur bei einem militärischen Ziel ergeben kann. Nicht nur unter Zuhilfenahme des IStGH-Statuts und der Qualifizierung einer solchen Handlung als Kriegsverbrechen, sondern nunmehr direkt durch das Zweite Protokoll wurde die Kulturschutzkonvention so präzisiert und an die neuesten Entwicklungen im Völkerrecht angepasst, dass ausnahmslos alle feindseligen Handlungen gegen nichtmilitärische Güter im Sinne der Konvention strikt untersagt werden. Art. 6 lit. a) i) Prot. II geht damit aber nicht nur mit dem Römischen Statut konform. Er steht zudem im Kontext mit den Bestimmungen des Ersten Zusatzprotokolls und bekräftigt, in Vereinheitlichung mit dessen Schutzstandards, das darin enthaltene nachdrückliche Gebot, Angriffe streng auf militärische Ziele zu beschränken, Art. 52 Abs. II Satz 1 ZP I.

Darüber hinaus statuiert Art. 6 lit. c) Prot. II, dass die Entscheidung über die zwingende militärische Notwendigkeit grundsätzlich von mindestens dem Kommandeur eines Bataillons zu treffen ist. Im Vergleich zu Art. 4 Abs. II KulturgutKonv wird mithin eine zusätzliche Voraussetzung aufgestellt. Diese bestätigt zugleich die Auffassung, dass es bei Einschätzung der Umstände, welche die militärische Notwendigkeit begründen, objektiv auf den militärischen Sachverstand ankommt und dass durch den Terminus „*zwingend*“ der insoweit strengere Maßstab an die Sorgfalt der Einschätzung der objektiven Umstände beschrieben wird.

Zur Bestimmung, wann ein Ziel als militärisch einzustufen ist, muss nunmehr nicht auf den wohl schon gewohnheitsrechtlich geltenden Art. 52 Abs. II Satz 2 ZP I zurückgegriffen werden. Das Zweite Protokoll beinhaltet im Art. 1 lit. f) Prot. II eine wortgleiche Definition, womit die Einordnung des Art. 52 Abs. II ZP I als eine Bestimmung des Gewohnheitsrechtes untermauert wird. Lediglich auf die diesbezügliche Vermutungsregel des Art. 52 Abs. III ZP I wird gegebenenfalls zurückzugreifen sein. Sollte dennoch ein Objekt angegriffen werden, schreibt Art. 7 Prot. II weitgehende Vorsichtsmaßnahmen vor, um dem modifizierten Kulturgüterschutz der Haager Konvention gerecht zu werden.

In Ergänzung des Art. 4 Abs. I KulturgutKonv verpflichtet Art. 8 Prot. II die Vertragsparteien, Vorsichtsmaßnahmen gegen die Auswirkungen von Feindseligkeiten zu treffen. Dazu gehört insbesondere nach lit. b), militärische Ziele nicht in die Nähe von Kulturgut zu schaffen. Dadurch wird der schon in der Haager Konvention enthaltene Grundsatz bekräftigt,

¹⁷ Zu den Zielen und zum Verlauf der Staatenkonferenz vgl. C. N. Eick, Verstärkter Schutz von Kulturgut in bewaffneten Konflikten: Das Zweite Protokoll zur Haager Konvention von 1954, HuV-I 1999, S. 143 ff.

¹⁸ International Legal Materials 38 (1999), 769.

¹⁹ Zuzustimmen ist C. N. Eick, Verstärkter Schutz von Kulturgut in bewaffneten Konflikten: Das Zweite Protokoll zur Haager Konvention von 1954, HuV-I 1999, S. 143, 144, der meint: „*Die Einbeziehung der militärischen Notwendigkeit in die Formulierung rechtlicher Regeln trägt dem Umstand Rechnung, dass das humanitäre Völkerrecht notwendigerweise vielfach einen Kompromiss zwischen militärischen und humanitären Erfordernissen darstellt.*“ Nicht geteilt wird dagegen die a.a.O. geäußerte Auffassung, dass das Institut der militärischen Notwendigkeit zu einem verstärkten Schutz von Kulturgut führe.

Kulturgut und seine unmittelbare Umgebung nicht für militärische Zwecke zu benutzen. Ferner ist insoweit Vorbeugung getroffen, dass das zivile Ziel nicht als ein militärisches Ziel im Sinne des Art. 1 lit. f) Prot. II angesehen wird.

Zusätzlich enthält Art. 9 Prot. II Bestimmungen über den Schutz von Kulturgut in besetzten Gebieten. Über die Regelungen der Haager Konvention hinausgehend,²⁰ jedoch in Angleichung an die Normen über das Verbringungsverbot und die Restitutionspflichten im Ersten Protokoll,²¹ wird die unerlaubte Ausfuhr oder sonstige Entfernung von Kulturgut sowie die unerlaubte Übertragung von Eigentum verboten. Zusätzlich präzisiert das Zweite Protokoll die Schutzpflichten in solchen Gebieten, indem archäologische Ausgrabungen untersagt werden, es sei denn, sie sind unumgänglich, um das Gut zu schützen und zu erhalten. Letztlich ist eine Veränderung von Kulturgut oder die Änderung seiner Verwendung mit dem Ziel, kulturelle, historische oder wissenschaftliche Belege zu verbergen oder zu zerstören, verboten.

Daneben etabliert das Zweite Protokoll in seinem Kapitel 3 (Art. 10 bis 14 Prot. II) ein verstärktes Schutzsystem für besonders schützenswertes Kulturgut. Im Vergleich zum manierten Sonderschutz von Kulturgut im Sinne der Art. 8 ff. Haager Konvention von 1954 ist dies als ein wesentlicher Fortschritt zu würdigen, da jener aufgrund seiner komplizierten Voraussetzungen und seines eingeschränkten Anwendungsbereichs tatsächlich nicht wirksam geworden ist. So ein Kulturgut die Bedingungen des Art. 10 Prot. II²² erfüllt, kann es unter verstärkten Schutz gestellt werden. Konstitutiv wird dieser jedoch erst dann gewährt, wenn das Gut gemäß Art. 11 Abs. X Prot. II in eine „Liste des Kulturguts unter verstärktem Schutz“ aufgenommen worden ist. Geführt wird die Liste von einem durch das Zweite Protokoll eingesetzten „Ausschuss für den Schutz bei bewaffneten Konflikten“.²³ Durch den verstärkten Schutz wird es den Vertragsparteien untersagt, solches Kulturgut anzugreifen oder es selbst oder seine unmittelbare Umgebung zur Unterstützung militärischer Handlungen zu verwenden.²⁴ Parallel zu den allgemeinen Schutzbestimmungen des Zweiten Protokolls werden auch bei verstärkt geschützten Gütern die Möglichkeiten eines Angriffs unter Aufhebung dieses Schutzes stark eingeschränkt. Unter Verzicht auf die wenig glückliche Formulierung der „*unausweichlichen militärischen Notwendigkeit*“ des Art. 11 Abs. II KulturgutKonv oder auf eine diesbezügliche definierende Präzisierung, verliert ein Gut den verstärkten Schutz gemäß Art. 13 Abs. I Prot. II nur,

- a) *sofern der Schutz nach Artikel 14 ausgesetzt oder aufgehoben wird;*
- b) *sofern und solange das Gut auf Grund seiner Verwendung ein militärisches Ziel ist“.*

Neben Art. 14 Prot. II, welcher weitgehend die Vorgehensweise bei nachträglichem Wegfall der Bedingungen des Art. 10 Prot. II beinhaltet, wird zutreffend auch gegenüber verstärkt geschützten Kulturgütern auf die Qualifizierung als militärisches Ziel abgestellt, wobei hier der Terminus der „Verwendung“ gebraucht wird. In solchen Fällen unterliegen Angriffe auf ein Kulturgut, welches zuvor unter verstärktem Schutz stand, jedoch weiteren besonderen Einschränkungen des Art. 13 Abs. II Prot. II.

Eine außerordentlich wesentliche Neuerung und damit von besonderer Bedeutung für die Durchsetzung des Kulturgut-schutzes in bewaffneten Konflikten stellen die Bestimmungen des Kapitels 4 (Art. 15 bis 21 Prot. II) zur strafrechtlichen Verantwortlichkeit und Gerichtsbarkeit dar. Auf diese Weise wird ein enger Zusammenhang mit dem neu geschaffenen internationalen Strafrecht hergestellt. Im Vergleich zu den bisherigen Regelungen werden erstmals im Bereich des humanitären Völkerrechts hinsichtlich der individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit detaillierte Bestimmungen formuliert. Wurden den Vertragsparteien bislang lediglich allgemeine Verpflichtungen zur Verfolgung von Konventionsverletzungen auferlegt,²⁵ normiert Art. 15 Abs. I Prot. II, abermals in Anlehnung an den Verbrechenkatalog des Römischen Statuts, die deliktischen Tatbestände einer Straftat im Sinne des Zweiten Protokolls, die somit als schwere Verletzungen dessen zu deklarieren sind. Eine Straftat begeht danach, wer vorsätzlich Kulturgut unter verstärktem Schutz zum Ziel eines Angriffs macht oder zur Unterstützung militärischer Handlungen verwendet, wer normal geschütztes Kulturgut vorsätzlich in großem Ausmaß zerstört, sich aneignet oder zum Ziel eines Angriffs macht sowie wer vorsätzlich Kulturgut, das nach der Haager Konvention geschützt ist, stiehlt, plündert, veruntreut oder böswillig beschädigt. Gemäß Art. 15 Abs. II Satz 1 Prot. II haben die Vertragsstaaten die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um die in Abs. I genannten Taten innerstaatlich zu pönalisieren und mit angemessenen Strafen zu bedrohen. Nach Satz 2 trifft eine strafrechtliche Verantwortlichkeit nicht nur den unmittelbaren, sondern auch einen mittelbaren Täter sowie einen Teilnehmer.

Art. 16 Abs. I Prot. II statuiert die Verpflichtung der Vertragsstaaten, die notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen zu treffen, um ihre Gerichtsbarkeit zur individuellen strafrechtlichen Verfolgung der benannten Straftaten in folgenden Fällen zu begründen:

- a) *wenn die Straftat im Hoheitsgebiet dieses Staates begangen wird;*
- b) *wenn der Verdächtige ein Angehöriger dieses Staates ist;*

²⁰ „Unbeschadet der Artikel 4 und 5 der Konvention ...“

²¹ I. Nr. 1 und 3 des Ersten Protokolls zur KulturgutKonv; Bundesverwaltungsamt, Zentralstelle für Zivilschutz (Hrsg.), Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten, Bonn 2002, S. 49 ff.

²² „Es handelt sich um Kulturgut von höchster Bedeutung für die Menschheit; es wird durch angemessene innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsmaßnahmen geschützt, mit denen sein außergewöhnlicher kultureller und historischer Wert anerkannt und das höchste Maß an Schutz gewährleistet wird; es wird weder für militärische Zwecke verwendet noch dafür, militärische Anlagen zu schützen und die Vertragspartei, unter deren Kontrolle sich das Kulturgut befindet, hat in einer Erklärung bestätigt, dass es nicht dafür verwendet werden wird.“

²³ Die Grundlagen für die Bildung und Arbeit des Ausschusses sind in den Art. 24 ff. Prot. II niedergelegt. Zu seinen weiteren Aufgaben zählt nach Art. 27 Abs. I lit. c) Prot. II die „Verfolgung und Überwachung der Durchführung dieses Protokolls“, womit ein wirksames Instrument zur Verwirklichung des verbesserten Kulturgüterschutzes geschaffen wurde.

²⁴ Art. 12 Prot. II.

²⁵ In Art. 28 KulturgutKonv, ohne Kriterien zur Abgrenzung von strafrechtlichen und disziplinarischen Strafen, bzw. in Art. 85 ZP I, der insoweit die Lücke der Kulturgüterkonvention von 1954 schließen wollte, ohne jedoch die benannten schweren Verletzungen ausdrücklich als zu verfolgende Straftaten zu bezeichnen.

c) bei den in Artikel 15 Absatz 1 lit. a) bis c) genannten Straftaten, wenn der Verdächtige sich in ihrem Hoheitsgebiet befindet.“

Neben dem Territorialitätsprinzip und dem aktiven Personalitätsprinzip wird die Gerichtsbarkeit eines Staates im Zuge des Universal- oder Weltrechtsprinzips²⁶ demnach auch schon dann begründet, wenn eine benannte Straftat überhaupt begangen wurde und sich der Verdächtige²⁷ im Zugriffsbereich eines Vertragsstaates befindet. Insoweit steht die Bestimmung im Einklang mit den Regelungen und Grundsätzen des Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes, welcher seine Gerichtsbarkeit, in Anbetracht der zu verfolgenden „*schwersten Verbrechen von internationalem Belang*“²⁸, auf deren grenzüberschreitenden Charakter gründet. Im Hinblick auf Art. 17 Abs. I Prot. II muss aber davon ausgegangen werden, dass Art. 16 Abs. I lit. c) Prot. II unvollständig ist. Dieser begründet nämlich die Verpflichtung, dass die Vertragspartei, „in deren Hoheitsgebiet sich der Verdächtige einer der in Art. 15 Absatz 1 lit. a bis c genannten Straftat befindet, (...) wenn sie diese Person nicht ausliefert“, ihren zuständigen Behörden den Fall zur strafrechtlichen Verfolgung vorlegt. Anders formuliert: Der Vertragsstaat hat nach Art. 17 Abs. I Prot. II entweder auszuliefern²⁹ oder strafrechtlich zu verfolgen. Deshalb kann auch nur in den Fällen, in welchen der Vertragsstaat nicht ausliefert, eine Gerichtsbarkeit im Sinne des Art. 16 Abs. I lit. c) Prot. II begründet werden. Mithin ist von einem Redaktionsversehen auszugehen und wird der Verpflichtung zur Begründung einer Gerichtsbarkeit nur in einem solchen Fall nachzukommen sein.³⁰

Abschließend soll noch darauf hingewiesen werden, dass das Zweite Protokoll in Angleichung an das Zusatzprotokoll II vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 auch bei bewaffneten Konflikten Anwendung findet, die keinen internationalen Charakter haben und im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei stattfinden.³¹ Besonders hervorzuheben ist dabei, dass, wie auch im Art. 8 Abs. II lit. f) IStGH-Statut, im Rahmen der Anwendbarkeit auf nicht internationale bewaffnete Konflikte auf die einschränkende Voraussetzung des Art. 1 Abs. I letzter Halbsatz des ZP II verzichtet wurde, was denn auch der Intention des Art. 19 KulturgutKonv entspricht.

IV. Das Völkerstrafgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland

Nachdem am 17. Juli 1998 in Rom das Statut des künftigen Internationalen Strafgerichtshofes angenommen wurde, ergab sich die Notwendigkeit, die darin enthaltenen Strafvorschriften tatsächlich auch in nationales Recht umzusetzen oder andere innerstaatliche Voraussetzungen zu schaffen, um so den Grundstein für eine effektive dezentrale Strafverfolgung der Tatbestände des Statuts zu legen.³² Zur Anpassung des deutschen materiellen Strafrechts an das Römische Statut und zur Erleichterung der vorrangigen innerstaatlichen Strafverfolgung wählte man in der Bundesrepublik Deutschland den keinesfalls vorgegebenen Weg eines nationalen Völkerstrafgesetzbuches (VStGB),³³ welches mit Datum vom 26. Juni 2002 geschaffen wurde.³⁴ Mit der Möglichkeit der strafrechtlichen und disziplinarischen Ahndung von Verstößen³⁵

stellt es einen Teil der nationalen „*normativen Infrastruktur für die Anwendung des humanitären Völkerrechts*“³⁶ dar. Ebenso wie das Statut des Internationalen Strafgerichtshofes hat es Auswirkungen auf den Kulturgüterschutz bei bewaffneten Konflikten.

Als weitgehend eigenständiges Regelwerk hat es das Ziel, das spezifische Unrecht der Verbrechen gegen das Völkerrecht besser zu erfassen, als dies nach dem allgemeinen Strafrecht bis dato möglich war. Fanden doch eine ganze Reihe von völkerrechtlich anerkannten Kriegsverbrechen, wie z.B. der Einsatz verbotener Kampfmittel oder Kampfmethoden, bisher im deutschen Strafrecht keine oder nur eine unzureichende Entsprechung.³⁷ Durch die Normierungen in einem einheitlichen Regelwerk werden zudem die Rechtsklarheit und die Handhabbarkeit in der Praxis erheblich gefördert. Darüber hinaus wird sichergestellt, dass im Hinblick auf die komplementäre Verfolgungszuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofes Deutschland stets in der Lage ist, in die Zuständigkeit des IStGH fallende Verbrechen selbst zu verfolgen. Letztlich soll durch die Schaffung eines einschlägigen nationalen Regelwerks das humanitäre Völkerrecht gefördert und dadurch zu seiner Verbreitung beigetragen werden.³⁸

In Übereinstimmung mit den Grundsätzen des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes und des Zweiten Protokolls zur Haager Konvention von 1954 zur Gerichtsbarkeit bei schwersten Verbrechen oder schweren Verletzungen der Bestimmungen findet das Völkerstrafgesetzbuch für die in ihm benannten Verbrechen unter Anwendung des Weltrechts- bzw. Universalprinzips gemäß § 1 VStGB auch dann

²⁶ Zu den Begrifflichkeiten: *Schönke/Schröder/Eser*, Strafrecht: Kommentar, München 2001, Vorbemerkung §§ 3–7, Randnummern 4, 6, 8.

²⁷ Welcher aber wiederum Staatsangehöriger einer Vertragspartei des Zweiten Protokolls oder eines Staates sein muss, welcher dessen Bestimmungen annimmt und anwendet (vgl. Art. 16 Abs. II lit. b Prot. II).

²⁸ Art. 1 IStGH-Statut.

²⁹ Zum Procedere vgl. Art. 18 Prot. II.

³⁰ Praktisch durch eine ergänzende Formulierung bei Art. 16 Abs. I lit. c) Prot. II: „... und dieser nicht ausgeliefert wird.“

³¹ Art. 22 Abs. I Prot. II.

³² Vgl. Erwägung IV der Präambel des IStGH-Statuts.

³³ Zur Handhabung der Problematik in anderen Staaten vgl. *C. Stahn*, Die Umsetzung des Rom-Statuts in nationales Recht – Ein erster rechtsvergleichender Überblick, *HuV-I* 2000, S. 200 ff. Zu den Optionen einer Umsetzung in innerstaatliches Recht vgl. *G. Werle*, Konturen eines deutschen Völkerstrafrechts. Zum Arbeitsentwurf eines Völkerstrafgesetzbuchs, *JZ* 2001, S. 885, 886 ff.

³⁴ BGBl. 2002 I, Nr. 42, S. 2254 ff.; in Kraft seit dem 30. Juni 2002.

³⁵ Einen Überblick zur Erfassung von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht durch das Völkerstrafgesetzbuch geben ausführlich: *G. Werle/V. Nerlich*, Die Strafbarkeit von Kriegsverbrechen nach deutschem Recht, *HuV-I* 2002, S. 124 ff.; *G. Werle/F. Jeßberger*, Das Völkerstrafgesetzbuch, *JZ* 2002, S. 725 ff.

³⁶ *M. Bothe*, Neue und alte Konzepte der Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts, in: *V. Epping/H. Fischer/W. H. von Heinegg* (Hrsg.), Brücken bauen und begehen, Festschrift für *Knut Ipsen* zum 65. Geburtstag, München 2000, S. 23, 30.

³⁷ Zu weiteren Defiziten im bisherigen Strafrecht vgl. *H. Satzger*, Das neue Völkerstrafgesetzbuch – Eine kritische Würdigung, *NSStZ* 2002, S. 125, 126.

³⁸ Begründung zum Gesetzentwurf, Bundestagsdrucksache 14/8524, S. 12.

Anwendung, wenn die Tat im Ausland begangen wurde und keinen Bezug zum Inland aufweist.³⁹ Damit wurden die bisherigen Probleme bei der Anwendung des deutschen Strafrechts auf Auslandstaten von Ausländern bei Verstößen gegen anerkannte Normen des Völkerrechts⁴⁰ beseitigt.

Aus dem Blickwinkel des Kulturgüterschutzes betrachtet, sind die Tatbestände der Kriegsverbrechen des Abschnitts 2 (§§ 8 bis 12 VStGB)⁴¹ von vorrangiger Bedeutung. In erster Linie werden an dieser Stelle die Bestimmungen des Römischen Statuts berücksichtigt. Im Gegensatz zu den dortigen Normen werden die Tatbestände im Völkerstrafgesetzbuch ganz überwiegend⁴² sowohl bei internationalen als auch bei nichtinternationalen bewaffneten Konflikten⁴³ für anwendbar erklärt, womit insoweit eine wesentliche Weiterentwicklung widerspiegelt und eine Stärkung des humanitären Völkerrechts in Bürgerkriegen erreicht wird. Damit bleibt das Völkerstrafgesetzbuch auch hier seinem Grundprinzip treu, überall da, wo das Römische Statut, aufgrund von Bedenken einzelner Staaten hinsichtlich ihrer Souveränität,⁴⁴ hinter den gewohnheitsrechtlich etablierten Standards des Völkerstrafrechts zurückbleibt, dem Völkergewohnheitsrecht zu folgen.⁴⁵

Daneben finden jedoch auch Vorschriften des Zusatzprotokolls I von 1977 zu den Genfer Konventionen und dem Zweiten Protokoll zur Haager Konvention von 1954 Berücksichtigung. In Anbetracht der unterschiedlichen Entstehungsgeschichte des eigentlichen humanitären Völkerrechts, der Genfer Abkommen und des *ius in bello* mit ihren unterschiedlichen Schutzbereichen, werden die einzelnen Arten der Kriegsverbrechen nach inhaltlichen Gesichtspunkten aufgegliedert und somit genau bezeichnet. Mit der gesonderten tatbestandlichen Erfassung von Kriegsverbrechen gegen Personen (§ 8), Eigentum und sonstigen Rechten (§ 9), humanitären Operationen und Emblemen (§ 10), sowie von Kriegsverbrechen des Einsatzes verbotener Methoden (§ 11) und verbotener Mittel der Kriegsführung (§ 12) wurde eine übersichtliche, die Rechtsanwendung vereinfachende Struktur geschaffen.⁴⁶

Der Kulturgüterschutz manifestiert sich im Völkerstrafgesetzbuch zum einen in § 9 Abs. I VStGB:

„(1) Wer im Zusammenhang mit einem internationalen oder nichtinternationalen Konflikt plündert oder, ohne dass dies durch die Erfordernisse des bewaffneten Konflikts geboten ist, sonst in erheblichem Umfang völkerrechtswidrig Sachen der gegnerischen Partei, die der Gewalt der eigenen Partei unterliegen, zerstört, sich aneignet oder beschlagnahmt, wird (...) bestraft.“

Als Ausfluss des Eigentumsschutzes werden die Zerstörung, es sei denn, die Erfordernisse geböten es, und die Plünderung von Sachen der gegnerischen Partei in einem nationalen und internationalen Konflikt untersagt. Damit werden die Art. 8 Abs. II b) xiii) und xvi) sowie Abs. II e) v) und xii) IStGH-Statut, welche kongruente Umstände betreffen, in einer Regelung zusammengefasst. Wie im Römischen Statut kann der einfache Zivilgüterschutz, mit Ausnahme der stets rechtswidrigen Plünderung, aufgrund besonders gebotener Umstände suspendiert werden. Im Unterschied dazu wird jedoch bei § 9 Abs. I VStGB auf das Merkmal der „*zwingenden*“ Gebotenheit verzichtet. Dies könne geschehen, so die amtliche Be-

gründung, da so Auslegungsschwierigkeiten begegnet würde und es zudem keine sachliche Änderung für die Prüfung der Gebotenheit bedeute.⁴⁷ Dagegen muss jedoch eingewandt werden, dass § 9 Abs. I VStGB im Vergleich zu Art. 8 Abs. II b) xiii) und e) xii) IStGH-Statut, wo es auf die „*zwingende*“ Gebotenheit ankommt, sehr wohl eine Einschränkung des zivilen Eigentumsschutzes darstellt. Der Begriff „*zwingend*“ bedeutet, dass, unter Anlegung strengerer Maßstäbe, die „*Erfordernisse des bewaffneten Konflikts*“ im Sinne der Vorschrift ganz besonders sorgfältig, also über eine „normale“ Gebotenheitsprüfung hinausgehend, geprüft und gewürdigt werden müssen. Er statuiert die Notwendigkeit, objektive Umstände, welche solche „*Erfordernisse*“ begründen, genauestens auf ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen.⁴⁸

Abweichend von den benannten Vorschriften im Römischen Statut wird der Tatbestand des § 9 Abs. I VStGB in Bezug auf die Zerstörung von gegnerischem Eigentum daneben durch den Terminus des „*erheblichen Umfangs*“ eingegrenzt. Der Ansicht, dass die Abweichung sachgerecht sei, da der Schutzzern der Vorschrift unangetastet bleibe und nur Bagatellfälle ausgeschlossen würden,⁴⁹ ist entgegenzuhalten, dass der Schutz von zivilem Eigentum und folglich auch der von bestimmten Kulturgütern dadurch noch weiter eingeschränkt und die strafrechtliche Verfolgbarkeit unnötig verkompliziert wird. Zum einen ergeben sich bei der Definition des Begriffs erhebliche Auslegungsschwierigkeiten, welche beim Terminus „*zwingend*“, wie soeben dargestellt, Grund genug waren, ihn bei der Fassung der Norm als entbehrlich zu betrachten. Zum anderen bleibt zwar der Schutzzern unangetastet. Jedoch wird man dem selbst propagierten Ziel, das spezifische Unrecht der Verbrechen gegen das Völkerrecht besser zu erfassen und das humanitäre Völkerrecht zu fördern, durch die vorgenommene Einengung des Schutzbereiches nur schwer gerecht.

³⁹ Zu den flankierenden strafprozessualen Regelungen G. Werle/F. Jeßberger, Das Völkerstrafgesetzbuch, JZ 2002, S. 725, 732 f.

⁴⁰ Vgl. K. Ambos, Aktuelle Probleme der deutschen Verfolgung von „Kriegsverbrechen“ in Bosnien-Herzegowina, NStZ 1999, S. 226 ff.

⁴¹ Umfassend zu allen Straftaten gegen das Völkerrecht im Sinne des VStGB: G. Werle/F. Jeßberger, Das Völkerstrafgesetzbuch, JZ 2002, Seite 725, 727 ff.; G. Werle/V. Nerlich, Die Strafbarkeit von Kriegsverbrechen nach deutschem Recht, HuV-I 2002, S. 124, 127 ff.

⁴² Ausnahmen bilden lediglich die §§ 8 Abs. III, 9 Abs. II und 11 Abs. III VStGB, welche ausschließlich für internationale bewaffnete Konflikte gelten.

⁴³ Wie bei Art. 8 Abs. II lit. f) IStGH-Statut und somit in Erweiterung des Anwendungsbereichs der Bestimmungen über den Schutz der Opfer nicht internationaler Konflikte des Zusatzprotokolls II von 1977 umfasst die Formulierung solche „*langanhaltenden bewaffneten Konflikte*“, bei denen Streitkräfte eines Staates innerhalb ihres Hoheitsgebietes gegen organisierte Gruppen bzw. solche Gruppen untereinander kämpfen, ohne dass es auf das Maß einer Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebietes einer Vertragspartei ankommt.

⁴⁴ G. Werle/V. Nerlich, Die Strafbarkeit von Kriegsverbrechen nach deutschem Recht, HuV-I 2002, S. 124, 127.

⁴⁵ G. Werle/F. Jeßberger, Das Völkerstrafgesetzbuch, JZ 2002, S. 725, 731.

⁴⁶ Zum Spannungsverhältnis zwischen dem Komplementaritätsprinzip und dem Grundgesetz, insbesondere dem Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 103 II GG, vgl. H. Satzger, Das neue Völkerstrafgesetzbuch – Eine kritische Würdigung, NStZ 2002, S. 125, 127 ff.; G. Werle/F. Jeßberger, Das Völkerstrafgesetzbuch, JZ 2002, S. 725, 730.

⁴⁷ Bundestagsdrucksache 14/8524, S. 31.

⁴⁸ Vgl. Ausführungen zu Art. 6 Prot. II.

⁴⁹ Bundestagsdrucksache 14/8524, S. 31.

Dem kann auch nicht entgegeng gehalten werden, dass sich das deutsche Recht insoweit in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Jugoslawien-Strafgerichtshofes (ICTY) befindet.⁵⁰ Jener geht nämlich davon aus, dass nur „geringfügige“ Eigentumsverletzungen nicht in seine Zuständigkeit fallen.⁵¹ Mit der Festlegung einer solchen, tolerierbaren Bagatellgrenze ist jedoch etwas anderes gemeint, als eine „erhebliche“ Zerstörung zu verlangen.⁵² „Geringfügig“ bedeutet in Markierung einer ersten Intensitätsschwelle die Ziehung der unteren Grenze, bei deren Überschreitung der Zustand einer „normalen“ Eigentumsverletzung, z.B. in Form einer Zerstörung, erreicht wird. „Erheblich“ dagegen ist sowohl normativ, also nach seiner Bedeutung, als auch quantitativ und somit nach Intensität und Dauer objektiv zu bestimmen. Die genauen Kriterien dessen offenlassend, markiert der Begriff folglich eine obere Grenze, mithin also eine zweite Intensitätsschwelle. Es geht also darum, dass von einer „normalen“ Zerstörung quantitativ und qualitativ mehr verlangt wird, um den Zustand einer Erheblichkeit zu erreichen.⁵³ Der Bereich zwischen dem Ende der Geringfügigkeit als untere Grenze und dem Beginn der Erheblichkeit einer Zerstörung als eine obere Grenze wird insoweit nicht erfasst.⁵⁴ Es kann unterstellt werden, dass der ICTY dies nicht gemeint hat. Projiziert man diese Auslegung auf den Tatbestand der Aneignung oder Beschlagnahme, wird deutlich, dass sich daneben ein Widerspruch zur stets rechtswidrigen Plünderung aufzutun scheint. Diese wird immer bestraft, die Aneignung von Sachen, so sie die Erheblichkeitsschwelle nicht überschreitet, dagegen nicht. Zugegeben, eine solche Argumentation ist recht rabulistisch. Gerade in Strafprozessen wird man jedoch damit zu rechnen haben. Durch einen Verzicht auf diese unglückliche Formulierung hätte man dem sowie dem sich Berufen auf die Nichterreichung der Strafbarkeitsschwelle mit all den Auslegungsschwierigkeiten aus dem Weg gehen können.

Innerhalb des Völkerstrafgesetzbuches wird der Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten darüber hinaus durch die tatbestandliche Erfassung und Einordnung von Methoden der Kriegsführung als Kriegsverbrechen im § 11 und hier insbesondere durch den Schutz von zivilen Objekten nach § 11 Abs. I Nr. 2 VStGB gewährleistet.

Die Vorschrift gibt im Wesentlichen die Tatbestände der Art. 8 Abs. II lit. b) ii), ix) und lit. e) iv) IStGH-Statut sowie des Art. 85 Abs. IV lit. d) ZP I wieder. Im Unterschied zum Römischen Statut jedoch wird hier das Verbot des Angriffs auf zivile nichtmilitärische Objekte auch auf nicht internationale bewaffnete Konflikte ausgedehnt,⁵⁵ was insoweit den Kulturgüterschutz beträchtlich ausweitet. § 11 Abs. I Nr. 2 VStGB schließt zudem eine Strafbarkeitslücke, die sich auftut, da § 9 Abs. I VStGB nur die Zerstörung von Sachen der gegnerischen Partei pönalisiert, „die der Gewalt der eigenen Partei unterliegen“. Zerstörungen im Rahmen von Kampfhandlungen werden somit nicht erfasst. Als Angriffe gegen zivile Objekte sind sie jedoch gemäß § 11 Abs. I Nr. 2 VStGB strafbar.⁵⁶

Wie schon bei den Ausführungen zum Römischen Statut bemängelt, lässt auch das Völkerstrafgesetzbuch einen Einzeltatbestand vermissen, der den Missbrauch von geschützten

Kulturgütern und anderen geschützten zivilen Objekten zu militärischen Zwecken pönalisiert. Dies ist umso bedauerlicher, als dass das Zweite Protokoll in Ergänzung zur Haager Konvention nochmals ausdrücklich klarstellt, dass es untersagt ist, militärische Ziele sogar in die Nähe von Kulturgut zu schaffen⁵⁷ oder das Gut oder seine unmittelbare Umgebung zur Unterstützung militärischer Handlungen zu verwenden⁵⁸ und dies sogar als zu ahndende Straftat und schwere Verletzung des Protokolls bezeichnet.⁵⁹ Ursache dafür mag sein, dass es noch immer international nicht anerkannt ist, eine solche Handlung als Kriegsverbrechen anzusehen. Wie schon ausgeführt, macht es jedoch vom Unrechtsgehalt her keinen Unterschied, ob ein geschütztes Objekt, wenn es kein militärisches Ziel ist, angegriffen und zerstört wird oder ob es durch eine widerrechtliche militärische Nutzung zu einem legitimen Ziel gemacht und somit eine Ursache für die folgende, dann rechtmäßige Zerstörung gesetzt wurde. Insoweit kann nur darauf gehofft werden, dass in der internationalen Diskussion um die Verbesserung des Kulturgüterschutzes bei bewaffneten Konflikten zukünftig auch der Missbrauch von Kulturgütern – dies gilt selbstredend auch für andere geschützte zivile Objekte – in Form von „zivilisatorischen Schutzschildern“ als verfolgbares Kriegsverbrechen angesehen wird.

⁵⁰ G. Werle/V. Nerlich, Die Strafbarkeit von Kriegsverbrechen nach deutschem Recht, HuV-I 2002, S. 124, 131.

⁵¹ So auch G. Werle/V. Nerlich, a.a.O. (Fn. 50).

⁵² Anders auch H. Satzger, Das neue Völkerstrafgesetzbuch – Eine kritische Würdigung, NSTZ 2002, S. 125, 129, der in der „Erheblichkeit“ auch eine Bagatellgrenze sieht. Für seine Auffassung, dass hinter dem Maßstab des Rom-Statuts nicht zurückgeblieben wird, greift er auf Art. 5 Abs. I Satz 1 IStGH-Statut zurück, wonach die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofs auf „schwerste Verbrechen beschränkt ist, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren“. In gewissem Sinne ist dies sicher ein „Erheblichkeitsfilter“. Jedoch werden anschließend die Verbrechen, welche die internationale Gemeinschaft als Ganzes berühren, ausdrücklich benannt. Dazu gehören auch die Kriegsverbrechen, welche wiederum als Einzeltatbestände im Art. 8 IStGH-Statut näher definiert werden. Die Handlung des Art. 8 Abs. II lit. b) xiii) IStGH-Statut, also die Zerstörung von feindlichem Eigentum ohne eine weitere Erheblichkeitseinschränkung, ist damit ein Kriegsverbrechen und wird mithin, „die internationale Gemeinschaft als Ganzes berührend“, der Gerichtsbarkeit unterfallen.

⁵³ Zur Veranschaulichung sollen die Termini der §§ 248 a und 315 Abs. I StGB zur Bestimmung eines bestimmten Wertes angeführt werden. Bei § 248 a StGB, Diebstahl und Unterschlagung geringwertiger Sachen, wird die Grenze der Geringwertigkeit bei etwa 50 DM gezogen. Bei § 315 Abs. I, der Gefährdung von Sachen von bedeutendem Wert, wird die Mindestgrenze für einen bedeutenden Sachwert bei etwa 1.500 DM angesetzt; vgl. H. Tröndle/T. Fischer, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, München 2001, § 248 a Rn. 3, § 315, Rn. 16. Ersteres könnte mit einer geringfügigen, letzteres mit einer erheblichen Eigentumsverletzung zu vergleichen sein.

⁵⁴ Als Beispiel soll die Aneignung oder Zerstörung eines van Goghs genannt werden. Ohne große Mühe wird hier von keiner Geringfügigkeit, also von keiner Bagatelle, gesprochen werden können. Jedoch wird die Schwelle eines „erheblichen Umfangs“ der Aneignung oder Zerstörung und somit der Beginn der Strafbarkeit nach dem VStGB aufgrund der fehlenden quantitativen Komponente nicht erreicht.

⁵⁵ Art. 8 Abs. II lit. b) ii) IStGH-Statut, wonach „vorsätzliche Angriffe auf zivile Objekte, das heißt auf Objekte, die nicht militärische Ziele sind“ als Kriegsverbrechen zu qualifizieren sind, gilt nämlich nur für internationale bewaffnete Konflikte.

⁵⁶ Zutreffend G. Werle/V. Nerlich, Die Strafbarkeit von Kriegsverbrechen nach deutschem Recht, HuV-I 2002, Seite 124, 131.

⁵⁷ Art. 8 lit. b) Prot. II.

⁵⁸ Art. 12 Prot. II.

⁵⁹ Art. 15 Abs. I lit. a), b) und d) Prot. II.

V. Kritische Bestandsaufnahme

Nach wie vor bleibt es dabei, dass nur ein dauerhafter Frieden die Kulturgüter der Welt wirklich und umfänglich schützen kann und der Kulturgüterschutz bei bewaffneten Konflikten nur die zweitbeste Lösung ist.⁶⁰

Der Friede bleibt fortwährend ein schwer zu erreichendes Ziel, denn die politische Realität sieht tatsächlich anders aus. Noch immer wird auf den Krieg als Mittel zur Lösung von Streitigkeiten und Konflikten nicht verzichtet,⁶¹ zeigt sich das Völkerrecht außer Stande, die militärische Austragung von Konflikten zu verhindern. Erschütternd bleibt deshalb zu konstatieren, dass sich folglich verstärkt der zweiten Alternative zugewandt werden muss. Dort kann der Schutz von Kulturgut, wie er sich zum gegenwärtigen Stand der völkerrechtlichen Entwicklung darstellt, jedoch nur in seiner Gesamtheit begriffen und so in seiner Anwendung zu befriedigenden Ergebnissen geführt werden. Ineinander greifend und sich ergänzend stellen die bestehenden Konventionen und Normen des Völkergewohnheitsrechts im Bereich der Kulturgüter dann aber ein inzwischen respektables Schild dar, das einen wirksamen, allumfassenden und bis vor wenigen Jahrzehnten kaum zu erträumen gewagten Kulturgüterschutz erhoffen lässt. Ganz wesentlich mit dazu beigetragen haben die Abkommen der jüngsten Zeit.

Mit der Errichtung eines ständigen Internationalen Strafgerichtshofes als ein effizientes Instrument zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts und somit zur Respektierung internationaler humanitärer Standards durch die Schaffung einer individuellen strafrechtlichen Verantwortlichkeit über den nationalen Rahmen hinaus, ist es nicht nur gelungen, das Völkerstrafrecht unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Strafrechtssysteme der Mitglieder der Vereinten Nationen in einem einheitlichen Kodifikationswerk zusammenzuführen und fortzuentwickeln. Es wurde zudem ein ganz entscheidender Fortschritt im Hinblick auf den universellen Schutz der Menschenrechte erzielt, welcher auf diese Weise eine unmittelbare Auswirkung auf den Kulturgüterschutz hatte.

Speziell das Zweite Protokoll zur Haager Konvention von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten aus dem Jahre 1999, mit den erstmalig formulierten Bestimmungen über eine individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit explizit für den Bereich des humanitären Völkerrechts, präzisiert die bisherigen Regeln zum Kulturgüterschutz und entwickelt sie, unter Angleichung an die Standards der Zusatzprotokolle von 1977 und in Anlehnung an den Verbrechenskatalog des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofes, erheblich weiter, wobei der Rahmen des bestehenden humanitären Völkerrechts nicht verlassen wird. Gerade durch den integrierten neugefassten verstärkten Schutz für besonders schützenswertes Gut sowie durch die Ausweitung des Anwendungsbereiches des Protokolls und folglich ebenso der damit verbundenen strafrechtlichen Verantwortlichkeit auch auf nicht internationale Konflikte unter Aufgabe der einschränkenden Voraussetzung des Art. 1 Abs. I letzter Halbsatz ZP II lässt sich ein erhöhter Schutz von Kulturgütern im Sinne der Konvention erwarten.

Die Verabschiedung des Völkerstrafgesetzbuches der Bundesrepublik Deutschland war dann die logische Konsequenz, dem sich gewandelten internationalen Recht einen nationalen Rahmen zu geben. Obgleich einige wenige Punkte zu kritisieren sind, wurde die Möglichkeit geschaffen, Verbrechen gegen das Völkerrecht effektiv innerstaatlich zu verfolgen, wobei es, wo das Völkergewohnheitsrecht es erlaubte, sogar über die Bestimmungen des Römischen Statuts hinausgeht, womit die Bundesrepublik im internationalen Vergleich eine Vorreiterrolle einnimmt. Damit ist dem deutschen Gesetzgeber bei der Regelung des Kriegsvölkerrechts ein entscheidender Schritt nach vorn gelungen.⁶² Insoweit spiegelt das Völkerstrafgesetzbuch den aktuellen Entwicklungsstand des humanitären Völkerrechts und der internationalen Strafgerichtsbarkeit wider.

Ein Ende der Entwicklung des Schutzes von Kulturgütern ist gleichwohl noch immer nicht abzusehen. Zum einen bedarf es zwischen den verschiedenen Formen der Kulturgüter weiter differenzierender Regelungen,⁶³ um den Kulturgüterschutz auszuweiten und zu präzisieren. Zum anderen werden noch nicht alle strafwürdigen Handlungen, wie der Missbrauch von Kulturgütern als „*zivilisatorische Schutzschilde*“, als Kriegsverbrechen qualifiziert und somit verfolgt.

Über den Erfolg des Kulturgüterschutzes entscheiden letztlich jedoch immer die Staaten und die unmittelbar oder mittelbar Verantwortlichen selbst. Inwieweit ist jeder bereit, sich an existierende Konventionen, internationale Übereinkünfte und sich herausgebildete Rechtsgrundsätze zu halten, wie weit besteht die Bereitschaft, von einer Zerstörung von Kulturgütern abzusehen. Maßgeblich ist demzufolge ein bestehender Selbstbindungswille sowie eine bestehende, immanente Autorität der Instrumente zur Durchsetzung der Bestimmungen und zur Verfolgung begangener Verstöße. In letzter Zeit werden jedoch diesbezüglich Tendenzen sichtbar, die den Verdacht aufkommen lassen, dass es billigend in Kauf genommen wird, völkerrechtliche Grundstandards und damit auch solche des Schutzes von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten wirtschaftlichen oder politischen Intentionen zu opfern. Es soll mit Nachdruck vor einem Auseinanderklaffen von völkerrechtlichem Anspruch und politischer Wirklichkeit gewarnt werden, da durch ein solches Verhalten die internationalen Übereinkünfte und sich herausgebildeten Rechtsgrundsätze des Völkerrechts *ad absurdum* geführt und ihre vereinende Kraft ausgehöhlt werden. Eine weitere Folge wäre, dass die Bestimmungen selbst und mit ihnen auch diejenigen, welche sich darauf berufen, sich jedoch nicht in aller Konsequenz an sie halten, an Glaubwürdigkeit und somit an Autorität verlieren. Nicht nur für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten hätte dies verheerende Auswirkungen. ■

⁶⁰ S. von Schorlemer, Internationaler Kulturgüterschutz: Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt, Berlin 1992, S. 308, der uneingeschränkt beizupflichten ist.

⁶¹ Absichtlich wurden hier die Formulierungen der Art. I und II des Vertrages über die Ächtung des Krieges vom 27. August 1928, sog. Briand-Kellogg-Pakt, RGBL. II 1929, S. 97 verwandt.

⁶² G. Werle/V. Nerlich, Die Strafbarkeit von Kriegsverbrechen nach deutschem Recht, HuV-I 2002, S. 124, 134.

⁶³ R. Dolzer, in: W. Graf Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, Berlin 2001, 6. Abschnitt, S. 533, Rn. 135.

Zweites Protokoll zur Haager Konvention von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten

Den Haag, 26. März 1999

Die Vertragsparteien –

IM BEWUSSTSEIN der Notwendigkeit, den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten zu verbessern und ein verstärktes Schutzsystem für besonders bezeichnetes Kulturgut zu schaffen;

IN BEKRÄFTIGUNG der Bedeutung der Bestimmungen der am 14. Mai 1954 in Den Haag beschlossenen Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten und unter Hinweis auf die Notwendigkeit, diese Bestimmungen durch Maßnahmen zur verstärkten Durchführung zu ergänzen;

IN DEM WUNSCH, den Hohen Vertragsparteien der Konvention eine Möglichkeit zu bieten, sich eingehender mit dem Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten zu befassen, indem geeignete Verfahren geschaffen werden;

IN DER ERWÄGUNG, dass die Vorschriften über den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten die Entwicklung des Völkerrechts widerspiegeln sollen;

IN BEKRÄFTIGUNG des Grundsatzes, dass die Regeln des Völkergewohnheitsrechts weiterhin für Fragen gelten, die in diesem Protokoll nicht geregelt sind –

SIND WIE FOLGT ÜBEREINGEKOMMEN:

Kapitel 1 Einleitung

Artikel 1 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Protokolls bedeutet

- a) „Vertragspartei“ einen Staat, der Vertragspartei dieses Protokolls ist;
- b) „Kulturgut“ Kulturgut im Sinne des Artikels 1 der Konvention;
- c) „Konvention“ die am 14. Mai 1954 in Den Haag beschlossene Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten;
- d) „Hohe Vertragspartei“ einen Staat, der Vertragspartei der Konvention ist;
- e) „verstärkter Schutz“ das durch die Artikel 10 und 11 geschaffene System des verstärkten Schutzes;
- f) „militärisches Ziel“ ein Objekt, das auf Grund seiner Beschaffenheit, seines Standorts, seiner Zweckbestimmung oder seiner Verwendung wirksam zu militärischen Handlungen beiträgt und

dessen gänzliche oder teilweise Zerstörung, dessen Inbesitznahme oder Neutralisierung unter den in dem betreffenden Zeitpunkt gegebenen Umständen einen eindeutigen militärischen Vorteil darstellt;

- g) „unerlaubt“ durch Zwangsausübung oder eine andere Verletzung der anwendbaren Vorschriften des innerstaatlichen Rechts des besetzten Gebiets oder des Völkerrechts;
- h) „Liste“ die nach Artikel 27 Absatz 1 lit. b erstellte Internationale Liste des unter verstärktem Schutz stehenden Kulturguts;
- i) „Generaldirektor“ den Generaldirektor der UNESCO;
- j) „UNESCO“ die Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur;
- k) „Erstes Protokoll“ das am 14. Mai 1954 in Den Haag beschlossene Protokoll zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten.

Artikel 2 Zusammenhang mit der Konvention

Dieses Protokoll ergänzt die Konvention in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien.

Artikel 3 Anwendungsbereich

(1) Zusätzlich zu den Bestimmungen, die in Friedenszeiten Anwendung finden, findet dieses Protokoll in den in Artikel 18 Absätze 1 und 2 der Konvention und in Artikel 22 Absatz 1 bezeichneten Situationen Anwendung.

(2) Ist eine der an einem bewaffneten Konflikt beteiligten Parteien nicht durch dieses Protokoll gebunden, so bleiben dessen Vertragsparteien in ihren gegenseitigen Beziehungen durch das Protokoll gebunden. Sie sind durch das Protokoll auch gegenüber einer am Konflikt beteiligten Partei gebunden, die nicht durch das Protokoll gebunden ist, sofern diese dessen Bestimmungen annimmt und solange diese sie anwendet.

Artikel 4 Zusammenhang zwischen Kapitel 3 und anderen Bestimmungen der Konvention und dieses Protokolls

Die Anwendung des Kapitels 3 dieses Protokolls berührt nicht

- a) die Anwendung des Kapitels I der Konvention und des Kapitels 2 dieses Protokolls;
- b) die Anwendung des Kapitels II der Konvention, außer dass zwischen den Vertragsparteien dieses Protokolls oder zwischen einer Vertragspartei und einem Staat, der dieses Protokoll nach Artikel 3 Absatz 2 annimmt und anwendet, nur die Bestimmungen über verstärkten Schutz Anwendung finden, wenn Kulturgut sowohl Sonderschutz als auch verstärkter Schutz gewährt wurde.

Kapitel 2 Allgemeine Schutzbestimmungen

Artikel 5 Sicherung des Kulturguts

Die nach Artikel 3 der Konvention in Friedenszeiten getroffenen Vorbereitungsmaßnahmen zur Sicherung des Kulturguts gegen die absehbaren Folgen eines bewaffneten Konflikts umfassen gegebenenfalls die Erstellung von Verzeichnissen, die Planung von Notfallmaßnahmen zum Schutz gegen Feuer oder Gebäudeeinsturz, die Vorbereitung der Verlagerung von beweglichem Kulturgut oder die Bereitstellung von angemessenem Schutz dieses Gutes an Ort und Stelle und die Bestimmung von für die Sicherung des Kulturguts zuständigen Behörden.

Artikel 6 Respektierung des Kulturguts

Um die Respektierung des Kulturguts nach Artikel 4 der Konvention zu gewährleisten,

- a) ist, wenn eine feindselige Handlung gegen Kulturgut gerichtet werden soll, die Berufung auf die Nichtgeltung der Verpflichtungen auf Grund der zwingenden militärischen Notwendigkeit nach Artikel 4 Absatz 2 der Konvention nur zulässig, sofern und solange
 - i) dieses Kulturgut durch seine Nutzung zu einem militärischen Ziel gemacht ist und
 - ii) keine andere durchführbare Möglichkeit besteht, einen ähnlichen militärischen Vorteil zu erlangen, wie er sich bietet, wenn eine feindselige Handlung gegen dieses Ziel gerichtet wird;
- b) ist, wenn Kulturgut für Zwecke verwendet werden soll, die es möglicherweise der Zerstörung oder Beschädigung aussetzen, die Berufung auf die Nichtgeltung der Verpflichtungen auf Grund der zwingenden militärischen Notwendigkeit nach Artikel 4 Absatz 2

- der Konvention nur zulässig, sofern und solange die Möglichkeit, zwischen dieser Verwendung des Kulturguts und einer anderen durchführbaren Methode zur Erlangung eines ähnlichen militärischen Vorteils zu wählen, nicht besteht;
- c) ist die Entscheidung, eine zwingende militärische Notwendigkeit geltend zu machen, nur vom Kommandeur einer militärischen Einheit zu treffen, die der Größe nach einem Bataillon oder einer höheren Einheit oder, wenn die Umstände nichts anderes erlauben, einer niedrigeren Einheit entspricht;
- d) wird im Fall eines Angriffs auf Grund einer nach Buchstabe a getroffenen Entscheidung vorher auf wirksame Weise gewarnt, sofern die Umstände es erlauben.

Artikel 7

Vorsichtsmaßnahmen beim Angriff

Unbeschadet der durch das humanitäre Völkerrecht erforderlichen anderen Vorsichtsmaßnahmen bei der Durchführung militärischer Operationen wird jede an einem Konflikt beteiligte Vertragspartei

- a) alles Durchführbare unternehmen, um zu überprüfen, dass die Ziele, die angegriffen werden sollen, kein nach Artikel 4 der Konvention geschütztes Kulturgut darstellen;
- b) alle durchführbaren Vorsichtsmaßnahmen bei der Wahl der Mittel und Methoden des Angriffs treffen, um eine damit verbundene Beschädigung von Kulturgut zu verhindern oder auf alle Fälle auf ein Mindestmaß zu begrenzen;
- c) es unterlassen, einen Angriff zu beschließen, mit dem eine Beschädigung von nach Artikel 4 der Konvention geschütztem Kulturgut voraussichtlich verbunden ist, die in keinem Verhältnis zu dem erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil steht, und
- d) einen Angriff unterlassen oder aufschieben, wenn offensichtlich wird,
- i) dass das Ziel nach Artikel 4 der Konvention geschütztes Kulturgut darstellt;
 - ii) dass mit dem Angriff eine Beschädigung von nach Artikel 4 der Konvention geschütztem Kulturgut voraussichtlich verbunden ist, die in keinem Verhältnis zu dem erwarteten konkreten und unmittelbaren militärischen Vorteil steht.

Artikel 8

Vorsichtsmaßnahmen gegen die Auswirkungen von Feindseligkeiten

Die an einem Konflikt beteiligten Vertragsparteien werden, soweit irgend möglich,

- a) bewegliches Kulturgut aus der Nähe militärischer Ziele entfernen oder für angemessenen Schutz an Ort und Stelle sorgen;
- b) es vermeiden, militärische Ziele in der Nähe von Kulturgut zu schaffen.

Artikel 9

Schutz von Kulturgut in besetztem Gebiet

(1) Unbeschadet der Artikel 4 und 5 der Konvention verbietet und verhindert eine Vertragspartei, die das Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei ganz oder zum Teil besetzt hält, in Bezug auf das besetzte Gebiet Folgendes:

- a) die unerlaubte Ausfuhr oder sonstige Entfernung von Kulturgut oder die unerlaubte Übertragung des Eigentums an diesem Kulturgut;
- b) archäologische Ausgrabungen, außer wenn sie unumgänglich sind, um Kulturgut zu schützen, aufzuzeichnen oder zu erhalten;
- c) die Veränderung von Kulturgut oder die Änderung seiner Verwendung mit dem Ziel, kulturelle, historische oder wissenschaftliche Belege zu verbergen oder zu zerstören.

(2) Archäologische Ausgrabungen, Veränderungen von Kulturgut oder Änderungen seiner Verwendung in besetztem Gebiet werden, sofern die Umstände es erlauben, in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen nationalen Behörden des besetzten Gebiets vorgenommen.

Kapitel 3

Verstärkter Schutz

Artikel 10

Verstärkter Schutz

Kulturgut kann unter verstärktem Schutz gestellt werden, vorausgesetzt, dass es die folgenden drei Bedingungen erfüllt:

- a) Es handelt sich um Kulturgut von höchster Bedeutung für die Menschheit;
- b) es wird durch angemessene innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsmaßnahmen geschützt, mit denen sein außergewöhnlicher kultureller und historischer Wert anerkannt und das höchste Maß an Schutz gewährleistet wird;
- c) es wird weder für militärische Zwecke verwendet noch dafür, militärische Anlagen zu schützen, und die Vertragspartei, unter deren Kontrolle sich das Kulturgut befindet, hat in einer Erklärung bestätigt, dass es nicht dafür verwendet werden wird.

Artikel 11

Gewährung des verstärkten Schutzes

(1) Jede Vertragspartei soll dem Ausschuss eine Liste des Kulturguts vorlegen, für das sie die Gewährung des verstärkten Schutzes zu beantragen beabsichtigt.

(2) Die Vertragspartei, unter deren Hoheitsgewalt oder Kontrolle sich das Kulturgut befindet, kann beantragen, dass es in die nach Artikel 27 Absatz 1 lit. b zu erstellende Liste aufgenommen wird. Dieser Antrag hat alle notwendigen Angaben zu den in Artikel 10 genannten Kriterien zu enthalten. Der Ausschuss kann eine Vertragspartei auffordern, die Aufnahme eines Kulturguts in die Liste zu beantragen.

(3) Andere Vertragsparteien, das Internationale Komitee vom Blauen Schild und andere nichtstaatliche Organisationen mit einschlägiger Erfahrung können dem Ausschuss ein bestimmtes Kulturgut vorschlagen. In diesen Fällen kann der Ausschuss beschließen, eine Vertragspartei aufzufordern, die Aufnahme dieses Kulturguts in die Liste zu beantragen.

(4) Weder der Antrag auf Aufnahme eines Kulturguts, das sich in einem Gebiet befindet, über das von mehr als einem Staat Souveränität oder Hoheitsgewalt beansprucht wird, in die Liste noch seine Aufnahme berühren die Rechte der Streitparteien.

(5) Hat der Ausschuss einen Antrag auf Aufnahme in die Liste erhalten, so unterrichtet er alle Vertragsparteien davon. Die Vertragsparteien können dem Ausschuss innerhalb von 60 Tagen ihre Einwände gegen diesen Antrag zuleiten. Diese Einwände dürfen nur auf der Grundlage der Kriterien des Artikels 10 erhoben werden. Sie müssen bestimmt sein und sich auf Tatsachen beziehen. Der Ausschuss prüft die Einwände, wobei er der die Aufnahme beantragenden Vertragspartei ausreichend Gelegenheit zur Antwort gibt, bevor er einen Entschluss fasst. Liegen dem Ausschuss solche Einwände vor, so bedürfen Beschlüsse über die Aufnahme in die Liste unbeschadet des Artikels 26 der Vierfünftelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder.

(6) Bei der Beschlussfassung über einen Antrag soll der Ausschuss den Rat von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen sowie von einzelnen Sachverständigen einholen.

(7) Ein Beschluss über die Gewährung oder Ablehnung des verstärkten Schutzes darf nur auf der Grundlage der Kriterien des Artikels 10 gefasst werden.

(8) Kam der Ausschuss zu der Schlussfolgerung, dass die Aufnahme in die Liste beantragende Vertragspartei die Kriterien des Artikels 10 lit. b nicht erfüllen kann, so kann der Ausschuss in Ausnahmefällen be-

schließen, den verstärkten Schutz zu gewähren, sofern die beantragende Vertragspartei einen Antrag auf internationale Unterstützung nach Artikel 32 stellt.

(9) Mit Beginn der Feindseligkeiten kann eine an dem Konflikt beteiligte Vertragspartei auf Grund einer Notlage für Kulturgut unter ihrer Hoheitsgewalt oder Kontrolle den verstärkten Schutz beantragen, indem sie den Antrag dem Ausschuss zu-leitet. Der Ausschuss übermittelt diesen Antrag unverzüglich allen an dem Konflikt beteiligten Vertragsparteien. In diesem Fall wird der Ausschuss die Einwände der betroffenen Vertragsparteien in einem beschleunigten Verfahren prüfen. Der Beschluss über die vorläufige Gewährung des verstärkten Schutzes wird so bald wie möglich gefasst; er bedarf unbeschadet des Artikels 26 der Vierfünftelmehrheit der anwesenden und abstimmenden Mitglieder. Der vorläufige verstärkte Schutz kann vom Ausschuss gewährt werden, bevor das Ergebnis des normalen Verfahrens zur Gewährung des verstärkten Schutzes feststeht, sofern Artikel 10 lit. a und c eingehalten wird.

(10) Kulturgut wird vom Ausschuss der verstärkte Schutz gewährt, sobald es in die Liste aufgenommen worden ist.

(11) Der Generaldirektor notifiziert dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und allen Vertragsparteien unverzüglich jeden Beschluss des Ausschusses über die Aufnahme von Kulturgut in die Liste.

Artikel 12 **Unverletzlichkeit des Kulturguts unter verstärktem Schutz**

Die an einem Konflikt beteiligten Vertragsparteien gewährleisten die Unverletzlichkeit des unter verstärktem Schutz stehenden Kulturguts, indem sie es unterlassen, dieses Gut zum Ziel eines Angriffs zu machen oder das Gut oder seine unmittelbare Umgebung zur Unterstützung militärischer Handlungen zu verwenden.

Artikel 13 **Verlust des verstärkten Schutzes**

(1) Kulturgut unter verstärktem Schutz verliert diesen nur,

- a) sofern der Schutz nach Artikel 14 ausgesetzt oder aufgehoben wird;
- b) sofern und solange das Gut auf Grund seiner Verwendung ein militärisches Ziel ist.

(2) Unter den Umständen des Absatzes 1 lit. b darf das Gut nur dann Ziel eines Angriffs sein, wenn

- a) der Angriff das einzig durchführbare Mittel ist, die in Absatz 1 lit. b bezeichnete Verwendung zu unterbinden;

b) alle durchführbaren Vorsichtsmaßnahmen bei der Wahl der Mittel und Methoden des Angriffs getroffen werden, um diese Verwendung zu unterbinden und eine Beschädigung des Kulturguts zu vermeiden oder auf alle Fälle auf ein Mindestmaß zu beschränken;

c) – sofern die Umstände es nicht auf Grund der Erfordernisse der Selbstverteidigung verbieten –

- i) der Angriff auf der höchsten Befehlsebene angeordnet wird,
- ii) die gegnerischen Streitkräfte vorher auf wirksame Weise davor gewarnt werden, die in Absatz 1 lit. b bezeichnete Verwendung fortzusetzen, und
- iii) den gegnerischen Streitkräften ausreichend Zeit eingeräumt wird, den Missstand zu beheben.

Artikel 14 **Aussetzen oder Aufheben des verstärkten Schutzes**

(1) Erfüllt Kulturgut die Kriterien des Artikels 10 dieses Protokolls nicht mehr, so kann der Ausschuss den Status des verstärkten Schutzes aussetzen oder aufheben, indem er das Kulturgut von der Liste streicht.

(2) Bei einer schweren Verletzung des Artikels 12 durch die Verwendung von Kulturgut unter verstärktem Schutz zur Unterstützung militärischer Handlungen kann der Ausschuss den Status des verstärkten Schutzes aussetzen. Sind diese Verletzungen anhaltend, so kann der Ausschuss den Status des verstärkten Schutzes ausnahmsweise aufheben, indem er das Kulturgut von der Liste streicht.

(3) Der Generaldirektor notifiziert dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und allen Vertragsparteien dieses Protokolls jeden Beschluss des Ausschusses über die Aussetzung oder Aufhebung des verstärkten Schutzes.

(4) Bevor der Ausschuss einen solchen Beschluss fasst, gibt er den Vertragsparteien Gelegenheit, ihre Meinung zu äußern.

Kapitel 4 **Strafrechtliche Verantwortlichkeit und Gerichtsbarkeit**

Artikel 15 **Schwere Verletzungen dieses Protokolls**

(1) Eine Straftat im Sinne dieses Protokolls begeht, wer vorsätzlich und unter Verletzung der Konvention oder dieses Protokolls

- a) Kulturgut unter verstärktem Schutz zum Ziel eines Angriffs macht,
- b) Kulturgut unter verstärktem Schutz oder seine unmittelbare Umgebung zur Unterstützung militärischer Handlungen verwendet,

c) Kulturgut, das nach der Konvention und diesem Protokoll geschützt ist, in großem Ausmaß zerstört oder sich aneignet,

d) Kulturgut, das nach der Konvention und diesem Protokoll geschützt ist, zum Ziel eines Angriffs macht oder

e) Kulturgut, das nach der Konvention geschützt ist, stiehlt, plündert, veruntreut oder böswillig beschädigt.

(2) Jede Vertragspartei trifft die notwendigen Maßnahmen, um die in diesem Artikel genannten Straftaten nach innerstaatlichem Recht als Straftaten zu umschreiben und um diese Straftaten mit angemessenen Strafen zu bedrohen. Dabei beachten die Vertragsparteien allgemeine Rechtsgrundsätze und das Völkerrecht einschließlich der Vorschriften, welche die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit auf Personen ausdehnen, welche die Handlung nicht unmittelbar verübt haben.

Artikel 16 **Gerichtsbarkeit**

(1) Unbeschadet des Absatzes 2 trifft jede Vertragspartei die notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen, um ihre Gerichtsbarkeit über die in Artikel 15 genannten Straftaten in den folgenden Fällen zu begründen:

- a) wenn die Straftat im Hoheitsgebiet dieses Staates begangen wird;
- b) wenn der Verdächtige ein Angehöriger dieses Staates ist;
- c) bei den in Artikel 15 Absatz 1 lit. a bis c genannten Straftaten, wenn der Verdächtige sich in ihrem Hoheitsgebiet befindet.

(2) Im Hinblick auf die Ausübung der Gerichtsbarkeit und unbeschadet des Artikels 28 der Konvention

- a) schließt dieses Protokoll weder aus, dass nach anwendbarem innerstaatlichen Recht oder anwendbarem Völkerrecht individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit begründet oder Gerichtsbarkeit ausgeübt wird, noch berührt es die Ausübung der Gerichtsbarkeit nach dem Völkergewohnheitsrecht;
- b) entsteht für die Mitglieder der Streitkräfte und die Angehörigen eines Nichtvertragsstaats, mit Ausnahme derjenigen seiner Staatsangehörigen, die in den Streitkräften eines Vertragsstaats Dienst tun, nach diesem Protokoll keine individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit und macht dieses Protokoll es nicht zur Pflicht, die Gerichtsbarkeit über solche Personen zu begründen oder sie auszuliefern; dies gilt nicht, wenn ein Staat, der nicht

Vertragspartei dieses Protokolls ist, dessen Bestimmungen nach Artikel 3 Absatz 2 annimmt und anwendet.

Artikel 17 Strafverfolgung

(1) Die Vertragspartei, in deren Hoheitsgebiet sich der Verdächtige einer der in Artikel 15 Absatz 1 lit. a bis c genannten Straftat befindet, unterbreitet den Fall, wenn sie diese Person nicht ausliefert, ohne irgendeine Ausnahme und ohne ungebührliche Verzögerung ihren zuständigen Behörden zum Zweck der strafrechtlichen Verfolgung in einem Verfahren nach ihrem innerstaatlichen Recht oder nach den einschlägigen Regeln des Völkerrechts, falls anwendbar.

(2) Unbeschadet der einschlägigen Regeln des Völkerrechts, sofern anwendbar, werden jeder Person, gegen die ein Verfahren im Zusammenhang mit der Konvention oder diesem Protokoll eingeleitet wird, in allen Stadien des Verfahrens faire Behandlung und ein faires Gerichtsverfahren in Übereinstimmung mit dem innerstaatlichen Recht und dem Völkerrecht gewährleistet; keinesfalls genießt eine solche Person weniger vorteilhafte Garantien, als ihr durch das Völkerrecht zuerkannt werden.

Artikel 18 Auslieferung

(1) Die in Artikel 15 Absatz 1 lit. a bis c genannten Straftaten gelten als in jedem zwischen Vertragsparteien vor dem Inkraft-Treten dieses Protokolls bestehenden Auslieferungsvertrag einbezogene auslieferungsfähige Straftaten. Die Vertragsparteien verpflichten sich, diese Straftaten in jedem künftig zwischen ihnen zu schließenden Auslieferungsvertrag aufzunehmen.

(2) Erhält eine Vertragspartei, welche die Auslieferung vom Bestehen eines Vertrags abhängig macht, ein Auslieferungsersuchen von einer anderen Vertragspartei, mit der sie keinen Auslieferungsvertrag hat, so steht es der ersuchten Vertragspartei frei, dieses Protokoll als Rechtsgrundlage für die Auslieferung in Bezug auf die in Artikel 15 Absatz 1 lit. a bis c genannten Straftaten anzusehen.

(3) Vertragsparteien, welche die Auslieferung nicht vom Bestehen eines Vertrags abhängig machen, erkennen unter sich die in Artikel 15 Absatz 1 lit. a bis c genannten Straftaten als auslieferungsfähige Straftaten vorbehaltlich der im Recht der ersuchten Vertragspartei vorgesehenen Bedingungen an.

(4) Die in Artikel 15 Absatz 1 lit. a bis c genannten Straftaten werden für die Zwecke der Auslieferung nötigenfalls so

behandelt, als seien sie nicht nur an dem Ort, an dem sie sich ereignet haben, sondern auch in den Hoheitsgebieten der Vertragsparteien begangen worden, die ihre Gerichtsbarkeit nach Artikel 16 Absatz 1 begründet haben.

Artikel 19 Rechtshilfe

(1) Die Vertragsparteien gewähren einander die weitestgehende Hilfe im Zusammenhang mit Ermittlungen sowie Straf- und Auslieferungsverfahren, die in Bezug auf die in Artikel 15 genannten Straftaten eingeleitet werden, einschließlich der Hilfe bei der Beschaffung der ihnen zur Verfügung stehenden und für das Verfahren erforderlichen Beweismittel.

(2) Die Vertragsparteien erfüllen ihre Verpflichtungen nach Absatz 1 im Einklang mit den zwischen ihnen bestehenden Verträgen oder sonstigen Übereinkünften über Rechtshilfe. In Ermangelung solcher Verträge oder sonstiger Übereinkünfte gewähren die Vertragsparteien einander Rechtshilfe nach ihrem innerstaatlichen Recht.

Artikel 20 Gründe für die Verweigerung der Rechtshilfe

(1) Für die Zwecke der Auslieferung werden die in Artikel 15 Absatz 1 lit. a bis c genannten Straftaten und für die Zwecke der Rechtshilfe die in Artikel 15 genannten Straftaten nicht als politische Straftaten, als mit politischen Straftaten zusammenhängende oder als auf politischen Beweggründen beruhende Straftaten angesehen. Folglich darf ein Ersuchen um Auslieferung oder Rechtshilfe, das auf solchen Straftaten beruht, nicht allein mit der Begründung verweigert werden, dass es sich um eine politische Straftat, um eine mit einer politischen Straftat zusammenhängende oder um eine auf politischen Beweggründen beruhende Straftat handle.

(2) Dieses Protokoll ist nicht so auszulegen, als enthalte es eine Verpflichtung zur Auslieferung oder Rechtshilfe, wenn die ersuchte Vertragspartei ernstliche Gründe für die Annahme hat, dass das Auslieferungsersuchen wegen in Artikel 15 Absatz 1 lit. a bis c genannter Straftaten oder das Ersuchen um Rechtshilfe in Bezug auf in Artikel 15 genannte Straftaten gestellt worden ist, um eine Person wegen ihrer Rasse, ihrer Religion, ihrer Staatsangehörigkeit, ihrer ethnischen Herkunft oder ihrer politischen Anschauungen zu verfolgen oder zu bestrafen, oder dass die Lage dieser Person aus einem dieser Gründe erschwert werden könnte, wenn dem Ersuchen stattgegeben würde.

Artikel 21 Maßnahmen bezüglich anderer Verletzungen

Unbeschadet des Artikels 28 der Konvention trifft jede Vertragspartei die gesetzgeberischen Maßnahmen sowie die Verwaltungs- und Disziplinarmaßnahmen, die notwendig sind, um folgende Handlungen, wenn vorsätzlich verübt, zu unterbinden:

- a) die Verwendung von Kulturgut unter Verletzung der Konvention oder dieses Protokolls;
- b) die unerlaubte Ausfuhr oder sonstige Entfernung von Kulturgut oder die unerlaubte Übertragung des Eigentums an Kulturgut aus besetztem Gebiet unter Verletzung der Konvention oder dieses Protokolls.

Kapitel 5 Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten nichtinternationalen Charakters

Artikel 22 Bewaffnete Konflikte nichtinternationalen Charakters

(1) Dieses Protokoll findet im Fall eines bewaffneten Konflikts, der keinen internationalen Charakter hat und im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei stattfindet, Anwendung.

(2) Dieses Protokoll findet nicht auf Fälle innerer Unruhen und Spannungen wie Tumulte, vereinzelt auftretende Gewalttaten und andere ähnliche Handlungen Anwendung.

(3) 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.

(4) Dieses Protokoll berührt nicht den Vorrang der Gerichtsbarkeit der Vertragspartei, in deren Hoheitsgebiet ein bewaffneter Konflikt nichtinternationalen Charakters stattfindet, über die in Artikel 15 genannten Verletzungen.

(5) 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 Vertragspartei herangezogen werden, in deren Hoheitsgebiet dieser Konflikt stattfindet.

(6) Die Anwendung dieses Protokolls auf die in Absatz 1 bezeichnete Situation berührt nicht die Rechtsstellung der an dem Konflikt beteiligten Parteien.

(7) Die UNESCO kann den an dem Konflikt beteiligten Parteien ihre Dienste anbieten.

Kapitel 6 Institutionelle Fragen

Artikel 23 Tagungen der Vertragsparteien

- (1) Die Tagung der Vertragsparteien wird zur selben Zeit einberufen wie die Generalkonferenz der UNESCO und in Abstimmung mit der Tagung der Hohen Vertragsparteien, wenn eine solche vom Generaldirektor einberufen wurde.
- (2) Die Tagung der Vertragsparteien gibt sich eine Geschäftsordnung.
- (3) Die Tagung der Vertragsparteien hat folgende Aufgaben:
- Wahl der Mitglieder des Ausschusses nach Artikel 24 Absatz 1;
 - Billigung der vom Ausschuss nach Artikel 27 Absatz 1 lit. a erstellten Richtlinien;
 - Bereitstellung von Richtlinien für die Verwendung des Fonds durch den Ausschuss und Überwachung der Verwendung;
 - Prüfung des vom Ausschuss nach Artikel 27 Absatz 1 lit. d vorgelegten Berichts;
 - Erörterung von Problemen im Zusammenhang mit der Anwendung dieses Protokolls und gegebenenfalls Abgabe von Empfehlungen.
- (4) Auf Wunsch von mindestens einem Fünftel der Vertragsparteien hat der Generaldirektor eine außerordentliche Tagung der Vertragsparteien einzuberufen.

Artikel 24 Ausschuss für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten

- (1) Hiermit wird der Ausschuss für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten eingesetzt. Ihm gehören zwölf Vertragsparteien an; sie werden von der Tagung der Vertragsparteien gewählt.
- (2) Der Ausschuss tritt einmal im Jahr zu einer ordentlichen Tagung zusammen und immer dann, wenn er es für notwendig erachtet, zu außerordentlichen Tagungen.
- (3) Bei der Festlegung der Zusammensetzung des Ausschusses sind die Vertragsparteien bemüht, eine ausgewogene Vertretung der verschiedenen Regionen und Kulturen der Welt zu gewährleisten.
- (4) Die Vertragsparteien, die Mitglieder des Ausschusses sind, wählen zu ihren Vertretern Personen, die Sachverständige auf dem Gebiet des Kulturerbes, der Verteidigung oder des Völkerrechts sind, und sie sind bestrebt, in gegenseitiger Abstimmung zu gewährleisten, dass im Ausschuss insgesamt angemessener Sachverstand auf allen diesen Gebieten vereinigt ist.

Artikel 25 Amtszeit

- (1) Eine Vertragspartei wird für vier Jahre in den Ausschuss gewählt; eine unmittelbare Wiederwahl ist einmal zulässig.
- (2) Unbeschadet des Absatzes 1 endet die Amtszeit der Hälfte der bei der ersten Wahl gewählten Mitglieder mit Ablauf der ersten ordentlichen Tagung der Vertragsparteien nach der Tagung, auf der sie gewählt wurden. Diese Mitglieder werden vom Präsidenten der Tagung nach der ersten Wahl durch das Los ermittelt.

Artikel 26 Geschäftsordnung

- (1) Der Ausschuss gibt sich eine Geschäftsordnung.
- (2) Der Ausschuss ist beschlussfähig, wenn die Mehrheit der Mitglieder anwesend ist. Die Beschlüsse des Ausschusses bedürfen der Zweidrittelmehrheit seiner abstimmenden Mitglieder.
- (3) Die Mitglieder dürfen an der Abstimmung über Beschlüsse im Zusammenhang mit Kulturgut, das von einem bewaffneten Konflikt berührt wird, an dem sie beteiligt sind, nicht teilnehmen.

Artikel 27 Aufgaben

- (1) Der Ausschuss hat folgende Aufgaben:
- Erstellung von Richtlinien zur Durchführung dieses Protokolls;
 - Gewährung, Aussetzung oder Aufhebung des verstärkten Schutzes für Kulturgut und Erstellung, Unterhaltung und Förderung der Liste des Kulturguts unter verstärktem Schutz;
 - Verfolgung und Überwachung der Durchführung dieses Protokolls und Förderung der Erfassung von Kulturgut unter verstärktem Schutz;
 - Prüfung und Abgabe von Bemerkungen in Bezug auf Berichte der Vertragsparteien, erforderlichenfalls Einholung von Klarstellungen und Erstellung eines eigenen Berichts über die Durchführung dieses Protokolls für die Tagung der Vertragsparteien;
 - Entgegennahme und Prüfung von Anträgen auf internationale Unterstützung nach Artikel 32;
 - Festlegung der Verwendung des Fonds;
 - Wahrnehmung anderer Aufgaben, die ihm von der Tagung der Vertragsparteien zugewiesen werden.
- (2) Die Aufgaben des Ausschusses werden in Zusammenarbeit mit dem Generaldirektor wahrgenommen.
- (3) Der Ausschuss arbeitet mit internationalen und nationalen staatlichen und nicht-

staatlichen Organisationen zusammen, deren Ziele denen der Konvention, des Ersten Protokolls und dieses Protokolls gleichen. Zur Unterstützung der Wahrnehmung seiner Aufgaben kann der Ausschuss bedeutende Fachorganisationen wie etwa solche, die förmliche Beziehungen zur UNESCO unterhalten, einschließlich des Internationalen Komitees vom Blauen Schild (ICBS) und der Organisationen, aus denen es gebildet wird, einladen, in beratender Eigenschaft an seinen Sitzungen teilzunehmen. Vertreter der Internationalen Studienzentrale für die Erhaltung und Restaurierung von Kulturgut (Römische Zentrale) (ICCROM) und des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) können auch eingeladen werden, in beratender Eigenschaft teilzunehmen.

Artikel 28 Sekretariat

Dem Ausschuss steht das Sekretariat der UNESCO zur Seite, das die Dokumentation des Ausschusses und die Tagesordnung seiner Sitzungen vorbereitet und für die Durchführung seiner Beschlüsse verantwortlich ist.

Artikel 29 Fonds für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten

- (1) Hiermit wird ein Fonds für die folgenden Zwecke errichtet:
- Bereitstellung finanzieller oder anderer Hilfe zur Unterstützung von vorbereitenden und sonstigen Maßnahmen, die in Friedenszeiten unter anderem nach Artikel 5, Artikel 10 lit. b und Artikel 30 getroffen werden, und
 - Bereitstellung finanzieller oder anderer Hilfe im Zusammenhang mit Notfallmaßnahmen oder vorläufigen oder sonstigen Maßnahmen, die getroffen werden, um Kulturgut während eines bewaffneten Konflikts oder während der Wiederherstellung unmittelbar nach Ende der Feindseligkeiten unter anderem nach Artikel 8 lit. a zu schützen.
- (2) Der Fonds stellt ein Treuhandvermögen im Sinne der Finanzordnung der UNESCO dar.
- (3) Die Auszahlungen aus dem Fonds werden nur für die vom Ausschuss nach den Richtlinien im Sinne des Artikels 23 Absatz 3 lit. c beschlossenen Zwecke verwendet. Der Ausschuss kann Beiträge entgegennehmen, die nur für ein bestimmtes Programm oder Vorhaben verwendet werden sollen, sofern er die Durchführung dieses Programms oder Vorhabens beschlossen hat.
- (4) Die Mittel des Fonds bestehen aus
- freiwilligen Beiträgen der Vertragsparteien;

- b) Beiträgen, Spenden oder Vermächtnissen
 - i) anderer Staaten;
 - ii) der UNESCO oder anderer Organisationen des Systems der Vereinten Nationen;
 - iii) sonstiger zwischenstaatlicher oder nichtstaatlicher Organisationen und
 - iv) von Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts oder von Einzelpersonen;
- c) den für den Fonds anfallenden Zinsen;
- d) Mitteln, die durch Sammlungen und Einnahmen aus Veranstaltungen zugunsten des Fonds aufgebracht werden, und
- e) allen sonstigen Mitteln, die durch die auf den Fonds anzuwendenden Richtlinien genehmigt sind.

**Kapitel 7
Verbreitung von Informationen und internationale Unterstützung**

**Artikel 30
Verbreitung**

- (1) Die Vertragsparteien bemühen sich unter Einsatz geeigneter Mittel, insbesondere durch Erziehungs- und Informationsprogramme, die Würdigung und Achtung von Kulturgut durch die Gesamtheit der Bevölkerung zu stärken.
- (2) Die Vertragsparteien verbreiten dieses Protokoll so weit wie möglich und zwar sowohl in Friedenszeiten als auch in Zeiten eines bewaffneten Konflikts.
- (3) Militärische Dienststellen oder zivile Behörden, die in Zeiten eines bewaffneten Konflikts Verantwortlichkeiten in Bezug auf die Anwendung dieses Protokolls wahrnehmen, müssen mit seinem Wortlaut vollständig vertraut sein. Zu diesem Zweck werden die Vertragsparteien gegebenenfalls
 - a) Richtlinien und Anweisungen zum Schutz von Kulturgut in ihre Militärvorschriften aufnehmen;
 - b) in Zusammenarbeit mit der UNESCO und einschlägigen staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen Ausbildungs- und Erziehungsprogramme in Friedenszeiten entwickeln und durchführen;
 - c) einander über den Generalsekretär Informationen über die nach den lit. a und b erlassenen Gesetze oder Verwaltungsvorschriften und die nach den lit. a und b getroffenen Maßnahmen mitteilen;
 - d) einander über den Generalsekretär so bald wie möglich die Gesetze und Ver-

waltungsvorschriften mitteilen, die sie zur Sicherstellung der Anwendung dieses Protokolls erlassen werden.

**Artikel 31
Internationale Zusammenarbeit**

Die Vertragsparteien verpflichten sich, im Fall schwerer Verletzungen dieses Protokolls gemeinsam durch den Ausschuss oder einzeln in Zusammenarbeit mit der UNESCO und den Vereinten Nationen und im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen zu handeln.

**Artikel 32
Internationale Unterstützung**

- (1) Eine Vertragspartei kann beim Ausschuss internationale Unterstützung für Kulturgut unter verstärktem Schutz und Unterstützung für die Vorbereitung, Entwicklung oder Umsetzung der in Artikel 10 bezeichneten Gesetze, Verwaltungsvorschriften und Maßnahmen beantragen.
- (2) Eine an dem Konflikt beteiligte Partei, die nicht Vertragspartei dieses Protokolls ist, aber nach Artikel 3 Absatz 2 dessen Bestimmungen annimmt und anwendet, kann beim Ausschuss geeignete internationale Unterstützung beantragen.
- (3) Der Ausschuss nimmt Vorschriften über das Einreichen von Anträgen auf internationale Unterstützung an und bestimmt die Form, welche die Unterstützung annehmen kann.
- (4) Die Vertragsparteien werden ermutigt, über den Ausschuss den Vertragsparteien oder den an einem Konflikt beteiligten Parteien, die darum ersuchen, technische Unterstützung aller Art zu gewähren.

**Artikel 33
Unterstützung durch die UNESCO**

- (1) Die Vertragsparteien können um die technische Unterstützung der UNESCO bei der Organisation des Schutzes ihres Kulturguts, wie etwa Vorbereitungen zur Sicherung von Kulturgut, vorbeugende und organisatorische Maßnahmen für Notfälle und nationale Verzeichnisse des Kulturguts, oder in Zusammenhang mit jedem anderen Problem, das sich aus der Anwendung dieses Protokolls ergibt, nachsuchen. Die UNESCO gewährt diese Unterstützung im Rahmen ihrer Zielsetzung und ihrer Mittel.
- (2) Die Vertragsparteien werden ermutigt, technische Unterstützung auf zwei- oder mehrseitiger Ebene zu gewähren.
- (3) Die UNESCO kann in dieser Hinsicht den Vertragsparteien von sich aus Vorschläge unterbreiten.

**Kapitel 8
Durchführung dieses Protokolls**

**Artikel 34
Schutzmächte**

Dieses Protokoll wird unter Mitwirkung der Schutzmächte angewandt, die mit der Wahrnehmung der Interessen der an dem Konflikt beteiligten Parteien betraut sind.

**Artikel 35
Schlichtungsverfahren**

- (1) Die Schutzmächte stellen ihre guten Dienste in allen Fällen zur Verfügung, in denen sie dies im Interesse des Kulturguts für angezeigt erachten, insbesondere wenn zwischen den an dem Konflikt beteiligten Parteien Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung oder Auslegung dieses Protokolls bestehen.
- (2) Zu diesem Zweck kann jede der Schutzmächte entweder auf Einladung einer Vertragspartei oder des Generalsekretärs oder von sich aus den am Konflikt beteiligten Parteien eine Zusammenkunft ihrer Vertreter und insbesondere der für den Schutz des Kulturguts verantwortlichen Behörden vorschlagen, gegebenenfalls im Hoheitsgebiet eines Staates, der nicht an dem Konflikt beteiligt ist. Die am Konflikt beteiligten Parteien sind gehalten, den ihnen für die Zusammenkunft gemachten Vorschlägen Folge zu leisten. Die Schutzmächte schlagen den am Konflikt beteiligten Parteien eine Persönlichkeit, die einem Staat angehört, der nicht am Konflikt beteiligt ist, oder eine vom Generalsekretär benannte Persönlichkeit vor; diese wird aufgefordert, an dieser Zusammenkunft als Vorsitzender teilzunehmen.

**Artikel 36
Schlichtung ohne Schutzmächte**

- (1) In einem Konflikt, bei dem keine Schutzmächte bestellt sind, kann der Generalsekretär seine guten Dienste anbieten oder durch eine andere Art der Schlichtung oder Vermittlung handeln, um die Meinungsverschiedenheit beizulegen.
- (2) Auf Einladung einer Vertragspartei oder des Generalsekretärs kann der Vorsitzende des Ausschusses den an einem Konflikt beteiligten Parteien eine Zusammenkunft ihrer Vertreter und insbesondere der für den Schutz des Kulturguts verantwortlichen Behörden vorschlagen, gegebenenfalls im Hoheitsgebiet eines Staates, der nicht an dem Konflikt beteiligt ist.

**Artikel 37
Übersetzung und Berichte**

- (1) Die Vertragsparteien übersetzen dieses Protokoll in ihre Amtssprachen und übermitteln dem Generalsekretär diese amtlichen Übersetzungen.

(2) Die Vertragsparteien legen dem Ausschuss alle vier Jahre einen Bericht über die Durchführung dieses Protokolls vor.

Artikel 38

Verantwortung der Staaten

Eine Bestimmung dieses Protokolls über die individuelle strafrechtliche Verantwortlichkeit berührt nicht die Verantwortung der Staaten nach dem Völkerrecht, einschließlich der Pflicht, Wiedergutmachung zu leisten.

Kapitel 9

Schlussklauseln

Artikel 39

Sprachen

Dieses Protokoll ist in arabischer, chinesischer, englischer, französischer, russischer und spanischer Sprache abgefasst, wobei jeder Wortlaut gleichermaßen verbindlich ist.

Artikel 40

Unterzeichnung

Dieses Protokoll trägt das Datum des 26. März 1999. Es liegt vom 17. Mai 1999 bis zum 31. Dezember 1999 in Den Haag für alle Hohen Vertragsparteien zur Unterzeichnung auf.

Artikel 41

Ratifikation

(1) Dieses Protokoll bedarf der Ratifikation durch die Hohen Vertragsparteien, die dieses Protokoll unterzeichnet haben, nach Maßgabe ihrer eigenen verfassungsrechtlichen Verfahren.

(2) Die Ratifikationsurkunden werden beim Generaldirektor hinterlegt.

Artikel 42

Beitritt

(1) Dieses Protokoll steht den anderen Hohen Vertragsparteien ab dem 1. Januar 2000 zum Beitritt offen.

(2) Der Beitritt erfolgt durch Hinterlegung einer Beitrittsurkunde beim Generaldirektor.

Artikel 43

In-Kraft-Treten

(1) Dieses Protokoll tritt drei Monate nach Hinterlegung von zwanzig Ratifikations- oder Beitrittsurkunden in Kraft.

(2) Danach tritt es für jede Vertragspartei drei Monate nach Hinterlegung ihrer Ratifikations- oder Beitrittsurkunde in Kraft.

Artikel 44

In-Kraft-Treten während bewaffneter Konflikte

Die in den Artikeln 18 und 19 der Konvention bezeichneten Situationen bewirken, dass die vor oder nach Beginn der Feindseligkeiten oder der Besetzung von an dem Konflikt beteiligten Parteien hinterlegten Ratifikations- und Beitrittserklärungen mit sofortiger Wirkung in Kraft treten. In diesen Fällen macht der Generaldirektor auf dem schnellsten Weg die in Artikel 46 vorgesehenen Mitteilungen.

Artikel 45

Kündigung

(1) Jede der Vertragsparteien kann dieses Protokoll kündigen.

(2) Die Kündigung wird durch eine Urkunde notifiziert, die beim Generaldirektor hinterlegt wird.

(3) Die Kündigung wird ein Jahr nach Eingang der Kündigungsurkunde wirksam. Ist jedoch die kündigende Vertragspartei beim Ablauf dieser Frist an einem bewaffneten Konflikt beteiligt, so wird die Kündigung erst nach Einstellung der Feindseligkeiten oder nach Abschluss der Rückführung des Kulturguts wirksam, je nachdem, welcher Zeitpunkt der spätere ist.

Artikel 46

Notifikationen

Der Generaldirektor benachrichtigt alle Hohen Vertragsparteien und die Vereinten Nationen von der Hinterlegung aller in den Artikeln 41 und 42 vorgesehenen Ratifikations- und Beitrittsurkunden sowie von den in Artikel 45 vorgesehenen Kündigungen.

Artikel 47

Registrierung bei den Vereinten Nationen

Dieses Protokoll wird auf Ersuchen des Generaldirektors nach Artikel 102 der Charta der Vereinten Nationen beim Sekretariat der Vereinten Nationen registriert.

Zur Urkunde dessen haben die gehörig bevollmächtigten Unterzeichneten dieses Protokoll unterschrieben.

Geschehen zu Den Haag, am 26. März 1999 in einem einzigen Exemplar, das in den Archiven der UNESCO hinterlegt wird und von dem beglaubigte Ausfertigungen allen Hohen Vertragsparteien übermittelt werden. ■

Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Standpunkt des Rates „Allgemeine Angelegenheiten“ zum Internationalen Strafgerichtshof

Protokoll vom 24/10/2002 – vorläufige Ausgabe Formularbeginn P5_TA-PROV(2002)0521

Das Europäische Parlament,

– unter Hinweis auf seine früheren Entschließungen zum Internationalen Strafgerichtshof, insbesondere seine Entschließungen vom 19. November 1998¹, 18. Januar 2001², 28. Februar 2002³ sowie seine Entschließung vom 4. Juli 2002 zum Gesetzentwurf zum Schutze der Angehörigen der US-amerikanischen Streitkräfte (ASPA)⁴ und seine Entschließung vom 26. September 2002⁵,

– unter Hinweis auf das Römische Statut des Internationalen Strafgerichtshofs und insbesondere seine Artikel 16, 86 und 98,

– unter Hinweis auf die Erklärung des Ratsvorsitzes im Namen der Europäischen Union zum Internationalen Strafgerichtshof vom 1. Juli 2002,

– in Kenntnis der Schlussfolgerungen des Rates vom 30. September 2002 zum Internationalen Strafgerichtshof (IStGH) und den diesbezüglichen EU-Leitprinzipien,

A. in der Erwägung, dass alle Mitgliedstaaten und die meisten Beitrittsländer das Römische Statut ratifiziert haben,

B. unter Hinweis darauf, dass die Maßnahmen der Vereinigten Staaten von Anfang

an darauf ausgerichtet waren, die Glaubwürdigkeit des IStGH zu untergraben und auf alle Parteien, die unterzeichnet haben, Druck auszuüben, und dass die Vereinigten Staaten gedroht haben, Sanktionen gegen Staaten zu verhängen, die das Römische Statut ratifizieren, um seine vollständige Einrichtung zu verhindern,

C. in der Erwägung, dass die Regierung *Bush* durch die Unterstützung des Erlasses des Gesetzes zum Schutze der Angehörigen der US-amerikanischen Streitkräfte (ASPA) im Jahr 2001 und durch die Zurücknahme der Unterschrift der Vereinigten Staaten vom Vertrag von Rom im Jahr 2002 offen ihre Feindseligkeit gegenüber dem IStGH bewiesen hat,

¹ ABl. C 379 vom 7.12.1998, S. 265.

² ABl. C 262 vom 18.9.2001, S. 262.

³ P5-TA(2002)0082.

⁴ P5-TA(2002)0367.

⁵ P5-TA(2002)0449.

D. in der Erwägung, dass die USA versuchen, eine Reihe von bilateralen Immunitätsvereinbarungen zu schließen, durch die verhindert werden soll, dass US-amerikanische Regierungsangestellte, Bedienstete oder Angehörige der Streitkräfte oder Staatsangehörige dem IStGH übergeben werden,

E. unter Hinweis auf die Verabschiedung von vier „Leitprinzipien“ durch den Rat auf seiner Tagung vom 30. September 2002,

1. ist fest entschlossen, für die Erhaltung der vollständigen Integrität des Römischen Statuts und die frühzeitige Schaffung der Bedingungen für eine effektive Arbeit des Internationalen Strafgerichtshofs einzutreten;

2. begrüßt die Bemühungen Dänemarks zu Beginn seines Vorsitzes um die Beibehaltung einer einheitlichen Haltung der EU-Mitgliedstaaten, bedauert aber, dass der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ gegen den eindeutigen Willen des Europäischen Parlaments keinen klaren gemeinsamen Standpunkt als Antwort auf die Versuche der US-amerikanischen Regierung festgelegt hat, bilaterale Vereinbarungen mit einzelnen Mitgliedstaaten abzuschließen und so die Universalität des Internationalen Strafgerichtshofs zu untergraben;

3. bedauert die in den Schlussfolgerungen des Rates zum IStGH enthaltenen vagen Formulierungen und fordert den Rat auf, weitere Anstrengungen zu unternehmen, um zu einer echten gemeinsamen EU-Politik in dieser Angelegenheit zu gelangen;

4. bekräftigt, dass keine Immunitätsvereinbarung jemals die Möglichkeit eröffnen

können sollte, dass eine Einzelperson, die eines Kriegsverbrechens, eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit oder des Völkermordes angeklagt ist, straflos bleibt;

5. ruft die nationalen Parlamente in der Union und den Beitrittsländern auf, sorgfältig alle Aktivitäten zu überwachen, die ihre jeweiligen Regierungen gegebenenfalls im Zusammenhang mit dem Römischen Statut des IStGH entfalten;

6. ist fest davon überzeugt, dass die Staaten, die Vertragsparteien des Römischen Statuts für den IStGH sind, verpflichtet sind, von der Untergrabung der uneingeschränkten Effektivität des Gerichtshofs und von der Gefährdung der Rolle des Gerichtshofs als ergänzende Gerichtsbarkeit zu den staatlichen Gerichten Abstand zu nehmen;

7. wiederholt seine Aufforderung an den Rat, ihm einen Fortschrittsbericht über den Internationalen Strafgerichtshof vor der nächsten Tagung des Europäischen Rates im Dezember 2002 in Kopenhagen vorzulegen, in dem alle internationalen Vereinbarungen im Zusammenhang mit dem Internationalen Strafgerichtshof aufgeführt und auf ihre Vereinbarkeit mit dem Römischen Statut geprüft werden;

8. fordert den Rat nachdrücklich auf, alle Anstrengungen zu unternehmen, um einen offenen Dialog mit der Regierung und dem Kongress der Vereinigten Staaten aufzunehmen, damit die Bedrängung und die Bedrohung mit Sanktionen von Staaten, die den Römischen Vertrag ratifiziert haben, ein Ende hat, und bei der Regierung

der Vereinigten Staaten darauf hinzuwirken, eine Haltung gegenüber dem IStGH einzunehmen, die vom Geist der Kooperation geprägt ist;

9. wiederholt, dass es von den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten erwartet, dass sie vom Abschluss von Vereinbarungen Abstand nehmen, die die wirksame Umsetzung des Römischen Statuts untergraben; betrachtet folglich die Unterzeichnung einer solchen Vereinbarung als unvereinbar mit der Mitgliedschaft in der Europäischen Union;

10. richtet die gleiche Aufforderung an die beitriftswilligen Länder, die mit der Union assoziierten Länder der Partnerschaft Europa-Mittelmeer, den Mercosur/Mercosul, den Anden-Pakt, die Länder der San José-Gruppe, die Länder, die am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess beteiligt sind, sowie die AKP Länder, die Vertragspartner und Unterzeichner des Statuts sind;

11. beauftragt seinen Präsidenten, diese EntschlieÙung dem Rat, der Kommission, der Regierung und dem Kongress der Vereinigten Staaten, dem Präsidenten der Versammlung der Vertragsparteien des Römischen Statuts des Internationalen Strafgerichtshofs sowie den nationalen Parlamenten der beitriftswilligen Länder und der Länder, die mit der Europäischen Union durch verschiedene Übereinkommen assoziiert sind, insbesondere der Paritätischen Parlamentarischen Versammlung AKP-EU, die über dieses Thema auf ihrem kommenden Treffen eine Aussprache führen wird, zu übermitteln. ■

The sixth European Red Cross and Red Crescent Conference

Resolution – Adoption of the Berlin Charter, the Plans of Action on Migration and Health, and the Follow-up Process Berlin, 14–18 April 2002

The Sixth European Red Cross and Red Crescent Conference in Berlin 14-18 April 2002,

Recalling the Copenhagen Declaration adopted at the Fifth European Red Cross and Red Crescent Conference in 1997;

Recalling the Plan of Action adopted by the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent;

Reaffirming their commitment to Strategy 2010 and to the Strategy for the Movement;

Recalling Resolution 4 of the Council of Delegates in 2001 on refugees and internally displaced people;

Recalling Resolution 15 of the 25th International Conference of the Red Cross and Red Crescent on tracing and family reunification;

Taking note of the Declaration of the Kiev Conference;

Noting with approval the reports of the working groups as well as their preparatory documents, and *acknowledging* their significant contribution to the success of the Berlin Conference and the Berlin Charter and Plans of Action;

1. *adopts* the Berlin Charter contained in annex 1,

2. *adopts* the Plans of Action contained in annex 2,

3. *adopts* the Follow-up Process contained in annex 3,

4. *urges* all members of the Berlin Conference to implement the actions set out in the Plans of Action, in accordance with their respective powers, mandates and capacities, and in the spirit of the principles outlined in the Berlin Charter, with a view to reaching the goals defined in the Plans of Action,

5. *requests* the members of the Berlin Conference to present a report, through the secretariat of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies to the Seventh European Red Cross and Red Crescent Conference on the implementation of the Plans of Action,

6. *thanks* the host National Society – the German Red Cross, for its warm hospitality

and for its excellent organization of the Conference.

Annex 1: Berlin Charter

Annex 2: Plans of Action on Migration and Health

Annex 3: Follow-up Process

Annex 1: The Berlin Charter

1. **We**, the European Red Cross and Red Crescent National Societies, assembled in Berlin in April 2002 to **determine** our priorities for the coming four years, **identify** the absolute urgency of addressing the vulnerabilities caused by international migration and by the deprivation of the right to health to increasing numbers of vulnerable people.

2. **We declare** our determination to bring particular attention to the needs of those whom migration has placed in special jeopardy: people living in the shadow of illegality, people excluded from health care access by definitions which discriminate against them and, most of all, the children whose futures are threatened by such discrimination.

3. **We reaffirm** the entitlement of every individual to enjoy basic human rights in accordance with international law. We will use our unique relationship with governments and civil society to advocate that these rights be extended to all new arrivals in our countries, regardless of their legal status. We want to ensure that those affected by HIV/AIDS, tuberculosis and other infectious diseases are able, freely, to access appropriate care. We want to extend our assistance and protection to all those in need of it, in accordance with international humanitarian law, human rights law, tolerance and human dignity.

4. **We commit** ourselves and our dedicated and motivated volunteers and staff to take immediate and sustained action to address the human vulnerabilities arising from all forms of population movement, irrespective of the status of the individuals themselves, and to spare no effort to ensure that all people enjoy access to health care.

5. **We commit** ourselves to the implementation of the Plan of Action on Migration and on the Plan of Action on Health, in the knowledge that this requires us to redouble our efforts – domestically as well as internationally – to form partnerships and alliances that will generate the resources required, and to share knowledge and best practices.

6. **We commit** to communicating our message of promoting tolerance, non-violence in the community and respect for ethnic diversity and urge our governments to ensure respect for the basic rights of all persons present in our countries, without discrimination.

7. **We appeal** to our governments, **and call upon** international, regional and sub-re-

gional organizations, to support us in our endeavours, and undertake to work with them to bring these concerns to the 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, in 2003.

HUMANITARIAN CHALLENGES AND VULNERABILITIES

8. The profound transformations that have taken place in Europe as in other parts of the world, over the past decade, have given its peoples hope for a better future for themselves and their children. At the same time, transformation has produced significant economic and social change, and increased vulnerability for large numbers of individual men, women and children. This has become visible through new forms of xenophobia and discrimination, new health problems and problems of separated families.

9. The Berlin Conference takes place at a time when the impact of international humanitarian action is seriously challenged by lack of respect for international humanitarian law and human rights law. There is a critical need for a reaffirmation of respect for, and trust in, the Fundamental Principles of the Red Cross Red Crescent Movement, international humanitarian law, and human rights law as the starting points for reducing vulnerability and for protecting and assisting the most vulnerable.

10. New and old diseases cause widespread suffering while health and community services struggle to cope with increasing demand. The weakest among us continue to suffer the most. The European Red Cross and Red Crescent National Societies recognize that these complex problems confront the whole world and are not specific to Europe. The world faces challenges which the Red Cross Red Crescent Movement is uniquely placed to tackle. Armed conflict, natural disasters, and impoverishment caused by unequal economic and social change shatter the lives of large numbers of people.

CAPACITY

11. To achieve our goals in working on migration and health, we will ensure our National Societies' actions are responsive and focused and that we fully utilize the capacity and strength of our organizations. In our National Societies, we will foster a culture of inclusion.

12. We look to the Federation and its secretariat to support, in cooperation with the ICRC, our efforts to build our operational capacity, and pledge ourselves to intensify our own efforts in this field.

13. We will also use our global tracing network and our unique position in providing

first aid, psychological support and emergency health to address the urgencies identified in this conference.

14. We commit ourselves to ensure well balanced participation in our organizations by people from all sectors of society, ensuring we reflect the culture of diversity of our communities and with particular emphasis on proper gender balance.

PARTNERSHIP

15. We will develop our action and advocacy in the interests of the most vulnerable in partnership with them, our governments, international organizations, civil society and the private sector.

16. We expect our governments to fulfil the commitments they made by adopting the Plan of Action of the 27th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, and reaffirm our commitment to work constructively with them in the implementation of the Plan of Action.

17. We look to the secretariat of the Federation to initiate and develop, as appropriate, relations with the European Union, the Council of Europe and with other national and international humanitarian and technical organizations, including with the United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (UNHCHR), the International Labour Organization (ILO), the International Organization for Migration (IOM), the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), the World Health Organization (WHO), the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), the United Nations Development Programme (UNDP), and other regional and sub-regional organizations as well as non-governmental organizations.

REMAINING ENGAGED

18. We recognize that the real impact of the decisions made by the Sixth European Regional Red Cross and Red Crescent Conference will depend on remaining engaged through a process of follow-up, based on the spirit of partnership between National Societies and with our communities, governments, organizations and institutions that share our concerns. In this spirit we commit ourselves.

19. We pledge ourselves to practical action, working together and seeking partnership with governments and with national and international organizations. We will develop and implement our programmes in line with the Plans of Action of this Conference in relation to migration and in relation to health, guided by the agreed Follow-up Process. ■

VI. Regionalkonferenz der Europäischen Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften

Berlin, 14. – 19. April 2002

Heike Spieker*

Das Deutsche Rote Kreuz war vom 14. bis zum 19. April 2002 in Berlin Gastgeber der VI. Regionalkonferenz der Europäischen Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften. Dabei handelt es sich um eine statutarische Konferenz der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften, die grundsätzlich alle vier Jahre stattfindet und jeweils von einzelnen Nationalen Gesellschaften ausgerichtet wird.

Die zwei Hauptthemen der VI. Europäischen Regionalkonferenz waren „Gesundheit und Fürsorge in der Gemeinschaft“ sowie „Migration“. Die Konferenzteilnehmer verabschiedeten dazu insgesamt fünf Schlussdokumente: die Rahmenresolution, die „Berliner Charta“, je einen Aktionsplan zum Hauptthema „Gesundheit“ bzw. „Migration“ und die Vereinbarung des Follow-up im Hinblick auf die folgende Europäische Regionalkonferenz 2006 in Moskau. Die Berliner Charta ist in dieser Ausgabe wiedergegeben. Sämtliche Schlussdokumente sind auf der Website der Internationalen Föderation unter der Adresse <http://www.ifrc.org/news/events/berlin02/index.asp> verfügbar.

Die Abschlussdokumente sind darüber hinaus als Anlage zur Berliner Charta mit der Dokumentennummer A/57/628 vom 27. November 2002 bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen als offizielles UN-Dokument registriert worden. In Vorbereitung dessen hat die Deutsche Vertretung bei den Vereinten Nationen am 18. November 2002 die europäischen sowie die Missionen der relevanten Internationalen Organisationen zu einer Vorstellung der Inhalte und Ergebnisse der VI. Europäischen Regionalkonferenz eingeladen. Von Seiten des DRK ist zu diesem Anlass die folgende Präsentation in New York erfolgt:

VIth European Regional RC/RC Conference

Briefing for European and International Organisations' Missions, New York, 18 November 2002

The VIth Regional Conference of the European Red Cross and Red Crescent Societies took place in Berlin, Germany, from 14 to 19 April 2002. Regional Conferences are statutory conferences according to the Statutes of the International Federation of the

Red Cross and Red Crescent Societies. They are intended to increase participation of member societies in the discussion of matters pertaining to Federation policies and their implementation.¹ An analysis of typical regional problems may result in regional strategies answering appropriately to such problems. Thus, co-operation of National Societies in the regions is strengthened and exchange of experience among the Societies themselves as well as with other international organisations is promoted.

The VIth European Conference was hosted and organised by the German Red Cross. Around 350 participants from 46 out of 51² delegations of National Societies – including Societies from Western, Central and Eastern Europe – and from the International Federation Secretariat, as well as the International Committee of the Red Cross, seven outer-European National Societies³ and representatives of International Governmental and Non-Governmental Organisations⁴ as observers were present. Delegations were comprised of senior governance and management and high operational level.

The list of speakers included The President of the Federal Republic of Germany Mr. Johannes Rau and high-ranking representatives from United Nations Organisations, World Health Organisation, International Labor Organisation, OSCE, Council of Europe, EU Commissioners for Health and Consumer Protection and Justice & Home Affairs (Cabinet Member), and the International Organisation for Migration.

The German Red Cross, the International Federation of RC / RC Societies and participants of the Conference deem the VIth European Regional RC / RC Conference in Berlin to be a success. And it is in the name of the President of the German Red Cross that I express my sincere and honest gratitude to the Permanent Representative of Germany to the United Nations to give us the opportunity to present the results of the event to this distinguished audience.

The 2002 Berlin Conference is a decisive element in a process which started in 1997 and will reach to 2006 and beyond. It succeeded the preceding Vth European Regional Conference 1997 in Copenhagen (hosted by the five Nordic National Societies) and forms the catalyst of a process starting there and re-

aching to the VIIth Conference in 2006 in Moscow and possibly in 2010 in Turkey. The 'institutional manifestation' of such process character is the Conference Support Group, established by the International Federation's Governing Board in order to guarantee that implementation of the Berlin commitments is monitored and results are fed into the next European Regional Conference.

The 1997 Copenhagen Conference, hosted by the five Nordic National Societies (Danish, Finnish, Icelandic, Norwegian and Swedish Red Cross), was characterised by the slogan „Action and Advocacy“. The main lessons to be learned from the Copenhagen Conference were the essential importance, first, of a participatory approach in the implementation of a Regional Conference and, second, of an agreement on a comprehensive follow-up mechanism of a Conference's decisions. In order to render

* Dr. Heike Spieker ist Teamleiterin beim Referat für humanitäres Völkerrecht des Deutschen Roten Kreuzes in Berlin.

¹ Article 24 of the Statutes of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

² Albanian Red Cross, Andorra Red Cross, Armenian Red Cross Society, Austrian Red Cross, Red Crescent Society of Azerbaijan, Belarussian Red Cross, Belgian Red Cross, The Red Cross Society of Bosnia and Herzegovina, Bulgarian Red Cross, Croatian Red Cross, Czech Red Cross, Danish Red Cross, Estonia Red Cross, Finnish Red Cross, French Red Cross, Red Cross Society of Georgia, Hellenic Red Cross, Hungarian Red Cross, Icelandic Red Cross, Irish Red Cross Society, Italian Red Cross, Kazakh Red Crescent and Red Cross Society, Red Crescent Society of Kyrgyzstan, Latvian Red Cross, Liechtenstein Red Cross, Lithuanian Red Cross, Luxembourg Red Cross, The Red Cross of The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Malta Red Cross Society, Red Cross Society of the Republic of Moldova, Red Cross of Monaco, The Netherlands Red Cross, Norwegian Red Cross, Polish Red Cross, Portuguese Red Cross, Romanian Red Cross, The Russian Red Cross Society, Red Cross of the Republic of San Marino, Slovak Red Cross, Slovenian Red Cross, Spanish Red Cross, Swedish Red Cross, Swiss Red Cross, Red Crescent Society of Tajikistan, Turkish Red Crescent Society, Red Crescent Society of Turkmenistan, Ukrainian Red Cross Society, Red Crescent Society of Uzbekistan, and Yugoslav Red Cross.

³ American Red Cross, Australian Red Cross, The Canadian Red Cross Society, Egyptian Red Crescent Society, Japanese Red Cross Society, New Zealand Red Cross, and the Philippine National Red Cross.

⁴ CARE Germany, Council of Europe, German Ministry for Foreign Affairs, Global Network of People living with HIV/AIDS, Human Rights Watch, Humboldt University, Medicine Faculty, Malteser Auslandsdienst, and World Health Organization.

the event of a Regional Conference a meaningful one and to pave the way for an effective and efficient implementation of the Copenhagen Declaration⁵ in particular and a Regional Conference's decisions in general, it proved to be essential that all participants commit themselves to a concrete follow-up, both in terms of substance and in terms of procedure. In parallel, to have ideally all participating National Societies and institutions actively involved in the planning, preparation and conduct of a Regional Conference had been identified as a crucial prerequisite for the success of a statutory conference, and the Copenhagen – Berlin process proved the importance of participation to be the key principle.

The 2002 Berlin Conference paid tribute to a participatory approach and the crucial role of a follow-up mechanism, both lessons learned from the previous 1997 Conference.

The Monitoring Committee of the Copenhagen Conference was converted into the Planning Committee for the Berlin Conference which, together with the Steering Committee, took all substantial decisions on content and framework of the Conference.

It had been decided that the Berlin Conference should concentrate on two main themes, the one being „Health“ and the other being „Migration“. The reason for choosing these themes was that both form a substantial part of the daily work of all National Societies involved. Irrespective of their different national contexts and environments, structures and core competences, all participating National Societies are active in the health sector – being one of four core areas of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies⁶ – and all participating National Societies face remarkable challenges with regard to the issue of migration. Both main themes are of remarkable relevance in nowadays European context. Extent and complexity of the problems involved put them beyond the capacity of a single organisation or a single government to handle. Due to this multi-faceted problem a variety of important actors is engaged in the field. Along with a whole range of Non-Governmental Organisations it is especially Governments and the International Organisations playing prominent roles in coping-strategies. In the areas of health and migration all are facing very similar challenges in the European context. These actors pursue different approaches from their respective focal points, geographical coverage and variety of membership. However, from a more holistic perspective they come close to a comprehensive approach and have been invited to the Berlin Conference

for this reason. The organisers of the Conference owe the representatives of these organisations and institutions not only meaningful introductions to the specific angles and points of interests of their institutions, but a nearly comprehensive picture of the manifold facets and challenges – challenges for the various actors, including in particular the Red Cross and Red Crescent Movement.

Both main themes were sub-divided into four sub-themes each and those assigned to eight Working Groups, and 16 different National Societies undertook to act as chairs and co-chairs of the Working Groups. Through these functions as chairs and co-chairs the Working Group process was initiated, promoted and maintained which had been started roughly two years before the Conference and which culminated in 'eight conferences within the Conference'⁷ in April 2002. Working Group chairs and co-chairs were the 'masters' of the sub-themes and genuinely responsible for content and programme of the sub-themes to be elaborated. The German Red Cross on the contrary had the task to assure a sufficient consistency and substance of the sub-thematic programmes. This conference design rendered it possible to activate 46 out of 51 participating National Societies already one year before the Conference and to make them actively involved in the elaboration in particular of the substance of the sub-themes.

It is especially this context which renders the final documents of the 2002 Berlin Conference valuable. They do not – only – constitute the concluding documents of a Regional Conference of Red Cross and Red Crescent Societies, but they give evidence of which questions and problems European Red Cross and Red Crescent Societies face and of which commitments they actively undertake in the areas of health and migration. The final documents consist of a framework Resolution, the „Berlin Charter“, two Plans of Action – one on „Health and Care in the Communities“ and one on „Migration“ – and a commitment on the follow-up both on the institutional implications of the Conference as well as in particular on the substance on the main theme „Migration“.

The Resolution of the VIth European Red Cross and Red Crescent Conference forms the chapeau of all concluding documents and explicitly acknowledges the unique contribution of the Working Group Process to the success of the Conference. It further emphasises the need for an effective implementation of commitments made, in particular the Plans of Action, and requests participants of the Conference to present a report on such implementation to the following Conference.

The following Berlin Charter reiterates the crucial importance of an effective follow-up, and participants of the Conference pledge themselves to practical action with a view to developing and implementing their respective programmes according to the Plans of Action of the Conference, to work together and seek partnerships with governments as well as with national and international organisations, civil society and the private sector. In the process of implementation participating National Societies will build on examples for best practices of a complementary share of burden between Governments and National Societies, from the areas of health and migration as well as from other areas, as for instance the example of the co-operation between the German Red Cross and the German Government in the context of promoting the adoption of the Antipersonnel-Landmines Convention. In the German context a first exchange of ideas has been initiated with regard to the treatment of illegal migrants, where the German Red Cross is able and willing to play a complementary role to the Governmental authorities. In order to ensure the basis for such effective follow-up participants commit themselves to intensify own efforts to build and develop national and operational capacity. Existing capacities shall be fully utilised and National Societies' actions responsive and focused.

Both Plans of Action, on „Health and Care in the Communities“ and on „Migration“, constitute the basis for the centre-piece of the Berlin Charter, i.e. is the advocacy message: advocacy for the needs of those who are placed in special jeopardy. The Red Cross and Red Crescent takes into account the development in the field of human rights and the decisive importance of their effective implementation and is aware of the fact that vulnerability very often results from socio-economic factors such as poverty and lack of development. The Red Cross and Red Crescent is determined to advocate for the granting of these basic human rights in the areas of health and migration and to advocate for the creation of efficient possibilities to implement such rights. One of the essential features of the Red Cross and Red Crescent Movement – and indeed the criterion distinguishing the Movement and its components from Non-Governmental Orga-

⁵ Final Document of the Vth Regional Conference of European Red Cross and Red Crescent Societies, 17 – 20 March 1997.

⁶ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Strategy 2010, p. 20.

⁷ Two out of five conference days were assigned to the eight independent Working Group programmes.

nisations – is the mandate as a „voluntary aid society, auxiliary to the public authorities in the humanitarian field“⁸. The participants pledge themselves to use this unique relationship of the Movement with governments and civil society to advocate on behalf of those in need and to provide assistance on the basis of needs alone – according to their fundamental principles and in co-operation with Governments and International Organisations.

Finally, the follow-up process calls for facilitating a monitoring and reporting mechanism for the implementation of the decisions of the Conference and to mobilise resources for their implementation. Emphasis is laid on the importance of ensuring that the outcome of the Conference is transmitted to relevant international fora where decisions of importance to the Red Cross Red Crescent Movement are made, as well as to relevant partners among United Nations agencies, regional and sub-regional organi-

sations, and in particular to Governments. The presentation of the outcome of the 2002 Berlin Conference to European and International Organisations' Missions to the United Nations is an integral part of this follow-up process to which European National Societies have committed themselves. Another step of utmost importance will be the 28th International Conference of the Red Cross and the Red Crescent in 2003, the only institution where components of the Red Cross and Red Crescent and States being parties to the Geneva Conventions of 1949 sit on equal footing. The International Conference is the supreme deliberative body for the Movement and is the forum to examine and decide upon humanitarian matters of common interest. The theme of the 2003 International Conference will be „Protecting Human Dignity“.

⁸ Article 4 para. 3 of the Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement.

with their collections and to learn about preparatory measures aimed at protecting those institutions in case of human-made or natural disaster.

The working group on international humanitarian law and the Army enabled the participants to learn more about the Second Protocol, the original Hague Convention and other international humanitarian instruments containing provisions on the protection of cultural property in the event of armed conflict such as Additional Protocols 1977 to the four Geneva Conventions for the protection of victims of war (1949). During the group's deliberations, some par-

* Programme Specialist, International Standards Section, Division of Cultural Heritage, UNESCO. The author is responsible for the choice and the presentation of the facts contained in this article and for the opinions expressed therein, which are not necessarily those of UNESCO and do not commit the Organization. The current conference report is based on a summary of the Conference drafted by Mr Arthur Mattli, Head of Section of Human Rights and Humanitarian Law of the Swiss Federal Department of Foreign Affairs, to which the author contributed.

The International Conference on the Protection of Cultural Property (Berne, Switzerland, 23–25 September 2002) – conference report

Jan Hladik*

The Section of the Protection of Cultural Property of the Swiss Federal Office for Civil Protection organized in Berne from 23 to 25 September, under the UNESCO official patronage, an International Conference on the Protection of Cultural Property.

The main purpose of the Conference, attended by more than seventy five participants from over sixty countries was twofold: (i) to discuss the implementation of Article 5 on the *Safeguarding of cultural property*¹ of the Second Protocol to the Hague Convention of 1954 for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict 1954 (“the Second Protocol”²); and (ii) to exchange national and international experience in this field. The majority of participants were civil protection experts, cultural heritage professionals, international humanitarian law specialists, civil servants and members of the military.

A reader not familiar with the Second Protocol and the 1954 Hague Convention may be interested to learn that the original Convention contains in its Article 3 on the *Safeguarding of cultural property*³ a general obligation of States party to the Convention to take safeguarding measures in peacetime against the foreseeable effects of armed conflict. However, in view of its very gene-

ral character and lack of concrete examples of such measures to implement, this provision provides the States Parties with a large discretion as to its implementation and it should be stressed that such implementation depends on a variety of factors such as the economic and political situation of the country in question or geopolitical situation in the region.⁴ Article 5 of the Second Protocol remedies the situation by providing concrete examples of such measures which are not only helpful in case of armed conflict, but also in case of any human-made disaster in general (e. g. explosion of a chemical factory) or natural disaster (e. g. floods or earthquakes). Finally, safeguarding measures are of great importance as an efficient weapon against art theft.⁵

The Conference was divided into three principal parts: official opening, deliberations of four working groups (Cultural Property Protection: Training and Practice; Cultural Property Protection and Tourism; Illicit Traffic in Cultural Property; and International Humanitarian Law and the Army) and general presentations. In addition, the participants were able to visit different cultural institutions such as the Swiss Federal Archives, the State Archive of Berne, the Swiss National Library or the Postal Museum in order to get acquainted

¹ “Preparatory measures taken in time of peace for the safeguarding of cultural property against the foreseeable effects of an armed conflict pursuant to Article 3 of the Convention shall include, as appropriate, the preparation of inventories, the planning of emergency measures for protection against fire or structural collapse, the preparation for the removal of movable cultural property or the provision for adequate *in situ* protection of such property, and the designation of competent authorities responsible for the safeguarding of cultural property.”

² All the relevant information concerning the Second Protocol such as its text or status is available at UNESCO website at <http://www.unesco.org/culture/legalprotection/>. The website equally includes other relevant information on UNESCO's standard-setting activities for the protection of cultural property.

³ “The High Contracting Parties undertake to prepare in time of peace for the safeguarding of cultural property situated within their own territory against the foreseeable effects of an armed conflict, by taking such measures as they consider appropriate.”

⁴ For concrete examples of the implementation of safeguarding measures, see, in particular, national reports of Germany, the Holy See and Switzerland on the implementation of the Hague Convention, published in the Secretariat's report on the implementation of the Hague Convention (UNESCO document *Information on the Implementation of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, The Hague, 1995 Reports*, CLT – 95/WS/13, Paris, December 1995).

⁵ The availability of reliable inventories of movable cultural property is one of the essential conditions for finding and identifying stolen or illicitly exported cultural objects and, indirectly, for proving a title to such property in art-theft litigation.

ticipants informed of the forthcoming ratification of the Second Protocol by their relevant national authorities.

The last day of the Conference (Wednesday, 25 September) was devoted to presentations on different aspects of the protection of cultural property and the adoption of a summary of the Conference. A number of presentations and the summary are available at the Conference website at www.kulturgueterschutz.ch. It should be also pointed out that the Swiss authorities published a special issue of the journal *Forum* devoted entirely to the Second Protocol which was distributed at the beginning of the Conference.

The summary, among other things, stresses the important role of UNESCO in the pro-

motion of the Hague Convention and its two Protocols, welcomes the increasing number of States having already ratified or acceded to the Second Protocol and expresses the hope that the Second Protocol will enter into force in 2003. It also recommends the establishment and/or strengthening of national-level advisory committees for the purpose of facilitating sustainable implementation of the relevant international obligations under the Hague Convention and its Protocols. Furthermore, the summary invites States to exchange commentaries and memoranda on implementation of the Hague Convention and its two Protocols. Finally, it expresses the support for holding a joint ICRC-UNESCO meeting on international humanitarian and cultural heritage protection law in the Middle East.

To conclude, the September Berne International Conference on the Protection of Cultural Property was an important event: firstly, it allowed for a substantive discussion of the overall aspects of the implementation of Article 5 of the Second Protocol both at national and international level; secondly, it provided for networking and information-sharing among the participants and, last but not least, it raised awareness of the need to reinforce the protection of cultural heritage during hostilities. Let us hope that the meeting will also contribute to an increased rate of ratifications and accessions to the Second Protocol, thus making this instrument operational, as well as to the adoption of appropriate safeguarding measures at the national level. ■

Internationale Kulturgüterschutztagung, Schweiz, 23.–25. September 2002

Arthur Mattli*

Auf Einladung der Schweiz wurde die Internationale Konferenz über den Kulturgüterschutz vom 23.–25. September 2002 in Bern durchgeführt. Die Konferenz stand unter dem Patronat der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) und wurde vom schweizerischen Bundesamt für Zivilschutz, Sektion Kulturgüterschutz, unter Leitung von *Rino Büchel* organisiert. Mehr als 75 Personen aus über 60 Ländern nahmen an der Konferenz teil, darunter waren Fachleute aus den Bereichen Zivilschutz, humanitäres Völkerrecht, Museumskunde, Denkmal- und Archivschutz sowie der Armee. Im Mittelpunkt der Konferenz standen die vorbereitenden Maßnahmen, welche in Friedenszeiten ergriffen werden müssen, um die Kulturgüter gegen die vorhersehbaren Auswirkungen eines bewaffneten Konflikts zu schützen, wie dies in Artikel 5 des Zweiten Protokolls von 1999 zum Haager Abkommen vorgesehen ist.

Die Konferenzteilnehmenden brachten in den Plenarsitzungen, Workshops und auch in den informellen Teilen der Konferenz äußerst wertvolle Beiträge und Kommentare ein. Die Eröffnungssitzung wurde von seiner Exzellenz, Botschafter *Nicolas Michel*, Direktor der Direktion für Völkerrecht im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten der Schweiz, geleitet. Seine Exzellenz, Bundesrat *Samuel Schmid*, Schweizer Vorsteher des Departements für Verteidigung, Bevölkerungs-

schutz und Sport, und Herr *Laurent Lévi-Strauss*, Stellvertretender Direktor der Abteilung Kulturerbe der UNESCO sowie Vertreter des Stellvertretenden UNESCO-Generaldirektors für Kultur, hielten die Eröffnungsansprachen. Die Konferenz wurde von Herrn *Arthur Mattli*, Leiter der Sektion Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, moderiert.

Schweizer Fachleute im Bereich Kulturgüterschutz präsentierten und erläuterten verschiedene Aspekte des Kulturgüterschutzes in der Schweiz, wie die Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche auf staatlicher Ebene für diesen Schutz sowie die für den Kulturgüterschutz erarbeiteten und angewandten Methoden. Die Konferenzteilnehmer besuchten verschiedene kulturelle Einrichtungen in Bern, namentlich das Bundesarchiv, die Nationalbibliothek und verschiedene Museen, um die für den Kulturgüterschutz ergriffenen Maßnahmen und Verfahren kennen zu lernen und zu diskutieren.

In verschiedenen Workshops diskutierten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Fragen des humanitären Völkerrechts, des illegalen Handels mit Kulturgütern, des Tourismus und des Schutzes von nationalem Erbe sowie die erzieherischen Aspekte des Kulturgüterschutzes. In diesen Workshops wurden mehrere Vorschläge gemacht, welche in dieser Zusammenfassung wiedergegeben werden.

Die Teilnehmenden erklärten und tauschten aktiv die verschiedenen nationalen Erfahrungen im Bereich Kulturgüterschutz aus. Insbesondere

- begrüßten sie die wachsende Anzahl Staaten, welche das Zweite Protokoll von 1999 zum Haager Abkommen über den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten ratifiziert haben oder ihm beigetreten sind, und nahmen mit großer Befriedigung zur Kenntnis, dass das Zweite Protokoll nach der Hinterlegung der notwendigen 20 Ratifizierungs-, Annahme-, Genehmigungs- oder Beitrittsurkunden im Verlauf des Jahres 2003 in Kraft treten könnte;
- riefen sie die Staaten auf, welche es noch nicht getan hatten, die Ratifizierung oder den Beitritt zum Haager Abkommen von 1954 und seinen zwei Protokollen in Betracht zu ziehen;
- betonten sie die wichtige Rolle der UNESCO bei der Unterstützung des Haager Abkommens und seiner zwei Protokolle sowie die unschätzbare beratende Rolle des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) in diesem Zusammenhang;
- anerkannten sie den wichtigen Beitrag, den regionale und spezialisierte Organisationen wie das International Committee of the Blue Shield und seine vier Mitgliedsorganisationen (Internationaler Archivrat (ICA), Internationaler Museumsrat (ICOM), Internationaler Rat für Denkmalpflege (ICOMOS), Internationaler Verband der Bibliothekarischen Vereine und Institutionen (IFLA) sowie der Inter-

* *Arthur Mattli* arbeitet am Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (Schweiz).

- nationalen Studienzentrale für die Erhaltung und Restaurierung von Kulturgut (ICCROM) zum Kulturgüterschutz leisten;
- begrüßten sie die am 14. November 2001 verabschiedete Resolution 11 des Delegiertenrats der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung über den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten;
 - betonten sie die wichtige Rolle, welche die Bewegung und ihre Mitglieder, also die Nationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften, bei der Verbreitung des humanitären Völkerrechts spielen und empfahlen, dass die Frage der Bedeutung des Kulturgüterschutzes an der 28. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds zum Thema „Menschliche Würde“ angegangen wird und dass Kulturgut als ein inhärenter Teil und als Ausdruck dieser Würde anerkannt werden sollte;
 - stellten sie fest, dass es für die staatlichen Verpflichtungen gemäß Haager Abkommen in Bezug auf Kulturgut viele Formen der Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche zwischen verschiedenen Regierungsebenen in Bundes- und anderen Staaten gibt und riefen dazu auf, sich auf Bemühungen zur Koordination des Kulturgüterschutzes zu einigen;
 - stellten sie fest, dass die Zivilgesellschaft bei der Unterstützung, der Finanzierung und dem Beitrag zu einem effektiven Kulturgüterschutz immer wichtiger wird und anerkannten die Notwendigkeit, Listen und Inventare von Kulturgütern zu veröf-

fentlichen, um eine universelle Anerkennung und Annahme der immateriellen Natur des Kulturgutes zu fördern;

- begrüßten sie die Veröffentlichung des Berichts des Expertentreffens über den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten, das vom IKRK organisiert worden war und am 5. und 6. Oktober 2000 in Genf stattgefunden hatte, und stellten fest, dass der Bericht als Grundlage für die vielen Diskussionen an der Konferenz in Bern diene;
- empfahlen sie, dass die im erwähnten Bericht enthaltenen praktischen Ratschläge für den Kulturgüterschutz bei bewaffneten Konflikten berücksichtigt werden und schlugen vor, dass der Fragebogen zu den nationalen Maßnahmen zur Umsetzung des Kulturgüterschutzes bei bewaffneten Konflikten überprüft und ergänzt werden sollte, indem Fragen betreffend Militärkommandanten, wie die nötigen Informationen über den Ort der Kulturgüter, Evakuations- oder Schutzpläne und ihre Folgen für die Armee, in den Fragebogen aufgenommen werden;
- empfahlen sie, aufgrund des „Bulletin on Observance by UN Forces of International Humanitarian Law“ des UNO-Generalsekretärs, in den operationellen Richtlinien und Abkommen für solche Situationen unter dem Mandat der Vereinten Nationen sowie in allen anderen Fällen, an denen die multinationalen Kräfte beteiligt sind, deutlichere Hinweise zum Kulturgüterschutz aufzunehmen;

- empfahlen sie die Bildung und/oder Stärkung von beratenden Ausschüssen auf nationaler Ebene, um die nachhaltige Umsetzung der relevanten internationalen Verpflichtungen gemäß dem Haager Abkommen und seinen Protokollen zu erleichtern, und luden die Staaten ein, Kommentare und Memoranda über die Umsetzung des Haager Abkommens und seiner zwei Protokolle auszutauschen;
- bestärkten sie die Staaten, den Text des Zweiten Protokolls in ihre Landessprachen zu übersetzen;
- anerkannten sie die dringende Notwendigkeit der Staaten, bilateral und über die UNESCO und das IKRK mehr Informationen und Fragen technischer Natur wie neue Technologien der Erhaltung und des Schutzes sowie Datenbanken über Kulturgut auszutauschen;
- anerkannten sie die Unterstützung durch UNESCO, INTERPOL und andere internationale Organisationen für das neue „Object-ID“-System zur Standardisierung und Vereinfachung von qualitativ hochstehenden und benutzerfreundlichen Beschreibungen, Inventaren und Listen beweglicher Kulturgüter;
- anerkannten sie die Notwendigkeit von Expertentreffen für den Erfahrungsaustausch im Bereich Kulturgüterschutz und unterstützten den Wunsch des IKRK und der UNESCO, eine nächste internationale Konferenz im Nahen Osten durchzuführen. ■

Conference on „Relevance of International Humanitarian Law to Non-State Actors“, Bruges (Belgium), 25–26 October 2002

Noëlle Quénivet*

On 25–26 October 2002, the Dutch Red Cross organised its annual conference at the College of Europe in Bruges. The panel of speakers as well as the audience were representing almost the entire panoply of persons involved in the field of international humanitarian law: scholars, members of NGOs, civil servants of different States and of the European Union, etc. The theme of this year's conference had been carefully chosen to fit into the current discussions: „the relevance of international humanitarian law to non-State actors“.

After two short opening addresses by Prof. Demaret, Director of Legal Studies Department of the College of Europe and by Prof.

Petitpierre,¹ Vice-President of the International Committee of the Red Cross, the conference straight began with discussing both in English and in French the international humanitarian law challenges in the new trends in international security.

The first panel was composed of two very knowledgeable humanitarian lawyers: Major General Rogers and Prof. David. Major General Rogers amply described asymmetric warfare on the basis of his own experience as Director of Army Legal Service at the British Ministry of Defence. In his view, the majority of armed conflicts are of asymmetric nature and cover situations as various as suicide bombers in Israel, attacks

carried by the Irish Revolutionary Army or by the sniper in Washington. The armed forces which are supposed to reply to such attacks are unfortunately not trained to deal with these situations and it is a long a difficult road to change the features and the structure of the armed forces to make them fit. Another issue is the ever closer mingling between asymmetric warfare and the fight against large scale criminal activities which requires answers mainly from the police and the judicial authorities but also from special troops of the armed forces in gathering information. Asymmetric warfare inevitably puts strain on human rights law, one of the most infamous examples being the use of torture to obtain the required information.

* Noëlle Quénivet (LL.M.) is research associate at the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict of the University of Bochum (Germany).

¹ The text can be found on the ICRC website: <<http://www.helpicrc.org/eng/ihl>>, 7 March 2003.

As Mr. Kritsiotis could not come to the conference, Prof. David presented not only his own paper on the evolutionary character of international humanitarian law but also a paper describing the issues related to international humanitarian law and non-State actors. Prof. David argues that international humanitarian law is applicable to many non-States entities which means that oil companies, insurgents/armed groups, national liberation movements, international organisations, and non-recognised States have rights as well as obligations under the laws of war. In his second paper, Prof. David stressed that if a rule of law is framed in general terms it can be applied to a particular situation and hence is adaptable to new challenges. In his opinion, international humanitarian law has been mainly modified by way of jurisprudence and practice rather than by way of international treaties. Changes have appeared mainly in three areas: foreign intervention that changes the nature of the armed conflict, the growing assimilation of the rules pertaining to international armed conflicts with those pertaining to non-international armed conflicts, and the non-prohibition of certain weapons. As a conclusion, Prof. David insisted that international humanitarian law did not really adapt to the current situations but is adaptable if the parties were willing to do so.

The ensuing discussion mainly centred on the temporal and material scope of application of international humanitarian law. Major General Rogers pointed at the distinction between being at war and in war and the subsequent creation of grey areas where it appears that no set of rules is applying. Another problem relates to the distinction between international and non-international armed conflicts. Although it appears that a single set of rules would be easier in practice, *opinio juris* clearly shows that States are not prepared to accept a single body of norms of humanitarian law.

The second panel composed of Prof. Sandoz and Prof. Sassoli dealt with „terrorism, collective security and international humanitarian law“. The topicality of this theme was unequivocal in the context of the „war on terrorism“ and the use of force by the United States in Afghanistan in order to combat terrorism.

Prof. Sassoli started his presentation by explaining that the main current problem is that because international humanitarian law is State-centred and international affairs are less and less State-centred, it is believed that humanitarian law cannot adapt to the current circumstances. On the other hand, the system of collective security appears to have reinstated the primacy of States and more particularly the primacy of States,

which are vested with international legal representation, over outlaw States. There is no doubt that if a State or an entity is labelled as criminal, it has no incentive to respect the laws of war and it claims that there are no rules binding about them. In the end, one may argue that it leads to blurring the strict division between *jus ad bellum* and *jus in bello*. Another issue that emerged in the last decade is the engagement of peace-keeping forces which, so it seems, are not bound by humanitarian law. Worse, whereas peacekeepers cannot be lawfully attacked since they do not have combatant status, they may under certain circumstances use armed force and thereby in the eyes of one of the parties to the conflict appear to be combatants. Prof. Sassoli contends that such a duality leads the enemy into believing that it is able to decide on the nature of the hostilities and that it does not depend on the mandate of the United Nations. Technically, the applicability of humanitarian law depends on whether the United Nations is acting against insurgents with the consent of the State or not. Prof. Sassoli convincingly argues that in all cases humanitarian law pertaining to international armed conflicts should be applied.

After an extremely interesting and challenging presentation made by Prof. Sassoli, Prof. Sandoz tackled the hackneyed issue of terrorism and international humanitarian law with as much fervour as the previous speaker. Prof. Sandoz refuses to regard the lack of definition of the term „terrorism“ as a bar to its prohibition. He nonetheless admits that whereas acts of terror are banned in international armed conflicts by the Geneva Conventions there is no such general prohibition in peacetime but only partial bans found in a multitude of conventions. Also an act that may qualify as terrorist in armed conflict may not be so in peacetime, and vice-versa. The existence of nuclear weapons further complicates the matter as it inevitably creates fear and terror within the population and compels States to adopt dissuasion policies especially when some States suspect that this type of weaponry could be handed over to terrorist groups. A second issue highlighted by Prof. Sandoz is the treatment of alleged terrorists in the light of the principles of international humanitarian law that ban the use of torture. In form of a conclusion, Prof. Sandoz makes an appeal to look at the roots of terrorism. In his view, terrorism can only be fought against if the international community is able to break the terrorist circle by promoting democracy and human rights.

After the two presentations and a discussion, the conference broke off for a couple of hours and the audience reconvened for a dinner at the flamboyant Provinciehuis, the

official residence of the Governor of the Province of West Flanders. The presentation made by guest-speaker Mr. Robert Cooper (director General of the „Direction Générale“ for External Relations at the General Secretariat of the Council of the European Union) sparked much comments by speaking about the link between democracy, peace and business. The dinner also gave the audience the possibility to continue discussions started during the coffee-breaks and exchange experiences.

On the next day, the tricky question of bidding non-State actors to respect international humanitarian law was brilliantly dealt with by four experts in the field: Mr. Gutman, Dr. Henckaerts, Prof. Veuthey and Dr. Zegveld.

Mr. Gutman, speaking from his experience related to Afghanistan, argued that Afghanistan should be considered not only as the failure of the American administration towards the growing influence of non-State actors but also as the failure of the international community in development policies, in human rights law and in humanitarian law. He also pinpointed at the fundamental disregard of humanitarian law by non-State actors and the subsequent violations of these rules (notably related to POW status or the capture of Mazar-I-Sharif) by State actors such as the United States.

In a more legalistic manner, Dr. Henckaerts took the audience through the array of norms of humanitarian law that are binding upon non-State actors, especially in non-international armed conflicts. Starting with treaties that are rarely accepted or do not apply in some instances, Dr. Henckaerts then proceeded to investigating customary law because, in his view, customary law has enormously developed in the last few years due, amongst others, to the increasing inability of States to agree on treaties relating to non-international armed conflicts. Dr. Henckaerts believes that non-State actors are more likely to accept customary rules because they are more legitimate than rules adopted in form of a treaty by a State that is not recognised by the armed opposition group. Furthermore he expressed his hope that the ICRC study on customary rules will be able to fill in the current gaps in non-international armed conflicts and thereby clearly show that certain rules of humanitarian law are binding upon non-State actors.

Prof. Veuthey took a more historical approach in treating this topic, showing to the astonished audience how often non-State actors had accepted to be bound by humanitarian law norms either by way of special agreements or by way of unilateral declarations.

To conclude the conference, Dr. Zegveld demonstrated, on the basis of the jurisprudence of the international criminal tribunals, that non-State actors could be hauled before such courts mainly on the basis of the principle of command responsibility. Although she reckons that this has, until now, only been applied in the *Aleksovski* case, there is room for improvement. In her

opinion, the most suitable fora besides international courts to prosecute non-State actors are courts of the States where the crimes were committed or courts of a third-State (universal jurisdiction) as it is unlikely that non-State actors will prosecute their own people. Dr. Zegveld drew the attention of the audience to the applicability of the principle of State responsibility if

attribution of acts of non-State actors to the State can be demonstrated. Another way of arguing is to consider that these entities are alike States and hence should have similar responsibilities on the international plane.

It is on this positive note, that non-State actors are bound by humanitarian law norms, that the conference finished. ■

VIth European Regional RC/RC Conference

Briefing for European and International Organisations' Missions, New York, 18 November 2002

Arthur Matli*

The VIth Regional Conference of the European Red Cross and Red Crescent Societies took place in Berlin, Germany, from 14 to 19 April 2002. Regional Conferences are statutory conferences according to the Statutes of the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies. They are intended to increase participation of member societies in the discussion of matters pertaining to Federation policies and their implementation.¹ An analysis of typical regional problems may result in regional strategies answering appropriately to such problems. Thus, co-operation of National Societies in the regions is strengthened and exchange of experience among the Societies themselves as well as with other international organisations is promoted.

The VIth European Conference was hosted and organised by the German Red Cross. Around 350 participants from 46 out of 51² delegations of National Societies were present – including Societies from Western, Central and Eastern Europe –, along with the International Federation Secretariat, as well as the International Committee of the Red Cross, seven outer-European National Societies³ and representatives of International Governmental and Non-Governmental Organisations⁴ as observers. Delegations were comprised of senior governance and management and high operational level.

The list of speakers included The President of the Federal Republic of Germany Mr. Johannes Rau and high-ranking representatives from United Nations Organisations, World Health Organisation, International Labor Organisation, OSCE, Council of Europe, EU Commissioners for Health and Consumer Protection and Justice & Home Affairs (Cabinet Member), and the International Organisation for Migration.

The German Red Cross, the International Federation of RC / RC Societies and participants of the Conference deem the VIth European Regional RC / RC Conference in Berlin to be a success. And it is in the name of the President of the German Red Cross that I express my sincere and honest gratitude to the Permanent Representative of Germany to the United Nations to give us the opportunity to present the results of the event to this distinguished audience.

The 2002 Berlin Conference is a decisive element in a process which started in 1997 and will reach to 2006 and beyond. It succeeded the preceding Vth European Regional Conference 1997 in Copenhagen (hosted by the five Nordic National Societies) and forms the catalyst of a process starting there and reaching to the VIIth Conference in 2006 in Moscow and possibly in 2010 in Turkey. The „institutional manifestation“ of such process character is the Conference Support Group, established by the International Federation's Governing Board in order to guarantee that implementation of the Berlin commitments is monitored and results are fed into the next European Regional Conference.

The 1997 Copenhagen Conference, hosted by the five Nordic National Societies (Danish, Finnish, Icelandic, Norwegian and Swedish Red Cross), was characterised by the slogan „Action and Advocacy“. The main lessons to be learned from the Copenhagen Conference were the essential importance, first, of a participatory approach in the implementation of a Regional Conference and, second, of an agreement on a comprehensive follow-up mechanism of a Conference's decisions. In order to render the event of a Regional Conference a meaningful one and to pave the way for an effective and efficient implementation of the Copenhagen Declaration⁵ in particular and

a Regional Conference's decisions in general, it proved to be essential that all participants commit themselves to a concrete follow-up, both in terms of substance and in terms of procedure. In parallel, to have ideally all participating National Societies and institutions actively involved in the planning, preparation and conduct of a Regional Conference had been identified as a crucial prerequisite for the success of a statutory conference, and the Copenhagen – Berlin process proved the importance of participation to be the key principle.

The 2002 Berlin Conference paid tribute to a participatory approach and the crucial role

* Arthur Matli arbeitet am Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (Schweiz).

¹ Article 24 of the Statutes of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.

² Albanian Red Cross, Andorra Red Cross, Armenian Red Cross Society, Austrian Red Cross, Red Crescent Society of Azerbaijan, Belarusian Red Cross, Belgian Red Cross, The Red Cross Society of Bosnia and Herzegovina, Bulgarian Red Cross, Croatian Red Cross, Czech Red Cross, Danish Red Cross, Estonia Red Cross, Finnish Red Cross, French Red Cross, Red Cross Society of Georgia, German Red Cross, British Red Cross, Hellenic Red Cross, Hungarian Red Cross, Icelandic Red Cross, Irish Red Cross Society, Italian Red Cross, Kazakh Red Crescent and Red Cross Society, Red Crescent Society of Kyrgyzstan, Latvian Red Cross, Liechtenstein Red Cross, Lithuanian Red Cross, Luxembourg Red Cross, The Red Cross of The Former Yugoslav Republic of Macedonia, Malta Red Cross Society, Red Cross Society of the Republic of Moldova, Red Cross of Monaco, The Netherlands Red Cross, Norwegian Red Cross, Polish Red Cross, Portuguese Red Cross, Romanian Red Cross, The Russian Red Cross Society, Red Cross of the Republic of San Marino, Slovak Red Cross, Slovenian Red Cross, Spanish Red Cross, Swedish Red Cross, Swiss Red Cross, Red Crescent Society of Tajikistan, Turkish Red Crescent Society, Red Crescent Society of Turkmenistan, Ukrainian Red Cross Society, Red Crescent Society of Uzbekistan, and Yugoslav Red Cross.

³ American Red Cross, Australian Red Cross, The Canadian Red Cross Society, Egyptian Red Crescent Society, Japanese Red Cross Society, New Zealand Red Cross, and the Philippine National Red Cross.

of a follow-up mechanism, both lessons learned from the previous 1997 Conference.

The Monitoring Committee of the Copenhagen Conference was converted into the Planning Committee for the Berlin Conference which, together with the Steering Committee, took all substantial decisions on content and framework of the Conference.

It had been decided that the Berlin Conference should concentrate on two main themes, the one being „Health“ and the other being „Migration“. The reason for choosing these themes was that both form a substantial part of the daily work of all National Societies involved. Irrespective of their different national contexts and environments, structures and core competences, all participating National Societies are active in the health sector – being one of four core areas of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies⁶ – and all participating National Societies face remarkable challenges with regard to the issue of migration. Both main themes are of remarkable relevance in nowadays European context. Extent and complexity of the problems involved put them beyond the capacity of a single organisation or a single government to handle. Due to this multifaceted problem a variety of important actors is engaged in the field. Along with a whole range of Non-Governmental Organisations it is especially Governments and the International Organisations playing prominent roles in coping-strategies. In the areas of health and migration all are facing very similar challenges in the European context. These actors pursue different approaches from their respective focal points, geographical coverage and variety of membership. However, from a more holistic perspective they come close to a comprehensive approach and have been invited to the Berlin Conference for this reason. The organisers of the Conference owe the representatives of these organisations and institutions not only meaningful introductions to the specific angles and points of interests of their institutions, but a nearly comprehensive picture of the manifold facets and challenges – challenges for the various actors, including in particular the Red Cross and Red Crescent Movement.

Both main themes were sub-divided into four sub-themes each and those assigned to eight Working Groups, and 16 different National Societies undertook to act as chairs and co-chairs of the Working Groups. Through these functions as chairs and co-chairs the Working Group process was initiated, promoted and maintained which had been started roughly two years before the Conference and which culminated in „eight conferences within the Conference“⁷ in

April 2002. Working Group chairs and co-chairs were the „masters“ of the sub-themes and genuinely responsible for content and programme of the sub-themes to be elaborated. The German Red Cross on the contrary had the task to assure a sufficient consistency and substance of the sub-thematic programmes. This conference design rendered it possible to activate 46 out of 51 participating National Societies already one year before the Conference and to make them actively involved in the elaboration in particular of the substance of the sub-themes.

It is especially this context which renders the final documents of the 2002 Berlin Conference valuable. They do not – only – constitute the concluding documents of a Regional Conference of Red Cross and Red Crescent Societies, but they give evidence of which questions and problems European Red Cross and Red Crescent Societies face and of which commitments they actively undertake in the areas of health and migration. The final documents consist of a framework Resolution, the „Berlin Charter“, two Plans of Action – one on „Health and Care in the Communities“ and one on „Migration“ – and a commitment on the follow-up both on the institutional implications of the Conference as well as in particular on the substance on the main theme „Migration“.

The Resolution of the VIth European Red Cross and Red Crescent Conference forms the chapeau of all concluding documents and explicitly acknowledges the unique contribution of the Working Group Process to the success of the Conference. It further emphasises the need for an effective implementation of commitments made, in particular the Plans of Action, and requests participants of the Conference to present a report on such implementation to the following Conference.

The following Berlin Charter reiterates the crucial importance of an effective follow-up, and participants of the Conference pledge themselves to practical action with a view to developing and implementing their respective programmes according to the Plans of Action of the Conference, to work together and seek partnerships with governments as well as with national and international organisations, civil society and the private sector. In the process of implementation participating National Societies will build on examples for best practices of a complementary share of burden between Governments and National Societies, from the areas of health and migration as well as from other areas, as for instance the example of the co-operation between the German Red Cross and the German Government in

the context of promoting the adoption of the Antipersonnel-Landmines Convention. In the German context a first exchange of ideas has been initiated with regard to the treatment of illegal migrants, where the German Red Cross is able and willing to play a complementary role to the Governmental authorities. In order to ensure the basis for such effective follow-up participants commit themselves to intensify own efforts to build and develop national and operational capacity. Existing capacities shall be fully utilised and National Societies' actions responsive and focused.

Both Plans of Action, on „Health and Care in the Communities“ and on „Migration“, constitute the basis for the centre-piece of the Berlin Charter, i.e. is the advocacy message: advocacy for the needs of those who are placed in special jeopardy. The Red Cross and Red Crescent takes into account the development in the field of human rights and the decisive importance of their effective implementation and is aware of the fact that vulnerability very often results from socio-economic factors such as poverty and lack of development. The Red Cross and Red Crescent is determined to advocate for the granting of these basic human rights in the areas of health and migration and to advocate for the creation of efficient possibilities to implement such rights. One of the essential features of the Red Cross and Red Crescent Movement – and indeed the criterion distinguishing the Movement and its components from Non-Governmental Organisations – is the mandate as a „voluntary aid society, auxiliary to the public authorities in the humanitarian field“⁸. The participants pledge themselves to use this unique relationship of the Movement with governments and civil society to advocate on behalf of those in need and to provide assistance on the basis of needs alone – according to their fundamental principles and in co-operation with Governments and International Organisations.

Finally, the follow-up process calls for facilitating a monitoring and reporting me-

⁴ CARE Germany, Council of Europe, German Ministry for Foreign Affairs, Global Network of People living with HIV/AIDS, Human Rights Watch, Humboldt University, Medicine Faculty, Malteser Auslandsdienst, and World Health Organization.

⁵ Final Document of the Vth Regional Conference of European Red Cross and Red Crescent Societies, 17 – 20 March 1997.

⁶ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Strategy 2010, p. 20.

⁷ Two out of five conference days were assigned to the eight independent Working Group programmes.

⁸ Article 4 para. 3 of the Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement.

chanism for the implementation of the decisions of the Conference and to mobilise resources for their implementation. Emphasis is laid on the importance of ensuring that the outcome of the Conference is transmitted to relevant international fora where decisions of importance to the Red Cross Red Crescent Movement are made, as well as to relevant partners among United Nations agencies, regional and sub-regional organi-

sations, and in particular to Governments. The presentation of the outcome of the 2002 Berlin Conference to European and International Organisations' Missions to the United Nations is an integral part of this follow-up process to which European National Societies have committed themselves. Another step of utmost importance will be the 28th International Conference of the Red Cross and the Red Crescent in 2003, the only ins-

titution where components of the Red Cross and Red Crescent and States being parties to the Geneva Conventions of 1949 sit on equal footing. The International Conference is the supreme deliberative body for the Movement and is the forum to examine and decide upon humanitarian matters of common interest. The theme of the 2003 International Conference will be „Protecting Human Dignity“.

Nation-Building im Globalisierungsprozess – Ein Beitrag zu regionaler Stabilität und globaler Sicherheit?, SEF-Symposium 2002 der Stiftung Entwicklung und Frieden, unterstützt vom U.S. Generalkonsulat Nordrhein-Westfalen – Amerika Haus Köln, Bonn 11.–12. Dezember 2002

Hans-Joachim Heintze*

Die Stiftung Entwicklung und Frieden bemüht sich seit Jahren – erfolgreich – Prozesse der Herausbildung der global governance politisch und wissenschaftlich zu begleiten. Zahlreiche vielbeachtete Publikationen und hochinteressante Konferenzen sind Beleg dafür. Das diesjährige Symposium wandte sich wiederum grundsätzlichen Herausforderungen der internationalen Entwicklung zu. Im Lichte der Instabilität vieler Entwicklungsländer, der Geißel von Bürgerkriegen und der problematischen Identitätsfindung neuer Staaten stand der schillernde Begriff des „Nation-Building“ im Mittelpunkt. Bezeichnend ist, dass die Veranstalter diesen Fachausdruck nicht ins Deutsche übersetzten und auch nicht definierten, so dass die verschiedenen Referenten durchgängig mit einem verschiedenen Verständnis des „Nation-Building“ arbeiteten, was zu einigen Unklarheiten und Diskussionen führte.

Dazu beigetragen hat, dass sich der erste Vortrag von *Robert I. Rotberg* (Harvard University) gleich dem Thema des „failed State“, des Staatenzerfalls und dessen Konsequenzen für die internationale Stabilität zuwandte. Er wies darauf hin, dass falsche Entscheidungen von Politikern oft zur Zerrüttung der Staaten geführt hätten. Gepaart mit mangelnder Demokratie, Bürokratie und der politischen Abhängigkeit der Justiz und der Sicherheitskräfte habe dies zu ethnischen Konflikten und zivilem Ungehorsam geführt. Angeheizt worden seien die Konflikte durch die Verfügbarkeit von Kleinwaffen. Anhand einiger Beispiele von Afghanistan über Haiti bis Somalia kam *Rotberg* zu dem Schluss, dass die reichen Staaten sich für das „Nation-Building“ stark machen müssten, um „failed States“ im

Interesse der weltweiten und regionalen Stabilität am Leben zu erhalten und neu zu ordnen. Schließlich sei es für alle teurer, wenn Staaten scheiterten.

Die Lektion, die der Eröffnungsvortrag vermittelte, war, dass das Gegenstück zum negativ besetzten Begriff des „failed State“ das positiv bewertete „Nation-Building“ sei. Eine These, die durchaus bezweifelt werden darf, was dann in der Diskussion auch geschah. Bevor allerdings diskutiert wurde, leistete *Dr. Jochen Hippler* (Universität Duisburg) seine thematische Einführung unter dem Titel „Nation-Building im 21. Jahrhundert – Alter Hut oder Schlüsselkonzept der Konfliktbearbeitung“. Er setzte sich überzeugend mit dem Begriff auseinander und verwies auf die klassische Verwendung des „Nation-Building“ während der Entkolonisierung, die auch heute wieder im Zusammenhang mit Afghanistan genutzt werde. Gleichwohl sei der Inhalt vage, was auch an der Beziehung zum „State building“ deutlich werde. Letztlich stufte der Referent das „Nation-building“ eigentlich als eine europäische Idee ein, die in die Entwicklungsländer exportiert worden sei. Der Osten habe sie während der Zeit des Ost-West-Gegensatzes dorthin gebracht, um seiner These von der sozialistischen Revolution Geltung zu verschaffen, während der Westen damit Modernisierung gemeint habe.

Nach diesem Einstieg wurde der Inhalt der Tagung vorgestellt. Demnach handle es sich bei „Nation-Building“ um die drei Elemente moderner Staatenbildung, zum einen darum, die gesellschaftlichen Gruppen im Staat einzubinden, eine gemeinsame Ideologie zu schaffen und eine Staatsstruktur aufzubauen. *Hippler* meint, auch im Zeitalter der Globalisierung bleibe der Staat als

Bezugspunkt für die Menschen wichtig, selbst wenn diesem einige Zuständigkeiten durch die Internationalisierung entzogen würden. Das „Nation-Building“ sei aber zwangsläufig mit Machtfragen verbunden, so dass der Prozess auch gewaltsam vollzogen werde.

Die Diskussion machte schnell die verwirrende Verwendung der Begriffe „Staat“ und „Nation“ deutlich, die nur partiell entschlüsselt werden konnte. Letztlich vermisste man eine klare Abgrenzung der Regelungsbereiche: Auf der internationalen Ebene interessieren nämlich nur die Staatsqualität und die Drei-Elementen-Lehre. Sie sind völkerrechtlich hinreichend umschrieben und setzen letztlich an der Effektivität der Staatsmacht an. Im Rahmen der Konfliktbearbeitung mag die innere Struktur eines Staates von Bedeutung sein, so dass es wichtig ist, ob es sich um einen Vielvölkerstaat oder Nationalstaat handelt. In erster Linie ist es aber eine innerstaatliche Frage, wie der Staat mit diesen Problemen umgeht und welche Staatsorganisation er wählt. Dies erklärt, weshalb ein Staat wie Belgien als Reaktion auf den Sprachenkonflikt vom Einheitsstaat zum Bundesstaat wurde oder weshalb die Ukraine der Krim Autonomie gewährt. Diese Methoden der Konfliktbearbeitung waren in erster Linie eine innerstaatliche Angelegenheit. Sie werden erst zu einem internationalen Problem, wenn tatsächlich die regionale Stabilität bedroht ist. Dann kann – muss aber nicht – durchaus eine internationale Angelegenheit daraus werden. Leider fehlte in der Debatte diese klare Abgrenzung, was die Diskussion etwas zerlaufen ließ.

Der zweite Schwerpunkt des Symposiums stand unter dem Motto „Ethnizität versus Nation?“. Das Auftaktreferat von Prof. *Georg Elwert* (FU Berlin) ging von der These aus, dass die Heterogenität das Innovationspotenzial der Gesellschaft erhöhe und konfliktregulierend wirke. Die Praxis habe gezeigt, dass erstaunlicherweise

* *Hans-Joachim Heintze* ist Hochschuldozent für Völkerrecht, Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität Bochum.

se Werte für die nationale Einheit keine große Rolle spielten. Entscheidend sei vielmehr, dass es akzeptierte Konfliktregelnde Institutionen gebe, vor allem den Rechtsstaat. Willkürherrschaft bringe demgegenüber Separatismus hervor. Offen blieb allerdings auch in der Aussprache, ob das Recht nicht auch Werte verkörpere und deshalb akzeptiert werde. Dem wollte der Referent nicht folgen, da es durchaus auch außerrechtliche Regelungsmechanismen gebe, die aufgrund allgemeiner Akzeptanz konfliktlösend wirken könnten.

Im Folgenden wurde auf Beispiele des „Nation-Building“ eingegangen, und zwar im Nahen Osten, auf dem Balkan und in Südostasien. Es wurde deutlich, dass in unterschiedlich starkem Maße und mit differenziertem Erfolg das „Nation-Building“ von außen betrieben wurde. Ob und inwieweit dies sinnvoll ist, blieb umstritten. Festgestellt wurde fernerhin, dass starke Staaten in der Region nicht automatisch stabilisierend wirken, wie der Irak zeige. Demgegenüber sei das „Nation-Building“ in Südostasien eine Erfolgsstory, was aber in bedeutendem Umfang auf die dort vertretenen Werte zurückzuführen sei. Kritisch betrachtet wurde die Politik der Staatengemeinschaft auf dem Balkan, die vor allem durch Inkonsequenz und durch einen Mangel an langfristigen Visionen gekennzeichnet gewesen sei. Interessante Debatten gab es zu der Frage, inwieweit die gerne erhobene Forderung nach der Beachtung demokratischer Spielregeln bei dem „Nation-Building“ Sinn mache. Einige Teilnehmer meinten, dass damit die nationalen Machteliten überfordert würden und Fall-zu-Fall-Lösungen, die auch Abweichungen von demokratischen Grundprinzipien erlaubten, notwendig seien. Für abgeschwächte Demokratieregelungen in einer Übergangszeit spreche auch die Respektierung der kulturellen Identität, die dem Globalisierungsdruck ausgesetzt sei.

Das abschließende Panel wandte sich der Strategie und Praxis externer Akteure am Beispiel Afghanistans und des Balkans zu. Es wurde von *Dr. Eckhart Lübkemeier*, dem Beauftragten für Konfliktprävention und Krisenmanagement des Auswärtigen Amtes, eingeleitet. Er beschrieb sein Aufgabenfeld und die Notwendigkeit der Prävention im Lichte der Herausforderungen der Globalisierung. Allerdings ständen dabei die „failed States“ nicht im Vordergrund. Afghanistan sei beispielsweise alles andere als ein „failed State“ gewesen, aber ein großes Problem für die internationale Sicherheit. Die Konfliktprävention basiere auf dem Konzept, eine Grundlage für die Konfliktbearbeitung zu schaffen, die die Partner akzeptierten, wodurch Vertrauen, Toleranz und Teilhabe geschaffen werden könnte.

Dies ermögliche ein differenziertes Vorgehen, das notwendig sei, um in Einzelfällen angepasste Lösungen zu finden.

Zur Situation in Afghanistan äußerte sich *Dr. Dadfar Spanta* (TH Aachen). Seine persönlichen Impressionen waren beeindruckend, denn er bekannte sich zu seinen anfänglichen Zweifeln, ob die Anwendung von Waffengewalt seitens der USA dem Frieden und den Menschen in der Region dienen würde. Sein jüngst abgeschlossener Besuch in dem Land habe ihn aber von der Richtigkeit des US-Vorgehens überzeugt. Die Menschen seien nämlich glücklich, da vom Terror des Taliban-Regimes befreit. Nicht so positiv fiel die Bewertung der Entwicklungen auf dem Balkan seitens *Dusan Reljics* (SWP) aus. Er meinte, dort herrsche nun eine *Pax Americana*. Auch die „Albanische Frage“ werde nur durch die USA zu lösen sein, wobei er zu bedenken gab, dass die Albaner binnen des nächsten Jahrzehnts zur zweitgrößten Nation (nach den Rumänen) auf dem Balkan würden. Die internationale Intervention habe zu „seltsamen“ Staatenbildungen geführt, wie Serbien-Montenegro und Bosnien-Herzegowina. Letztlich liege es aber an den USA, wie es weitergehe; den Einfluss der EU schätzte er eher als gering ein.

Bei allen drei Vorträgen und den Diskussionen zur Strategie und Praxis externer Akteure bezüglich des „Nation-Building“ fiel auf, dass dem Völkerrecht keine Bedeutung zugebilligt wurde, was seltsam ist, da heute die internationalen Beziehungen umfassend verrechtlicht sind und externe Akteure dadurch gebunden sind. *Reljic* verstieg sich sogar zu der absurden Einschätzung, dass das Völkerrecht beim Zerfall Jugoslawiens gar keine Rolle gespielt habe. Diese Herangehensweise muss bedenklich erscheinen, widerspiegelt aber die geringe Reputation, die das Völkerrecht gegenwärtig hat. Unterstreichen verdient deshalb der Umstand, dass der Rechtsbruch nicht die Rechtsnorm

aufhebt. Gerade der Balkan ist ein Beleg dafür. Bereits mit dem Beginn des bewaffneten Konflikts in Jugoslawien befasste sich der UN-Sicherheitsrat mit dem Problem und ergriff 1991 Zwangsmaßnahmen zur Wiederherstellung des Friedens. Diese Maßnahmen wurden beständig verschärft bis hin zur Anwendung militärischer Gewalt. Freilich langten sie nicht aus, aber nicht weil das Recht versagt hätte, sondern weil die Staatengemeinschaft nicht genügend Truppen und Ressourcen zur Implementierung des Rechts zur Verfügung stellte. Der Massenmord von Srebrenica ist möglich geworden, weil das Mandat und die Ausrüstung der UN-Soldaten aus politischen Gründen unzureichend war, die rechtliche Grundlage für die Präsenz und das Eingreifen war durchaus gegeben. Dass der Rechtsbruch das Recht nicht aufhebt, wird zudem an der Tätigkeit des ICTY augenscheinlich. Schließlich sei noch darauf verwiesen, dass die „seltsamen“ Staaten auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens direkter Ausfluss des völkerrechtlichen *uti-possidetis*-Prinzips sind.

Insgesamt machte die Veranstaltung deutlich, dass es hinsichtlich des „Nation-Building“ ebenso wie zum Verhältnis von Völkerrecht und Friedensforschung noch großen Diskussionsbedarf gibt, da Grundfragen der internationalen Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung betroffen sind. Darauf aufmerksam gemacht zu haben war ein wesentlicher Erfolg dieses Symposiums.

Die SEF hat mit der Veranstaltung einmal mehr die führende Rolle verdeutlicht, die sie in der politischen und wissenschaftlichen Debatte bei der Durchdringung des Konzepts von „good governance“ spielt. „Nation-Building“ ist ganz sicher ein Grundbaustein von „good governance“, wobei allerdings noch viele Facetten unklar sind. Zu begrüßen ist daher, dass die SEF ihre Erkenntnisse mit einem Sammelband einer breiteren Öffentlichkeit bekannt machen will. ■

Internationale Konfliktbearbeitung: Theorie und Praxis, Studienkonferenz der Bundesakademie für Sicherheitspolitik, Königswinter 11./12. Februar 2003

Hans-Joachim Heintze*

Angesichts sich vielerorts zuspitzender zwischen- und innerstaatlicher Auseinandersetzungen und des weltweiten Einsatzes deutscher oder von Deutschland unterstützter humanitärer Organisationen verwundert es nicht, dass die Bundesregierung die zivile Krisenprävention und Konfliktbewältigung als wesentliches Handlungsfeld ihrer inter-

nationalen Stabilitäts- und Friedenspolitik ansieht. Die Bundesregierung wird dazu demnächst einen Aktionsplan „Zivile Kri-

* *Dr. Hans-Joachim Heintze* ist Hochschuldozent für Völkerrecht, Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität Bochum.

senprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung“ vorlegen. Da es sich bei der Konfliktbearbeitung jedoch um einen höchst schillernden Begriff handelt, dessen Inhalt weithin unbestimmt ist, tat die Bundesakademie für Sicherheitspolitik (BAKS) gut daran, dieses Thema zum Gegenstand einer ihrer – von Praktikern und Wissenschaftlern – stets gut besuchten Studienkonferenzen zu machen. Dies trifft um so mehr zu, als die Konfliktbearbeitung von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren betrieben wird, deren Verhältnis zueinander in der Praxis oftmals ungeklärt ist. Dies begründet den Diskussionsbedarf zwischen den Handlungsträgern, der von der BAKS in ausgezeichneter Weise aufgegriffen wurde. Es gelang, nahezu 60 Experten aus den unterschiedlichsten Bereichen zusammenzubringen.

Der einleitende Vortrag von *Dr. Tobias Debiel* vom Zentrum für Entwicklungsforschung unter der Überschrift „Ansätze zur konstruktiven Bearbeitung von Konflikten in der Staats- und Gesellschaftswelt“ stellte in einem ersten Teil die Konfliktmerkmale und die Eigendynamik von Gewaltstrukturen heraus. Es folgte die Darstellung der Handlungsfelder für konstruktive Konfliktbearbeitung, als die Prävention, Eindämmung und Nachsorge anzusehen seien. Als Instrumente der **Gewaltprävention** wurden die ökonomische Stabilisierung, die Reform des politischen Systems sowie die Vertrauensbildung durch rechtsstaatliche Strukturen und die nichtstaatliche Diplomatie genannt. Hinzu kämen die Verfahren der friedlichen Streitbeilegung, wobei der Referent überraschenderweise die internationale Gerichtsbarkeit ausließ, obwohl der IGH in letzter Zeit eine ganze Reihe konfliktträchtiger Streitigkeiten beilegen konnte. Den Kosovo sah der Redner zutreffend als Fallbeispiel des Versagens internationaler Gewaltprävention an und zog daraus die freilich nicht sehr originelle Quintessenz, dass politische Entscheidungsträger dazu neigten, diplomatische Energien erst im allerletzten Moment zu mobilisieren. Hinsichtlich der **Eindämmung** und Beilegung von Konflikten analysierte *Debiel* die Strategien der Konfliktvermittlung. Staaten verfolgten nach seiner Auffassung zumeist Direktive- und Verfahrenstrategien, während internationale Organisationen und nichtstaatliche Akteure neben den Verfahrensstrategien zumeist kommunikative Strategien anwendeten. Die Unterscheidung wurde dann allerdings durch die Einschätzung relativiert, dass letztlich auch die nichtstaatlichen Akteure nicht ohne den Druck mächtiger Staaten auskämen. Anhand der Beispiele von Angola und Mosambik wurden die Grenzen und Möglichkeiten multilateraler Friedensbemühungen aufgezeigt. Während sich bei

Angola die „Kriegsstrukturen“ aufgrund des natürlichen Reichtums des Landes als äußerst überlebensfähig erwiesen hätten, seien die wirtschaftliche Schwäche der Konfliktparteien und die Mitwirkung der Zivilgesellschaft in Mosambik für den Erfolg der Friedensbemühungen ursächlich gewesen. Hinsichtlich der **Nachsorge**, dem sog. „post-conflict peacebuilding“, wurde kurz auf das Beispiel Afghanistans eingegangen und ausgeführt, dass sich dort nunmehr die Alternative des „Nation-Building“ oder der „geordneten Anarchie“ stelle. *Debiel* schloss seinen Vortrag mit Aussagen zu der „verregelten Konfliktbearbeitung zwischen der Staaten- und Gesellschaftswelt“ ab, die letztlich ein eindrucksvolles Plädoyer für ein Zusammengehen der staatlichen und nichtstaatlichen Akteure seien.

Die Aussprache machte deutlich, dass die Kernaussagen des Referats Zustimmung fanden. Diskutiert wurden die Bedeutung der Kriegsökonomie, der Medien und die Notwendigkeit der Kenntnis lokaler Bräuche. Mit der Migration großer Bevölkerungsgruppen und der Ressourcenzerstörung durch Übernutzung sollten zwei weitere Problemfelder in zukünftige Untersuchungen einbezogen werden. Geteilt wurde *Debiel*'s These, dass die Politik schwerlich zu bewegen sei, präventiv tätig zu werden. Dabei sei das frühzeitige „milde“ Eingreifen nicht nur billiger, sondern auch erfolgreicher durchzuführen. Nach Ausbruch des Konflikts helfe nur massives Eingreifen unter Betonung des Zwangselements. Diese Einschätzung fand allerdings keine ungeteilte Zustimmung, weil Somalia gezeigt habe, dass ein robustes Mandat nicht automatisch zum Erfolg führe. Übersehen wurde dabei nach Ansicht des Berichterstatters, dass das ursprüngliche Eingreifen in Somalia durchaus erfolgreich war. Das primäre Ziel, Hunderttausende vor dem Verhungern zu retten, wurde durchgesetzt. Erst als die USA versuchten, die Staatlichkeit Somalias wiederherzustellen, scheiterten sie. Diese Lehre erscheint im Lichte des Vorgehens gegen den Irak gerade gegenwärtig von Bedeutung, wurde allerdings auf der Tagung nicht angesprochen. Demgegenüber waren sich die Diskutanten hinsichtlich der Erforderlichkeit der Verbindung ziviler und militärischer Komponenten in vielen Konfliktfällen einig.

Durch diese Diskussion wurde das Tor zu den Impulsreferaten unter der Überschrift „Möglichkeiten und Grenzen ziviler und militärischer Instrumente der Konfliktbearbeitung“ aufgestoßen. Prof. *Hans-Peter Schneider* (Universität Hannover) äußerte sich in beeindruckender Präzision zu den gesellschaftlich-ordnenden Instrumenten, indem er zehn Thesen formulierte, die aus seinen reichhaltigen praktischen Erfahrun-

gen resultieren. Demnach sei jeder Konflikt ein Unikat und bedürfe einer Einzelfalllösung. Beim Erkennen eines Konfliktes spielten die Massenmedien eine entscheidende Rolle. Eine Konfliktvermittlung dürfe nicht aufgezwungen, sondern müsse von allen Parteien gewünscht werden. Die Konfliktparteien dürften nicht sofort mit „good-governance“-Forderungen konfrontiert werden, sondern müssten in den regionalen Werten verankerte Prinzipien anwenden. Erst ein langer Prozess führe zu den Ideen der guten Regierungsführungen. Damit hänge zusammen, dass zuerst Rechtsstaatlichkeit geschaffen werden müsse. Eine funktionierende Gerichtsbarkeit schaffe Akzeptanz bei der Bevölkerung, wohingegen Wahlen erst am Ende der Konfliktbearbeitung durchgeführt werden sollten, da sie polarisierten. Unbeantwortet blieb damit allerdings die Frage, auf welche Weise die Richter in die funktionierende Gerichtsbarkeit gelangen sollen und welches Recht zur Anwendung kommen soll. Schließlich bedarf das Recht eben einer demokratischen Grundlage; andernfalls wird es stets an Akzeptanz fehlen.

Minderheiten müssten sich vertreten fühlen und Diskriminierungen seien abzubauen. Das könne am besten durch multikulturelle Strukturen erreicht werden. Hinsichtlich der sozioökonomischen Entwicklung seien Perspektiven nötig, wie z.B. die der EU-Mitgliedschaft. Verschiedentlich könne auch die Abspaltung von Territorien, wie Montenegro zeige, sinnvoll sein. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Konfliktbearbeitung sei ebenso nötig wie die Öffentlichkeit der Konfliktbearbeitung. Weiterhin plädierte *Schneider* für eine Dezentralisierung unter dem Motto „Machterhalt durch Machtteilung“ und warnte vor einer Internationalisierung von Konflikten, da Staaten stets eigene Interessen verträten.

Zu den militärischen Instrumenten der Konfliktbearbeitung sprach anschließend Brigadegeneral *Manfred Engelhardt* (BMVg). Er nahm das Dayton-Abkommen zum Ausgangspunkt, um die in vielen Konfliktgebieten notwendige Arbeitsteilung zu verdeutlichen: Die SFOR sichere die Umsetzung dieses Abkommens, woran man sehen könne, dass die Streitkräfte zwar nicht die Ursache des Konflikts beseitigten, aber die Konfliktbearbeitung absichern könnten. Parallel zur Verbesserung der Lage würden die Streitkräfte reduziert. Des Weiteren äußerte sich der Redner zum Kosovo, zu Mazedonien und Afghanistan. Obwohl die Unterschiedlichkeit der Einsätze unterstrichen wurde, sei ihnen die notwendige langfristige Planung gemeinsam. Streitkräfte könnten nicht alle Aufgaben, wie solche polizeilicher Natur, auf Dauer ausfüllen. Weiterhin müssten die Kosten in einem angemessenen Verhältnis zur er-

reichten Konsolidierung stehen. Deshalb lehnte Engelhardt eine Arbeitsteilung mit den USA und Großbritannien, die nach dem Motto „first in, first out“ verführen und die anschließende lange Nachsorge der Bundeswehr überlassen wollten, ab (zugunsten von „together in, together out“). Letztlich dürfe es eine Dauerverpflichtung in einem Krisengebiet nicht geben.

Hinsichtlich der wirtschafts- und sozialpolitischen Instrumente wies Bernd Hoffmann (GTZ) darauf hin, dass heute bereits 20% der Entwicklungshilfe in die zivile Konfliktbearbeitung fließen. Damit habe man Lehren aus Ruanda, Somalia und Afghanistan gezogen. Viele Ausbildungsprogramme für zivile Hilfskräfte hätten zu einer deutlichen Erhöhung des Niveaus der Konfliktbearbeitung geführt. Diese erfreuliche Entwicklung habe aber auch ihre problematischen Aspekte, weil die Zahl der Akteure und der Erwartungsdruck der Öffentlichkeit bezüglich schneller Lösungen gestiegen sei.

Die Impulsreferate führten zu einer intensiven Diskussion, die hier nur schlaglichtartig wiedergegeben werden kann. Einigkeit kristallisierte sich hinsichtlich der Schneiderschen These von der Priorität des „Institutionbuilding“ vor dem „Nations-Building“ heraus. Dies verwundert insofern, als beide Prozesse letztlich nicht voneinander zu trennen sind. Demgegenüber differierten die Bewertungen und Einschätzungen der sog. Exitstrategien erheblich. Während die Vertreter der Bundeswehr darauf hinwiesen, dass jede militärische Planung auch eine Konzeption für den Abzug der Streitkräfte einschließe, meinte Schneider, dass man aus einer Konfliktbearbeitung überhaupt nicht mehr aussteigen könne. Weitere Diskussionsgegenstände waren die „failed states“, Fragen nach der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratisierung, der Gebergemeinschaft, der Dezentralisierung und der Kleinwaffenkontrolle – ein höchst umfangreiches Spektrum also.

Natürlich konnten all diese Probleme nicht hinreichend diskutiert werden. Insofern war es sehr sinnvoll, dass die Veranstalter die Konferenz nunmehr in drei Arbeitsgruppen aufspalteten. Deren Aufgabe war es, anhand von drei Fallkonstellationen den Erfolg bzw. Misserfolg der Konfliktbearbeitung zu analysieren. Man wandte sich dem Balkan, Kambodscha und Namibia zu. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen wurden am zweiten Konferenztag vorgestellt und leiteten zu einer Podiumsdiskussion über. Als einige gemeinsame Elemente der Konfliktbearbeitung wurden herausgearbeitet: Für die Herstellung der Rechtsstaatlichkeit sei Vertrauensbildung nötig, die Konfliktparteien müssten stets im Ge-

spräch bleiben, materielle Fragen müssten in Verfahrensfragen umgewandelt werden, Nachhaltigkeit sei notwendig und die lokale Kompetenz müsse stärker einbezogen werden.

Abgeschlossen wurde die Konferenz durch zwei Stellungnahmen aus politischer Sicht. Für das Auswärtige Amt äußerte sich Dr. Peter Wittig. Er unterstrich die Notwendigkeit des Zusammengehens der zivilen und militärischen Komponente bei der Konfliktbearbeitung. Die zivile Hilfe sei nicht „höherwertig“. Durch die Mitgliedschaft der Bundesrepublik im UN-Sicherheitsrat ergäben sich nunmehr neue Gestaltungsmöglichkeiten, aber auch höhere Anforderungen an Deutschland. Als drittgrößter Beitragszahler und zweitstärkster Truppensteller werde es seinen Aufgaben gerecht, sehe sich aber immer wieder mit neuen Anfragen des Generalsekretärs konfrontiert. Seit dem Sommer 2002 sei die Bundesrepublik achtmal gebeten worden, sich an Missionen zu beteiligen; im UN-Sicherheitsrat betreue sie nun die Äthiopien/Eritrea-Konfliktregion. Die Mitwirkung an UN-geführten Operationen sei wegen des Parlamentsvorbehaltes aufwändig, selbst wenn nur kleine Bundeswehrebeteiligungen erfolgten. Eine große Bedeutung

messe die Bundesregierung dem regionalen Peace-keeping und der regionalen Krisenreaktion bei.

Für das BMZ stellte Prof. Dr. Michael Bohnet die Schwerpunkte der deutschen Entwicklungspolitik dar. Besondere Hervorhebung verdiene die Stärkung des staatlichen Gewaltmonopols gegen die zunehmende Privatisierung der Gewalt, die Demobilisierung von Kämpfern, die Entmilitarisierung der Gesellschaften und die Reintegration von Kombattanten. Weitere Aufgaben seien die Konfliktregelungsmechanismen, die Armutsbekämpfung und die Förderung der regionalen Kooperation. Als letzten Punkt nannte der Redner, dass die Bundesregierung mit ihrer Entwicklungszusammenarbeit auch eine globale Ordnungspolitik fördern wolle, indem sie kleinere Staaten darin unterstütze, sich in der Weltpolitik zu artikulieren.

Hier schloss sich der Kreis: Die Verbesserung der internationalen Konfliktbearbeitung ist ein Beitrag Deutschlands zur globalen Ordnungspolitik. Diese gewinnt angesichts der überragenden militärisch-wirtschaftlichen Dominanz der USA und der Marginalisierung ganzer Kontinente zunehmende Bedeutung. ■

Thomas L. Friedman, *Longitudes & Attitudes: Exploring the World after September 11*, Farrar, Straus and Giroux, New York, 2002, 300 pages, € 25,75

Dennis Dijkzeul*

Twice weekly, Thomas Friedman writes a highly influential column for the New York Times. In no more than 740 words, he usually comments on geopolitical issues, in particular on globalization and the Middle East. He has done so to great acclaim; as a three-time winner of the Pulitzer Prize, he is one of the most successful journalists in the eyes of his US colleagues.

Together with a brief prologue and a very interesting diary detailing his travels and information search *Longitudes & Attitudes* contains columns related to September 11. Deftly making his case by mingling the personal and political, Friedman attempts to explain the events of 9/11 and their aftermath. Several columns have actually been written before 9/11, but touch on relevant topics, such as the Clinton peace plan for the Arab-Israeli conflict.

The basic idea behind the book is that globalization has broken down the walls erected during the Cold War. Officially, nation

states were the sovereign, independent building blocks of the world, but they were also subordinated to a bipolar power structure that imposed a hierarchy of control on the world. In cases of conflict, a hotline between the Kremlin and the White House kept the communication lines open and the hierarchical system stable. The Berlin Wall came to symbolize this system. Currently, the world is more integrated as epitomized by the World Wide Web that connects us all, but has nobody in charge. Globalization changed the traditional balance of power between nation states. The US is now the dominant remaining superpower „and all other nations are subordinate to it to one degree or another“ (p.4). Globalization also changed the traditional relationship between states and markets. The „United States can destroy you by dropping bombs, but

* Prof. Dr. Dennis Dijkzeul is professor of management of international organisations at the Institute for International Law of Peace and Armed Conflict of the University of Bochum.

the markets can destroy you by downgrading your bonds“ (p.5). The third change wrought by globalization receives most attention in this book. It concerns the balance between individuals and nation states. „Because globalization has brought down many of the walls that limited the movement and reach of people, and because it has simultaneously wired the world into networks, it gives more power to individuals to influence both markets and nation-states than at any other time in history“ (p.5). Friedman strongly argues that „globalization can be an incredible force-multiplier for individuals“ for better or worse (p.5). Osama bin Laden is such a highly empowered individual.

Throughout the book, Friedman regularly returns to several themes he feels passionately about, such as the Arab-Israeli conflict, his pride in what he perceives as the moral strengths and rule of law of the US, and the safety of his daughters, and therewith of all Americans. After 9/11, he immediately realizes that a new type of war is at hand, and he starts delineating its characteristics. Most impressively, he travels to Arab and other Islamic countries to gauge local opinions. He talks with kings and school kids, soldiers and scholars. He feels that extremists within societies, be they Jewish, Christian, or Islamic, create a possible clash of civilizations. Nevertheless, many people within these societies would like to transform their societies into peaceful co-existence. Friedman clearly sees the dangers of the „clash of civilizations“ rhetoric, but notes that Al Qaeda thinks in these terms. He strongly argues that the Arab-Israeli conflict provides an excuse for the ruling elites in the Islamic world not to change their undemocratic regimes and stagnated economies. Arab leaders have allowed conservative clerics and commercial media to critique Israeli oppression and blame it for the woes of the Arab world. The elites thus engaged in a devil's bargain with conservative clerics in order to deflect criticism from their own rule, which ultimately provided a feeding ground for Al Qaeda and other forms of extremism. The extremely vicious cycles of Israeli-Palestinian conflict continuously reinforce this pattern of deflection.

At the same time, Friedman notes that Osama bin Laden only incorporated the Palestinian cause into his speeches after the terrorist attacks. His main criticism was originally directed at the royal elite and the American infidel influence, military and otherwise, in Saudi Arabia. With this, Osama bin Laden is very popular in the Islamic world, because he provides an authentic Robin Hood-like critique of current powers. Yet, he offers no modernizing influence. In this respect, Friedman argues that the war on terrorism is also a war on

ideas that cannot be won by military means alone. This war on ideas can only take place within the Islamic world itself. For many Muslims it is a painful and sometimes radicalizing experience to notice that while they consider their religion a superior successor to Judaism and Christianity, their societies have stalled. Friedman, like the Dutch populist politician Pim Fortuyn, argues that Islam did not go through an enlightenment period as Judaism and Christianity, which fostered a church-state divide in order to prevent religious violence and institute tolerance and a strong rule of law. The US should, through its policies, help those Arab and other Islamic voices that want to modernize their societies and provide a home-grown forward-looking counter-movement to backward-looking Al Qaeda. Solving the Arab-Israeli conflict would bolster such a modernizing and democratizing movement by taking away the cover it provided for stagnation, and help to focus on underlying problems such as the increasing pressure of a young, rapidly growing population that faces high unemployment. In other words, resolving the Arab-Israeli conflict is in his opinion key to both militarily winning the war on terrorism and the battle for ideas to peacefully develop the Arab world. Otherwise, the intensifying conflict in Israel and the occupied territories could cause the demise of Israel and engulf the world in wider conflict.

While Friedman generally applauds the military strategy of the Bush government, he strongly criticizes it for not doing enough to foster the battle of ideas and to garner support for its positions. He would like to reduce the continuing reliance on oil in favor of alternative energy resources, a move away from unilateralism to international cooperation and more development assistance, and policies for a better environment. While such policies would have strong merits in their own right, they would also help the US gain friends and support in its struggle against Al Qaeda and its fellow travelers. In sum, it would help the US to gain the moral upper hand.

But while Friedman is critical of the government, he is not critical of US culture. He deeply believes that his daughters' multiethnic school and the World Trade Center are examples of what he terms „America's civic religion.“ He goes on to explain: „[o]ur civic religion is built on the faith that anyone can aspire to come to our shores, become a member of this American nation, work hard, and make of him- or herself whatever he or she wants. The economic strength of America derives from millions of individuals doing just that, and the military might of America derives from the

ability of all these different individuals to come together into a fist when these bedrock values are threatened“ (p.306). This civic religion explains successful immigrant integration, as well as American wealth and power. For bin Laden, however, America is rich „because it stole something from someone else, or because it had no values“ (p.307). Friedman argues that bin Laden is unable to see the norms and values that make America what it is. On false grounds, he has decided to start a war with the US. Friedman is therefore scornful of what he deems „politically correct“ academics or European fair-weather friends that see the terrorist attacks as logical outcomes of US actions. In his opinion, the US, though not perfect, is a force for good in the world.

Friedman is correct about bin Laden's responsibility, but he fails to see that in many places around the world, not just in the Islamic world, people perceive the US role far more negatively. Citizens of countries as diverse as Congo and Argentina feel that the US has contributed to their suffering and does too little to halt it. The US is seen as a country that does not live up to its own democratic standards and is increasingly imperious. Many people would love to have the US as an ally in the struggle for realizing values such as „freedom of thought, respect for the individual, the rule of law, entrepreneurship, women's equality, philanthropy, social mobility, self-criticism, experimentation, [and] religious pluralism“ (p.308). For many, the US has become a failed beacon at best. Such a critical perspective does not condone terrorism, but as Friedman notes an America that lives up to its standards would make friends all around the world, and for many it could make the world a better place.

For Friedman, the US supports Israel because it is a country with strong democratic values, just like the US, but unlike its neighbors. Yet, he simultaneously notes the support Egypt gets and the lack of modernization and democracy of the Mubarak regime. He does not explain why other deserving democracies, say Costa Rica or Estonia, or democratic movements in Africa, receive much less support from the US. The question whether this contradiction can be explained by US geopolitical interests as defined by home-grown political lobbies receives only lukewarm attention.

Similarly, Friedman fails to see that the peace and safety within the US has been an exception. He is angry that the US – and his daughters – have lost their safety, but as he notes in Jordan, many people suffer from violence on a regular basis. Unfortunately, it is not surprising that this exception

ended.¹ The US may have lived in splendid isolation. Conflicts and hatred, however, can and do travel. In this sense, the US has sadly become a more normal country.

Friedman likes the metaphor of war, but he could also emphasize more strongly the metaphor „we are all in it together.“ The US is not necessarily a better or worse country than others, but being as powerful as it is, it should look far more deeply into the ways in which it contributes to human suffering, as well as to the ways it can cooperate with others to alleviate such suffering. What about those that do not make it to the US borders? Or those that simply do not make it in life? How sensitive is the American

civic religion to them? Currently, the US government increasingly operates in a unilateral way, making global cooperation – in the UN, in development cooperation, in international law, in nation building – more difficult. For the rest of the world, this course of action speaks more loudly than the norms and values that Friedman so cherishes. It is an inconsistency that strongly determines the negative image of the US. It appears too often that US norms and values stop at its borders and that it insufficiently cares about others. This flaw prevents the US in gaining the moral upper hand. In this respect, Friedman's self-congratulatory writing about norms and values is also a sign how the US likes to perceive itself. In

his next book, Friedman should study this inconsistency in far greater detail. If he does, he may write one of the definitive works on 9/11 and its aftermath. ■

¹ In August 2001, I returned from a research project in war-torn Eastern Congo to Manhattan where I was working at Columbia University. I realized rationally what a fortunate exception it was not to live in a war zone and how strange it was that the US was an exception to encounter so little violence in its own territory. I wondered how long it would take before the US would be hit by violence. Yet, knowing rationally that the US was an exception did not make it any easier to accept emotionally that this position ended on 9/11. I felt angry and powerless.

Georg Nolte/Heike Krieger, Europäische Wehrrechtssysteme: Ein Vergleich der Rechtsordnungen Belgiens, Dänemarks, Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs, der Niederlande, Polens, Spaniens und des Vereinigten Königreichs

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002, 175 Seiten, € 24

Sascha Rolf Lüder*

War die europäische Integration bis weit in die 80er Jahre hinein maßgeblich von der Erfüllung wirtschaftlicher Aufgaben geprägt, so zielt die Europäische Union (EU) inzwischen zunehmend darauf ab, auch die Kernbereiche staatlicher Souveränität auf europäischer Ebene zu verbinden. Namentlich zählt hierzu die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). So hat der Europäische Rat von Helsinki 1999 beschlossen, europäische Streitkräftestrukturen aufzubauen, die bei EU-geführten Operationen sog. Petersberg-Aufgaben nach Art. 17 Abs. 2 des Vertrages über die Europäische Union vom 2. Oktober 1997¹ übernehmen sollen. Der Aufbau europäischer Streitkräftestrukturen macht es erforderlich, die nationalen Wehrrechtssysteme in den Mitgliedstaaten der EU gegenseitig besser zu verstehen. Hinzu tritt der fortschreitende Prozess der Multinationalisierung im I. (Deutsch-Niederländischen) Korps sowie im Multinationalen Korps Nordost. In diesen multinational geführten Großverbänden kann es zu Konflikten kommen, die auf der Unterschiedlichkeit der anwendbaren nationalen Rechtsordnungen beruhen.

Um den Harmonisierungsbedarf bei der Schaffung multinationaler europäischer Streitkräftestrukturen zu ermitteln, hat das Bundesministerium der Verteidigung eine

Studie in Auftrag gegeben, die einen Vergleich europäischer Wehrrechtssysteme zum Gegenstand hat. Der hier anzuzeigende Band beinhaltet den von Professor *Georg Nolte* und Frau *Heike Krieger* verfassten Generalbericht der Studie. Der Generalbericht wurde mit Hilfe einer internationalen Forschungsgruppe erarbeitet und basiert auf den Landesberichten für Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande, Polen, Spanien und das Vereinigte Königreich. Die Landesberichte sind sämtlich in englischer Sprache verfasst und sollen gemeinsam mit einer englischen Fassung des Generalberichtes demnächst ebenfalls veröffentlicht werden.

Die wichtigsten Elemente der in der Studie untersuchten Wehrrechtssysteme werden rechtsvergleichend dargestellt. Im Einzelnen sind dies die geschichtlichen und politischen Hintergründe der einzelnen wehrrechtlichen Systeme, das jeweilige Wehrverfassungsrecht, insbesondere die auf den Einsatz bezogenen Bestimmungen, Grundrechte und Pflichten der Soldaten, die Befehlsgewalt einschließlich ihrer Übertragbarkeit und die Grenzen der Gehorsamspflicht, Arbeitsbedingungen, Beschwerderechte, Beteiligungsrechte, Versorgung, das Recht des Wachdienstes sowie die Reformgesetzgebung zum Recht der multina-

tionalen militärischen Zusammenarbeit. In ihrer Dichte stellt die Darstellung zugleich die Grundlage für Vorschläge zur Harmonisierung der untersuchten Wehrrechtssysteme im Hinblick auf multinationale militärische Zusammenarbeit, Strukturen und Einsätze dar.

Im Rahmen der vorliegenden Besprechung seien aus der Studie stellvertretend die Untersuchungen zur Befehlsgewalt sowie zur Unterstellung von Streitkräften unter fremde Kommandogewalt herausgegriffen.

Für jedes wehrrechtliche System ist die Frage von Befehl und Gehorsam von zentraler Bedeutung. Gerade in multinationalen Strukturen muss hierauf ein besonderes Augenmerk gelegt werden. Die Studie offenbart erhebliche Unterschiede zwischen den untersuchten Staaten: Beispielsweise trifft den Soldaten im Vereinigten Königreich die Verpflichtung, die Ausführung aller rechtswidrigen Befehle zu verweigern. In Dänemark und Frankreich sind Soldaten lediglich verpflichtet, allen offenkundig rechtswidrigen Befehlen den Gehorsam zu verweigern. In Belgien, Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden, Polen und Spanien wiederum sind Soldaten im Ergebnis verpflichtet, allen Befehlen den Gehorsam zu verweigern, durch die eine Straftat begangen werden würde. Ebenso wie bei den anderen Untersuchungsgegenständen liefert der Generalbericht auch an dieser Stelle nicht nur eine umfassende Analyse des jeweils geltenden nationalen Rechtes, sondern darüber hinaus einen kommentierten

* *Sascha Rolf Lüder* ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrgebiet Strafrecht, Strafprozessrecht und Juristische Zeitgeschichte der FernUniversität Hagen.

¹ BGBl. 2001 II, S. 1666 ff.

Formulierungsvorschlag zur möglichen Harmonisierung der untersuchten Wehrrechtsordnungen. In Bezug auf die Befehlsgewalt beinhaltet dieser Vorschlag im Kern die soldatische Verpflichtung, seinem Vorgesetzten zu gehorchen. Jedoch solle der Soldat dann einen Befehl nicht befolgen dürfen, wenn dadurch offensichtlich eine Straftat begangen werden würde. Weiterhin solle der Soldat nicht verpflichtet sein, rechtswidrige Befehle zu befolgen.

Was die Unterstellung von Streitkräften unter fremde Kommandogewalt betrifft, so widmet sich die Studie speziell den jeweiligen verfassungsrechtlichen Grenzen in den untersuchten Staaten. In der Tat kann für die Begründung eines formellen Vorgesetzten-Untergebenen-Verhältnisses zwischen einem ausländischen Befehlshaber und einem Soldaten unter bestimmten Voraussetzungen die Übergabe von Hoheitsrechten erforderlich sein. Weiter stellen die Generalberichterstatter fest, dass sich eine „(...) klare rechtliche Unterscheidung zwischen der Übertragung von Kommandobefugnissen gegenüber den einzelnen Soldaten einerseits und Verbänden andererseits (...) bislang noch in keinem der untersuchten Staaten herausgebildet hat“ (S. 109). Offensichtlich herrsche die Vorstellung vor, dass Kommandobefugnisse eines ausländischen Vorgesetzten nur gegenüber einzelnen Soldaten ausgeübt würden. Eine weitergehende Übertragung von Kommandogewalt sei gleichwohl auf Grund eines völkerrechtlichen Vertrages denkbar. Als Musterbeispiel für eine solche vertiefte Integration gilt das I. (Deutsch-Niederländische) Korps. Die Generalberichterstatter halten fest, dass die dort gefundene Konstruktion in den untersuchten Staaten nicht ein besonderes, von den allgemeinen (völker-)rechtlichen Regeln abweichendes Problem darstellt.

Im Zusammenhang mit der Unterstellung von Streitkräften unter fremde Kommandogewalt stellt sich zwangsläufig die Frage, an welchen völkerrechtlichen Normbestand die assignierten nationalen Streitkräfteanteile jeweilig gebunden sind. Ein besonderes Problem ergibt sich in diesem Kontext für das in bewaffneten Konflikten anwendbare humanitäre Völkerrecht: So sind zwar alle an der ESVP teilnehmenden Mitgliedstaaten der EU-Vertragsparteien der Genfer Abkommen vom 12. August 1949, nicht aber der Zusatzprotokolle vom 6. Juni 1977 bzw. anderer humanitär-völkerrechtlicher Verträge. Notwendig folgt hieraus eine unterschiedliche Bindung der an einer EU-geführten Operation teilnehmenden nationalen Streitkräfteanteile an humanitäres Völkervertragsrecht. Von Be-

deutung ist daher in diesem Zusammenhang, an welches humanitäres Völkerrecht eine Bindung besteht. Sämtliche Mitgliedstaaten der EU sind allerdings Vertragsparteien des Römischen Statutes des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998. Dieser für die Fortentwicklung des humanitären Völkerrechtes gewichtige völkerrechtliche Vertrag vermag insoweit eine „Klammerfunktion“ zu bilden. Aus völkerrechtspolitischer Sicht erscheint es langfristig als sinnvoll, dass sämtliche Mitgliedstaaten der EU an denselben Normbestand des humanitären Völkervertragsrechtes gebunden sind.

Nicht zuletzt die Terroranschläge vom 11. September 2001 haben eine völlig neue Konfliktform offenbart und damit auf dramatische Weise verdeutlicht, wie kompliziert die Bedrohungslage nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes geworden ist. Dies verlangt nach einer zeitgemäßen Sicherheitspolitik mit einer angemessenen europäischen Komponente. Im Rahmen der hierbei unverzichtbaren Diskussion über die Entwicklung europäischer Streitkräftestrukturen liefert die Studie wichtige Vorschläge. Es ist zu wünschen, dass diese Überlegungen in der gegenwärtigen sicherheitspolitischen Diskussion auf breiter Ebene Eingang finden. ■

Jörg Künzli, Zwischen Rigidität und Flexibilität: Der Verpflichtungsgrad internationaler Menschenrechte, Duncker und Humblot Berlin 2002, 493 S., € 94,-

Eibe Riedel, Die Universalität der Menschenrechte: Philosophische Grundlagen, Nationale Gewährleistungen, Internationale Garantien, Duncker und Humblot Berlin 2003, 404 S., € 72,-

Hans-Joachim Heintze*

Die Menschenrechte bilden heute im Völkerrecht einen bedeutenden Rechtskörper, der in vielerlei Hinsicht mit anderen völkerrechtlichen Regelungsgegenständen verbunden ist. Da es schwer fällt, den Überblick zu behalten, sind Querschnittsuntersuchungen willkommen. Dies trifft in besonderer Weise auf die beiden rezensierten Bücher zu.

Der Untertitel der Monographie von *Künzli* macht neugierig: „Ein Beitrag zum Zusammenspiel von Menschenrechten, humanitärem Völkerrecht und dem Recht der Staatenverantwortlichkeit“. Um es gleich vorwegzunehmen, die Neugier wird durchaus befriedigt, denn *Künzli* hat eine sehr umfassende und überzeugende Untersuchung vorgelegt, die belegt, wie komplex die Menschenrechtsmaterie heute ist und dass sie sich keineswegs auf einige Menschenrechtsverträge begrenzen lässt. Ausgangspunkt der Darstellung ist die gewandelte Weltlage nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes, welche durch den Ausbruch zahlreicher Bürgerkriege gekennzeichnet ist. Verbunden damit sind massive Menschenrechtsverletzungen durch die Konfliktparteien. Zugleich – so argumentiert *Künzli* – habe sich neben dieser faktischen auch die rechtliche Situation gewandelt, denn heute gehörten weit mehr Staaten völkerrechtlichen Menschenrechtsverträgen an und das humanitäre Völkerrecht sei

wegen der vielen bewaffneten Konflikte wieder zur Geltung gekommen. Schließlich habe sich „auch das ungeschriebene Recht der internationalen Menschenrechte in einem bis vor kurzem kaum für möglich gehaltenen Umfang fort(entwickelt)“ (S. 23). Wegen der Verweigerung der Ratifizierung, der Abgabe von Vorbehalten oder der Derogation von bestimmten Rechten sei der Verpflichtungsgrad der Menschenrechte für den einzelnen Staat jedoch sehr unterschiedlich. Hinzu kommt, dass die *ordre public*-Klauseln vieler Menschenrechtsnormen einen erheblichen Spielraum eröffnen. Insofern ist die auch von *Riedel* beschworene Universalität der Menschenrechte eben noch nicht völlig hergestellt.

Künzli geht sein Thema in fünf Kapiteln an. Im ersten Kapitel stellt er die Rechtsquellen und ihr gegenseitiges Verhältnis dar. Dazu werden das Völkervertragsrecht und das ungeschriebene Völkerrecht untersucht und geprüft, inwieweit die Rechtsfiguren des allgemeinen Völkerrechts hinsichtlich der Menschenrechte anwendbar sind. Es wird überzeugend nachgewiesen, dass das völ-

* Dr. Hans-Joachim Heintze ist Hochschuldozent für Völkerrecht, Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität Bochum.

kerrechtliche Vertragsrecht und der ILC-Entwurf zur Staatenverantwortlichkeit auf den Menschenrechtsbereich anwendbar sind, es sei denn, ein Menschenrechtsvertrag lässt dies ausdrücklich nicht zu oder die Anwendung einer allgemeinen Regel ist wegen ihrer mangelnden Eignung praktisch ausgeschlossen (S. 98). Dem ist zu folgen. Zu fragen ist allerdings, ob es bei der Darstellung der menschenrechtlichen Standards nicht notwendig gewesen wäre, auch das Flüchtlingsrecht heranzuziehen. Immerhin spielen Flüchtlingsfragen gerade bei Bürgerkriegssituationen eine bedeutende Rolle und werfen auch Fragen der Staatenverantwortlichkeit auf. *Künzli* selbst hat an anderer Stelle völlig zutreffend auf die grundlegende Arbeit von *Achermann*, „Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit fluchtverursachender Staaten“, Baden-Baden 1997, verwiesen.

Das zweite Kapitel wendet sich den Geltungsbereichen und Trägern menschenrechtlicher Verpflichtungen zu. Zutreffend wird herausgearbeitet, dass der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz entgegen überholter Auffassungen auch im Krieg gilt (S. 102). Zusätzlich zu den angeführten Argumenten hätte hier auch noch auf die UN-Kinderrechtskonvention verwiesen werden können, die keine Notstandsklausel enthält und die in Art. 38 auf das humanitäre Völkerrecht verweist.

Umfassend dargestellt wird der völkerrechtliche Schutzstandard bei internationalen bewaffneten Konflikten, der sich aus dem humanitären Völkerrecht und den Menschenrechten, zumindest den notstandsfesten, herleitet. Demgegenüber ist der Schutz insbesondere in solchen nicht-internationalen Konflikten, die unterhalb der Schwelle des Art. 3 GA liegen, weit weniger ausgebaut. Hier kann sich der Staat u.U. auf den Standard des *ius cogens* beschränken und nicht-staatliche Akteure unterstehen sogar gar keinen Verpflichtungen aus dem Völkerrecht. *Künzli* sieht aber hinsichtlich der Rebellengruppen eine mittelbare Verpflichtung aufgrund der völkerstrafrechtlichen Verpflichtung ihrer Organe. Da dem Staat die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts auf seinem Gebiet obliege, seien diese Gruppen aufgrund des nationalen Rechts an die Beachtung der Garantien von Art. 3 GA gebunden.

Im dritten Kapitel werden die Verpflichtungsarten und ihr Einfluss auf die Flexibilität menschenrechtlicher Verpflichtungen untersucht, um sich dann in Kapitel vier der Flexibilisierung menschenrechtlicher Verpflichtungen durch unterschiedliche Schrankensysteme zuzuwenden. Von der Notwendigkeit der Schranken Klauseln ist allgemein auszugehen, weil den Staaten auch außerhalb von Notstandssituationen Flexibilität hinsichtlich ihrer Verpflichtungen zusteht. *Künzli* weist jedoch anhand der verschiedenen Schrankenmodelle nach, „dass mittels gewisser gesetzestechnischer Modelle menschenrechtliche Garantien recht eigentlich zu Potemkinschen Rechten ausgehöhlt werden können, welche auf internationaler Ebene als Feigenblatt für den tatsächlich fehlenden Willen, sich menschenrechtskonform zu verhalten, missbraucht werden können“ (S. 360).

Im Lichte dieser zweifellos zutreffenden Einschätzung erscheint es interessant, bei *Riedel* nachzulesen, was er zur Universalität der Menschenrechte zu sagen hat. Erstaunlicherweise scheint dies für ihn weit weniger problematisch zu sein. In dem Artikel „Universeller Menschenrechtsschutz – Vom Anspruch zur Durchsetzung“ sieht er die Universalität bereits durch das „Standard-Setting“ und die verschiedenen Durchsetzungsverfahren auf der Basis der „Treaty bodies“ und der „Charter based bodies“ gegeben (S. 105–137). Er unterstreicht, dass es heute vorrangig nicht mehr um die Schaffung neuer Standards, sondern um die effektive Umsetzung, Bewusstmachung und innerstaatliche Durchsetzung weltweit beschlossener Menschenrechtsnormen geht (S. 136). Damit bleibt freilich die Frage unbeantwortet, was denn nun eigentlich konkret beschlossen wurde. Völlig zutreffend sieht *Riedel* aber in der internationalen Kontrolle eine Garantie für die universelle Durchsetzung der Menschenrechte, wobei durchaus ein entsprechender kultureller Pluralismus berücksichtigt werden muss (S. 139–162). Im Schlussteil des Buches trifft man auf eine Debatte, die lange vergessen zu sein schien, durch den Anti-Terror-Kampf der USA und *John Rawls* Thesen zum „The Law of Peoples“ aber eine neue Aktualität zu erlangen scheint. Es geht um die „Menschenrechte der dritten Dimension“ (S. 329–361). Die sorgfältige Aufarbeitung dieser Ideen aus den 80er-

Jahren, die *Riedel* 1989 der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht vortrug, macht aus dem nunmehrigen zeitlichen Abstand deutlich, dass an diesen Debatten durchaus angeknüpft werden sollte. Das Völkerrecht sieht sich heute Herausforderungen gegenüber, die mit dem klassischen Instrumentarium sicher nicht bewältigt werden können. Das trifft auch auf den völkerrechtlichen Individualschutz zu, wie der im Sammelband folgende neuere Beitrag aus dem Jahre 1999 „Menschenrechte als Gruppenrechte auf der Grundlage kollektiver Unrechtserfahrungen“ (S. 363–387) anschaulich macht. Der Autor stellt hier den Minderheitenschutz in den Mittelpunkt und untersucht, welche Möglichkeiten der Bewältigung von Unrechtserfahrungen bestehen. In den Mittelpunkt stellt er die Spruchpraxis des Menschenrechtsausschusses bezüglich Art. 27 UN-Menschenrechtspakt und der Straßburger Organe und folgert, „dass Gruppenrechte als solche nicht anerkannt wurden, dass aber nach anfänglichem Zögern Gruppenrechte als Individualrechte oder auch als Gruppenangehörigenrechte und indirekt auch für die Gruppe insgesamt geltend gemacht werden können“ (S. 385). Dies ist fürwahr eine beachtliche Entwicklung, die nur durch den Umstand getrieben wird, dass es erst kollektiver Unrechtserfahrungen bedarf, ehe der Gruppenschutz Aussicht auf Akzeptanz in der Mehrheitsbevölkerung hat. Gerade diese letzten Gedanken zeigen, dass es durchaus noch weiße Flecken bei der Durchsetzung der Menschenrechte in ihrer Gesamtheit gibt. Beide Bücher machen deutlich, dass die Universalität der Menschenrechte nach wie vor eine vorrangige Aufgabe der Staatengemeinschaft ist. Sie bedarf dabei der Unterstützung durch die Völkerrechtswissenschaft. Beide Bücher werden diesem Anspruch auf sehr unterschiedliche Weise gerecht und lohnen die Anschaffung. Man muss sich dabei allerdings des Umstands gewahr sein, dass das *Riedel*-Buch eigentlich eine Zusammenstellung bereits zuvor veröffentlichter Artikel ist. Seine Schüler haben diese aus Anlass seines 60. Geburtstags zusammengetragen und damit einmal mehr die außerordentliche Produktivität des Autors belegt. Allerdings hätte man sich gewünscht, dass bereits im Untertitel auf die Tatsache der Nachveröffentlichung bereits vorliegenden Materials hingewiesen worden wäre. ■



Eine **unentbehrliche** Orientierungshilfe

S. von Schorlemer, Technische Universität Dresden (Hrsg.)

Praxishandbuch UNO

Die Vereinten Nationen im Lichte globaler Herausforderungen

2002. XXXIV, 774 S. 23 Abb. Geb. € 79,95; sFr 124,-
ISBN 3-540-43907-2

weitere Infos unter:
<http://www.springer.de/law-de>

Springer · Kundenservice
Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg
Tel.: (0 62 21) 345 - 0
Fax: (0 62 21) 345 - 4229
e-mail: orders@springer.de

Die €-Preise für Bücher sind gültig in Deutschland und enthalten 7% MwSt.
Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten. d&p · 8856.MNT/SF

UN-Praktiker und -Experten, Hochschullehrer, Botschafter und Angehörige deutscher Ministerien untersuchen in ihrem jeweiligen Tätigkeits- und Forschungsbereich, welchen globalen Herausforderungen sich die UNO zu Beginn des 21. Jahrhunderts gegenüber sieht. Zentrale Themenbereiche sind Sicherheit und Terrorismus, Weltwirtschaft und Globalisierung, Umwelt und Entwicklung, Menschenrechte, Effizienz und Öffentlichkeitsarbeit, Entwicklungszusammenarbeit sowie die Reform der Vereinten Nationen. An der Schnittstelle von internationaler Politik, Wirtschafts- und Völkerrecht werden aktuelle rechtspolitische Fragen, ihre rechtlichen Grundlagen, aber auch Lösungsmodelle für den globalen Strukturwandel und „Global Governance“ behandelt. Reflexionen über die Funktionsweisen der multikulturellen UN-Bürokratie und ihre Wahrnehmung in der Öffentlichkeit machen das Praxishandbuch angesichts der aktuellen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Veränderungen zu einer wertvollen Orientierungshilfe.

Aus dem Inhalt: Aktuelle Fragen der Globalisierung (Regionalisierung).- VN-Friedenssicherung und friedliche Streitbeilegung.- VN-Menschenrechtsschutz und Migration.- Entwicklung und Umwelt.- VN-Institutionen.- NGOs und Öffentlichkeitsarbeit der VN.-

Mit Beiträgen von: Franz Ansprenger, Hans R. Arnold, Michael Bohnet, Michael Bothe, Klaus Dicke, Asbjorn Eide, Manfred S. Eisele, Tono Eitel, Hartmut Elsenhans, Ulrich Fastenrath, Curt Gasteyger, Hans-Rimbert Hemmer, Klaus Hüfner, Eckhart Klein, Winrich Kühne, Ingrid Lehmann, Volker Matthies, Wolfgang Münch, Julian Nida-Rümelin, Franz Nuscheler, Karl Theodor Paschke, Gunter Pleuger, Eibe Riedel, Peter H. Sand, Sabine von Schorlemer, Rainer Tetzlaff, Christian Tomuschat, Günther Unser, Wolfgang Graf Vitzthum, Helmut Volger, Dieter Weiss, Reinhard Wesel, Volker Weyel, Manfred Wöhlcke, Klaus Dieter Wolf, Rüdiger Wolfrum und Axel Wüstenhagen.

9. DRK-Kurs im Humanitären Völkerrecht

Berlin, 17. bis 24. August 2003



Der Kurs richtet sich vorrangig an Jurastudenten höherer Semester, an Rechtsreferendare und andere junge Juristen, die ihre Kenntnisse im Humanitären Völkerrecht vertiefen möchten. Unter entsprechenden Voraussetzungen sind auch Studierende und junge Absolventen anderer Fachbereiche herzlich willkommen. Da einzelne Kursteile in englischer Sprache stattfinden, sind gute Englischkenntnisse die Bedingung für eine Teilnahme. Im Anschluss an den Kurs besteht die Möglichkeit, aufgrund einer schriftlichen Arbeit ein von den Kursveranstaltern ausgestelltes Diplom zu erwerben. Der Kurs beinhaltet Vorlesungen und Gruppenarbeiten zu den grundsätzlichen und aktuellen Themenstellungen des Humanitären Völkerrechts:

Einführung in das Humanitäre Völkerrecht

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen,
Präsident des Deutschen Roten Kreuzes, Berlin

Anwendungsbereiche des Humanitären Völkerrechts - Die Konflikttypen

Prof. Dr. Andreas Zimmermann,
Christian-Albrecht-Universität Kiel – *angefragt*

Internationale Hilfsaktionen des Deutschen Roten Kreuzes – Aktuelle Herausforderungen und Beispiele

Dr. Johannes Richert, Deutsches Rotes Kreuz,
Generalsekretariat, Berlin

Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung

Marion Messerschmidt, Deutsches Rotes Kreuz,
Generalsekretariat, Berlin

Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz und das Humanitäre Völkerrecht – Grundlagen und Einsatzfelder

Dr. Toni Pfanner, Chefredakteur der
„Revue Internationale de la Croix-Rouge“,
IKRK, Genf - *angefragt*

Kombattanten und Nichtkombattanten – Der Kriegsgefangenenstatus

Prof. Dr. Horst Fischer, Ruhr-Universität Bochum

Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte

Prof. Dr. Horst Fischer, Ruhr-Universität Bochum

Besonders geschützte Personen:

Verwundete, Kranke, Helfer, Journalisten

Prof. Dr. Manfred Mohr, Deutsches Rotes Kreuz,
Generalsekretariat, Berlin

Waffenverbote und Abrüstung

Prof. Dr. Thilo Marauhn, Universität Gießen
- *angefragt*

Durchsetzung des Humanitären Völkerrechts

Dr. Heike Spieker, Deutsches Rotes Kreuz,
Generalsekretariat, Berlin

Das Völkerstrafrecht: Entwicklung, Stand, Perspektiven

Prof. Ryszard Piotrowicz, University of Wales / Aberystwyth

Kriegsverbrecherprozesse – Fallbeispiele

Prof. Ryszard Piotrowicz, University of Wales / Aberystwyth

Humanitäres Völkerrecht und Menschenrechte

Dr. Hans-Joachim Heintze, Ruhr-Universität Bochum

Die Arbeit des Bundestagsausschusses für Menschenrechte und Humanitäre Hilfe

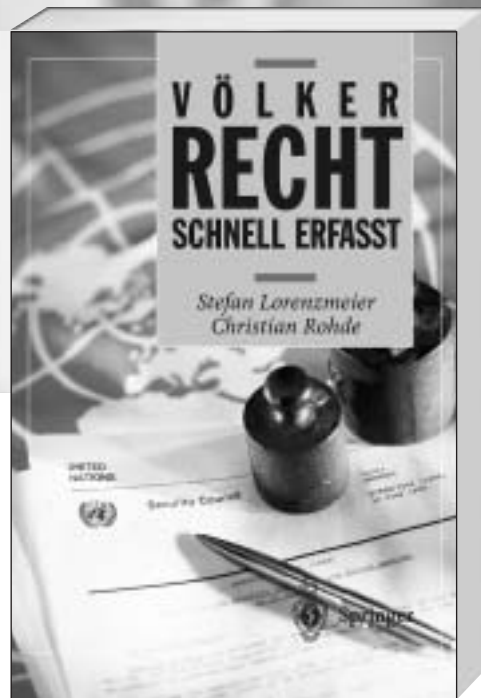
Hartmut Groos, Deutscher Bundestag, Verwaltung
- *angefragt*

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

Die **Teilnehmergebühr** für den Kurs beinhaltet Dokumentationsmaterial, Unterbringung in Doppelzimmern, sowie Verpflegung und beträgt € 300,00.

Bewerbungen mit Lichtbild, die Angaben zur Person – insbesondere Nachweise über erbrachte Studien- bzw. Examensleistungen – enthalten, richten Sie bitte **bis 30. Juni 2003** an:
Ruhr-Universität, IFHV, 44 780 Bochum (Tel. 0234 / 32 27366)

Ihre Springer-Lehrbücher zum Völkerrecht



R. Czarnecki, E. Lenski, Humboldt-Universität zu Berlin

Fallrepetitorium Völkerrecht

Fallrepetitorium Völkerrecht dient der Examensvorbereitung im Wahlfach Völkerrecht. Es behandelt am Beispiel aktueller Themen die examensrelevanten Probleme in Form von Fällen. Diese greifen neue Entwicklungen u.a. im Bereich des Völkerstrafrechts, der Menschenrechte und des Gewaltverbots sowie die Neufassung der „ILC Draft Articles on State Responsibility“ auf.

Zahlreiche Vertiefungshinweise und Übersichten ergänzen die Lösungen. Umfangreiche Anmerkungen zur Struktur der Falllösung unterstützen das gezielte Üben der Fallbearbeitung. Das Buch eignet sich zur Wiederholung und Vertiefung. Es vermittelt aber auch einen Überblick über die Grundzüge des Völkerrechts.

2003. XIII, 250 S. (Springer-Lehrbuch) Brosch.
€ 19,95; sFr 32,00
ISBN 3-540-43538-7

S. Lorenzmeier, Augsburg; **C. Rohde**, The Hague

Völkerrecht – Schnell erfasst

Die Autoren vermitteln in kurzer und prägnanter Darstellung einen raschen Einstieg in das geltende Völkerrecht. Dabei erstrecken sich die Erläuterungen sowohl auf die gemeinen Lehren des Völkerrechts, wie z.B. die Völkerrechtssubjekte und die Völkerrechtsquellen, als auch die besonderen Gebiete, darunter u.a. das humanitäre Völkerrecht, das System der Vereinten Nationen, das Seerecht, das Strafrecht und das Diplomaten- und Konsularrecht.

Besonderes Gewicht liegt auf dem problemorientierten Zuschnitt des Lehrstoffs. Der Abdruck der Normen im Volltext sowie die häufige Verwendung von Schemata unterstützen darüberhinaus ein leichtes Verständnis auch für den Anfänger.

2003. VII, 297 S. (Recht – schnell erfasst) Brosch.
€ 16,95; sFr 27,50
ISBN 3-540-41959-4

Springer · Kundenservice
Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg
Tel.: (0 62 21) 345 - 0
Fax: (0 62 21) 345 - 4229
e-mail: orders@springer.de

Die €-Preise für Bücher sind gültig in Deutschland und enthalten 7% MwSt.
Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten. d&p · 009559x



Springer