

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften

Inhaltsübersicht
Jahrgang 3
1990

Extra

Decision of the Executive Council of the League of Red Cross and Red Crescent Societies, 24. 10. 1990
1990 Nr. 3/4, S. 125

Hintergrundmaterial zur Verabschiedung der Sicherheitsratsresolutionen betreffend Kuwait
1990 Nr. 3/4, S. 115-121

Humanitäre Hilfsaktionen im Rahmen der Vereinten Nationen:
Humanitarian assistance to victims of natural disasters and similar emergency situations, UN Doc. A/45/587
1990 Nr. 3/4, S. 147-150

Kommuniqué der ständigen Kommission des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes,
22. 10. 1990
1990 Nr. 3/4, S. 125

Die relevanten Artikel der Charta der Vereinten Nationen zum Golfkonflikt
1990 Nr. 3/4, S. 105

Die Resolutionen des UN-Sicherheitsrats betreffend Irak und Kuwait im Wortlaut
1990 Nr. 3/4, S. 106-115

Die Resolutionen 181, 242, 338, und 672 der Vereinten Nationen zu Israel
1990 Nr. 3/4, S. 126-127

Die Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zum Golfkrieg - Handlungsgrundlagen, Ziele, Akteure -
Horst Fischer
1990 Nr. 3/4, S. 121-124

Die Anwendbarkeit des IV. Genfer Abkommens in Kuwait und dem Irak nach dem 2. August 1990
Horst Fischer
1990 Nr. 3/4, S. 131-133

Fakten zur irakischen Invasion und Annexion Kuwaits
Hans-Joachim Heintze
1990 Nr. 3/4, S. 128-131

Internationale Richtlinien für humanitäre Hilfsaktionen
Peter Macalister-Smith
1990 Nr. 3/4, S. 139-142

International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations
Peter Macalister-Smith
1990 Nr. 3/4, S. 143-146

Haager Regeln des Luftkriegs von 1923
Heike Spicker
1990 Nr. 3/4, S. 134-138

Fischer
1/2
B-vot

Das Thema

Internationale Mechanismen zur Kontrolle der Anwendung des humanitären Völkerrechts
Igor P. Blisshenko
1990 Nr. 2, S. 50-57

Die Anlegung militärischer Ziele innerhalb oder in der Nähe dichtbesiedelter Gebiete nach Art. 58 lit. b des Zusatzprotokolls I vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Rotkreuzabkommen vom 12. August 1949
Wolff Heinschel v. Helnegg
1990 Nr. 1, S. 10-13

Trend zum Gruppenschutz im Völkerrecht
Hans-Joachim Heintze
1990 Nr. 2, S. 58-63

Die Martens'sche Klausel und das Friedensvölkerrecht
Lutz Horn
1990 Nr. 3/4, S. 168-171

Gewaltfreiheit und militärischer Systemwandel - Ein Auftrag deutsch-deutscher Sicherheitspolitik -
Volker Krönig
1990 Nr. 1, S. 4-9

Bemerkungen zum Internationalen Minderheitenschutz
Karl Josef Partsch
1990 Nr. 3/4, S. 156-159

Humanitäre Diplomatie in einer krisenreichen Zeit
Cornelio Sommaruga
1990 Nr. 3/4, S. 151-155

Europa als Rechts- und Friedensverbund - Sicherung der Grund- und Menschenrechte - ein Weg europäischer Einigung
Christiane Sticher
1990 Nr. 3/4, S. 159-167

Praxis

Der aktuelle Fall: Deutsche Geiseln im Irak

Horst Fischer

1990 Nr. 3/4, S. 172-173

Der aktuelle Fall: Die Rückführung von marokkanischen Kriegsgefangenen in der Hand der Polisario

Horst Fischer

1990 Nr. 1, S. 14-16

Der aktuelle Fall: Der Peleus-Fall

Wolff Heintschel v. Heinegg

1990 Nr. 3/4, S. 173-176

Der aktuelle Fall: Noriega als Kriegsgefangener in den USA vor Gericht

Christiane Sticher

1990 Nr. 2, S. 64-68

Rückblende

Die Rückführung der amerikanischen Kriegsgefangenen aus Vietnam

Georg Bock

1990 Nr. 1, S. 17-18

Die Astiz-Affaire

Horst Fischer

1990 Nr. 2, S. 69-71

Tibet: Verstöße gegen die IV. Genfer Konvention in einem besetzten Land

Brigitte Reschke

1990 Nr. 3/4, S. 177-180

Konferenzen

Ankündigungen

1990 Nr. 3/4, S. 190

Das militärische Ziel und das Unterscheidungsprinzip im Seekriegsrecht

Bochum, 10. - 14. November 1989

Gerd Jan F. van Hegelesom

1990 Nr. 1, S. 19-22

Das feindliche Handelsschiff im internationalen bewaffneten Konflikt zur See und der U.S.-amerikanische Ansatz

zur Fortbildung des humanitären Völkerrechts

Newport (USA), 1. - 3. Februar 1990

Wolff Heintschel v. Heinegg

1990 Nr. 2, S. 72-73

7. Seminar über Humanitäres Völkerrecht in der Welt
Berlin, 06. - 09. Juni 1990

Thomas Klomp

1990 Nr. 3/4, S. 181-183

14th Round Table - Red Cross and Red Crescent
Symposium

San Remo (Italien), 15. - 16. September 1989

Thomas Klomp

1990 Nr. 1, S. 22-24

15th Round Table on Current Problems of International
Humanitarian Law

San Remo (Italien), 04. - 08. September 1990

Thomas Kurzidem, Rainer Hofmann

1990 Nr. 3/4, S. 184-187

Workshop zur „Verbreitung und Durchsetzung des
humanitären Völkerrechts“

Sozopol (Bulgarien), 24. - 30. September 1990

Thomas Kurzidem

1990 Nr. 3/4, S. 188

Lehrgang für Ausbilder/-innen Genfer Abkommen
Hünfeld, 04. - 06. Mai 1990 und 08. - 10. Juni 1990

Erich Lenk

1990 Nr. 3/4, S. 181

Verbreitung der Kenntnis der Genfer Konventionen
Bad Waldliesborn, 6. - 7. Dezember 1989

Ulrich Loske

1990 Nr. 1, S. 24-26

Gemeinsame Tagung der Kreiskonventionsbeauftragten
der Landesverbände Baden-Württemberg und

Badisches Rotes Kreuz

Rastatt, 30. - 31. März 1990

Daniel Meynen

1990 Nr. 2, S. 75-76

Praktische Ausbildung von Völkerrechtsstudenten
Budapest (Ungarn), 23. - 30. September 1990

Wolf Plesmann

1990 Nr. 3/4, S. 189

Informationstagung für Juristen und Rechtsreferendare zur
Unterrichtung über die Genfer Rotkreuzabkommen

DRK-Landesschule Pfalzgrafenweiler, 11. - 12. Juli 1990

Britta Sauter, Christoph Stiler

1990 Nr. 3/4, S. 183-184

Völkerrechtseminar am Zentrum Innere Führung 1989
Koblenz, 23. - 27. Oktober 1989

Burkhard Willerding

1990 Nr. 2, S. 73-74

Forum

Verbreitung

Ratifikation der Zusatzprotokolle von 1977 zu den Genfer Abkommen durch die Bundesrepublik Deutschland:

- Gesetz zu den Zusatzprotokollen I und II zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949
 - Erklärungen der Bundesregierung
 - Debatte im Bundesrat
- 1990 Nr. 3/4, S. 199-203

Einigkeit in der Beurteilung der Zusatzprotokolle, Dissens in der Bewertung der Erklärungen

- Die Ratifikationsdebatte über die Zusatzprotokolle im Bundesrat -
- Horst Fischer*
1990 Nr. 2, S. 77-81

Die Haager Landkriegsordnung vom 18. Oktober 1907

- Christian Lentföhr*
1990 Nr. 2, S. 86-89

Verbreitung der Genfer Abkommen

- Schwierigkeiten und Erfahrungen mit Informationsveranstaltungen für Rechtsreferendare und Juristen
- Daniel Meynen*
1990 Nr. 2, S. 81-86

Probleme bei der Implementierung von Art. 90 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen

- D. B. Rurikov*
1990 Nr. 3/4, S. 195-196

Problems of Implementing Art. 90 of Additional Protocol I to the Geneva Conventions

- D. B. Rurikov*
1990 Nr. 3/4, S. 197-198

Ohne ziviles Ausbildungsprogramm in Schulen und Bezirksseminaren für Lehramter

- Horst Seibt*
1990 Nr. 1, S. 32-33

Eine „Sternstunde“ der Verbreitungsaktivität

- Horst Seibt*
1990 Nr. 3/4, S. 194

Konvention über Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948

- Christiane Sticher*
1990 Nr. 1, S. 34-37

Der völkerrechtswidrige Befehl

- Dogmatische Fragen des Zusammenwirkens von humanitärem Völkerrecht, nationalem Strafrecht und soldatischem
- Dienstrecht in der Bundesrepublik Deutschland -

Dieter Walz

1990 Nr. 3/4, S. 191-193

Die Neutralität - Erscheinungsformen und Abgrenzungen

- Burkhard Willerding*
1990 Nr. 1, S. 27-32

Lexikon

Die Auswirkungen des Ausbruchs von Feindseligkeiten auf völkerrechtliche Verträge

- Wolff Heintschel v. Heinegg*
1990 Nr. 3/4, S. 207

Humanitäre Intervention

- Wolff Heintschel v. Heinegg*
1990 Nr. 1, S. 41

Ius Cogens im humanitären Völkerrecht

- Wolff Heintschel v. Heinegg*
1990 Nr. 3/4, S. 208-209

Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen

1. Teil: Begriff, Anwendungsbereich, Zulässigkeit
- Wolff Heintschel v. Heinegg*
1990 Nr. 1, S. 40

Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen

2. Teil: Form und Verfahren; Rechtswirkungen von Vorbehalten und Widersprüchen
- Wolff Heintschel v. Heinegg*
1990 Nr. 2, S. 91-92

Zivilschutz und Zivilverteidigung

- Wolff Heintschel v. Heinegg*
1990 Nr. 2, S. 93

Besprechungen

Günther W. Gellermann, Der Krieg, der nicht stattfand, Bernard & Graefe Verlag, Koblenz 1986,

- (Hans-Georg Baare-Schmidt)
1990 Nr. 3/4, S. 210-211

Manual for the Use of Technical Means of Identification, Internationales Komitee vom Roten Kreuz, Genf 1990, (Rainer Feist)

1990 Nr. 3/4, S. 211-212

J. Bacque, Der geplante Tod (Horst Fischer)

1990 Nr. 2, S. 94-97

Die Fachliteratur zu den Rotkreuzgrundsätzen (Daniel Meynen)

1990 Nr. 1, S. 42-44

H. Schmoekkel, Menschlichkeit im Seekrieg? (Peter Rosin)

1990 Nr. 2, S. 97-98

Inhalt:

Editorial

3

Das Thema

Gewaltfreiheit und militärischer Systemwandel
 - Ein Auftrag deutsch-deutscher Sicherheitspolitik -
Volker Kröning

4

**Die Anlegung militärischer Ziele innerhalb oder in der Nähe dichtbesiedelter Gebiete nach Art. 58 lit. b
 des Zusatzprotokolls I vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Rotkreuzabkommen vom 12. August 1949**
Wolff H. v. Heinegg

10

Praxis

Der aktuelle Fall: Die Rückführung von marokkanischen Kriegsgefangenen in der Hand der Polisario
Horst Fischer

14

Rückblende

Die Rückführung der amerikanischen Kriegsgefangenen aus Vietnam
Georg Bock

17

Konferenzen

Das militärische Ziel und das Unterscheidungsprinzip im Seekriegsrecht
 Bochum, 10.-14. November 1989
Gerd Jan F. van Hegelsom

19

14th Round Table - Red Cross and Red Crescent Symposium
 San Remo (Italien), 15.-16. September 1989
Thomas Klemp

22

Verbreitung der Kenntnis der Genfer Konventionen
 Bad Waldliesborn, 6.-7. Dezember 1989
Ulrich Loske

24

Forum

Verbreitung

Die Neutralität - Erscheinungsformen und Abgrenzungen

Burkhard Willerding

27

Ohne ziviles Ausbildungsprogramm in Schulen und Bezirksseminaren für Lehrämter

Horst Seibt

32

Konvention über Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948

Christiane Sticher

34

Lexikon

Vorbehalte zu völkerrechtlichen Problemen

Wolff H. v. Heinegg

40

Humanitäre Intervention

Wolff H. v. Heinegg

41

Besprechungen

Die Fachliteratur zu den Rotkreuzgrundsätzen

Daniel Meynen

42

Info

44

Autoren- und Mitarbeiterverzeichnis

45

Editorial

Seit dem Erscheinen des letzten Heftes der Informationsschriften im 4. Quartal des Jahres 1989 ist Europa durch radikale politische Umwälzungen in den sozialistischen Staaten erschüttert worden. Neben der zur Zeit alle anderen Fragen übersehenden deutschen Wiedervereinigung wird sich langfristig für alle mit dem humanitären Völkerrecht arbeitenden Institutionen und Personen die Frage stellen, in welcher Weise die politische Neuordnung Europas das humanitäre Völkerrecht selbst und seine Verbreitung beeinflusst. Es scheint sicher zu sein, daß der Konsens über Inhalte und Bedeutung humanitärer völkerrechtlicher Regeln zwischen allen Staaten Europas einfacher zu finden sein wird als je zuvor. Dieses neuartige, grenzüberschreitende gemeinsame Verständnis des humanitären Völkerrechts mag dazu führen, daß auch die Verknüpfungen des humanitären Völkerrechts mit anderen Rechtsbereichen, wie z.B. dem Friedenssicherungsrecht, den Menschenrechten und dem Flüchtlingsrecht, deutlicher zutage treten und einer intensiven Bearbeitung zugänglich werden. Die Arbeiten des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum sind ein Beleg für die Notwendigkeit einer derartigen Beschäftigung. Aber auch die Informationsschriften werden sich zukünftig ebenso wie die nationalen Rotkreuz-Gesellschaften notwendigerweise der neuen europäischen Situation stellen müssen. Insoweit ist eine Beachtung der mit dem humanitären Völkerrecht verknüpften Rechtsbereiche und humanitären Aktionsfelder nicht nur unvermeidlich, sondern geboten. Diese Ausgabe der Informationsschriften trägt der neuen Situation bereits dadurch Rechnung, daß drei Beiträge sich mit den genannten Schnittbereichen des humanitären Völkerrechts beschäftigen.

Völker Kröning, der Senator für Justiz und Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, dessen überzeugende Argumentation für die Ratifikation der Zusatzprotokolle auf der letzten Justitartagung des DRK in Bremen noch allen Teilnehmern gut in Erinnerung sein dürfte, stellt in seinen Ausführungen das humanitäre Völkerrecht in den Gesamtkontext der Friedenssicherung und des militärischen Systemwandels in Europa. Sein Plädoyer für drastische Schritte in Verteidigung und Rüstung wirft implizit die in der Rotkreuz-Gemeinschaft vielfach unbeantwortet gebliebene Frage der Bedeutung des Humanitären Völkerrechts für die Friedenssicherung auf. Sein Beitrag schließt sich damit nahtlos an die im letzten Jahr in der HuV-I bereits publizierten Gedanken über die Rolle des humanitären Völkerrechts und des Roten Kreuzes bei der Bewahrung des Friedens an.

Von allergrößter Aktualität sind die im Abschnitt Verbreitung abgedruckten Beiträge von *Willerding* über die Neutralität und von *Sticher* über die Genozid-Konvention. Der erste Beitrag ist geeignet, die aktuelle Diskussion über eine mögliche Neutralität eines wiedervereinigten Deutschlands mit den in der öffentlichen Diskussion häufig vermiedenen völkerrechtlichen Grundlagen zu versehen. Die Ereignisse in Rumänien verleihen dem bereits länger geplanten Beitrag von *Sticher* über das Genozid-Abkommen neue Aktualität. Die Darstellung des Inhalts der Konvention und ihrer Schwachstellen ist geeignet, die Ereignisse um die Aburteilung des rumänischen Diktators *Ceausescu* vor ihrem völkerrechtlichen Hintergrund zu sehen.

Während Ende des Jahres 1989 der Ratifikationsprozeß in der Bundesrepublik ins Stocken geraten schien, so hat sich die Situation zu Beginn des Jahres 1990 grundlegend geändert. Mit der Vorlage des Gesetzesentwurfs zur Ratifikation der Zusatzprotokolle an den Bundesrat hat die Bundesregierung nun für die Öffentlichkeit sichtbar den entscheidenden Schritt für die Ratifikation getan. Es bleibt zwar abzuwarten, in welchem Zeitraum das Ratifikationsverfahren nun abgeschlossen werden kann; allerdings ist wegen der grundsätzlich positiven Einstellung aller Parteien zu den Zusatzprotokollen an einer Ratifikation kaum noch zu zweifeln. Für das Deutsche Rote Kreuz und alle anderen mit den Zusatzprotokollen sich beschäftigenden Institutionen wird die Ratifikation einen neuen zusätzlichen Handlungsbedarf mit sich bringen. Zunächst wird erneut intensiv über die Inhalte einzelner Vorschriften der Zusatzprotokolle unter den gegenwärtigen Umständen nachgedacht werden müssen. Insbesondere wird sich der Regierung und den humanitären Organisationen die Frage nach der Implementation der Zusatzprotokolle in die nationale Rechtsordnung stellen. Eine der bisher in der öffentlichen Diskussion kaum beachteten Regeln des Zusatzprotokolls greift deshalb *von Heinegg* in seinem Beitrag über die Anlegung militärischer Ziele innerhalb oder in der Nähe dichtbesiedelter Gebiete auf. Mit seinen Ausführungen trägt er nicht nur zur Klärung des Inhalts dieses bisher wenig beachteten Teils des Zusatzprotokolls I bei. Sein Beitrag enthält auch wichtige Hinweise, wie zukünftig die Vorschriften des Protokolls auf ihre Implementationsnotwendigkeit hin überprüft werden müssen.

Besondere Beachtung verdient der Konferenzbericht von *van Hegelom*, der einige Inhalte und die Durchführung der Bochumer Tagung zum Seekriegsrecht vom November 1989 darstellt. Diese Expertentagung zum Thema der Definition des militärischen Ziels und des Unterscheidungsprinzips im Seekriegsrecht war die erste Expertenkonferenz zu diesem Themenkomplex seit Jahrzehnten. Die Tagung hat nicht nur wichtige Hinweise für die Fortführung der Feststellung und Neufassung des geltenden Seekriegsrechts gegeben. Sie hat auch bewiesen, in welcher Weise sich nationale Rotkreuz-Gesellschaften erfolgreich in den Feststellungsprozeß humanitärer Normen einschalten können. Es wäre zu wünschen, daß sich auf anderen Feldern nationale Rotkreuz-Gesellschaften, insbesondere in Europa, unter den neuen politischen Gegebenheiten verstärkt für die Klärung umstrittener Rechtsprobleme einsetzen und sie aktiv fördern. Dies gilt auch für den so wichtigen Bereich der Rotkreuz-Prinzipien. Wie die Beschreibung von *Meynen* der Publikationen zu den Rotkreuz-Grundsätzen zeigt, liegt hier ein weiteres Feld, das nicht nur einer intensiven Beschäftigung zugänglich ist, sondern das auch zu den ureigensten Aktionsfeldern der Rotkreuz-Gesellschaften gehört.

Die Herausgeber

Gewaltfreiheit und militärischer Systemwandel - Ein Auftrag deutsch-deutscher Sicherheitspolitik -

Volker Kröning

1 Mein Beitrag zu der Tagung "Deutsche Frage und europäische Friedensordnung" soll sich auf die räumlich-zeitlich eingrenzende Aufgabe beziehen, unter den KSZE-Staaten die Gefahr eines bewaffneten Austrags politischer Konflikte zu vermindern oder zu beseitigen. Die KSZE umfaßt Staaten, die in Europa liegen und in dieser Region der Welt engagiert sind und die sich darin einig sind, daß sie an dem Aufbau der europäischen Friedensordnung mitwirken; die KSZE ist der Bauplan des "europäischen Hauses" vom Atlantik bis zum Ural.

Die Aufgabe, die das Thema meint, hat in einer Phase der Ost-West-Beziehungen, die längst als Wechsel von der Konfrontation zur Kooperation beschrieben wird, als Veränderung, deren Tragweite über den Wechsel vom Kalten Krieg zur Entspannung hinausgeht, an Bedeutung nicht abgenommen, sondern zugenommen. Die Beziehungen zwischen Ost und West erscheinen weniger konfliktlastig als in den letzten Jahrzehnten, doch ihr Konfliktpotential ist auf absehbare Zeit beträchtlich geblieben.

Während die ideologischen Gegensätze, die vor allem den Ost-West-Konflikt ausgemacht haben, sich vermindern und der machtpolitische Wettbewerb, besonders zwischen den Großmächten, sich zivilisiert, wächst das ökonomische Gefälle in Europa. Soziale Spannungen und von ihnen ausgelöste, bisher nur aus der Innenpolitik geläufige Gefahren dürften zum Hauptgegenstand einer europäischen Politik in den nächsten Jahren werden, die über klassische Merkmale der Außenpolitik hinauswächst und vielfältige Anforderungen regionaler Innenpolitik stellt. In Verbindung mit ökologischen Fragen könnte diese Veränderung der Interessen und der Aufmerksamkeit der europäischen Politik sogar den Nord-Süd-Konflikt in einen neuen Blickwinkel rücken, statt ihn - wie viele befürchten - von der Tagesordnung zu verdrängen.

Wenn das Konfliktpotential im Ost-West-Verhältnis in der Vergangenheit nicht zuletzt in den Risiken und Kosten der militärischen Friedenssicherung bestanden hat, in ihrer kaum kontrollierbaren Dynamik, in der andere Politikbereiche einengenden und von der Politik kaum beherrschbaren Rolle des Militärs in den internationalen Beziehungen, dann ist dieses Problem nicht weniger bedeutsam geworden, sondern es stellt sich für die Zukunft verschärft. Auch wenn es ein

Gemeinplatz ist, daß die Aufwendungen für Verteidigung nicht die Ursache, sondern die Folge - und ein Kennzeichen - des Ost-West-Konflikts (gewesen) sind, wäre es ein Trugschluß, aus der Rückbildung dieses Konfliktmusters zu folgern, damit reduzierten sich die Risiken und Kosten der Aufwendungen für Verteidigung gleichsam von selbst. Angesichts des Gefahrenpotentials der Entwicklung, die sich zwischen Ost und West und besonders in Europa abspielt, wäre es fatal, Krisenmanagement und Abrüstung weniger wichtig zu nehmen als bisher. Wenn sie die notwendige, wesentliche Konsequenz aus Kaltem Krieg und Entspannung gewesen sind, müssen sie im Kontext der Wandlungen in Europa betont, muß die Chance ihrer Fortentwicklung zu einer neuen Sicherheitspolitik in Europa genutzt werden.

2 Dies soll das Thema "Gewaltfreiheit und militärischer Systemwandel" ausdrücken. Es steht normativ und empirisch außer Frage, daß unter unseren Lebensbedingungen äußere Gewalt kein Mittel der Politik mehr ist. Das allgemeine völkerrechtliche Gewaltverbot, die "Grundsätze des Völkerrechts betreffend die freundschaftlichen Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen Staaten in Übereinstimmung mit der Charta der Vereinten Nationen" von 1970 und die Prinzipien der KSZE-Schlussakte von 1975 reduzieren das Recht auf Selbstverteidigung auf die Verhinderung und Abwehr eines bewaffneten Angriffs. Alle übrigen militärischen Vorkehrungen - gegen indirekte Gewaltanwendung (z.B. die Organisation bewaffneter Gruppen, deren Ziel es ist, in das Territorium eines anderen Staates einzudringen) oder nicht-militärische Formen (z.B. andere schädigende Einwirkungen auf das Territorium des anderen Staates oder auf diesen selbst) - sind nicht mehr vom Recht der Selbstverteidigung gedeckt, sondern durch Polizei- oder Politik - zu ersetzen. Sogar die bewaffnete Repressalie - ein an sich völkerrechtswidriger Akt mit dem Ziel, den Adressaten zu veranlassen, einen gegenüber dem Urheber begangenen Völkerrechtsbruch aufzugeben oder den entstandenen Schaden wiedergutzumachen - ist inzwischen nach herrschender Auffassung verboten.

2.1 Diese Rechtslage gründet in tatsächlichen Gegebenheiten. Nicht nur für Industrie- und Wohlstandsgesellschaften des Nordens, sondern weltweit gilt die Erkenntnis, daß die Entwicklung der Waffentechnik militärische Mittel bereitstellt, deren Anwendung un-

Androhung den Schutz des Lebens - des zu verteidigenden Gutes - eher infragestellen als gewährleisten. Die militärischen Mittel, die in Nord und Süd üblich sind oder angestrebt werden, sind weit darüber hinaus zur präventiven Entwarnung und sogar zur Vernichtung des Lebens in einem Maße geeignet, das alle geschichtlichen Beispiele übersteigt. Das moderne Völkerrecht will diesem Wesen, diesen Tendenzen der militärischen Verteidigung entgegenreten, so wenig die Bestimmungen auch bisher praktisch greifen. Es will den anachronistischen Umgang mit Gewalt überwinden und Strukturen aufbauen, die den Frieden zuverlässiger als mit Waffen sichern.

Diese Richtung der Völkerrechtsentwicklung, das Gewaltverbot auszuweiten und das Recht auf Selbstverteidigung einzugrenzen, zeigt sich nicht nur im Friedensvölkerrecht, sondern auch im Kriegsvölkerrecht, dem sog. humanitären Völkerrecht. Der Schutz des Lebens - Hauptfunktion der rechtlichen Achtung von zwischenstaatlichem Gewaltgebrauch - ist durch das in den letzten Jahrzehnten von der Staatengemeinschaft geschaffene, im bewaffneten Konflikt anwendbare Völkerrecht entscheidend fortentwickelt worden: Das 1977 unterzeichnete und 1978 in Kraft getretene "Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen - über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte" sucht durch eingehende Vorschriften den Schutz der Zivilbevölkerung - wie der Kriegsgefangenen und Verwundeten - zu gewährleisten. Es ist nicht nur auf den Schutz bereits verursachter Opfer eines Konflikts gerichtet, sondern auf die Verhütung unnötiger Opfer schlechthin. Ein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung gibt es nicht mehr. Die am Konflikt beteiligten Parteien müssen zwischen der Zivilbevölkerung und Kombattanten sowie zwischen zivilen Objekten und militärischen Zielen unterscheiden; Kriegshandlungen dürfen sich nur auf militärische Ziele richten.

Kernstück des Vertragswerks, das inzwischen von mehreren NATO-Mitgliedstaaten - darunter auch Ländern, in denen Atomwaffen stationiert sind - und von der Sowjetunion, doch immer noch nicht von den westlichen Kernmächten und von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden ist, sind die Artikel 51, 52 und 57, die zum Schutz der Zivilbevölkerung und ziviler Objekte bestimmte Einsatzwirkungen von Waffen verbieten, insbesondere das detailliert geregelte Verbot unterschiedsloser Kriegführung. Eine Schlüsselrolle kommt den Konkretisierungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu. Sein Schwergewicht hat sich analog zur Einschränkung des Selbstverteidigungsrechts auf die Regeln der direkten Kampfführung verlagert. Auch an dieser Stelle ist die Verarbeitung von Erfahrungen offenkundig: Die Vorschriften sind - so wenig auch sie bereits greifen - die Konsequenz aus den vielfach ausprobierten und untersuchten Zerstörungswirkungen der modernen Waffentechnik. Sie liefern Maßstäbe sowohl für Rüstungskontrolle als auch für Verteidigungsplanung, sind allerdings bisher von Militärfachleuten und Politikern so gut wie nirgendwo auf der Welt beachtet worden.

2.2 Gewaltverbot und Schutz der Menschen in bewaffneten Konflikten weisen also rechtlich und praktisch weit über die gegenwärtigen Formen der militärischen Friedenssicherung hinaus. Sie fordern eine Überwindung des Austrags von Konflikten mit militärischen Mitteln und eine Beschränkung der militärischen Vorkehrungen der Selbstverteidigung, die über bisherige Entwürfe für Krisenmanagement und Abrüstung zwischen Ost und West hinausgehen. Das moderne Völkerrecht ist nicht, nur weil es auf die Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges und der seitherigen Kriege in aller Welt gestützt ist, inaktuell oder unverbindlich für das Europa der Gegenwart und der Zukunft; im Gegenteil: die Gefahren, die mit einer militärischen Auseinandersetzung verbunden wären, sind in dieser Region so groß wie nirgends sonst. Die Politiker und Militärs, die für die Sicherheit Europas verantwortlich sind, haben besondere Verantwortung, die Maßstäbe zu beachten, die das Völkerrecht für Art und Umfang der Verteidigung bzw. der Vorkehrungen dazu liefert, und sie in die Rüstungskontrolle- und Verteidigungspolitik so umzusetzen, daß davon auch Impulse für die Befriedung anderer Regionen der Welt ausgehen.

Die Begriffe "Gewaltfreiheit und militärischer Systemwandel" drücken also die Grundlinien einer neuen Sicherheitspolitik aus, die aus dem friedensvölkerrechtlichen Gewaltverbot die Konsequenz der politischen Lösung von Konflikten und aus der Einbegung bewaffneter Konflikte durch das humanitäre Völkerrecht die Konsequenz zieht, Verteidigung auf das unabdingbare Maß zu begrenzen. Gerade angesichts neuer Tendenzen, die Grenzen der Abrüstung der Massenvernichtungsmittel, insbesondere der Atomwaffen und der chemischen Waffen und auch der konventionellen Kriegführungsmittel wieder herauf - statt weiter herabzusetzen; statt "minimal deterrence" und "minimal defense" zu denken und zu praktizieren, neue Begründungen für die Beibehaltung bisher gültiger Strukturen und Doktrinen zu suchen - gerade angesichts dieser sowohl bei den Genfer als auch bei den Wiener Verhandlungen zu beobachtenden Tendenzen ist es zwingend notwendig, einen grundlegenden Wandel der Militärpolitik einzuleiten.

Dies ist nicht mit einem "Funktionswandel" der Verteidigung getan, wenn ohnehin behauptet wird und plausibel sein mag, daß die militärischen Vorkehrungen in Ost und West bisher nur der Verteidigung gedient haben und Angriffsabsichten mit ihnen nie verfolgt worden sind. In Wirklichkeit hatten und haben Verteidigungspolitik und auch Rüstungskontrollpolitik keinen Maßstab dafür, was strikte Defensive ist und was dafür genug ist.

Auch wenn man von einem "Strukturwandel" der Verteidigung spricht - wie meine Freunde und ich von der Studiengruppe Alternative Sicherheitspolitik -, wird zwar das Ziel der beiderseitigen strukturellen Angriffsunfähigkeit vorausgesetzt; die Differenzen aber, die darüber ausgebrochen sind, wie dieses Ziel zu erreichen ist, zeigen, daß eine Frage bleibt: nämlich, welche Folgerungen wir

Gewaltfreiheit in der Außenpolitik zu ziehen sind und ob der Stellenwert des Militärschen so zuverlässig verringert werden kann, daß der Rückgriff auf militärische Gewalt ausgeschlossen ist.

3 Eine Schlüsselrolle bei der Gewährleistung einer gewaltfreien Entwicklung Europas spielt die Art und Weise, wie auf die "deutsche Frage" geantwortet wird. Sie ist nicht die vordringliche Frage der "Teilung" oder "Wieder-Vereinigung" Deutschlands, wie sie in historischer und juristischer Verengung seit Gründung der beiden deutschen Staaten diskutiert wird, sondern sie war und ist im größeren geschichtlichen Rahmen die Frage nach der Sicherheit für und vor Deutschland in Europa. Die deutsche Frage ging stets und geht aktueller denn je beide deutschen Staaten an - und alle europäischen Staaten sowie die USA und die Sowjetunion als europäische Garantien im Rahmen der KSZE. Die deutsche Frage war immer und bleibt in erster Linie eine europäische Friedensfrage. Darüber hinaus belegen - und bestätigen - die rasanten Veränderungen in Mittel- und Osteuropa, daß sie weniger eine Frage nach der Einheit der Deutschen als nach ihrer Freiheit ist - und das heißt, um das vielgescholtene Deutschland der gescheiterten Revolution von 1848 zu zitieren: sie ist die Frage nach dem Recht. Es heißt in dem Lied auch nicht: "Einheit", sondern "Einigkeit und Recht und Freiheit" - in dieser Reihenfolge!

3.1 Das Recht - die Menschenrechte und Grundfreiheiten, das Sicherheitssystem der UN-Charta und seine Konkretisierung in der KSZE, Rechtsstaatlichkeit in den europäischen Ländern und ein Zusammenwachsen Europas als "Rechtsraum" - das Recht ist, wie alle diese Beispiele zeigen, das Medium der Gestaltung Europas, seines sich integrierenden Völkerrechts- und Verfassungsrechtsgefüges, dessen Bauplan - um das Bild noch einmal zu gebrauchen - und dessen Werkstatt zugleich die KSZE ist. Durch die KSZE ist die deutsche Frage in einen veränderten Rahmen gestellt worden. Was immer es heißen mag, daß das Deutsche Reich über die vom Nationalsozialismus herbeigeführte Niederlage hinaus und als fiktives Gebilde neben den beiden deutschen Staaten fortexistieren soll, es ist unabwiesbar, daß sich die Rechtsordnung Europas schon mit der Gründung der UNO und vor allem mit der Einleitung und den Fortschritten des KSZE-Prozesses über den Zustand von 1945 hinaus wesentlich weiterentwickelt hat. Die deutsche Frage als Sicherheits- und Friedensfrage und als Rechts- und Freiheitsfrage ist nur noch in diesem Rahmen zu beantworten.

Vor allem ist das in "Korb 1" der Schlüsselfakte von Helsinki nur angelegt, zunächst nicht entfaltete Sicherheitssystem Europas inzwischen dabei, sich zu verfestigen: Einmal mit der Konferenz über Vertrauensbildung und Abrüstung (KVAE), mit deren Stockholmer Abschlußdokument von 1986 und mit der laufenden Folgekonferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM) und zum anderen mit den getrennt stattfindenden Verhandlungen über konventionelle Stabilität in Europa (VKSE), die an die Stelle der gescheiterten MBFR-Verhandlungen getreten sind.

Zwischen VSBM und VKSE besteht ein Wechselverhältnis, und beide Verhandlungen sind auf mehrere Runden angelegt. Sie sind ein "Sicherheitssystem im Werden", aus dem sich aller Voraussicht nach eine neue NATO und Warschauer Pakt übergreifende - und sie möglicherweise eines Tages auch ersetzende - "entmilitarisierte" Ordnung Europas entwickeln wird. Im Zuge dieses Prozesses werden sich die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Probleme lösen lassen, die sich aus der Ungleichzeitigkeit der Entwicklung Europas, nicht zuletzt der Nachkriegsentwicklung, ergeben haben. Der Prozeß wird nur zum Erfolg führen - und die Lösung jener Probleme ist, wie eingangs gesagt, die Hauptaufgabe der nächsten Zeit - wenn er Spielräume eröffnet und zugleich stabil bleibt.

Das stellt an die deutsche Politik besondere Anforderungen. Die Deutschen müssen sich klarwerden über das Verhältnis von Einheit und Freiheit, das ohnehin ein geschichtliches Dauerthema deutscher Staatlichkeit und Nation ist, und sie müssen die Rahmenbedingungen, unter denen diese Belange zu fördern sind, im Auge behalten. Unbestreitbar liefert die KSZE - wie die UN-Charta - eine Legitimationsgrundlage für die Förderung der deutschen Frage in europäischem Zusammenhang; erstaunlicherweise ist diese Debatte sogar von unseren polnischen Nachbarn angestoßen worden und wird immer wieder durch sowjetische Anspielungen gerührt. Doch um so eindeutiger ist festzuhalten, daß das von den Vereinten Nationen und der KSZE, denen beide deutsche Staaten angehören, anerkannt und übrigens auch im Grundlagenvertrag zwischen den beiden Staaten erwähnte Selbstbestimmungsrecht in der Realität ein Staatsvolkrecht ist und kein Recht der zweigeteilten, über einen Staatsverband nicht mehr verfügenden Nation. Es ist das individuelle und kollektive Recht der Bürger eines Staates, ihre Lebensform selber zu bestimmen - ohne jede Beschränkung, es sei denn, die Staatengemeinschaft und die Prinzipien ihres Zusammenlebens sind berührt. Und es ist das Recht, besondere Verbindungen zwischen Staaten und sogar den Zusammenschluß des Staates, in dem man lebt, mit einem anderen, besonders dem anderen gleicher Nation, zu vertreten und zu betreiben - doch nur unter Beachtung der Prinzipien, die sich die Vereinten Nationen und die KSZE gegeben haben.

3.2 Der amtierenden Bundesregierung ist zuzubilligen, daß sie - mit einigen innenpolitisch motivierten Unschärfen - diesen Standpunkt im Blick auf die weitere Entwicklung der DDR bezogen hat. Sie schließt damit an den realistischen Zug der Politik Konrad Adenauers an, bei der Behandlung der deutschen Frage - schlagwortartig gesagt - die Freiheit der Einheit voranzustellen. Doch zugleich setzt die Bundesregierung eine tiefe Doppeldeutigkeit fort, die in der Politik der CDU - und fairerweise muß man hinzufügen: auch der SPD und nahezu aller westdeutschen Parteien - seit je anzutreffen ist und die schwer verträglich ist mit dem europäischen Handlungsrahmen deutscher Politik: nämlich indem sie an der Rechtskonstruktion des Bundesverfassungsgerichts zum Fortbestand des Deutschen Reiches und an der Forderung

nach einem Friedensvertrag mit Gesamtdeutschland festhält und sie auch politisch vorträgt.

Es hat sich inzwischen gezeigt: Wer direkt oder indirekt Einheitspolitik betreibt – über den Kopf der DDR hinweg oder mit Hintergedanken einer Destabilisierung der DDR –, der muß damit rechnen, daß die alle angehende deutsche Frage wieder zu einer europäischen Machtfrage wird. Wer propagiert, es sei noch ein Friedensvertrag mit einem Gesamtdeutschland notwendig und möglich, fällt zum einen hinter die Antwort zurück, die mit der KSZE auf die Machtfrage gegeben worden ist, die der Zweite Weltkrieg hinterlassen hat – und zwar von allen Teilnehmerstaaten gegeben worden ist, einschließlich der beiden deutschen Staaten –, und zum anderen greift er einem gedachten Zustand einheitlicher politischer Handlungsfähigkeit der deutschen Nation vor, der ziemlich unreal, ja illusionär ist.

Es ist juristisch und auch historisch sicherlich richtig: Die zwei Staaten könnten ihre Bürger darüber abstimmen lassen, ob sie in einem Staatsverband zusammen leben wollen, die Bürger könnten sich sogar eine solche Abstimmung erkämpfen, und gewiß werden die übrigen Europäer dieses Thema bei aller Aufmerksamkeit den Deutschen überlassen. Doch ebenso klar ist: Die KSZE ist eine Ordnung Europas, die auf den bestehenden Grenzen aufbaut, keine Grenzvorbehalte macht und keine Grenzänderungen vorsieht, sondern das Gegenteil bezweckt: Nämlich staatlichen Grenzen das Trennende zu nehmen und den freien Verkehr der Menschen in Europa – und dies im weitesten Sinne – (wieder-) herzustellen. Man könnte dies fast ein alteleuropäisches Ideal nennen.

Wer die deutsche Frage anders als in diesem Rahmen formuliert – als Frage staatlicher Einheit statt als Frage "zivilier" Freiheit –, bewirkt jedoch noch etwas Ernsteres, als die Deformationen der deutschen Seele zu hätscheln. Er bewirkt nach aller Wahrscheinlichkeit, daß der in Gang gekommene und langfristig angelegte Prozeß der Entmilitarisierung Europas gebremst und gestoppt wird. Die deutsche Frage als Frage staatlicher Einheit auf die Tagesordnung der europäischen Politik bringen oder sich dies in unüberhörbarer Insinuation für die Zukunft vorbehalten, heißt nichts anderes, als in die alte europäische Machtpolitik zurückzufallen, auf ein Gleis der europäischen Entwicklung auszuscheren, auf dem nach sattem Erfahrung – gerade mit den Deutschen und für die Deutschen – die Gefahr schwerster Unfälle und Opfer lauert.

Auch wenn eine Rückkehr (west-)deutscher Politik zu Gewalt weder beabsichtigt noch durch die eingegangenen Verpflichtungen und Bindungen möglich ist, müßte mit der Reaktion gerechnet werden, daß die militärische Friedenssicherung und ihre Blockstruktur in Ost und West die Außenpolitik in Europa bzw. die europäische Innenpolitik auch im nächsten Jahrzehnt und bis ins nächste Jahrhundert bestimmen. Den Menschen und ihren Entfaltungsbedürfnissen dient deutsche Politik nur, wenn sie das Gegenteil vertritt:

nämlich die Überwindung der militärisch gestützten Blockstruktur durch Beteiligung an weitreichender Abrüstungspolitik, an cut down-Politik und den Verzicht darauf, die Frage der Freiheit der Nation als Frage staatlicher Einheit zu betreiben. Ihre beste Dokumentation fände diese Politik in der Bereitschaft beider deutscher Staaten, das Thema eines Friedensvertrages im Rahmen des weiteren KSZE-Prozesses für erledigt zu erklären und den schon jetzt abnormen und dann erst recht durch kein Sicherheitsbedürfnis mehr gedeckten Verteidigungsaufwand durch beide – und in beiden – Staaten drastisch zu verringern. In einem derart "entmilitarisierten" Deutschland würden minimale Sicherheitskräfte der beiden Staaten und Inspektionskräfte der Alliierten – oder auch nur der Großmächte – genügen.

4 Der Zugang zu einer europäischen Sicherheitspolitik, die auf Entmilitarisierung gerichtet ist und den Rückgriff auf militärische Gewalt – sei es ihre Anwendung oder Androhung nach klassischer Manier oder sei es ihre moderne Ausprägung des "bargaining chip" – ausschließt, liegt also für die beiden deutschen Staaten in einer Politik im Verhältnis zueinander, die sich ihrer europäischen Verantwortung bewußt ist und die loyal gegenüber den Bündnispartnern ist sowie deren Bezugsrahmen operativ und strategisch – im diese militärische Sprache zu bemühen – bis auf weiteres NATO und Warschauer Pakt sind und verlässlich die KSZE bleibt.

Angesichts des innenpolitischen Wandels in Osteuropa und in der DDR und angesichts der Gefahr, daß der Abrüstungspolitische Schwung, den die Politik der Großmächte erzeugt hat, durch das Zaudern der Europäer und durch militärisch-industrielle Eigeninteressen auf beiden Seiten erlahmt, sind neue deutsch-deutsche Initiativen der Sicherheitspolitik gefordert; weder die Bundesregierung noch die Regierung der DDR sollten sich dieser Chance verschließen. Nicht Zuarbeiten und Bedenken, sondern weitreichende Initiativen sind gefragt. Auf die Tagesordnung der beiderseitigen Beziehungen sind Ziele und Übergangsmodelle eines Wandels der Verteidigungsstrukturen und -doktrinen zu setzen, die Abrüstung vorantreiben und durch selbständige Maßnahmen ergänzen.

Die beiden deutschen Staaten könnten, ähnlich wie *Willy Brandt* vor einiger Zeit in Moskau angeregt hat, die Bildung einer Europäischen Sicherheitsbehörde in Berlin vorschlagen, die Aufgaben im Rahmen der Abrüstung und der Umrüstung übernimmt, die bisher von den Regierungen vernachlässigt worden sind und für die auch Ressourcen auf beiden Seiten fehlen: nämlich für die Überwachung getroffener Rüstungskontroll- und Abrüstungsvereinbarungen (Inspektion), für die Umstellung von Rüstungsproduktion auf zivile Produktion und die Überführung militärischen Personals in neue Arbeitsfelder (Konversion) und vor allem für die Entwicklung neuer Sicherheitskonzepte, die das risiko- und kostenrichtige System der wechselseitigen ("gesicherten") Zweitschlagsfähigkeit – genannt Abschreckung – und seine beiden Hauptelemente – nämlich die Integration von Massenvernichtungsmitteln und sog.

konventionellen Waffen und die Fähigkeit zur (auch nur vorbeugenden oder reagierenden) Offensive - überwinden helfen (Spezialisierung und Beschränkung auf Defensive). Diese drei Hauptaufgaben und -bereiche der Verteidigungs- und Rüstungskontrollpolitik fasse ich unter dem Begriff des militärischen Systemwandels zusammen.

4.1 Wie sehr es in nächster Zeit auf diesen Systemwandel ankommt, zeigt sogar ein Vorschlag, den die SPD kürzlich durch drei namhafte Vertreter - allerdings durch kein Gremium legitimiert - gemacht hat, nämlich über "Europäische Sicherheit 2000 - Überlegungen zu einem Gesamtkonzept für die Sicherheit Europas". Dieses Papier verlangt Abrüstungsschritte, die weit über das hinausgehen, was bei den Wiener Verhandlungen zur Zeit im Gespräch ist, und versucht besondere Beiträge zur militärischen Stabilität durch Weiterentwicklung des schon vor Jahren im *Palme*-Bericht vorgeschlagenen und inzwischen auch den Wiener Verhandlungen zugrundeliegenden Zonen-Konzepts.

Doch selbst die neuere sozialdemokratische Sicherheitspolitik ist weit von dem entfernt, was ich Systemwandel nenne: Mit der amtlichen Sicherheitspolitik wird an der Verbindung von konventionellen und atomaren Mitteln, wenn auch in anderem argumentativen Zusammenhang, festgehalten. Erst die Herstellung "konventioneller Angriffsfähigkeit" gestatte die "Besetzung aller taktischen Nuklearwaffen, einschließlich der Gefechtsfeldwaffen". Vor allem wegen der "politischen und psychologischen Gegebenheiten des Bündnisses" müsse man die atomare Abrüstung von Fortschritten im konventionellen Bereich abhängig machen. Ich sehe darin einen folgenschweren Trugschluß. Wenn die Autoren des Papiers in der Verknüpfung von atomarer und konventioneller Abrüstung in Zentraleuropacinen "Anreiz" sehen, die Wiener Verhandlungen zügig voranzutreiben, nehmen sie in Kauf, daß man sich auf das Junktim auch zurückziehen kann, wenn die Abrüstungsverhandlungen ins Stocken geraten sollten. Die SPD macht sich nicht nur politisch, sondern auch fachlich unglaubwürdig, wenn sie die Einsicht relativiert, daß atomare Kriegführungsmittel das gefährlichste Destabilisierungspotential in einer Krise oder in einem bewaffneten Konflikt und deshalb sofort abzurufen sind.

Dies führt zum zweiten Einwand: Das Papier setzt den langfristigen Fortgang des Verhandlungsprozesses voraus, bietet jedoch keine Handlungsanleitungen für den nicht unwahrscheinlichen Fall, daß neue Turbulenzen im Ost-West-Verhältnis ausbrechen oder sich weitere Abrüstungsrunden schlicht aus innenpolitischen Gründen - die auf beiden Seiten vorstellbar sind - verzögern. Es macht sich vom vertraglichen Konsens abhängig, wo bereits Signale zu empfangen oder zu erwarten sind, die ebenfalls als Beitrag zur Erhöhung militärischer Stabilität anzusehen sind. Es geht um Maßnahmen der Sowjetunion und in Osteuropa zur Reduzierung und Umstrukturierung der Streitkräfte, die defensiv gemeint und zu verstehen sind. Die Begegnung zwischen den Generalen *Gaitis* und *Lobov* bei der

Jahrestagung der Nordatlantischen Versammlung 1989 hat deutlich gemacht, daß die NATO auch konstruktive Maßnahmen der anderen Seite anzweifelt und nicht darauf in einer Weise zu reagieren gedenkt, die Vertrauen ausbaut und den Prozeß der Abrüstung und Umrüstung in Bewegung hält. Ich halte demgegenüber selbständige Maßnahmen für unerlässlich, die nicht nur der Ressourcenkrise der Verteidigung begegnen, die im Westen nicht geringer als im Osten ist, sondern auch einen Sicherheitsgewinn durch Entlastung von Waffensystemen bieten, die nach wie vor provokativ wirken und die dringliche Vertrauensbildung zwischen West und Ost beeinträchtigen.

In dem Papier kehrt im übrigen das alte Gleichgewichtsdenken im Gewande paritätischer Stabilitätsvorstellungen wieder. Bei den Hauptwaffensystemen sei Parität die Voraussetzung militärischer Stabilität; möglichst zügig müßten quantitative Asymmetrien abgebaut werden. Selbst wenn man diesem Denken das Leistungsgefälle bei vielen Waffenkategorien entgegenhält und Qualitätskriterien einführt, fragt es sich, ob dies wirklich zu Stabilität führt. Es ist schon verriäterisch, daß Parität nur für "offensivtypische" Waffensysteme verlangt und jeder Seite freigestellt wird, etwaige Leistungsunterschiede mit der Defensivstrukturen auszugleichen. Man macht also die Entdeckung, was typische Defensive ist, bleibt unklar und jedem bzw. sich selbst überlassen.

Fazit: Man verläßt sich auch in der SPD auf den Abrüstungs- und mit ihm verbundenen Umrüstungsprozeß und denkt nicht über einen eigenständigen, radikalen Wandel zur Defensive nach. Die Kriterien für künftige Verteidigungsplanung - und vor allem für rüstungswirtschaftliche Entscheidungen - bleiben unklar; ob Militär- und Rüstungsindustrie unter diesen Umständen dem politischen Primat zu unterwerfen sind - ein Grundfordernis, das aktueller denn je ist -, muß zumindest offengelassen werden.

4.2 Damit steht auf dem Spiel, was "Entmilitarisierung" des Ost-West-Konflikts und Europas verheißen soll. Wer nicht weiß, wie sozial- (und im übrigen natur-)vertraglich und - im umfassenden Sinne - ressourcengerecht das auf absehbare Zeit unvermeidliche Mindestmaß an Verteidigung zu organisieren ist, läßt zu, daß die naheliegende Angst vor einer Schwächung der Verteidigung den Abrüstungsprozeß unterbricht. Wer keine Vorstellungen von einer stabilen Verteidigung im Rahmen einer deutlich ab- und heruntergerüsteten Sicherheitsstruktur hat, ist bei einem Umschlag der Großwetterlage und im Extremfall einer militärischen Krise der Gefahr ausgeliefert, daß - wie immer in der Geschichte - wieder aufgerüstet und "nach vorne" marschiert wird und die Politik unter Handlungszwang gerät.

Die amtliche und die sozial-demokratische Rüstungskontroll- und Verteidigungspolitik unterscheiden sich bei genauem Hinsehen stabilitätspolitisch nicht, sie sind vom gleichen militärischen Rückversicherungsdenken geprägt. Selbst ihre Implikationen ähneln sich: Sie sind high-tech-

fixiert, riskieren neue Kostensprünge, und selbst die Unterschiede in den angepeilten Größenordnungen - 400.000 oder 350.000 Mann Bundeswehr - sind nur graduell. Die Angehörigen der "defense community" sind nicht bereit, ihre Planungen und Überlegungen sind strukturell ungeeignet, die Bundeswehr von ihrem gegenwärtigen Umfang aus schrittweise auf die Hälfte und später ein Viertel - d.h. rd. 125.000 Mann - zu reduzieren oder zumindest den Weg zu diesem Ziel zu ebnen. Man verläßt sich auf das Regime der "gemeinsamen Sicherheit", ohne es wirklich und im umfassenden Sinne zu "zivilisieren"; so bleibt die Politik, wenn es kritisch wird, der Logik des Militärischen ausgeliefert.

5 Wenn neuerdings der Wandel zwischen Ost und West auch von offizieller Seite als "Systemwandel" gekennzeichnet wird, dann muß dieser Wandel über ökonomische, gesellschaftliche und politische Inhalte hinaus den Kern des

alten Kriegsdenkens erfassen. Wer Krieg in der Welt - und in einem ersten Schritt in Europa - unmöglich machen will, muß auch den Willen zu einem drastischen Schnitt in Verteidigung und Rüstung, zu einer Umkehrung des traditionellen Verhältnisses von Militär und Politik, machen. Gewaltfreie Sicherheitspolitik muß Waffen, so weit es irgend geht, entbehrlich machen. Verzicht auf Aggression und strukturelle Angriffsunfähigkeit eröffnen den Blick auf ein Sicherheitssystem, das mehr als eine polizeiliche Rolle des Militärischen in den Staatenbeziehungen verbietet. Oder - um es weniger mißverständlich auszudrücken und keinen ungerechtfertigten Qualitätsunterschied zwischen Außen- und Innenpolitik zu machen -: Zur Vision einer "zivilen Gesellschaft" gehört der Entwurf einer "Zivilisierung des Konflikts", auch in den internationalen Beziehungen. Mit dieser konkreten Aufgabe sollten wir beginnen - gemeinschaftlich mit unseren europäischen Nachbarn!

Anmerkung:

* Aktualisierte Fassung eines Vortrages vom 28. Oktober 1989: Die Tagung wurde veranstaltet vom Arbeitskreis für Frieden, Abrüstung und Sicherheit in der SPD-Landesorganisation Bremen, der Bremischen Evangelischen Kirche, der Gustav-Heinemann-Initiative, der ÖTV (Bezirk

Weser-Ems), der Landeszentrale für politische Bildung und der Kulturvereinigung Bremen - DDR; weitere Referenten waren Prof. Dr. Horst Ehmke, Stellvert. Vorsitzender der SPD-Bundestagsfraktion, und Altbischof Dr. Albrecht Schönherr.

Die Anlegung militärischer Ziele innerhalb oder in der Nähe dicht besiedelter Gebiete nach Art. 58 lit. b des Zusatzprotokolls I vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Rotkreuzabkommen vom 12. August 1949

Wolff H. von Heinegg

Vorbemerkung

Bis zur Nachrüstungsdebatte haben Bauvorhaben der Bundeswehr sowie Rechtsfragen der Truppenstationierung einschließlich der Bauvorhaben ausländischer Streitkräfte über den Kreis der unmittelbar Betroffenen hinaus kaum größere Aufmerksamkeit gefunden.¹ Lediglich vereinzelt ist es zu Streitigkeiten etwa über den Ausbau militärischer Flugfeldanlagen² oder die von Truppenübungsplätzen ausgehenden Lärmbelastigungen³ gekommen.

Seit der Nachrüstungsdebatte ist ein Bewußtseinswandel zu verzeichnen, der sich in zunehmenden Widerständen gegen militärische Anlagen und Einrichtungen dokumentiert, wengleich wohl nicht davon ausgegangen werden kann, daß dadurch der Mehrheitsmeinung in der Bevölkerung Ausdruck verliehen wird. Neben politischen werden nicht nur seitens der Mitglieder der Friedensbewegung seit einiger Zeit immer häufiger rechtliche, vor allem auch völkerrechtliche Argumente in die Diskussion eingebracht.⁴ Dies sei anhand eines aktuellen Falls aus Nordrhein-Westfalen verdeutlicht:

Auf dem Gebiet der Gemeinde Oer-Erkenschwick, die im Nordosten von Recklinghausen gelegen ist, ist für 1990 die Stationierung des Flugabwehrsystems "Patriot" als Nachfolger für die veralteten "Nike-Hercules" geplant. Da sich dieses Waffensystem aus mehreren Komponenten zusammensetzt, befürchten die Mitglieder der *Gustav-Heinemann-Initiative*, daß es dadurch ein relativ großes Ziel für feindliche Angriffe darstellt und die geplante Stationierung die Umgebung in ein Primärziel feindlicher Angriffe verwankele. Obwohl nach Angaben der Bundeswehr nicht damit zu rechnen ist, daß das Waffensystem im Spannungsfall in den Friedensstandorten verbleibt - vielmehr liegt das Operationsgebiet an der Grenze zur DDR -, haben sich die Widerstände verstärkt. Die Mitglieder der *Gustav-*

Heinemann-Initiative sind u. a. der Auffassung, die Stationierung des "Patriot"-Systems verstoße gegen Vorschriften des humanitären Völkerrechts, insbesondere gegen Art. 58 lit. b des Ersten Zusatzprotokolls vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Rotkreuzabkommen vom 12. August 1949 (im folgenden: ZP I).

I. Inhalt des Art. 58 lit. b ZP I

Diese rechtliche Beurteilung durch die Initiative ist freilich bereits aus dem Grunde unzutreffend, weil die Bundesrepublik Deutschland durch die Vorschriften des ZP I völkerrechtlich nicht gebunden ist. Das ZP I ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der nach Maßgabe seiner Art. 93 und 94 seine Bindungswirkung nur für diejenigen Staaten entfaltet, die ihn - durch ihre zuständigen Organe⁵ - ratifiziert haben bzw. ihm beigetreten sind.⁶ Zur Zeit haben zwar 91 der insgesamt 170 Staaten dieser Welt das ZP I ratifiziert⁷ - am 12.4.1989 übrigens Ungarn sowie am 04.08.1989 die UdSSR⁸, was deshalb erwähnenswert ist, weil diese beiden Staaten das ZP I ohne Vorbehalt bzw. ohne besondere Erklärung ratifiziert haben -, nicht indes die Bundesrepublik Deutschland.⁹ Diese könnte durch einzelne Vorschriften dieses völkerrechtlichen Vertrages daher nur verpflichtet werden, wenn diese auch völkergewohnheitsrechtlich gelten, d. h. auch für Nicht-Vertragsparteien rechtliche Bindungswirkung entfalten, weil sich im Wege der Staatenpraxis und durch eine diese begleitende Rechtsüberzeugung eine gleichlautende ungeschriebene Regel des Völkerrechts herausgebildet hat.¹⁰ Allein die Tatsache, daß 91 Staaten das ZP I ratifiziert haben, reicht zu einer Bejahung einer gewohnheitsrechtlichen Geltung seiner Vorschriften nicht aus.¹¹ Angesichts der in diesem Zusammenhang zu verzeichnenden Meinungsvielfalt¹² würde es jedoch den hier zur Verfügung stehenden Rahmen sprengen, sollte der Versuch unternommen werden, allein den gewohnheitsrecht-

lichen Charakter des Art. 58 lit. b ZP I zu bestimmen. Daher soll im folgenden die fehlende Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland außer acht gelassen werden und das Augenmerk zunächst auf den Inhalt und sodann auf den Anwendungsbereich der hier im Mittelpunkt des Interesses stehenden Vorschrift des Art. 58 lit. b ZP I gelegt werden.

Diese Vorschrift lautet:

"Soweit dies praktisch irgend möglich ist, werden die am Konflikt beteiligten Parteien

- a) –
b) *es vermeiden, innerhalb oder in der Nähe dicht besiedelter Gebiete militärische Ziele anzulegen;..."*¹¹

Bereits der Wortlaut dieser Vorschrift macht deutlich, daß es sich hierbei nicht um ein absolutes Verbot der Anlegung militärischer Ziele innerhalb oder in der Nähe dicht besiedelter Gebiete handeln kann. Vielmehr wird diese Vertragspflicht durch Verwendung der Begriffe "soweit ... praktisch irgend möglich" in einem nicht unerheblichen Maße relativiert. Damit sollte den Bedenken derjenigen Staaten Rechnung getragen werden, deren Hoheitsgebiet dicht besiedelt ist und die sich aus diesem Grunde außerstande sehen, der Verpflichtung nach Art. 58 lit. b ZP I zu entsprechen, ohne gleichzeitig ihr Recht auf eine effektive Selbstverteidigung ad absurdum zu führen. Insbesondere in kleinen und dicht besiedelten Staaten wird es kaum möglich sein, unter vernünftigem wirtschaftlichem Aufwand die Zivilbevölkerung und zivile Objekte von militärischen Zielen zu trennen.¹² Dies gilt, wenn der Begriff des "militärischen Ziels" eng ausgelegt und auf militärische Anlagen bzw. Anlagen zur Landesverteidigung und Truppenkontingente beschränkt wird. Erst recht jedoch, wenn man diesen Begriff dahingehend versteht, daß darunter alle Einrichtungen zu fassen sind, die für den Einsatz der Streitkräfte von Bedeutung sind oder sein können. Dann würden zivile Flughäfen ebenso von diesem Begriff erfaßt werden wie etwa Brücken und Industrieanlagen. Aus diesen Gründen wurde im Verlauf der Konferenz recht schnell Einigkeit darüber erzielt, daß die Vermeidung, innerhalb oder in der Nähe dicht besiedelter Gebiete militärische Ziele anzulegen, eine Zielvorgabe darstellt, die es – wenn möglich – zu erreichen gilt, jedoch nötfalls hinter militärischen Anforderungen und Überlegungen zurückstehen muß.¹³ In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß einige Delegierte in Erklärungen zum Ausdruck gebracht haben, nach ihrem Verständnis bedeute der Begriff "möglich" alles, was unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles, einschließlich derjenigen, die für den Erfolg militärischer Operationen von Bedeutung sind, praktikabel oder praktisch möglich sei.¹⁴ Ein derartiges Verständnis dieses Begriffs, insbesondere die Betonung der für den Erfolg militärischer Operationen bedeutsamen Umstände, ist indes mit dem Wortlaut sowie Sinn und Zweck von Art. 58 lit. b ZP I nicht mehr vereinbar. Die Verwendung des Begriffs "irgend" in Verbindung mit "möglich" deutet bereits darauf hin, daß die am Konflikt beteiligten Parteien alles in ihren Kräften Stehende versuchen müssen, um eine Trennung der Zivilbevölkerung von militärischen Zielen zu erreichen. In

übrigen würde der hinter dieser Vorschrift stehende humanitäre Aspekt weitgehend unterlaufen werden.¹⁵

Sowohl der Wortlaut als auch die systematische Stellung¹⁶ von Art. 58 in dem mit "Vorsorgliche Maßnahmen" überschriebenen Kapitel IV rechtfertigen die Schlußfolgerung, daß sich diese Vorschrift zunächst an die Staaten richtet, deren Hoheitsgebiet Ziel militärischer Angriffe ist. Diejenigen Vorsichtsmaßnahmen, die von dem Angreiferstaat zu treffen sind, regelt Art. 57 ZP I. Im übrigen besteht allgemeine Einigkeit darüber, daß die Pflichten gemäß Art. 58 nicht nur hinsichtlich des Hoheitsgebiets des angegriffenen Staates gelten, sondern hinsichtlich jeden Gebiets, das seiner Herrschaft untersteht – also auch fremdes Territorium, welches er kontrolliert.¹⁷ Dadurch ist gewährleistet, daß etwa im Falle der Besetzung fremden Territoriums, die in der Regel den Fortfall der zuständigen Organe zur Folge hat, der Schutz der Zivilbevölkerung weiter einem verantwortlichen Völkerrechtssubjekt obliegt. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß es gemäß Art. 28 des Vierten Genfer Abkommens den Besatzungsmächten verboten ist, die Anwesenheit einer geschützten Person dazu zu benutzen, Kampfhandlungen von gewissen Punkten oder Gebieten fernzuhalten.¹⁸

Von Art. 58 lit. b ZP I werden sowohl fest installierte als auch mobile militärische Ziele erfaßt.¹⁹ In bezug auf fest installierte militärische Ziele sind die Vertragsparteien verpflichtet, solche Örtlichkeiten zur Stationierung auszuwählen, die von dicht besiedelten Gebieten weiter entfernt liegen²⁰, wenn dies nach Maßgabe des oben Gesagten "möglich" ist. Das bedeutet beispielsweise, daß Munitionsdepots oder Raketenstellungen nicht im Zentrum einer Stadt angelegt werden dürfen, wenn sich andere noch vertretbare Standorte anbieten. In bezug auf mobile militärische Ziele ist vor allem im Verlauf von bewaffneten Auseinandersetzungen dafür Sorge zu tragen, daß etwa Ausrüstungsgegenstände etc. nicht in solchen Gebieten bzw. in ihrer Nähe platziert werden.²¹

In beiden Fällen – also sowohl bei fest installierten als auch bei mobilen militärischen Zielen – wird es selbstverständlich im Interesse der am Konflikt beteiligten Parteien liegen, ihre Zivilbevölkerung so weit wie möglich von militärischen Zielen fernzuhalten. Man denke in diesem Zusammenhang auch an die mit Tarnmaßnahmen zusammenhängenden Probleme. Sollten militärische Ziele in Stadtgebieten angelegt und als zivile Objekte getarnt sein und hat die gegnerische Partei davon Kenntnis, so würden dadurch die Gefahren für die Zivilbevölkerung auch durch vom Angreifer unbeabsichtigte Nebenwirkungen erheblich erhöht.²² Dennoch bleibt festzuhalten, daß die Vorschrift des Art. 58 lit. b ZP I hinsichtlich ihrer praktischen Anwendung insbesondere in dicht besiedelten Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland erhebliche, zum Teil unüberwindliche Schwierigkeiten bereiten wird, auch wenn es aufgrund des Wortlauts zulässig ist, militärischen Überlegungen den Vorrang einzuräumen. Nicht zuletzt aus

diesem Grunde hatte der französische Delegierte sich bei der Abstimmung über diese Vorschrift enthalten und erklärt:

*"... He wished to express his keen sense of anxiety about the provision of subparagraph (b) since provisions of that kind could not, in practice, be applied in all regions of the world, having a high population density ... The expression "to the maximum extent feasible" used in such provisions, if they were to be applied in the concrete case of France, could not really become operative, given the distribution and density of the population, unless it were accepted that French territory would not be defended... That amounted to saying either that it was impossible to apply the provisions of subparagraph (b) or that such provisions, if they were actually applied, would prevent France from exercising its right to self defence, which was unacceptable."*²⁷

Mit ähnlichen Begründungen enthielten sich Österreich und die Schweiz.²⁸ Andere Staaten, wie etwa Italien, stimmten zwar für die Vorschrift, gaben jedoch zu bedenken, die Vorschrift dürfe die Organisation der nationalen Verteidigung nicht beeinträchtigen. Das Recht auf Selbstverteidigung habe in jedem Fall Vorrang.²⁹

II. Der Anwendungsbereich von Art. 58 lit. b ZP I in Friedenszeiten

Selbst wenn man die grundsätzliche Anwendbarkeit von Art. 58 lit. b ZP I auf die Bundesrepublik Deutschland und den genannten Fall in Oer-Erkenschwick bejaht, so bleibt die von der Initiative gelübte Rechtsauffassung doch weiteren Zweifeln ausgesetzt. Der Auffassung könnte nur zugestimmt werden, wenn Art. 58 lit. b ZP I nicht nur in Zeiten internationaler bewaffneter Konflikte, sondern bereits in Friedenszeiten seine Rechtswirkungen entfaltet.

Das IKRK geht in seiner Kommentierung zu den Zusatzprotokollen davon aus, die aus dieser Vorschrift resultierenden Pflichten seien bereits in Friedenszeiten in geeignete Maßnahmen und Instruktionen umzusetzen.³⁰ Begründet wird dies mit dem präventiven Charakter der in Art. 58 aufgezählten Maßnahmen, die darauf abzielen, die Errichtung bestimmter Anlagen in bestimmten Gebieten zu verhindern.³¹

In der Tat könnte die Überschrift von Kapitel IV - "Vorsorgliche Maßnahmen" - für diese Auffassung sprechen. Andererseits darf indes nicht übersehen werden, daß in Art. 58 von den "am Konflikt beteiligten Parteien" die Rede ist, was eher für eine Beschränkung dieser Vorschrift auf die Zeit eines bewaffneten Konflikts spricht, wenngleich sich das IKRK insoweit über den Wortlaut mit der genannten Begründung hinwegsetzt.³² Hinzu kommt die systematische Stellung des lit. b sowie von Art. 58 im Ganzen. Durch die in lit. c genannten Maßnahmen soll die Zivilbevölkerung "vor den mit Kriegsländungen verbundenen Gefahren" geschützt werden. Art. 58 darf nicht losgelöst von Art. 57 gesehen werden³³, der durch diese Vorschrift ergänzt wird. Art. 57

betrifft nur diejenigen Vorsichtsmaßnahmen, die der Angreifer zu treffen hat, also der Staat, der bereits aktiv an bewaffneter Auseinandersetzung teilnimmt. Art. 58 stellt, indem er die dem Angreifenden obliegenden Vorsichtsmaßnahmen regelt, das notwendige Korrelat zu Art. 57 dar.

Somit ist festzuhalten, daß in Art. 58 zwar eventuelle grundlegende Prinzipien enthalten sind, die als Richtlinien für den Zivilschutz zu dienen geeignet sind.³⁴ Die den Zivilschutz betreffenden Vorschriften des ZP I sind jedoch in Kapitel VI geregelt. Daher gelangt Art. 58 lit. b ZP I in Friedenszeiten nicht zur Anwendung. Selbst das IKRK scheint - wie weitere Ausführungen in der Kommentierung belegen - von seiner Rechtsauffassung nicht vollends überzeugt gewesen zu sein. Die Anwendbarkeit von Art. 58 lit. b ZP I in Friedenszeiten wird letztlich nämlich damit begründet, es liege doch im Interesse der Staaten, solche Maßnahmen bereits in Friedenszeiten zu ergreifen.³⁵ An anderer Stelle wird - noch sehr viel vorsichtiger - ausgeführt, die Staaten "sollten" im Hinblick auf fest installierte militärische Ziele die genannten Maßnahmen schon in Friedenszeiten "in Betracht ziehen".³⁶

Schlußbemerkung

Nachdem somit klargestellt sein dürfte, daß die von der Initiative vertretene Rechtsposition zu Art. 58 lit. b ZP I nicht aufrecht erhalten werden kann, soll zum Schluß noch eine kurze Bemerkung zur nationalen Rechtslage erfolgen.

Die Errichtung von Anlagen, die der Landesverteidigung dienen, ist im deutschen Baurecht vor allem im Hinblick auf das einzuhaltende Verfahren durch zahlreiche Erleichterungen privilegiert.³⁷ So enthält das BauGB in § 37 Abs. 2 insoweit eine Sonderregelung für Vorhaben, die der Landesverteidigung dienen, als unter den dort genannten Voraussetzungen das Einvernehmen mit der betroffenen Gemeinde nicht hergestellt zu werden braucht.³⁸ Vorgeschrieben ist lediglich die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde, in Nordrhein-Westfalen also des Regierungspräsidenten, vor Erteilung dieser Zustimmung ist die Gemeinde nur zu hören. Widerspricht die Gemeinde im Anhörungsverfahren dem beabsichtigten Vorhaben, so wird die höhere Verwaltungsbehörde ausgeschaltet und die Entscheidungsbefugnis geht auf den zuständigen Bundesminister über.³⁹ Dieser entscheidet sodann im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministern.

Weitergehende Privilegierungen gelten zum Teil für Bauvorhaben ausländischer Truppen, z.B. für die US-amerikanischen Streitkräfte nach Maßgabe des deutsch-amerikanischen Verwaltungsabkommens über die Durchführung der Baumaßnahmen für und durch die in der Bundesrepublik Deutschland stationierten US-Streitkräfte vom 29. September 1982.⁴⁰

Dennoch sind weder die Bauvorhaben der Bundeswehr noch die ausländischer Truppen von der Geltung des

deutschen Baurechts insgesamt ausgenommen.¹⁰ Dieses bestimmt z.B. in § 2 Abs. 1 Nr. 9 RaumOrdG, daß die Erfordernisse der zivilen und militärischen Verteidigung zu beachten sind. Angesichts solcher und ähnlicher

Bestimmungen im bundesdeutschen Baurecht ist festzustellen, daß der Schutz der Zivilbevölkerung bei der Errichtung militärischer Anlagen bereits in Friedenszeiten hinreichend Berücksichtigung findet.

Anmerkungen:

- 1 Vgl. dazu *Ronellenfisch*, Zum Rechtsschutz bei Baumaßnahmen der Stationierungstreitkräfte, VerWA 76 (1985), S. 317-335 (319); ferner allgemein v. *Hesler*, Verwaltungsverfahren bei Bauvorhaben der Bundeswehr und der US-Streitkräfte, Bay.VwBl. 1984, S. 161-166.
- 2 Vgl. Hess.VGH, NJW 1980, S. 2661 f.
- 3 Vgl. Hess.VGH, NJW 1984, S. 2055 f.
- 4 In diesem Zusammenhang sei allein auf das umfangreiche Schrifttum zur rechtlichen Beurteilung der Stationierung und der nuklearen Abschreckung hingewiesen, vgl. etwa *Menzel*, Atomwaffen und völkerrechtliches Kriegrecht, in: *Abschreckung und Entspannung*, 1977; *K. Ipsen*, Frieden, Streitkräfte und Abrüstung im Grundgesetz, in: *Grundgesetz und Frieden*, 1983, S. 3 ff.; *Steinkamp*, Nuklearstrategie und Genfer Zusatzprotokolle, NZWetR 1984, S. 4 ff.; *H. Fischer*, Der Einsatz von Nuklearwaffen nach Art. 51 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949, Berlin 1985.
- 5 Vgl. dazu die Bestimmungen des Art. 7 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vom 23.5.1969 (BGBl. 1985 II, 927; im folgenden zitiert als "WVK").
- 6 Vgl. zu dieser Art des Eintritts der Bindungswirkung völkerrechtlicher Verträge Art. 11 und 14 WVK.
- 7 Stand: 01.12.1989. Vgl. auch HuV-I 1988/1, S. 43 f.; 1989/3, S. 49 f.
- 8 Vgl. dazu HuV-I 1989/3, S. 49 f. und 1989/4, S. 56.
- 9 Nach Aussage von Bundeskanzler *Helmut Kohl* ist mit einer Ratifikation durch die Bundesrepublik Deutschland "in Kürze" zu rechnen. Es wird vermutet, daß dies noch in dieser Legislaturperiode der Fall sein wird. Zur Frage, ob die Bundesrepublik Deutschland das ZP I mit einem Vorbehalt bzw. mit einer Erklärung ratifizieren sollte vgl. *Pritz zu Sayn-Wittgenstein*, Den Entwicklungsstand bewahren - die Zusatzprotokolle jetzt ratifizieren, HuV-I 1989/2, S. 33-34.
- 10 Vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut; zu den Voraussetzungen, unter denen eine Norm des Völkergewohnheitsrechts zur Entstehung gelangt vgl. *Menzel*, *Stoll*, Völkerrecht, 2. Aufl. 1979, S. 76 ff.; *Heintschel v. Heinegg*, Der Agäis-Konflikt, 1989, S. 75 ff.
- 11 Vgl. die Entscheidung des IGH in den *Noordzee-Ferndlandschekel-Fällen*, ICJ Rep. 1969, 39 f.; *Heintschel v. Heinegg*, S. 92 ff.
- 12 Besonders deutlich wurde dies kürzlich während des vom *Royal Walleberg Institut* veranstalteten "Seminar on International Humanitarian Law: Additional Protocol I to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and Customary International Law", welches vom 24.-26. April 1989 in Lund/Schweden stattfand.
- 13 Interessant ist es, sich den ausländischen englischen Wortlaut (vgl. Art. 102 ZP I) vor Augen zu halten, der sich von der deutschen Übersetzung insoweit unterscheidet, als es nicht heißt, daß es den am Konflikt beteiligten Parteien "...praktisch irgend möglich ist...", sondern folgende Formulierung enthält: "...to the maximum extent feasible...". Dies wäre frei etwa wie folgt zu übersetzen: "Die Parteien haben, soweit dies praktikabel ist, alles nach ihren Kräften Mögliche zu unternehmen, ...".
- 14 Vgl. dazu den Bericht in CDDH/215/Rev. 1, para. 102; ferner *Bothe/Partsch/Solf*, New Rules for Victims in Armed Conflicts, 1982, S. 372 f.

- 15 *Bothe/Partsch/Solf*, S. 372.
- 16 Türkei, CDDH/SR.42, para. 41; Vereinigtes Königreich, ebd. para. 59; Niederlande, ebd. para. 61.
- 17 Vgl. auch *International Committee of the Red Cross*, Commentary on the Additional Protocols, Genf 1987, Rdn. 2198 (im folgenden: "IKRK-Komm.>").
- 18 Zur Berücksichtigung dieser Aspekte bei der Auslegung völkerrechtlicher Verträge vgl. Art. 31 Abs. 1 WVK.
- 19 Vgl. CDDH/III/SR.31, para. 33, 34; *Bothe/Partsch/Solf*, S. 373; IKRK-Komm. Rdn. 2255.
- 20 Vgl. auch IKRK-Komm. Rdn. 2255.
- 21 IKRK-Komm. Rdn. 2251.
- 22 IKRK-Komm. Rdn. 2251.
- 23 IKRK-Komm. Rdn. 2252.
- 24 Vgl. auch IKRK-Komm. Rdn. 2254.
- 25 CDDH/SR.42, para. 54, 55.
- 26 CDDH/SR.42, para. 57, 60.
- 27 Ebenda.
- 28 IKRK-Komm. Rdn. 2244.
- 29 Ebenda.
- 30 Ebenda.
- 31 So auch *Bothe/Partsch/Solf*, S. 371.
- 32 So *Bothe/Partsch/Solf*, S. 371.
- 33 IKRK-Komm. Rdn. 2244.
- 34 IKRK-Komm. Rdn. 2251.
- 35 Vgl. dazu v. *Hesler*, Bay.VwBl. 1984, S. 161-166.
- 36 Vgl. *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, Kommentar zum BauGB, § 37 Rdn. 17.
- 37 *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, § 37 Rdn. 18; v. *Hesler*, Bay.VwBl. 1984, S. 161 ff.
- 38 BGBl. 1982 II 893; vgl. dazu v. *Hesler*, Bay.VwBl. 1984, S. 164 f.; *Ronellenfisch*, VerWA 76 (1985), S. 325 ff.
- 39 v. *Hesler*, Bay.VwBl. 1984, S. 164; *Ronellenfisch*, VerWA 76 (1985), S. 324 f.

Der aktuelle Fall: Die Rückführung von marokkanischen Kriegsgefangenen in der Hand der Polisario

Horst Fischer

1. Ausgangssituation

Im Irak und dem Iran im Golfkrieg dreht sich die aktuelle Diskussion um die Repatriierung der von den beiden Parteien des Golfkrieges immer noch festgehaltenen Kriegsgefangenen. Fast unbemerkt von der Öffentlichkeit hat aber auch in einem anderen Konflikt die Heimshaftung von Kriegsgefangenen besondere Bedeutung erlangt. Wie das Bulletin des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz in seiner Juli-Ausgabe von 1989 meldete, beabsichtigte die Polisario die Freilassung von 200 verwundeten, kranken oder älteren marokkanischen Gefangenen. Obwohl das IKRK sich bereit erklärt hatte, die Heimshaftung dieser Gefangenen zu organisieren, verweigerten die marokkanischen Behörden ihre Mitwirkung. Als Begründung führten sie an, die Heimshaftung liege "außerhalb des von beiden Parteien angenommenen Friedensplans der Vereinten Nationen". Den Hintergrund für die marokkanische Haltung bildet ein von den Vereinten Nationen in Abstimmung mit der OAU entworfener Friedensplan für den Konflikt in der Westsahara-Zone. Dieser Friedensplan wurde am 30. August 1988 von dem marokkanischen Außenminister *Filali* und dem für die Außenbeziehungen der Polisario zuständigen Vertreter *Beshir Mustapha* angenommen.¹

Soweit der Plan bekannt geworden ist, enthält er die Verabredung eines Waffenstillstandes, die vorübergehende Unterstellung des Territoriums unter die Aufsicht der UNO und eine danach von den Vereinten Nationen überwachte Volksabstimmung über die Zukunft des Landes.² Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen reagierte auf die grundsätzliche Zustimmung Marokkos und der Polisario zu den gemeinsamen Vorschlägen des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und der OAU mit der Ernennung eines Sonderbeauftragten für die Westsahara, der ein Selbstbestimmungsreferendum des Volkes der Westsahara vorbereiten soll.³

Die Reaktion des IKRK auf die marokkanische Weigerung bestand in dem Hinweis darauf, daß Angelegenheiten im Zusammenhang mit Freilassung und Repatriierung von Gefangenen unabhängig von politischen Abkommen seien. Dieser Vorfall aus dem Juli 1989 und die danach folgende Entwicklung in der Westsahara geben Anlaß, grundsätzlich

über die Auswirkungen von politischen Vereinbarungen und für Friedenserstellung bzw. -erhaltung sowie über ihr Verhältnis zu den Repatriierungspflichten der Genfer Abkommen nachzudenken. Sind die Kriegsgefangenen tatsächlich die Opfer der Wiedererlangung des Friedens?

2. Die Pflicht zur Repatriierung

Die Entwicklung der völkerrechtlichen Vorschriften über den Schutz der Kriegsgefangenen von den ersten Regeln in der Haager Landkriegsordnung von 1907 bis zu denjenigen des III. Genfer Abkommens von 1949 ist von dem Bestreben geprägt, die Repatriierungsbemühungen der Konfliktparteien zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eintreten zu lassen. Art. 20 der Haager Landkriegsordnung enthielt die Vorschrift, daß die Kriegsgefangenen "nach dem Friedensschluß binnen kürzester Frist" zu entlassen sind. Diese Fixierung auf den Friedensschluß hat insbesondere nach dem Ersten Weltkrieg zur Verzögerung der Rückführung der Kriegsgefangenen geführt. Auch das Genfer Abkommen von 1929 baut auf der Vorschrift der Haager Landkriegsordnung auf, indem es die Frage der Heimshaftung der Kriegsgefangenen der Vereinbarung der Konfliktparteien überläßt.⁴ Erst mit Art. 118 des III. Genfer Abkommens von 1949 gelang es, den entscheidenden Zeitpunkt für die Heimshaftung der Kriegsgefangenen vorzugeben. Gemäß Art. 118 sind die Kriegsgefangenen nach Beendigung "der aktiven Feindseligkeiten" ohne Verzug freizulassen und heimzuschaffen. Diese Vorschrift trägt dem Umstand Rechnung, daß der ursprüngliche Sinn und Zweck der Gefangennahme gegnerischer Kombattanten in der Sicherstellung vor ihrem erneuten Eingreifen in die Kampfhandlungen lag. Ein weiterer Fortschritt im Vergleich zu dem Genfer Abkommen von 1929 und der Haager Landkriegsordnung ist der Abs. 2 von Art. 118, der die Heimshaftung von dem Konsens der Konfliktparteien über die Freilassung der Gefangenen löst. Auch ohne eine ausdrückliche Vorschrift in den zur Beendigung der Feindseligkeiten zwischen den Parteien vereinbarten Abkommen oder in den Fällen, in denen solche Abkommen nicht abgeschlossen werden, sind die Gewahrsamsstaaten der Kriegsgefangenen verpflichtet, einen Heimshaftungsplan ohne Verzug aufzustellen und ihn auszuführen. Der zeitliche Rahmen für die Repatriierung der Kriegsgefangenen nach Art. 118 wird nicht dadurch

gesprengt, daß die Konfliktparteien diejenigen praktischen Vereinbarungen schließen, die eine Repatriierung der Kriegsgefangenen unter den humanen Bedingungen möglich macht, die in den Art. 119, 46-48 des III. Genfer Abkommens festgelegt sind. Danach ist u. a. auch bei der Repatriierung die Versorgung der Kriegsgefangenen zu gewährleisten, um sie bei guter Gesundheit zu halten.

Die Auslegung der Repatriierungsverpflichtung gem. Art. 118 hat in den Konflikten seit dem Zweiten Weltkrieg speziell unter einem Gesichtspunkt besondere Schwierigkeiten bereitet. Im Zusammenhang mit dem Korea-Konflikt und der Rückführung der Kriegsgefangenen nach der Beendigung der Feindseligkeiten ist die Frage aufgetaucht, ob die Vorschrift so zu verstehen ist, daß sie von einer obligatorischen Heimtschaffung aller Kriegsgefangenen ausgeht und sie damit keinen Raum für die subjektiven Vorstellungen der Kriegsgefangenen selbst läßt. Eine solche Interpretation würde die Gewahrsamsstaaten verpflichten, Kriegsgefangene auch gegen ihren ausdrücklichen Willen zu repatriieren. Letztendlich wird sich diese Frage höchstwahrscheinlich auch im Zuge der abnehmenden Ost-West-Konfrontation lösen lassen.²

3. Die Relativierung der Repatriierungspflicht durch einen Friedensplan?

Eine marokkanische Verpflichtung, an der Repatriierung der Kriegsgefangenen teilzunehmen, kann sich aus verschiedenen Gründen ergeben.

Zum einen könnte zwischen der Polisario und Marokko die normale Situation vertragsrechtlicher Beziehungen unter Einfluß des III. Genfer Abkommens existieren. Eine solche Beurteilung scheidet schon deshalb aus, weil die Polisario nicht als Staat Vertragspartei des III. Genfer Abkommens ist. Auch die durch das I. Zusatzprotokoll in Art. 96 Abs. 3 geschaffenen neuen Möglichkeiten der Inkraftsetzung des humanitären Völkerrechts zwischen einer staatlichen Konfliktpartei und einer Befreiungsbewegung scheiden im vorliegenden Fall aus. Zwar ist der Polisario, insoweit man sie als Befreiungsbewegung im Sinne von Art. 1 Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls anerkennen würde, grundsätzlich die Möglichkeit gegeben, durch eine Erklärung nach Art. 96 Abs. 3 die Zusatzprotokolle und die Genfer Abkommen in Kraft zu setzen. Dies setzt allerdings voraus, daß auch Marokko Vertragspartei der Zusatzprotokolle ist. Bis heute jedoch gelten diese Protokolle für Marokko nicht.

Eine dritte Möglichkeit der Bindung Marokkos an das III. Genfer Abkommen eröffnet Art. 2 Abs. 3. Danach können Vertragsparteien des Genfer Abkommens auch im Verhältnis zu Nicht-Vertragsparteien durch die Regelung des III. Genfer Abkommens gebunden werden, wenn die am Konflikt beteiligte "Nicht-Vertragspartei" die Bestimmungen des Abkommens annimmt und sie anwendet. Eine solche Erklärung der Polisario, nämlich die Bestimmungen der Kriegsgefangenenkonvention einzuhalten, ist dem IKRK

gegenüber abgegeben worden.³ Im Schrifttum ist vereinzelt auf die Möglichkeit hingewiesen worden, daß Befreiungsbewegungen der ad-hoc-Beitritt nach Art. 2 Abs. 3 S. 2 des III. Genfer Abkommens ermöglicht wird.⁴ Allerdings ist in der Staatenpraxis dieser Artikel bisher restriktiv interpretiert worden.

Eine der klassischen Möglichkeiten, das Konfliktrecht zwischen einem Staat und den auf seinem Territorium kämpfenden Aufständischen in Kraft zu setzen, ist die Anerkennung der Aufständischen als Kriegführende.⁵ Die Situation zwischen Marokko und der Polisario gibt Anlaß, darüber nachzudenken, daß die in der Staatenpraxis recht seltene Anerkennung von Aufständischen als Kriegführende im vorliegenden Fall gegeben sein könnte. Zum einen beherrscht die Polisario den südlichen Teil der Westsahara. Darüber hinaus werden ihre bewaffneten Aktionen gegen Marokko unter einer verantwortlichen Leitung geführt und erfolgen, wie bereits oben dargelegt, unter der Prämisse der Anwendung der Genfer Abkommen. Wenn auch in der Vergangenheit das marokkanische Verhalten nicht direkt geeignet ist, von einer Anerkennung der Polisario als Kriegführende auszugehen, so könnte gerade unter Umständen in der Annahme des UN-Friedensplanes eine solche Anerkennung gegeben sein. Die Akzeptierung der Vermittlungsbemühungen des UN-Generalsekretärs und der OAU, deren weitaus größter Teil der Mitglieder die Polisario inzwischen anerkannt hat, ließen das Verhältnis zwischen der Polisario und Marokko auf eine besondere Ebene, die üblicherweise nicht zwischen der Regierung und aufständischen Kräften erreicht wird. Andererseits könnte der Hinweis der marokkanischen Regierung, daß die Heimtschaffung der Kriegsgefangenen außerhalb des Friedensplans liege, die Nichtanwendbarkeit des humanitären Rechts zwischen den Konfliktparteien implizieren. Erstaunlich ist in diesem Zusammenhang allerdings, daß die marokkanischen Behörden nicht grundsätzlich die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts für den vorliegenden Konflikt abgelehnt haben. Die Interpretation des marokkanischen Verhaltens ist somit mit einigen Unsicherheiten verbunden, die letztendlich über die Anwendung des humanitären Völkerrechts im Hinblick auf die Rückführung der Kriegsgefangenen entscheiden.

Unterstellt man einmal, daß angesichts der besonderen Situation der Westsahara und der Annahme des UN-Friedensplanes durch die marokkanische Regierung eine Anerkennung der Polisario als Aufständische vorliegt, so stellt sich die Frage, ob die marokkanische Regierung unter Berufung auf den Friedensplan und seinen Inhalt ihre Beteiligung bei der Rückführung der Kriegsgefangenen verweigern dürfte. Hält man das Kriegrecht zwischen den Parteien grundsätzlich für anwendbar und nicht durch besondere Erklärungen in seinem Anwendungsbereich für eingeschränkt, so müssen für die Beurteilung des marokkanischen Verhaltens dieselben Grundsätze gelten wie für die Beurteilung des Verhaltens zweier Vertragsparteien der Genfer Abkommen. Wie eingangs deutlich gemacht

wurde, hat die Rechtsentwicklung die Behandlung der Kriegsgefangenen seit den Vorschriften der Haager Landkriegsordnung von den Intentionen der Konfliktparteien über die endgültige Beendigung des bewaffneten Konflikts gelöst. Politische Erwägungen über den Abschluß eines Friedensvertrages sollen dem humanitär begründeten Rückführungsanspruch der Kriegsgefangenen nicht entgegenstehen. Für die Verpflichtung zur Rückführung ist allein die Beendigung der aktiven Feindseligkeiten entscheidend. Wenn im Normalfall dies die alleinige Entscheidungsgrundlage für die Repatriierung der Kriegsgefangenen ist, kann auch in dem hier beschriebenen Sonderfall nichts anderes gelten. Form und Inhalt der Herstellung der friedensmäßigen Situation zwischen den Konfliktparteien können deshalb keine Rolle spielen. Selbst wenn der Friedensplan im konkreten Fall - oder generell jedes Abkommen zur Beendigung von Feindseligkeiten - keinen Hinweis auf die Heimführung der Kriegsgefangenen enthält, so ist jede Konfliktpartei verpflichtet, die Heimführung der Kriegsgefangenen zu planen und durchzuführen. Hält man also angesichts der besonderen Situation im Westsahara-Fall das Kriegsrecht für anwendbar zwischen den Konfliktparteien Polisario und Marokko, so kann die marokkanische Regierung sich nicht zur Unterstützung ihrer restriktiven Position auf den Inhalt des UN-Friedensplans berufen.

Hält man allerdings die Voraussetzungen des Art. 118 für nicht gegeben, weil die aktiven Feindseligkeiten noch nicht beendet sind, so stellt sich die Situation etwas anders dar. Während eines bewaffneten Konflikts haben die Konfliktparteien nach Art. 109 des III. Genfer Abkommens die Möglichkeit, Vereinbarungen zur direkten Heimführung von gesunden, schon seit längerer Zeit in Gefangenschaft

befindlichen Kriegsgefangenen zu treffen. Anders als im Falle der Heimführung der Kriegsgefangenen nach Beendigung der aktiven Feindseligkeiten kann die Heimführung während des bewaffneten Konflikts nur durch eine Vereinbarung zwischen den Konfliktparteien geschehen. Eine Verpflichtung zur Aushandlung solcher Vereinbarungen besteht allerdings nicht. Insoweit unterscheidet sich die Phase des aktiven Konflikts wesentlich von der Zeit nach der Konfliktbeendigung. Unterstellt man einmal, der Konflikt zwischen der Polisario und Marokko sei zur Zeit des Angebots der Rückführung der marokkanischen Kriegsgefangenen noch in vollem Gang gewesen, so hätte nach geltendem Recht für Marokko keine Verpflichtung zum Abschluß einer Rückführungsvereinbarung bestanden. Allerdings ging es im vorliegenden Fall um die Heimführung marokkanischer Kriegsgefangener aus dem Gewahrsam der Polisario. Da nach dem Bericht des IKRK offensichtlich mit dem Angebot der Polisario über die Freilassung der marokkanischen Kriegsgefangenen keine Bedingung zur eventuellen Freilassung von Polisario-Gefangenen in der Hand Marokkos verknüpft war, stößt das marokkanische Verhalten allerdings auf Unverständnis. Inwieweit die Gegenstände des UN-Friedensplanes - Waffenstillstand, Einsatz von UN-Friedenstruppen und Referendum zur Unabhängigkeit - einer Rückführung der eigenen Staatsangehörigen von Marokko entgegenstehen, ist weder aus den internationalen Berichten über die Lage im Westsahara-Bereich ersichtlich noch ist sie unter humanitären Gesichtspunkten verständlich. Die marokkanische Weigerung, den eigenen in Kriegsgefangenschaft befindlichen Kombattanten die Heimführung zu ermöglichen, ist ein ungewöhnliches Kapitel der neueren Geschichte des humanitären Völkerrechts.

Anmerkungen:

1. AöJ 1988, 325/7.

2. A.a.O.

3. Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen vom 20. September 1988, Res. 621.

4. S. dazu *Hinz*, Das Kriegsgefangenenrecht, Berlin 1955, S. 18 ff.

5. Zu diesem Fragenkomplex v. *Spinnler*, Das Kriegsgefangenenrecht im Korea-Konflikt, 1976, S. 150/161.

6. *Koenig*, Der nationale Befreiungskrieg im modernen humanitären Völkerrecht, Frankfurt 1988, S. 175.

7. S. *Koenig*, a.a.O., S. 60.

8. S. *Magiera* in: *Menzel* (Hrsg.), 2. Aufl. 1979, S. 131/133.

Die Rückführung der amerikanischen Kriegsgefangenen aus Vietnam

In dem Waffenstillstandsabkommen - dem Pariser Abkommen über die Beendigung des Krieges und die Wiederherstellung des Friedens in Vietnam vom 27. 1. 1973¹ - hatten die Vereinigten Staaten, Südvietnam, Nordvietnam und der Vietkong auch Vereinbarungen über die Rückführung der gefangenengehaltenen amerikanischen Militärpersonen und Zivilisten getroffen. In Art. 8 a des Abkommens hatte man dafür eine Frist von 60 Tagen angesetzt, die auch im wesentlichen eingehalten wurde. Als Nordvietnam die Repatriierung wegen angeblicher schwerer Zwischenfälle im Februar 1973 stoppte, wies Präsident Nixon den in Paris weilenden US-Außenminister Rogers an, ab sofort nicht mehr an der Internationalen Vietnamkonferenz teilzunehmen und die Wiederaufnahme der Verhandlungen davon abhängig zu machen, daß die Repatriierung ohne Verzug fortgesetzt würde, was auch sofort geschah². Bereits am 29. 3. 1973 war die Masse der amerikanischen Kriegsgefangenen in die Heimat zurückgekehrt. Wegen der letzten Repatriierungsstille legte man in dem Pariser Vierer-Communiqué vom 13.6.1973 eine letzte Frist von 30 Tagen fest³.

Spätere Vorwürfe der Vereinigten Staaten betreffen die Vermissten, nicht aber die Kriegsgefangenen. So warf Nixon am 25. 1. 1974 Nordvietnam vor, keine Auskünfte über die mehr als 1.200 vermißten US-Soldaten zu geben und keine Versuche zu unternehmen, die Überreste von über 1.100 bisher nicht geborgenen Gefallenen zu suchen⁴, wie das in Art. 8 b des Waffenstillstands-Abkommens vereinbart worden war. Man kann daraus schließen, daß die Repatriierung der US-Gefangenen ohne wesentliche Verzögerungen durchgeführt worden war.

Mit der Repatriierung endete eines der unerfreulichsten Kapitel in der Behandlung der Kriegsgefangenen. Schwere Verstöße gegen das III. Genfer Abkommen zum Schutz der Kriegsgefangenen vom 12. 8. 1949 sind allen am Vietnamkrieg Beteiligten auch von neutraler Seite zur Last gelegt worden. Sie haben die Öffentlichkeit weit über die Kriegsjahre hinaus erregt.

Das IKRK hatte schon früh auf die Einhaltung des Kriegsgefangenen-Abkommens gedrängt und die am Krieg beteiligten Parteien am 11. 6. 1965 schriftlich an die ihnen aus der Unterzeichnung und Ratifizierung des Abkommens erwachsenden Pflichten erinnert⁵. Zu diesem Zeitpunkt waren die anfangs innerstaatlichen Auseinandersetzungen unbestritten zu einem internationalen bewaffneten Konflikt geworden.

Die Vereinigten Staaten erklärten am 10. 8. 1965, Südvietnam einen Tag später, ihre Bereitschaft, die Genfer Abkommen in dem Konflikt mit Nordvietnam anzuwenden. Sie eröffneten auch dem IKRK die Möglichkeit, seine Schutz- und Kontrollaufgaben gemäß den Bestimmungen des Kriegsgefangenen-Abkommens wahrzunehmen⁶. Der Zentrale Suchdienst erhielt über die Delegation des IKRK die Namenslisten der Kriegsgefangenen, die auch an Nordvietnam weitergeleitet wurden. Die Tätigkeitsberichte des IKRK aus diesen Jahren zeigen, daß das Los der Kriegsgefangenen im Gewahrsam der südvietnamesischen und der US-Streitkräfte verbessert werden konnte.

Nordvietnam hat dagegen die Anwendung des Kriegsgefangenen-Abkommens auf die dort gefangenen gehaltenen Militärpersonen abgelehnt und an diesem Standpunkt bis zum Waffenstillstands-Abkommen festgehalten. In ihrem Antwortschreiben an das IKRK erklärte die Regierung Nordvietnams, die abgeschossenen amerikanischen Piloten seien Kriegsverbrecher, auf die das Abkommen keine Anwendung finde; sie würden wegen ihrer Piratenakte in Nordvietnam vor Gericht gestellt, was aber in keinem Fall tatsächlich erfolgte⁷. Nordvietnam berief sich dabei auf den bei der Ratifizierung zu Art. 85 gemachten Vorbehalt, wonach Nordvietnam die Schutzbestimmungen des Abkommens nicht auf Kriegsgefangene anwenden werde, die wegen Kriegsverbrechen verfolgt und verurteilt würden. Gleichartige Vorbehalte hatten auch die Sowjetunion und die anderen Ostblock-Staaten gemacht.

Es blieb - ohne jedes Gerichtsverfahren - bei dieser pauschalen Einstufung aller gefangenen US-Soldaten. Diese pauschale Diskriminierung, bei der Nordvietnam trotz breiter Kritik blieb, war auch die Begründung dafür, dem IKRK jede Tätigkeit zugunsten der Kriegsgefangenen zu verwehren, den Austausch von Namenslisten zu verweigern und zeitweise alle Post- und Hilfssendungen zu unterbinden. Aus den gleichen - letztlich rein ideologischen - Gründen wurde die Rückführung schwerverwundeter US-Soldaten nach laugem Zögern nicht nach den Regeln des Abkommens vollzogen; sie wurden nicht der US-Regierung, sondern ostentativen privaten amerikanischen Antikriegsorganisationen übergeben⁸.

Auch im Waffenstillstands-Abkommen vom 27. 1. 1973 konnten sich Nordvietnam und der Vietkong nicht dazu verstehen, daß das IKRK in bewährter Weise bei der Rückführung der gefangenen US-Soldaten eingeschaltet wurde. In Art. 9 billigten sie lediglich zu, daß sich die

Vertragspartner binnen 15 Tagen auf zwei oder mehrere nationale Rotkreuz-Gesellschaften einigten, die die Kriegsgefangenenlager besuchen und bis zur Rückführung zur Verbesserung der Lebensbedingungen beitragen sollten¹. Dieses Angebot war so halbherzig, daß das mit dieser Aufgabe betraute Kanadische Rote Kreuz bereits am 3. 3. 1973 seine Vertreter aus Nordvietnam zurückzog, weil es ihnen unmöglich gemacht wurde, ihre Funktionen wahrzunehmen².

Der Vietnamkrieg hat wie vorher der Koreakrieg gezeigt, welche un menschlichen Konsequenzen jede Ideologisierung

des Krieges hat. Man muß befürchten, daß das Schicksal der Kriegsgefangenen noch weit schlimmer gewesen wäre, wenn die kriegsführenden Parteien nicht mit den Bestimmungen der Genfer Abkommen und der an ihnen ausgerichteten öffentlichen Meinung in der ganzen Welt konfrontiert gewesen wären. Darum sollten die Vorstöße gegen das Kriegsgefangenenabkommen - vornehmlich durch Nordvietnam - kein Grund zur Resignation, sondern Anlaß dazu sein immer wieder auf das humanitäre Völkerrecht hinzuweisen und in aller Öffentlichkeit seine Beachtung einzufordern.

Georg Bock

Anmerkungen:

1 Wortlaut in: Europa-Archiv 1973, S. 112 ff.

2 Archiv der Gegenwart 1973, S. 17705.

3 Archiv der Gegenwart 1973, S. 17975.

4 Archiv der Gegenwart 1974, S. 18472.

5 P. Spinner, Das Kriegsgefangenenrecht im Korea-Konflikt, 1976, S. 302.

6 P. Spinner, a.a.O., S. 305.

7 Revue Internationale de la Croix-Rouge 1965, S. 527.

8 P. Spinner, a.a.O., S. 317.

9 Archiv der Gegenwart 1973, S. 17620.

10 Archiv der Gegenwart 1973, S. 17722.

Das militärische Ziel und das Unterscheidungsprinzip im Seekriegsrecht*

- Expertentagung über das in bewaffneten Konflikten zur See anwendbare humanitäre Völkerrecht -

Bochum

10.-14. November 1989

1. Einführung

Das im Seekrieg anwendbare Recht ist Gegenstand genauerer Untersuchungen seit Mitte der 80er Jahre. Nach der Aushandlung der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen und der UN-Waffenkonvention¹ schien es, daß sowohl der Land- als auch der Luftkrieg ihren Reiz verloren hatten und daß die Internationale Gemeinschaft entschlossen war, den verbleibenden wesentlichen Teil des Kriegsrechts, der in den o.g. Verhandlungen nicht auf den neuesten Stand gebracht worden war, zu behandeln: das Seekriegsrecht. Die Aufmerksamkeit war auf dieses Rechtsgebiet durch eine wissenschaftliche Diskussion über die Frage gelenkt worden: ob sich das Zusatzprotokoll I unbeabsichtigt auch auf das Seekriegsrecht ausgewirkt hat. *Elmar Rauch* beantwortete diese Frage in positiver Weise, *Henry Meyrowitz* dagegen verneinte sie.² Eine Reihe von Völkerrechtlern und Regierungsvertretern regte an und befürwortete weitere wissenschaftliche Untersuchungen auf diesem Gebiet.³ Nach einem vorbereitenden Round-table von Experten, der von den Universitäten von Pisa und Syracuse und dem Internationalen Institut für Humanitäres Recht in San Remo, Italien, organisiert worden war, wurde das erste Expertengespräch vom San Remo Institut und dem Spanischen Roten Kreuz 1988 durchgeführt. Auf dieser Tagung verabschiedete man einen Aktionsplan zur Förderung des Seekriegsrechts, auf den gewöhnlich als der "Aktionsplan von Madrid" Bezug genommen wird. Gemäß dem Aktionsplan sind in einer Reihe von Expertentreffen die verschiedenen Aspekte des Seekriegsrechts zu behandeln, um so eine Plattform zu schaffen für Untersuchungen und Empfehlungen hinsichtlich der Bestätigung und Fortentwicklung des Seekriegsrechts. Die Notwendigkeit für diese Schritte war durch den Falkland/Malvinas-Konflikt und den Krieg zwischen Iran und Irak nur allzu deutlich vor Augen geführt worden. Die rechtliche Analyse des tragischen Abstusses eines iranischen Airbus durch die U.S.S. Vincennes im Juli 1988 bestätigte die Notwendigkeit einer sorgfältigen Studie der komplizierten Regeln. Die Experten begannen, verständliche Regeln zu entwickeln, die von der Internationalen Gemeinschaft angenommen und die hinsichtlich der rechtlichen Auswirkungen des Gewalteinsatzes auf See Orientierungshilfen geben könnten.

2. Der Tagungsort

Das erste Treffen des Madrider Aktionsplans fand in Bochum vom 10. - 14. November 1989 statt. Das Treffen wurde organisiert vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum. Fördernde Institutionen waren das Deutsche Rote Kreuz in der Bundesrepublik Deutschland und das Internationale Institut für Humanitäres Recht. Die Experten erörterten das militärische Ziel und das Unterscheidungsprinzip im Seekriegsrecht. Die Wälder und die Hügel der Landschaft rund um die Ruhr und die Einrichtungen der Universität erwiesen sich als ausgezeichnete Rahmen für die Diskussionen der Experten.

3. Die Teilnehmer

Die mit der Organisation befaßten Institutionen hatten genau darauf geachtet, daß die Einladungen zwischen Wissenschaftlern, Regierungsbeamten und dem Militär verteilt wurden. Um die Qualität der Diskussionen zu verbessern, war man in früheren Treffen übereingekommen, die maximale Zahl der Experten auf 40 zu beschränken. In Anbetracht der beschränkten Zahl der Teilnehmer war ein ausgewogenes Verhältnis der beteiligten Disziplinen entscheidend für den Erfolg des Treffens. Unglücklicherweise hatte man den Eindruck, daß die Wissenschaftler wiederum überrepräsentiert waren.⁴ Dennoch ist der erreichte Stand der Diskussionen deutlich höher anzusiedeln als der des Treffens in Madrid. Es schien unvermeidlich, daß sich die Teilnehmer gezwungen fühlten, auch solche Rechtsbereiche zu erörtern, die, obwohl sie mit dem Thema der Tagung verbunden waren, nicht einen solchen substantiellen Einfluß auf die Diskussionen hätten haben sollen. Die Frage, ob die ausrichtenden Institutionen sich um eine Teilnahme derselben Experten bei jeder Sitzungsrunde bemühen sollten, ist fraglich: ein Teil der in Madrid diskutierten und verarbeiteten Themen tauchte in Bochum erneut auf, wertvolle Zeit mag dadurch verlorengegangen sein. Wie auch immer, angesichts der notwendigen Beschränkung der Teilnehmerzahl würde die Akzeptabilität der Ergebnisse zukünftiger Expertentagungen durch die Beteiligung einer größtmöglichen Zahl von Personen verbessert, die zu den Empfehlungen beitragen. Die Abwesenheit von bestimmten Ländern bei den Tagungen ist gegenwärtig ein weiteres Dilemma, dem sich die Organisatoren gegenübersehen.

4. Die Sitzungen

Die Grundlagen für die Diskussionen während des Round-table über das militärische Ziel und das Unterscheidungsprinzip waren durch einen ausgezeichneten Einführungsbericht von Commander *W. J. Fenrick* gelegt worden. Experten, die den Report zwei Monate vorher erhalten hatten, waren gebeten worden, schriftliche Kommentare zu präsentieren. In sechs Arbeitssitzungen, die der grundsätzlichen Behandlung des Themas, der Identifikation (technische Aspekte), den Schiffen ausgenommen vom Beschlagnahme und/oder

Zerstörung und den Bedingungen für den Verlust ihres Schutzes, den feindlichen Handelsschiffen (Frachtschiffe) unter welchen Umständen sie militärische Ziele sind und wann sie andernfalls angegriffen werden dürfen - und den Kriegslisten bzw. der Perfidie auf See gewidmet waren, betrachteten die Teilnehmer die verschiedenen Aspekte des Problems. Die Schlussatzung war der Formulierung von Schlussfolgerungen und Empfehlungen vorbehalten. Die folgenden Paragraphen beleuchten einige der diskutierten Themen. Dieser Bericht erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit.

5. Die Diskussion des Art. 51

Prof. Shearer, der Berichterstatter für die grundsätzliche Themenstellung, goß zu Beginn der Tugung durch seine Feststellung Öl ins Feuer, daß das moderne Kriegsrecht, insbesondere das moderne Seekriegsrecht, durch zwei Proportionalitätsregeln bestimmt werde. Nach seiner Meinung soll die Ausübung von Gewalt proportional sein, sowohl hinsichtlich Art. 51 der UN-Charta als auch im Hinblick auf die im I. Zusatzprotokoll kodifizierte Verhältnismäßigkeitsregel. Die letztere sei für den Seekrieg als Norm des Gewohnheitsrechts gültig. Seiner Ansicht nach hätte eine britische Fregatte im Falkland/Malvinas-Konflikt bei einem Zusammentreffen mit einem argentinischen Handelsschiff vor der japanischen Küste, kein Recht zur Unterbrechung der Fahrt des argentinischen Handelsschiffes gehabt, da eine solche Unterbrechung die UN-Charta verletzt hätte: eine solche Aktion hätte keine Ausübung des legitimen Selbstverteidigungsrechts sein können, da weder ein aktueller bewaffneter Angriff noch eine unmittelbare Bedrohung von diesem Schiff ausgegangen wäre. Die darauffolgende Debatte, die auch bereits in Madrid geführt worden war, teilte die Gruppe der Experten ungefähr in zwei Hälften. Die unterstützende Seite, z.B. Prof. C. Greenwood, Prof. R. Lagoni und andere, riefen zur Beachtung des fundamentalen Einflusses des modernen Gewaltverbots auf das Kriegsrecht auf. Andere, unter ihnen Prof. L. Green und Prof. F. Kalshoven, zogen es vor, die Handlungen der Kriegführenden nach dem im Kriegsrecht niedergelegten Standards zu beurteilen. Die Regierungsexperten waren auf beiden Seiten zu finden. Man hat den Eindruck, daß diese Frage nicht in abstracto gelöst werden kann: Es ist völkerrechtlich sehr gefährlich, den Falkland/Malvinas-Konflikt als einen Präzedenzfall anzusehen; da beide Nationen Zurückhaltung in ihren Aktionen zeigten; ob diese Zurückhaltung politisch oder juristisch motiviert war, ist eine schwierige Frage.

Die Teilnehmer empfanden es als vorteilhaft, eine Liste von zulässigen militärischen Zielen und gegen Angriffe geschützten Objekten zu entwerfen. Die Diskussion zeigte jedoch, daß eine Bestätigung der grundsätzlichen Prinzipien des Kriegsrechts unvermeidlich ist: Auflistungen können niemals erschöpfend sein, und den Kommandanten auf See sollten diejenigen Instrumente an die Hand gegeben werden, die ihnen die Beurteilung einer unvorhersehbaren Situation erlauben! Eine Arbeitsgruppe wird damit beginnen, die

gewohnheitsrechtlichen Prinzipien für diesen speziellen Bereich zu identifizieren.

6. Die technischen Aspekte

Im großen und ganzen war die technische Diskussion sehr aufschlußreich. Für die meisten Teilnehmer wurde deutlich, daß im Idealfall verlässliche Informationen automatisch Verstöße gegen das Kriegsrecht verhindern. Die technischen Entwicklungen werden üblicherweise jedoch als einer der Gründe für die Nichtbefolgung der Regeln zitiert. Unglücklicherweise geschehen in einer Umgebung wie der auf See, genauso wie im Landkrieg, Fehler aus einer Vielzahl von Gründen: Es ist das Ausmaß der Schäden, das den Eindruck erweckt, daß Kombattanten durch die Ereignisse überrascht würden. Die Identifikation stellt ein ernstes Problem dar, wie von Herrn Klein festgestellt wurde, zumindest angesichts der Gefahr, eigene Streitkräfte anzugreifen. Die Bandbreite der technischen und visuellen Mittel der Identifikation insbesondere von Hospitalschiffen und die Möglichkeit ihres perfiden Einsatzes wurden von Herrn G. Caudey ausführlich behandelt.

7. Das rechtmäßige militärische Ziel

Das Treffen war relativ schnell in der Zusammenstellung derjenigen Schiffe, die gegen Angriffe geschützt sind. Der Bericht von Captain J. Langdon wurde ohne weiteres angenommen. Die praktischste Anmerkung kam von Prof. Vukas: Er schlug ein Schutzregime für an See- und Umweltschutzaktionen beteiligte Schiffe vor. Wenn die Verpflichtung des I. Zusatzprotokolls, Kollateralschäden bei der Umwelt zu vermeiden, überhaupt einen Effekt haben soll, müssen Personal und Material derjenigen Einheiten, die z.B. auslaufendes Öl bekämpfen, in derselben Weise geschützt werden wie Rettungsbote der küstennahen Schifffahrt oder die Ausrüstung des Zivilschutzes.

Es erwies sich als weitaus schwieriger festzustellen, in welchen Fällen Handelsschiffe, seien sie feindliche oder neutrale, Angriffen unterliegen. Das geltende Recht macht es überdeutlich klar, daß neutralitätswidrige Dienste zum Aufbringen des Schiffes führen sollten. Die Politik der Versenkung ohne vorherige Warnung wäre nicht zu akzeptieren: der Einsatz dieser Politik im Zweiten Weltkrieg hätte gemäß der damals existierenden Regeln verurteilt werden müssen. Einige Teilnehmer, unter ihnen Prof. W. Ronzitti und Dr. O. Bring, traten für eine Fortführung des Prima-facie-Schutzes der neutralen Schifffahrt ein. Ersterer verweist die Teilnehmer auf die Tatsache, daß im Iran/Irak-Krieg auslaufende Handelsschiffe angegriffen worden waren, obwohl man im Falle der Handelsschifffahrt für die Aufbringung und/oder Zerstörung nur dann eintreten kann, wenn ein Schiff Kommande an Bord hat. Prof. Kalshoven fragte zu Recht, ob es einen Unterschied zwischen Handelsschiffen unter gegnerischer oder neutraler Flagge geben sollte: da beide als zivile Objekte angesehen werden müßten, spräche das Gewohnheitsrecht ohnehin für eine

Vermutung ihrer friedlichen Durchfahrt. Der Unterzeichnende unterstützte diese Ansicht. Das Verhalten von Kombattanten auf See wird durch ein Bündel von Annahmen bestimmt:

- Kombattanten werden immer defensive Maßnahmen gegen eine (wahrgenommene) Bedrohung ergreifen;
- der Auftrag der Kombattanten wird ihr Verhalten gegenüber der Handelsschiffahrt bestimmen, sei es feindliche oder neutrale Handelsschiffahrt; wenn die operationellen Kapazitäten zur Durchführung von Durchsuchungen existieren, die nachfolgende Aufbringung ausgeführt werden kann und die Fracht lohnend ist, wird der Kombattant an den alten Standards festhalten; er wird Kontrolle auf See ausüben; wenn auf der anderen Seite solche operationellen Kapazitäten nicht existieren, wird der Kombattant nach der Möglichkeit der Verhinderung der Seemützung durch den Gegner streben, der Verhinderung der militärischen oder ökonomischen Nutzung der Waren für den Feind.

Prof. K. Ipsen wies die Teilnehmer darauf hin, daß die bloße Definition des militärischen Objekts im Seekrieg nicht das Verhältnis zwischen Kriegführenden und Neutralen zur See bestimmen könne. Die Definition des I. Zusatzprotokolls sei nicht bindend für Neutrale eines Konfliktes; eine Analogie zwischen Neutralen in einem Kriegführenden Staat und der Kriegführung auf der Hohen See sollte nicht so ohne weiteres gezogen werden. Die Teilnehmer sahen das Problem, aber zugleich fühlten sie, daß man es irgendwie umgehen sollte.

Dr. D. Fleck schlug eine Definition der neutralitätswidrigen Dienste sowie einen Verhaltenskodex für die neutrale Schiffahrt und die Kriegführenden vor. Neutrale Schiffe sollen folgende Akte unterlassen:

- Kriessakte;
- Akte als de-facto-Hilfskreuzer; Eingliederung in Unternehmungen zur Kriegführung des Feindes oder Mitwirkung an nachrichtendienstlichen Aktivitäten;
- sonstige Einbeziehung in die Unternehmungen zur Kriegführung;
- Einbeziehung in Unternehmungen zur Erhaltung der Fähigkeit zur Kriegführung;
- Geleitschutz durch Schiffe oder Flugzeuge des Feindes.

Zu diesem Zeitpunkt ging Dr. Fleck nicht näher auf die Konsequenzen für die neutrale Handelsschiffahrt bei Verletzung des Verhaltenskodex ein. Kriegführende wären zu den folgenden Handlungen berechtigt:

- die Einrichtung von zonenförmigen Beschränkungen;
- die Durchsuchung von Handelsschiffen;
- das Aufbringen von Handelsschiffen;
- der Angriff auf Handelsschiffe mit oder ohne vorhergehende Warnung, wenn diese Schiffe in die Unternehmungen zur Kriegführung des Feindes einbezogen waren.

Die Teilnehmer erkannten, daß es unvermeidbar war, die feindliche Handelsschiffahrt als Kategorie potentieller rechtmäßiger militärischer Ziele anzusehen. Einige von ihnen hoben hervor, daß die einzig rechtmäßige Aktion gegen solche Schiffe das Aufbringen sei. Ein Teil der Experten stellte die Richtigkeit eines solchen Ansatzes in Frage; sie zogen es vor, realistischer zu sein und die Zerstörung von Schiff und Ladung als einen der möglichen Handlungsverläufe anzusehen, vorausgesetzt, daß das Schiff als militärisches Ziel gelten kann.

Die Experten zogen es vor, die Vermutung für die Unverletzlichkeit der neutralen Handelsschiffahrt beizubehalten. Die Diskussion konzentrierte sich auf diejenigen Umstände, unter denen die neutrale Handelsschiffahrt angegriffen werden könnte: Der Vorschlag von Commander Fenrick, daß die feindliche Handelsschiffahrt, die zu Unternehmungen zur Kriegführung beiträgt, angegriffen werden kann, fand keine allgemeine Zustimmung. Diese Feststellung wurde als zu allgemein angesehen. Herr Godet hob hervor, daß die Bedeutung des Begriffes "Assistance hostile" im französischen Originaltext der Londoner Deklaration von 1909 eine aktive Rolle der betroffenen Schiffe verlangt. Das Expertentreffen einigte sich letztendlich in Analogie zu dem im I. Zusatzprotokoll verwendeten Begriffen auf die Feststellung "wirksamer Beitrag zu militärischen Handlungen".

8. Schlussfolgerungen

Das Expertentreffen hatte mit dem Ziel begonnen, eine allgemeine Definition des militärischen Objekts und des Unterscheidungsprinzips für den Seekrieg zu entwerfen. Ein Arbeitsausschuß unter der Leitung von Frau Dojwald-Beck hatte während der letzten Tage einen Entwurf möglicher Schlussfolgerungen für das Treffen vorbereitet. Der Entwurf wurde in der Schlußsitzung umfassend kommentiert. Er ist unglücklicherweise zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichtes noch nicht verfügbar. Die Schlussfolgerungen versuchen, die grundlegenden Regeln im Hinblick auf das Unterscheidungsprinzip neu zu formulieren. Tatsächlich behalten die grundsätzlichen Regeln in bemerkenswerter Weise eine ähnliche Terminologie bei wie die im I. Zusatzprotokoll benutzte. Während die Sitzung in Madrid sich nicht auf eine Feststellung derjenigen Regeln des Gewohnheitsrechts einigen konnte, die im Protokoll kodifiziert wurden, schien es, daß die Experten in Bochum sich darüber einig waren, daß diese Regeln einen adäquaten Ausgangspunkt bilden. Die Schlussfolgerungen identifizieren dann die Klassen der geschützten feindlichen Schiffe, die Bedingungen für ihren Schutz und für den Verlust des Status. Weiterhin kommentieren die Schlussfolgerungen die Stellung von geschützten feindlichen Flugzeugen, Handelsschiffen von Nichtkriegführenden, feindlichen Handelsschiffen sowie feindlichen Kriegsschiffen und Flugzeugen.² Es wurde von allen Experten vorausgesetzt, daß die Schlussfolgerungen des Bochumer Treffens jederzeit in Anbetracht von Ergebnissen nachfolgender Expertengespräche geändert werden können.

Insbesondere das Thema des nächsten Treffens "Mittel und Methoden der Kriegführung unter Einbeziehung der Praxis der Ausschließzonen" mag sich auf die vorliegenden Ergebnisse auswirken. Der Autor dieses Beitrages glaubt, daß die Unterscheidung zwischen neutralen und feindlichen Schiffen zwangsläufig in jedem modernen Seekriegsrecht verschwinden muß. Militärische Kommandanten auf See werden einfach keine Gelegenheit haben, umfassende Dokumente durchzusehen, wenn sie schwierigen operativen Bedingungen gegenüberstehen. Das Seekriegsrecht wird deshalb den größten Nutzen von den einfachen Verfahren zur Entscheidungsfindung haben.

Die nächsten Sitzungen des Round-table mögen teils auf den idealen Rahmen sein, in dem die Diskussionen geführt wurden. Dr. H. Fischer und Dr. W. von Heinegg haben zusammen mit den freundlichen und professionellen Mitarbeitern des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht einen Präzedenzfall geschaffen, der nur schwer wieder zu erreichen sein wird.

G. J. F. van Heegsma

Anmerkungen:

* Die vom Autor dargelegten Meinungen spiegeln nicht notwendigerweise die Position des niederländischen Vernetzungsinstituts wider. Übersetzung des englischen Originalwortlauts von *Hans Fischer*.

1 Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen, Genf 8. Juni 1977; Übereinkommen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedlos wirken können, Genf 10. Oktober 1980.

2 E. Rauch, *The Protocol Additional to the Geneva Conventions for the Protection of Victims of International Armed Conflicts and the United Nations Convention on the Law of the Sea: Repercussions on the Law of Naval Warfare*, Bonn 1983, S. 69 ff.; H. Meyrowitz, *Le protocole additionnel I de Genève de 1949 et le droit de la guerre maritime*, *Revue Générale de Droit Public*, 1985 Nr. 2.

3 S. I.B.: "Further Work in the Law of Naval and Land Warfare", Manuskript vorgelegt von der schwedischen und der schweizerischen Regierung auf der XXV. Internationalen Rotkreuz-Konferenz, Genf 1986.

4 Die Einteilung war folgendermaßen: Wissenschaftler: 18, Regierungsbeamte: 6, Militärangehörige: 7, Rotkreuz-Angehörige: 3.

5 Die Aufzählung basiert auf einer unveröffentlichten Version der Schlüsselfolgerungen und mögen daher noch verändert werden.

14th Round Table (Fortsetzung) - Red Cross and Red Crescent Symposium -

San Remo (Italien)
15. - 16. September 1989

Generalthema des traditionellen Rotkreuz- und Rothalbmund-Symposiums in San Remo war im September 1989 die Rolle von nationalen Rotkreuz- oder Rothalbmundgesellschaften in nicht internationalen bewaffneten Konflikten. Die Berichtersteller zu den Einzelthemen kamen von den Rotkreuzgesellschaften der Philippinen, Ugandas, Kolumbiens, Schwedens, Mosambiks und der Niederlande. Lourdes Masing, Leiterin der Katastrophenhilfe des Philippinischen Roten Kreuzes, erinnerte daran, daß ihre nationale Gesellschaft seit Ende der 60er Jahre ständig in internen Konflikten tätig sein müsse. Dabei habe sich eine entwickelte Rotkreuz-Verwaltungsstruktur, die sich über das ganze Land erstreckt, als lebensnotwendig erwiesen. Als Hilfsgesellschaft der staatlichen Behörden habe das Rote Kreuz unparteilich Medikamente und Blutkonserven zur Verfügung gestellt, es habe, wann immer erforderlich, ausgebildetes medizinisches Personal angeboten und habe auf den Dörfern Basisgesundheitsdienste eingerichtet. Es sei der nationalen Gesellschaft gelungen, die Bevölkerung mit der Schutzfunktion des Rotkreuz-Zeichens vertraut zu machen. Durch seine Aktivitäten habe das Philippinische Rote Kreuz die Grundsätze der Neutralität und der Unabhängigkeit mit Leben erfüllen können.

Vor dem Hintergrund der massiven Konflikte, die Uganda zwischen 1979 und 1986 durchlitten hat, berichtete Peter Oryema, Generalsekretär des Ugandischen Roten Kreuzes, über die qualvollen und zum Teil tragischen Erfahrungen seiner erst 1964 gegründeten Rotkreuz-Gesellschaft. Er berichtete über die schier unüberwindlichen Schwierigkeiten, den kämpfenden Parteien die Bedeutung der Grundsätze **Neutralität** und **Unabhängigkeit** zu vermitteln. Wenn das Rote Kreuz entsprechend seinem Auftrag Menschen in Lagern auf Regierungsgebieten versorgte, war diese Tätigkeit den Behörden schon deshalb verdächtig, weil sie Zivilpersonen zugute kam, die aus dem Rebellenterritorium kamen. Gleichzeitig bemängelten die Rebellen, daß die Rotkreuz-Gesellschaft auf ihrer Seite keine vergleichbaren Dienste leistete. Die Behörden erwarteten wie selbstverständlich, daß die Rotkreuz-Gesellschaft als verlängerter Arm der Behörde auftrete. Es sei viel Druck ausgeübt worden, um die Rotkreuz-Gesellschaft dazu zu bringen, Aktivitäten zu übernehmen, die mit den Grundsätzen der Neutralität und Unabhängigkeit nicht zu vereinbaren waren. Die Weigerung, solche Aktivitäten zu übernehmen, habe das Rote Kreuz dem Verdacht ausgesetzt, es wolle auf diese Weise die Autorität der Regierung untergraben. Das Festhalten an den

Grundsätzen, der Aufbau von Suchdienstaktivitäten und die Verbreitungsarbeit hätten dem Ugandischen Roten Kreuz letztlich doch zu hohem Ansehen bei der gesamten Bevölkerung verholfen.

Janet Mondlane, die beeindruckende Generalsekretärin des Roten Kreuzes von Mosambik, stellte in ihrem sehr nüchternen und doch aufrüttelnden Bericht die mühselige Arbeit einer armen Rotkreuz-Gesellschaft in einem armen, vom Bürgerkrieg verwüsteten Land dar und beleuchtete die Wirkung von IKRK, Liga und reichen nationalen Gesellschaften in einer solchen Umgebung. Sie ermahnte das IKRK, nicht die gesamte humanitäre Arbeit selbst erledigen zu wollen, sondern die nationalen Gesellschaften einzubeziehen, ihre Wesensart und ihre Kultur zu achten. Das IKRK werde eines Tages das Land verlassen, während die nationale Gesellschaft bleiben werde. Die Grundsätze des Roten Kreuzes könnten nur in dem Maße Bestand haben, wie IKRK und nationale Gesellschaft gut zusammenarbeiteten.

An die Liga gerichtet forderte *Janet Mondlane* langfristiges finanzielles Engagement von dazu fähigen Gebergesellschaften. Gleichzeitig müßten die armen Gesellschaften dabei unterstützt werden, sich selbst die Mittel für ihre Existenz zu erschließen. Wenn eine Rotkreuz-Gesellschaft in der Dritten Welt die erste Hürde überwinden habe und über qualifiziertes Personal verfüge, seien von außen nur noch kurze technische Hilfseinsätze erforderlich, nicht aber die langjährige Anwesenheit von teuren technischen Delegationen.

Zum Thema **Internationale Aktivitäten der Rotkreuz-Bewegung** sprach auch *Peter Tjittes*, Leiter der internationalen Abteilung des Niederländischen Roten Kreuzes. Er wies zunächst darauf hin, daß viele nationale Gesellschaften ihren Schwerpunkt auf ständige Aktivitäten in Friedenszeiten verlegt hätten. Dagegen habe das IKRK einen Großteil der Aktivitäten in Konfliktsituationen übernommen. Die Gebergesellschaften spielten deshalb heute weder in internationalen noch in nicht-internationalen Konflikten eine unabhängige Rolle. Sie seien zu Geld- und Personallieferanten für das IKRK geworden, obwohl ihnen das Rotkreuz-Recht wenigstens in bestimmten Situationen eine sehr viel aktivere Rolle zuschreibe. Wenn man davon ausgehe, daß die heutigen Konflikte fast ausschließlich nicht-internationaler Natur seien, daß die Grundlage für humanitäre Einsätze ziemlich schwach sei und daß die Verhandlungen des IKRK oft schwierig und langwierig seien, könne man sich eine aktivere Rolle der nationalen Gesellschaften im Interesse der Opfer sehr gut vorstellen. Auf der Grundlage dieser Analyse forderte *Tjittes*, die Hilfe für die Opfer in bewaffneten Konflikten müsse wieder zu einer Aufgabe der Bewegung als Ganzes werden. Die Möglichkeiten innerhalb der Bewegung könnten dann viel besser ausgenutzt werden, auch wenn die koordinierende Rolle des IKRK nicht angetastet werde. Seinen kritischen Beitrag beendete *Tjittes* mit der Forderung, IKRK, Liga und erfahrene Rotkreuz-Gesellschaften sollten auch in Konfliktgebieten eine Arbeitsteilung anstreben.

In zwei Arbeitsgruppen wurden auf der Grundlage der Einführungsreferate folgende Themen vertieft:

Medizinische und andere Hilfsaktivitäten

Berichte mehrerer nationaler Gesellschaften zeigten, daß der Status einer Hilfgesellschaft für die Regierung nicht notwendigerweise zu einem Vertrauensverlust bei oppositionellen bewaffneten Kräften führen muß. Das Ansehen einer nationalen Gesellschaft und vor allem ihre Verbreitungsarbeit können wesentlich dazu beitragen, das Vertrauen der oppositionellen Kräfte zu erhalten.

Bei aller Berechtigung, auf beiden Seiten des Konflikts tätig zu werden, mußte doch nüchtern festgestellt werden, daß in der Realität nationale Gesellschaften in vier von fünf Fällen sehr große Schwierigkeiten haben, sich in einem internen bewaffneten Konflikt auf beiden Seiten zu engagieren. Andererseits wurde berichtet, daß - je nach Situation - eine nationale Gesellschaft sehr wohl Zugang zu den oppositionellen Streitkräften haben und ihr Vertrauen genießen könne. Obwohl Regierungen geneigt seien, solche nationalen Gesellschaften als parteiisch anzusehen, seien nationale Gesellschaften in einigen Fällen, wie z.B. in Mosambik, für die Regierung immer noch akzeptabler als ausländische Organisationen wie das IKRK oder die nationale Rotkreuz-Gesellschaft eines anderen Landes.

Internationale Aktivitäten der Rotkreuz- und Halbmond-Bewegung

Viele Teilnehmer wiesen darauf hin, daß im Laufe des Jahrhunderts eine Verschiebung von den nationalen Gesellschaften hin zum IKRK stattgefunden habe. Meistens seien es weder politische noch rechtliche Beschränkungen, die eine nationale Gesellschaft daran hindern, in einem internen bewaffneten Konflikt tätig zu sein als vielmehr der Mangel an Material und finanziellen Mitteln. Dieser Mangel könne häufig nur durch ausländische Hilfe, d. h. durch Hilfe des IKRK oder anderer nationaler Gesellschaften beseitigt werden. Es wurde dafür plädiert, die Liga möge in ihren Entwicklungsprogrammen die Vorbereitung einer nationalen Gesellschaft auf ihren Einsatz im internationalen bewaffneten Konflikt stärker betonen.

Allgemein wurden die Notwendigkeit und der Wunsch festgestellt, die Rolle der nationalen Gesellschaft in internen bewaffneten Konflikten zu erweitern. Wenn auch die bedeutende und besondere Rolle des IKRK anerkannt wurde, so wurde doch auch betont, daß gerade auch in internen Konflikten die Internationale Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond in ihrer Gesamtheit, und damit jedes ihrer Bestandteile, eine bedeutende Rolle zu spielen habe, die in künftigen Diskussionen noch weiter geklärt werden müsse.

Die Bestandteile der Bewegung als Vermittler zwischen Konfliktparteien

Es wurde allgemein anerkannt, daß nationale Rotkreuz-Gesellschaften für Konfliktgebiete, die nicht länger von der Regierung beherrscht werden, das Recht hätten, Hilfeleistungen für die Opfer zu initiieren. Das Vertrauen aller zu gewinnen, sei ein Prozeß, für den man viel Zeit brauche. In einem bewaffneten Konflikt könne dies am ehesten einer nationalen Gesellschaft gelingen, die bereits in Friedenszeiten ihre Rolle klar gemacht und ihre Unparteilichkeit bewiesen hat. Die nationalen Gesellschaften seien deshalb aufgerufen, die Verbreitung des humanitären Völkerrechts und der Rotkreuz-Grundsätze möglichst intensiv zu treiben und die Gewinnung und Ausbildung von ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitarbeitern zu intensivieren.

Maßnahmen nationaler Gesellschaften bei Verletzungen grundlegender Regeln des humanitären Völkerrechts

Obwohl es erste und vornehmste Pflicht der Bewegung ist, den Konfliktopfern so konkret wie möglich zu helfen, bedeutet dies doch nicht, daß das Rote Kreuz um jeden Preis schweigen muß, wenn es mit Verletzungen humanitärer Regeln konfrontiert wird. Nationale Gesellschaften oder auch das IKRK könnten Schritte unternehmen, möglicherweise sogar durch öffentliche Erklärungen, solche Verletzungen des Völkerrechts zu verurteilen. Der Grundsatz der Neutralität sei ein Instrument im Dienste des Grundsatzes der Menschlichkeit. Er schließe öffentliche Aktionen nicht aus, fordere aber, daß solche Aktionen immer der Verbesserung des Schutzes der Menschen dienen müßten, die dem Roten Kreuz als Opfer bewaffneter Konflikte besonders angelegen sein müssen.

Wenn auch die Diskussionen in San Remo keine wesentlichen Neuerungen gebracht haben, so hat die Veranstaltung doch einen unschätzbaren Wert als Forum zur Meinungsbildung, zum Meinungsaustausch und zum Spekulieren über mögliche künftige Entwicklungen.

Thomas Klemp

Verbreitung der Kenntnis der Genfer Konventionen

- Tagung für Rechtsreferendare -

Bad Waldliesborn
6.-7. Dezember 1989

Allgemeines

Am 6. und 7. Dezember 1989 wurde die - seit 1976 jährlich stattfindende - Tagung für Rechtsreferendare zur Verbreitung der Kenntnis der Genfer Konventionen in Bad Waldliesborn durchgeführt. Wie auch in den letzten Jahren nahmen an dieser - vom DRK-Landesverband Westfalen-Lippe veranstalteten - Tagung neben völkerrechtlich interessierten Referendaren auch eine Anzahl Offiziere der Bundeswehr teil. Ziel und Zweck dieser zweitägigen Zusammenkunft war, den Teilnehmern einen Einblick in das humanitäre Völkerrecht generell und in die Genfer Konventionen und Zusatzprotokolle speziell zu geben.

Rechtsgrundlage für die Verbreitung des Genfer Rechts

Durch die Ratifikation der vier Genfer Abkommen von 1949 haben sich die Vertragsstaaten - so u. a. auch die Bundesrepublik Deutschland - verpflichtet, die Verbreitung der Kenntnis des Genfer Rechts durchzuführen. Diese Verpflichtung ergibt sich dabei im einzelnen aus den Artikeln 47 I. GA; 48 II. GA; 127 III. GA; 144 IV. GA. Darüber hinaus kommt diese Verpflichtung aber auch in den Art. 83 ZP I und 19 ZP II zum Ausdruck. Hier heißt es fast übereinstimmend:

"Die Hohen Vertragsparteien verpflichten sich, in Friedens- und Kriegszeiten den Wortlaut des vorliegenden Abkommens in ihren Ländern im weitestmöglichen Ausmaß zu verbreiten und insbesondere sein Studium in die militärischen und, wenn möglich, zivilen Ausbildungsprogramme aufzunehmen, so daß die Gesamtheit der Bevölkerung, insbesondere die Streitkräfte, das Sanitätspersonal und ..., seine Grundsätze kennen lernen kann."

Ebenfalls obliegt es der satzungsgemäßen Verpflichtung des Deutschen Roten Kreuzes, die zivilen und anderen Behörden und Institutionen bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe zu unterstützen.

Verlauf der Tagung

In seinen Begrüßungsworten ging der Landesjustizrat Edgar Neutzer - nachdem er die Teilnehmer und Referenten

begrüßt und die Tagesordnung vorgestellt hatte - auf die Rolle und Bedeutung des humanitären Völkerrechts und die Aufgaben des Roten Kreuzes ein. Besonders hob er in diesem Zusammenhang den zentralen Grundsatz des Roten Kreuzes, nämlich die Pflicht zur Hilfeleistung, hervor. Diese Pflicht zur Hilfeleistung ist dabei als ein Grundrecht jeder schutzbedürftigen Person anzusehen. Sie ist neutral, unteilbar und unabhängig von der Ursache der Not. In diesem Sinne habe sich das Rote Kreuz - so *Neutze* - auch niemals beirren lassen, seinen humanitären Aufgaben nachzukommen.

Als erster Referent der Tagung führte *Ulrich Hagert*, Leiter der Landesschule des Roten Kreuzes in Münster, die Teilnehmer in die Genfer Abkommen ein. Nach einer historischen Betrachtung des humanitären Völkerrechts von den noch barbarischen Kriegssitten der Römer hin zur heutigen Sichtweise des Kriegs, ging *Ulrich Hagert* besonders auf die Entwicklung des Genfer Rechts ein. Anhand des vierten Genfer Abkommens zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten erläuterte der Referent die Grundzüge und allgemeinen Bestimmungen aller Genfer Abkommen. So finden sich in allen vier Abkommen z.B. Bestimmungen über die Anwendung der Abkommen, der Unverzichtbarkeit von Rechten und die Tätigkeit der Schutzmächte wieder. Eine zentrale Bedeutung in den Genfer Abkommen hätten aber - so der Referent - die geschützten Personen und Sachen, denn nur diese kommen in den Genuß des Schutzes der Abkommen. Bevor *Ulrich Hagert* abschließend die sieben Grundregeln des im bewaffneten Konflikt anwendbaren humanitären Völkerrechts darstellte, hob er noch die Rolle des IKRK als Wächter des humanitären Völkerrechts und Gesprächspartner in einem bewaffneten Konflikt hervor und wies auf die Bedeutung des Schutzzeichens hin.

In dem anschließenden Vortrag von *Horst Seibt*, Städt. Rechtsdirektor a. D., über die Zusatzprotokolle I und II aus dem Jahre 1977 wurde deutlich, daß eine Anpassung der Genfer Abkommen an die neuen Gegebenheiten und Situationen nach 1949, so z.B. durch den Korea- und Vietnam-Krieg, unerläßlich war. Durch die Zusatzprotokolle wurde das humanitäre Völkerrecht nicht nur weiterentwickelt, sondern bestehendes Völkergewohnheitsrecht festgeschrieben und bereits bestehendes Recht neu bestätigt. Ein besonderes Anliegen des Referenten bestand darin, den Teilnehmern die Schwierigkeiten der Durchsetzung des Völkerrechts anhand der Feststellung der Tatsachen zu vermitteln. Die Tatsachenfeststellung - so *Horst Seibt* - sei das erste, was in einem bewaffneten Konflikt auf der Strecke bleibe. Diese Problematik sei auch um so bedeutender, als die Vertragsstaaten in Ermangelung eines Gerichtshofes die Verpflichtung haben, Kriegsverbrechen bzw. schwere Abkommensverletzungen nach nationalem Recht abzuurteilen.

Letzlich wiederholte der Referent die Forderung des IKRK und des DRK an die Bundesregierung, dafür Sorge zu tragen, daß auch die Zusatzprotokolle baldigst ratifiziert werden,

denn es bestünde - so *Horst Seibt* - kein vernünftiger Grund, die Zusatzprotokolle nicht zu ratifizieren.

Das folgende Referat von Oberregierungsrat *Burkhard Wilerding* vom Zentrum Innere Führung beschäftigte sich mit der Stellung und Behandlung des humanitären Völkerrechts in der Bundeswehr. Nachdem der Referent die in den §§ 11 Abs. 4 und 33 Soldatengesetz dargelegte Pflicht zur Umsetzung der Kenntnisverbreitung des Genfer Rechts und die Rolle der Rechtspflege bei der Bundeswehr beschrieben hatte, erläuterte er die momentanen Bemühungen des Verteidigungsministeriums auf diesem Gebiet. So werden im Augenblick in einer Neubearbeitung der Dienstvorschriften der Bundeswehr (ZDV 15/1-5) die Grundsätze des Genfer Rechts (inklusive der Zusatzprotokolle) und des Haager Rechts eingearbeitet und umgesetzt. Einer ausführlichen Betrachtung diene dabei die ZDV 15/2 "Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Handbuch", die sich bereits im Mitzeichnungsgang des Ministeriums befindet.

In zwölf Kapiteln und über 1.200 Seiten wird über geschichtliche Entwicklung und Rechtsgrundlagen, den Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts bis zur Sicherung der Beachtung des humanitären Völkerrechts alles behandelt, wobei das ebenfalls dort geregelte Seekriegsrecht wohl ausgeklammert werden soll. Abschließend ging der Referent noch auf Probleme einzelner Bestimmungen des I. Zusatzprotokolls ein, so z.B. die Bewertung von Hochgeschwindigkeitsmunition im Rahmen des Art. 35 Abs. 2 ZP I.

Einem speziellen Gebiet des I. Zusatzprotokolls, nämlich der Ansiedlung militärischer Anlagen in der Nähe dicht bevölkerter Gebiete, widmete *Dr. Wolff H. von Heinegg*, Akad. Rat am IFHV der Ruhr-Universität Bochum, seinen Vortrag. Anhand eines tatsächlichen Falles in Nordrhein-Westfalen, der Stationierung des Patriot-Systems in Oer-Erkenschwick, wurde die Rechtslage, wie sie sich für die Bundesrepublik darstellt, geprüft. Aus falldidaktischen Gründen wurde unterstellt, daß die Bundesrepublik Deutschland das I. Zusatzprotokoll ratifiziert hat, denn allein die Tatsache, daß bereits 91 Staaten dieses Protokoll umgesetzt haben, reiche - so *Dr. v. Heinegg* - nicht aus, eine völkergewohnheitsrechtliche Verpflichtung festzustellen. Daran anschließend wurde die Vorschrift des Art. 58 b ZP I - auf den Fall bezogen - nach den allgemeinen Auslegungsregeln des Art. 31 WVK nach Wortlaut und Systematik untersucht. Dabei wurden Fragen erörtert, insoweit Art. 58 b u. a. auch eine Rechtswirkung in Friedenszeiten hat. Bei Anwendung der Auslegungsregeln konnte diese Frage aber nur verneint werden.

Da die praktische Anwendung durch die hohe Bevölkerungs- und Besiedlungsdichte der Bundesrepublik erhebliche, fast unüberwindliche Schwierigkeiten bereitet, dies auch von den Teilnehmern erkannt wurde, entfachte sich eine lebhafteste Diskussion im Anschluß an diesen Vortrag.

Aber auch die Haltung der Bundesrepublik zur Ratifikation der Zusatzprotokolle und deren Bedenken gaben Anlaß zur Abschlußdiskussion am ersten Tag.

Bevor im Anschluß daran Herr *Neutzer* die Sitzung beendete, stellte *Horst Seibt* den Teilnehmern Literatur und Arbeitsmaterial für den Unterricht mit den Genfer Abkommen vor und teilte die Arbeitsgruppen für den folgenden Tag ein. Die insgesamt sieben - aus Juristen und Offizieren der Bundeswehr - gebildeten Gruppen sollten am zweiten Tag anhand eines konkreten Sachverhalts gemeinsam eine Lösung von Konfliktsituationen mit Hilfe der Genfer Abkommen und Zusatzprotokolle erarbeiten und anschließend im Plenum vortragen und diskutieren. Die dort gewonnenen Ergebnisse wurden von *Horst Seibt* ausgewertet und zusammengefaßt.

Den Abschlußvortrag der diesjährigen Tagung des DRK-Landesverbandes Westfalen-Lippe hielt Frau *Heike Spieker*, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am IFHV der Ruhr-Universität Bochum, zum Thema Waffen- und Waffenanwendungsverbote im humanitären Völkerrecht. In diesem Zusammenhang hob die Referentin besonders die Einteilung zwischen Waffenverboten auf der einen Seite und Waffenanwendungs- bzw. Einsatzverboten auf der anderen Seite deutlich hervor und erläuterte dies anhand bestehender völkerrechtlicher Verträge. Als Beispiele absoluter Waffenverbote sind hierbei die B-Waffenkonvention und der bilaterale INF-Vertrag zwischen den USA und der

Sowjetunion zu nennen. Darüber hinaus seien aber noch andere "Verbotsarten" bedeutend, so z.B. die Waffenbegrenzungsverträge SALT I und II als numerische Waffenverbote und die Einrichtung von (atom)waffenfreien Zonen. Die in diesem Rahmen zwischen den Staaten geschaffenen humanitären Regelungen hätten - so die Referentin - letztlich nicht nur gegenseitiges Vertrauen geschaffen, sondern auch den Weltfrieden sicherer gemacht.

Abschlußbemerkung

Nicht nur die hervorragende Organisation durch die Kurverwaltung von Bad Waldliesborn und des DRK-Landesverbandes Westfalen-Lippe, sondern auch die angenehme Atmosphäre unter den Teilnehmern haben diese Tagung zu einem Erfolg geführt. Die Vorträge, die sowohl den völkerrechtskundigen wie interessierten Juristen und Offizier gleichermaßen ansprachen, die Diskussionen im großen und kleinen Rahmen und das Anschauungsmaterial sorgten für eine fundierte Einführung in das humanitäre Völkerrecht. In diesem Sinne kommt das Deutsche Rote Kreuz in vorzüglicher Art und Weise seiner satzungsgemäßen Verpflichtung nach, die Kenntnis der Genfer Konventionen zu verbreiten. Es bleibt nur zu wünschen, daß auch in Zukunft diese zweitägige Tagung unter reger Teilnahme von Referendaren und Bundeswehroffizieren fortgeführt wird.

Ulrich Loski

Die Neutralität - Erscheinungsformen und Abgrenzungen

A. Entstehung und Entwicklung des Neutralitätsrechts

I. Zuordnung

Die Neutralität als völkerrechtliches Institut bezeichnet vom Wortsinn her eine unparteiische Haltung, eine Nichteinmischung. Es stellt den völkerrechtlich geregelten Zustand eines Staates dar, der in einem internationalen bewaffneten, wie auch nationalen bewaffneten Konflikt eine unparteiische Haltung einnimmt.¹

Eine eindeutige Zuordnung des Neutralitätsbegriffs zum Kriegs- oder Friedensrecht ist zweifelhaft. Vom Wortlaut her ist der Begriff der Neutralität auf das lateinische Adjektiv "neuter" zurückzuführen und bedeutet "nicht einer von beiden".² Damit ist der Zustand der Neutralität bei Vorhandensein mindestens zweier Konfliktparteien möglich. Diese Voraussetzung ist in der Situation eines internationalen bewaffneten Konflikts immer zu erfüllen, während dies in Friedenszeiten nicht immer klar und absolut behauptet werden kann. Deswegen ist der Begriff der Neutralität eindeutig und von vornherein nicht dem einen oder anderen Zustand zuzurechnen. Für eine Zuordnung des Begriffs zum Kriegsrecht spricht, daß ein Staat, der sich bei Ausbruch eines bewaffneten Konflikts hinsichtlich der Konfliktparteien für neutral erklärt hat, weder an den Kriegshandlungen selber teilnehmen, noch eine der Konfliktparteien irgendwie unterstützen oder auch benachteiligen darf.³

Eine friedensrechtliche Zuordnung begründet sich aus der oben angeführten Erläuterung des Wortursprungs "neutral" als "keiner von beiden". Dies heißt nichts anderes, als daß zwei Parteien vorhanden sein müssen, damit ein Dritter die Rolle des Neutralen übernehmen kann. Damit ist Neutralität grundsätzlich im Frieden möglich.

Zu berücksichtigen ist bei der Beantwortung dieser Frage auch die Tatsache, daß das Verhältnis zwischen Konfliktparteien und nicht an diesem Konflikt teilnehmenden Parteien sich nach Friedensrecht gestaltet und nicht nach Neutralitätsrecht. Auch zwischen den nicht am Konflikt teilnehmenden Staaten gilt normales Friedensrecht.⁴ Deswegen ist das Neutralitätsrecht dem Friedensrecht zuzuordnen, wenn auch einem bedingt durch den Konflikt modifizierten Friedensrecht.

Letztendlich spricht m. E. mehr für eine Zuordnung des Neutralitätsrechts zum Friedensrecht. Nicht nur, daß mit der u. a. Ansicht ein enger Bezug zum Friedensrecht durch die vielfältigen Verknüpfungen mit diesem auch in einem

Konfliktfall zwischen Dritten herzustellen ist, deutet auf eine Zuweisung zum Friedensrecht, sondern auch zum einen die Möglichkeit, daß ein Staat zugleich Konfliktpartei und Neutral sein kann, zum anderen, daß den schon in Friedenszeiten als neutral erklärten Staaten durch die sich daraus ergebenden Pflichten eine immense friedenssichernde Stellung zukommt (zu den Pflichten der neutralen Staaten in Friedenszeiten später Näheres).

II. Entstehung, Entwicklung

Das Neutralitätsrecht bildete sich als Rechtsinstitut in einer jahrhundertlangen Entwicklung heraus. Ausgehend vom Altertum, in dem das Neutralitätsrecht kaum faßbar zu erkennen war als Anerkennung einer sog. Mittelstellung zu einem Drittstaat, bildete es sich im 15. bis 18. Jahrhundert nach und nach konkreter heraus, nachdem im Mittelalter die Ansicht vertreten und praktiziert wurde, dritte unbeteiligte Staaten in bestehende Konflikte miteinzubeziehen.⁵

Besonders stark entwickelte sich das Neutralitätsrecht im Seekriegsrecht des 15. Jahrhunderts. Hier wurde schon Unparteilichkeit in Seekriegen versprochen. Diese Entwicklung setzte sich über die im 16. Jahrhundert entstandenen "Garantieverträge" zwischen Konfliktparteien und unbeteiligten Staaten und über die in diesem Zeitraum bis ins 18. Jahrhundert aufkommende starke Verbreitung des Neutralitätsrechts und auch seiner Einschränkungen bis zur Pariser Seerechtsdeklaration⁶ vom 16. April 1856, welche einige Grundregeln des Neutralitätsrechts wie Wegnahmerecht, Kapereiverbot und Blockadeeffektivität festlegt, kontinuierlich fort.⁷ Die generelle Anerkennung erfaßte das Neutralitätsrecht im 20. Jahrhundert durch den Abschluß des V. und XIII. Haager Abkommens betreffs den Land- und Seekrieg vom 18. Oktober 1907.⁸

Einen Rückschlag erlebte das Neutralitätsrecht jeweils nach den beiden Weltkriegen. Völkerbund und Vereinte Nationen versuchten, die Anwendung von Waffengewalt zur Lösung zwischenstaatlicher Probleme ("Krieg ist die Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln", Clausewitz) durch eine generelle Kriegsächtung bzw. durch die Errichtung von Sicherungsmechanismen zu beseitigen.⁹ Diese Bemühungen führten automatisch und folgerichtig zu einer negativen Betrachtungsweise des Neutralitätsrechts. Sein Prinzip der Unparteilichkeit ließ sich mit den Grundsätzen eines Systems gegenseitiger kollektiver Sicherheit - friedliebende Staaten sollten einem Aggressor geschlossen gegenübertreten¹⁰ - nicht vereinbaren. Nach dieser Zielrichtung käme eine Unparteilichkeit gegenüber einem Aggressor einer Unterstützung und damit einer

Parteilnahme für und gegen diesen gleich. Deswegen wurde dem Neutralitätsrecht nach beiden Weltkriegen keine große Chance eingeräumt.

Hiergegen sprach aber die Tatsache, daß besonders nach dem I. Weltkrieg durch Völkerbundsatzung¹¹ (VBS) und den Kellogg-Pakt über die Ächtung des Krieges¹² nicht der erhoffte Erfolg bezüglich der Friedenssicherung und der Schaffung einer allgemein geltenden Friedensordnung durch Friedenssicherungsmechanismen erreicht werden konnte. Auch trat als erschwerendes Moment bezüglich der Völkerbundsatzung die Nichtmitgliedschaft einer Vielzahl von Mitgliedern der Staatengemeinschaft hinzu. Als sehr negativ erwies sich aber auch die Möglichkeit für Mitglieder, gem. Art. 16 VBS die unverbindlichen Feststellungen des Rates des Völkerbundes nicht anzuerkennen und in der Frage der Feststellung eines Pakbruches selbst zu entscheiden.¹³ Zudem stand die Beteiligung an zu treffenden Maßnahmen zur Disposition.

Dies alles führte nicht nur zu einer Neubelebung des Neutralitätsrechts, sondern auch zu seiner Festigung und Anerkennung als unverzichtbarer Bestandteil des Völkerrechts bis heute. Seine untrennbare Verbindung zum allgemeinen Völkerrecht und im besonderen zum humanitären Völkerrecht in bewaffneten Konflikten haben es zu einem wichtigen Faktor im Friedenssicherungsrecht werden lassen.

B. Begriff der Neutralität

I. Formen

Neutralität kann gewöhnlich oder dauernd (zeitweilig), aber auch nur Staatsmaxime sein. Sie kann durch den Erlaß eigener Neutralitätsgesetze, durch völkerrechtliche Vereinbarungen, auf Grund einseitiger Erklärung oder durch tatsächliche Nichtteilnahme an Kriegshandlungen begründet werden.¹⁴

I. Die gewöhnliche Neutralität findet völkerrechtlich ihre Grundlage wie beschrieben im V. und XIII. Haager Abkommen von 1907. Diese Neutralität besitzt ein Stant, der sich an einem bestehenden internationalen bewaffneten Konflikt nicht beteiligt. Sie beginnt mit dem Eintreten und Bekanntwerden eines internationalen bewaffneten Konflikts und dem Entschluß eines Staates, sich an diesem nicht zu beteiligen. Im Einzelnen beruht sie auf Gewohnheitsrecht und multilateralen Verträgen (Pariser Seerechtsdeklaration, Haager Abkommen). Eine Neutralitätserklärung durch die an einem Konflikt nicht beteiligten Staaten wird in der Staatenpraxis regelmäßig abgegeben, obwohl sie rechtlich nicht vorgeschrieben ist.¹⁵

Die zeitweilige Neutralität endet durch Beitritt zum internationalen bewaffneten Konflikt, durch Beendigung

dieses Konflikts oder durch die Entwicklung des neutralen Landes zum Kriegsgebiet.¹⁶ Auch schwere Verletzungen der Neutralitätspflichten beenden den Zustand der Neutralität.

2. Die dauernde Neutralität beruht auf besonderen völkerrechtlichen Übereinkommen, die schon zu Friedenszeiten eindeutige Erklärungen der betreffenden Staaten beinhalten, sich von allen gegenwärtigen und künftigen Kriegen fernzuhalten.¹⁷

Diese begründen für einen bestimmten Staat den Zustand der dauernden Neutralität (Beispiele: Österreich (durch Entschließung des Österreichischen Nationalrates vom 7. Juni 1955 zum Moskauer Memorandum vom 15. April 1955), Schweiz seit 1815 im Zusammenhang mit der Wiener Kongreßakte). Dieser Zustand beinhaltet einen besonderen völkerrechtlichen Status zur Wahrung der Unabhängigkeit bestimmter Staaten.

Ein internationaler bewaffneter Konflikt ist diesen neutralen Staaten durch die beteiligten Konfliktparteien unverzüglich anzuzeigen.¹⁸ Erst nach Eingang dieser Anzeige wird das Neutralitätsrecht wirksam. Die Gründe der Beendigung der zeitweiligen Neutralität sind auf das Ende der dauernden entsprechend anzuwenden.

3. Von dieser dauernden Neutralität ist die Erhebung des Führens einer Neutralitätspolitik zur Staatsmaxime, wie etwa in Schweden, streng zu unterscheiden. Neben der Schweiz galt Schweden lange Zeit als klassisches Beispiel für dauernde Neutralität. Zwar ist die Neutralität Schwedens wie die dauernde Neutralität als solche auch freiwillig übernommen. Sie unterscheidet sich jedoch von dieser in einem wesentlichen Punkt, es mangelt an Seiten Schwedens an einem entsprechenden Rechtsbindungswillen und an der Übernahme bestimmter aus einer dauernden Neutralität fließender Rechte und Pflichten (sog. faktisch dauernde Neutralität).¹⁹

Unter Hinzunahme der schwedischen Staatspraxis ist hier lediglich von einer außenpolitischen Konzeption auszugehen, welche zwar eine Staatsmaxime - Bündnisfreiheit im Frieden der Bewahrung der Neutralität im Krieg²⁰ - darstellt, aber jederzeit im Interesse des Staates einseitig geändert werden kann, da ein entsprechender Vorbehalt besteht.

II. Inhalt der Neutralität

I. Völkerrechtliche Pflichten des neutralen Staates

Nur bei der dauernden Neutralität entstehen schon im Friedenszeiten sogenannte vorwirkende Pflichten. Vorwirkend deshalb, da ein dauernd neutraler Staat schon zu Friedenszeiten dafür Sorge tragen muß, daß sein Territorium nicht in einem späteren internationalen bewaffneten Konflikt in die Hand einer Konfliktpartei fällt. Dies bedeutet konkret, daß eine dauernde Neutralität nur eine bewaffnete sein kann.²¹

a) Im einzelnen bedeuten die vorwirkenden Pflichten, keinen Krieg zu beginnen, die Neutralität bzw. Unabhängigkeit zu verteidigen und sich politisch, wirtschaftlich und militärisch auf keine Art zu binden (Beispiel: die Schweiz gehört nicht der UNO an). Verletzungen seines Status muß der neutrale Staat mit Gewalt zurückweisen.²² Dies ist nicht als feindliche Haltung, nicht als Verstoß gegen das Aggressionsverbot des Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta anzusehen.²³

Der Begriff der Verteidigung der Neutralität und damit der Begriff der bewaffneten Neutralität hat sich in der Vergangenheit bedingt durch die politische, wirtschaftliche und militärische Entwicklung ausgeweitet²⁴, mit dem Ergebnis, daß nicht mehr nur von der reinen Landesverteidigung auszugehen ist, sondern darüber hinaus weitere Pflichten im Rahmen eines umfassenden Verteidigungsverständnisses für den dauernd neutralen Staat bestehen.

Diese modifizierten vorwirkenden Pflichten eines dauernd neutralen Staates im Sinne einer Verteidigung im heutigen Sinne wirken sich besonders auf logistische Überlegungen für Krisenzeiten und auf den Zivilschutz aus.

In diesem Zusammenhang sei auf eine entsprechende Erklärung des österreichischen Bundeskanzlers Dr. Gorbach vom 3. 4. 1963 hingewiesen, der von einer "umfassenden Landesverteidigung" und von der "geistigen Vorbereitung der Bevölkerung..." sprach.²⁵ Zu den vorwirkenden Pflichten rein militärischer Natur treten anderweitige Verpflichtungen in Friedenszeiten hinzu. Dann stellt sich die Frage, ob die dauernd Neutralen neben den erwähnten Pflichten nicht auch noch die Pflicht zu einer aktiven Neutralitätspolitik übernommen haben.

Besonders vor dem Hintergrund eines zugegebenermaßen verbesserten Ost-West-Verhältnisses kommt gerade den dauernd Neutralen eine erhebliche friedensbewahrende Bedeutung zu, wobei der Meinungsstreit der Einordnung einer solchen Verpflichtung - ob den klassischen Neutralitätspflichten untergeordnet oder gleichgestellt - m. E. für das Ergebnis, der Bejahung einer solchen Verpflichtung, ein rein akademischer ist. Denn nur durch die Betonung dieser Pflichten ist ein wirkungsvoller Beitrag zu friedenssichernden Maßnahmen zu erreichen. Hierbei ist der inhaltlichen Festlegung der Schweiz in jedem Fall nicht zu folgen, die 1954 feststellte: "Die Durchführung dieser Neutralitätspolitik ist eine Sache des freien Ermessens".

Diese Festlegung würde und wird nämlich für eine restriktive Handhabung genutzt, wie z. B. der Verneinung "der Wirtschaftsbeziehungen und der Meinungs- und Gesinnungsfreiheit als Fall des Neutralitätsrechts".²⁶

Im wesentlichen läßt sich zusammenfassen, daß die Pflichten einer aktiven Neutralitätspolitik eine Politik zur Friedenssicherung, der Völkerverständigung und der Staatenzusammenarbeit umfassen. Darüber hinaus besteht

aber keinerlei Verpflichtung zur ideologischen Neutralität, welche die Berechtigung eines Staates zur Verurteilung von Völkerrechtsverstößen auch bei Nichtvorliegen unmittelbarer Betroffenheit bejaht.²⁷ Dies liegt darin begründet, daß die westlichen Demokratien sich ohne "Einschränkungen zu den Menschenrechten und damit zu einem liberalen Selbstverständnis" bekennen.

b) Im Konfliktfall kommen zu den dargestellten Pflichten einer dauernden Neutralität die einer zeitweiligen hinzu.

(1) Dem neutralen Staat ist es untersagt, die Benutzung seines Gebietes für Kriegsmaßnahmen der Konfliktparteien zu erlauben oder zu dulden, wie z. B. die Duldung der Durchführung von Truppen- und Versorgungsstransporten mit Ausnahme des Durchzuges von Verwundeten.²⁸

Auf sein Staatsgebiet übertretende Truppen von Konfliktparteien hat er zu internieren.²⁹ Auf sein Gebiet geflohene Kriegsgefangene kann er entlassen und ihren dauernden Aufenthalt an einem bestimmten Ort genehmigen.³⁰

Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial³¹ und die Gewährung von Krediten an Konfliktparteien sind untersagt. Hingegen liegt die Unterbindung der Benutzung von Nachrichtermitteln des neutralen Staates durch eine Konfliktpartei im Ermessen des neutralen Staates.³² Das gleiche gilt für das Zurverfügungstellen von Eisenbahngut als Transportraum gegen Entschädigung.³³

(2) Innerhalb seiner Gewässer sind die Hoheitsrechte nicht auf eine Konfliktpartei übertragbar. Der Staat muß in seinem Hoheitsbereich mit allen Mitteln die Ausrüstung oder Bewaffnung eines jeden Schiffes verhindern, von dem anzunehmen ist, daß es zu Kriegshandlungen bestimmt ist, ebenso das Auslaufen eines solchen Schiffes, das in seinem Hoheitsbereich zum Kriegsgebrauch hergerichtet wurde.³⁴

Bei Anbordnahme von Verwundeten, Kranken oder Schiffbrüchigen ist deren weitere Teilnahme an Kampfhandlungen zu unterbinden.

(3) Aus der staatlichen Lufthoheit ergibt sich die Unverletzlichkeit des Luftraumes eines neutralen Staates.³⁵ Hieraus ergibt sich die Pflicht des Neutralen, ein Eindringen von Luftfahrzeugen nicht nur zu verhindern, sondern eingedrungene zur Umkehr oder Landung zu zwingen, wobei im letzten Fall die Besatzung sofort zu internieren ist.³⁶ Sanitätsluftfahrzeugen ist der Überflug erlaubt.³⁷

Diese u. a. Einzelpflichten des neutralen Staates zusammenfassende "Pflicht zur Unparteilichkeit" verpflichtet diesen darüber hinaus gemäß den Neutralitätsregeln aufgestellte Bedingungen, Beschränkungen und Verbote auf die Konfliktparteien gleichmäßig anzuwenden.³⁸ Dies kann auch offizielle politische Regierungsaussäuerungen eines solchen Staates betreffen.

Der Beitritt eines neutralen Staates zu einer Wirtschaftsgemeinschaft, der auch einem Bündnis zuzuordnende Staaten angehören, ist schon in Friedenszeiten (Wirtschaftsanktionen gegen Drittstaaten) problematisch. Die Mitgliedschaft wird, um dem Grundsatz der Unparteilichkeit nachzukommen, spätestens während eines bewaffneten Konflikts aufzulösen sein.

2. Völkerrechtliche Pflichten der Konfliktparteien

a) Aus der Unverletzlichkeit des Territoriums des neutralen Staates folgt das Verbot, auf seinem Gebiet Kriegshandlungen vorzunehmen. Dieser Grundsatz gilt auch für seine Hoheitsgewässer und den Luftraum über seinem Territorium (Stratosphäre).³⁸ Auf dem Gebiet des neutralen Staates sind den Konfliktparteien nach dem V. Haager Abkommen weiter untersagt: die Einrichtung und Benutzung von Nachrichtsmitteln für militärische Zwecke (Art. 3), das Anwerben und Aufstellen von Truppen zugunsten einer am Konflikt beteiligten Partei auf dem Gebiet des neutralen Staates (Art. 4).

b) Diese Pflichtengrundsätze wendet das XIII. Haager Abkommen auf den Seekrieg an, wobei auf dessen Besonderheiten Rücksicht genommen wird. Die Hoheitsgewässer des Neutralen sind unbedingt zu achten (Art. 1). Jede Kriegshandlung in diesen ist als Neutralitätsverletzung (Art. 2) untersagt und kann eine Gewaltaktion des Neutralen nach sich ziehen.

Ein innerhalb neutraler Hoheitsgewässer beschlagnahmtes Schiff kann dieser auch dann herausverlangen, wenn dieses sich schon außerhalb derselben befindet (Art. 3). Weiter dürfen die Konfliktparteien auf neutralem Gebiet oder auf einem Schiff innerhalb neutraler Hoheitsgewässer kein Prisengericht durchführen (Art. 4). Darüber hinaus sind all die Maßnahmen untersagt, die zur weiteren Ausübung des Prisensakts gehören, wie Anhalten und Durchsuchung, Kursanweisung und Aufbringung von Handelsschiffen (Art. 2). Widrigensfalls sind innerhalb neutraler Hoheitsgewässer Prise und Besatzung zu befreien und das Prisengericht zu internieren (Art. 3). Auf hoher See können Konfliktparteien neutrale Handelsschiffe untersuchen und auch beim Durchbrechen einer erklärten und tatsächlich durchgeführten Blockade beschlagnahmen. Das gleiche gilt im Fall des Mitführens von Kriegskonterbande. Hierunter sind für den Feind bestimmte und für eine Verwendung zu Kriegszwecken in Frage kommende Güter zu verstehen. Allerdings ist ein Aufbringen neutraler Handelsschiffe nur nach den Regeln der Londoner Seekriegsrechtserklärung von 1909 erlaubt, nach der die Ladung eines solchen Schiffes nach Wert, Gewicht, Umfang oder Fracht mehr als zur Hälfte aus Konterbande bestehen muß (Art. 40). Ist das Schiff selbst Konterbande, kann es eingezogen werden. Kriegsschiffe der Konfliktparteien dürfen sich in neutralen Häfen, Reederei oder Hoheitsgewässern grundsätzlich nicht länger als 24 Stunden aufhalten. Ein längerer Aufenthalt ist nur aus Anlaß von

Beschädigungen oder der Schwere der See zulässig.³⁹ Die Schäden dürfen nur zur Wiederherstellung der Seetauglichkeit beseitigt werden. Bewaffnung und Vorräte dürfen nicht erneuert werden.⁴¹ Eine Aufnahme von Lebensmitteln über den normalen Friedensbestand hinaus ist untersagt.⁴² Treibstoff darf nur in der zum Erreichen des Heimathafens benötigten Menge aufgenommen werden.⁴³ Eine Wiederholung ist erst nach Ablauf von drei Monaten zulässig.⁴⁴

c) Aus der Unverletzlichkeit des Luftraumes eines neutralen Staates ergeben sich für die Konfliktparteien einige Pflichten, welche mangels vertraglicher Regelungen aus der entsprechenden Anwendung der Regeln des Land- und Seekrieges zu ermitteln sind. Wie bei den Pflichten des Neutralen sind die nicht rechtsverbindlich gewordenen Haager Luftkriegsregeln von 1923 auch hier heranzuziehen.

Jeder Konfliktpartei ist untersagt, mit Militärluftfahrzeugen, Raketen oder anderen Flugkörpern in neutrale Lufträume einzudringen (Art. 40). Neutrale Luftfahrzeuge dürfen grundsätzlich nicht beschlagnahmt oder beschossen werden. Nur bei Nichtbefolgung einer Landeaufforderung oder Kursanweisung kann anders verfahren werden. Neutrale Luftfahrzeuge im Geleit feindlicher Luftfahrzeuge und beim Versuch, einen von einer Konfliktpartei gesperrten Luftraum zu durchfliegen, können ebenfalls beschossen werden (Art. 34).

Das Aufbringen von neutralen Luftfahrzeugen und die Behandlung der Insassen richten sich nach den Regeln des Seekriegsrechts (Art. 37).

Darüber hinaus ist eine Beschlagnahme in folgenden Fällen möglich:

- Bewaffnung;
- Eindringen in ein militärisches Sperrgebiet;
- Fehlen von Bordpapieren oder äußerer Kennzeichnung;
- Verwendung falscher Kennzeichnung;
- Kursabweichung von der im Bordbuch vermerkten Flugroute ohne stichhaltigen Grund (Art. 49 - 60).

Private neutrale Luftfahrzeuge können nach den Regeln des Landkrieges beschlagnahmt werden.⁴⁵

III. Abgrenzungsfragen

In der Staatenpraxis wird häufig von Neutralisierung, Neutralisation, Neutralismus sowie Blockfreiheit und Neutralität in einem Atemzuge gesprochen. Die ersten vier Begriffe sind jedoch mit dem Begriff der Neutralität nicht zu vermengen. Eine genaue Abgrenzung voneinander ist hier zu Klarstellung der Begrifflichkeiten unumgänglich.

1. In Verbindung mit Landstrichen, Flüssen, Kanälen, Meeresteilen o.ä. wird häufig der Begriff der Neutralisierung verwendet. Was bedeutet er?

Nach der Völkerrechtslehre bezeichnet dieser Begriff den Vorgang zur Neutralität eines Staates durch völkerrechtlich

Vertrag oder durch einseitige Erklärung, besonders durch die Übernahme von Pflichten (s. o.). Da damit nur Staaten Objekte dieses Rechtes sein können, ist es unscharf, die eingangs erwähnten neutralisierten Gebiete mit der Neutralität von Staaten gleichzustellen und beide Begriffe in die Klammer der Neutralisation zu stellen. Bei neutralisierten Gebieten handelt es sich einzig um eine Beschränkung von Souveränitätsrechten, deren Staaten darüber hinaus nicht neutral werden. Besonders auch bei entmilitarisierten Zonen werden den entsprechenden Staaten keine Rechtspflichten für den Konfliktfall auferlegt. Sie können sich im Konfliktfall sofort davon lösen.⁴⁶

2. Etwas anderes bezeichnet der Neutralismus. Er stellt eine politische Haltung dar, die es ablehnt, sich in den internationalen Beziehungen für eines von zwei gegeneinanderstehenden Lagern zu entscheiden. Seit 1945 wurde nach Bildung des Ost-West-Gegensatzes gerade von Staaten der Dritten Welt diese neutralistische Haltung angenommen.

Durch ihre Weigerung, einem der beiden Blöcke beizutreten, blieben sie "blockfrei". Hier ist der unlösbare Zusammenhang zwischen Neutralismus und Blockfreiheit zu sehen. Gleichzeitig bekennen sich diese Staaten zur friedlichen Koexistenz auf der Basis der Gleichberechtigung. Die Auflösung der Blöcke und mehr Einfluß der Dritten Welt gehören zu ihren Dauerforderungen.

C. Die Realitätsbezogenheit der Neutralitätspflichten

Die völkerrechtlichen Pflichten eines dauernd neutralen Staates sind, richtig verstanden, im Sinne einer bewaffneten wehrhaften Neutralität, für diese Staaten immer schwerer zu erfüllen. Angesichts der Unmengen an Rüstungsmaterialien und der immer weiter fortschreitenden Technik im Rüstungsbereich muß ein dauernd Neutraler, um seinen Pflichten wirksam nachkommen zu können, höchste eigene Rüstungsanstrengungen unternehmen, damit er mit den "Vorgaben" der Supermächte und ihren Bündnissen "mithalten" kann.

Dieses Unternehmen würde jedoch einen dauernd Neutralen, wie wir ihn in Österreich und der Schweiz kennen, unweigerlich dazu zwingen, seine Wirtschaft auf dieses eine Ziel zu richten. Diese würde wiederum zu für alle unwillkommenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten extremer Art in diesen Ländern führen.

Deshalb muß ein ausgewogener Mittelweg gefunden werden dergestalt, daß zwar die dauernd Neutralen ihren militärischen Pflichten zur bewaffneten Neutralität wie bisher, auch unter größeren wirtschaftlichen Anstrengungen, nachkommen, dabei aber gleichzeitig ihre jetzige Neutralitätspolitik entscheidend mehr aktivieren, indem sie sie auf andere politische Gebiete möglichst weit, natürlich ohne die Substanz der Neutralität - dies würde zu Unwirksamkeit führen - anzutasten, ausdehnen.

Burkhard Willerding

Anmerkungen:

1. Köpfer, Josef, "Die Neutralität im Wandel der Erscheinungsformen militärischer Auseinandersetzungen", S. 47 f.
2. Köpfer, a.a.O.
3. Majer, Diemar, "Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik", S. 7.
4. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. II, S. 216.
5. Köpfer, S. 5 f.
6. "Pariser Erklärung von 1856 über gewisse Seerechtsregeln in Kriegeszeiten" vom 16. April 1856; in: Preuß. Ges. Sammlung 1856, S. 585 ff.
7. Menzelsipsen, "Völkerrecht", S. 60.
8. "Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Fall eines Landkrieges" vom 18. Oktober 1907; in: RGBl. 1910, S. 151 ff. und "Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen eines Seekrieges" vom 18. Oktober 1910, S. 343 ff.
9. Menzelsipsen, a.a.O.
10. Eichen, Klaus Dieter, "Die NATO - ein System gegenseitiger kollektiver Sicherheit" i. S. d. Art. 24 Abs. 2 GG ?"; in: NZWStR. 84, S. 222 ff.
11. "Die Satzung des Völkerbundes von 1919"; in: RGBl. 1919, S. 717.

12. Vertrag über die "Ächtung des Krieges" vom 27. August 1928; in: RGBl. 1929, S. 97.
13. VBS, a.a.O.
14. Binatschöller, R., "Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik" in: Öster. Zeitschrift für Außenpolitik 16/1976, S. 339 ff.
15. Berber, Bd. II, S. 218.
16. Berber, a.a.O.
17. Möstner, Jörg Manfred, "Einführung in das Völkerrecht", S. 170.
18. III. Haager Abkommen von 1907 über den Beginn der Feindseligkeiten, Art. 2.
19. Haug, Hans, "Neutralität und Völkergemeinschaft", S. 49.
20. Haug, a.a.O.
21. Majer, a.a.O., S. 28 ff.
22. "V. Haager Abkommen von 1907 über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges".
23. Ebd., Art. 10, XIII. Haager Abkommen, a.a.O. Art. 26, Haager Luftkriegsregelung von 1923 (nie rechtswirksam geworden) Art. 48.

- 24 Majer, a.a.O.
- 25 Majer, a.a.O. m.w.N.
- 26 Majer, a.a.O.
- 27 Verdross/Simma, Universelles Völkerrecht, S. 401.
- 28 V. Haager Abkommen Art. 2 und 14.
- 29 Ebd. Art. 11, 12.
- 30 Ebd. Art. 13.
- 31 Ebd. Art. 7.
- 32 A.a.O. Art. 8.
- 33 A.a.O. Art. 19.
- 34 XIII. Haager Abkommen Art. 9.
- 35 Haager Luftkriegsregeln Art. 11.
- 36 Ebd. Art. 42.
- 37 Ebd. Art. 17.
- 38 XIII. Haager Abkommen, Präambel 5. Strichaufzählung.
- 39 V. Haager Abkommen Art. 1.
- 40 XIII. Haager Abkommen Art. 14.
- 41 Ebd. Art. 18.
- 42 Ebd. Art. 19.
- 43 Ebd.
- 44 Ebd. Art. 20.
- 45 Haager Landkriegsordnung v. 18. Oktober 1907, Art. 53.
- 46 Köpfer, a.a.O.

Ohne ziviles Ausbildungsprogramm in Schulen und Bezirksseminaren für Lehrämter

- Ein Konventionsbeauftragter erinnert sich -

Seit Ende 1968 hatte ich für den Stadtkreis Gelsenkirchen die Verbreitung der Texte der vier Genfer Abkommen von 1949 übernommen (GA I 47, II 48, III 127, IV 144). Das war eine Verpflichtung der Bundesrepublik (GA I - IV 1; einzuhalten und durchzusetzen). Da das Beitrittsgesetz vom 21. August 1954 "mit Zustimmung des Bundesrates" beschlossen worden ist, sind auch die Bundesländer verpflichtet (das Studium ist "möglich"), denen das Schulwesen untersteht. Es steht also nicht im Belieben der Länder, für die Verbreitung zu sorgen. Ziel ist die Gesamtheit der Bevölkerung, d. h. die bis 15jährigen und die über 15jährigen (vgl. IV 14(1)). Ziel ist nicht nur die Erleichterung der Anwendung der GA im Krieg, sondern auch die Verankerung der Grundsätze der Menschlichkeit und des Geistes des Friedens (Commentaire von Pictet IV S. 622). Von Kindheit an muß letzteres geschehen. Obwohl die Lehrpläne der verschiedenen Schularten das Thema "Humanitäres Völkerrecht" nicht enthielten, gelang es mir, die örtlichen Schulräte und die Schulleiter von obigen Gedankengängen zu überzeugen. So konnte ich schon 1969

19 Vorträge zum Thema vor Schülern der Oberstufe halten. Das war aber nur ein "persönlicher" Erfolg, wie die folgenden Abschnitte zeigen.

1973 war das Jahr, das für mich unter dem Motto stehen sollte: "Hartnäckig über das Gute reden, auch wenn 'Böses' geschieht!" 50% der bis dahin besuchten Schulen verschlossen sich mir plötzlich; zur Begründung wiesen sie auf ein "Überangebot" der verschiedensten Informanten hin. Mir wurde auch nicht abgenommen, daß es hier primär nicht um Werbung für das Rote Kreuz ging. Um diesen Irrtum richtig zu stellen, wandte ich mich an die Schulaufsicht beim Regierungspräsidenten und bat um einen Gesprächstermin. Dies gab mir Gelegenheit, den zuständigen Oberschulrat über das Genfer Recht und die Verpflichtung der Länderschulverwaltungen zu informieren. Nach über einer Stunde wurde mir Abhilfe zugesichert. Postwendend erging am 20. Dezember 1973 eine Weisung des Regierungspräsidenten (Az 41/42/43/44 31/22) an das Schulamt der Stadt Gelsenkirchen, die Leiter

der öffentlichen Realschulen, der öffentlichen berufsbildenden Schulen, der Staatlichen Bezirksseminare betr. Information über die Genfer Rotkreuz-Abkommen:

"Aufgrund eines Bundesgesetzes hat der Oberstadtdirektor Gelsenkirchen den Konventionsbeauftragten für die Genfer Rotkreuz-Abkommen, Herrn Städt. Rechtsdirektor Seibt, 4650 Gelsenkirchen, Hans-Sachs-Haus, mit der Aufgabe betraut, den Wortlaut der Abkommen im weitestmöglichen Ausmaße zu verbreiten, so daß diese Grundsätze der Gesamtheit der Bevölkerung nähergebracht werden. Ich bin daher einverstanden, wenn Sie dem Konventionsbeauftragten nach Absprache gestatten, in angemessener Weise den oberen Klassen der Haupt-, Real- und Berufsbildenden Schulen die Grundsätze der Genfer Rotkreuz-Abkommen nahezubringen. Dabei bitte ich Sie, dem Konventionsbeauftragten jede erforderliche Unterstützung zu gewähren. Unterrichtsausfall ist in jedem Falle zu vermeiden. Zusatz für die Bezirksseminare: Ich bitte Sie, dem Konventionsbeauftragten im Rahmen der Arbeitsgemeinschaften für Lehrmittelanwärter bzw. Referendare die Wahrnehmung seiner Aufgaben zu ermöglichen."

Damit war die Tür für die Fortsetzung der Arbeit geöffnet. Die Weisung war auf die Person gestellt und nicht auf die Verbreitung als solche. Es handelte sich um eine Duldung und nicht um ein Gebot. Zur Pflicht wurde das "Nahbringen" nicht. Das lag wohl auch nicht in der Kompetenz des Regierungspräsidenten.

Dieses Ergebnis war Anlaß für den nächsten Schritt. Ein Kollege aus dem Rechtsamt, der sich der Politik verschrieben hatte, war bereit, im Landtag Nordrhein-Westfalen eine kleine Anfrage zu den Genfer Abkommen vom 12. 8. 1949 einzubringen. Er überließ es mir, die Anfrage zu formulieren. Sie hatte als Drucksache 7/3422 vom 14. 12. 1973 folgenden Wortlaut:

"Die Bundesrepublik Deutschland ist im Jahre 1954 den vier Genfer Abkommen vom 12. 8. 1949 beigetreten (BGBl. 1954 II Nr. 17 S. 781 ff.). Nach den einschlägigen Bestimmungen sind die Vertragsparteien verpflichtet, den Wortlaut der Abkommen auch in Friedenszeiten im weitestmöglichen Ausmaße zu verbreiten und, wenn möglich, in zivile Ausbildungsprogramme aufzunehmen, so daß die Gesamtheit der Bevölkerung ihre Grundsätze kennenlernen kann. Ich frage die Landesregierung:

- 1. Ist der Landesregierung der v. a. Sachverhalt bekannt?*
- 2. Sieht die Landesregierung die Erfüllung dieser Verpflichtung auch als ihre eigene an?*
- 3. Ist die Landesregierung bereit, einen ausdrücklichen Hinweis auf diesen Themenkreis in die Unterrichtsrichtlinien aufzunehmen?*
- 4. Welche anderen Wege sieht die Landesregierung, die Grundsätze der Genfer Abkommen vom 12. 8. 1949 im weitestmöglichen Ausmaße zu verbreiten?"*

Die Antwort der Landesregierung erschien als Drucksache 7/3489 unter dem 10. 1. 1974 mit folgender Einleitung:

"Der Kultusminister hat mit Schreiben vom 10. Januar 1974 im Einvernehmen mit dem Bundesratsminister und dem Chef der Staatskanzlei diese kleine Anfrage namens der Landesregierung wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1: Ja.

Zu Frage 2: Ja.

Zu Frage 3: Aus der zustimmenden Antwort auf die ersten beiden Fragen folgt nicht zwingend, daß auch diese Frage zu bejahen ist. Die "Richtlinien für den politischen Unterricht" zum Beispiel enthalten nach ihrer Konzeption kaum Hinweise auf Unterrichtsinhalte; Inhaltshinweise gehören nach ihrer Konzeption in die zugehörigen Materialien.

Wenn Planungs- und Arbeitsmaterial über ein die Genfer Abkommen berührendes Thema gemäß diesen Richtlinien zusammengestellt wird, so gehören in diese Materialien nicht nur Hinweise auf die genannten Abkommen; im Rahmen des Arbeitsmaterials sollten auch wichtige Textauszüge daraus wiedergegeben werden. Ein entsprechendes Thema dürfte sich allerdings primär für die Sekundarstufe II eignen. Im übrigen sind die Genfer Abkommen auch Gegenstand des Geschichtsunterrichtes.

Zu Frage 4: Die Landeszentrale für Politische Bildung hält 30 Filme über Aggression, Gewalt, Krieg und Frieden bereit, worin das gefragte Thema von Voraussetzung und Inhalt her enthalten ist. Neben einigen Schriften gleichen Inhalts befindet sich im Angebot der Landeszentrale auch die 1972 erschienene Publikation von Otto Kimmlich über die Genfer Abkommen: "Humanitäres Völkerrecht - humanitäre Aktion".

Die beiden Landtagsdrucksachen sind an den Landesverband Westfalen-Lippe weitergereicht worden. Zwischen den Antworten zu 2. und 3. besteht ein Widerspruch. Die Landesregierung ist zur Verbreitung verpflichtet, wenn anerkanntermaßen die "Richtlinien für den politischen Unterricht" über das Thema Genfer Abkommen nichts enthalten, müssen sie dahin ergänzt werden, oder es müssen spezielle Richtlinien mit diesem Thema geschaffen werden. Lehrerausbildung und nicht freigestellte Lehrerfortbildung müßten "die Lehrer kompetent machen". Nur die Verbreitung gewährleistet die Anwendung des Humanitären Völkerrechtes; die Landesregierung schuldet Vorschriften im Sinne von GA IV 135/ZP 1 84. Diese Artikel sind weitestmöglich auszulegen und umfassen gesetzgeberische und verwaltungsmäßige Schritte. Mindestens Anpassung oder Neuregelung sind gefragt. Das Thema wird nach der Ratifikation der ZP - hoffentlich noch 1989 - aufgegriffen werden müssen!

Horst Seibt

Konvention über Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vom 9. Dezember 1948¹

Christiane Stücher

Im Zusammenhang mit den revolutionären Umwälzungen in Rumänien und dem Schnellverfahren gegen Ceaucescu wurde das ehemalige Staatsoberhaupt unter anderem des Völkermordes für schuldig befunden und hingerichtet.² Dieser Fall ruft erneut die Konvention über Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, die sog. **Genozid-Konvention**, in Erinnerung, die am 12. Januar 1951 nach Hinterlegung der 20. Ratifikationsurkunde in Kraft trat. Inzwischen haben 98 Staaten diese Konvention ratifiziert, darunter auch alle Großmächte.

In diesem Beitrag sollen die Entstehung, der Anwendungsbereich und die praktische Bedeutung dieser Konvention untersucht werden, deren Annahme 1948 mit großer Begeisterung aufgenommen worden war.³

A. Entstehungsgeschichte der Konvention

Nach den unvorstellbaren Grausamkeiten des II. Weltkrieges, in dessen Verlauf auf bis dahin nicht gekannte systematische Weise bestimmte Bevölkerungsgruppen – unter ihnen allein sechs Millionen Juden – durch das nationalsozialistische Regime in Deutschland verfolgt und vernichtet wurden, äußerten die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen am 11. Dezember 1946 in Form einer Resolution die gemeinsame Überzeugung, solchen Verbrechen, die eine Bedrohung der Menschlichkeit und der menschlichen Existenz sowie kultureller Werte darstelle, durch die Schaffung einer Konvention, die die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes zum Ziel hat, zu begegnen⁴:

„...The General Assembly, therefore,

Affirms that genocide is a crime under international law which the civilized world condemns, and for the commission of which principals and accomplices ... are punishable;

Invites the Member States to enact the necessary legislation for the prevention and punishment of this crime...

Requests the Economic and Social Council to undertake the necessary studies, with a view to drawing up a convention on the crime of genocide ...”

Sinn und Zweck einer eigenständigen Konvention zum Völkermord sollte es sein, das „Verbrechen der Verbrechen“

losgelöst von dem nationalsozialistischen Hintergrund zu ächten, ein generelles Verbot des Völkermordes zu normieren, ohne es in seiner Anwendbarkeit auf die Zeit des Krieges zu beschränken, wie dies für die Verbote der Nürnberger Charta galt.⁵

Jener 11. Dezember 1946, an dem die Generalversammlung (GV) die Resolution zum Genozid verabschiedete, stand ganz unter dem Eindruck der „Urteile von Nürnberg“⁶ und sollte ein bedeutender Tag in der Fortentwicklung des (materiellen) Völkerstrafrechts sein. Es war beabsichtigt, völkerrechtliche Verträge zu schaffen, deren Normen **unmittelbar** die Strafbarkeit natürlicher Personen begründen, wenn diese international geschützte Rechtsgüter verletzen.⁷ Denn an diesem Tag wurde ebenfalls beschlossen, die **Nürnberger Prinzipien** und das Verbot der **Angriffe gegen Frieden und Sicherheit der Menschheit (Offences against Peace and Security of Mankind)** zu kodifizieren.⁸ Beide Vorhaben sind allerdings bis heute nicht verwirklicht worden bzw. nicht über das Entwurfsstadium hinausgegangen.

Es ist in erster Linie dem Völkerrechtler **Raphael Lemkin** zu verdanken, daß die Generalversammlung das Problem des Völkermordes bereits unmittelbar nach den Nürnberger Urteilen aufgriff. **Lemkin**, dessen Familie in Polen zu den Verfolgten des Nazi-Regimes zählte, definierte **Genozid**, was soviel wie Völker- oder Gruppenmord bedeutet, als erster so:

“Genocide is directed against the national group as an entity and the sanctions involved are directed against individuals, not in their individual capacity, but as members of the national group”⁹.

Zusammen mit den Strafrechtslehrern **Donnedieu de Vabres** und **Vespasian Pella** erarbeitete **Lemkin** einen Vorentwurf, der allerdings in den Kommissionen, die sich später mit der Ausarbeitung der Konvention befaßten, nicht übernommen wurde. Insbesondere die tatbestandlichen Voraussetzungen des Völkermordes wurden weiter gefaßt.

Nach Verabschiedung der Resolution zum Genozid beauftragte die GV den Wirtschafts- und Sozialrat mit der Ausarbeitung eines Konventionsentwurfs. Nach einer

zweijährigen Ausarbeitungs- und Diskussionsphase in unterschiedlichen Ausschüssen der GV wurde die Konvention, trotz Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich ihrer Effektivität und einiger Vertragsbestimmungen, in der Vollversammlung der Vereinten Nationen einstimmig und ohne Enthaltung angenommen.¹⁰ Damit hatte sich die in den Beratungen geäußerte Zielvorstellung einer geschlossenen Annahme der Konvention erfüllt, von der sich viele Mitgliedstaaten der GV großen Einfluß auf die Weltmeinung versprachen.¹¹

B. Inhalt der Konvention im Überblick

Die Genozid-Konvention besteht aus einer Präambel und 19 Artikeln. In Art. I bekräftigen die Vertragsparteien, daß Völkermord, ob im Frieden oder im Krieg begangen, ein Verbrechen gemäß internationalem Recht ist, und verpflichten sich zu dessen Verhütung und Bestrafung.

Handlungen, die den Tatbestand des Völkermordes erfüllen, sind nach Art. II solche, die "in der Absicht" begangen werden, "eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe ganz oder teilweise zu zerstören", wie zum Beispiel Tötung von Mitgliedern der Gruppe, Verursachung von seelischen oder körperlichen Schäden, geburtenverhindernde Maßnahmen usw. (Art. II a-c). Entscheidend ist, daß der Täter mit der Absicht handelt, eine dieser Gruppen, zum Teil oder ganz, zu zerstören. Mit diesem subjektiven Element wird die Abgrenzung zu Mord oder Totschlag des nationalen Rechts vorgenommen.¹² Denn ausreichend ist bereits, daß die unter Art. II a-e aufgelisteten Handlungen in Zerstörungsabsicht erfolgt sind, ohne daß der "Erfolg" eingetreten sein mußte.¹³ Die Tötung von Menschen kann daher grundsätzlich sowohl den Tatbestand des Völkermordes erfüllen, nämlich die Tötung von Mitgliedern einer Gruppe (vgl. Art. II a der Konvention), als auch als "bloße" Tötung einzelner Menschen zu werten sein, was als Totschlag oder Mord nach nationalem Recht zu qualifizieren wäre. Um Völkermord handelt es sich im konkreten Fall nur dann, wenn der Täter bei Begehung der Tat beabsichtigte, eine der in Art. II genannten Gruppen ganz oder teilweise zu vernichten. Dagegen ist die Tötung eines einzelnen nur dann als Völkermord zu qualifizieren, wenn sie eine von mehreren Handlungen ist, die auf die Vernichtung der Gruppe im ganzen oder zum Teil gerichtet sind.¹⁴

Im Gegensatz zu früheren Verlautbarungen der GV und Vorentwürfen der Konvention, die allgemein auf die Vernichtung von Menschengruppen abhoben, wird in Art. II mit der abschließenden Aufzählung von nationalen, ethnischen und religiösen Gruppen der Kreis der potentiellen Opfer restriktiv bestimmt. So sind z. B. politische und kulturelle Gruppen nicht erfasst.

In Art. III werden neben der Begehung des Völkermordes bestimmte Vorbereitungs-handlungen und Teilnahmeformen des Völkermordes unter Strafe gestellt, so der Versuch,

Völkermord zu begehen, die Teilnahme, die Verschwörung und die unmittelbare und öffentliche Anreizung zur Begehung des Völkermordes.

Art. IV stellt klar, daß sich jeder, auch wenn er öffentliche Funktionen wahrnimmt, des Völkermordes strafbar machen kann. Hiermit sollte ausgeschlossen werden, daß sich ein Angeklagter wirksam darauf berufen kann, bei seinen verbrecherischen Handlungen habe es sich um staatliche gehandelt, um einen "act of state"¹⁵, wie es zuvor viele Staaten als Rechtfertigungsgrund für sich in Anspruch genommen hatten. In den Diskussionen über die Entwürfe blieb offen, ob das Vorbringen, auf höheren Befehl gehandelt zu haben, durch Art. IV ebenfalls als Rechtfertigung ausgeschlossen sein sollte. Für eine solche Berücksichtigung wurde angeführt, daß ein Handeln auf Befehl für die Motivation entscheidend gewesen sein könne und Absicht dann nicht vorgelegen habe. Diese Frage wurde nicht ausdiskutiert, sondern den nationalen Gerichten im Rahmen ihres Interpretationsspielraums bei der Gesetzesauslegung überantwortet.¹⁶

Die Konvention legt in Art. VI im Hinblick auf die Verfolgung der Straftaten das **Territorialitätsprinzip** zugrunde. Dies bedeutet, daß nur der Staat, in dessen Gebiet die Handlung begangen wurde, zur Strafverfolgung berechtigt ist. Hiermit korrespondiert die in Art. V statuierte Verpflichtung der Vertragsparteien, durch nationale gesetzgeberische Maßnahmen sicherzustellen, daß Personen, die sich des Völkermordes schuldig gemacht haben, strafrechtlich verfolgt werden können.¹⁷ Art. VI läßt darüber hinaus die Aburteilung durch ein internationales Strafgericht zu (das allerdings bis heute nicht geschaffen wurde). Art. VII bestimmt, daß Völkermord im Hinblick auf die Auslieferung nicht als politische Straftat gilt, was in vielen Auslieferungsverträgen als legitimer Grund für eine Ablehnung der Auslieferung normiert ist.

Nach Art. VIII sind die Vertragsparteien berechtigt, die Organe der Vereinten Nationen zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen anzurufen, um Handlungen des Völkermordes zu unterbinden oder zu verhindern. In Art. IX verpflichten sich die Vertragsparteien, ihre Streitigkeiten über die Auslegung der Konvention dem Internationalen Gerichtshof (IGH) zu unterbreiten. Art. XII der Konvention schließt die automatische Geltung des Vertrages für abhängige Gebiete des Vertragsstaates aus.

C. Rechtliche Würdigung

Im Vergleich zu dem vor 1948 geltenden Recht bringt die Genozid-Konvention einige Verbesserungen:

- Im Gegensatz zu den Bestimmungen des **Nürnberg Statuts**, in dem Völkermord als "Verbrechen gegen die Menschlichkeit" nur in Kriegzeiten strafbar war, wird der Völkermord nun auch in Friedenszeiten verfolgbar.

- Durch die Konvention wird klargestellt, daß staatliches Handeln keine Rechtfertigung für die Begehung von Verbrechen sein kann.
- Dadurch, daß Art. VIII die Vereinten Nationen allgemein zur Ergreifung von Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung von Völkermordhandlungen ermächtigt, ist dem Staat, der des Völkermordes bezichtigt wird, die Möglichkeit genommen, sich auf eine völkerrechtswidrige Einmischung in seine inneren Angelegenheiten gem. Art. 2 Nr. 7 UN-Charta zu berufen.¹⁴

Die Genozid-Konvention ist aber auch heftig kritisiert worden:

- Das in Art. II enthaltene subjektive Element der Absicht, das zur Begehung eines Völkermordes notwendig ist, erweist sich in der praktischen Anwendung der Konvention als ein besonderes Hindernis. Denn es ist schwierig, allein aufgrund der objektiven Fakten den Beweis zu erbringen, der Völkermord sei absichtlich begangen worden. Und es ist nicht anzunehmen, daß alle Regierungen so "dumm" wie Hitler sein werden und ihre dämonischen Absichten proklamieren.¹⁵ Es ist allerdings sehr fragwürdig, ob die Schwierigkeiten, die beim Nachweis innerer Tatsachen, wie der Absicht, unvermeidbar sind, als Argumente gegen die Qualität der Konvention angeführt werden können. Denn zum einen dient die Einstellung des Täters zu der Tat der Abgrenzung zu anderen Delikten (s. o.), zum anderen ist sie für eine gerechte Beurteilung der Strafbarkeit seines Verhaltens maßgeblich.

Bei Verletzung eines Rechtsgutes, dessen Schutzwürdigkeit durch völkerrechtlichen Vertrag anerkannt ist, sind die Staaten völkerrechtlich verpflichtet, entsprechende Normen zu erlassen, die eine Verletzung des international geschützten Rechtsgutes unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Täters und vom Begehungsort unter Strafe stellen, um so die "Weltrechtspflege" zu verwirklichen.²¹ Die Umsetzung dieser Verpflichtung erfolgt in aller Regel dadurch, daß in den völkerrechtlichen Verträgen die Ausgestaltung nach dem **Weltrechts- oder Universalitätsprinzip** festgelegt wird, wie dies beispielsweise in den Genfer Konventionen von 1949 der Fall ist, die für die Verfolgung von Straftaten im Krieg das **Universalitätsprinzip** verankert haben. Obwohl die Genozid-Konvention den Völkermord als "völkerrechtliches Verbrechen" bezeichnet und damit die besondere Schutzwürdigkeit der durch Völkermord verletzten Rechtsgüter feststellt, hat man in der Genozid-Konvention nur das **Territorialitätsprinzip** zugrunde gelegt. Das bedeutet, daß der Strafanspruch (oder auch die Strafpflicht) des Staates ausschließlich dann besteht, wenn die Straftat in seinem Staatsgebiet begangen wurde.

Unabhängig von der Regelung in der Konvention könnte die Strafverfolgung des Völkermordes nach **Völkerstrafrecht** aber dann für jeden Staat verpflichtend sein, wenn es sich bei diesem Verbrechen anerkanntermaßen um ein

solches handelt, das dem materiellen Völkerstrafrecht angehört. Dann müßte die Strafbarkeit des Völkermordes unmittelbar aus einer vertraglichen oder gewohnheitsrechtlichen Norm folgen.²¹ Obwohl die Staatenpraxis eher zurückhaltend in der Anerkennung völkerrechtlicher Straftatbestände ist, vertrat der Staat Israel 1960 im Fall *Adolf Eichmanns* die Ansicht, daß das Verbot des Völkermordes bereits vor Entstehung der Genozid-Konvention eine Norm des Völkerstrafrechts gewesen sei, und begründete damit seine Zuständigkeit zu dessen Verurteilung.²²

- Eine starke Einschränkung hat der Anwendungsbereich der Konvention durch den Verzicht der Einbeziehung politischer und kultureller Gruppen in die Definition des Völkermordes in Art. II erfahren. Obwohl die geschichtlichen Beispiele zahlreich sind, in denen Menschen z. B. allein wegen ihrer Parteilugehörigkeit verfolgt und vernichtet wurden, hatte die weite Definition in der GV keinerlei Chance, akzeptiert zu werden, auch wenn - oder gerade weil - sie zu den heftig umstrittenen Punkten zählte.²³

- Die praktische Bedeutung der Konvention wird auch durch die Vielzahl der eingeleiteten Vorbehalte eingeschränkt, deren Zulässigkeit der IGH auf Anfrage der GV 1951 zu begutachten hatte, da die Konvention zu dieser Frage keine Regelung trifft. Die Stellungnahme führte zu einer grundsätzlichen Betrachtung des IGH zu diesem Problem, die später Grundlage der Vorbehaltsregelung in Art. 19-23 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge wurde. Für die Genozid-Konvention bedeutete dies im Ergebnis eine weitgehende Zulässigkeit der eingeleiteten Vorbehalte.²⁴ Die Vorbehalte beziehen sich überwiegend auf Art. VI, IX und XII der Konvention. Viele Staaten wollten die automatische Zuständigkeit eines internationalen Strafgerichts - für den Fall seiner Entstehung - für in ihrem Territorium begangene Handlungen verhindern. Durch den Vorbehalt zu Art. IX sollte erreicht werden, daß der den Vorbehalt einlegende Staat im Einzelfall seine Zustimmung geben muß, damit der IGH über Streitigkeiten hinsichtlich der Auslegung, Anwendung und Durchführung der Konvention urteilen kann. Durch den Vorbehalt zu Art. XII wollten einige Länder ihre Unzufriedenheit damit zum Ausdruck bringen, daß die Konvention nicht automatisch auch auf Kolonien des Vertragsstaates zu erstrecken sei.

D. Schlußbemerkung

Da Völkermord kaum ohne zumindest indirekte Beteiligung staatlicher Organe begangen werden kann, die Strafverfolgung nach diesem Abkommen aber nur dort nationalen Gerichten zusteht, ist es der Konvention nicht gelungen, praktische Bedeutung als Strafrechtsbestimmung zu erlangen. Denn Staaten sind nicht bereit, Verbrechen, die sie selbst begangen oder geduldet haben, strafrechtlich zu verfolgen. Effektivität kann der Konvention nur in den Fällen zukommen, in denen die Regierungen gestürzt werden,²⁵ wie

dies 1989 gleich mehrfach passierte. Dennoch kann die Vielzahl der politischen Umwälzungen in den Ländern des "Ostblocks" nicht darüber hinwegtäuschen, daß solche Konstellationen eher als Ausnahmen einzustufen sind.

Als erstes Beispiel strafrechtlicher Normen der Vereinten Nationen stellt die Genozid-Konvention einen bedeutenden Versuch internationaler Gesetzgebung im Bereich der individuellen Strafverfolgung dar.²⁸ Berücksichtigt man den Zeitpunkt der Entstehung der Konvention, so kommt ihr zudem das Verdienst zu, neue Maßstäbe formuliert zu haben, nachdem moralische Werte durch die während des II.

Weltkrieges begangenen Verbrechen grundsätzlich in Frage gestellt worden waren.

Sicher wird man aber auch den Einfluß für die Fortentwicklung des Völkerrechts im Hinblick auf den Menschen- und Minderheitenschutz nicht zu gering einschätzen dürfen sowie auf die gewohnheitsrechtliche Anerkennung des Völkermordes als internationales Verbrechen. Größere Bedeutung hätte die Konvention dann erlangen können, wenn die Entwicklung des Internationalen Strafrechts nicht in Absichtserklärungen und Entwürfen weitergehender Verträge steckengeblieben wäre.

Anmerkungen:

- 1 BGBl. 1954 II, S. 730.
- 2 Süddeutsche Zeitung vom 27.12.89, S. 2/3.
- 3 Jescheck, Die internationale Genozid-Konvention vom 9. Dezember 1948 und die Lehre vom Völkerrecht, Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW), 66 (1954), 193 ff., 202.
- 4 Vgl. GA Res 96(I) vom 11. Dezember 1946.
- 5 Drost, International Crimes, II, 1960, S. 75.
- 6 Die Urteile von Nürnberg wurden am 30. September und 1. Oktober 1946 verkündet.
- 7 Vgl. zur Definition des Völkerstrafrechts: Ipsen, in: Menzel Ipsen, Völkerrecht, 2. Aufl. 1979, S. 375.
- 8 Drost, a.a.O., S. 143.
- 9 Zitiert nach Jescheck, a.a.O., S. 199.
- 10 Robinson, The Genocide Convention, 1960, S. 17, 27.
- 11 Robinson, a.a.O., S. 26.
- 12 Robinson, a.a.O., S. 57-60.
- 13 Über den Begriff der Absicht und die Frage, ob nicht wenigstens ein wesentlicher Teil einer Gruppe zerstört werden müsse, herrscht nach wie vor Streit; vgl. Le Blanc, The intent to destroy groups in the Genocide Convention and the proposed U.S. understanding, American Journal of

- International Law 1984 (78), S. 309 ff. (370); vgl. auch die Interpretationserklärung der USA bei Ratifikation der Konvention, Multilateral Treaties, 1989, S. 101.
- 14 Drost, a.a.O., S. 84; Robinson, a.a.O., S. 62.
- 15 Bassiouni/Nanda, A Treatise on International Criminal Law, I (1973), S. 529.
- 16 Robinson, a.a.O., S. 72.
- 17 Vgl. hierzu § 220a Strafgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland.
- 18 Jescheck, Genocide, Encyclopedia of Public International Law (EPIL) 8, S. 256.
- 19 Le Blanc, a.a.O., S. 380/381.
- 20 Ipsen, a.a.O., S. 377.
- 21 Ipsen, a.a.O., S. 375.
- 22 Bassiouni/Nanda, a.a.O., S. 528.
- 23 Drost, a.a.O., S. 29 f.
- 24 E. Klein, Genocide Convention (Advisory Opinion), EPIL 2 (1981), S. 107-109.
- 25 Jescheck, Genocide, EPIL 8, S. 256.
- 26 Drost, a.a.O., S. 1 der "Introduction."

Unterzeichnerstaaten und Vertragsparteien der Genozid-Konvention (Stand: 31. Dezember 1988)

Staat	Unterzeichnung	Ratifikation oder Beitritt	Erklärung	Staat	Unterzeichnung	Ratifikation oder Beitritt	Erklärung
EUROPA				Dominikanische Republik 11. 12. 1948			
Albanien		10. 8. 1955 *		Ecuador	11. 12. 1948	12. 1. 1951	
Belgien	12. 12. 1949	4. 12. 1951		El Salvador	27. 4. 1949	12. 1. 1951	
Bulgarien		12. 1. 1951 *		Guatemala	22. 6. 1949	12. 1. 1951	
Bundesrepublik Deutschland		22. 2. 1955		Haiti	11. 12. 1948	12. 1. 1951	
DDR		25. 6. 1973 *		Honduras	22. 4. 1949	3. 6. 1952	
Dänemark	28. 9. 1949	13. 9. 1951		Jamaika		22. 12. 1968	
Finnland		17. 3. 1960 *		Kanada	28. 11. 1949	2. 12. 1952	
Frankreich	11. 12. 1948	12. 1. 1951		Kolumbien	12. 8. 1949	25. 1. 1960	
Griechenland	29. 12. 1949	8. 3. 1955		Kuba	28. 12. 1949	2. 6. 1953	
Irland		20. 9. 1976		Mexiko	14. 12. 1948	20. 10. 1952	
Island	14. 5. 1949	12. 1. 1951		Nicaragua		28. 4. 1952	
Italien		2. 9. 1952		Panama	11. 12. 1948	12. 1. 1951	
Jugoslawien	11. 12. 1948	12. 1. 1951		Paraguay	11. 12. 1948		
Luxemburg		5. 1. 1982		Peru	11. 12. 1948	24. 5. 1960	
Monaco		12. 1. 1951		St. Vincent und die Grenadinen		7. 2. 1982	
Niederlande		18. 9. 1966		Uruguay	11. 12. 1948	9. 10. 1987	
Norwegen	11. 12. 1948	12. 1. 1951		USA	11. 12. 1948	25. 11. 1988 *	
Österreich	11. 12. 1948	17. 6. 1958		Venezuela		10. 10. 1960 *	
Polen		12. 2. 1951 *		ASIEN/VORDERASIEN			
Rumänien		31. 1. 1951 *		Afghanistan		20. 6. 1952	
Schweden	30. 12. 1949	25. 8. 1952		Birma	30. 12. 1949	12. 6. 1956 *	
Spanien		12. 12. 1968 *		China (Volksrep.)		17. 7. 1983	
Tschechoslowakei	28. 12. 1949	21. 3. 1951 *		China (Taiwan)	20. 7. 1949	17. 10. 1951 *	
Türkei		12. 1. 1951		Indien	29. 11. 1949	25. 11. 1959 *	
UdSSR	16. 12. 1949	1. 8. 1954 *		Irak		20. 4. 1959	
Ukraine	16. 12. 1949	13. 2. 1955 *		Iran	8. 12. 1949	12. 11. 1956	
Ungarn		6. 4. 1952 *		Israel	17. 8. 1949	12. 1. 1951	
Vereinigtes Königreich		30. 4. 1970		Jemen, Demokratische Volksrepublik		10. 5. 1987 *	
Weißrußland	16. 12. 1949	9. 11. 1954 *		Jordanien		12. 1. 1951	
Zypern		27. 6. 1982 *		Kampuchea		12. 1. 1951	
AMERIKA				Korea, Demokratische Volksrepublik		12. 1. 1951	
Argentinien		3. 9. 1956 *		Laos		8. 3. 1951	
Bahamas		10. 7. 1973		Libanon	30. 12. 1949	17. 3. 1951	
Barbados		13. 4. 1980		Malediven		23. 7. 1984	
Bolivien	11. 12. 1948			Mongolei	18. 5. 1977	5. 4. 1967 *	
Brasilien	11. 12. 1948	14. 7. 1952		Nepal		17. 4. 1969	
Chile	11. 12. 1948	1. 9. 1953					
Costa Rica		12. 1. 1951 *					

Staat	Unterzeichnung	Ratifikation oder Beitritt	Erklärung
Pakistan	11. 12. 1948	10. 1. 1958	
Philippinen	11. 12. 1948	12. 1. 1951 *	
Saudi-Arabien		12. 1. 1951	
Sri Lanka		12. 1. 1951	
Syrien		23. 9. 1955	
Vietnam		7. 9. 1981 *	

AFRIKA

Algerien		29. 1. 1964 *	
Ägypten	12. 12. 1948	8. 5. 1952	
Äthiopien	11. 12. 1948	12. 1. 1951	
Burkina Faso		13. 12. 1965	
Gabun		21. 4. 1983	
Gambia		29. 3. 1979	
Ghana		22. 6. 1978	
Liberia	11. 12. 1948	12. 1. 1951	
Lesotho		27. 2. 1957	
Mali		14. 10. 1974	
Marokko		24. 4. 1958	
Ruanda		15. 7. 1975 *	
Senegal		2. 11. 1983	
Tansania		4. 7. 1984	

Staat	Unterzeichnung	Ratifikation oder Beitritt	Erklärung
Togo		22. 8. 1984	
Tunesien		27. 2. 1957	
Zaire		30. 6. 1960	

AUSTRALIEN/OZEANIEN

Australien	11. 12. 1948	12. 1. 1951	
Fidschi		10. 10. 1970	
Neuseeland mit Cook-Inseln und Niue	25. 11. 1949	28. 3. 1979	
Papua-Neuguinea		27. 4. 1982	
Tonga		16. 5. 1972	

Gesamtstand

Vertragsparteien: 98 Staaten

Unterzeichnerstaaten, bei denen die Ratifikation aussteht: 3 Staaten

Gesamtstand: 101 Staaten

Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen

1. Teil: Begriff, Anwendungsbereich, Zulässigkeit

1. Begriff und Abgrenzung zu anderen Erscheinungsformen

Nach der auch gewohnheitsrechtlich geltenden Definition des Vorbehalts in Art. 2 Abs. 1 lit. d des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (im folgenden: WVK) ist ein Vorbehalt

"... eine wie auch immer formulierte oder bezeichnete, von einem Staat bei der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme oder Genehmigung eines Vertrags oder bei dem Beitritt zu einem Vertrag abgegebene einseitige Erklärung, durch die der Staat bezweckt, die Rechtswirkung einzelner Vertragsbestimmungen in der Anwendung auf diesen Staat auszuschließen oder zu ändern ..."

Ein Vorbehalt muß also spätestens mit dem letzten Akt eingelegt werden, der für den Eintritt der Bindungswirkung eines völkerrechtlichen Vertrages erforderlich ist. Die Feststellung, ob es sich bei der Erklärung einer Vertragspartei um einen Vorbehalt handelt, hängt somit nicht von der Bezeichnung der Erklärung, sondern ausschließlich von deren Inhalt ab. Ergibt die Auslegung, daß eine Rechtsänderung bezweckt ist, handelt es sich um einen Vorbehalt.

Davon zu unterscheiden sind Erklärungen von Vertragsparteien, die den Inhalt des Vertrages nicht ändern. Dies können Erklärungen rein politischen Inhalts, bloße Absichtsbekundungen oder Klarstellungen sein. Dazu zählen weiterhin sog. *Rechtsverwahrungen*, mit denen verhindert werden soll, daß von den anderen Vertragsparteien oder von Dritten aus der Tatsache des Vertragsschlusses vertraglich nicht vorgesehene Rechtsfolgen hergeleitet werden.

Interpretationserklärungen bezwecken nicht den Abschluß oder die Änderung einer Vertragsbestimmung,

sondern dienen lediglich der Klarstellung. Die Abgrenzung einer Interpretationserklärung von einem Vorbehalt bereitet im Einzelfall oft - nicht zuletzt wegen der z. T. absichtlichen Falschbezeichnung solcher Erklärungen - erhebliche Schwierigkeiten. Allgemein ist festzuhalten, daß es sich nicht mehr um eine bloße Interpretationserklärung handelt, wenn das Ausmaß einer zulässigen Auslegung überschritten ist.

2. Anwendungsbereich

Die Erklärung eines Vorbehalts ist auf multilaterale Verträge beschränkt. Bei einem bilateralen Vertrag würde die Erklärung eines "Vorbehalts" bewirken, daß entweder mangels Einigung überhaupt kein Vertrag oder im Falle der Annahme durch die andere Partei ein modifizierter Vertrag zustandekommt (Fall der Ablehnung unter Abgabe eines neuen Angebots).

3. Zulässigkeit

Nach Art. 19 WVK ist es den Parteien verwehrt, einen Vorbehalt anzubringen, wenn

- "a) der Vertrag den Vorbehalt verbietet;*
- b) der Vertrag vorsieht, daß nur bestimmte Vorbehalte gemacht werden dürfen, zu denen der betreffende Vorbehalt nicht gehört, oder*
- c) in den unter Buchstabe a oder b nicht bezeichneten Fällen der Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrags unvereinbar ist." (sog. Inkompatibilität).*

Damit wird in Art. 19 WVK ein objektives Zulässigkeitskriterium niedergelegt (auf die Rechtswirkungen von nach Art. 19 WVK unzulässigen Vorbehalten wird im 2. Teil dieses Beitrags eingegangen werden).

Wolff H. von Heinegg

Humanitäre Intervention

Die "humanitäre Intervention" ist trotz des verwendeten Adjektivs kein Rechtsbegriff, der besondere Bezüge zum humanitären Völkerrecht aufweist. Vielmehr kommt der "humanitären Intervention" im Zusammenhang mit dem völkerrechtlichen Gewaltverbot und der möglichen Rechtfertigung der zwischenstaatlichen Anwendung von Waffengewalt eine gewisse Bedeutung zu und ist daher für das humanitäre Völkerrecht nur mittelbar von Interesse. Dennoch erscheint eine kurze Erläuterung dieses Begriffs im Rahmen dieser Rubrik angebracht, da gerade wegen der Qualifizierung als "humanitär" nur allzu leicht Mißverständnisse - etwa eine Verwechslung mit der sog. "humanitären Hilfeleistung" - entstehen können.

Begriff und Abgrenzung

Mit dem Begriff "humanitäre Intervention" werden im völkerrechtlichen Schrifttum bewaffnete Eingriffe bezeichnet, die ein Staat auf dem Territorium eines anderen Staates vornimmt, um dessen Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen, die beispielsweise durch Staatsorgane begangen werden, zu schützen. Trotz der vielleicht etwas mißverständlichen Bezeichnung als "Intervention" muß es sich also um Maßnahmen handeln, die die Schwelle des - u. U. ebenfalls verbotenen - einfachen Zwangs überschreiten und "bewaffnete Angriffe" im Sinne von Art. 2 Nr. 4 UN-Charta darstellen.

Davon zu unterscheiden sind die "Intervention zum Schutz eigener Staatsangehöriger im Ausland" und die "humanitäre Hilfeleistung". Auch bei der erstgenannten handelt es sich um den bewaffneten Angriff auf einen anderen Staat, dem in der Regel humanitäre Erwägungen zugrundeliegen. Im Gegensatz zur "humanitären Intervention" erfolgt sie indes ausschließlich zum Schutz der Staatsangehörigen des Angreifers und nicht ausschließlich zugunsten der Bevölkerung des angegriffenen Staates. Beiden ist selbstverständlich gemein, daß sie gegen den Willen des Angegriffenen erfolgen. Demgegenüber zeichnet sich die "humanitäre Hilfeleistung" dadurch aus, daß sie nur auf Ersuchen oder mit Einverständnis des von (internen) bewaffneten Konflikten oder Katastrophen betroffenen Staates erfolgt und sie sich in der reinen Hilfe durch den fremden Staat oder eine Hilfsorganisation (z. B. durch Lieferung bestimmter lebenswichtiger Güter etc.) erschöpft. Sowohl die Anwendung von Zwang als auch von

Waffengewalt sind der "humanitären Hilfeleistung" somit fremd.

Völkerrechtliche Zulässigkeit der "humanitären Intervention"?

Im völkerrechtlichen Schrifttum wird seit dem 19. Jahrhundert die Frage diskutiert, ob der bewaffnete Angriff auf einen anderen Staat ausnahmsweise als "humanitäre Intervention" gerechtfertigt sein kann, wenn etwa - wie in Kambodscha zwischen 1975 und 1978 oder in Uganda unter *Idi Amin* bis 1979 - ein großer Teil der Bevölkerung ermordet wird oder ihr - wie z. Z. immer noch in Äthiopien - lebenswichtige Versorgungsgüter seitens der Regierung vorenthalten werden.

Vor Inkrafttreten der UN-Charta mag diese Diskussion ihre Berechtigung gehabt haben. Seit 1945 gilt jedoch das umfassende Gewaltverbot des Art. 2 Nr. 4 UN-Charta, von dem nur in drei Fällen abgewichen werden darf: Selbstverteidigung (Art. 51 UN-Charta), Maßnahmen gegenüber sog. Feindstaaten des 2. Weltkriegs (Art. 53, 107 UN-Charta) und militärische Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der UN-Charta (Art. 39-50).

Der bewaffnete Angriff auf einen anderen Staat zum Schutze seiner Bevölkerung vor Menschenrechtsverletzungen ist heute demnach nur gerechtfertigt, wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nach Art. 39 UN-Charta feststellt, daß die Menschenrechtsverletzungen eine Bedrohung oder einen Bruch des Friedens darstellen, und er nach Art. 42 UN-Charta die Durchführung militärischer Zwangsmaßnahmen beschließt. In allen anderen Fällen stellt der bewaffnete Angriff einen nicht gerechtfertigten Verstoß gegen das Gewaltverbot dar. Auch wenn in der Vergangenheit militärische Angriffe auf einen anderen Staat u. a. mit dem Hinweis auf Menschenrechtsverletzungen begründet wurden (z. B. der Angriff Tansanias auf Uganda im Jahre 1979 oder im Konflikt zwischen Vietnam und Kambodscha im Jahre 1978), so sind diese Fälle nicht geeignet, dieses Ergebnis in Frage zu stellen. Zum einen genügen diese Beispiele nicht den Anforderungen, die an die Herausbildung einer entsprechenden Norm des Völkergevohnenrechts gestellt worden. Zum anderen hat sich keiner der Angreifer auf die "humanitäre Intervention" als Rechtfertigung seines Angriffs berufen.

Wolff H. von Heinegg

Die Fachliteratur zu den Rotkreuzgrundsätzen

Jeder mit der Verbreitung der Rotkreuzgrundsätze Beauftragte horcht auf, wenn er auf ein Kompendium mit dem Titel stößt:

Guidelines for Disseminating the Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent Movement, Liga der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, Genf 1988,

zunächst, wenn ein Genfer Rotkreuzorgan als Herausgeber zeichnet. Tut sich hier auf dem dünnen Feld des Schrifttums eine bisher verborgene Goldader an Einsichten und Hilferreichungen auf? Finden sich hier die dringend benötigten Orientierungen für die Verbreitung der Rotkreuzgrundsätze unter den "Streitkräften, Regierungsverantwortlichen, Universitäts- und Medizinikern, den Medien, der Jugend und der breiten Öffentlichkeit", die die drei Aktionsprogramme den nationalen Gesellschaften so nachdrücklich zur Aufgabe gestellt haben?

Wer dann aber das großformatige, fast 2 Kilogramm schwere und ca. 100 DM teure Werk aus dem Umschlag nimmt, sieht seine Hoffnungen bald enttäuscht. Vor ihm liegt eine Foliensammlung für Overheadprojektoren, der ein wortkarger Abriss aus *Pictets* Kommentar von 1979 beigegeben ist. Durch das Wort "Guidelines" hat er sich irreführen lassen. Nicht Richtlinien für nationale Gesellschaften, sondern einen Leitfaden für Lehrer hält er in Händen, eine Unterrichtshilfe, die die Vermittlung von Grundkenntnissen an junge Rotkreuzmitglieder erleichtern soll. Wer z. B. Schwesternhelferinnen zu unterrichten hat, wird dankbar zu den Gedächtnisstützen und ihrer graphischen Aufarbeitung greifen - Englischkenntnisse vorausgesetzt. Der Leitfaden bietet in seiner Einführung die wichtigsten Satzungsaussagen des Internationalen Roten Kreuzes zu den Grundsätzen und in seinem Hauptteil eine Aufschlüsselung des Lehrstoffes unter den Rubriken: Herkunft, innerer Zusammenhang, Praxisbedeutung und Fallbeispiele (29 Folien, 90 spärlich beschriebene Seiten).

Für einen Verbreitungsbeauftragten mit anderem Tätigkeitsschwerpunkt ist möglicherweise die Bibliographie im Anhang des Leitfadens das Wertvollste. Sie ist nach Auskunft des neu erarbeiteten Archivverzeichnisses des Bonner Generalsekretariates und der beiden Bibliotheken von IKRK und Liga (bis auf eine Ausnahme) vollständig. Es handelt sich um acht Titel, die im Interesse einer gemeinsamen Plattform der Meinungsbildung hier kurz vorgestellt werden sollen.

Jean Pictet: Die Grundsätze des Roten Kreuzes: IKRK, Genf 1955 (170 Seiten).

Dieses Werk bildet die erste systematische Zusammenstellung der Grundprinzipien der Rotkreuzbewegung. Es schließt sich eng an die Reflexionen *Max Hubers* an, der in den 30er Jahren und während des II. Weltkrieges Präsident des Internationalen Komitees war und der in den Wirren dieser Jahre deutlich die Notwendigkeit erkannte, den Aktionsprinzipien des Roten Kreuzes eine klare Ausformung zu geben.

Jean Pictet, langjähriger, enger Mitarbeiter *Max Hubers* und zur Zeit der Internationalen Konferenz von 1949 Leiter der Rechtsabteilung im IKRK und maßgeblich an der Formulierung der Vertragstexte von 1949 beteiligt, begann nach Abschluß der Konferenz, *Hubers* Formulierungen zu systematisieren. Seine Schrift stellt den Versuch dar, die Ansprüche des humanitären Völkerrechtes an die humanitäre Hilfsorganisation in praktische und einfache Handlungsgrundsätze umzusetzen. Dieser Versuch fand so viel Anerkennung, daß er sowohl Anstoß wie inhaltliche Grundlage für die feierliche Proklamation von Wien 1965 wurde. Bis heute ist sie die einzige Darstellung der Rotkreuzgrundsätze in der Form eines wissenschaftlichen Traktates.

Jean Pictet, Les Principes Fondamentaux de la Croix Rouge. Commentaire. Institut Henry Dunant, Genf 1979 (93 Seiten). Deutsche Übersetzung in Vorbereitung.

Pictets zweite Schrift entstand mehr als 20 Jahre später und bildet einen kurzgefaßten, populär geschriebenen Kommentar zu den 1965 proklamierten Wiener Grundsätzen. Im ständigen Rückgriffen auf die Untersuchung von 1955 kommentiert, glossiert und kritisiert er den Wortlaut der Proklamation. Für den Reflexionsgang bei *Pictet* wie im Roten Kreuz ist es kennzeichnend, daß sich auch hier die Beschäftigung mit den Grundsätzen der humanitären Organisation eng an die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechtes anschließt.

Die durch den *Tansley*-Bericht ausgelöste Erneuerungsbeziehung im Roten Kreuz, die juristische Arbeit an den Zusatzprotokollen und die Veröffentlichung des Kommentars bilden in den Jahren 1975-79 einen unlöslichen Zusammenhang. Das Rote Kreuz scheint Hintergrund und Impuls des humanitären Völkerrechtes zu benötigen, um seine eigene humanitäre Rolle und Aufgabe in den Blick bekommen zu können.

Donald D. Tansley: Final Report: An Agenda for Red Cross: IKRK/Liga, Genf 1975.

Der *Tansley*-Bericht stellt eine 1972 von IKRK und Liga im Auftrag gegebene (u. a. auch von der Volkswagenstiftung geförderte) Organisationsanalyse des Roten Kreuzes ab

Weltorganisation dar. Sie enthält neben dem in Form einer Tagesordnung für die Erneuerung der Rotkreuzbewegung abgefaßten Abschlußbericht (140 Seiten) umfangreiche Ergänzungsdokumente (500 Seiten) zu den folgenden Themen:

- Die Entwicklung des Roten Kreuzes
- Die Schützlichkeit des Roten Kreuzes in der Welt von heute
- Die Hilfstätigkeit des Roten Kreuzes in der Welt von heute
- Die Gesundheits- und Wohlfahrtstätigkeit der Nationalen Gesellschaften
- Das Rote Kreuz auf nationaler Ebene: Ein Profil
- Wie andere uns sehen: Ansichten über das Rote Kreuz.

Die mit dem Jahr 1975 einsetzende Erneuerungsbewegung des Internationalen Roten Kreuzes erhielt neben den von den Weltfriedenskonferenzen ausgehenden Impulsen aus diesem Bericht des Kanadiers *Donald D. Tansley* seine Hauptstütze. Auch 15 Jahre nach seiner Veröffentlichung bildet er die einzige verfügbare solide Gesamtanalyse der weltweiten Rotkreuzorganisation. Für jeden, der sich mit Real- und Optimalstrukturen des Roten Kreuzes befaßt, gehört er nach wie vor zur Pflichtlektüre. Die Aussagen über die Rotkreuzgrundsätze finden sich unter den Stichworten: Humanitäre Werte und Frieden.

The ICRC, the League and the Report on the Reappraisal of the Red Cross, Genf 1979 (160 Seiten).

IKRK und Liga haben zu den zentralen Aussagen des *Tansley*-Berichtes Stellung genommen, insbesondere zu denen über die Grundsätze. Für die rotkreuz-interne Diskussion über Strukturen wird der *Tansley*-Bericht darum nur argumentfähig, wenn er doppelpaltig, also mit dem Kommentar von IKRK und Liga gelesen wird.

Jacques Moreillon: The Fundamental Principles of the Red Cross, Peace and Human Rights. International Institute of Humanitarian Law, San Remo 1980 (16 Seiten). Deutsch in Vorbereitung; ders.: Du bon usage de quelques Principes Fondamentaux de la Croix Rouge, in: Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix Rouge en l'honneur de Jean Pictet, Genf, Den Haag 1984 (11 Seiten).

Bei beiden Schriften von *J. Moreillon* handelt es sich um kürzere Zeitschriftenaufsätze. Beide haben insoweit exemplarischen Charakter, als sie Wege zur weiteren Aufschlebung der Grundsätze weisen. Der eine zeigt den Zusammenhang zwischen den Rotkreuzgrundsätzen und einem der nahe verwandten Begriffe, den Menschenrechten, der andere stellt einen essayistischen Popularisierungsversuch dar.

Jean Pictet: The Fundamental Principles of the Red Cross and Peace. Significance of the Principles for the

Spirit of Peace. Studies and Perspectives Series. Henry Dunant Institute, Genf 1984 (30 Seiten). (Deutsch in Vorbereitung).

Dieser Aufsatz gehört zur selben Kategorie wie der erste der beiden *Moreillon*-Aufsätze. Ist die Doktrin des Roten Kreuzes erst einmal hinreichend genau formuliert, so werden ihr Eigenwert und Aussagegewicht um so greifbarer, je mehr man sie zu den zentralen Begriffen anderer humanitärer Bewegungen, z.B. der Friedensbewegung oder Amnesty International, in Beziehung setzt.

Fundamental Principles of the Red Cross. Teaching Aids, Saint Legier 1979.

Der letzte Titel der Biographie des Leitfadens stellt Lehrern einen Satz von mehreren Unterrichtseinheiten für die unterschiedlichen Bildungsstufen zusammen.

Dieser Bibliographie muß neben den in dieser Zeitschrift erschienenen Aufsätzen vor allem die Aufsatz- und Redensammlung von *Anton Schlögel* hinzugefügt werden.

Anton Schlögel: Geist und Gestalt des Roten Kreuzes. Eine Auswahl von Reden und Aufsätzen. Deutsches Rotes Kreuz, Bonn 1987 (295 Seiten).

Diese Sammlung enthält zu einem Drittel Themen aus dem Bereich der Rotkreuzgrundsätze. Neben der Interpretation des Gesamtzusammenhangs und einzelner Grundsätze widmet *A. Schlögel* seine Aufmerksamkeit den Querverbindungen zu den Begriffen: Ehrenamt, Toleranz und Frieden.

Überblickt man auf der einen Seite diese kurze, aber wie gesagt vollständige Bibliographie zu den Grundsätzen als der geistigen Grundlage der Rotkreuzbewegung und auf der anderen Seite die Rotkreuzbewegung selbst, die sich mit 250 Millionen Mitgliedern in 149 nationalen Gesellschaften unter dem vielversprechenden Leitwort "Per humanitatem ad pacem" zusammenfindet, so fällt es einem schwer, nicht von einem gravierenden Mißverhältnis zu sprechen. Droht dem humanitären Völkerrecht nicht die Aufweichung von innen, wenn diese große Weltorganisation, die sich mit vollem Recht als Promotor des humanitären Völkerrechtes versteht, so wenig dafür tut, die das Völkerrecht tragenden Werte im Bewußtsein von jedermann, besonders aber der eigenen Mitglieder zu verankern? Angesichts der für den Soldaten wie den Zivilisten nicht mehr überschaubaren Fälle von 632 Artikeln des humanitären Völkerrechtes (vier Abkommen plus zwei Zusatzprotokolle) scheint diese Gefahr längst eingetreten zu sein. 1975 schrieb *D. Tansley*:

"Die humanitären Werte des Roten Kreuzes scheinen ein breites Anwendungsfeld in der Welt von heute zu haben. Doch besteht beträchtliche Verwirrung über Inhalt und Bedeutung dieser Werte. So kommt es, daß die Öffentlichkeit vom Roten Kreuz häufig Leistungen erwartet, die es niemals anzubieten beabsichtigte und für

die es nicht ausgestattet ist. Die Öffentlichkeit wird darum oft enttäuscht. ... Das Rote Kreuz hat sich der Welt nicht angemessen verständlich gemacht. ... Als ein Hauptmittel, die Rotkreuzbewegung zu verstärken, wird darum ein Langzeitprojekt vorgeschlagen, dessen Aufgabe darin bestehen soll, die Rotkreuzideale in einer einfachen und klaren Weise verständlich zu machen." (S. 35).

Und IKRK und Liga antworteten darauf in ihrer Replik von 1977: *"Es ist offensichtlich, daß die Grundsätze besser bekannt, besser erklärt und besser angewandt werden müssen. IKRK und Liga müssen beträchtlich größere Anstrengungen auf diesem Gebiet unternehmen: Anstrengungen der Popularisierung und der Verbreitung bei allen Altersstufen und bei allen Völkern, Anstrengungen auch, um ihre Anerkennung durch alle Regierungen zu erhalten."* (S. 53).

Die Zeitschrift "Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften" entspricht ganz offensichtlich dieser Zielsetzung. Sie will nicht nur das kodifizierte Recht, sondern auch die es tragenden Werte zur Sprache und Geltung bringen. Dem entsprechen die bisherigen Veröffentlichungen von *Knut Ipsen* und des Rezensenten:

Knut Ipsen: Die Rotkreuz-Idee und der Friede, HuV-I 89/3, S. 14-19;

Daniel Meynen: Inhalt und Grundsätze der Verbreitungsaufgabe nach den Resolutionen der Internationalen Rotkreuz-Konferenzen, HuV-I 88/1, S. 14-22;

ders.: Fördert das Rote Kreuz indirekt den Krieg? Die Grundsätze der Rotkreuz-Bewegung als Friedensregeln, HuV-I 89/4, S. 43-48.

Das Erfreuliche ist, daß die Zeitschrift im deutschen Sprachraum einen Anfang gesetzt hat, ein Forum der Meinungsbildung bietet und ihre Publikationskapazität hoffentlich noch lange nicht erschöpft hat.

Daniel Meynen

Sommaruga zur stillen Diplomatie des IKRK

Das Prinzip "Taten statt Worte", durch das IKRK bei seiner Hilfe für Opfer politischer und militärischer Gewalt verfolgt, erläuterte der Präsident des IKRK *Cornelio Sommaruga* bei einem offiziellen Besuch der österreichischen Bundesregierung in Wien. Wie aus einer Meldung der NZZ vom 19. Januar dieses Jahres hervorgeht, sagte der Präsident, das IKRK ziehe es im Interesse der Opfer vor, diskreten Druck auf jene auszuüben, die sich Humanitätsverletzungen zu schulden kommen lassen, anstatt öffentliche Anklage zu erheben. In schwerwiegenden Fällen teile das IKRK sein Wissen auch den Diplomaten jener Staaten mit, welche auf die betreffenden Länder effektiven Einfluß ausübten, heißt es in der Meldung weiter. Die Veröffentlichung werde als letzte Waffe nur in Grenzfällen angewandt. Darin unterscheide sich das IKRK von "komplementären" Organisationen wie Amnesty International, die zwar viel publizierten, aber nur selten zu den Opfern vorzudringen vermöchten.

Massaker im Irak an Zivilisten

Im Süden des Iraks ist es bei einer Operation der irakischen Armee in dem mehrheitlich von Schiiten bewohnten Gebiet zu Massakern an der Zivilbevölkerung gekommen. Unter Berufung auf die Gefangenenhilfsorganisation Amnesty International meldete die NZZ am 1. Februar, die Angriffe seien gegen mehr als 30 Dörfer gerichtet gewesen. Ziel und Anlaß der Angriffe seien nicht ganz klar, doch deuteten Berichte darauf hin, daß sie mit der Suche nach Deserteuren im Zusammenhang stünden. Die mit Amnesty zusammenarbeitende und von der UNO anerkannte "Organisation für Menschenrechte im Irak" sprach von 10.000 Toten und Verwundeten, weitere 10.000 Menschen seien obdachlos geworden.

Autoren dieses Heftes:

Das Thema

Volker Kröning

Jahrgang 1945, Senator für Justiz und Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, von 1983 bis 1987 Senator für Inneres, Mitglied der Sicherheitspolitischen Kommission beim SPD-Vorstand, stellvertretender Leiter der Deutschen Delegation in der Nordatlantischen Versammlung, Mitbegründer der Studiengruppe Alternative Sicherheitspolitik, Bonn/Bremen

Dr. Wolff H. von Heinegg

Akademischer Rat am IFHV, Bochum

Praxis

Dr. Horst Fischer

Akademischer Rat am IFHV, Bochum

Rückblende

Georg Bock

Abteilungsleiter beim Regierungspräsidenten Düsseldorf i. R., Landeskonventionsbeauftragter des DRK-Landesverbandes Nordrhein, Düsseldorf

Konferenzen

Gerd Jan F. van Hegelsom

Verteidigungsministerium der Niederlande, Den Haag, Directorate of Legal Affairs, Dept. of Legislation and Public Law

Thomas Klemp

Justitiar des Deutschen Roten Kreuzes, Bonn

Ulrich Loske

Rechtsreferendar, Essen

Forum

Verbreitung

Burkhard Willerdig

Oberregierungsrat, Dozent und Bereichsleiter am Zentrum Innere Führung der Bundeswehr, Koblenz

Horst Seibt

Rechtsdirektor i. R., Landeskonventionsbeauftragter im DRK-Landesverband Westfalen-Lippe, Gelsenkirchen

Christiane Sticher

Rechtsreferendarin, Wissenschaftliche Hilfskraft am IFHV, Bochum

Lexikon

Dr. Wolff H. von Heinegg

Akademischer Rat am IFHV, Bochum

Besprechungen

Priv.-Doz. Dr. Daniel Meynen

Landeskonventionsbeauftragter des DRK-Landesverbandes Badisches Rotes Kreuz, Badenweiler

Ständige Mitarbeiter:

Prof. Dr. Dr. h. c. K. Ipsen, IFHV, Bochum; **Th. Klemp**, DRK-Generalsekretariat, Bonn; **Dr. H. Fischer**, IFHV, Bochum; **Dr. W. v. Heinegg**, IFHV, Bochum; **G. Bock**, IFHV, Bochum; **B. Weitengel**, DRK-Generalsekretariat, Bonn; **H. Spieker**, IFHV, Bochum; **S. Witteler**, IFHV, Bochum; **C. Lentföhr**, IFHV, Bochum; **O. Schäfer**, IFHV, Bochum; **C. Sticher**, IFHV, Bochum.