

Inhalt:

Editorial

49

Das Thema

Internationale Mechanismen zur Kontrolle der Anwendung des humanitären Völkerrechts

Igor P. Blishchenko

50

Trend zum Gruppenschutz im Völkerrecht

Hans-Joachim Heintze

58

Praxis

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

Christiane Sticher

64

Rückblende

Die Astiz-Affaire

Horst Fischer

69

Konferenzen

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 H. v. Heinegg

72

Völkerrechtsseminar am Zentrum Innere Führung 1989

Koblenz, 23. - 27. Oktober 1989

Burkhard Willerding

73

Gemeinsame Tagung der Kreiskonventionsbeauftragten der Landesverbände Baden-Württemberg und Badisches Rotes Kreuz

Rastatt, 30. - 31. März 1990

Daniel Meynen

75

Forum

Verbreitung

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

- Die Ratifikationsdebatte über die Zusatzprotokolle im Bundesrat -

Horst Fischer

77

Verbreitung der Genfer Abkommen

- Schwierigkeiten und Erfahrungen mit Informationsveranstaltungen für

Rechtsreferendare und Juristen

Daniel Meynen

81

Die Haager Landkriegsordnung vom 18. Oktober 1907

Christian Lentföhr

86

Lexikon

Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen

2. Teil: Form und Verfahren; Rechtswirkungen von Vorbehalten und Widersprüchen

Wolff H. v. Heinegg

91

Zivilschutz und Zivilverteidigung

Wolff H. v. Heinegg

93

Besprechungen

J. Bacque, Der geplante Tod (Horst Fischer)

94

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

98

Info

99

Autoren- und Mitarbeiterverzeichnis

100

Editorial

In den vergangenen Heften hat sich die Redaktion der Informationsschriften bemüht, auch die mit dem humanitären Völkerrecht zusammenhängenden Themenbereiche des allgemeinen Völkerrechts zu beleuchten. Angesichts der stetig zunehmenden Bedeutung dieser Themenkomplexe für Bewertung und Verbreitung des humanitären Völkerrechts finden sich in dieser Ausgabe zwei Beiträge, die primär Fragen des Menschenrechtsschutzes und dem Problem des Selbstbestimmungsrechts der Völker gewidmet sind. Beide Fragestellungen haben unmittelbaren Bezug zum humanitären Völkerrecht, da sie einerseits das Problem der Durchsetzung von elementaren Individualschutzrechten betreffen und andererseits die Entwicklung völkerrechtlicher Rechte und Pflichten neben denen der Staaten und internationalen Organisationen unter grundsätzlichen Gesichtspunkten beleuchten. Für die HuV-I ist es eine weitere Premiere, daß die beiden Autoren erstmalig aus der DDR bzw. aus der Sowjetunion kommen. Wir hoffen, daß sich angesichts der veränderten Situation in Zentral- und Osteuropa die Möglichkeit ergibt, bisher vernachlässigte Fragen des humanitären Völkerrechts und des Menschenrechtsschutzes mit Kollegen zu diskutieren, die bisher nicht oder nur selten die Möglichkeit hatten, sich in Zeitschriften wie der HuV-I zu äußern.

Die Intervention der Vereinigten Staaten in Panama ist in der internationalen Presse unter verschiedenen Gesichtspunkten diskutiert worden. Fast unbemerkt blieb dabei das Problem des Kriegsgefangenenstatus von General *Noriega*. Wir greifen in der Rubrik "Praxis" den *Noriega*-Fall deshalb so gerne auf, weil er ein Zentralproblem des Dritten Genfer Abkommens beleuchtet, das im völkerrechtlichen Schrifttum bisher wenig Beachtung fand. Dies ist um so erstaunlicher, als sich hinter diesem politisch brisanten Fall eine interessante Fragestellung des humanitären Völkerrechts verbirgt. Ob *Noriega* den Kriegsgefangenenstatus beanspruchen darf und ob er u. U. sogar sofort repatriert werden muß, beleuchtet *Christiane Sticher* in ihrer Fallbesprechung.

Zu den Veranstaltungen, die im Deutschen Roten Kreuz regelmäßig mit Erfolg durchgeführt werden, gehören die Referendartagungen zum humanitären Völkerrecht. Die Landesverbände Baden-Württemberg, Badisches Rotes Kreuz und Westfalen-Lippe haben große Erfahrung auf dem Gebiet der Organisation solcher Tagungen. Da in der Vergangenheit regelmäßig Juristen für Juristen Verbreitungsarbeit betrieben haben, ist der Beitrag von *Daniel Meynen* über die Schwierigkeiten und Erfahrungen mit Informationsveranstaltungen für Rechtsreferendare und Juristen von besonderer Bedeutung. Er sieht aus der Sicht des erfahrenen Philosophen und pädagogisch Geschulten durchaus die Schwachstellen dieser Vermittlung. Aber er behandelt auch die Erwartungshaltung der Rechtsreferendare. Jedem Juristen seien die kritischen Worte des Berichterstatters ins Stammbuch für zukünftige Informationsveranstaltungen geschrieben.

In der Rubrik "Buchbesprechungen" beschäftigen sich die Informationsschriften erstmalig mit zwei Publikationen, die verschiedenen Aspekten des Zweiten Weltkrieges gewidmet sind. Bei beiden Publikationen handelt es sich nicht um "rein" völkerrechtliche Arbeiten. Insbesondere die Bearbeitung von *Bacque* hat jedoch in der Öffentlichkeit eine solche Aufmerksamkeit erlangt, daß speziell für unseren Leserkreis eine Buchbesprechung reizvoll erschien. Seine in der breiten Öffentlichkeit insbesondere von ehemaligen deutschen Kapitulationsgefangenen kontrovers diskutierten Thesen werden in der Buchbesprechung einer intensiven Erörterung unterzogen und ausführlicher als gewöhnlich bewertet.

Über den Ratifikationsprozeß der Zusatzprotokolle berichten die Medien kaum und zumeist außerordentlich dürftig. Dies ist um so bedauerlicher, als die Debatte über die Zusatzprotokolle und ihre Bedeutung für die Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts abgelöst worden ist von der Diskussion über die Bewertung derjenigen Erklärungen, die die Bundesregierung bei Ratifikation abgeben will. Da diese Erklärungen und Vorbehalte die Vertragsbeziehungen zu den anderen Vertragsstaaten wesentlich mitgestalten, ist die Kenntnis ihrer verschiedenen Beurteilungen hilfreich für die eigene Meinungsbildung. Im Bundesrat haben die Bundesregierung und die Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen bei der Vorlage des Ratifikationsgesetzes ihre Positionen deutlich gemacht. Die HuV-I werden im nächsten Heft, soweit möglich, auch die Debatte im Bundestag weiter verfolgen. Nach Möglichkeit wird die Ratifikation der Zusatzprotokolle in den Informationsschriften von weiteren Einzelbeiträgen zu Spezialproblemen der Protokolle bzw. zum Implementationsprozeß begleitet sein.

Die Herausgeber

Internationale Mechanismen zur Kontrolle der Anwendung des humanitären Völkerrechts *

Igor P. Blisshchenko

1. Einführung

Bis vor kurzem versuchte eine gewisse Propaganda auf jede mögliche Art nachzuweisen, daß der fundamentale Unterschied zwischen Sozialismus und Kapitalismus nicht im Antagonismus ihrer wirtschaftlich-gesellschaftlichen Systeme läge, sondern in ihrem wesentlichen Menschenrechtsverständnis. Es wurde betont, daß die Freiheit der Persönlichkeit den sozialistischen Ländern völlig fremd sei und daß das Individuum im Sozialismus nur mit Verpflichtungen gegenüber der Gesellschaft belastet, daß aber das Individuum in der kapitalistischen Gesellschaft immer nur mit der Verwirklichung seiner eigenen Rechte beschäftigt sei, ferner, daß die sozialistischen Staaten sich immer gegen jegliche internationale Mechanismen der Durchsetzung von Menschenrechten gestellt hätten.

Die gegenwärtige Lage zeigt, daß die sozialistische Demokratie nicht nur das innerstaatliche Leben erfaßt, sondern daß sie starke Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen hat. Das sozialistische Konzept der Menschenrechte hat einen großen Einfluß auf Entwicklung und Gestaltung des internationalen Mechanismus zum Schutz der Menschenrechte, was von großer Bedeutung für die Durchführung internationaler Verträge im Bereich des Schutzes von Menschenrechten und Freiheiten ist.

Zu jeder Zeit seit der Gründung der Vereinten Nationen hat die UdSSR konsistent eine Politik der strikten Beachtung und Unterstützung der Satzung der Vereinten Nationen verfolgt und hat große Anstrengungen gemacht, um einen stabilen Frieden auf dieser Erde zu sichern und die Menschenrechte zu fördern und zu entwickeln. Denn unser Land stützt sich darauf, daß nur unter der Bedingung des Friedens die erfolgreiche Lösung der lebenswichtigen Probleme wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, ein realer Schutz für grundlegende Menschenrechte, vor allem das Recht auf Leben, möglich ist.

Zur gleichen Zeit versuchten eine Reihe von Staaten die internationalen Mechanismen auszunutzen, wobei die Vereinten Nationen das bevorzugte Forum für den Kampf gegen sozialistische Staaten, gegen nationale Befreiungsbe-

wegungen und zur Verschleierung der eigenen außenpolitischen Ziele dienten. Dabei hat eine Reihe westlicher Staaten in all den Jahren der Existenz der Vereinten Nationen immer wieder Fragen der Menschenrechte im allgemeinen und ihrer Verletzung in den sozialistischen Staaten im besonderen aufgeworfen, um die Aufmerksamkeit von anderen Problemen von vitaler Bedeutung in den Schatten zu stellen, z. B. Abrüstung, universeller Friede und wirtschaftliche Zusammenarbeit. Recht oft widersprachen solche Aktivitäten den Stimmungen und Grundsätzen des modernen Völkerrechts.

2. Reform des Schutzes der Menschenrechte - UN-Hochkommissar?

Einige westliche Wissenschaftler und Politiker haben in diesem Sinne Vorschläge vorgelegt, das bestehende UN-System zur Förderung der Beachtung und Entwicklung der Menschenrechte zu reorganisieren, da ihrer Meinung nach das UN-System auf diesem Gebiet ineffizient sei. Der Gedanke, den besonderen Posten eines UN High Commissioner for Human Rights zu schaffen, hat die Aufmerksamkeit einer Reihe von Staaten auf sich gezogen. Dieser Vorschlag kann in gewisser Weise als eine praktische Anwendung der Theorie des Funktionalismus angesehen werden, wie sie etwa gegenwärtig von *Mitrani* vertreten wird. So sind die Funktionalisten der Auffassung, daß die internationalen Beziehungen depolitisiert werden sollten, so daß ein größerer Teil der wirtschaftlichen und sozialen Fragen, die in internationalen Institutionen behandelt werden, der Kontrolle staatlicher Regierungen ganz entzogen werde. Denn die staatliche Souveränität sei ein Hindernis für die friedliche Erfüllung menschlicher Bedürfnisse, universeller Friede könne durch die sofortige Liquidierung staatlicher Souveränität und die Gründung einer Weltregierung erreicht werden.

Der Gedanke, einen Hochkommissar für Menschenrechte zu schaffen, wurde zunächst von der Regierung von Uruguay 1950 vorgebracht, wobei dieser mit einem umfassenden Auftrag betraut werden sollte, einschließlich der Möglichkeit, einzelne Fälle in bestimmten Ländern vor Ort zu

untersuchen und Beschwerden von Individuen und Nichtregierungsorganisationen entgegenzunehmen und zu prüfen. Dieser Vorschlag erfreute sich einer breiten Unterstützung von gewissen westlichen Staaten.

Auf der 5. Generalversammlung wurde die Resolution 421/V angenommen, wonach der Wirtschafts- und Sozialrat die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen auffordern sollte, die Initiative Uruguays zu behandeln, wenn es um Fragen von Petitionen und der Durchsetzung der Menschenrechte ginge. Im Jahre 1951, auf der 7. Sitzung der Human Rights Commission, legte die Delegation Uruguays ein ausführliches Projekt vor, das auf der 10. Sitzung der Kommission im Jahre 1954 überprüft wurde. Danach war die Errichtung des Amtes eines Hochkommissars für Menschenrechte für eine lange Zeit nicht auf der Tagesordnung dieses Gremiums. Auf der 20. Generalversammlung brachte jedoch die Delegation Costa Ricas die Frage erneut auf. Die Generalversammlung bat in der Resolution 1062/XX den Wirtschafts- und Sozialrat, den Vorschlag Costa Ricas der Commission on Human Rights zur Behandlung vorzulegen und dann einen endgültigen Bericht über den Wirtschafts- und Sozialrat der 21. Generalversammlung vorzulegen.

Im Jahre 1967 diskutierte die Menschenrechtskommission den diesbezüglichen Bericht der Arbeitsgruppe und ein analytisches/technisches Forschungspapier, das die Menschenrechtsabteilung des Sekretariats vorbereitet hatte. Beides bildete die Basis für die Resolution 14/XXIII, die eine detaillierte Darstellung darüber enthielt, wie nicht nur der Posten eines Hochkommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte, sondern ein ganzes Department des Hochkommissars zu schaffen sei. Die Kommission forderte den Wirtschafts- und Sozialrat auf, die Resolution zu diskutieren und der Generalversammlung zur Behandlung vorzulegen, was der Wirtschafts- und Sozialrat auch tat.

So kam die Errichtung des Amtes eines High Commissioner auf die Tagesordnung der Generalversammlung, wurde aber erst auf der 33. Sitzung behandelt, als die Delegationen Costa Ricas und Schwedens an die besagte Initiative erinnerten. Die darauffolgenden Diskussionen führten dazu, daß die Frage wieder von der Tagesordnung abgesetzt wurde.

Auf der 29. Sitzung der Generalversammlung der Vereinten Nationen legte Großbritannien den Resolutionsentwurf A/C.3/LXIII vor, der den Generalsekretär aufforderte, die Haltung der Mitgliedstaaten, Sonderorganisationen und Regionalorganisationen über alternative Herangehensweisen und Möglichkeiten, wie im UN-Rahmen die wirksame Durchsetzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu fördern sei, zu erheben und der 30. Generalversammlung hierüber Bericht zu erstatten.

Der Vorschlag, den Posten eines Hochkommissars für Menschenrechte einzurichten, war für 30 Jahre Gegenstand in

den Debatten der Vereinten Nationen. Während dieser Zeit unterlag er verschiedenen Änderungen, was die Art seiner Aktionen und seiner Kompetenzen anging. Allein die Tatsache, daß die Behandlung der Frage so lange Zeit brauchte, bezeugt, daß erhebliche Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen über dieses Problem bestanden und zwar nicht nur zwischen den Befürwortern und Gegnern des Vorhabens, sondern auch zwischen Staaten, die diese Initiative unterstützten. Der ursprüngliche Vorschlag von Uruguay sah die Einsetzung des High Commissioner zur Durchführung von Menschenrechtsakten vor.¹ Die Resolution 1237/XLII des Wirtschafts- und Sozialrats sah die Einrichtung eines Department des High Commissioner on Human Rights vor, während der Resolutionsentwurf A/C.3/32/L.25, obwohl er sich auf die Empfehlungen der Resolution 1237/XLII bezog, die Einsetzung des High Commissioner als Einzelperson vorsah. Man kann eine große Zahl ähnlicher Widersprüche finden. Fetter stimmten eine Reihe von Staaten, die den Gedanken der Einrichtung des Amtes unterstützten, diesen nur "im Prinzip" zu oder waren nur bereit, die Frage zu diskutieren und mögliche Lösungswege zu prüfen.

Eine ins einzelne gehende Untersuchung der Resolution 1237/XLII des Wirtschafts- und Sozialrats, auf die man sich innerhalb der letzten zehn Jahre immer bezog, macht es möglich, ihre inneren Widersprüche zu zeigen. Diese Resolution² gewährte dem High Commissioner ein Mandat, das ihn ermächtigen sollte, in bezug auf unterschiedliche Menschenrechtsdokumente seine Meinung zu äußern und sich in die internen Angelegenheiten der Staaten einzumischen. So sollte der High Commissioner z. B. über den Wirtschafts- und Sozialrat der Generalversammlung Berichte übermitteln, die neue Entwicklungen im Bereich der Menschenrechte zum Gegenstand hatten, einschließlich Bemerkungen über die Durchführung einschlägiger Deklarationen und Dokumente, die die Vereinten Nationen und ihre Sonderorganisationen angenommen hatten, sowie seine Bewertung wichtiger Probleme und des Fortschritts in dieser Richtung (Punkt 2 der Resolution). Der Hochkommissar sollte zur Entwicklung und Förderung des universellen und effektiven Respekts und der Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitragen. Außerdem schlug der Resolutionsentwurf vor, daß der Hochkommissar Zugang zu "Informationen über Menschenrechte" haben sollte, d. h. persönliche Briefe von Individuen und Nichtregierungsorganisationen, die häufig außer den eigentlichen Beschwerden beleidigende Feststellungen an die Adresse bestimmter Staaten enthielten. Der Resolutionsentwurf 1237/XLII sah auch die Durchführung von konsultativen und anderen Verfahrensfunktionen durch den High Commissioner in sehr allgemeiner Art vor. Es verdient in diesem Zusammenhang erwähnt zu werden, daß die Vorschriften des Resolutionsentwurfs nicht mit den Bestimmungen und Grundsätzen des humanitären Völkerrechts übereinstimmen. Es ist zum Beispiel allgemein anerkannt, daß die Durchführung völkerrechtlicher Verträge in der Hand der vertragschließenden Parteien und in der der

Grenzen liegt, die durch solche Verträge eingesetzt werden. Keine anderen Institutionen können sich in den Durchführungsprozeß einmischen. Soweit Menschenrechtsdokumente den Hochkommissar nicht erwähnen, liegt es auf der Hand, daß er in bezug auf diese Dokumente rechtlich gesehen keinerlei Funktionen hat.

Versuche, dem Hochkommissar ein Mandat aufzuzahlen, das ähnlich dem der Generalversammlung ist, stellen eine ernsthafte Verletzung der Satzung der Vereinten Nationen dar. So heißt es z. B. in Art. 13 der Satzung der Vereinten Nationen, daß die Generalversammlung Untersuchungen veranlaßt und Empfehlungen abgibt, "um die internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wirtschaft, des Sozialwesens, der Kultur, der Erziehung und der Gesundheit zu fördern und zur Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion beizutragen". Eine enge Ähnlichkeit zwischen Art. 13 der Satzung und Punkt 2 des Resolutionsentwurfs bedeutet, daß der High Commissioner in der Ausführung seines Amtes sich in den Zuständigkeitsbereich der Generalversammlung im Bereich der Menschenrechte einmischen würde, was nicht nur dem Ansehen dieses obersten UN-Organs schaden könnte, sondern zugleich die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Einrichtung eines solchen Amtes durch die Generalversammlung, dazu mit einfacher Mehrheit, aufwerfen würde.

Was die Individualbeschwerden angeht, so ist hervorzuheben, daß bezüglich der Menschenrechte und Grundfreiheiten nur die Unterkommission über die Verhinderung der Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten auf der Basis von Resolution 1503/XLIII des Wirtschafts- und Sozialrats eine Arbeitsgruppe von fünf Mitgliedern einsetzen kann, die jährlich zehn Tage vor der eigentlichen Subkommission tagt und alle Fälle von schweren Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten prüfen sowie darüber der Subkommission Bericht erstatten kann.

Die Satzung der Internationalen Arbeitsorganisation (Art. 24-29, 31-34) sieht ein Verfahren vor, um Beschwerden zu behandeln. Dieser Verfahrensrahmen bezieht sich weitgehend auf die Kontrollfunktionen für Staatenberichte über die Durchführung der ILO-Konventionen und für die Prüfung von Beschwerden von Staaten und Institutionen, soweit die betroffene Partei hierzu ihre Zustimmung erteilt hat.

In bezug auf die Arbeit der Unterkommission beschloß der Wirtschafts- und Sozialrat bei Gelegenheit der Annahme der obengenannten Resolution zugleich, ihre Befugnisse nach Inkrafttreten der Menschenrechtsakte erneut zu überprüfen. Mit anderen Worten war die Resolution 1503/XLIII des Wirtschafts- und Sozialrats nur vorläufiger Natur. Wollte man dem High Commissioner die Zuständigkeit geben, die Beschwerden von Privatpersonen zu prüfen und seine Ansicht über ihre Berechtigung zu äußern, so würde dies in jeder Hinsicht der allgemein anerkannten Regel

widersprechen, nach der eine solche Prüfung in Angelegenheiten eingriffe, die zur ausschließlichen Zuständigkeit der Staaten gehören, und würde so Art. 2 Ziff. 7 der UN-Satzung unmittelbar verletzen.

Es wäre ungerechtfertigt, alle Funktionen der Aufsicht über die Beachtung der Menschenrechte wie vorgeschlagen einer einzelnen Person zu übertragen, die, so unparteiisch sie auch sei, doch nicht in allen Fragen sachkundig sein könnte und außerdem auch nicht verleugnen könnte, Bürger eines bestimmten Landes zu sein.

Trotz aller Versuche der Befürworter des Postens eines High Commissioner, die Zustimmung insbesondere der Entwicklungsländer zu erhalten, setzte die 33. Generalversammlung die Frage von der Tagesordnung ab, da sie dauernd zu akuten Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten führte.

Punkt 2 der Resolution 3136/XXXIII bestätigt, daß eine der nächsten Sitzungen der UN-Generalversammlung die Diskussion über alternative Herangehensweisen und Verfahren zur effektiven Durchsetzung und Ausführung der Menschenrechte und Grundfreiheiten prüfen sollte. Dies bedeutet, daß die Resolution alternative Herangehensweisen gegenüber der Einrichtung des Postens eines High Commissioner prüfen soll. Diese Resolution wurde ohne Gegenstimmen mit 75 Stimmen bei 25 Enthaltungen angenommen. In Anbetracht alldessen berühren die Versuche einiger westlicher Staaten in den späten 70er Jahren eigenartig, diese Idee erneut in die UN-Diskussion einzubringen. In diesem Sinne wurde im Jahre 1977 der dritte Ausschuß der Generalversammlung mißbraucht, um den Resolutionsentwurf A/C.3/32/L.25 zu diskutieren, der von einer Reihe von Staaten eingebracht worden war, die immer wieder die Einrichtung des Amtes eines High Commissioner vorschlugen. Der Resolutionsentwurf bezog sich auf die obengenannte Resolution 1237/XLII, um den High Commissioner mit einem gewissen Grad an persönlicher Unabhängigkeit, Prestige und Immunität zur vernünftigen und unparteilichen Ausführung seiner Funktionen auszustatten (Punkt 1). Die Verfasser des Entwurfs wendeten die Meinung, der High Commissioner sollte sich mit solchen Problemen wie massenhaften Verletzungen von Menschenrechten, Apartheid, Rassismus, rassistische Diskriminierung, koloniale Unterdrückung, ausländische Intervention und Versklavung (Punkt 2a) befassen, zum Verständnis der grundlegenden Menschenrechte beitragen, die wesentlich für die Errichtung einer neuen Wirtschaftsordnung sind (Punkt 2a ii), und auf besondere Anforderung der Staaten Hilfe und Dienste leisten (Punkt 2b). Insgesamt begünstigt die Resolution die Einrichtung eines Amtes mit der Aufgabe, den Staaten bei der Durchführung der Menschenrechte und Grundfreiheiten Dienste zu leisten und die Aktivitäten verschiedener Menschenrechtsgruppen der Vereinten Nationen zu koordinieren¹.

Es ist zuzugeden, daß die Vereinten Nationen schon lange ein differenziertes System von Organen besitzen, die sich mit

Menschenrechten beschäftigen, z. B. die Menschenrechtskommission, die Kommission über die Lage der Frau, die Unterkommission über die Verhinderung von Diskriminierung und den Schutz von Minderheiten sowie eine Reihe weiterer Ausschüsse, Arbeitsgruppen und Unterausschüsse. Menschenrechtsfragen werden systematisch auf den Sitzungen zweier Hauptorgane der Vereinten Nationen, des Wirtschafts- und Sozialrats und der Generalversammlung, hauptsächlich ihres dritten Ausschusses, diskutiert, ganz zu schweigen von dem Sonderausschuß über die Apartheidpolitik und dem Sonderausschuß über den Fortschritt in der Durchführung der Deklaration über die Gewährung der Unabhängigkeit an Kolonialstaaten und -völker. Außerdem schlug der Wirtschafts- und Sozialrat in seinem Dokument E/56 REV I schon im Jahre 1946 dem UN-Generalsekretär vor, Schritte zu ergreifen, um Informationen über die Menschenrechtsaktivitäten aller Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen zu sammeln, zu bearbeiten und zu verbreiten.

Diese Gremienstruktur ist zwar eine der am meisten entwickelten im UN-System, ist aber ziemlich unhandlich, und es fehlt ihr in vielerlei Hinsicht die notwendige Koordination. Zwar kann sie alle Menschenrechtsfragen auf der Grundlage der UN-Satzung prüfen, ist aber immer noch nicht in der Lage, das Problem in seiner ganzen Komplexität zu lösen. Es ist also völlig klar, daß auch ein High Commissioner mit seinen Dienst- und Hilfsleistungen an die Staaten die entscheidenden Fragen des Menschenrechtsschutzes nicht wird lösen können¹.

Zugleich hätte der High Commissioner gemäß dem Resolutionsentwurf AAC/3/32/L.25 Beratungsfunktionen, die zum Zuständigkeitsbereich anderer Gremien im allgemeinen und der Generalversammlung im besonderen gehören, wobei betont werden muß, daß diese Gremien im Menschenrechtsbereich unabhängiger und kompetenter sind als ein High Commissioner. Die Commission on Human Rights umfaßt 43 Vertreter aus verschiedenen Staaten, der Unterausschuß zur Verhinderung der Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten 26, der Ausschuß über die Beseitigung rassistischer Diskriminierung 18. Darüber hinaus bestätigt die Satzung der Vereinten Nationen das Prinzip der gleichmäßigen geographischen Verteilung in Gremien der internationalen Zusammenarbeit im Menschenrechtsbereich. Die Errichtung des Amtes eines High Commissioner würde diesem Prinzip zuwiderlaufen, da ein einzelner unabhängiger Beamter nicht als Repräsentativorgan internationaler Zusammenarbeit erscheinen könnte.

Die Einrichtung des Postens eines High Commissioner on Human Rights mit der Aufgabe einer Koordinierung von UN-Gremien wäre auch ein Verstoß gegen die Resolution 32/197 der Generalversammlung vom 20. Dezember 1977, wonach der Wirtschafts- und Sozialrat dafür verantwortlich ist, die Gesamtkoordination der im Rahmen der UN stattfindenden Aktivitäten wirtschaftlicher, sozialer und ähnlicher Art sicherzustellen, obwohl heute freilich klar ist, daß er diese Aufgabe nicht wirklich erfüllt.

Die Einrichtung eines neuen Amtes auf dem Gebiet des Menschenrechtsschutzes wäre ein Versuch, Organisationsinternationaler Zusammenarbeit durch einen neuen bürokratischen Apparat zu ersetzen, in der Hoffnung, es würde die Aktivitäten der Vereinten Nationen im Bereich der Menschenrechte beeinflussen. Bei ihrem Plädoyer für die Einrichtung des Amtes haben eine Reihe von Staaten ihren Zweifel über die Fähigkeiten der Vereinten Nationen zur Lösung der drängenden Menschenrechtsfragen geäußert und haben versucht, die positiven Errungenschaften der Weltgemeinschaft auf diesem Gebiet einfach zu leugnen, obwohl sie doch eine geschichtliche Tatsache sind, obwohl das Problem einer besseren Koordinierung, Kompetenz und Wirksamkeit noch auf eine Lösung wartet. So erklärten die Vereinigten Staaten in der Debatte über das Problem eines High Commissioner on Human Rights, daß die bestehende UN-Struktur unvollständig sei, da ein zentrales Organ mit Verantwortung für die ernsthaften Probleme der Menschenrechte mit der Befähigung, den Mitgliedstaaten bei Entscheidungen im Menschenrechtsbereich objektive und qualifizierte Hilfe zu leisten, fehle. Eine Reihe von Delegationen folgte derselben Linie, daß die Effizienz der Organisation im Bereich der Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten nicht ausreiche.

3. Erfolgsbedingungen für das Amt eines UN-Kommissars

Freilich haben die Vereinten Nationen, um eben ihre Effektivität und ihr Arbeitspotential zu erhöhen, mehrfach das Amt eines High Commissioner eingerichtet und hat auch die UN Commission on Human Rights Spezialberichtersteller ernannt für Fragen, die in den Bereich ihres Auftrags und ihrer Zuständigkeit fielen, die ähnliche Funktionen hatten wie ein High Commissioner.

Im Jahre 1951 billigte die Generalversammlung z. B. die Gründung eines Department des High Commissioner on Refugees (UNHCR) und gewährte ihm gewisse Befugnisse zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Insbesondere kann der High Commissioner Regierungen und privaten Institutionen Unterstützung leisten, um die freiwillige Repatriierung oder die Assimilierung von Flüchtlingen zu sichern. Die Arbeit des High Commissioner beruht auf Richtlinien der Generalversammlung und des Wirtschafts- und Sozialrats. Der Einsetzungsbeschluß sah die Vortage eines jährlichen Berichts über die Aktivitäten des Department vor. Der HCR gewährt internationalen Schutz an Personen, die ihr Heimatland oder ihren dauernden Wohnsitz als Folge politischer Ereignisse verlassen, und hilft den Regierungen bei der Ankielung von Flüchtlingen, denen Asyl gewährt wird. Gegenwärtig ist der High Commissioner aufgerufen, die schärfsten Probleme zu lösen, die sich in bezug auf über eine Million Flüchtlinge in Afrika stellen. Er gibt die materielle Hilfe, um die Regierungen in die Lage zu setzen, den Flüchtlingen einen hinreichenden Lebensstandard zu sichern, führt Studien zusammen mit freiwilligen

Organisationen durch und dergleichen mehr. Zu den Routineaufgaben des UNHCR gehört die Sicherung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Integration der Flüchtlinge, für die er zuständig ist. In Übereinstimmung mit der UN-Satzung und den einschlägigen Versammlungsresolutionen hat er die Aufgabe, die Einhaltung der Bestimmungen der Flüchtlingskonvention und des Zusatzprotokolls von 1967 zu überwachen.

Am 19. Mai 1967 errichtete die Generalversammlung den UN-Rat für Südwestafrika, der später in "Rat für Namibia" umbenannt wurde. Die Hauptaufgabe des Rates bestand in der Verwaltung Namibias bis zum Erreichen der Unabhängigkeit. Zur effektiven Ausführung der Aufgaben des Rates ernannte die Generalversammlung einen High Commissioner, der die südafrikanischen Behörden kontaktieren sollte, um ein Verfahren zum Übergang des Gebiets mit möglichst wenig Störungen zu entwickeln. Außerdem hatte der High Commissioner gewisse exekutive und administrative Funktionen.

Im Jahre 1949 schuf die UN eine Organisation zur Unterstützung der Palästina-Flüchtlinge. Das reguläre Programm dieser Einrichtung umfaßte die Hilfe für 19.300 Personen, die als Flüchtlinge registriert waren und in Jordanien, Libanon und anderen Ländern lebten, einschließlich der Lieferung von Nahrungsmitteln, Gesundheitsdiensten und Erziehung. Diese Einrichtung arbeitet auf einer freiwilligen Grundlage, und die Koordinierung ihrer Aktivitäten wird durch einen UN-Generalkommissar bewirkt. Neben diesen Fällen kann man auch noch einen UN-Kommissar für technische Zusammenarbeit nennen. Hinsichtlich der Bedeutung und Wirksamkeit der Arbeit solcher UN-Kommissare ist zu bemerken, daß der Erfolg ihrer Tätigkeit zuerst und vor allem auf einer genauen Umschreibung ihrer Funktionen und einem reibungslosen System der Kontrolle durch die Hauptorgane der Vereinten Nationen beruht. Unter diesen Voraussetzungen führt die Tätigkeit eines Kommissars nicht zu akuten Meinungsverschiedenheiten zwischen der Mehrheit der UN-Mitglieder.

4. Alternative Verfahren eines verbesserten Menschenrechtsschutzes

In diesem Zusammenhang sind allerdings die Zukunftsaussichten zu einer Verbesserung der Effektivität der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Förderung der Menschenrechte durch die Einrichtung eines Amtes eines High Commissioner nicht allzu vielversprechend. Man muß sich daran erinnern, daß die Generalversammlung am 16. Dezember 1977 nach einer Diskussion über die Verbesserung der Wirksamkeit der internationalen Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte Resolution 32/130 angenommen hat, welche in der Tat die Grundsätze definiert, die bei Aktivitäten in diesem Gebiet durch die Organe der Organisation zu beachten sind. Die Resolution zeigt zwei

Haupttendenzen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit im Bereich der Menschenrechte, nämlich die Förderung der Durchführung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in allen Ländern und die Bekämpfung massiver und verbreiteter Verletzungen dieser Rechte und Freiheiten. Außerdem bestätigt die Resolution die hervorragende Bedeutung internationaler Abkommen zur Lösung dieser Fragen und enthält eine Liste von Fällen massiver und verbreiteter Menschenrechtsverletzungen. Die Resolution 32/130 bestätigt erneut das weltweit anerkannte Konzept, welches eine Richtlinie für jede internationale Institution ist, die Zusammenarbeit der Staaten im Bereich der Menschenrechte entwickelt: Die Gewährung dieser Rechte in konkreten Fällen ist eine Sache der einzelnen Staaten, dies ist eine Frage ihrer innerstaatlichen Zuständigkeit. Die Resolution besagt, daß die Zusammenarbeit der Staaten im Bereich der Menschenrechte auf der Basis einer strikten Einhaltung aller Grundsätze der UN-Satzung zu erfolgen hat, wozu auch das Prinzip der staatlichen Souveränität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten gehört. Dieses Dokument weist auch darauf hin, daß die Lösung des Problems massiver und verbreiteter Menschenrechtsverletzungen Priorität genießt und daß die größte Sorge der internationalen Gemeinschaft bezüglich des Regimes der Apartheid, der Politik rassistischer Diskriminierung und der Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts besteht.

Im Lichte dieser Resolution scheint es nahezuliegen, daß eine Aktivierung der UN-Tätigkeiten im Bereich des Menschenrechtsschutzes erreicht werden kann, wenn die Zusammenarbeit der Staaten hierbei im Rahmen der allgemeinen Entspannung, der Schaffung einer Atmosphäre des Vertrauens und unter Aufgabe stereotyper Anschuldigungen, bei gleichzeitiger genauer Beachtung der Instrumente des Menschenrechtsschutzes, die die Vereinten Nationen angenommen haben, erfolgt. Das Konzept einer internationalen dependenten Welt, der Einheit des gemeinsamen Schicksals der Zivilisation angesichts der Drohung der Zerstörung veranlassen uns, die Frage der Beziehung zwischen Nichteinmischung und der dringenden Notwendigkeit des Menschenrechtsschutzes erneut zu überprüfen. Meiner Erachtens geht der Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten die Weltgemeinschaft durchaus etwas an, insbesondere in Fällen systematischer und massenhafter Verletzungen von Menschenrechten. In solchen Fällen muß die Weltgemeinschaft Maßnahmen ergreifen, um diese Verbrechen zu beenden, einschließlich der Schaffung gemeinsamer Streitkräfte, die in die fraglichen Gebiete entsandt werden können, um die Beachtung der allgemeinen Grundsätze und Normen des Völkerrechts durchzusetzen, was auch eine Methode der internationalen humanitären Hilfeleistung für die Opfer von Gewalt und Tyrannei ist. Dies würde eine Revision des existierenden Systems zum Schutz der Menschenrechte erfordern, eine Restrukturierung mit dem Ziel, alle humanitären Angelegenheiten bei einem Gremium zu konzentrieren, an dessen Spitze ein Organ steht, das schließlich diese Probleme zu lösen in der Lage ist. Es wäre notwendig, diese Fragen vom

Wirtschafts- und Sozialrat und dem dritten Ausschuß der Generalversammlung auf einen Sonderausschuß für humanitäre Fragen zu übertragen.

5. Innerstaatliche Durchführung von Verträgen zum Schutz der Menschenrechte

Eine der dringendsten Fragen gegenwärtig besteht freilich darin, ob und wie die völkerrechtlichen Verträge im Bereich des Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten innerstaatlich durchgeführt werden. In der gegenwärtigen internationalen Praxis gibt es vier Systeme internationaler Mechanismen zur Überwachung der Ausführung von Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte auf dem Gebiet der Staaten.

Zum ersten gibt es die Möglichkeit, daß Mitgliedstaaten aufgrund von Verhandlungen oder gemäß einer Entscheidung der Vereinten Nationen eine Untersuchungskommission für einen bestimmten Fall systematischer Menschenrechtsverletzungen einrichten. Als ein Beispiel hierfür könnte der Sonderausschuß dienen, der gebildet wurde, um die Verletzungen der Menschenrechte in den von Israel besetzten arabischen Gebieten zu untersuchen, der, obwohl Israel seine Zusammenarbeit verweigerte, eine bedeutsame und positive Arbeit leistete, die erhebliche Verletzungen der Menschenrechte sowie der Genfer Konventionen zum Schutz der Kriegsgesopfer von 1949 auf diesem Gebiet zutage brachte. Die Human Rights Commission schuf auch einen Sonderausschuß zur Untersuchung der Verletzungen von Menschenrechten durch die Pinochet-Regierung in Chile. Meines Erachtens könnte zur Anwendung auf dem Gebiet des Schutzes der Menschenrechte sowohl diese Erfahrung mit Untersuchungsausschüssen in Betracht gezogen werden als auch diejenige, die mit den lokalen Inspektionen nach dem INF-Vertrag zwischen USA und UdSSR gewonnen wurde. Dabei ist selbstverständlich die Besonderheit des Menschenrechtsbereichs zu beachten. Wichtig ist in einem solchen Zusammenhang auch die wirksame Umsetzung des Schlußdokuments des Wiener KSZE-Folgetreffens.

Zum zweiten haben wir den Mechanismus, der in der Konvention von 1965 über das Verbot aller Formen der Rassendiskriminierung geschaffen wurde. Die Konvention sieht die Errichtung eines Sachverständigenausschusses von 18 Mitgliedern vor, der Berichte der Mitgliedstaaten über gesetzgeberische, richterliche und administrative Maßnahmen, die zur Ausführung der Konvention ergehen, erstellt. Er legt dem Generalsekretär einen jährlichen Bericht vor. Der Ausschuß kann auch Vorschläge und Empfehlungen abgeben. Außerdem gibt es ein mögliches Verfahren in bezug auf Staaten, die die Bestimmungen der Konvention nicht beachten (Art. 11-12). Dazu kann ein Mitgliedstaat freiwillig die Zuständigkeit der Kommission anerkennen, Mitteilungen von Individuen oder Gruppen entgegenzunehmen und zu prüfen, die behaupten, Opfer der Verletzung bestimmter in

der Konvention vorgesehener Rechte durch ein Mitgliedland zu sein.

Zum dritten müssen wir einen Blick auf das Verfahren nach der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 werfen. Die westliche Literatur erwähnt dieses Dokument als die beste Errungenschaft zum Schutz der Menschenrechte. Die Europäische Menschenrechtskommission und der Europäische Menschenrechtsgerichtshof wurden 1954 eingerichtet. Meines Erachtens ist das Prinzip der Supranationalität Grundlage ihrer Tätigkeit. Zunächst dient die Kommission sowohl als Untersuchungs- als auch als Beratungsausschuß. Wenn sie einen Fall nicht einvernehmlich lösen kann, erstattet sie einen Bericht. Die Sache kann dann vor den Ministerausschuß oder den Gerichtshof gebracht werden. Dieser ist allerdings nur zuständig, soweit der Staat seine Jurisdiktion besonders anerkannt hat. Dagegen kann die Kommission von jedem Staat angerufen werden, von Individuen allerdings nur aufgrund einer besonderen Unterwerfung.

Wenn wir die Wirklichkeit der Praxis der Kommission und des Gerichtshofs ansehen, so sind freilich Zweifel geboten, ob diese Verfahren wirklich die Frage der Verantwortlichkeit für Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten lösen und nicht in gewissen Fällen sogar den ursprünglichen Gedanken zuwiderlaufen.

So gab es in den Jahren 1956/57 zwei Beschwerden der griechischen Regierung gegen Großbritannien im Zusammenhang mit der Situation auf Zypern (Repressalien gegen die Bevölkerung), eine Beschwerde Österreichs gegen Italien wegen eines Zwischenfalls zwischen zwei Zollbeamten und eine Beschwerde Irlands gegen Großbritannien bezüglich der Verletzung von Menschenrechten in Nordirland. Die westliche Literatur betont besonders die Bedeutung der Individualbeschwerden. Dies wird als ein neues Phänomen im Völkerrecht, als eine Anerkennung der Individuen als Völkerrechtssubjekte gesehen.

Allerdings erhält die Kommission eine große Zahl von Individualbeschwerden, die große Mehrzahl dieser Beschwerden wird freilich von der Kommission zurückgewiesen. Allerdings ist die Erfolgsquote sehr niedrig. Es hat auch lange gedauert, bis das Recht der Individualbeschwerde von den Staaten so allgemein akzeptiert wurde, wie das heute der Fall ist. In den ersten Jahren war die Praxis der Kommission bei der Zulassung von Beschwerden besonders restriktiv, und es hat Jahre gedauert, bis die Kommission überhaupt einen Fall dem Gerichtshof vorlegte. Von den bis zum Jahre 1988 insgesamt registrierten 14.466 Individualbeschwerden wurden nur 575 für zulässig erachtet. Hier liegt doch der Verdacht nahe, daß Verletzungen in einer Reihe von Fällen einfach übergangen wurden.

Die Problematik des europäischen Menschenrechtsschutzes wird auch deutlich im Fall der Verletzung von Menschenrechten und Grundfreiheiten unter dem Oberbegriff

gime in Griechenland. Die griechische Junta konnte trotz ihrer Versuche, das Terrorregime zu maskieren, die öffentliche Meinung in Europa nicht täuschen, auch nicht die Unterkommission des UN-Sonderausschusses für Menschenrechte, die die Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Griechenland untersuchte. Mitglieder der Unterkommission besuchten Athen, wo ihnen manipulierte Zeugen der Junta vorgeführt wurden und sie auch die Obristen anhörten. Dennoch stellte sie systematische Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Griechenland fest. Die Beratende Versammlung des Europarats diskutierte die Lage in Griechenland im Jahre 1969. Der Berichterstatter *Van der Stoep* aus den Niederlanden betonte, daß das griechische Regime die Demokratie im Lande nicht wiederhergestellt hatte. Er drängte die Versammlung, dem Ministerrat der Europäischen Union zu empfehlen, Griechenland zeitweise der Mitgliedschaftrechte im Rat für verlustig zu erklären bis zur Wiederherstellung der Demokratie, 25 Spröcher intervenierten in den Debatten; jedoch folgten keine praktischen Schritte.

In diesem Zusammenhang möchten wir den interessanten Auszug des Buches eines bekannten britischen Juristen, *Sir Humphrey Waldock*, zitieren, der angesichts der vergleichsweise geringen Zahl von Entscheidungen schrieb: *Wenn die Zahl der positiven Entscheidungen größer wäre als die der negativen, könnte man sich fragen, ob etwas mit der Demokratie geschehen sei. ... Das Wesen unserer Demokratie besteht darin, daß die Individualrechte und -freiheiten durch unser staatliches Recht und unsere staatlichen Gerichte geschützt werden.*³

Das bedeutet, daß heutzutage sogar die Befürworter dieses Mechanismus der Auffassung sind, daß die Durchsetzung der Konvention vielmehr durch ihre innerstaatliche Anwendung erfolgt, auf welche sich darum die Aufmerksamkeit richten sollte. Diese Ansicht reflektiert meines Erachtens die Regel der Entwicklung des Völkerrechts und die Wirklichkeit der Sicherung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf dem Gebiet eines Staates, es wirft ein Schlaglicht auf die Verantwortlichkeit der Regierungen, ihre internationalen Verpflichtungen in diesem Bereich zu erfüllen, und in diese Richtung sollten internationale Mechanismen zur Entwicklung und zum Schutz der Menschenrechte gehen.

Viertens haben schließlich die Menschenrechtspakte ein anderes Verfahren eingeführt. Staaten, die den Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ratifizieren, müssen dem Wirtschafts- und Sozialrat regelmäßig Berichte über Maßnahmen zur Verwirklichung der im Pakt garantierten Rechte sowie über den erzielten Fortschritt erstatten. Der Rat kann angemessene internationale Maßnahmen zur Hilfe an die Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet erarbeiten, in Zusammenarbeit mit anderen UN-Gremien. Die Parteien des Paktes über bürgerliche und politische Rechte wählen ein Menschenrechtskomitee, das aus 18 Mitgliedern besteht. Es prüft die Berichte, die von den Vertragsstaaten erstattet werden, und richtet an diese Staaten und an den Wirtschafts- und Sozialrat allgemeine

Bemerkungen. Die Vertreter der Vereinigten Staaten und einiger westlicher Staaten wollten in den Pakt über bürgerliche und politische Rechte ein System einführen, wonach Individual- und Staatenbeschwerden obligatorisch zu prüfen waren. Dieser Vorschlag wurde nicht angenommen. Diesbezüglich waren die Entwicklungsländer und die sozialistischen Staaten einmütig. Als ein Kompromiß wurde das Fakultativprotokoll angenommen, wonach Staaten freiwillig einem solchen obligatorischen Beschwerdesystem zustimmen können, das dann nur für die Staaten gilt, die es besonders angenommen haben. Die UdSSR erklärte zum Beispiel im Jahre 1983 ihre Absicht, dem Fakultativprotokoll beizutreten.

Die Pakte beruhen demnach in der Hauptsache auf der Verantwortung der Staaten und Regierungen für die Beachtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten auf ihrem Territorium. Art. 2 des Pakts über bürgerliche und politische Rechte sieht die Verpflichtung der Mitgliedstaaten vor, die notwendigen innerstaatlichen Ausführungsmaßnahmen zu ergreifen. Nach diesem Artikel verpflichtet sich jeder Vertragsstaat, *in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen in seinem Gebiet befindlichen und seiner Herrschaftsgewalt unterstehenden Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status* zu gewährleisten. Soweit dies nach dem bisherigen Recht noch nicht der Fall ist, muß der Staat die erforderlichen Schritte unternehmen, um die gesetzgeberischen oder sonstigen Vorkehrungen zu treffen, die notwendig sind, um den in diesem Pakt anerkannten Rechten Wirksamkeit zu verleihen (Art. 2 Abs. 2).

Auf dieser Basis können wir gemeinsame Prinzipien formulieren, nach denen Mechanismen zur Durchsetzung des internationalen Schutzes der Menschenrechte und Grundfreiheiten arbeiten. Dieses sind die Achtung des Selbstbestimmungsrechts, Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates, Nichtdiskriminierung, Grundsatz der Förderung und des Schutzes der Persönlichkeit, der Grundsatz der universalen Förderung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Grundsatz der humanitären Hilfe an internationale Organisationen und der Vertrauensgrundsatz in internationalen Beziehungen.

Der Schutz der Menschenrechte liegt also nach Völkerrecht in der internen Zuständigkeit der Staaten. Internationale Organisationen dürfen sich nicht in deren innere Angelegenheiten einmischen, indem sie Fragen ohne die Zustimmung des betroffenen Staates behandeln, es sei denn, es liegt eine Bedrohung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit vor, oder die Menschenrechtsverletzungen sind systematisch und massiv. Der Mechanismus des internationalen Schutzes der Menschenrechte ist von großer Bedeutung. Er ist nicht nur eine besondere Art der Zusammenarbeit zwischen den

Staaten, sondern er hat einen bedeutsamen Einfluß auf die Gesetzgebung. Er stärkt das Vertrauen in den internationalen

Beziehungen und macht es auch möglich, in extremen Fällen internationale effektive Maßnahmen zu ergreifen.

Anmerkungen:

* Übersetzung aus dem Englischen durch Prof. Dr. Michael Bothe, Frankfurt

1 In diesem Zusammenhang verdient Erwähnung, daß weder die Pakte noch das Zusatzprotokoll zum Pakt über bürgerliche und politische Rechte den Hochkommissar irgendwo erwähnen.

2 Ohne vorherige Konsultationen mit den Mitgliedstaaten der Kommission ernannte der Vorsitzende der 22. Generalversammlung eine Arbeitsgruppe, bestehend aus den Vertretern Österreichs, Costa Ricas, Frankreichs, der Philippinen, Senegals, des Vereinigten Königreichs und der USA, um die Möglichkeiten, einen solchen Posten einzurichten, zu studieren.

3 I. Blishchenko/I. Panevkin, On the Establishment of the Post of High Commissioner on Human Rights, in: *The Soviet State and the Law*, 1979, Nr. 3.

4 Die UN hat bereits ein etabliertes und effizientes System der Hilfeleistung an Staaten in diesem Bereich gemäß der Empfehlung 926/X der Generalversammlung entwickelt.

5 Waldoock, *The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, in: *British Yearbook of International Law*, 1958/59, S. 351.

Trend zum Gruppenschutz im Völkerrecht

Hans-Joachim Heintze

Unter dem Eindruck der Kodifizierung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes und des humanitären Völkerrechts kam es zu einer deutlichen Veränderung des Subjekts, auf das sich diese Rechtsgebiete beziehen. Stand anfänglich in der UNO vor allem das von der Gesellschaft isolierte Individuum im Mittelpunkt¹, so wandte sich die Staatengemeinschaft späterhin immer stärker dem Schutz von Menschengruppen zu. Auf diesen Umstand macht van Boven aus der Sicht des Jahres 1968 bereits aufmerksam:

*"Während die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 das Individuum zum Mittelpunkt einer ganzen Reihe sozialer Beziehungen macht, faßt die Proklamation von Teheran vor allem die Gruppe als Opfer massiver Menschenrechtsverletzungen ins Auge. Dies ist im Verlauf von zwei Jahrzehnten eine frappierende Entwicklung, die zumindest auf weltweiter Ebene den Übergang von einer auf das Individuum gerichteten Menschenrechtskonzeption zu einer auf das Kollektiv gerichteten Konzeption darstellt."*²

Eine Analyse bestätigt diese Einschätzung. In der Tat ist eine deutliche Veränderung der Schwerpunktsetzung der UNO-Menschenrechtstätigkeit festzustellen. Wenn man deren Ausgangspunkt betrachtet, so stand im Zentrum der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahre 1948 der einzelne und weithin von den gesellschaftlichen Zusammenhängen losgelöste Mensch. Das wird vor allem daran deutlich, daß die meisten Artikel der Deklaration mit der Formel "Alle Menschen ..." oder "Jeder Mensch ..." beginnen. Die Bezugnahme auf die Einbettung des Individuums in die Gesellschaft erfolgt zwar in der Präambel, bleibt aber mit dem Verweis auf den "Geist der Brüderlichkeit" abstrakt.³ Artikel 29 Abs. 1 beschränkt sich auf die Forderung: "Jeder Mensch hat Pflichten gegenüber der Gemeinschaft, in der allein die freie und volle Entwicklung seiner Persönlichkeit möglich ist."⁴ Damit werden kollektive Menschenrechte in diesem Dokument nicht angesprochen.

Diese Betrachtungsweise der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte stellt zweifelsohne einen grundlegenden Mangel dar, da auch aus völkerrechtlicher Sicht sich die Menschenrechte nicht auf die individuellen beschränken lassen.⁵ Schließlich gibt es Gemeinschaften, an deren Fortexistenz, Schutz und Förderung der Staatengemeinschaft gelegen ist.⁶

Zum anderen ergab sich auch die Notwendigkeit, im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit zur Bekämpfung

von Menschenrechtsverletzungen auch Schwerpunkte zu setzen. Im Mittelpunkt mußten zwangsläufig aufgrund der davon ausgehenden Friedensbedrohungen⁷ die massenhaften und groben Menschenrechtsverletzungen stehen, so daß sich hier auch die Konzentration auf eine Gruppe von Menschen ergab, nämlich die Gruppe der Opfer von derartigen Rechtsbrüchen. Insgesamt kann eingeschätzt werden, daß in der menschenrechtlichen Tätigkeit internationaler Organisationen neben dem traditionellen Individualschutz drei Hauptlinien feststellbar sind: Zum einen wurden Instrumente geschaffen, die fest umschriebene Menschengruppen schützen sollen und zum anderen widmete man sich intensiv der Bekämpfung von massenhaften und groben Menschenrechtsverletzungen.

Die dritte Richtung liegt nur zum Teil tatsächlich im menschenrechtlichen Bereich, denn sie bezieht sich auf die Ausformung des Selbstbestimmungsrechts der Völker. Da dieses einen Doppelcharakter hat - es ist Grundprinzip des Völkerrechts und Menschenrecht zugleich - hat es eine weit über die Menschenrechte hinausgehende Relevanz.⁸

Gruppenschutz durch die Völkermordkonvention von 1948

Daß im Völkerrecht Schutzvorschriften für Gruppen vereinbart wurden, ist keine Errungenschaft der UNO. Vielmehr wurden schon im vergangenen Jahrhundert bestimmten religiösen Gemeinschaften vor allem durch das innerstaatliche Recht spezielle Vergünstigungen eingeräumt. Von völkerrechtlicher Relevanz sind eine Reihe internationaler Vereinbarungen, die sich auf den Minderheitenschutz beziehen. Sie stammen vor allem aus der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg.⁹

Die Verbrechen, die Hitlerdeutschland an den Juden und während des Zweiten Weltkrieges beging, stellten eine Herausforderung auch an den völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz dar.¹⁰ Im Vordergrund stand dabei die Schaffung eines Instruments gegen den Völkermord. Dabei ging es nicht um die Festschreibung eines völkerrechtlichen Verbots dieses verabscheuungswürdigen Verbrechens, da sich dieses bereits aus dem allgemeinen Völkerrecht ergibt und (siccogens-Charakter trägt)¹¹, sondern um die Vereinbarung von Regeln über die Verhütung und Bestrafung von Völkermord. Die Völkermordkonvention aus dem Jahre 1948¹² hat als Schutzbjektiv die "nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe", also eindeutig eine kollektive Zielgruppe.

Damit ging bereits die erste menschenrechtliche Kodifikation der UNO von dem klassischen Menschenrechtsverständnis, das lediglich den einzelnen in seinen politischen und Bürgerrechten schützen wollte, ab. Es ist erstaunlich, daß dieser Umstand während der Ausarbeitung der Konvention keine Rolle spielte. Vielmehr engagierten sich auch die USA, die später international aktiv gegen die Vereinbarung kollektiver Menschenrechte auftraten¹⁷, intensiv bei der Schaffung der Völkermordkonvention. Wie sehr die USA mit dem Ergebnis der Kodifikation einverstanden waren, wird an dem Umstand deutlich, daß sie das erste Land waren, das die Konvention unterschrieb¹⁸. Auch die späteren Schwierigkeiten bei der Ratifizierung der Konvention durch die USA resultierten nicht daraus, daß es Vorbehalte hinsichtlich des kollektiven Charakters des Schutzesobjektes gegeben hätte¹⁹. Mit dem Beitritt der USA zur Konvention erweiterte sich deren Geltungsbereich beträchtlich, da damit das letzte der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates Teilnehmer wurde. Zudem sind die USA der 97. Mitgliedsstaat, was auf die allgemeine Akzeptanz dieses Vertrages hindeutet. Da die Konvention nicht self-executing ist, war zugleich eine entsprechende Transformation in das Landesrecht notwendig.

Die USA sind mit dem Durchführungsgesetz dieser Pflicht nachgekommen und haben einen neuen Straftatbestand geschaffen. Völkermord unterscheidet sich demzufolge von Mord dadurch, daß er nicht gegen einzelne Personen, sondern gegen Gruppen von Menschen gerichtet ist²⁰.

Gruppenschutz durch Antidiskriminierungskonventionen

Ein wesentlicher Teil der menschenrechtlichen Kodifikationen befaßt sich mit dem Schutz und der Förderung von Gruppen, die traditionell Diskriminierungen ausgesetzt waren. Die bedeutendsten Kodifizierungen in diesem Bereich beziehen sich auf die Rassendiskriminierung²¹, die Gleichberechtigung der Frau²² und die Überwindung der Apartheid²³. Im Mittelpunkt steht dabei zweifellos die Antirassismuskonvention, weil sie der vom Geltungsbereich umfangreichste UNO-Menschenrechtsvertrag ist. Inzwischen gehören ihm fast 130 Staaten an. Zugleich ist die Konvention der erste UNO-Menschenrechtsvertrag mit einem Durchsetzungsmechanismus, der seine Funktionstüchtigkeit bewies und mehr oder weniger allen anderen UNO-Menschenrechtskonventionen als Modell diente.²⁴ Daß dem Recht auf Gleichberechtigung und Beseitigung aller Formen der Diskriminierung ein Doppelcharakter als Individual- wie Kollektivrecht zugrunde liegt, hat *Emancora* bereits 1964 in einer rechtsdogmatischen Untersuchung zum Minderheitenschutz und Diskriminierungsverbot herausgearbeitet, wobei er allerdings wesentliche Unterschiede zwischen dem Rechtsschutzobjekt beider Normenkomplexe herausarbeitete:

"Der Diskriminierungsschutz kommt in erster Linie dem Individuum zugute, der Minderheitenschutz der Gruppe."

Eine scharfe Trennung zwischen beiden ist dogmatisch unmöglich, denn Individual- und Gruppenschutz ergänzen einander wechselseitig. Die Schwergewichte sind jedoch verschieden. Im Diskriminierungsverbot liegt das Schwergewicht beim Individuum. Im Minderheitenschutz ist die Gruppe Schutzobjekt, dieser Schutz kommt aber mittelbar dem Individuum zugute."²⁵

In der Tat ist es bedauerlich, daß der Minderheitenschutz im Rahmen der UNO ein derart stiefmütterliches Dasein führt²⁶ und insofern wesentliche Impulse für die Kodifikation kollektiver Rechte ausblieben. Dennoch ist der gesamte Komplex der Normen gegen Diskriminierungen ein hinreichender Beleg für den Trend zum Gruppenschutz im Völkerrecht. Das geschützte Rechtsgut beim Diskriminierungsverbot sind die Menschenwürde und die daraus abzuleitende Gleichberechtigungspflicht.

Das Schutzobjekt ist aber nicht das Individuum an sich, sondern das Individuum als Angehöriger einer bestimmten Gruppe. Der Mensch X mit schwarzer Hautfarbe wird nicht deshalb anders behandelt als Y mit weißer Hautfarbe, weil er X ist, sondern weil er der Gruppe der Menschen mit schwarzer Hautfarbe angehört. Jeder andere Angehörige wird - falls es sich um eine de-jure-Diskriminierung handelt - ebenfalls nur aufgrund der Zugehörigkeit zu der Gruppe diskriminiert. Die kollektive Komponente des Diskriminierungsverbots ergibt sich auch daraus, daß die Anerkennung der Individualrechte zugleich eine Basis für die Verbesserung der Rechtsituation aller Angehörigen der Gruppe ist.²⁷ Das wurde im Zusammenhang mit den Urteilen von USA-Gerichten zur Überwindung der separate-but-equal-Klausel in beispielhafter Weise deutlich.²⁸

Gruppenschutz für Opfer von Menschenrechtsverletzungen

Der Gruppenschutz für die Opfer von Menschenrechtsverletzungen kam wohl historisch zuerst im Zusammenhang mit dem humanitären Völkerrecht auf²⁹. Anders als bei der Völkermordkonvention und den Antirassismuskonventionen entsteht hier die Gruppenqualität dadurch, daß sich Menschen in einer bestimmten Lebenssituation befinden und damit Gemeinsamkeiten aufweisen. So gibt es beispielsweise die für das humanitäre Völkerrecht relevanten Gruppen der Verwandten, Kranken und der Zivilbevölkerung, denen nach der HLKO, den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 oder dem I. Ergänzungsprotokoll vom 12.12.1977 völkerrechtlicher Schutz zukommt. Auch die Bestimmungen zum Verbot bestimmter Waffenarten tragen zum Schutz des einzelnen wie der Gemeinschaft bei und haben somit individuellen wie kollektiven menschenrechtlichen Charakter³⁰. Das humanitäre Völkerrecht räumt Völkern ausdrücklich ein militärisches Widerstandsrecht ein, wenn diese durch rassistische Regimes unterdrückt werden. Einen derartigen Verweis enthält das I. Ergänzungsprotokoll.

womit es direkt auf die Durchsetzung kollektiver Menschenrechte Bezug nimmt¹⁷.

Die Gruppen der Opfer von Rechtsverletzungen sind allerdings nicht auf das humanitäre Völkerrecht beschränkt, sondern lassen sich auch im allgemeinen Völkerrecht - gerade im Rahmen der Menschenrechte - feststellen.

Aus der Analyse der Praxis internationaler Organisationen und der Implementierung völkerrechtlicher Instrumente lassen sich einige Merkmale der völkerrechtsrelevanten Menschengruppen herausarbeiten. Demnach handelt es sich bei diesen Gruppen um Gemeinschaften von natürlichen Personen mit besonderen Kennzeichen, die es ermöglichen, sie von anderen Menschen zu unterscheiden. Diese Merkmale können tatsächlich vorhanden oder auch nur behauptet werden. Zunächst beziehen sich diese Merkmale auf die Zugehörigkeit zu einer Rasse, ethnischen oder nationalen Gruppe, auf die Sprache oder Religion. Gruppen können aber auch dadurch entstehen, daß sie sich in einer gemeinsamen Lage befinden, die aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Faktoren resultiert. Völkerrechtsrelevant werden beide Gruppen dadurch, daß entweder ihre Merkmale geschützt werden sollen oder ihre Lage sich nicht in Übereinstimmung mit dem völkerrechtlich vereinbarten Standard befindet.

Durch diese Breite des völkerrechtlichen Gruppenbegriffs¹⁸ kommen sehr verschiedene Kollektive in den Genuß völkerrechtlichen Schutzes. So kann es sich um Frauen, "indigenous peoples", Minderheiten u.s.w. oder um die Opfer von Kriegen, Bürgerkriegen oder massenhafter und grober Menschenrechtsverletzungen handeln.

In der Staatenpraxis läßt sich bisher eindeutig eine Konzentration auf die Bekämpfung massenhafter und grober Menschenrechtsverletzungen feststellen. Diese Ausrichtung der UNO resultiert sicher aus politischen Gründen; schließlich hat sich die Organisation ziemlich einseitig auf einige "Sündenböcke" wie Südafrika, Israel und Chile konzentriert¹⁹, während beispielsweise die nicht minder völkerrechts- und menschenrechtswidrige Ausrottung der "indigenous peoples" kaum berücksichtigt wurde²⁰. Insofern wäre eine breitere angelegte Tätigkeit notwendig gewesen. Dennoch entwertet dieser Umstand die Auseinandersetzung mit den genannten Staaten nicht, denn für die behandelten Probleme lassen sich ausreichende und richtige völkerrechtstheoretische Argumente ins Feld führen. Schließlich hängen diese Rechtsverletzungen auf das engste mit Bedrohungen und Verletzungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zusammen.

Die UNO-Resolution A/32/130 faßt die Erfahrungen der Weltorganisation zusammen, wenn sie folgende Tatbestände nennt, die in ihrer Praxis als schwere Menschenrechtsverletzungen behandelt wurden:

- Apartheid
- Rassendiskriminierung

- Aggression und Bedrohung der nationalen Souveränität
- Verweigerung des Selbstbestimmungsrechts der Völker
- Verweigerung der Souveränität über Naturreservate und Ressourcen.

Es fällt auf, daß sich die UNO-Praxis damit vor allem auf zwei Problembereiche konzentriert, was von Boven zu folgender Einschätzung veranlaßt:

"Auf keinem anderen Gebiet hat die UNO Menschenrechtsprinzipien mit so viel Nachdruck verkündet und verteidigt wie auf dem Gebiet der Dekolonialisierung und der Rassendiskriminierung. Im weitesten Sinne sind die Anstrengungen der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte vorwiegendlich auf das Erreichen der Selbstbestimmung und Rassengleichheit als im wesentlichen kollektive und grundlegende Ziele der internationalen Gemeinschaft gerichtet."²¹

Diese zentrale Stellung beider menschenrechtlicher Normen erlaubt die Einschätzung, daß sie das Grundgerüst des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes darstellen²². In beiden Fällen betreffen ihre Verletzungen Menschengruppen, nämlich entweder Völker oder die Angehörigen von Rassen oder ethnischen Gruppen. Natürlich ist unmittelbar der einzelne von den Rechtsbrüchen betroffen, aber er ist dies nicht als der jeweilige Bürger, sondern als Angehöriger einer bestimmten Gruppe. Insofern ist es gerechtfertigt, von einem Doppelcharakter dieser Rechte auszugehen, da sie sowohl individuell als auch kollektiv wahrnehmbar sind. Dieser Aspekt kommt ebenfalls in der UNO-Resolution A/32/132 zum Ausdruck, wenn es dort heißt, daß massenhafte Menschenrechtsverletzungen "Verletzungen aller Menschenrechte und Grundfreiheiten sowohl der Völker als auch der Individuen hervorbringen ...".

Gruppenschutz durch Respektierung des Selbstbestimmungsrechts der Völker

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker fand 1945 als Grundprinzip Eingang in das allgemeine Völkerrecht. Es wurde als ein Ziel der UNO in Artikel 1 Abs. 2 der Charta aufgenommen. Die nachfolgende Staatenpraxis erlaubt den Schluß, daß eine allgemeine Anerkennung der Rechtskraft dieser Bestimmung unstrittig ist: *"Der Umfang und die allgemeine Einheitlichkeit der tatsächlichen Staatenpraxis, die durch den raschen Zusammenbruch der Kolonialreiche charakterisiert ist, erlaubt den Schluß, daß eine solche opinio iuris (hinsichtlich des Selbstbestimmungsrechts) existiert."²³ Das Selbstbestimmungsrecht steht ausnahmslos allen Völkern zu und beinhaltet das Recht, "völlig frei und ohne Einmischung von außen über ihren politischen Status zu entscheiden und ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung zu gestalten."²⁴*

Das Selbstbestimmungsrecht steht gemäß Völkerrecht ausschließlich Völkern zu; ein Selbstbestimmungsrecht des einzelnen ergibt sich aus dem nationalen Recht und ist

insofern völkerrechtlich nicht relevant¹⁸: Wie sich das Selbstbestimmungsrecht des Volkes artikuliert, wird regional und aufgrund historischer und politischer Umstände sehr verschieden sein. Die jüngsten Revolutionen in Mittel- und Osteuropa wie die sich daran anschließenden freien Wahlen sind ebenso als Artikulationen des Selbstbestimmungsrechts durch das Völkerrecht zu akzeptieren wie der lange und komplizierte Weg Namibias in die Unabhängigkeit.

Natürlich stellt sich im Zusammenhang mit dem Selbstbestimmungsrecht sofort die Frage nach der Definition des Volkes. Sie kann durch das Völkerrecht nicht beantwortet werden, weil *"der Begriff Volk kaum mit einem juristischen Inhalt zu füllen ist. Wer Lehrbücher der Allgemeinen Staatslehre liest, wird feststellen, daß sie bei der Erklärung des Begriffselements 'Volk' durchweg meta-juristische Begriffe verwenden. In der Regel wird auf drei 'Gemeinsamkeiten' hingewiesen, die angeblich den Volksbegriff prägen: gemeinsame Sprache, gemeinsame Kultur, gemeinsames Schicksal (Sprachgemeinschaft, Kulturgemeinschaft, historische Gemeinschaft)"*¹⁹.

Die Staatenpraxis bestätigt, daß keine verbindliche Volksdefinition angewandt wird, sondern politische Entscheidungen zugrunde gelegt werden. Das hat teilweise zu tragischen Situationen geführt, die verheerende Konsequenzen hatten. So hatten die sozialistischen Staaten vor dem Sturz *Hoile Selassie* den Kampf Eritreas um Unabhängigkeit von Äthiopien mit der Begründung unterstützt, hier kämpfe ein Volk um sein Selbstbestimmungsrecht. Nach dem Sturz des äthiopischen Kaisers entzogen diese Staaten dann allerdings die Unterstützung und gingen von der Zugehörigkeit der Eritrer zum Staatsvolk von Äthiopien aus. Diese Veränderung ist zwangsläufig politisch bedingt.²⁰

Der kollektive Charakter des Selbstbestimmungsrechts bringt offensichtlich die Schwierigkeit mit sich zu entscheiden, wer dieses Recht geltend machen kann. Das betrifft nur zum einen die Feststellung, ob es sich um ein Volk handelt. Genauso umstritten ist, wer für ein Volk sprechen kann. Das wurde anlässlich der Individualbeschwerde im Fall *Micmac-Stammesgemeinschaft versus Kanada* deutlich, die vor dem UNO-Menschenrechtsausschuß verhandelt wurde. Dabei ging es darum, daß der Beschwerdeführer der *Micmac* behauptete, im Namen eines Indianervolkes zu sprechen und dessen Selbstbestimmungsrecht einklagen zu wollen.

In diesem konkreten Fall sah der Ausschuß die Ermächtigung des Beschwerdeführers als nicht gegeben an und konnte sich somit auf eine prozessuale Entscheidung zurückziehen. Die Frage, ob das betreffende Indianervolk ein Volk mit einem Selbstbestimmungsrecht ist, wurde umgangen²¹. Von dem Ausschußmitglied *Errera* wurde dies ausdrücklich bedauert²². Auch die bisherigen Kommentare des Ausschusses geben keine klare Antwort auf die Frage, welche Position der Ausschuß hinsichtlich der Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechts durch solche Völker einnimmt, die in einem Spannungszustand mit existierenden

Staaten leben. Gerade die Diskussion um die "indigenous peoples" oder die gegenwärtigen Auflösungstendenzen in der UdSSR zeigen die Brisanz des Problems eindringlich und werden auf die Dauer zu exakteren Entscheidungen auf der völkerrechtlichen Ebene führen müssen.

Dennoch: Bei allen offenen Fragen läßt es sich nicht leugnen, daß die Verankerung des Selbstbestimmungsrechts in der Charta und in den Menschenrechtskonventionen einer entscheidenden Impuls für die weitere Anerkennung des Gruppenschutzes im Völkerrecht gegeben haben. Politische Entwicklungen wie zum Beispiel die Revolution in der DDR, die unter dem Motto "Wir sind das Volk" in die Geschichte einging, haben das Bekenntnis zur Respektierung des Selbstbestimmungsrechts vielfach bestätigt und so seine völkerrechtliche Relevanz bekräftigt.

Gruppenschutz durch Autonomie

Die jüngsten Diskussionen zur Fortentwicklung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes im Rahmen der UNO beziehen sich vor allem auf die Ausarbeitung eines Instruments zu den "indigenous peoples". Der für unser Thema interessante Aspekt ist dabei, daß heute von der Staatengemeinschaft weithin anerkannt wird, daß es sich bei den Ureinwohnern nicht lediglich um Bevölkerungsanteile ("populations") oder Minderheiten handelt, sondern um Völker ("peoples"). Das kommt insbesondere in der Revision der ILO-Konvention Nr. 107²³ und in den Arbeiten des Subcommittee der Menschenrechtskommission der UNO zum Ausdruck²⁴.

Allerdings sind diese Entwicklungen recht widersprüchlich, denn einerseits sollte die Änderung eine deutliche Abkehr von früheren Rechtspositionen zum Ausdruck bringen:

*"Eine derartige Änderung würde auch die Abkehr von dem auf Integration abzielenden Ansatz zum Ausdruck bringen und viel deutlicher die Vorstellung der eigenen Identität vermitteln, auf die sich die Neufassung gründet. Es ist signifikant, daß viele Länder bereits den Ausdruck 'Völker' oder einen gleichwertigen Ausdruck in ihrer innerstaatlichen Gesetzgebung über Eingeborenensachen verwenden."*²⁵

Andererseits sollte mit dieser Anerkennung des Volkscharakters aber nicht verbunden sein, den "indigenous peoples" auch ein Selbstbestimmungsrecht im Sinne des Völkerrechts einzuräumen. Das kommt sehr deutlich in Artikel 3 Abs. 1 der ILO-Konvention Nr. 107 zum Ausdruck:

*"Die Verwendung des Begriffs 'Volk' in dieser Konvention soll nicht so verstanden werden, daß sie irgendwelche Auswirkungen bezüglich der Rechte hat, die aus dem Begriff im Völkerrecht entspringen."*²⁶

Die Konsequenz aus dieser widersprüchlichen Haltung der Staaten aus völkerrechtstheoretischer Sicht ist die, daß es

offensichtlich zwischen der Gewährung des "vollen" Selbstbestimmungsrechts für Völker - das eben auch die Möglichkeit der Staatenbildung einschließt - und der hier gemeinten Rechte der Völker ist, daß die "indigenous peoples" offensichtlich nur Formen der Autonomie und Selbstverwaltung⁴⁴ innerhalb bestehender Staaten anstreben können. Insofern handelt es sich hierbei auch um Gruppenrechte, die im gegenwärtigen Völkerrecht Anerkennung gefunden haben. Daß es dabei nicht um eine theoretische juristische Konstruktion geht, wird an der Rechtsstellung der meisten Indianervölker in den USA und in Kanada deutlich⁴⁵.

Offensichtlich ist damit die Akzeptanz von Gruppenrechten für "indigenous peoples" in der Staatengemeinschaft schon weiter gediehen als hinsichtlich der Rechte von Minderheiten. Bei letzteren geht das Völkerrecht bisher davon aus, daß Minderheitenrechte in der Form des Artikel 27 der Menschenrechtskonvention⁴⁶ individualisiert werden. Folglich hat der einzelne Angehörige einer Minderheit das Recht, sein Brauchtum u.s.w. in Gemeinschaft mit anderen zu pflegen.

Gruppenschutz durch Ausformung des Selbstbestimmungsrechts?

Mit der Verabschiedung der Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker⁴⁷ wurde eine intensive

Diskussion darüber begonnen, wie sich die Individualrechte und Kollektivrechte zueinander verhalten. Die Meinungsbildung vollzog sich vor allem im Rahmen der UNESCO, wo auch Wesentliches zur Identifikation einzelner neuer Rechte geleistet wurde. Als Rechte der Völker werden in der Literatur gemeinhin bezeichnet:

- das Recht auf Entwicklung⁴⁸
- das Recht auf Frieden
- das Recht auf Umwelt
- das Recht auf das gemeinsame Erbe der Menschheit
- das Recht, zu kommunizieren⁴⁹.

Es ist hier nicht der Ort, die unterschiedliche Ausprägung und den Rechtscharakter der einzelnen Rechte der Völker zu diskutieren⁵⁰. Fest scheint aber zu stehen, daß das Konzept trotz mancherlei kritischer Einwände in der UNESCO weiterhin diskutiert wird⁵¹. Auch die Zielrichtung dieser Auseinandersetzung ist unstrittig: Es geht um eine weitere Ausformung des Selbstbestimmungsrechts der Völker und den Ausbau des völkerrechtlichen Schutzes von Kollektiven. Insofern unterstreichen diese Aktivitäten der UNESCO den Trend im Völkerrecht zum Gruppenschutz.

Anmerkungen:

1 Die UNO folgte damit dem klassischen Menschenrechtsverständnis, das sich auf die Bürger- und Freiheitsrechte beschränkte; vgl. dazu G. Oesterreich, Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriß, Berlin (Ost) 1978, S. 18 ff. und den Sammelband von G. Birtsch (Hrsg.), Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte, Göttingen 1981. Eine andere Position bezieht Schiffer, der bestreitet, daß sich die Allgemeine Erklärung lediglich am Bild des "westlichen" Menschen ausgerichtet habe. Vielmehr sei durch die Teilnahme von Experten aus der Dritten Welt (so des Libanesen Malik und der Indianer Merbau) ein breiterer Ansatz gewählt worden; vgl. R. Schiffer, Referat auf dem Seminar "The UN Declaration of Human Rights: Past, Present, Future", S. 2 f.

2 T. C. van Boven, Distinguishing Criteria of Human Rights, in: K. Vasak/Pk. Alston, The International Dimension of Human Rights, Westport/Paris 1982, S. 57.

3 Zu den Hintergründen vgl. L. Käshorst, Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 49/88, S. 1 ff.

4 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948, in: Völkerrecht, Dokumente, Berlin (Ost) 1980, S. 224.

5 E. Oester/W. Focgge (Hrsg.), Grundriß Völkerrecht, 2. Auflage, Berlin (Ost) 1988, S. 125 ff.

6 Man denke hier in allererster Linie an das Volk, das als Staatsvolk den Grundbaustein auch des Völkerrechts darstellt.

7 Vgl. B. Graefrath, Menschenrechte und internationale Kooperation, Berlin (Ost) 1988, S. 20 ff.

8 Vgl. T. Ansbach/H. J. Heintze, Selbstbestimmungsrecht und Verbot der Rassendiskriminierung im Völkerrecht, Berlin (Ost) 1987, S. 11 ff.

9 Vgl. H. Wiggers, Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten, Stuttgart 1930, S. 57 ff.

10 Vgl. E. Mentzel/K. Ipsen, Völkerrecht, Ein Studienbuch, München 1979, S. 120 f.

11 Vgl. L. Hanon/Ilvonen, Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law, Helsinki 1988, S. 456 ff. Der Autor verweist aber in diesem Zusammenhang völlig zurecht darauf, daß die Staatengemeinschaft es bisher an entscheidendem Auftreten gegen Völkermord fehlen ließ (s. S. 466).

12 Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Verbrechens des Völkermords vom 9.12.1948, in: GBII, der DDR, Teil II, 1974, Nr. 10, S. 170 ff.

13 Es wurde zu den kollektiven Rechten so argumentiert, daß sie von den "Prärogativen nicht-demokratischer Staaten zu Lasten der Menschenrechte von Individuen" angesprochen würden; zit. nach: Europäische Grundrechte-Zeitschrift (Kehl), H. 3-4/1990, S. 79.

14 Vgl. B. V. Bilker, The United States and International Codification of Human Rights: A Case of Split Personality, in: N. Hevener (Hrsg.), The Dynamics of Human Rights in U.S. Foreign Policy, New Brunswick 1981, S. 89 ff.

15 Vgl. J. W. Cley, The U.S. & Genocide, in: Cultural Survival Quarterly (Cambridge, Mass.), H. 3/1984, S. 1.

- 16 Vgl. A. F. Ginger, *The New U.S. Criminal Statute, the First Amendment, and the New International Information Order*, in: *The National Lawyers Guild Practitioner* (Berkeley), H. 1/1989, S. 16 ff.
- 17 Internationale Konvention über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung vom 7.3.1966, in: *GBL der DDR*, Teil II, 1974, Nr. 8, S. 130 ff.
- 18 Konvention über die Beseitigung aller Formen der Diskriminierung der Frau vom 18.12.1979, in: *GBL der DDR*, Teil II, 1980, Nr. 8, S. 120 ff.
- 19 Internationale Konvention über die Bekämpfung und Bestrafung des Apartheid-Vorbrechens, in: *GBL der DDR*, Teil II, 1974, Nr. 26, S. 492 ff.
- 20 Vgl. K. Das, *United Nations Institutions and Procedures Founded on Conventions on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in: *K. Vasak/Ph. Alston, a.a.O.*, S. 303 ff.
- 21 F. Ermacora, *Der Minderheitenschutz in der Arbeit der Vereinten Nationen*, Wien/Stuttgart 1964, S. 101.
- 22 Offensichtlich war das Interesse an der Fortführung der Arbeiten im Subcommittee der UNO-Menschenrechtskommission aus politischen Gründen nicht sehr groß; vgl. F. Caporali, *Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten*, in: *Vereinte Nationen (Koblenz)*, H. 4/1980, S. 113 ff.
- 23 Vgl. O. Kömminich, *Einführung in das Völkerrecht*, München/New York/London/Paris 1983, S. 380.
- 24 Vgl. H. Steinberger, *Rassendiskriminierung und Oberster Gerichtshof in den Vereinigten Staaten von Amerika*, Köln 1969, S. 173 ff. Zur neueren Entwicklung siehe W. Hauser, *Rassengleichheit und Chancengleichheit*, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, H. 20/1978, S. 542.
- 25 Vgl. generell zur Problematik des humanitären Völkerrechts: *K. Ipsen, Die Rot-Kreuz-Idee und der Frieden*, in: *Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften (Bonn/Bochum)*, H. 3/1989, S. 14 ff.
- 26 Vgl. *Völkerrecht, Lehrbuch*, Teil 2, Berlin (Ost) 1982, S. 227 ff. Dieser Doppelcharakter zeigt sich an praktischen Fällen sehr deutlich; vgl. beispielhaft H. Fischer, *Der aktuelle Fall: Überfall auf Hilfskonvois im Sudan*, in: *Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften (Bonn/Bochum)*, H. 3/1989, S. 20 ff.
- 27 Vgl. A. Verdross/B. Simons, *Universelles Völkerrecht: Theorie und Praxis*, 3. Auflage, Berlin (West) 1984, S. 318.
- 28 Ein UNESCO-Experteneminar hat Ende 1989 versucht, Kriterien für eine Umschreibung des Begriffs "Volk" herauszuarbeiten; vgl. dazu *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* (Kehl), H. 3-4/1990, S. 80.
- 29 Vgl. Ch. Tomaszak, *Die Vereinten Nationen und die Menschenrechte*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament* (Bonn), B 49/88, vom 2.12.1988.
- 30 Vgl. *Gelder Konferenz zur Situation der Eingeborenen Völker beider Amerika*, September 1977, in: *pogrom* (Hamburg), Sonderausgabe, report nr. 31, 1978, S. 6 ff.
- 31 Vgl. T. C. van Boven, *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, in: *Bulletin of Peace Proposals* (Oslo), H. 3/1977, S. 198.
- 32 Vgl. V. Karsashin, *Prava tselowicka i natsionalno-meshlanogo prava*, in: *Sovjetskij jeshbegodnik meshlanrodnogo prava* 1974, Moskau 1976, S. 118.
- 33 G. Alfredsson, *Greenland and the Law of Political Decolonization*, in: *German Yearbook of International Law*, Bd. 25, Berlin (West) 1982, S. 22.
- 34 Dabei handelt es sich beim Selbstbestimmungsrecht natürlich nicht um ein absolutes Recht eines Volkes, das sich unter Berufung darauf in einen Gegensatz zu anderen Völkern begeben kann. Auch ist es in den völkerrechtlichen Prinzipienkatalog eingebettet, was zwangsläufig zu einem Spannungsfeld zwischen einzelnen Normen führt: "Die Selbstbestimmung ... ist ein altes Konzept, das viele Nationen einstimmt, aber ihre volle Geltungskraft zu verlieren, würde zu einem Konflikt mit der ebenengeteilten Doktrin zum Schutz der territorialen Integrität von Staaten führen" (B. B. Fernerz, *Wege zum Weltfrieden*, Frankfurt/M. 1989, S. 96). Auch können der Wahrnehmung des Selbstbestimmungsrechts durch Völker mittels internationaler Verordnungen oder Auflagen sowie durch Selbstbeschränkungen Grenzen gesetzt werden. Deutlich wird dies im Zusammenhang mit dem Selbstbestimmungsrecht der Deutschen oder Österreicher.
- 35 *Der These Doebrings, "... daß das Selbstbestimmungsrecht in den Pakten der Vereinten Nationen als Menschenrecht und also logisch notwendig als Individualrecht genannt ist", kann nicht gefolgt werden (K. Doebring, Die zwei Freiheitsbegriffe des Völkerrechts, in: Archiv des Völkerrechts (Hamburg), H. 1/1978, S. 4).*
- 36 O. Kömminich, *Rechtsprobleme der polyethnischen Staatsorganisation*, Tübingen 1985, S. 17.
- 37 Vgl. zu den Nationalistenkonflikten an Horn von Afrika: *pogrom* (Hamburg), H. 127-128/1987, S. 13 ff.
- 38 Siehe die Entscheidung in der Europäischen Grundrechte-Zeitschrift (Kehl), H. 22/1984, S. 388 ff.
- 39 *Ibid.*, S. 390.
- 40 Vgl. *International Labour Conference, Provisional Record*, 76th session, Genf 1989, Doc. 31/1.
- 41 Vgl. UN-Doc. E/CN.4/Sub. 2/1988/24, *Generalized A. Eide, Indigenous Populations and Human Rights*, in: *PRIO Paper* (Oslo), H. 11/83.
- 42 So die australische Regierung auf der 75. Arbeitskonferenz in dem Doc. VI (2), S. 19.
- 43 Der Konventionstext ist in Anhang des Dokuments 31/1 der 76. Arbeitskonferenz abgedruckt.
- 44 Vgl. H. Hartung/R. B. Lillich, *The Concept of Autonomy in International Law*, in: *American Journal of International Law* (Washington), H. 4/1980, S. 860 ff.
- 45 So beispielsweise die Rechtsstellung der Dene in Kanada; vgl. dazu N. C. Weeks, *Autonomy of Indigenous Peoples in Canada*, in: *Nordisk Tidsskrift voor international Ret* (Kopenhagen), H. 1/1985, S. 17 ff.
- 46 Internationale Konvention über zivile und politische Rechte vom 19.12.1966, in: *GBL der DDR*, Teil II, 1974, Nr. 6, S. 28 ff.; vgl. B. G. Ramcharan, *Peoples' Rights and Minorities' Rights*, in: *Nordic Journal of International Law* (Kopenhagen), H. 1/1987, S. 9 ff.
- 47 Vgl. H. A. Andriamihaja, *The Relationship Between Peoples' Rights and Human Rights in the Context of the Countries of Africa*, in: *UNESCO-Doc. SHS-87/CONF. 802/3*.
- 48 Vgl. E. De Vyze Mendaph, *The Right to Development*, in: *Netherlands International Law Review*, H. 1/1981, S. 30 ff.
- 49 Vgl. D. Fjølke (Hrsg.), *The Right to Communicate: A New Human Right*, Dublin 1983, S. 12 ff.
- 50 Vgl. K. Drzewicki, *The Rights of Solidarity - the Third Revolution of Human Rights*, in: *Nordisk Tidsskrift voor international Ret* (Kopenhagen), H. 3-4/1984, S. 26 ff.
- 51 Vgl. K. J. Parry, *Neue Überlegungen zum Problem der "Rechte der Völker"*, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* (Kehl), H. 3-4/1990, S. 77.

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

Christiane Sticher

Nach Abschluß der militärischen Auseinandersetzungen zwischen den USA und Panama Anfang dieses Jahres wurde der einstige Staatschef von Panama, General *Noriega*, der sich den amerikanischen Truppen zuvor ergeben hatte, in die USA ausgeflogen und dort u. a. wegen Drogenschmuggels vor Gericht gestellt. In der Folgezeit billigten die ermittelnden US-Staatsanwälte *Noriega* den Kriegsgefangenenstatus zu.¹ *Noriega* wurde in seiner Zelle in Miami von einem Vertreter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) besucht, damit dieser sich davon überzeugen konnte, daß *Noriega* gemäß den Genfer Konventionen behandelt werde.²

Anhand dieses aktuellen Falles soll zunächst die Frage geklärt werden, wann jemand nach völkerrechtlichen Grundsätzen als Kriegsgefangener zu behandeln ist und ob es möglich ist, daß die Gewahrsamsmacht den Kriegsgefangenen wegen Straftaten vor Gericht stellt, die der Kriegsgefangene vor Ausbruch der Feindseligkeiten begangen hat. Auf den konkreten Fall *Noriegas* bezogen, spitzen sich die Fragen dahingehend zu: handelt es sich bei *Noriega* um einen Kriegsgefangenen? Wenn ja, darf er dann von der Gewahrsamsmacht wegen Drogenschmuggels oder -handels angeklagt werden, obwohl die ihm zur Last gelegten Taten vor Beginn des militärischen Konflikts stattgefunden haben sollen?

In dem folgenden Beitrag sollen diese Probleme angesprochen und zu lösen versucht werden.

I. Tatsächliches Geschehen

Am 20. Dezember 1989 griffen Einheiten der in Panama stationierten amerikanischen Truppen und Panzerverbände auf Befehl von Präsident *George Bush* Einmischungen der panamaischen Streitkräfte an, nachdem General *Noriega* zuvor am 15. Dezember 1989 in aller Form den Kriegszustand gegenüber den USA erklärt hatte. Die Operationen der US-Streitkräfte wurden durch Einsätze von US-Militärmaschinen und -Hubschraubern sowie weiter aus den USA eingeflogenen Soldaten unterstützt. Als Ziele der Militärintervention wurden von den USA neben der Wiederherstellung der Demokratie vor allem die Überstellung *Noriegas* an die amerikanische Gerichtsbarkeit wegen Verfolgung des Drogenschmuggels genannt. Den amerikanischen Einheiten gelang es, innerhalb weniger Tage Panama weitgehend unter Kontrolle zu bringen. Bis zum 26. Dezember erkannten sämtliche regionale Militärkommandeure der panamaischen Streitkräfte die neue Regierung *Endara* an und gaben den

Widerstand auf. Die Regierung *Endara* war bereits eine Stunde vor Beginn der US-Intervention neu gebildet und der damalige Oppositionsführer *Guillermo Endara*, der aus den von *Noriega* annullierten Präsidentschaftswahlen eindeutig als Sieger hervorgegangen war, zum Präsidenten der neuen Regierung ernannt worden.

Der General, der sich seit dem Beginn der Intervention an ständig wechselnden Orten aufgehalten hatte, suchte am 24. Dezember Zuflucht in der Vertretung des Vatikans in Panama. Die Vatikan-Vertretung wurde daraufhin sofort von amerikanischen Armeeeinheiten umstellt. Nachdem die Vertretung des Vatikans *Noriega* zunächst Schutz gewährte, machte sie ihm deutlich, daß sie ihn nicht als politischen Asylsuchenden ansähe, sondern lediglich als flüchtigen Verbrecher. In dieser Zeit, als sich *Noriega* noch in der Vertretung des Vatikans aufhielt, machte das Kommando der amerikanischen Interventionsstruppen der Öffentlichkeit luxuriös ausgestattete Stadtvillen, Strandhäuser und Yachten des Generals zugänglich.

Vermutlich infolge des zunehmenden politischen Drucks von allen Seiten und der Aussichtslosigkeit, politisches Asyl in einem Drittland zu erhalten, stellte sich *Noriega* am 5. Januar 1990 den amerikanischen Truppen in Panama City, die ihn umgehend in die USA ausflogen. Die Regierung *Endara*, die zwischenzeitlich beabsichtigt hatte, *Noriegas* Auslieferung von der vatikanischen Vertretung zu verlangen und ihn wegen "Mordes" an zehn Offizieren in Zusammenhang mit einem Putschversuch vor ein panamaisches Gericht zu stellen, verzichtete darauf später, da sie zur Zeit kein funktionierendes Rechtssystem habe und ein ordentliches Gerichtsverfahren nicht gewährleisten könne. Am 11. Januar dankte die Regierung in Panama der amerikanischen Regierung für die "Befreiung" des Landes von *Noriega*.

In den USA wurde *Noriega* am 4. Januar einem Bezirksgericht in Miami vorgeführt, das offiziell die Anklage gegen ihn eröffnete. Das Gericht lastet *Noriega* u. a. an, er habe von dem kolumbianischen Drogenkartell in Medellín 4,6 Millionen US-Dollar erhalten, seine offizielle Position benutze, um Rauschgifthändler und -schmuggler vor Verfolgung (auch international) zu sichern, Chemikalien für die Rauschgiftverarbeitung beschaffe (auch solche, die von der panamaischen Polizei beschlagnahmt worden waren) und aus Rauschgiftgeschäften stammende Gelder in panamaischen Banken "gewaschen". Ein weiteres Verfahren ist in Florida gegen *Noriega* anhängig, wo ihm vorgeworfen wird,

am Schmuggel von mehr als 635 t Marihuana in die USA beteiligt gewesen zu sein.³

II. Rechtliche Würdigung

Fraglich ist, ob ein strafrechtliches Verfahren gegen Noriega mit der Folge einer möglichen Verurteilung durch amerikanische Gerichte zulässig ist. Einer solchen Unterstellung unter die amerikanische Gerichtsbarkeit könnte entgegenstehen, daß es sich bei Noriega möglicherweise um einen Kriegsgefangenen handelt, dessen Bestrafung nach kriegsrechtlichen Schutzvorschriften untersagt sein und deshalb einen Verstoß gegen das III. Genfer Abkommen darstellen könnte. Dies setzt zunächst voraus, daß das III. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über die Behandlung der Kriegsgefangenen im vorliegenden Fall Anwendung findet.

I. Anwendbarkeit des III. Genfer Abkommens

Da es sich bei Panama und den USA um Vertragsparteien des III. Genfer Abkommens handelt⁴, ist dieses Abkommen für beide Staaten völkerrechtlich verbindlich. Anwendbar ist das Abkommen allerdings nur

„... in allen Fällen eines erklärten Krieges oder eines anderen bewaffneten Konflikts, der zwischen zwei oder mehreren der Hohen Vertragsparteien entsteht, auch wenn der Kriegszustand von einer dieser Parteien nicht anerkannt wird.

Das Abkommen findet auch in Fällen vollständiger oder teilweiser Besetzung des Gebietes einer Hohen Vertragspartei Anwendung, selbst wenn diese Besetzung auf keinen bewaffneten Widerstand stößt...“.

wie sich aus Artikel 2 des Abkommens ergibt.

Unabhängig von der Frage, ob die Kriegserklärung Noriegas gegenüber den USA schon den Voraussetzungen des Artikel 1 des III. Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 entspricht und damit den Fall des erklärten Krieges darstellt, ist durch den militärischen Einsatz von US-Truppen und -Panzeren ein internationaler bewaffneter Konflikt gegeben. Denn dieser beginnt bereits mit der Erstanwendung von Waffengewalt.⁵

Ist die grundsätzliche Anwendbarkeit des III. Genfer Abkommens für den amerikanisch-panamaischen Konflikt zu bejahen, so fragt sich aber, ob das Abkommen auch noch am 3. Januar 1990 galt, als Noriega sich den amerikanischen Truppen stellte. Denn bereits am 26. Dezember 1989 hatten die führenden Militärs in Panama ihren Widerstand gegen die amerikanischen Truppen aufgegeben, und die neue Regierung Panamas hatte die Anwesenheit der Amerikaner begrüßt. Aus Artikel 2 Satz 2 des III. Genfer Abkommens ergibt sich aber, daß die Konvention auch in allen Fällen einer teilweisen oder völligen Besetzung Anwendung finden soll,

selbst wenn dieser kein bewaffneter Widerstand entgegensteht. *„Besetzung“* wird definiert als die Innehabung von Besitz im Sinne von tatsächlicher Kontrolle über das Territorium eines anderen Staates oder Teilen davon.⁶ Da die Amerikaner Panama zu dem Zeitpunkt der Festnahme Noriegas noch militärisch kontrollierten, war das Abkommen am 3. Januar noch anwendbar.

Im Sinne von Artikel 4 der III. Genfer Konvention handelt es sich bei Noriega auch um einen Kriegsgefangenen. Artikel 4 lautet:

„A. Kriegsgefangene im Sinne des vorliegenden Abkommens sind die in Feindeshand gefallenen Personen, die einer der nachstehenden Kategorien angehören:

1. Mitglieder von Streitkräften einer am Konflikt beteiligten Partei ...

3. Mitglieder regulärer Streitkräfte, die sich zu einer von der Gewahrsamsmacht nicht anerkannten Regierung oder Autorität bekennen; ...“.

Eine Einordnung Noriegas ist prinzipiell aufgrund der besonderen politischen Umstände in beide Kategorien möglich. Zwar wird zum Teil angezweifelt, ob einem Staatschef, wie es früher oft geschah, automatisch der Kriegsgefangenenstatus zugestanden werden kann. Dies ist aber jedenfalls in den Fällen anzunehmen, in denen ein Staatschef gleichzeitig aktiv an den Feindseligkeiten teilnahm, indem er militärische Befehle erteilt oder Anweisungen gegeben hat.⁷ Noriega, der in seiner Eigenschaft als General gleichzeitig der Armee, die er befehligte, angehörte und auch in diese eingegliedert war, ist daher als Mitglied der Streitkräfte Kriegsgefangener.

2. Strafgewalt der Amerikaner über Handlungen Noriegas, die er vor Beginn des Konfliktes begangen hat

Für die Frage, ob Noriega in seiner Eigenschaft als Kriegsgefangener für die in Friedenszeiten begangenen Taten von dem Gewahrsamsstaat USA bestraft werden kann, liefert Artikel 85 eine erste Orientierung. Artikel 85 der III. Genfer Konvention besagt:

„Die Kriegsgefangenen, die auf Grund der Rechtsvorschriften des Gewahrsamsstaates für Handlungen, die sie vor ihrer Gefangennahme begangen haben, verfolgt werden, bleiben, auch wenn sie verurteilt werden, im Genuß der im vorliegenden Abkommen vorgesehenen Vergünstigungen.“

Der Wortlaut spricht für eine weite Auslegung dahingehend, daß alle vor der Gefangennahme, also auch in der vor Kriegsausbruch bestehenden Friedenszeit, begangenen Taten verfolgt werden können. Mit Hilfe der systematischen Auslegung des Vertragstextes ist man eher

geneigt anzunehmen, daß der Zeitpunkt vor der Gefangennahme auf den Zeitraum des Konfliktes beschränkt werden soll, was auch durch eine historische Auslegung unterstützt wird. Dessen ungeachtet wird aber auch die folgende Überlegung dieser Auslegung gerecht, daß nämlich Bestimmungen des humanitären Völkerrechts nur für die Zeit der bewaffneten Auseinandersetzung Regelungen treffen können und wollen. Im Ergebnis ist daher festzustellen, daß Artikel 85 den dargestellten Konflikt nicht regelt; seine Vorschriften daher auch nicht unmittelbar Anwendung finden können, er aber auch kein Verbot einer Aburteilung von Verbrechen in Friedenszeiten enthält.¹

Sowohl in der Staatenpraxis als auch in der einschlägigen völkerrechtlichen Literatur gibt es kaum einen Hinweis darauf, wie solche Konstellationen völkerrechtlich zu bewerten sind. Die Beurteilung dieser Problemstellung muß sich daher nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen und Überlegungen richten. Die nachfolgenden Erwägungen sollen daher lediglich als ein von der Verfasserin favorisierter Lösungsvorschlag verstanden werden, der zur Auseinandersetzung anregen möchte.

Gegen die Zulässigkeit einer strafrechtlichen Verfolgung des Kriegsgefangenen für vor dem Konflikt begangene Taten spricht einerseits die Natur der Kriegsgefangenschaft, nicht Rache oder Strafe, sondern Schutzhaft zu sein. Der einzige Zweck der Kriegsgefangenschaft soll es sein, den Gefangenen von weiterer Teilnahme am Krieg fernzuhalten. Insgesamt läßt die III. Genfer Konvention die Tendenz erkennen, gegenüber dem Kriegsgefangenen Milde walten zu lassen, eher disziplinarische als gerichtliche Maßnahmen zu verhüten (Artikel 83, 87). Eine Strafverfolgung in dieser Situation könnte im Gegensatz zu dem humanitären Charakter der Konvention stehen und damit andauernden Schaden im Hinblick auf die Konventionen verursachen, da sie allein dem Schutz der Kriegsgefangenen zu dienen bestimmt sind. Überdies ist die Ausübung der tatsächlichen Gewalt des Gewahrsamsstaates über den Täter nur dem Umstand der Gefangennahme in einem bewaffneten Konflikt zuzuschreiben, also außergewöhnlichen Verhältnissen.²

Demgegenüber ist zu bedenken, daß die restriktiven Bestimmungen in der Konvention offensichtlich für all die Fälle gedacht sind, in denen es um Handlungen der Kriegsgefangenen im Krieg oder in Zusammenhang mit dem Krieg geht. Gewöhnliche Straftaten, die der Kriegsgefangene vor Ausbruch des Krieges oder des bewaffneten Konfliktes begangen haben könnte, waren bei dem Entwurf der Konvention nicht in Erwägung gezogen worden.³

Aber auch der Schutz des Kriegsgefangenen durch die Genfer Konventionen kann nicht grenzenlos sein. Sinn der humanitären Regelungen soll es nicht sein, den Betroffenen stärker zu schützen, als es in Friedenszeiten der Fall ist. Eine Bestrafung des Kriegsgefangenen verstößt dann nicht gegen Sinn und Zweck der Konvention, wenn der Beschuldigte auch in Friedenszeiten von der Gewahrsams-

macht verurteilt werden könnte, weil z. B. eine Auslieferungspflicht des anderen Staates besteht. Die Anwendung der III. Genfer Konvention darf nicht dazu führen, daß ein Verbrecher vor dem Zugriff des Gewahrsamsstaates auch dann geschützt wird, wenn er diesen Schutz selbst in Friedenszeiten durch seinen Heimatstaat nicht erhalten könnte.

Aus dem Vorgenannten ergibt sich, daß folgende Voraussetzungen für eine Zulässigkeit der Verfolgung solcher Straftaten in Kriegszeiten gegeben sein müssen:⁴

1. Strafbarkeit der zur Last gelegten Taten sowohl nach dem Recht des Heimatstaates als auch nach dem des Gewahrsamsstaates;
2. Auslieferungspflicht oder zumindest -möglichkeit des Heimatstaates;
3. Bereitschaft des Heimatstaates, den Verbrecher in dem Gewahrsam zwecks Aburteilung der in Friedenszeiten begangenen Taten zu belassen.

Punkt 1 trägt dem allgemeinen Rechtsgrundsatz "nulla poena sine lege" Rechnung. Die zweite und dritte Voraussetzung ergeben sich aus der Überlegung, daß in Kriegszeiten die Auslieferung durch die Gefangennahme faktisch ersetzt wird, um die tatsächliche Gewalt über den Täter zu erlangen. Allein die Tatsache, daß sich der Täter in der Gewalt des Gewahrsamsstaates befindet, darf für eine Verurteilung daher nicht ausreichen.⁵ Da die Auslieferung in Friedenszeiten nur mit dem Einverständnis des Auslieferungstaates möglich ist, muß neben dem Bestehen einer rechtlichen Auslieferungspflicht oder -möglichkeit der Heimatstaat zu einer solchen Auslieferung auch in der konkreten Situation bereit sein. Liegen diese Voraussetzungen kumulativ vor, dann bestehen nach der hier vertretenen Auffassung keine Bedenken, einen Kriegsgefangenen strafrechtlich auch für vor dem bewaffneten Konflikt begangene Taten zu verurteilen. Eine Aushöhlung der Regeln des humanitären Völkerrechts ist auf diese Weise ausgeschlossen.

Solange nach Kriegsrecht der Kriegsgefangenenstatus existent ist, müssen dessen Schutzvorschriften auch beachtet werden. Liegen aber die Voraussetzungen für eine Beendigung dieses Status vor, so muß dies grundsätzlich auch die Beendigung des Kriegsgefangenenstatus zur Folge haben. Die Schutzvorschriften des humanitären Völkerrechts können dann keine Geltung mehr beanspruchen. Nach Artikel 118 des III. Genfer Abkommens werden "die Kriegsgefangenen nach Beendigung der aktiven Feindseligkeiten ohne Verzug freigelassen und heimgeschafft." Die Anwendung des III. Genfer Abkommens endet gemäß Artikel 5, sobald die Soldaten endgültig frei- und heimgelassen werden.⁶ Scheitert eine Repatriierung lediglich an dem zulässigerweise anhängigen Strafverfahren, so muß der Kriegsgefangenenstatus jedoch noch so lange weiterbestehen, bis diese Verfahren abgeschlossen sind. Ein Statuswechsel innerhalb eines laufenden Verfahrens würde

eine Beeinträchtigung der Schutzvorschriften des III. Genfer Abkommens und mangelnde Rechtssicherheit für den Angeklagten bedeuten. Für Noriega hat dies zur Konsequenz, daß ihm für die Dauer der gegen ihn anhängigen Verfahren der Kriegsgefangenenstatus zusteht.

Zu untersuchen ist daher, ob für eine Bestrafung Noriegas durch die US-Gerichte die geforderten Bedingungen erfüllt sind. Die USA und Panama sind Vertragsparteien eines Einheitsabkommens von 1961 über Suchstoffe¹⁴, in dem sie sich in Artikel 36 wie folgt verpflichtet haben:

"(1) Jede Vertragspartei trifft im Rahmen ihrer Verfassungsordnung die erforderlichen Maßnahmen, um jedes gegen dieses Abkommen verstoßende ... Besitzen, ... Kaufen, Verkaufen, Vermitteln, Versenden - auch im Durchfuhrverkehr -, Befördern, Einführen und Ausführen von Suchstoffen sowie jede nach Ansicht der betreffenden Vertragspartei gegen dieses Übereinkommen verstoßende sonstige Handlung, wenn vorsätzlich begangen, mit Strafe zu bedrohen sowie schwere Verstöße angemessen zu ahnden, insbesondere mit Gefängnis oder sonstigen Arten des Freiheitsentzugs. ...

(2) Jede Vertragspartei gewährleistet im Rahmen ihrer Verfassungsordnung, ihres Rechtssystems und ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften,

a) ...
iv) daß die vorstehend bezeichneten schweren Verstöße, gleichviel ob von Staatsangehörigen oder Ausländern begangen, von der Vertragspartei verfolgt werden; in deren Hoheitsgebiet der Verstoß begangen wurde, oder von der Vertragspartei, in deren Hoheitsgebiet der Täter betroffen wird, wenn diese auf Grund ihres Rechts das Auslieferungersuchen ablehnt und der Täter noch nicht verfolgt und verurteilt worden ist."

Das Abkommen, das in seiner Gesamtheit dem Mißbrauch von Suchstoffen aller Art, insbesondere aber Rauschgiften entgegenzuwirken beabsichtigt, gibt jedem Vertragsstaat in seinem Artikel 36 verpflichtend auf, bestimmte im Zusammenhang mit Drogen stehende Handlungen zu verbieten. Insbesondere solche schweren Straftaten wie Drogenhandel und -schmuggel, die Noriega vorgeworfen werden, sind davon erfaßt.

Die in Absatz 2 getroffene Verpflichtung soll eine Verurteilung in jedem Fall sicherstellen entsprechend dem häufig in internationalen Übereinkommen anzutreffenden Grundsatz, entweder auszuliefern oder zu bestrafen. Es kann daher davon ausgegangen werden, daß Panama die rechtliche Möglichkeit geschaffen hat, Menschen, die solcher Straftaten beschuldigt werden, entweder selbst zu bestrafen oder auszuliefern. Dies ergibt sich auch aus einem Vorbehalt, den Panama im Zusammenhang mit der Ratifikation eines dieses Abkommen ergänzenden Protokolls¹⁵ zu Artikel 36 abgegeben hat¹⁶. Dieser Vorbehalt beinhaltet, daß Panama sich in keiner Weise verpflichtet sehen möchte, bestehende

oder künftige Verträge so zu gestalten, daß es **gezwungen** sein könnte, seine eigenen Staatsangehörigen auszuliefern. Ein solcher Vorbehalt impliziert zum einen, daß Panama über Verträge verfügt, die bei Straftaten, die nach der Konvention verfolgt werden sollen, eine Auslieferungspflicht vorsehen. Gleichzeitig bedeutet die Formulierung, daß Panama nicht gezwungen sein möchte, eigene Staatsangehörige auszuliefern, daß es dessen ungeachtet aber die **Möglichkeit** hat, eigene Staatsangehörige auszuliefern, wenn es dies will.

Die Tatsache, daß Panama es abgelehnt hat, Noriega vor die nationalen Gerichte zu stellen, weil diese zur Zeit im rechtsstaatlichen Sinn nicht voll funktionsfähig seien, und die von der Regierung geäußerte Dankbarkeit gegenüber den Amerikanern für die "Befreiung" von Noriega, zeigen, daß Panama auch in eine Auslieferung Noriegas eingewilligt hätte, wenn diese für die Habhaftwerdung seiner Person erforderlich gewesen wäre.

Es bleibt daher zusammenfassend festzuhalten, daß die Voraussetzungen für eine Verurteilung Noriegas durch US-Gerichte für ein vor Beginn des Konflikts begangenen Taten vorliegen; Drogenhandel und -schmuggel sind sowohl in den USA als auch in Panama zum Tatzeitpunkt strafbar gewesen, Panama hatte die Möglichkeit, Noriega auszuliefern und wäre dazu auch bereit gewesen.

3. Immunität Noriegas als Staatsoberhaupt

Ein letztes Bedenken gegen Noriegas Verurteilung durch US-Gerichte könnte sich aus dem völkerrechtlichen Grundsatz der Immunität von Staatsoberhäuptern ergeben. Denn bis zum Tag des Einmarsches der US-Amerikaner in Panama war Noriega Regierungschef Panamas.

Grundsätzlich ist das Staatsoberhaupt der staatlichen Gewalt anderer Staaten entzogen. Dabei umfaßt die Freistellung des fremden Staatsoberhauptes zunächst als **funktionelle Immunität** das amtliche Handeln des Staatsoberhauptes. Es ist als Handeln des durch sein Oberhaupt repräsentierten Staates der Gerichtsbarkeit des Auslandes schlechthin entzogen. Die daneben bestehende **persönliche Immunität**, die die Unantastbarkeit seiner Person bedeutet, ist ein Vorrecht, das das Staatsoberhaupt kraft seines Amtes genießt und daher auch mit Beendigung seiner amtlichen Stellung verliert.¹⁷ Zu dem Zeitpunkt, als Noriega in amerikanische Kriegsgefangenschaft kam, war er nicht mehr Staatsoberhaupt Panamas, seine Person nicht mehr schlechthin unantastbar, Immunität kam ihm in seiner Eigenschaft als Staatsoberhaupt daher allenfalls in bezug auf die funktionelle Immunität gewährt werden. Weil das amtliche Handeln des Staatsoberhauptes zugleich das Handeln des Staates ist, den es repräsentiert, verliert das Handeln diesen Charakter auch nicht, wenn die dienstliche Stellung beendet ist. Ein fremder Staat, der das amtliche Handeln eines ehemaligen Staatsoberhauptes seiner Jurisdiktion unterwürfe, säße sonst zumindest indirekt zu Gericht über einen anderen Staat und verletzte damit dessen

Souveränität.¹⁸ In den besonderen Fällen, in denen das Friedensrecht durch das Kriegsrecht überlagert wird, ist die Regel der Immunität ausländischer Staatsorgane für ihre Amtshandlungen gewohnheitsrechtlich durchbrochen. Insbesondere anerkannt ist seit längerem, daß die Gerichtsimmunität fremder Staatsorgane nicht für Kriegsverrat, Spionage und sonstige Verletzungen des Kriegsrechts gilt.¹⁹ Die *Noriega* vorgeworfenen Straftaten sind aber gerade nicht solche, die im Zusammenhang mit kriegsrechtlichen Verbrechen stehen. Eine solche Ausnahme von der Immunität kommt daher nicht in Betracht. Von größerer Bedeutung ist dagegen die Frage, ob es sich bei den *Noriega* vorgeworfenen Taten um solche handelt, die er in seiner Eigenschaft als Amtsträger vorgenommen hat, oder ob es sich lediglich um privates Verhalten handelte. Denn nur für Handlungen "de iure imperii" gilt die Immunität, nicht für solche "de iure gestionis". Wie geschichtliche Erfahrungen immer wieder gezeigt haben, kann man sicher nicht sagen, daß die Verwerflichkeit oder (Völker-)Rechtswidrigkeit einer Tat ihr schlechthin den Charakter einer Amtshandlung nehmen könnten. Entscheidend muß sein, ob die Tat von einem Amtsträger in Verfolgung staatlicher Zwecke oder lediglich "bei Gelegenheit" einer solchen Amtstätigkeit begangen wird.²⁰

Eine Qualifizierung von Drogenhandel oder Drogen schmuggel als Amtsgeschäfte *Noriegas* könnte nur dann in Betracht kommen, wenn diese in Verfolgung staatlicher

Zwecke begangen worden wären, z.B. zur Schaffung zusätzlicher Steuereinnahmequellen. Der von *Noriega* geführte überaus luxuriöse Lebensstil, den die Amerikaner der Bevölkerung Panamas vor Augen führten, läßt jedoch eher vermuten, daß *Noriega* derartige "Geschäfte" lediglich zu seinem eigenen Vorteil, seiner persönlichen Bereicherung unternahm. Ein innerer Zusammenhang mit der völkerrechtlich dem Staatsoberhaupt zukommenden Tätigkeit²¹ ist daher in *Noriegas* Verhalten nicht zu sehen. Das Privileg der Immunität kann er deshalb nicht mehr beanspruchen.

III. Fazit

Zusammenfassend läßt sich daher feststellen, daß der bestehende Kriegsgefangenenstatus eines Gefangenen es nicht grundsätzlich verbietet, ihn auch wegen Straftaten im Gewahrsamsstaat vor Gericht zu stellen, die dieser Gefangene vor Ausbruch des Konfliktes begangen hat. Damit eine Aushöhlung der völkerrechtlichen Schutzvorschriften zugunsten des Kriegsgefangenen nicht zu befürchten ist, kommt es entscheidend darauf an, daß die auch in Friedenszeiten für die Verurteilung eines fremden Staatsangehörigen bestehenden Voraussetzungen im wesentlichen gewahrt werden. Dann spricht auch nichts dagegen, den Gefangenen nach Beendigung des bewaffneten Konfliktes und nach Abschluß des anhängigen Strafverfahrens wie einen "normalen" Gefangenen zu behandeln.

Anmerkungen:

1 Süddeutsche Zeitung vom 3. Februar 1990, S. 7.

2 Süddeutsche Zeitung vom 19. Februar 1990.

3 Vgl. zu weiteren Einzelheiten der Ergebnisse: Archiv der Gegenwart, 200, 34118 A.

4 Beitritt Panamas zu den Genfer Konventionen am 10. August 1956; Beitritt der USA am 2. Februar 1956.

5 Bisher unveröffentlicht: Ipsen, in: Ipsen, Völkerrecht, 3. A. 1990, § 66, Kr. 1 (im Druck).

6 Bothe, Occupation, Belligerent, in: Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Bd. 4, S. 64.

7 Levis, Prisoners of War in International Armed Conflict, International Law Studies, Bd. 59, S. 83.

8 De Preux in: Picot (Hrsg.), Commentary, III Geneva Convention, 1960, S. 417 I. Anderer Ansicht hinsichtlich der Anwendbarkeit der Konvention für solche Fälle: Meyer, Liability of prisoners of war for offences committed prior to capture: the Astiz Affair, International Comparative Law Quarterly 1983, S. 948 (960).

9 Meyer, a.a.O., S. 964.

10 De Preux, a.a.O., S. 417/418.

11 Ähnlich De Preux, a.a.O., S. 417-419, der die Voraussetzungen

allerdings aus dem III. Genfer Abkommen herleitet.

12 Meyer, a.a.O., S. 963.

13 Vgl. zur Repatriierungspflicht: Fischer, Der aktuelle Fall: Die Rückführung von marokkanischen Kriegsgefangenen in der Hand der Polisario, HaV-I 1/1990, S. 14 ff.

14 Single Convention on Narcotic Drugs, 1953, Bundestags-Drucksache VI/3612.

15 Protocol Amending the Single Convention on Narcotic Drugs, 1972, International Legal Materials 1972, S. 804 ff.

16 Wortlaut des Vorbehalts in: Multilateral Treaties 1989, S. 264.

17 Wolfrum, in: Dahm/Deißbrück/Wolfrum, Völkerrecht, Bd. I/1, 2. A., 1980, S. 252 ff.

18 Wolfrum, a.a.O., S. 253.

19 Bothe, Die strafrechtliche Immunität fremder Staatsorgane, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 31 (1971), S. 246 (250).

20 Bothe, a.a.O., S. 262.

21 Vgl. dazu: Wolfrum, a.a.O., S. 255.

Die Astiz-Affäre

Verfahren gegen Beteiligte eines bewaffneten Konflikts wegen Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit hat es nach dem Zweiten Weltkrieg insbesondere in den Verfahren von Nürnberg und Tokio in einer großen Zahl gegeben. In allen diesen Prozessen ging es primär um solche Völkerrechtsverstöße, die unmittelbar mit dem bewaffneten Konflikt und menschlichen Verhaltensweisen in ihm zusammenhängen. Davon zu trennen sind die Fälle, in denen es um die Beurteilung strafrechtlich relevanten Verhaltens eines in der Hand einer der Konfliktparteien befindlichen Kriegsgefangenen vor Konfliktbeginn geht. Seit Beginn dieses Jahrhunderts hat es nur ganz wenige Fälle gegeben, in denen die Möglichkeit einer Bestrafung von Kriegsgefangenen für strafrechtlich relevante Akte vor Konfliktbeginn diskutiert worden sind oder eine Verurteilung erfolgte. Der Schulfall nach dem Zweiten Weltkrieg für diese nach den Vorschriften des Dritten Genfer Abkommens zu entscheidenden Situationen ist die sogenannte *Astiz-Affäre*.

In Zusammenhang mit dem Falkland-Konflikt besetzte Argentinien vor der Invasion der Falkland-Insel die ca. 800 Meilen östlich der Falklands gelegene Insel South Georgia. Der Kommandant der argentinischen Invasions-Truppen war Captain *Alfredo Astiz*, der mit seinen Soldaten in britische Kriegsgefangenschaft geriet, als South Georgia von den Briten zurückerobert wurde. Die britische Regierung bestätigte nach der Rückeroberung von South Georgia, daß den dort gefangen genommenen argentinischen Soldaten der Kriegsgefangenenstatus zukomme. Als ein Bild von Captain *Astiz* in den internationalen Medien veröffentlicht wurde, glaubten die schwedische und die französische Regierung in ihm den argentinischen Marineoffizier wiederzuerkennen, der während des sogenannten schmutzigen Krieges gegen Oppositionelle in Argentinien von 1977 - 1979 an der Ermordung schwedischer und französischer Staatsangehöriger beteiligt gewesen war. Diesem Offizier wurde insbesondere vorgeworfen, an der Ermordung eines 15-jährigen schwedischen Mädchens und der Folterung zweier französischer Nonnen beteiligt gewesen zu sein. Eine u.a. von den beiden Regierungen und Amnesty International sowie der argentinischen Kommission für Menschenrechte zusammengestellte Akte enthielt u. a. folgende Vorwürfe:

"1. As a young lieutenant in the Naval School of Mechanics in Buenos Aires, Astiz was prominent in the kidnapping, interrogation, torture and disappearance of hundreds of people in 1976 and 1977.

2. The tortures included beating, immersion in water, and the use of electrified animals-prods on victims' genitals, breasts and mouths.

3. Two French nuns, Sister Alice Domon and Sister Léonie Duquet, were arrested in December 1977 after Astiz infiltrated a group of relatives of people who had disappeared. They were taken to the School of Mechanics and tortured. They were never seen again.

4. A 15-year-old Swedish girl, Dagmar Ingrid Hagelin, was kidnapped by Astiz from the home of friends in Buenos Aires in January 1977. Astiz shot her as she tried to escape. She was later seen, badly wounded, at the School of Mechanics, where Astiz was in charge of her interrogation. She too has disappeared."¹

Sowohl die schwedische als auch die französische Regierung baten die britische Regierung um Erlaubnis, *Astiz* wegen der Vorfälle in Argentinien in den Jahren 1977 bis 1979 befragen zu dürfen. Die britische Regierung erteilte die beantragte Genehmigung zur Befragung von Captain *Astiz* nicht. Allerdings wurde er nicht wie die anderen auf South Georgia gefangenen argentinischen Soldaten nach kurzer Gefangenschaft repatriiert, sondern nach einem Aufenthalt auf der Insel Ascension nach Großbritannien gebracht, wo er in der Garnison der königlichen Militärpolizei in Chichester gefangengehalten wurde.

Als *Astiz* sich noch auf South Georgia befand, hatten die Briten angedeutet, ihn dem IKRK auszuhändigen und deshalb anklingen lassen, daß die französischen und schwedischen Versuche, *Astiz* zu befragen, an das IKRK zu adressieren seien. Das IKRK antwortete auf eine diesbezügliche schwedische Anfrage, bei der Befragung von *Astiz* behilflich zu sein, folgendermaßen:

"It is totally out of the ICRC's domaine to comply with such a request. We do not differentiate between prisoners under our protection. They all have identical status as far as we are concerned. Inquiries of this nature are dealt with under the provisions of the 1949 Geneva Conventions."²

In Chichester wurde *Astiz* auf Anfrage der französischen und schwedischen Regierung von einem englischen Polizei-offizier befragt. Entsprechend den Regelungen des III. Genfer Abkommens (Art. 17 f und Art. 118), die von den

Kriegsgefangenen nur Auskünfte über ihren Namen, den Dienstrang und die Kennnummer verlangen, schwieg Astiz in dieser Befragung zu allen Fragen seine persönliche Vergangenheit betreffend. Der von den britischen Stellen angefertigte Bericht über die Befragung Astiz wurde der französischen und schwedischen Regierung übersandt. Am 10. Juni 1982 wurde Astiz von den britischen Behörden repatriert.

Der Ausgangspunkt für die rechtlichen Überlegungen in der Astiz-Affäre ist, wenn man die Anwendbarkeit der Genfer Abkommen auf Captain Astiz bejaht – was letztendlich unproblematisch war –, der Art. 85 des III. Genfer Abkommens, der festlegt:

„Die Kriegsgefangenen, die auf Grund der Rechtsvorschriften des Gewahrsamsstaates für Handlungen, die sie vor ihrer Gefangennahme begangen haben, verfolgt werden, bleiben, auch wenn sie verurteilt werden, im Genuß der im vorliegenden Abkommen vorgesehenen Vergünstigungen.“

Der Wortlaut des Art. 85, der auf Handlungen "vor" der Gefangennahme abstellt, läßt die Möglichkeit offen, daß Kriegsgefangene auch wegen solcher Handlungen angeklagt werden können, die sie bereits vor Konfliktbeginn begangen haben. Obwohl der IKRK-Kommentar zu Art. 85 des III. Genfer Abkommens in den vertragsrechtlichen und gewohnheitsrechtlichen Verstößen gegen Normen des Kriegsvölkerrechts den Hauptanwendungsfall des Art. 85 sieht, schließt er eine Anklage wegen anderer Vergehen, insbesondere solcher, die vor Konfliktbeginn verübt wurden, nicht aus.¹ Unabhängig von der Frage, ob eine solche Auslegung des Art. 85 auch mit dem Sinn und Zweck der Schutzvorschriften für die Kriegsgefangenen in ihrer Gesamtheit vereinbar ist,² ist für die Anklageerhebung Voraussetzung, daß der Gewahrsamsstaat seine Strafgerichtsbarkeit ausüben darf. Unproblematisch ist dies in den Fällen, in denen die strafbare Handlung vor Konfliktbeginn auf dem Territorium des Gewahrsamsstaates begangen wurde. Nach dem Territorialitätsprinzip sind diese Straftaten verfolgbar. Der Strafanspruch eines Staates kann daneben aber auch personalbezogen sein. Damit wird nicht nur die Strafverfolgung von Auslandsstaaten der eigenen Staatsangehörigen möglich, sondern sogar im Ausland von Ausländern gegen eigene Staatsangehörige begangene Taten werden erfaßt (aktives und passives Personalitätsprinzip). Unabhängig von der Frage, welche Möglichkeiten das englische Strafrecht für die Strafverfolgung vorsieht, scheiden beide Begründungen für den Strafanspruch aus, da die Astiz vorgeworfenen Taten weder auf britischem Hoheitsgebiet noch gegen britische Staatsangehörige begangen wurden.

Neben diesen im jeweiligen nationalen Strafrecht verankerten Prinzipien hätte sich der Strafanspruch Großbritanniens aus einem dritten, ebenfalls dem nationalen Strafrecht angehörenden, Grundsatz ergeben können. In der Staatengemeinschaft ist es üblich, daß Staaten spezielle

Rechtsgüter gewohnheitsrechtlich oder vertraglich als besonders schutzwürdig und ihre Verletzung als strafwändig anerkennen. Mit der Anerkennung des betreffenden Rechtsguts als besonders schutzwürdig wird üblicherweise den Vertragsparteien oder dem gewohnheitsrechtlich gebundenen Staat die Verpflichtung auferlegt, strafrechtliche Normen zu erlassen, die eine Verletzung des speziellen Rechtsguts sowohl unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Täters als auch unabhängig vom Begehungsort unter Strafe stellen. Fehlt es bereits an einer vertraglichen oder gewohnheitsrechtlichen Absicherung des in der Staatengemeinschaft anerkannten besonders schutzwürdigen Rechtsguts, scheidet die Geltendmachung eines staatlichen Strafanspruches aus. Trotz der vertraglichen oder gewohnheitsrechtlichen Absicherung scheidet die Geltendmachung des staatlichen Strafanspruches aber auch dann aus, wenn die den Strafanspruch geltend machende Vertragspartei keine nationale strafrechtliche Norm erlassen hat, die die Verletzung des international geschützten Rechtsguts unabhängig von der Staatsangehörigkeit des Täters und dem Begehungsort unter Strafe stellt.

Zum Zeitpunkt der Gefangennahme von Captain Astiz hätte man angesichts der dem argentinischen Offizier vorgeworfenen Straftaten das Verbot der Folter als gewohnheitsrechtlich besonders schutzwürdig anerkanntes Rechtsgut ansehen können. Obwohl aber von wissenschaftlicher Seite aus vorgeschlagen worden war, den Strafanspruch aller Staaten über Foltermorde zu begründen, ging die Deklaration der Vereinten Nationen über die Folter vom 9. Dezember 1975³ nur vom Strafanspruch desjenigen Staates aus, auf dessen Territorium gefoltert worden war. Angesichts der im Sinne des Weltrechtsprinzips fehlenden umfassenden gewohnheitsrechtlichen oder vertraglichen Festlegung des Folterverbots konnte eine Begründung des Strafanspruches Großbritanniens auch nicht aus dem Weltrechtsprinzip hergeleitet werden.

Eine vierte Möglichkeit für die Begründung des politischen Strafanspruches im Astiz-Fall hätte sich möglicherweise direkt aus dem Völkerstrafrecht herleiten lassen. Im Unterscheid zum Weltrechtsprinzip, das nur durch das nationale Strafrecht verwirklicht werden kann, kann jedes nationale oder internationale Gericht das Völkerstrafrecht direkt anwenden. Einer Transformation in die nationale Rechtsordnung bedürfen Tatbestände des Völkerstrafrechtes nicht. Kriegsverbrechen, wie z. B. Mord, Mißhandlung oder Verschleppung der Zivilbevölkerung, Mord oder Mißhandlung von Kriegsgefangenen oder Personen auf Hoher See und die Tötung von Geiseln können jederzeit von jedem nationalen oder internationalen Gericht abgeurteilt werden. Kriegsverbrechen sind Astiz nicht zur Last gelegt worden. Als einziger materieller Straftatbestand des Völkerstrafrechtes hätte in der Astiz-Affäre das Verbrechen gegen die Menschlichkeit diskutiert werden können. Unter diesem Oberbegriff verbergen sich Handlungen wie Mord, Ausrottung, Versklavung, begangen vor oder während eines Krieges gegen irgendeine Zivilbevölkerung. Angesichts der

geringen Beachtung, die das Völkerstrafrecht seit den Prozessen von Nürnberg und Tokio in der Völkerrechtswissenschaft und der Staatenpraxis gefunden hat, ist es nicht verwunderlich, daß dieser Aspekt der *Astiz*-Affäre weder öffentlich noch in Fachzirkeln ausreichend diskutiert worden ist. Nur unter dem Gesichtspunkt des Verbrechens gegen die Menschlichkeit hätte ein britisches oder andere nationale

Gerichte Captain *Astiz* anklagen können. Die britische Regierung war somit in der Tat verpflichtet, *Astiz* zu repatriieren. Alle anderen Überlegungen führten zu keiner Begründung des Strafanspruchs.

Horst Fischer

Anmerkungen:

1 S. M. Meyer, Liability of prisoners of war for offences committed prior to capture: the *Astiz* Affair, *The International and Comparative Law Quarterly* (ICLQ) 1983, Band 32, S. 952/53.

2 *The Times*, 11. Mai 1982, S. 6.

3 Siehe dazu *De Preux in: Pictet* (Hrsg.), *Commentary III Geneva Convention*, 1960, S. 418.

4 S. Anmerkung 1, S. 960-964.

5 UN Declaration on Torture, UNGA Res. 3452 (XXX).

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

- Die Tagung des U.S. Naval War College -

Newport, Rhode Island (USA)

I. - 3. Februar 1990

Das Seekriegsrecht ist angesichts der technischen Entwicklung in weiten Teilen überholt, stammt es doch zum großen Teil aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg. Der Golf-Krieg, aber auch der Falkland-Krieg haben dieses Defizit klar zu Tage gefördert. Wie aus anderem Anlaß bereits berichtet, widmen sich im europäischen Bereich seit einiger Zeit nicht nur Regierungsvertreter, sondern auch Wissenschaftler und Techniker intensiv der Frage nach dem aktuellen Bestand des Seekriegsrechts sowie seiner Anpassung an die modernen Umstände. Ein erster dahingehender Versuch ist nunmehr auch aus Nordamerika zu vermelden.

Das "Law of Naval Warfare Symposium on Targeting Enemy Merchant Shipping", welches vom 1. bis 3. Februar 1990 in Newport, Rhode Island, stattfand, befaßte sich mit der Rechtsstellung feindlicher Handelsschiffe im internationalen bewaffneten Konflikt zur See. Im Gegensatz zu den europäischen Aktivitäten in diesem Bereich zeichnete sich das Teilnehmerfeld durch die mehrheitliche Präsenz von Mitgliedern der U.S.-amerikanischen Seestreitkräfte aus, so daß neben den spezifisch rechtlichen Fragen auch strategische, taktische und technische Aspekte eingehend erörtert wurden. Dies bedeutet indes nicht, daß das humanitäre Völkerrecht im Hintergrund stand. Vielmehr kam diesem angesichts des neugefaßten und gerade veröffentlichten Handbuchs der amerikanischen Marine zum Seekriegsrecht ("The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations, NWP 9") sowie nicht zuletzt wegen der Anwesenheit einiger europäischer Regierungsbeamter und Völkerrechtler eine zentrale Bedeutung sowohl in den Beiträgen als auch in der Diskussion zu.

Ausgangspunkt der Erörterungen war das Londoner Protokoll von 1936, betreffend die aufgestellten Regeln in Teil IV des Londoner Vertrages vom 22. April 1930, für den U-Bootkrieg (abgedruckt bei: *Hinz/Rauch*, *Kriegsvölkerrecht*, 3. Aufl., Köln 1984, Zf. 1532; im folgenden: *Londoner Protokoll*). Danach darf

"... ein Kriegsschiff, gleichviel, ob es ein Überwasserfahrzeug oder ein U-Boot ist, ein Handelsschiff nicht versenken oder fahruntüchtig machen (es sei denn, daß dieses sich nach einer ordnungsgemäßen Aufforderung andauernd weigert, zu halten, oder daß es einer

Durchsuchung tätigen Widerstand entgegensetzt), ohne vorher die Fahrgäste, die Mannschaft und die Schiffsdokumente an einen sicheren Ort gebracht zu haben."

Während zunächst - nach einer allgemeinen Übersicht über die Rechtslage und Praxis betreffend die Rechtsstellung feindlicher Handelsschiffe - die Entstehungsgeschichte des Londoner Protokolls sowie die Staatenpraxis des Zweiten Weltkriegs im Hinblick auf feindliche Handelsschiffe im Mittelpunkt standen, wurde im weiteren Verlauf die Weitergeltung des Londoner Protokolls im Lichte der technologischen Neuerungen und der damit einhergehenden Veränderungen in der Seekriegsführung diskutiert. In diesem Zusammenhang sei angemerkt, daß sich bereits während der Weltkriege die deutschen U-Boot-Kommandanten und die Seekriegsleitung außerstande sahen, den Bestimmungen des Londoner Protokolls zu entsprechen. Dies lag vor allem darin begründet, daß insbesondere britische Handelsschiffe bewaffnet waren und die Anweisung hatten, deutsche U-Boote ohne Warnung anzugreifen bzw. zu rammen und deren Standorte zu melden. Damit hatten sie aber - so auch die überwiegende Meinung in Newport - den Schutz nach dem Londoner Protokoll verloren.

Über die Weitergeltung des Londoner Protokolls konnte kein abschließender Konsens erzielt werden. Jedoch ging die Mehrheit der Teilnehmer davon aus, daß trotz der Tatsache, daß heute noch 39 Staaten formell daran gebunden sind und gewichtige Gründe für seine Weitergeltung sprechen, dieser Vertrag wegen der veränderten Umstände keine rechtliche Bindungswirkung mehr entfaltet. Bestärkt wurden sie in dieser Auffassung dadurch, daß amerikanische Völkerrechtler zunehmend davon auszugehen scheinen, daß auch in Kraft befindlichen völkerrechtlichen Verträgen dann die Rechtsverbindlichkeit abgesprochen werden kann, wenn sie als sog. "soft law" einzuordnen seien. Interessant an diesem Standpunkt ist, daß dadurch die Möglichkeit eröffnet wird, anerkannten völkerrechtlichen Regeln die Bindungswirkung einseitig abzuerkennen. Im Gegensatz dazu spielte das "soft law" bislang nur insoweit eine Rolle, als insbesondere die Staaten der sog. Dritten Welt versuchten, unter Berufung auf ein solches Institut nichtverbindlichen Bestimmungen, wie etwa Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, Rechtsverbindlichkeit zuzuerkennen.

Abgesehen von den rechtlichen Einordnungsschwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Londoner Protokoll sind insbesondere noch die Diskussion sowie die Beiträge zu dem oben schon in Bezug genommenen Handbuch der amerikanischen Marine von Interesse. Dies gilt nicht so sehr im Hinblick auf die dort im einzelnen aufgeführten Voraussetzungen, unter denen feindliche und neutrale Handelsschiffe angegriffen werden dürfen. Vielmehr ist hervorzuheben, daß dort die folgenden Grundsätze und Regeln als geltendes und damit auch die Vereinigten Staaten bindendes Völkergewohnheitsrecht bezeichnet werden und dies von den Teilnehmern der Tagung auch grundsätzlich nicht in Frage gestellt wurde:

- Das Recht der am Konflikt beteiligten Parteien in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung ist nicht unbeschränkt;
- das Verbot, die Zivilbevölkerung als solche zum Gegenstand von Angriffshandlungen zu machen;
- der Unterscheidungsgrundsatz;
- die Definition des "militärischen Ziels" in Art. 52 Abs. 2 ZP I.

Angesichts der Anerkennung dieser Regeln und Grundsätze für den Bereich des Seekriegs, wie sie auch im ZP im Vordergrund sind, ist gewährleistet, daß selbst bei Vorliegen der im Handbuch gegebenen Beispielsfälle nicht jedes feindliche Handelsschiff ohne vorherige Warnung angegriffen und versenkt werden darf. Nun stellt das amerikanische Handbuch als solches selbstverständlich kein Völkerrecht dar. Angesichts der Tatsache, daß die Vereinigten Staaten die z. Z. führende Seemacht sind, kann es jedoch bei der Fortentwicklung des im Seekrieg anwendbaren humanitären Völkerrechts nicht außer acht gelassen werden.

Dennoch darf die Bedeutung des Handbuchs nicht überschätzt werden. Dies um so mehr, als eine nicht unerhebliche Zahl der Teilnehmer sich auf die im Handbuch enthaltenen Beispiele beschränken wollte, ohne diese im Lichte der o. g. Grundsätze und Regeln auszulegen. Es mag zutreffen, daß - wie es einer der Anwesenden formulierte - der verantwortliche Kommandant zunächst nur den Schutz seines Schiffes im Auge haben und kaum bereit sein wird, im Zweifelsfalle den Erstschoß durch den Gegner in Kauf zu nehmen. Gerade diese Äußerung verdeutlicht jedoch, wie wichtig es im Sinne eines größtmöglichen Schutzes von Zivilisten und ziviler Objekte ist, auf internationaler Ebene unter Beteiligung aller interessierten Kreise den Inhalt des humanitären Völkerrechts zu diskutieren und dazu beizutragen, die vorhandenen Defizite zu beseitigen. Insofern litt die Tagung in Newport darunter, daß deren internationaler Charakter eher minimal denn repräsentativ war. Zwar waren neben den zahlreichen U.S.-Amerikanern auch Kanadier, Briten, Australier, Holländer und Deutsche vertreten, indes konnte man sich insbesondere wegen des Fehlens sowjetischer, aber auch sonstiger europäischer Teilnehmer nicht ganz des Eindrucks erwehren, die Einladung der nicht-amerikanischen Experten habe eine gewisse Alibifunktion.

Wolff H. v. Heinegg

Völkerrechtsseminar am Zentrum Innere Führung 1989

Koblenz

23. - 27. Oktober 1989

Letzmalig fand in dieser Form in der Zeit vom 24. bis 28. Oktober 1989 am Zentrum Innere Führung der Bundeswehr in Koblenz das jährliche Völkerrechtsseminar im Rahmen der Aus- und Fortbildung für Rechtsberater und Rechtslehrer im Rechtspflegebereich des Bundesministers der Verteidigung (BMVg) statt. Dieses Seminar dient der Weiterbildung von jeweils 20 Rechtsberatern und Rechtslehrern auf dem Gebiet des Völkerrechts, besonders aber auch auf dem Gebiet des humanitären Rechts in bewaffneten Konflikten. In diesem Jahr nahmen neben den Juristen des BMVg ein Vertreter des Max-Planck-Institutes für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht/Heidelberg und zwei Rechtsberater der dänischen Streitkräfte teil.

Zur Einführung wurden die Grundlagen des Völkerrechts am Begriff selber, an der Erläuterung seines Rechtscharakters, des Geltungsgrundes und der Rechtsquellen dargestellt. Ausgehend vom ursprünglichen "Jus gentium" wurde die Entwicklung des Begriffs "Völkerrecht" bis zur heutigen Regelung der Rechtsbeziehung zwischen den Staaten und anderen Völkerrechtsobjekten aufgezeichnet. Einen breiten Raum nahm die Frage des Fehlens einer allgemeinen obligatorischen Gerichtsbarkeit ein, welche die Sanktionierung von Völkerrechtsverletzungen nach Meinung des Plenums erheblich erschweren. Allerdings wurde in der Diskussion herausgestellt, daß die Entwicklungsstadien des Völkerrechts, besonders des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, eindeutig ein breites Bekenntnis der Staaten zum Völkerrecht zeige. Damit sei eine immer höhere Effektivität der Anwendung und Einhaltung des Völkerrechts zu erreichen.

Im folgenden wurde zur Bestimmung des Geltungsgrundes des Völkerrechts auf die verschiedenen Theorien - Naturrechtstheorie, Rechtspositivismus u.s.w. - eingegangen mit dem abschließenden Ergebnis, daß nur unter Zuhilfenahme einer Mischtheorie ein Geltungsgrund feststellbar ist. Die Quellen des Völkerrechts wurden anhand einer Erläuterung der völkerrechtlichen Verträge, des Völkergewohnheitsrechts und der Allgemeinen Rechtsgrundsätze dargestellt, wobei auch auf die Hilfsquellen des Völkerrechts - richterliche Entscheidungen und Lehrmeinungen der fähigsten Völkerrechtler - eingegangen wurde.

Das Verhältnis zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht unter besonderer Berücksichtigung der grundgesetzlichen Regelungen für die Bundesrepublik Deutschland stellte die Abrundung der Einführung in dieses Seminar dar.

Ein Vertreter des BMVG erläuterte am Nachmittag aktuelle Probleme des Stationierungsrechtes ausländischer Truppen auf dem Boden der Bundesrepublik Deutschland anhand des NATO-Truppenstatus und seiner Zusatzabkommen. Auf besonderes Interesse des Plenums stieß dieses Thema in den Punkten, in denen Souveränitätsfragen berührt wurden. Auch kam das Problem der "Todesstrafe" bzw. deren Verhängung und/oder Vollstreckung auf bundesrepublikanischem Boden zur Sprache. Hier wurde vom Vortragenden auf die aktuellen Absprachen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika eingegangen.

Der zweite Seminartag stand ganz im Zeichen der "Neutralität". Zur Einführung in dieses Thema wurden Entstehung und Wandlungen des Neutralitätsbegriffs, aber auch Abgrenzungsfragen innerhalb dieses völkerrechtlichen Instituts erläutert. Einen breiten Diskussionsraum nahm die Frage der Realitätsbezogenheit der Neutralitätspflichten ein. Übereinstimmend wurde festgestellt, daß im Sinne einer bewaffneten wehrhaften Neutralität angesichts der Unmengen an Rüstungsmaterialien und der sich immer schneller entwickelnden Technik im Rüstungsbereich ein dauernd neutraler Staat zur Erfüllung seiner Pflichten selber sehr stark Rüstungsanstrengungen unternehmen muß. Hier sei aber nun die Gefahr von extremen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu sehen. Die Lösung sei in einem ausgewogenen Mittelweg zu suchen.

Aufbauend auf dieser grundlegenden Erläuterung der "Neutralität" wurde von Herrn Oberst Kaufmann (Bundesamt für Adjutantur Bern/Schweiz) der Schweizer Weg in die Neutralität historisch und problemhaft beschrieben. Hieran schloß sich eine Betrachtung des Verhältnisses der Schweiz zur UNO in Form einer Skizze schweizerischer Neutralitätspolitik außerhalb völkerrechtlicher Entwicklungen an. Auch den in beiden Themen erfolgten Diskussionsbeiträgen ließ sich unschwer erkennen, daß der "Schweizer Weg" nicht bei allen Teilnehmern auf uningeschränkte Zustimmung traf.

Der dritte Tag begann mit dem Bericht des Herrn Dr. Krüger-Sprengel vom BMVG über Rechtsfragen zum Flugunfall von Ramstein. Die Darstellung der politischen und rechtlichen Fragen zu diesem Vorfall traf auf erhöhtes Interesse im Plenum, zumal Herr Dr. Krüger-Sprengel als Leiter UAbd Allgemeiner Rechtsangelegenheiten des BMVG in eingerichteten Untersuchungsausschuß selbst tätig war. So konnten sich die Teilnehmer aus erster Hand über die Hintergründe des gesamten Vorfalles informieren.

Über rechtsproblematische Fragen wurden die Seminarteilnehmer durch ein weiteres aktuelles Thema - Die deutsch-französische Brigade - informiert. Der Rechtsberater des deutschen Anteils der neu aufgestellten deutsch-französischen Brigade in Böblingen stellte grundsätzlich das Modell dieser Brigade dar, ohne zu verhehlen, daß durch die verschiedenen Rechtsordnungen von Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland in der praktischen Durchfüh-

rung erhebliche Rechtsfragen (z.B. die Frage gegenseitiger Unterstellung) zu bewältigen waren und in Zukunft auch noch seien. Der Vormittag wurde beendet durch einen Überblick über die Weiterentwicklung im humanitären Völkerrecht anhand von einzelnen Rechtsfragen des I. Zusatzprotokolls von 1977 zu den Genfer Abkommen.

Am Nachmittag führte das Thema "Aktuelle Fragen der Bündnisstrategie", in dem bündnisstrategische Fragen aus militärischer Sicht dargestellt wurden, zum abschließenden Thema des Nachmittags "Westeuropäische Union". Herr Saalfeld vom BMVG erläuterte die Grundlagen der Westeuropäischen Union anhand ihres Gründungsprozesses. Breiten Raum in seinen Ausführungen nahmen Stand und Entwicklung im Spannungsverhältnis zur NATO ein.

Der letzte Tag des Seminars war geprägt durch den Meinungsstreit zwischen Herrn Saalfeld vom BMVG und Herrn Seibt, Konventionsbeauftragter des Deutschen Roten Kreuzes, Landesverband Westfalen-Lippe, über das Problem einer Ratifikation der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen. Hierbei ging es allerdings auch um das Problem der Gesamtumsetzung des humanitären Völkerrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Herr Seibt stellte Aufgaben und Erwartungen des DRK gegen die Pläne der Bundesregierung im allgemeinen und des BMVG im besonderen.

Auch in dieser letztmalig durchgeführten Form des Völkerrechts-Seminars für Rechtsberater und Rechtslehrer wurde die völkerrechtliche Aus- und Weiterbildung dieses Personenkreises erreicht.

In der Zeit vom 12. bis 16. März 1990 wird erstmals das schon angekündigte neukonzipierte Grundseminar "Völkerrecht" durchgeführt. Dieses neue Grundseminar - das entsprechende Aufbauseminar "Völkerrecht und Sicherheitspolitik" findet in der Zeit vom 22. bis 26. Oktober 1990 am Zentrum Innere Führung in Koblenz statt - weist schon in seiner personellen Zusammensetzung eine erhebliche Veränderung auf. Neben dem auch schon bisher angesprochenen Personenkreis der Rechtsberater und Rechtslehrer soll auch der Personenkreis der Lehrtabsoffiziere und Sanitätsoffiziere erfaßt werden. Dieses Seminar soll Verständnis für die Grundlagen und Grundätze des Völkerrechts und des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten vermitteln. Die Seminarteilnehmer sollen deren Anwendungsbereiche kennen, sie vermitteln und sich entsprechend verhalten können. Sie sollen in ihren Beratungen und Unterrichten klarstellen, daß das humanitäre Völkerrecht in bewaffneten Konflikten wegen seiner Notwendigkeit und nicht nur aus Furcht vor Strafe oder sonstigen nachteiligen Folgen einzuhalten ist. Nur so ist es gewährleistet, den immer größer werdenden Anforderungen an dieses Rechtsgebiet gerecht zu werden.

Burkhard Willerding

Gemeinsame Tagung der Kreiskonventionsbeauftragten der Landesverbände Baden-Württemberg und Badisches Rotes Kreuz

Rastatt

30. - 31. März 1990

Kreiskonventionsbeauftragte leben beschwerlich. Meistens sind sie zugleich die ehrenamtlichen Justitiare ihrer Kreisverbände und haben infolgedessen nur selten die erforderliche Zeit. Das Thema der Genfer Abkommen ist allseits ungeliebt. Die Unterstützung des Konventionsbeauftragten durch den Kreisverband läßt zu wünschen übrig. Der Landesverband äußert zu hoch geschraubte Erwartungen, und die alljährliche Tagung des Bundesverbandes für Justitiare und Konventionsbeauftragte spricht nur die Justitiarsseele in seiner Brust an. Was in ihm für die Genfer Konventionen schlägt, kehrt von diesen Tagungen allzu oft leer und unbefriedigt zurück.

Um die hier spürbare Lücke zu füllen, veranstalten die beiden Landesverbände in Baden-Württemberg jährlich eine Arbeitstagung für Konventionsbeauftragte, die die Probleme der Verbreitungsarbeit in den Kreisverbänden ganz in den Mittelpunkt stellt. Die diesjährige Tagung hob sich von den vorangehenden vor allem durch die aktuellen Anlässe ab: die in Aussicht stehende Ratifizierung der Zusatzprotokolle mit dem zu erwartenden sie begleitenden Informationsdruck auf die Kreisverbände und die neue Aufgabenbeschreibung für Konventionsbeauftragte. Aber auch den didaktischen und methodischen Fragen wurde ausgiebig Raum gegeben.

Für die völkerrechtliche Thematik boten die Mitarbeiter des Bochumer Institutes für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht ihre Hilfe an. Keine Angst vor Promovenden! Obschon sie die künftigen Stars am völkerrechtlichen Himmel sein werden, haben sie noch Bodenhaftung. *Stephan Wittler* und *Olof Schäfer* ließen sich jedenfalls bereitwillig darauf ein, mit den Teilnehmern die kritischen Anfragen zu untersuchen, die voraussichtlich im Verlauf des Ratifizierungsprozesses an Kreiskonventionsbeauftragte herangetragen werden. Von großer praktischer Bedeutung war auch das Selektionsverfahren, mit dem sie die an die breite Bevölkerung zu vermittelnden Grundregeln aus der Paragraphenfülle herausfilterten.

Der zweite Tagungstag stand ganz unter dem Zeichen der neuen Aufgabenbeschreibung für Konventionsbeauftragte und der Verbreitungsmethodik. Gemäß den Ausführungen des badischen Konventionsbeauftragten ist das Ziel der Verbreitungsarbeit aus der Gesamtaufgabe der Rotkreuzbewegung abzuleiten. Darum interpretierte er zunächst die Präambel der neuen IRK-Satzung, in der diese Gesamtaufgabe als Mission und Basisrolle des Roten Kreuzes verbindlich dargestellt ist. Zweck der Verbreitungsaufgabe sei nicht, eine Rechtssystematik zu verbreiten, sondern

Regeln des praktischen humanen Verhaltens in Konflikt- und Katastrophensituationen. Das didaktisch-methodische Problem sei daher, wie man Verhaltensregeln vermitteln könne. Der Referent machte die Teilnehmer dann mit den diesbezüglichen Methoden der Erwachsenenbildung vertraut.

Aus der Diskussion der neuen Aufgabenbeschreibung für Konventionsbeauftragte (vom Präsidium des Bundesverbandes am 8. 2. 1990 verabschiedet) seien die folgenden Resultate festgehalten, die den Konsens der Tagungsteilnehmer gefunden haben.

- Die Verbreitung von humanitärem Völkerrecht, Rotkreuzgrundsätzen und Rotkreuzidealen sollte als Einheit betrachtet und nicht auseinandergerissen werden. Es geht um die Verbreitung des gesamten auf das praktische Verhalten bezogenen Ideengutes des Roten Kreuzes.

- Juristen sind in der Regel didaktisch überfordert, neben den Regeln des Völkerrechtes auch die Rotkreuzideale und -grundsätze verbreiten zu sollen. In der ausschließlichen Bindung der Verbreitungsarbeit an juristische Berufe wird eine von mehreren Wurzeln der überstarken Verrechtlichung des Roten Kreuzes gesehen.

- Zwei Möglichkeiten werden als sinnvoll betrachtet:

a) Die Kreisverbände stellen ein Zweier- oder Dreiergremium zusammen, in dem sich ein Jurist, ein Pädagoge und möglichst auch ein Medienfachmann die Verbreitungsarbeit teilen. Auf diese Weise steht die Verbreitung auf einer breiteren fachlichen Basis und die Zeit des einzelnen Ehrenamtlichen wird nicht überstrapaziert.

b) In den Kreisverbänden werden Arbeitskreise für Verbreitung gebildet, in denen sich an dieser Arbeit Interessierte zusammenfinden und die unter der Leitung des Konventionsbeauftragten geeignete Projekte voranzubringen.

- In Kreisverbänden, in denen die Verbreitungsarbeit auf aktiven oder passiven Widerstand stößt, empfiehlt sich der Einstieg über den Vorstand. Die Verbreitungsarbeit gehört nach den Satzungen und dem Enquetepapier über Aufgaben und Strukturen zu den wenigen Kernaufgaben der Rotkreuzvereine, auf die unter keinen Umständen verzichtet werden darf. Die Vorstände haben die Pflicht, den Konventionsbeauftragten die Türen zu öffnen.

- Dies gilt auch für die Unterstützung der Verbreitungsarbeit bei dem Personenkreis mit Schlüsselpositionen in Konflikten und Katastrophen. Die Vorstände können und sollen den Konventionsbeauftragten die Wege zu den Organen der kommunalen Selbstverwaltung zu Krankenhäusern, Feuerwehr u. a. bahnen, so weit das in ihrer Macht ist.

- Die Ämterkoppelung Justitiar/Konventionsbeauftragter wird als der Verbreitungsarbeit abträglich betrachtet. Ein ehrenamtlich tätiger Justitiar wird vom Kreisverband in der

Regel mit einer solchen Aufgabenfülle eingedeckt, daß ihm für die Verbreitung der Rotkreuzideen und Grundsätze keine Zeit bleibt.

Bei einer Entkoppelung der beiden Ämter entsteht das Problem der Einbindung des Konventionsbeauftragten in die Rotkreuzgremien. Da der Justitiar nach den Satzungen Mitglied des Vorstandes ist, ist unter den Bedingungen der Ämterkoppelung der Konventionsbeauftragte de facto stets im Vorstand vertreten. Bei einer Entkoppelung wäre der Konventionsbeauftragte weder Mitglied der Gemeinschaften noch Mitglied des Vorstandes. Darum fand der Vorschlag allgemein Zustimmung, ihn zum beratenden Mitglied des Vorstandes zu machen.

Obwohl es hinreichend Literatur über das humanitäre Völkerrecht gibt, fehlt es an didaktischer Aufarbeitung dieser Literatur. Stünden dem Konventionsbeauftragten aufbereitete Unterrichtseinheiten mit Fallbeispielen und Lösungen zur Verfügung, könnte er die wenige Zeit, die ihm als Ehrenamtlichem zur Verfügung steht, erheblich effektiver nutzen. Bei der Aufarbeitung sollten auch Erkenntnisse der Konfliktpsychologie und Konfliktforschung Berücksichtigung finden.

Gegenstand der Diskussion war auch das *Favez-Buch*: "Das IKRK und das Dritte Reich". Dabei wurde zum Ausdruck gebracht, daß diese Thematik in Lehrgängen und bei anderen Anlässen immer wieder zur Sprache käme, ohne daß die Konventionsbeauftragten - mangels geeigneter Literatur - hierzu fundiert Stellung nehmen könnten. Darunter würde die Glaubwürdigkeit des heutigen DRK nicht unerheblich leiden. Es fehle an einer dem Favezbuch entsprechenden historischen Aufarbeitung von deutscher Seite. Vor allem die Vorgänge, die der Quasigleichschaltung vorausgegangen seien, verdienten der Aufhellung. Dem Bundesverband solle nahegelegt werden, ein unabhängiges historisches Institut mit der Aufarbeitung dieser Zeit zu beauftragen.

Die Justitiar- und Konventionsbeauftragten-Tagung des Bundesverbandes wurde als für die Kreiskonventionsbeauftragten seit vielen Jahren unergiebig bezeichnet. Hier wird eine stärkere Berücksichtigung zeitlich wie thematisch gefordert. Die übliche Einführung von neuen Konventionsbeauftragten mit Erfahrungsaustausch in einem Mammutgremium und im Eiltempo durchgepaukten Minimalkonsens-Resolutionen entspreche nicht den Bedürfnissen der Teilnehmer. Die Aufgabenverteilung zwischen Bundesverband und Landesverbänden sei nicht geklärt.

Wenn auf der Ebene der Landesverbände Jahrestagungen der Kreiskonventionsbeauftragten zur Regel würden, in entsprechendem zeitlichen Abstand zur Bundestagung, könnte eine bessere thematische Gewichtsverteilung zwischen der Veranstaltung des Bundesverbandes und den Veranstaltungen der Landesverbände vorgenommen werden und damit die Hauptbedürfnisse befriedigt werden.

Manche Teilnehmer der Tagung nutzten die einmalige Chance, in den weitläufigen Hallen des Rastatter Schlosses neben der großen wehrgeschichtlichen Sammlung, die Ausstellung der deutschen Freiheitsbewegungen, das "Freiheitsmuseum", zu besuchen. Beide Sammlungen boten einen höchst anschaulichen Hintergrund der Tagungsthematik.

Daniel Meynen

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

- Die Ratifikationsdebatte über die Zusatzprotokolle im Bundesrat -

Horst Fischer

Der vielfach angekündigte entscheidende Schritt der Bundesregierung zur Ratifikation der beiden Zusatzprotokolle ist mit der Vorlage des Ratifikationsgesetzes am 2. Februar 1990 erfolgt. Die erste Hürde bei der innerstaatlichen Bearbeitung dieses Gesetzesentwurfes der Bundesregierung zur Ratifikation ist am 16. März 1990 mit der Diskussion im Bundesrat genommen worden. Die weitgehende Einigkeit der Regierungsparteien und der Opposition in der Beurteilung der Bedeutung der Zusatzprotokolle ließ, wie nicht anders zu erwarten war, eine inhaltliche Diskussion der Verträge in der Debatte des Bundesrates nicht mehr als notwendig erscheinen. Um so interessanter sind die Ausführungen der Bundesregierung und der Bundesländer Bremen und Nordrhein-Westfalen zu der von der Bundesregierung in der Denkschrift zu den Zusatzprotokollen angekündigten Absicht, bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde Erklärungen abzugeben.

In der vom Parlamentarischen Staatssekretär *Straßmeir* für Staatsministerin *Dr. Adam-Schwaetzer* abgegebenen Stellungnahme wiederholt die Bundesregierung die inzwischen weitgehend bekannte Position, daß die Entstehungsgeschichte der Zusatzprotokolle zu einem Kernwaffenausschluß geführt habe. Interessant bei der Beurteilung von Herrn *Straßmeir* ist insbesondere, daß er im Gegensatz zum Wortlaut der angekündigten Erklärung, die den Begriff der "eingeführten" Bestimmungen des Zusatzprotokolls benutzt, von den "neuen" Bestimmungen redet. Sieht man in den unterschiedlichen Begriffen "neu" und "eingeführt" entscheidende Auswirkungen auf den von dem Kernwaffenausschluß betroffenen Bereich der Regelungen des Zusatzprotokolls, so ist zu fragen, ob sich in der Erklärung von Herrn *Straßmeir* ein bloßer Irrtum widerspiegelt oder ob es hier einen inhaltlichen Dissens zur angekündigten Erklärung gibt.

Weitaus interessanter als diese kleine sprachliche Unebenheit in der Erläuterung der Bundesregierung ist dagegen der Hinweis auf die Position der Sowjetunion zur Nuklearwaffenfrage. Wie *Straßmeir* feststellt, sei nach der

Hinterlegung der Ratifikationsurkunde durch die Sowjetunion ihre offizielle Position übermittelt worden, daß die beiden Zusatzprotokolle keinen "direkten" Bezug zur Frage des Einsatzes von Nuklearwaffen haben. Darüber hinaus, so wird von Herrn *Straßmeir* weiter berichtet, habe die Sowjetunion festgestellt, daß die sogenannten Nuklearerklärungen westlicher Staaten mit der gemeinsamen Interpretation der Teilnehmerstaaten von 1977 vereinbar sei. Deshalb, so behauptet *Straßmeir*, habe die Sowjetunion keine Einwände erhoben. Dem unvoreingenommenen Beobachter fallen an dieser Beschreibung drei Dinge auf. Zuerst einmal enthält die sowjetische Erklärung einen neuen, bisher in der Diskussion nicht benutzten Begriff, nämlich den des "direkten Bezuges". Bedeutet dies, daß die Sowjetunion einen "indirekten" Bezug der Protokolle zu den Nuklearwaffen sieht? Worin soll sich dieser indirekte Bezug ausdrücken oder ist damit etwa dasselbe gemeint, das die westlichen Staaten mit den Begriffen "neu" und "eingeführt" meinen? Interessant ist darüber hinaus, daß die Sowjetunion anscheinend von einer gemeinsamen Interpretation der Teilnehmerstaaten von 1977 ausgeht. Offensichtlich hat es eine solche gemeinsame Interpretation der Teilnehmerstaaten auf der Genfer Diplomatischen Konferenz nicht gegeben. Auch die westliche offizielle Position geht bisher von einem "Konsens" der Vertragsparteien aus, der sich aber mangels ausdrücklicher Festlegung der meisten Teilnehmerstaaten der Konferenz nur stillschweigend manifestiert haben kann. Insoweit ist die sowjetische Position von besonderer Bedeutung, da sie eine veränderte Sichtweise des Genfer Verhandlungsablaufs zu dokumentieren scheint. Angesichts der sich radikal und schnell verändernden sicherheitspolitischen Situation in Europa wäre es außerordentlich interessant, die sowjetische Position einmal im Originalwortlaut nachlesen zu können.

Anders als die Bundesregierung sehen die Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen in der als Erklärung Nr. 1 angekündigten Äußerung der Bundesregierung zur Nuklearwaffenfrage einen Vorbehalt. Die ablehnende Haltung Bremens hinsichtlich der Nuklearerklärung hat der

Bremer Justizsenator *Krönig* in seiner Stellungnahme ausführlich erläutert. Er bezieht sich dabei nicht nur auf die unterschiedlichen Auffassungen über die Tragweite des I. Zusatzprotokolls, sondern er beschreibt vor allem die Auswirkungen der Nuklearkerklärung vor dem Hintergrund der neuen sicherheitspolitischen Situation in Europa.

Kritisiert wurde von den beiden Bundesländern neben der Nuklearkerklärung aber auch die angekündigte Erklärung Nr. 5, die, wie behauptet wird, geeignet ist, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu Lasten des Schutzes der Zivilbevölkerung einzuschränken. Es bleibt abzuwarten, inwieweit die in der Debatte im Bundesrat benutzten Argumente den Ratifikationsprozeß zu beeinflussen vermögen. Zu den interessanten Fragen der nächsten Monate gehört auch, ob und inwieweit die Bundesregierung bereit ist, auf die neue sicherheitspolitische Situation in Europa zu reagieren und ob sie nicht gegebenenfalls durch Vorstellungen der DDR-Regierung dazu gezwungen sein könnte, ihre Position hinsichtlich der bei Ratifikation abzugebenden Erklärungen zu überdenken.

Bundesrat
Drucksache 64/1/90
15.03.90

Antrag der Länder Bremen und Nordrhein-Westfalen zum Entwurf eines Gesetzes zu den Zusatzprotokollen I und II zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949

Punkt 32 der 610. Sitzung des Bundesrates vom 16. März 1990

Der Bundesrat möge beschließen:

1. Der Bundesrat erhebt gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen.

Die seit langem geforderte, durch den Gesetzentwurf nunmehr eingeleitete Ratifizierung der Zusatzprotokolle I und II zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 durch die Bundesrepublik Deutschland wird ausdrücklich begrüßt.

Die Zusatzprotokolle stellen eine wesentliche Weiterentwicklung des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts dar. Insbesondere die eingehenden zum Teil neuartigen Bestimmungen zum Schutz der Zivilbevölkerung, zur Begrenzung von Methoden und Mitteln der Kriegsführung sowie die erstmaligen, umfassenden Schutzregelungen für den "Zivilschutz" in dem Zusatzprotokoll I sind für die Verbesserung des Schutzes der Zivilbevölkerung bei bewaffneten internationalen Konflikten von grundlegender Bedeutung.

2. Der Bundesrat fordert jedoch die Bundesregierung auf, von der in der dem Gesetzentwurf beigefügten

"Denkschrift zu den Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen" angekündigten Absicht, bei der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde die in den Ziffern 1, 5 und 6 der Anlage 3 der Denkschrift wiedergegebenen Erklärungen abzugeben, abzusehen.

Begründung:

Die in der Denkschrift als "Interpretationserklärung" bezeichneten Erklärungen der Ziffern 1 und 5 der Anlage 3 stehen im Widerspruch zum wirklichen Inhalt sowie zu der Zielsetzung des Zusatzprotokolls I.

Es handelt sich dabei nicht um Interpretationserklärungen, sondern in Wirklichkeit um Vorbehalte.

Für die in Ziff. 1 der Anlage wiedergegebene Erklärung, daß "die vom I. Zusatzprotokoll eingeführten Bestimmungen über den Einsatz von Waffen in der Absicht aufgestellt worden sind, nur auf konventionelle Waffen Anwendung zu finden", ergibt sich nach dem Wortlaut, der Systematik sowie dem Ziel und Zweck des Zusatzprotokolls I kein Anhaltspunkt. Das Zusatzprotokoll I enthält keine Regelungen über bestimmte Waffenarten. Es verbietet somit auch nicht bestimmte Waffenarten. Die Bestimmungen über den Einsatz von Waffen verbieten jedoch bestimmte Waffenwirkungen¹⁾ und zwar für alle Waffenarten.

Die verteidigungspolitische Begründung eines derartigen Vorbehalts liegt offensichtlich in der Annahme, daß die mit dem Zusatzprotokoll I neu eingeführten Bestimmungen über die Begrenzung des Einsatzes von Waffen der Nuklearstrategie der NATO entgegenstehen. Es geht dabei letztlich um die Frage, ob die Nuklearstrategie der NATO als eine "politische" Strategie der Abschreckung oder auch als eine Kriegsführungsstrategie verstanden wird. Gerade die derzeitigen Entwicklungen im Ost-West-Verhältnis und die damit ohnehin notwendig werdende Überprüfung der Nuklearstrategie der NATO sprechen für einen Verzicht auf die unter Ziff. 1 der Anlage 3 aufgeführte Erklärung.

Die in Ziff. 5 der Anlage 3 wiedergegebene Auffassung, daß bei Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Art. 51 Abs. 5 b) sowie auch in Art. 57 Abs. 2 a) iii) und b) des Zusatzprotokolls I als "militärischer Vorteil" derjenige Vorteil zu verstehen ist, der von dem Angriff insgesamt, nicht aber nur von einzelnen Teilaktionen erwartet wird, ist ebenfalls eine mit dem Vertragstext unvereinbare Auslegung. Durch eine derartige "Interpretation" wird die Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu Lasten des Schutzes der Zivilbevölkerung eingeschränkt.

Ein Grund für die beabsichtigte Erklärung unter Ziff. 6 der Anlage 3 ist nicht ersichtlich. Diese Erklärung steht

nach den Erläuterungen der Bundesregierung in der Denkschrift im Zusammenhang mit der neu eingeführten Regelung über das absolute Repressalienverbot, Gerade in diesem Zusammenhang ist der Inhalt der Erklärung fragwürdig und irritierend, weil eine Reaktion auf die genannten Verletzungen mit Repressalien gerade nicht zulässig ist, wie sich aus der Regelung in Art. 51 Abs. 8 des Zusatzprotokolls I ergibt.

Anlage 12

Erklärung

von Parl. Staatssekretär *Straßmeir* (BK) zu Punkt 32 der Tagesordnung

"Für Staatsministerin *Dr. Adam-Schwetzer* (AA) gebe ich folgende Erklärung zu Protokoll:

Der Deutsche Bundestag hat sich in der Sitzung vom 19. Januar 1990 mit großer Mehrheit für einen baldigen Beitritt der Bundesrepublik zu den **Genfer Zusatzprotokollen** ausgesprochen. Staatsminister *Schäfer* hat in dieser Sitzung erklärt, daß die Einleitung des Ratifizierungsverfahrens unmittelbar bevorstehe. Die Bundesregierung hat Wort gehalten. Der Vertragsetzentswurf mit ausführlichen Erläuterungen in der Denkschrift liegt Ihnen vor. Ich kann mich daher kurz fassen.

Die Bedeutung der Zusatzprotokolle liegt darin, daß die völkerrechtliche Pflicht, ein Minimum an Humanität auch im Kriege zu wahren, konkretisiert und zum Teil auf der Basis bestehender Verpflichtungen weiterentwickelt wird. Die Bedeutung der Zusatzprotokolle wird nicht etwa dadurch eingeschränkt, daß wir gegenwärtig Erfolge bei der Erhaltung und Sicherung des Friedens in Europa erleben. Wir dürfen nicht außer acht lassen, daß in vielen Teilen der Welt weiterhin Kriege mit unenschölicher Härte zum Teil sogar gegen die eigene Bevölkerung geführt werden.

Die Protokolle sollen unnötiges Leiden im Kriege verhindern. Sie können jedoch - wie humanitäres Kriegsvölkerrecht überhaupt - nicht mehr sein als ein Kompromiß zwischen humanitären und militärischen Erfordernissen. Sie können Kriege nicht verhindern und können dem Krieg kein menschliches Antlitz geben. Dieser vielleicht nicht sehr anspruchsvolle, aber realistische und deshalb allein wirksame Weg entspricht der Tradition der internationalen Rotkreuzbewegung und ist Grundlage von deren Erfolgen.

Da die Bedeutung der Protokolle unstrittig ist, möchte ich auf den vielleicht einzigen in diesem Hause kontroversen Punkt eingehen, nämlich auf die Nichtanwendbarkeit der neuen Bestimmungen über den Einsatz von Waffen auf Fragen der nuklearen

Kriegführung. Die Bundesregierung hat wiederholt ausgeführt, daß diese Auslegung der Zusatzprotokolle mit deren Entstehungsgeschichte in Einklang steht. Frankreich, Großbritannien und die USA haben auf der Vertragskonferenz die Nichtanwendbarkeit der Zusatzprotokolle auf Nuklearwaffen ausdrücklich erklärt. Auch die Sowjetunion hat uns nach Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunde als offizielle Position übermittelt, daß die sowjetische Seite mit den Teilnehmerstaaten der Vertragskonferenz von 1974 bis 1977 übereinstimmt, daß die beiden Zusatzprotokolle keinen direkten Bezug zur Frage des Einsatzes von Nuklearwaffen haben. Die sogenannten Nukleareklärungen westlicher Staaten, die die Nichtanwendung der Zusatzprotokolle auf Nuklearwaffen feststellen, seien mit der gemeinsamen Interpretation der Teilnehmerstaaten von 1977 vereinbar. Deshalb habe die Sowjetunion keine Einwände erhoben.

Die von der Bundesregierung beabsichtigte Erklärung beinhaltet also keinen Vorbehalt; sie schränkt unsere Verpflichtungen in keiner Weise ein. Sie bestätigt etwas Selbstverständliches, nämlich daß man Staaten nicht nachträglich im Wege der Vertragsinterpretation weitergehenden Bindungen unterwerfen kann, als sie ausdrücklich bei Unterzeichnung haben eingeleitet wollen. Die Erklärung wird also wie auch die von unseren NATO-Partnern abgegebenen Erklärungen lediglich klarstellenden Charakter haben. Wenn gefragt wird, warum dann überhaupt eine Erklärung nötig sei, so muß ich darauf verweisen, daß eben doch der Versuch gemacht wird, den Zusatzprotokollen einen Inhalt zu geben, der über den Willen der Vertragsschließenden hinausgeht. Wer verlangt, daß nach Ratifizierung die NATO-Strategie sofort auf ausschließlich konventionelle Waffen umgestellt wird, andernfalls wir aus der NATO austreten müßten, der schafft im Zusammenhang mit dem Ratifizierungsverfahren ein Maß von Unsicherheit, das eine Klarstellung unumgänglich macht. Gegenüber derartigen Argumenten wiederhole ich: Abrüstung kann nur durch erfolgreiche Abrüstungsverhandlungen erreicht werden. Hier geht es darum, ein Stück humanitäres Völkerrecht in Kraft zu setzen.

Die Bundesregierung hat durch ihre Anstrengungen dazu beigetragen, daß eine Ratifizierung in dieser Legislaturperiode erfolgen kann. Ich bin davon überzeugt, daß Sie das Ihre zu einer zügigen Behandlung beitragen werden."

Erklärung von Senator *Volker Krönig* zu dem Entwurf eines Gesetzes zu den Zusatzprotokollen I und II zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 (TOP 33 der 616. Sitzung des Bundesrates am 16. März 1990)

"Bremen begrüßt mit allen Ländern die seit langem vom Bundesrat geforderte, durch den Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 2. Februar 1990 nunmehr eingeleitete Ratifizierung der Zusatzprotokolle I und II zu

den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 durch die Bundesrepublik Deutschland. Besonders durch das Protokoll I wird eine erspürliche Lücke im humanitären Völkerrecht geschlossen und die Zivilbevölkerung in einem internationalen bewaffneten Konflikt durch Beschränkung der Methoden und Mittel der Kriegführung geschützt.

In den Jahren seit der Zeichnung des Abkommens durch die Bundesrepublik Deutschland am 23. Dezember 1977 hat eine Vielzahl von nicht-paktgebundenen Staaten, neutralen Staaten und inzwischen auch Staaten der NATO und des Warschauer Paktes die Protokolle ratifiziert, darunter auch die Sowjetunion. Dagegen sind nach wie vor nicht zu einer Ratifizierung bereit die USA, Großbritannien und Frankreich.

Bedauerlicherweise hat sich jedoch die Bundesregierung nicht bereit gefunden, die Ratifizierung ohne Einschränkung einzuleiten. In Anlage 3 ihrer Denkschrift zu dem Gesetzentwurf gibt sie Interpretationserklärungen ab, mit denen sie der in der Völkergemeinschaft und -wissenschaft strittigen Auffassung beiträgt, die Bestimmungen des Protokolls I bezogen sich nicht auf nukleare Waffen und auf die Voraussetzungen ihrer Anwendung, falls die Abschreckung versagt (Nm. 1, 5 und 6). Ähnliche Interpretationserklärungen haben allerdings auch die anderen Mitgliedstaaten der NATO abgegeben, in denen wie in der Bundesrepublik Deutschland Atomwaffen stationiert sind, nämlich Belgien, Italien, die Niederlande und Spanien.

So sehr anzuerkennen ist, daß die Bundesregierung die Ratifizierung des neuen Genfer Rechts nicht davon abhängig macht, daß bzw. ob dazu auch die westlichen Atommächte bereit sind, so deutlich ist zu kritisieren, daß sie die deutsche Bevölkerung von der Schutzwirkung des Abkommens im Falle des Einsatzes von Atomwaffen ausnehmen will, zumal nach der uneingeschränkten Ratifizierung durch die Sowjetunion. Dies ist nicht anders zu werten als ein Versuch, an der NATO-Strategie der atomaren Abschreckung einseitig festzuhalten, die sowohl eine konventionelle als auch eine nukleare Kriegführung nach den Regeln und mit den Mitteln der "flexible response" für zulässig hält. Diese Haltung ist auch nicht durch den Hinweis in der Denkschrift zu rechtfertigen, die Sowjetunion habe bei der Hinterlegung ihrer Ratifikationsurkunde keine Einwände gegen die bereits vorliegenden Erklärungen der europäischen Atomwaffen-Stationierungsländer erhoben.

Wenn auch das humanitäre Völkerrecht kein Hebel ist, um die Nuklearstrategie zu ändern, ist es im Hinblick auf die weitreichenden politischen und militärischen Veränderungen in Ost und West, in Europa und in Deutschland höchst bedenklich, diese Strategie in einem rechtlichen Raum zu belassen und so "überrechtlich" weiter zu legitimieren.

Diese rechtlich und ethisch unhaltbare Position steht im Widerspruch zu den vielfältigen Bemühungen der Abrüstungs- und der Verteidigungspolitik im Zuge der Überwindung des Kalten Krieges und der Entwicklung bindnisübergreifender gesamteuropäischer Sicherheitsstrukturen, die atomare Mittel- und Kurzstreckenwaffen zu beseitigen. Daran haben besonders diejenigen Länder, die nicht über Atomwaffen verfügen und zugleich deren potentielles Ziel sind, ein überragendes Interesse. Davon ist nicht nur für Deutschland, sondern auch für seine westlichen Nachbarn, die bereits 1986 bzw. 1987 ratifiziert haben, und insbesondere für seine östlichen Nachbarn auszugehen.

In einer Phase der Überprüfung der Doktrinen und Strukturen der Verteidigung, in der die Chance besteht, Beziehungen kooperativer Sicherheit aufzubauen, ist ein einseitiges Festhalten an Abschreckungsmitteln und -methoden, die im Falle ihrer Anwendung vernichtet, was verteidigt werden soll, anachronistisch. Dieses Verhalten verschärft die Kluft zwischen einer Politik der Zusammenarbeit, die auch die nachhaltige Verringerung und Umstrukturierung von Rüstung und Streitkräften einschließt, und einem fortwährenden militärischen Denken, das sich die Möglichkeit des Rückgriffs auf Atomwaffen zu sichern sucht.

Zwar eröffnet die Ratifizierung der Protokolle nunmehr die Aussicht, auf der Grundlage einer systematischen Verbindung von Friedensvölkerrecht und humanitärem Völkerrecht und von Abrüstungs- und Verteidigungspolitik die militärischen Vorkehrungen der Sicherheit auf ein vertretbares Maß an Risiken und Kosten zu beschränken und auch das konventionelle Zerstörungspotential der beiderseitigen Abschreckung abzubauen. Und es liefert Kriterien für die Bemühungen, eine nicht-offensive, auf konsequente Schadensbegrenzung gerichtete und ressourcengerechte Verteidigungskonzeption in Ost und West eingebettet in gemeinsame Überwachungsstrukturen - zu entwickeln.

Aber solange die Bundesregierung noch kein klares Wort zur Abrüstung der atomaren Kurzstreckenwaffen in Deutschland und in Zentraleuropa findet, bleibt das Schutzversprechen der Ratifizierung lückenhaft. Solange nicht - unter welchen neuen Bedrohungsmaßnahmen immer - der Rückgriff auf nukleare Kriegführung ausgeschlossen ist, bleibt auch eine Politik der Kriegsverhinderung ungläubwürdig. Man kann nicht gleichzeitig den Schwierigkeiten der Nuklearstrategie im humanitären Völkerrecht unter Hinweis auf die Abrüstungsverhandlungen ausweichen und auf diesem Feld ebenfalls eine Antwort verweigern. Die Antwort ist völkerrechtlich und verteidigungspolitisch überfällig.

Das Gewaltverbot des Friedensvölkerrechts und das Verbot unterschiedsloser Kriegführung mit seinen vielfältigen Konkretisierungen in dem neuen Genfer Recht

zwingen dazu, in den Umbau der Sicherheitsstrukturen in Europa den Verzicht auf atomare Mittel- und Kurzstreckenwaffen und auf die entsprechenden Optionen der bisherigen NATO-Strategie einzubeziehen.

Die Umwälzungen in Europa bieten die unerwartete Aussicht, die antagonistischen militärpolitischen Beziehungen zwischen Ost und West durch eine Struktur gemeinsamer Sicherheit in Europa zu ersetzen, die den völkerrechtlich verbürgten Schutz der Menschen und die militärischen Schutzfunktionen in Einklang bringt. Will die deutsche Politik diese Möglichkeit nutzen, muß die Bundesregierung - und müssen Bundesrat und Bundestag - entweder auf die Einschränkungen zu den Genfer

Protokollen verzichten oder ihre Bereitschaft zur völkerrechtlich verbindlichen Abrüstung der auf deutschem Boden stationierten Atomwaffen versichern. Aktueller denn je ist die Aufgabe, das humanitäre Völkerrecht und Vereinbarungen im Rahmen der Abrüstungspolitik zusammenzuführen. Nur ein Atomwaffenverzicht, der in beiden Rechtskreisen abgesichert ist, bringt Gewaltverbot und Schutz der Menschen zur Deckung.

Bremen beantragt deshalb, von den Interpretationsklärungen zu dem Gesetzentwurf abzusehen. Die Bundesregierung bleibt aufgefordert, der Öffentlichkeit darzulegen, wie sie die Glaubwürdigkeitslücke ihrer Nuklearpolitik schließen will."

Verbreitung der Genfer Abkommen - Schwierigkeiten und Erfahrungen mit Informationsveranstaltungen für Rechtsreferendare und Juristen -

Daniel Meynen

Konventionsbeauftragte, die vor Rechtsreferendaren und Juristen über die Genfer Abkommen sprechen, treffen in der Regel auf ein interessiertes und motiviertes Publikum, das zudem über eine gute Vorbildung verfügt. Darum gehören diese Informationsveranstaltungen zu den angenehmen und einfachen Aufgaben, die sich ihnen stellen. Für einen Landesverband, der seine Verbreitungsarbeit auf einige feste Säulen stellen will, liegt es daher nahe, die regelmäßige Veranstaltung von Informationstagen für Rechtsreferendare und Juristen in sein Kernprogramm aufzunehmen. Die folgenden Reflexionen beruhen auf Erfahrungen, die die beiden Rotkreuz-Landesverbände Baden-Württemberg und Badisches Rotes Kreuz in seit vielen Jahren gemeinsam durchgeführten Veranstaltungen gewonnen haben.

1. Fragen der Motivation

Was bewegt Rechtsreferendare, zwei Tage in einem bescheidenen Ort, den nur die Weite seiner Landschaft auszeichnet, mit Völkerrechtlern und Rotkreuzvertretern zu diskutieren? Die Anziehungskräfte der Tagungen sind vor allem fachlicher und berufssozialisierender Art.

Die fachliche Motivation

Die Hauptanziehung geht vom Etikett Völkerrecht aus. Die Sparte humanitäres Völkerrecht gilt als relativ überschaubare fachliche Nische, in der man sich innerhalb kurzer Zeit einen Wissensvorsprung vor den Kollegen erwerben kann. Allerdings kommt der Euphemismus, der im Terminus Humanitäres Völkerrecht steckt, hier stark zum Tragen. Würden die Veranstaltungen über die Genfer Abkommen unter dem Etikett Kriegsvölkerrecht oder Humanitäres Kriegsvölkerrecht angeboten - was ja ohne Zweifel möglich und inhaltlich zutreffender wäre -, üben sie eine erheblich geringere Anziehung aus.

Jeder Veranstalter muß damit rechnen, daß sich die Vorbehalte gegen alles, was an Krieg erinnert, und auf die die Verbreitung der Genfer Abkommen stößt, sich bei Referendaren genauso wie in der übrigen Bevölkerung finden. Ein größerer Teil der Referendare, der sich des Euphemismus bewußt ist, macht darum vom Informationsangebot des Roten Kreuzes keinen Gebrauch. Ein kleiner Teil macht Gebrauch, dabei interessieren sich nicht wenige

vorrangig für das, was hier Völkerrecht ist, ohne genau zu wissen, daß es um Kriegsvölkerrecht geht. Man sollte darum annehmen, daß die enttäuschten Erwartungen irgendwann während der Tagungen zum Ausdruck gebracht werden. Erstaunlicherweise ist das jedoch nur selten der Fall. Ein genereller Vorbehalt gegen die gesamte Thematik wird nur selten geäußert. Das beruht wohl auf einem fachspezifischen Distanzierungsmechanismus, der sich im Laufe der Juristenausbildung einstellt: "Natürlich ist die Erinnerung an Krieg etwas Unangenehmes. Werde ich nun aber einmal damit konfrontiert - auch wenn ich es eigentlich nicht will - so betrachte ich den Krieg als eine zu regelnde Konfliktsituation wie jede andere auch." Damit wird die Frage der Akzeptabilität der Kriegssituation verdrängt, die Frage nach der Legitimität der Thematik wird nicht ernsthaft gestellt.

In meinen Augen kann dieses für Juristen typische Distanzierungsverhalten, das für den Veranstaltungsablauf natürlich eine glättende und angenehm vereinfachende Wirkung hat, dem Roten Kreuz nicht unbedingt erwünscht sein. Denn setzt sich erst einmal in den Köpfen fest, daß Krieg eine regelungsbedürftige Situation "wie jede andere" ist, geht damit der Affekt gegen die zutiefst kontrahumane Institution des Krieges und damit auch die primäre Kriegsverhütungsin-tention des Roten Kreuzes verloren.

Der Rotkreuzveranstalter darf zu keiner Zeit den Eindruck entstehen lassen, Krieg sei ein zwar unangenehmes aber akzeptables Verhalten zwischen Staaten oder zwischen Menschen und praktisch wie ein Vulkanausbruch unvermeidbar. Wenn es sich aber um einen strikt zu verhütenden, in keiner Weise akzeptablen kriegerischen Konflikt handelt, warum dann in Zeiten zunehmender Abrüstung auf sie vorbereiten? Das ist das motivationale Kernproblem, das sich in meinen Augen in allen Informationsveranstaltungen über das Humanitäre Völkerrecht stellt, also auch bei Rechtsreferenden. In meinen Augen müssen die mit der Verbreitung der Genfer Abkommen Betrauten sich diesem Problem in viel stärkerem Maß als bisher zuwenden - unter anderem auch deswegen, weil es ja ebenso ihre eigene Motivation betrifft.

Die Lösung könnte in meinen Augen die folgende Richtung nehmen:

1. Die Grandsituation, auf die das Rote Kreuz mit seiner Verbreitungsarbeit vorbereiten will, müßte genauer und vielschichtiger definiert werden. Es handelt sich um extreme Notlagen, in denen die individuelle und kollektive menschliche Existenz und die Fähigkeit, sich aus eigener Kraft aus ihnen zu befreien, in hohem Maß physisch, psychisch und personal gefährdet ist. Dabei ist nicht nur die Situation des bewaffneten internationalen Konfliktes, sondern auch an die heute viel zahlreicheren und wahrscheinlicheren inneren Konflikte zu denken, auf die das Humanitäre Völkerrecht nur ausnahmsweise anwendbar ist. Ferner ist an die Natur- und Zivilisationskatastrophen wie Erdbeben, Überschwemmungen, Nuklear- und Chemieunfäl-

le, Massenerpidemien und Massenarbeitslosigkeit zu denken, auf die das humanitäre Völkerrecht praktisch gar nicht anwendbar ist.

2. Der Gegenstand der Verbreitungsarbeit müßte folglich auf die Gesamtheit der humanitären Schutzrechte erweitert werden. Neben den Regeln des Humanitären Völkerrechtes müßten für den inneren Konflikt die Menschenrechte und für die Natur- und Zivilisationskatastrophen die Natur- und Zivilschutzrechte Gegenstand der Verbreitung sein. Hierher gehörten auch die für den Personenkreis der Helfer geltenden Helferrechte und Regeln (Rotkreuzgrundsätze). Diese Regeln und Rechte können natürlich nur insoweit Gegenstand der Verbreitungsarbeit für das Rote Kreuz sein, als sie sich auf die zuvor skizzierte Extremsituation beziehen.

Dabei sollten diese heterogenen Rechte aus Gründen der begrifflichen Genauigkeit nicht alle als Völkerrecht bezeichnet werden, sondern als selbständige Schutzrechtsgattungen nebeneinander stehen. Nicht allein das humanitäre Völkerrecht, sondern die Gesamtheit der humanitären Schutzrechte, zu denen auch das Völkerrecht gehört, bildeten dann den Inhalt der Verbreitungsarbeit.

3. In der Methodik der Verbreitungsarbeit müßten die unterschiedlichen Schutzrechte stärker auf einander bezogen werden. Bei Veranstaltungen über das humanitäre Völkerrecht müßten also die menschen-, bürger- und naturrechtlichen Aspekte stärker als bisher berücksichtigt werden und umgekehrt bei der Verbreitung der humanitären Katastrophenschutzrechte die Schutzregeln des Völkerrechtes.

Auf diese Weise kann in einer Abrüstungsperiode das Bewußtsein für die humanitären Schutzrechte gestärkt werden, ohne daß die Fixierung auf das Kriegsvölkerrecht die Aufnahmewilligkeit des Bewußtseins blockiert, aber auch ohne daß das Kriegsvölkerrecht aus dem Bewußtsein ausgeblendet wird. Es ist ja nicht Unwilligkeit, sich auf Katastrophen vorzubereiten, die vernünftige Menschen davon abhält, sich mit dem Humanitären Völkerrecht zu befassen, sondern der Verdacht, daß für die zur Zeit eher unwahrscheinliche Situation eines bewaffneten Konfliktes höhere Aufmerksamkeit verlangt wird als für die wahrscheinlicheren bürgerkriegsähnlicher Tumulte oder Natur- und Zivilkatastrophen.

Die außerfachliche Motivation

Es sind keineswegs nur fachliche Interessen die Rechtsreferendare zur Teilnahme an den Informationsveranstaltungen des Roten Kreuzes bewegen, sondern auch allgemein berufliche. Fern des bisher gewohnten Universitätsbetriebes sind sie einem Landgericht zugeordnet und suchen Kommunikationsmöglichkeiten mit Kollegen an anderen Landgerichten, um sich beruflich besser orientieren zu können. Hinzu kommt, daß diese Zweitagesveranstaltung eine der wenigen, in der Regel sogar die einzige kostenlose

Fortbildungsveranstaltung ist, zu der sie dienstlich frei gestellt werden. Die Tagungen haben darum den Charakter einer inoffiziellen Informationsbörse und Kontrastprogrammwert zum Einerlei des Landgerichtsalldages. Einige Referendare zeigen regelmäßig Interesse an den beruflichen Möglichkeiten im deutschen und internationalen Roten Kreuz.

2. Fragen der Didaktik und Methodik

Daß ein Konventionsbeauftragter eine didaktisch/methodische Vorbildung besitzt, dürfte die Ausnahme sein. Darum ergeben sich für ihn an diesem Punkt in der Regel größere Unsicherheiten. Die didaktischen Fragen der Wissens- und Verhaltensvermittlung fallen dabei genauso ins Gewicht wie die methodischen der Veranstaltungsformen. Die gemeinsame juristische Vorbildung erleichtert zwar die Unterrichtung der Referendare - der Sprung in eine andere Fach- oder Vorstellungswelt braucht also nicht geprobt werden -, doch machen gute Rechtskenntnisse noch keinen guten Rechtslehrer. Die folgenden Aspekte haben sich als Lehrhilfen bewährt.

Zur Zielsetzung der Informationsveranstaltungen

In einer zweitägigen Veranstaltung kann nicht allzu viel erreicht, ein Mindestergebnis sollte aber unbedingt angestrebt werden.

Erreicht werden muß eine gewisse Vertrautheit mit dem Humanitären Völkerrecht. Um welche Vertragstexte geht es? Wo finde ich sie? Wann gelten sie? Was sind die grundlegenden Rechtsprinzipien? Was die grundlegenden Anwendungsregeln? Wo finde ich Kommentare und Interpretationshilfen? Jeder Teilnehmer sollte soviel erfahren, daß er die Schutzmöglichkeiten und -probleme des Humanitären Völkerrechtes versteht und daß er sich in den Texten selbst weiterhelfen kann. Erreicht werden muß ein zuverlässiger Einstieg in die Landschaft des Humanitären Völkerrechtes.

Geweckt werden soll das Interesse, an der künftigen Dienststelle die Verbreitung des Humanitären Völkerrechtes und der übrigen Schutzrechte zu fördern. Erreicht werden kann die Darstellung des Roten Kreuzes als wichtigster,

kompetenter außerstaatlicher Förderer des Humanitären Völkerrechtes. Auch das Interesse an der ehrenamtlichen Mitarbeit im Roten Kreuz als Justitiar oder Konventionsbeauftragter kann wachgerufen werden.

Nicht erreicht werden kann eine vollständige Schulung in den wesentlichen Aussagen des Humanitären Völkerrechtes oder eine Einübung in die wichtigsten Anwendungsregeln. Für diese Zwecksetzungen ist das Sachgebiet zu fremdartig, die Motivation zu gering und die gegebene Zeit zu kurz.

Gefährlich ist im Gegenteil, bei den Teilnehmern den Eindruck entstehen zu lassen, sie wüßten nun genug und seien Fachleute für Völkerrecht. Auf diese Weise droht zufällig angebotenes oder beiläufig aufgenommenes Wissen zur Omnipotenzidee zu werden.

Der Einstieg

Referendare legen im Unterschied zu sonstigen Hörerkreisen Wert auf einen systematischen Überblick über das Rechtsgebiet Humanitäres Völkerrecht. Es ist darum erforderlich, ihnen zunächst eine Art Landkarte des Sachgebietes zu vermitteln (Verpflichtungscharakter, Geltungsbereich, geschützte Personen, Schutzmächte, IKRK, Sanktionen und Grenzen des Schutzes u. ä.), d. h. alles was sie benötigen, um sich das Sachgebiet im Selbststudium anzueignen zu können. Die weitere Interpretation sollte dann mit den grundlegenden Garantien, der sogenannten Miniaturkonvention, beginnen und auf die Vermittlung dieser Grundregeln großes Gewicht legen. Die Darstellung der Entstehungsgeschichte des Humanitären Völkerrechtes kann hilfreich sein, ist aber keineswegs erforderlich.

Didaktisches Verfahren

Als wertvolle didaktische Regel erweist sich: vor Interpretation eines Artikels den Situationstyp, auf den er sich bezieht, mit einigen kräftigen anschaulichen Strichen darzustellen. Je klarer die Teilnehmer mit der Situation konfrontiert werden, desto leichter lassen sich Begründung, Zweck und Sinn der Verhaltensregel vermitteln. Dieses Verfahren veranschaulicht nicht nur den abstrakten Stoff, sondern macht überhaupt erst aufnahmefähig für den Inhalt der Regel.

Die Vermittlung einer Regel

Die vollständige Vermittlung einer Regel umfaßt 6 Schritte:

Konfrontation mit problem. Situation	Durchspielen der möglichen Verhaltensformen	Anbieten der Regel	Begründen der Regel: aus welchem Grund	Zweck der Regel: was soll erreicht werden?	Sinn der Regel: wozu gut?
Beispiel: Verschiedene Rassen	Diskrimin., Nicht-Diskrimin.	„Bei gleicher Not, gleiche Hilfe“	Gegenüber Leiden und Tod sind alle Menschen gleich.	weckt gegenseitige Hilfsbereitschaft, verhindert Streit unter den Opfern.	Humanität, Frieden, Entwicklung.

Wären Konfliktsituationen stets eindeutig, würden die ersten drei Schritte genügen. Wir könnten beim Einprägen der Regel stehen bleiben. Je konkreter wir Fallbeispiele jedoch durchspielen, desto mehr schwindet die Eindeutigkeit. Die Begründung muß die Regel darum gegen die Abschwächung ihrer inneren Konsistenz schützen. Die Kenntnis des Zwecks sichert die Effektivität der Regelanwendung unter erschwerten Umständen, und die Kenntnis des Sinnes macht den Anwender der Regel dialogfähig. Er kann ihre Anwendung gegenüber einem Kontrahenten rechtfertigen.

Natürlich müssen nicht immer alle sechs Phasen durchlaufen werden. Sind die ersten Schritte für den Teilnehmer geläufig, so kann man sich gleich den übrigen zuwenden. Es hat jedoch keinen Sinn, sich den höheren Lehrschritten zuzuwenden, wenn die einfachen nicht gewärtig sind.

Man sollte sich nicht genieren, die simpelsten Regeln des Humanitären Völkerrechts gründlich darzustellen. So steht und fällt das Humanitäre Völkerrecht z. B. mit der Nichtdiskriminierungsregel. Aus ihr lassen sich wichtige sonstige Regelungen ableiten. Wer diese Regel nicht versteht, versteht auch den größeren Rest des Humanitären Völkerrechts nicht. Völkerrechtliche Höhenflüge sind zwar schön, aber sie werden gefährlich, wenn die Landemöglichkeiten in Vergessenheit geraten.

Didaktische Aufschlüsselung nach thematischen Schwerpunkten

Als Schlüssel für die thematische Gliederung der Veranstaltung im Ganzen bewähren sich die Perspektiven der verschiedenen Akteure im Konfliktfall.

1. Die Perspektive der Staaten, die einander grundlegende Garantien zusichern.
2. Die Perspektive des Militärs: Das Spannungsfeld zwischen Kampf/Waffentechnik und Schutzgarantien.
3. Die Perspektive der Rechtswissenschaft: Die Analyse eines aktuellen Problemfalls.
4. Die Perspektive des neutralen Helfers: Erfahrungsbericht eines IKRK-Delegierten über IKRK-Einsätze in Konfliktgebieten.
5. Die Perspektive der humanitären Bewegung: Strukturen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, Organisation und Finanzierung. Strukturen des Deutschen Roten Kreuzes.
6. Die Perspektive der Weltöffentlichkeit: Kriegsoptimismus und Kriegsverhütung. Glaubwürdigkeitsprobleme der humanitären Hilfe.

Die didaktische Aufschlüsselung nach Reflexionsstufen

Anhand der oben genannten sechs Schritte, die ja für Reflexionsstufen stehen, läßt sich auch eine Makro-

Aufschlüsselung der Gesamthematik nach unterschiedlichen Betrachtungsebenen vornehmen:

1. Die situative Ebene:
Lehrangebote mit demonstrativem Charakter.
Die Teilnehmer gewinnen einen Überblick über die typischen durch das HVR zu regelnden Situationen in bewaffneten Konflikten.
Filme des IKRK.
Berichte von Delegierten des IKRK.
2. Die Verhaltensebene:
Lehrangebot mit historisch-empirischem Charakter.
Die Teilnehmer diskutieren über empirische Verhaltensformen anhand historischer oder aktueller Fallbeispiele.
3. Die Regelungsebene:
Lehrangebote mit Schulungscharakter.
Die Teilnehmer üben, mit den Texten des HVR umzugehen. Sie lernen den Zusammenhang zwischen Konfliktsituation und anzuwendender Regel des HVR herzustellen.
4. Die Begründungsebene:
Lehrangebote mit wissenschaftlichem Charakter.
Die Teilnehmer werden mit typischen Beweisführungen und dem aktuellen Völkerrechts-Wissensstand vertraut gemacht.
5. Zwecksetzungsebene:
Lehrangebote mit problemorientiertem Charakter.
Die Teilnehmer lernen offene völkerrechtliche Probleme, unterschiedliche Lösungsansätze und Forschungsrichtungen kennen.
6. Sinnesebene:
Lehrangebote mit rechtsphilosophischem Charakter.
Die Teilnehmer reflektieren über den Sinn des HVR und seinen Zusammenhang mit anderen Rechts- und Geistesphänomenen.

Dank der allgemeineren juristischen Vorbildung der Referendare kann man praktisch beliebig zwischen den Ebenen wechseln. Das hat eine ungemein belobende Wirkung. Obwohl Referendare als homogenes Publikum erscheinen, bringen sie doch unterschiedliche Erkenntnisvorlieben mit.

Da die Teilnehmer freiwillig kommen und keine Prüfung abgelegt zu werden braucht, ist der Ansatz bei der aktuellen Interessenlage der Referendare das Gebotene. Die Tagung wird von ihnen als um so gewinnbringender beurteilt, je besser sie ihre jeweiligen Erkenntnisbedürfnisse angesprochen finden. Wenn wir die Ansätze aus unterschiedlichen Perspektiven und auf unterschiedlichem Reflexionsniveau vornehmen, haben wir die größte Chance, jedem wenigstens etwas zu bieten, das seine Erwartungen erfüllt. Die Tagungen in Pfalzgrafenweiler werden unter anderem deswegen als

wertvoll empfunden, weil ihre Multiperspektivität sie als umfassende, abgerundete Einführung erscheinen lassen.

Sozialformen des Unterrichts

Mit wachsender Beliebtheit der Tagungen stiegen auch die Anmeldezahlen. 120 Anmeldungen waren in den letzten Jahren keine Seltenheit. Damit stellt sich die Frage nach der Sozialform des Unterrichts. Wir haben unterschiedliche Verfahren experimentiert.

Das klassische Verfahren war zunächst der Frontalunterricht. Der Vorsitzende des Rechtsausschusses, Herr Volt, führte mit der ihm eigenen Anschaulichkeit und Erfahrung in die Genfer Abkommen ein und war immer in der Lage, 120 Referendare auch über mehrere Stunden in seinen Bann zu ziehen.

Andere Referenten mit weniger Übung und weniger Temperament fiel das schwerer. Sie besaßen eher die Fähigkeit, in kleineren Gruppen mit Seminarcharakter zu überzeugen.

Der Frontalunterricht hat den Vorteil, daß man alle Teilnehmer erreicht, also allen das gleiche Lernangebot machen kann. Damit ist der Nachteil der Passivität der Hörer verbunden. Die Gruppenarbeit gleicht diesen Nachteil aus, vorgt außerdem dafür, daß sich die Teilnehmer besser kennenlernen können, leidet selbst aber wieder an der Partialität ihres Informationsgehaltes. Auch sind die räumlichen Möglichkeiten, die man für die Gruppenarbeit benötigt, nicht immer gegeben. Gruppenarbeit braucht manchmal lange Anlaufzeiten, weil die Motivation fehlt, sich mit den Fallbeispielen zu befassen.

Der Methodenwechsel wäre darum normalerweise die Methode der Wahl, aber sie ist keineswegs immer durchführbar. Zunächst bietet man eine Einführung mit Vorlesungscharakter für alle Teilnehmer im Plenum. Dann läßt man Gruppenarbeit mit einzelnen Referenten und unterschiedlichen Themata oder ohne Referenten mit vergleichbaren Fallbeispielen folgen.

Solche Gruppenarbeit muß ebenso vorbereitet werden wie ein Referat, weil die Stimuli, die das Interesse der Gruppen ein bis anderthalb Stunden fesseln sollen, nur dann wirken, wenn sie sorgfältig aufgebaut sind. Gruppenarbeit ohne kräftige Arbeitsstimuli hinterläßt gewöhnlich den Eindruck, die falsche Gruppe gewählt oder mit unvollständigen Informationen abgespeist worden zu sein. Gelegentlich vermitteln sie auch den Eindruck der methodischen Kinderei.

Auf jeden Fall müssen die Gruppen im Anschluß an ihre Gruppendiskussion ihre Ergebnisse im Plenum vortragen, so daß alle Teilnehmer den Eindruck erhalten, das Wesentliche mitbekommen zu haben.

Als Ersatz für den Methodenwechsel zwischen Frontalreferat und Gruppenarbeit hat sich der Disput zwischen den Referenten erwiesen. Wenn er nicht zur Fachsimelei ausartet, das Plenum stets einbezogen bleibt und der Tagungsleiter das Konzept in der Hand behält, ist das oft besser als die Zersplitterung in Gruppen. Man sieht, daß die perfekte Lösung bisher nicht gefunden wurde.

3. Organisatorische Probleme

Ohne die Befürwortung durch das Justizministerium kann eine solche Tagung nicht zustande kommen. Die entscheidende Schaltstelle für die Förderung der Referendarausbildung liegt grundsätzlich bei dem für den Vorbereitungsdienst der Rechtsreferendare zuständigen Justizprüfungsamt. Die zuständigen Personen müssen ausfindig gemacht werden. Hier ist Überzeugungsarbeit zu leisten.

Die Argumentationsgrundlagen bilden die einschlägigen Passagen der Abkommen und Protokolle, des Bundesgesetzes und der Rotkreuzsatzungen, die in der neuen Aufgabenbeschreibung für Konventionsbeauftragte zusammengefasst sind. Auf die Stellung des Roten Kreuzes als der anerkanntesten Hilfsgesellschaft sollte immer verwiesen werden. Hilfreich mag vielleicht auch der Hinweis auf die seit vielen Jahren von den zuständigen Ministerien geförderten Informationsveranstaltungen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sein.

Wenn das Ministerium den Präsidenten der Oberlandesgerichte und Landgerichte die Veranstaltung empfehlend zur Kenntnis gegeben hat, dürfte die wesentliche administrative Hürde genommen sein. In Baden-Württemberg geschieht das mit dem Hinweis, daß die beiden Landesverbände die Veranstaltung durchführen, daß für die Teilnahme an der Tagung Dienstbefreiung gewährt wird, daß das DRK die Reisekosten übernimmt, keine Tagungsgebühren erhebt und das Lehrmaterial stellt und daß die Landgerichte die interessierten Referendare den Landesverbänden mitteilen sollen.

Ist die Veranstaltung eingespielt, genügt eine Bekanntgabe von Zeit, Ort, Programm beim Ministerium, um die Verständigung der Referendare in Gang zu bringen. Möchte der Veranstalter die Referendare zusätzlich direkt ansprechen, empfiehlt sich der Weg über die Leiter bzw. Sprecher der Arbeitsgemeinschaften der Rechtsreferendare an dem jeweiligen Landgericht. In jüngster Zeit laden wir zusätzlich die Kreiskonventionsbeauftragten und ihre Vertreter ein. Was die Referenten betrifft, so ist das Bochumer Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht die erste Adresse. Die Hauptreferate über die Abkommen sollte auf jeden Fall ein Jurist halten. Um Referenten der Bundeswehr zu gewinnen, sollte man sich an die Wehrbereichsverwaltung oder an das Bundesministerium

wenden. Für ein Referat über das DRK sind die Landesgeschäftsführer oder das Generalsekretariat ansprechbar. Die Referenten des IKRK sagen gerne zu (und auch gerne wieder ab).

4. Fragen der Finanzierung

Die Verbreitungsaufgabe ist in erster Linie eine staatliche Verpflichtung. Darum sind die entstehenden Kosten (Fahrtkosten, Übernachtungs- und Verpflegungskosten) prinzipiell mit dem Bundesverband über Bundesmittel abzurechnen. Es empfiehlt sich, frühzeitig mit dem Generalsekretariat Kontakt aufzunehmen. Die Verwaltungskosten und die Honorare für die Referenten tragen die Landesverbände, wobei ein Teil dieser Kosten vom Generalsekretariat mitgetragen wird.

Lohnt sich die Mühe?

Daß die Verbreitung von humanem Verhalten in Konflikt- und Katastrophensituationen heute notwendiger denn je ist, braucht nicht noch einmal gesagt werden. Juristen haben insoweit eine Sonderstellung, als sie tonangebend in den Behörden sind. Insoweit kann der Wert ihres Verständnisses und ihres Einflusses kaum überschätzt werden. Die Informationstage zeigen das Rote Kreuz von einer Seite, die in der Regel wenig bekannt ist. Gute Veranstaltungen heben die Glaubwürdigkeit des Roten Kreuzes auf lange Sicht. Das neben dem Roten Kreuz keine Hilfsorganisation gibt, die sich auch nur fragmentarisch um die Verbreitung der Genfer Abkommen bemüht, haben die Landesverbände hier eine gute Chance, ihre Beziehung zu den Landesbehörden zu verstärken und gleichzeitig ihr Ansehen als unabhängige, nur ihren humanitären Zielen verpflichtete Einrichtungen zu fördern.

Die Haager Landkriegsordnung vom 18. Oktober 1907

Christian Lentföhr

Zum Schluß der Ersten Haager Friedenskonferenz im Jahre 1899 war von den Mächten eine Folgekonferenz vereinbart worden, die nach Abschluß des russisch-japanischen Krieges unter Beteiligung von 45 Staaten in den Jahren 1906 bis 1907 stattfinden konnte. Während auch auf dieser Konferenz keine nennenswerten Fortschritte auf dem Gebiet der Abrüstung gelangen, wurde die Landkriegsführung durch eine Anzahl von Konventionen umfassend geregelt. Bei Ausbruch des Ersten Weltkrieges 1914 war das Landkriegsrecht die am weitesten kodifizierte Regelung des Völkerrechtes. Große Bedeutung kommt dabei der Anlage zum IV. Haager Abkommen über die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs¹ zu, die unter dem Kürzel HLKO bekannt geworden ist. Der Text der HLKO modifiziert in einigen Punkten das II. Haager Abkommen von 1899, in den meisten Punkten ist er dagegen mit diesem identisch.² Die HLKO bildete lange Jahre den vorläufigen Abschluß einer Entwicklung, die mit den Entwürfen zur nicht ratifizierten Brüsseler Deklaration von 1874 und zum Oxford Manual von 1880 begonnen hatte. Versuche, eine ähnliche Konvention auf dem Gebiet des Seekrieges zu erreichen, sind bis heute gescheitert.

Gültigkeit

Bis heute haben 35 Staaten das IV. Abkommen nebst Anlage ratifiziert. Die in Art. 2 des Abkommens enthaltene Allbeteiligungsklausel bestimmt, daß das Abkommen nur

zwischen Vertragsparteien Anwendung findet und dies auch nur dann, wenn sämtliche am Konflikt beteiligten Mächte Vertragsparteien sind. Dies schränkte die Anwendbarkeit der Schutzbestimmungen stark ein. Die entsprechende Bestimmung in den Genfer Abkommen von 1949 sieht daher vor, daß die Vertragsparteien in ihren gegenseitigen Beziehungen auch dann gebunden bleiben, wenn eine am Konflikt beteiligte Partei nicht Vertragspartei der Abkommen ist. Die Beachtung, die ihre Bestimmungen schon während des Ersten Weltkrieges fanden, haben die HLKO jedoch schnell über ihren begrenzten Anwendungsbereich hinaus zu allgemeinem Gewohnheitsrecht werden lassen³, so daß heute auch Nichtvertragsstaaten gebunden sind.

Verhältnis zu weiterem Gewohnheitsrecht und nachfolgendem Vertragsrecht

Besondere Bedeutung hat die in der Präambel enthaltene sog. *Martens'sche Klausel*⁴ erlangt. Diese Klausel, die 1899 auf Betreiben des russischen Delegierten *Friedrich von Martens* in die II. Konvention eingefügt worden war, sichert die Weitergeltung des über den Vertragstext hinausgehenden Gewohnheitsrechts neben den Bestimmungen der HLKO. Implizit sollen neue Methoden und Mittel der Kriegsführung auf ihre Zulässigkeit hin überprüft werden können. Dadurch soll die Mißachtung humanitärer Aspekte unter der Rechtfertigung einer Regelungslücke ausgeschlossen werden

und das Recht flexibel auf neue Entwicklungen reagieren können. Diese Klausel hat ihren Eingang auch in das Genfer Recht gefunden.⁶

Die Vorschriften der HLKO sind durch die vier Genfer Abkommen von 1949 (GA) und deren Zusatzprotokolle von 1977 (ZP) ergänzt. Angesichts der Tatsache, daß alle Vertragsparteien der HLKO gleichfalls Vertragsparteien der Genfer Abkommen von 1949 sind, ist das Verhältnis beider Verträge zueinander unproblematisch. Entsprechend dem Rechtsgedanken des Art. 30 Abs. 3 der Wiener Vertragsrechtskonvention vom 23. Mai 1969 finden die Vorschriften der HLKO nur noch insoweit Anwendung, als sie mit den GA vereinbar sind. Das Verhältnis zu den beiden Zusatzprotokollen richtet sich danach, ob die Vertragsparteien der HLKO auch Parteien der ZP sind. Im Falle, daß nicht alle Vertragsparteien des früheren Vertrages zu denen des zeitlich späteren gehören, regeln sich die Vertragsbeziehungen nach dem in Art. 30 Abs. 4 der Wiener Vertragsrechtskonvention niedergelegten Grundsatz. Zwischen Staaten, die Parteien beider Verträge sind, bestimmt Abs. 4 a) die Anwendbarkeit des Abs. 3; insoweit wird die HLKO heute durch die ZP modifiziert. Für die Beziehungen zwischen einem Vertragsstaat der ZP/HLKO und einem Nichtvertragsstaat der ZP ergibt sich aus Abs. 4 b), daß die HLKO ergänzt durch die GA von 1949 bis heute ihre Gültigkeit behalten hat.

Inhalt

Das ist zuerst für den in Art. 1 HLKO festgelegten **Kombattantenbegriff** von Bedeutung, der durch die Art. 43, 44 ZP I erweitert wurde. Nach der klassischen Definition des Art. 1 handelt es sich bei Kämpfenden um Kombattanten, wenn:

1. ... jemand an ihrer Spitze steht, der für seine Untergebenen verantwortlich ist,
2. ... sie ein bestimmtes aus der Ferne erkennbares Abzeichen tragen,
3. ... sie die Waffen offen führen,
4. ... sie bei ihren Unternehmungen die Gesetze und Gebräuche des Krieges beobachten.⁷

Eine Ausnahme statuiert Art. 2 für die sogenannte *levée en masse*, d. h. die Bevölkerung, die bei Herannahen des Feindes aus eigenem Antriebe zu den Waffen greift, um die eindringenden feindlichen Gruppen zu bekämpfen, ohne die Zeit gefunden zu haben, sich zu organisieren. Entscheidend ist dabei, daß die Waffen offen getragen und die Gesetze und Gebräuche des Krieges beachtet werden. Durch diese Anforderungen soll derjenige, der legitim Kampfhandlungen vornimmt, jederzeit für den Gegner erkennbar sein. Dies hat den doppelten Vorteil, daß der Soldat sich einerseits nicht hinterlistiger Angriffe versehen muß und daß zugleich durch die Unterscheidung ein Schutz der Zivilbevölkerung erreicht wird. Dieses Verständnis des Kombattantenbegriffs hatte sich während des 19. Jahrhunderts entwickelt und bewährte sich in

den Stellungsschlachten des Ersten Weltkrieges. Die Partisanenkriegsführung im Zweiten Weltkrieg zeigte jedoch die Grenzen dieser Regelung auf. Trotzdem greift das III. GA auf den Kombattantenbegriff der HLKO zurück.⁸ Erst bei Abschluß der Zusatzprotokolle wurde versucht, nicht zuletzt nach den Erfahrungen des Vietnam-Krieges, der neuen Entwicklung Rechnung zu tragen, indem man in Fällen "in denen ein Kombattant sich wegen der Art der Feindseligkeiten nicht von der Zivilbevölkerung unterscheiden kann", den Kombattantenstatus zubilligt, sofern der Kämpfende

- a) während jedes militärischen Einsatzes seine Waffen offen trägt und
- b) während eines militärischen Aufmarsches vor Beginn eines Angriffs, an dem er teilnehmen soll, seine Waffen offen trägt, während er für den Gegner sichtbar ist.⁹

Die Formulierung des Art. 44 Abs. 3 ZP I hat hinsichtlich des Hauptanwendungsfalles der Guerillakriegsführung im Befreiungskrieg zu einer heftigen Kontroverse geführt. Vielfach wurde vertreten, der Kombattantenbegriff sei aufgeweicht und der Terrorismus unter dem Deckmantel nationaler Befreiung legitimiert.⁷ Dagegen wird zu Recht angeführt, daß die Art. 43, 44 im Lichte des Art. 1 Abs. 4 ZP I zu interpretieren seien, die enge Anforderungen an eine Befreiungsbewegung stellten und zudem eine Erklärung im Sinne von Art. 96 Abs. 3 ZP I über die Anwendung zu erfolgen habe.⁸ Dies ist bisher nicht einmal in den Fällen, die bei Abfassung des Art. 1 Abs. 4 offensichtlich ins Auge gefaßt wurden, erfolgt, so daß eine praktische Anwendung des erweiterten Kombattantenbegriffes bisher aussteht.

Das zweite Kapitel der HLKO enthält im ersten Abschnitt Regelungen über die **Behandlung von Kriegsgefangenen**. Es wird heute durch das umfassendere III. GA ergänzt, das sich in Art. 135 auf die HLKO bezieht. Angesichts der nahezu universellen Geltung der GA von 1949 sind die Regelungen der HLKO heute auch gewöhnheitsrechtlich ohne Bedeutung. Bei der Behandlung von **Kranken und Verwundeten** verweist Art. 21 HLKO auf das Genfer Recht, womit heute das I. GA von 1949 als Nachfolgekönvention der GA von 1929 und 1906 Anwendung findet.

Der gesamte zweite Abschnitt der HLKO betreffend die **Feindseligkeiten** wird heute durch das IV. GA ergänzt. Weitere Modifikationen zu wesentlichen Punkten enthält das ZP I. Das erste Kapitel greift in Art. 22 die bereits durch die Brüsseler Deklaration⁹ vom 27. August 1874 entwickelte **Mittelbeschränkung** zur Schädigung des Feindes auf.

Art. 22

Die Kriegführenden haben kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes.

Art. 23

Abgesehen von den durch Sonderverträge aufgestellten Verboten, ist namentlich untersagt:

- a) die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen,
 b) die meuchlerische Tötung oder Verwundung eines die Waffen streckenden oder wehrlosen Feindes, der sich auf Gnade oder Ungnade ergeben hat,
 d) die Erklärung, daß kein Pardon gegeben wird,
 e) der Gebrauch von Waffen, Geschossen oder Stoffen, die geeignet sind, unnötig Leiden zu verursachen,
 f) der Mißbrauch der Parlamentärsflagge, der Nationalflagge oder der militärischen Abzeichen oder der Uniform des Feindes sowie der besonderen Abzeichen des Genfer Abkommens,
 g) die Zerstörung oder Wegnahme des feindlichen Eigentums außer in den Fällen, wo diese Zerstörung oder Wegnahme durch Erfordernisse des Krieges dringend erheischt wird,
 h) die Aufhebung oder zeitweilige Außerkraftsetzung der Rechte und Forderungen von Angehörigen der Gegenpartei oder die Ausschließung ihrer Klagbarkeit.

Den Kriegführenden ist ebenfalls untersagt, Angehörige der Gegenpartei zur Teilnahme an den Kriegsunternehmungen gegen ihr Land zu zwingen; dies gilt auch für den Fall, daß sie vor Ausbruch des Krieges angeworben waren.

Während Art. 22 HLKO beinahe wortgleich durch Art. 35 Abs. 1 ZP I übernommen wurde, sind die in Art. 23 HLKO geregelten **Verbotnormen** durch das ZP I weitgehend neu geregelt worden in den Vorschriften der Art. 35 Abs. 2, 3 (lit. a: Giftwaffenverbot; Art. 37 (lit. b: meuchlerische Tötung und Verwundung); Art. 41 Abs. 1 (lit. c: Strecken der Waffen); Art. 40 (lit. d: Pardon); Art. 35 Abs. 2 (lit. e: Verbot unnötiger Leiden); Art. 38, 39 (lit. f: Flaggen- und Abzeichenmißbrauch); Art. 48, 52 ff. (lit. g: Zerstörung und Wegnahme feindlichen Eigentums); Art. 47 (Satz 2: Geprüfte und Soldner).

Das Einsatzverbot für die Verwendung von Gift und vergifteten Waffen, bis dato in Art. 23 a) geregelt, ist nach den schrecklichen Erfahrungen des ersten Weltkrieges, in dem es zu Umgehungen des Haager Rechts aufgrund neuer technischer Einsatzmöglichkeiten chemischer Waffen kam,¹⁰ im Genfer Giftgasprotokoll von 1925 neu gefaßt worden. Trotz der überwiegenden Beachtung der Bestimmungen des Protokolls sind gerade in jüngerer Zeit Forderungen nach Neuregelungen auf diesem Gebiet laut geworden. Betreffs der biologischen Waffen gelang bereits 1972 der Abschluß eines vollständigen Abrüstungsvertrages¹¹ und eine Absichtserklärung zum Abschluß einer ähnlichen Konvention für Chemiewaffen wurde im vergangenen Jahr in Paris erlassen.¹² Ansonsten werden die chemischen Waffen von Art. 35 ZP I erfaßt.¹³

Das in Art. 23 lit. b), f) enthaltene Perfidieverbot ist durch die in Art. 37 Abs. 1 Satz 2 ZP I gegebene Definition fortentwickelt, wobei der Normzweck des lit. b) HLKO übernommen wurde. Danach stellt Perfidie ein Vertrauen dar, dem Gegner in der Absicht, sein rechtlich begründetes

Verhalten zu mißbrauchen, vorzutauschen, daß er oder der Gegner einen Schutzanspruch hat. Verboten ist zunächst nur Tötung, Verwundung oder Gefangennahme des Gegners durch perfides Verhalten. Durch diese Erfolgsqualifikation in Verbindung mit dem subjektiven Element wird das Perfidieverbot relativiert. Dieser Einschränkung unterliegen die in Art. 38, 39 ZP I enthaltenen Mißbrauchsverbote nicht, so daß sie diese Schwäche abmildern.¹⁴

Interpretationsschwierigkeiten in bezug auf Art. 23 e) sind bei der Abfassung des Art. 35 Abs. 2 ZP I vermieden worden. Während der authentische französische Text der HLKO auf "*armes propres à causer des maux superflus*" abstellt, hieß es in der englischen Übersetzung "*weapons calculated to cause unnecessary suffering*". Daran ließ sich durch Auslegung das subjektive Element einer Absicht festmachen. Diese Unsicherheit besteht bei Art. 35 Abs. 1 ZP I nicht mehr.¹⁵

Eine Ausnahmenvorschrift für eine Gruppe am Kampf Beteiligten, die ansonsten allen Anforderungen des Kombattantenbegriffs genügen, bildet Art. 47 Abs. 1 ZP I, indem er erstmals **Söldnern** den Kriegsgefangenenstatus versagt. Allerdings ist durch die kumulative Aufzählung der Söldnermerkmale in Abs. 2 der Söldnerbegriff gegenüber der klassischen Auffassung, wie sie sich auch in Art. 23 Satz 2 HLKO widerspiegelt, stark verengt.¹⁶

Auch die übrigen Art. 24 - 26 HLKO sind durch das ZP I in Art. 37 Abs. 2, 59, 60; 57 fortentwickelt. Dem Schutz der Zivilbevölkerung diene bereits das Angriffsverbot auf **unverteidigte Ortschaften** in Art. 25 HLKO. Neben Art. 58 ZP I, der soweit möglich die generelle Trennung der Zivilbevölkerung und des Militärs verlangt, bieten jetzt Art. 59, 60 ZP I umfassende Regelungen für unverteidigte Ortschaften und entmilitarisierte Zonen.¹⁷ Der Schutz von Kulturgut durch Art. 27 ist bereits 1954 Gegenstand einer eigenen Konvention geworden.¹⁸ Die Regelung der **Spionage** in Art. 29 - 31 HLKO wurde durch Art. 46 Abs. 1, 2 ZP I bestätigt, indem einem auf frischer Tat ertapten Spion der Kriegsgefangenenstatus versagt wird. Neu ist dagegen, daß Art. 46 Abs. 3 den Kriegsgefangenenstatus auch auf nicht-uniformierte Streikräfteangehörige erstreckt, soweit sie in ihrem vom Gegner besetzten Wohnsitzgebiet ohne eigenes Zutun Informationen erlangen.

Gem. Art. 154 IV, GA wird der 3. Abschnitt der HLKO über **besetzte Gebiete** durch das IV. GA ergänzt. Insbesondere die Erweiterung der Rechtsstellung der geschützten Personen im besetzten Gebiet durch Art. 27 ff. IV. GA und Art. 75 ZP I sei hier genannt.

Zu politischer Beachtung gelangte Art. 35 HLKO betreffend die **Kapitulation** in der Frage der Rechtsstellung Deutschlands. Während die überwiegende Meinung¹⁹ im Westen davon ausgeht, daß das Deutsche Reich nicht durch die bedingungslose Kapitulation vom 9. Mai untergegangen ist, wurde zum Teil ein Erlöschen der Völkerrechtssubjektivität des Reichs angenommen.²⁰ Entscheidend für diese Frage

war, ob durch eine Kapitulation eines der drei einen Staat konstituierenden Elemente Volk, Gebiet und Gewalt¹¹ rechtlich vernichtet werden konnte. Die bedingungslose Kapitulation ist eine Fortentwicklung der Kriegsbeendigung, die begrifflich in der HLKO nicht genannt ist. Art. 35 enthält keine Legaldefinition, sondern setzt eine Kapitulation voraus. Die bedingungslose Kapitulation stellt somit einen Unterfall der Kapitulation im Sinne dieser Norm dar, bei dem das Strecken der Waffen nicht, wie historisch oft geschehen, mit einer besonderen Auflage verbunden wird. Es handelt sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, durch den Kriegshandlungen allgemein oder für bestimmte Gebiete nicht bloß zeitweilig - wie beim **Waffenstillstand**, Art. 36-41 - sondern endgültig beendet werden.¹² Mittel zum Zweck sind Entwaffnung und Gefangennahme der kapitulierenden Streitkräfte. Auf diesen rein militärischen Charakter hebt auch das Gebot der Beachtung der *"militärischen Ehre"* in Art. 35 ab. Die Kapitulation ist somit eine rein militärische Erklärung, die auf die Völkerrechtssubjektivität des Deutschen Reiches keinen Einfluß haben konnte. Heute ist

bei der Einstellung von Feindseligkeiten zu bemerken, daß in dem Maße, wie die Staaten bei der Eröffnung von Kampfhandlungen von der klassischen Kriegserklärung abgetrickt sind, häufig das Etikett des Waffenstillstandes anstatt anderer klassischer Begriffe verwendet wird.

Wertung

Mit der HLKO gelang auf der Zweiten Haager Friedenskonferenz eine bis dahin in ihrem Umfang einzigartige Regelung des Landkriegsrechts. Sie hat ihre Bedeutung bis in unsere Tage hinein behalten, und erst 1977 bei Abschluß der Zusatzprotokolle wurde eine Neuentwicklung auf dem Gebiet des Kombattanten-/Kriegsgefangenenstatus und der Methoden-/Mittelbeschränkung eingeleitet. In Anbetracht der Tatsache, daß eine ähnliche Ordnung für den Seekrieg trotz zahlreicher Absichtserklärungen nicht gelungen ist, ist der Leistung der Zweiten Haager Konferenz hohe Achtung zu zollen.

Anmerkungen:

1. Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs, RGBl. 1910, 107 ff., Anlage zum Abkommen, RGBl. 1910, 132 ff.; Text außerdem bei *Hinz/Rausch*, 3. Aufl. 1984, Nr. 1504; umfassend zum Verlauf beider Konferenzen J. Dülffer, *Regeln gegen den Krieg? Die Haager Friedenskonferenzen von 1864 und 1907 in der internationalen Politik*, Berlin/Frankfurt/Wien 1981.

2. Eine Gegenüberstellung der beiden Konventionen findet sich bei *Schindler/Tomson*, *The Laws of Armed Conflicts*, Genf 1988, Nr. 7-8.

3. So bereits der Internationale Gerichtshof in Nürnberg, in: *Der Prozeß gegen die Hauptkriegsverbrecher vor dem Internationalen Militärgerichtshof Nürnberg*, amtl. Text in dtsch. Sprache, veröffentlicht in Nürnberg 1948, Nachdruck München/Zürich 1984, Bd. 18, S. 513; heute ganz herrschende Meinung.

4. Dazu H. Spöcker, *Die Martens'sche Klausel*, *HaV*-I/1988, S. 46.

5. In den GA nach deren Reihenfolge Art. 63 Abs. 4 Satz 2, Art. 62 Abs. 4 Satz 2, Art. 142 Abs. 4 Satz 2, Art. 158 Abs. 4; im ZPT bei leicht modifiziertem Wortlaut in Art. 1 Abs. 2; außerdem findet sich die Klausel in Abs. 5 der Präambel der UN-Waffenkonvention vom 10. Oktober 1980.

6. Vergleiche insoweit Art. 4 Nm. 2, 6 III GA.

7. Siehe statt anderer: G. Roberts, *The New Rules for Waging War: The Case Against Ratification of Additional Protocol I*, in: *Virginia Journal of International Law* 1985, S. 109-170.

8. Siehe statt anderer: *Bothe/Ipser/Partsch*, *Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht*, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (ZaöRV) 1978, S. 32.

9. Diese Deklaration trat nie in Kraft, diente jedoch als Verhandlungsbasis für die Haager Konvention von 1864, Text in: v. *Dachow/v. Varick* (Hrsg.), *Actes et Documents relatifs au Programme de la Conférence de la Paix*, La Haye 1899, Nr. B 5.

10. Dazu statt anderer: M. Bothe, *Das völkerrechtliche Verbot des Einsatzes chemischer und biologischer Waffen*, Köln/Bonn 1973, S. 7 ff.

11. Zusammenfassend: G. Schäfer, *Die B-Waffen-Konvention*, *HaV*-I/3/89, S. 44-47.

12. Wortlaut in: *HaV*-I/2/89, 31 f.; die Erklärung kann auch als Ausdruck der Rechtsüberzeugung eines gewohnheitsrechtlichen Verbots der chemischen Waffen gedeutet werden.

13. *Landes/Schwartz/Zimmermann*, *Commentary on the Additional Protocols*, Genf 1987, Nr. 1420.

14. Dazu: *Bothe/Ipser/Partsch*, *Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht*, in: *ZaöRV* 1978, S. 24-28 m.w.N.

15. Dazu: *Bothe/Ipser/Partsch*, *Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht*, in: *ZaöRV* 1978, S. 23; zum Ganzen auch D. Fleck, *Völkerrechtliche Gesichtspunkte für ein Verbot der Anwendung bestimmter Kriegswaffen*, in: *ders.* (Hrsg.), *Beiträge zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts für bewaffnete Konflikte*, Hamburg 1973, S. 14.

16. Vergleiche zur Entwicklung: R. Maag, *Ägyptische "Söldner" in israelischer Kriegsgefangenschaft*, *HaV*-I/2/89, S. 17, 18-20; H. Fischer, *Der Söldnerprozeß von Luxemburg*, *HaV*-I/2/89, S. 25 f.

17. Vergleiche dazu: K. Ipsen, *Die offene Stadt und die Schutzzone des Genfer Rechts*, in: D. Fleck (Hrsg.), *Beiträge zur Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts für bewaffnete Konflikte*, Hamburg 1973, S. 149-210.

18. Zusammenfassend: E. Schneider, *Konvention vom 14. Mai 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten*, *HaV*-I/4/89, S. 51-52.

19. Statt anderer: *Binscholler*, *Die völkerrechtliche Stellung Deutschlands*, Schweizer Jahrbuch für Internationales Recht VI (1949), S. 37 ff.; *Grewe*, *Ein Besatzungsstatus für Deutschland*, Stuttgart 1948, S. 50-54.

20. Der Untergang des Rechts wurde dabei neben der Kapitulation auch an der Verhaftung der Regierung *Dönitz* und der Berliner Deklaration vom 05. Juni 1945 festgemacht; vergleiche *Freeman*, *Wie Göttinger by Enemy Nationals Administering Justice in Occupied Territory*, S. 605; *Kelien*, *The Legal Status of Germany According to the Declaration of Berlin*, *American Journal of International Law* 39 (1945), S. 518, 525.

21. Zur Drei-Elementen-Lehre vergleiche *Menzel/Ipser*, 2. Aufl. München 1979, S. 186 f.

22. Vergleiche *Menzel/Ipser*, 2. Aufl. München 1979, S. 535 f.

Vertragsparteien des Haager Abkommens, betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 18. Oktober 1907

Staat	Datum des Inkrafttretens durch Ratifikation oder Beitritt	Staat	Datum des Inkrafttretens durch Ratifikation oder Beitritt
Europa		El Salvador	26. 01. 1910
Belgien	07. 10. 1910	Guatemala	14. 05. 1911
Dänemark	26. 01. 1910	Haiti	03. 04. 1910
Deutschland	26. 01. 1910	Kuba	22. 04. 1912
Finnland	09. 06. 1922	Mexiko	26. 01. 1910
Frankreich	06. 12. 1910	Nicaragua	14. 02. 1910
Luxemburg	04. 11. 1912	Panama	10. 11. 1911
Niederlande	26. 01. 1910	Vereinigte Staaten	26. 01. 1910
Norwegen	18. 11. 1910		
Österreich	26. 01. 1910	Asien/Vorderasien	
Polen	08. 07. 1925	China	09. 07. 1917
Portugal	12. 06. 1911	Japan	11. 02. 1912
Rumänien	30. 04. 1912	Thailand	11. 05. 1910
Schweden	26. 01. 1910		
Schweiz	11. 07. 1910	Afrika	
Sowjetunion	26. 01. 1910	Äthiopien	04. 10. 1935
Ungarn	26. 01. 1910	Liberia	05. 04. 1914
Vereinigtes Königreich	26. 01. 1910	Südafrikanische Union	26. 01. 1910
Amerika		Ozeanien	
Bolivien	26. 01. 1910	Fidschi	10. 10. 1970
Brasilien	06. 03. 1914		
Dominikanische Republik	15. 07. 1958		

Vorbehalte zu völkerrechtlichen Verträgen

2. Teil: Form und Verfahren; Rechtswirkungen von Vorbehalten und Widersprüchen

1. Form und Verfahren

Gemäß Art. 23 Abs. 1 VVK bedürfen Vorbehalte der Schriftform und sind den Vertragsparteien sowie sonstigen Völkerrechtssubjekten mitzuteilen, die Vertragsparteien zu werden berechtigt sind. Diese Erklärung kann auch gegenüber dem Verwahrer abgegeben werden. Wird der Vorbehalt bei der Unterzeichnung, der Annahme oder vorbehaltlich der Ratifikation angebracht, so ist er bei der Ratifikation des Vertrages förmlich zu bestätigen (Art. 23 Abs. 2 VVK).

2. Die Rechtswirkungen von Vorbehalten und Widersprüchen

a) Allgemeine Bestimmungen

Der Vorbehalt verändert das Vertragsverhältnis zwischen der den Vorbehalt erklärenden und der ihn annehmenden Partei inhaltlich in der Weise, wie es in dem Vorbehalt vorgesehen ist (Art. 20 Abs. 4 lit. a i. V. m. Art. 21 Abs. 1 VVK). Das Vertragsverhältnis der anderen Vertragsparteien untereinander bleibt von dem Vorbehalt unberührt (Art. 22 Abs. 2 VVK). Nach Art. 20 Abs. 5 VVK wird die Annahme eines Vorbehalts nach Ablauf von 12 Monaten fingiert, sofern der Vertrag nichts anderes vorsieht und die anderen Staaten keinen Widerspruch einlegen.

Bei Verträgen mit begrenzter Mitgliederzahl, aus deren Ziel und Zweck hervorgeht, daß die unveränderte Anwendung des Vertrages einheitlich auf alle Vertragsparteien eine wesentliche Voraussetzung für den Vertragsschluß war (sog. geschlossene oder beschränkt multilaterale Verträge), ist die Annahme des Vorbehalts durch alle Parteien erforderlich (Art. 20 Abs. 2 VVK; vgl. auch die zusätzlichen Voraussetzungen für Vorbehalte zu Gründungsverträgen von Internationalen Organisationen in Art. 20 Abs. 3 VVK).

Nach Maßgabe des Art. 20 Abs. 4 lit. b i. V. m. Art. 21 Abs. 3 VVK bewirkt ein Widerspruch gegen einen Vorbehalt grundsätzlich den Ausschluß der Vertragsbestimmungen, auf die sich der Vorbehalt bezieht. Die übrigen, von dem Vorbehalt nicht betroffenen Vorschriften werden zwischen der vorbehaltserklärenden und der widersprechenden Vertragspartei angewandt.

Anderes gilt gemäß Art. 20 Abs. 4 lit. b 2. HS VVK, wenn die den Widerspruch erhebende Vertragspartei zugleich erklärt, der gesamte Vertrag solle keine Anwendung finden. Zwischen der den Vorbehalt erklärenden und der ihn annehmenden Partei gilt der durch den Vorbehalt veränderte Vertrag. Im übrigen gilt der ausgehandelte Vertrag, und zwar auch zwischen der Partei oder den Parteien, die dem Vorbehalt widersprochen haben, und denen, die ihn angenommen haben.

b) Die Rechtswirkungen bei gemäß Art. 19 der Wiener Vertragsrechtskonvention unzulässigen Vorbehalten

Wenngleich die Wiener Vertragsrechtskonvention die Frage der Wirkungen von Vorbehalten und Widersprüchen recht umfassend behandelt, wird aus ihren Art. 19 ff. nicht deutlich, ob und welche Rechtswirkungen ein gemäß Art. 19 unzulässiger Vorbehalt entfaltet. Der Wortlaut des Art. 19 lit. c legt den Schluß nahe, daß mit dieser Vorschrift eine objektive Zulässigkeitsvoraussetzung geschaffen worden ist. Darüber besteht grundsätzlich auch Einigkeit. Man kann einem solchen unzulässigen Vorbehalt jedoch nicht ohne weiteres jegliche Rechtswirkungen aberkennen und sowohl eine Annahme als auch einen Widerspruch als unnötig ansehen.

Der Internationale Gerichtshof (IGH) überließ es vorrangig den Vertragsparteien, die Zulässigkeit eines Vorbehalts zu beurteilen. Folgt man dem IGH, so wäre es in das Belieben der Vertragsparteien gestellt, einen Vorbehalt als zulässig (kompatibel) einzuordnen, auch wenn die Auslegung des Vorbehalts unter Zugrundelegung des von der VVK in Art. 31 selbst geforderten "objektiven Ansatzes" zu dem gegenteiligen Ergebnis führt. Zu beachten bleibt weiterhin, daß die den Vorbehalt erklärende Partei auch im Falle seiner Unzulässigkeit an ihrer Erklärung festhalten und nicht bereit sein wird, sie zu widerrufen und daß die den unzulässigen Vorbehalt ausdrücklich annehmenden Parteien die in ihm zum Ausdruck kommende Rechtsänderung akzeptieren.

Dieses Problem ist wie folgt zu lösen: Zunächst wird der Vorbehalt unter Anwendung der allgemeinen Auslegungsregel des Art. 31 VVK ausgelegt. Führt diese Auslegung zu

dem Ergebnis, daß der Vorbehalt mit Ziel und Zweck des Vertrages unvereinbar ist, dann gelten gleichwohl die Regeln über Widerspruch und Annahme. Nehmen also alle Vertragsparteien den Vorbehalt an, kommt der Vertrag mit einer vorbehaltensprechenden Änderung (auch der Ziel- und Zwecksetzung) zustande. Ist dies nicht der Fall, entfaltet der unzulässige Vorbehalt nur zwischen dem den Vorbehalt erklärenden und dem den Vorbehalt annehmenden Staat seine Rechtswirkungen. Widerspricht ein Staat, so gelten die Regeln über die Rechtswirkungen von Vorbehalten und Widersprüchen (insbes. Art. 20 Abs. 4 lit. b VVK).

Diese Lösung räumt dem Konsensprinzip den Vorrang vor der Vorschrift des Art. 19 lit. c VVK ein. Sie stellt den einzig gangbaren Weg dar, der beschriebenen Situation unter Beachtung der gesamten Vorbehaltsregelung der VVK gerecht zu werden und entspricht weitgehend der Staatenpraxis.

Gleiches gilt für Vorbehalte, die gemäß Art. 19 lit. a und b VVK unzulässig sind. Es läßt sich nicht begründen, diese anders zu behandeln als die Vorbehalte, die gemäß Art. 19 lit. c VVK unzulässig sind. Insbesondere läßt sich nicht einwenden, die Situation nach Art. 19 lit. a und b unterscheide sich wesentlich von der nach Art. 19 lit. c VVK, weil der den Vorbehalt erklärenden Vertragspartei bereits von vornherein bekannt sei, daß der Vorbehalt unzulässig ist, die Unvereinbarkeit mit Ziel und Zweck des Vertrages hingegen erst im Wege der Auslegung festgestellt werden könne. In diesen Fällen ist zwar der Vertragsbruch des den Vorbehalt erklärenden sowie des diesen annehmenden Staates evident. Dieser Unterschied ist indes - insbesondere im Hinblick auf die primäre Auslegungskompetenz der Vertragsparteien - nicht derart gewichtig, daß er eine unterschiedliche Behandlung der genannten Fälle rechtfertigen könnte. Es geht nicht an, dem Konsensprinzip einmal den Vorrang einzuräumen, es ein anderes Mal jedoch zu ignorieren.

Wolff H. v. Heinegg

Zivilschutz und Zivilverteidigung

Die Bestimmung des Begriffs "Zivilschutz" in Art. 61 lit. a) ZP I scheint auf den ersten Blick kaum Schwierigkeiten zu bereiten, findet sich in dieser Vorschrift unter i) - xv) doch eine abschließende Aufzählung seiner Aufgaben, die durch den Einleitungssatz präzisiert werden. Berücksichtigt man indes, daß es in der englischen Fassung "civil defence" heißt, was doch eigentlich mit "Zivilverteidigung" zu übersetzen gewesen wäre, so deuten sich die ersten Definitionsprobleme an. Es erscheint grundsätzlich als möglich, den "Zivilschutz" in Art. 61 ZP I als Teil der gesamten Verteidigungsanstrengungen eines Staates zu verstehen. Durchaus möglich ist es aber auch, darin eine hauptsächlich zivile Aufgabe zu sehen.

Vor eben diesen Schwierigkeiten standen auch die Delegierten der Diplomatischen Konferenz, da der "Zivilschutz" in den Staaten entweder in der einen oder der anderen Weise ausgestaltet war und verständlicherweise jeder Teilnehmerstaat daran interessiert war, daß die neuen Vorschriften seinen nationalen Konzepten und Organisationsstrukturen des "Zivilschutzes" entsprachen.

Die in den Art. 61 ff. ZP I vereinbarten Regelungen lösen dieses Problem dergestalt, daß Bedingung für den allgemeinen Schutz nicht die Zugehörigkeit einer Person oder von Material zu einer bestimmten "Zivilschutz"-Organisation ist, sondern diese Person diejenigen Aufgaben erfüllt - bzw. das Material zur Erfüllung derjenigen Aufgaben verwendet wird -, die ausführlich in Art. 61 lit. a) ZP I beschrieben sind. Daraus folgt, daß jede Einheit oder Einrichtung, die ausschließlich der Erfüllung dieser Aufgaben gewidmet und von einer Konfliktpartei organisiert bzw. autorisiert ist, unabhängig von der Organisationsstruktur geschützt ist. Ausnahmeregelungen bestehen für militärische Einheiten bzw. militärisches Personal zum "Zivilschutz". Die allgemeinen Schutzbestimmungen der Art. 62 bis 65 betreffend ausschließlich den zivilen "Zivilschutz", für den militärischen gelten die engen Voraussetzungen des Art. 67 ZP I ("Einmal

Zivilschutz, immer Zivilschutz"). Dadurch soll ausgeschlossen werden, daß der Schutz des Zivilschutzes nicht für militärische Zwecke mißbraucht wird. Ein Wechseln von Zivilschutz zu militärischen Aufgaben ist während des bewaffneten Konflikts verboten.

In der Bundesrepublik Deutschland wird - wie aus den "Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung" (GMBL 1989 Nr. 6 vom 16. März 1989, S. 105 ff.) ersichtlich wird - zwischen den Begriffen "Zivilschutz" und "Zivilverteidigung" zwar grundsätzlich unterschieden. Jedoch macht der Vierte Abschnitt der Rahmenrichtlinien deutlich, daß deren Aufgaben nicht mit der erforderlichen Klarheit voneinander getrennt werden. Danach gehört es u. a. zu der "zivilen Verteidigung", die als Teilbereich der Gesamtverteidigung bezeichnet wird,

"2. die Zivilbevölkerung vor den im Verteidigungsfall drohenden Gefahren zu schützen, die unmittelbaren Auswirkungen von Feindseligkeiten zu beseitigen oder zu mildern und die für das Überleben der Zivilbevölkerung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen (Zivilschutz)".

Ebenfalls zur "zivilen Verteidigung" gehört z. B. aber auch,

"4. die Streitkräfte bei der Herstellung und Aufrechterhaltung ihrer Verteidigungsfähigkeit und Operationsfreiheit zu unterstützen."

Es bleibt angesichts der zu erwartenden Ratifikation der Zusatzprotokolle zu hoffen, daß trotz der soeben dargestellten Einbindung des Zivilschutzes in die Gesamtverteidigung eine organisatorische Trennung des Zivilschutzes in der Bundesrepublik derart erfolgt, daß dessen Schutz nach den Art. 61 ff. ZP I effektiv gewährleistet sein wird.

Wolff H. v. Heinegg

James Bacque, Der geplante Tod, Deutsche Kriegsgefangene in amerikanischen und französischen Lagern 1945 - 1946, Ullstein 1989, DM 39,80

Kaum ein anderes Buch über das Schicksal deutscher Kriegsgefangener hat eine solche öffentliche Resonanz erfahren und kontroverse Diskussion ausgelöst, wie die deutsche Übersetzung des 1989 erschienenen Buches "Other Losses" des Kanadiers James Bacque. Bacque beschreibt das Schicksal der deutschen Kriegsgefangenen und insbesondere derjenigen nach der Kapitulation in alliierte Hände gelangten deutschen Soldaten. Über das Schicksal der deutschen Kriegsgefangenen und das der deutschen Kapitulationsgefangenen in Deutschland hat es seit dem Zweiten Weltkrieg zahlreiche Untersuchungen gegeben, insbesondere hatte die vom Leiter der wissenschaftlichen Kommission für deutsche Kriegsgefangenen-Geschichte, Herr Prof. Dr. Erich Maschke, herausgegebene Reihe zur Geschichte der deutschen Kriegsgefangenen des Zweiten Weltkrieges ausführlich Bezug genommen auf alle Aspekte der Gefangennahme des Aufenthalts etc. der genannten Personengruppen (vgl. dazu insbesondere Maschke (Hrsg.), Zur Geschichte der deutschen Kriegsgefangenen des Zweiten Weltkrieges, Band X/2, München 1973). Vor dem Hintergrund dieser intensiven wissenschaftlichen Untersuchung ist auf den ersten Blick erstaunlich, daß "Der geplante Tod" eine solche öffentliche Aufmerksamkeit erregt hat. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß neben der intensiven Schilderung des Schicksals der deutschen Kriegs- und Kapitulationsgefangenen in den amerikanischen und französischen Lagern Bacque vor allem drei bisher unbekannt oder wenig diskutierte Problembereiche in Zusammenhang mit den Gefangenen thematisiert. Wie im Titel des Buches bereits zum Ausdruck kommt, beschäftigt sich der Autor mit den Ursachen für die Behandlung der Kriegs- und Kapitulationsgefangenen, die Behandlung in den Lagern selbst, das Verhalten und die Aktionen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz und die tatsächliche Zahl der in den Lagern Umgekommenen. Im Unterschied zu bisherigen Veröffentlichungen wird dabei die These aufgestellt, daß in den amerikanischen und französischen Kriegs- bzw. Kapitulationsgefangenenlagern weitaus mehr als nur einige Tausend deutsche Soldaten umgekommen seien und daß dies auf ihre bewußt und geplante Unterversorgung und schlechte Behandlung durch die amerikanischen und französischen Verantwortlichen zurückzuführen ist.

Historisch belegt und von alliierten Stellen nicht geleugnet ist die schlechte Versorgungslage in den sogenannten Rheinwiesslagern vom Frühjahr bis zum Herbst 1945. Die dort untergebrachten deutschen Soldaten hungerten nicht nur, sondern sie waren ohne ausreichende Unterkünfte und z. T. medizinisch unterversorgt. Über die Zahl der Todesopfer in den amerikanischen Lagern auf deutschem Boden, insbesondere in den Rheinwiesslagern, gibt es widersprüchliche Zahlen. Die in den wissenschaftlichen

Veröffentlichungen der 70er Jahre genannte Zahl von ca. 5.000 verstorbenen deutschen Gefangenen wird zwar durch den Hinweis auf lückenhafte Registrierungen in den Lagern, die Nichterfassung von Toten auf den Transporten und auf der Flucht sowie die unterschiedliche Interpretation des Begriffes "Kriegstoter" relativiert. Bisher galt jedoch die Feststellung dieser Untersuchungen: "Das Massensterben im Westen ist ausgeblieben" (Böhme, Die deutschen Kriegsgefangenen in amerikanischer Hand, Europa, in: Maschke (Hrsg.), Zur Geschichte der deutschen Kriegsgefangenen des Zweiten Weltkrieges, Band X/2, München 1973, S. 203). Bacque setzt dieser Feststellung in seinem Buch die These entgegen, daß nahezu eine Million Gefangene an den Folgen mangelhafter Hygiene, an Seuchen und Unterernährung gestorben sind. Diese erstaunliche, mehr als hundertfache Zahl von Toten der bisherigen Untersuchungen glaubt Bacque mit einer umfangreichen Aufarbeitung des von den amerikanischen Stellen aufgeführten Zahlenmaterials belegen zu können (S. 247-281). Er glaubt sich auf der Spur insbesondere einer falschen Buchführung des Oberkommandos der alliierten Armeen in Nordwest-Europa (SHAEP) der Kriegs- und Kapitulationsgefangenen, die zu einer völlig falschen Bewertung der Todesrate geführt hätten. Aus einem Vergleich der von General Lee, dem auf dem europäischen Kriegsschauplatz für Logistik zuständigen Befehlshaber, genannten Zahlen von ca. vier Millionen Kriegs- und Kapitulationsgefangenen mit der von SHAEP herausgegebenen Tabelle, die nur ca. drei Millionen Fälle enthält (S. 67), schließt Bacque auf die gigantische Zahl von einer Million Gefangener, die nicht in der normalen Buchführung der amerikanischen Militärbehörden erfaßt gewesen seien. Darüber hinaus hätten Manipulationen der Armee-Buchführung die Verschlebung von Kriegsgefangenen in Kapitulationsgefangenenlagern mit der Folge erlaubt, daß von ihnen zahlreiche wegen der schlechteren Behandlung in diesen Lagern gestorben seien.

Angesichts der bereits in den deutschen Untersuchungen geschilderten und von Bacque aufgegriffenen katastrophalen Zustände in den Lagern der Kapitulationsgefangenen in Deutschland sind Zweifel an der Richtigkeit der genannten Zahl von nur 5.000 Todesfällen nicht von vornherein ausgeschlossen. Die Behauptung einer Todesquote von einer Million hätte allerdings eines fundierteren Nachweises bedurft, als ihn Bacque zu führen vermag. Die Ungereimtheiten in den Zahlenkolonnen von SHAEP sind zwar ein Indiz für die unterschiedliche Einordnung von Gefangenen und ihre Verteilung auf verschiedene Lager, aber Beweiskraft für die behauptete Todesquote ist aber minimal, da entscheidende Fragen im Buch unbeantwortet bleiben. Es erscheint mehr als unwahrscheinlich, daß die Überführung von Kriegsgefangenen in den Status von Kapitulationsgefangenen in den Größenordnungen von Hunderttausenden durch, wie Bacque schreibt, "Kopfnicken und ein Auszweckeln ohne schriftliche Befehle durchgesetzte Verfahren" erfolgt sein sollen (S. 69). Im Dunkeln bleibt, welche Beweggründe die zitierten amerikanischen Dienstgrade gehabt haben sollen, an einer Verschleierungsaktion dieser Größenord-

nung ohne schriftlichen Befehl mitzuwirken. Ohne ausreichende Würdigung bleibt in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob das vom Autor behauptete Massensterben nicht hätte von der deutschen Zivilbevölkerung bemerkt werden müssen. Zieht man einmal *Bacques* angenommene Höchstzahl der in französischen Lagern umgekommenen deutschen Soldaten von ca. 300.000 von der Gesamttodesrate von einer Million ab, so verbleiben 700.000 Soldaten, die in amerikanischen Lagern primär auf deutschem Boden in dem relativ kurzen Zeitraum der Jahre 1945/46 umgekommen sein sollen. Daß ein solches Massensterben nicht hätte unbemerkt bleiben können, ist unwahrscheinlich und im Vergleich mit den Zahlen der im sowjetischen Gewahrsam verstorbenen deutschen Kriegsgefangenen mehr als zweifelhaft. Etwa 1,1 Millionen deutsche Gefangene sind in sowjetischen, über das riesige Land verstreuten Lagern umgekommen. Aber diese Zahl bezieht sich ebenso wie diejenigen der in deutscher Gefangenschaft umgekommenen sowjetischen Soldaten von ca. zwei Millionen auf einen viel längeren Zeitraum und völlig andere klimatische Verhältnisse und Aufenthaltsbedingungen. Während sowohl die deutschen Kriegsgefangenen in der Sowjetunion als auch die sowjetischen Gefangenen in Deutschland jeweils im jeweiligen "Feindesland" gefangen gehalten wurden, waren insbesondere die Rheinwiesenerlager in unmittelbarer Nähe großer Bevölkerungszentren eingerichtet worden. Massengräber hätten in den, den Gefangenenlagern naheliegenden Gemeinden, trotz der chaotischen Verhältnisse nach Kriegsschluß nicht unbemerkt bleiben können (zu den Zahlen siehe *Böhme*, Die deutschen Kriegsgefangenen in sowjetischer Hand, in: *Maschke* (Hrsg.), Zur Geschichte der deutschen Kriegsgefangenen des Zweiten Weltkriegs, Band VII, München 1966, S. 125). Erstaunlich ist auch, daß zu keiner Zeit nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs Massengräber in der Nähe der Rheinwiesenerlager entdeckt worden sind.

Unabhängig davon, ob man der von den Fakten kaum zu belegenden Theorie von *Bacque* zu folgen vermag, ist für jeden an der Aufarbeitung des Zweiten Weltkriegs interessierten Leser von weiterem Interesse, daß er die hohe Zahl der Todesfälle unter den deutschen Kapitulationsgefangenen auf eine von General *Eisenhower* zu verantwortende gezielte Politik zurückführt. Seine Hauptargumente sind dabei, daß Lebensmittel zurückgehalten wurden und die Hilfsaktionen des Roten Kreuzes und anderer Organisationen behindert oder gar unterbunden wurden. Ebenso wie bei der Frage der Zahl der deutschen Verluste in den Kapitulationsgefangenenlagern bleibe der Autor auch bei diesem Punkt einen überzeugenden Beweis schuldig. Von den Biographien *Eisenhowers* mehrfach berichtet wird seine "Wut" auf die Deutschen im Jahre 1945. Der Hinweis auf diese Einstellung reicht indes nicht aus, den Vorwurf der planmäßigen und gezielten Zurückhaltung von Lebensmitteln zu belegen. *Bacques* Beweise sind zum Teil widersprüchlich, nicht ordnungsgemäß belegt oder sie dokumentieren genau das Gegenteil seiner Behauptung. Während er z. B. darauf hinweist, daß *Eisenhower* am 4. Mai 1945 Lebensmittel anforderte und um Erlaubnis bat, sie gegebenenfalls, wenn er

es für erforderlich hielt, zu verteilen, um Unruhen in Deutschland zu verhindern, die sich nachteilig auf militärische Operationen auswirken könnten (S. 72), wird an anderen Stellen deutlich, daß *Eisenhower* eben nicht die Verantwortung für Entscheidungen getragen hat, die vermutlich die schlechte Versorgungslage in Deutschland hätten verbessern können. So sind es die kombinierten Stabchefs gewesen, die über den Generalstabchef der Armee Marshall *George C. Eisenhower* befahlen, die amerikanischen Quäker von der US-Zone fernzuhalten (S. 97). Und wenn *Bacque* darauf hinweist, daß *Eisenhower* im Falle der Quäker das Ersuchen für Hilfsaktionen in Deutschland an Marshall in Washington weiterreichte und "ihn praktisch bat, ihm zu befehlen, die Erlaubnis zu verweigern", so macht er damit gerade deutlich, daß die letztendliche Entscheidung von Marshall und nicht von *Eisenhower* zu verantworten gewesen ist.

Entscheidet sich der Leser trotz dieser logischen Brüche in der Argumentation des Autors, einmal näher in seine Auswertung der Originaldokumente einzusteigen, so gerät er schnell an die Grenze der Verwertbarkeit der mitgeteilten Fundstellen. Entscheidende Stellen wie, die von *Bacque* behauptete Mitteilung *Eisenhowers* an Marshall, daß die Transporte vom Lagerhaus des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz infolge des Mangels an Transportraum und überfülltem Lagerraum und infolge Verfügbarkeit ausreichender Lagerbestände in Deutschland und in befreiten Gebieten zur Deckung des Lebensmittelbedarfs nicht fortgesetzt werden waren, sind zur Überraschung des Lesers insbesondere vor dem Hintergrund des schwerwiegenden Vorwurfs an *Eisenhower* nicht dem umfangreichen Anhang in Kopie beigelegt, sondern es wird auf eine Sammelbox im Nationalarchiv in Washington verwiesen. Jeder Interessierte, der schon einmal im Nationalarchiv in Washington gearbeitet hat, wird wissen, daß die von *Bacque* verwendete Zitierweise der Dokumente die Suche nach den Originalen bzw. Kopien der Originale eher erschwert, denn erleichtert, insbesondere in den Fällen, in denen die in Bezug genommenen Dokumente sich gar nicht im Nationalarchiv, sondern in seinen Außenstellen befinden (S. 95).

Für manche Behauptungen findet sich keine oder nicht nachprüfbare Fußnoten. *Eisenhowers* Korrespondenz mit *Clearence E. Pickett*, dem Geschäftsführer des Sekretär der Quäker, die in aller Klarheit nach *Bacque* zeigen soll, wie die Politik der Bestrafung auf deutsche Zivilisten ausgeweitet wurde, belegt der Autor nicht (S. 226, Fn. 35). Wenn auch die Schilderungen der einzelnen Entscheidungen und der ihnen zugrunde liegenden Korrespondenzen auf Fehler in der Versorgung des eroberten Gebietes hinweisen, können sie jedoch keinesfalls die in der Werbung für das Buch speziell herausgestellte Eigenverantwortlichkeit *Eisenhowers* belegen. Die Darstellung des Autors, die Kompetenzen und Entscheidungsträger zum Teil vermischt, einmal die Armee, dann *Eisenhower* und dann wiederum Personengruppen als Verantwortliche bezeichnet, beweist im Zweifel nur die Schwierigkeiten, denen sich die Besatzungsmacht in der

letzten Phase des Krieges und nach Kriegsende gegenüber. Dies trifft im übrigen nicht nur für die von dem Autor besonders untersuchten amerikanischen Besatzungsstreitkräfte zu, sondern auch für die britischen. Die Rede von Feldmarschall *Montgomery* vom 2. September 1945 vor dem Zeitungsverlegerverband in London beweist, daß auch in der britischen Zone eine katastrophale Versorgungslage für die deutsche Bevölkerung vorherrschte. Obwohl das Ziel der britischen Besatzungspolitik zu diesem Zeitpunkt eine Zuteilung von 1.500 Kalorien pro Tag an die deutsche Bevölkerung gewesen ist, mußte *Montgomery* feststellen, daß aber selbst diese Menge wegen Verteilungsschwierigkeiten "nicht überall ausgegeben werden kann" (Koesing's Archiv der Gegenwart vom 2. September 1945, 409).

Erstaunlich ist auch, in welchem Maße der Autor aus dem ihm zur Verfügung stehenden Quellenmaterial Schlußfolgerungen für die Gesamtbewertung der Situation 1945 in Deutschland zieht, ohne daß auf andere, ebenfalls nutzbare Quellen zurückgegriffen wird. So hätte sich die These einer geplanten, bewußt gewollten und dazu noch verheimlichten Unterversorgung der deutschen Kapitulationsgefangenen und der Zivilbevölkerung bereits anhand der bloßen öffentlichen Tatsachenberichte *Eisenhowers* in Frage stellen lassen. Dieser hat in einem Bericht an das amerikanische Kriegsministerium über die Maßnahmen der Militärregierung in der amerikanischen Zone Deutschlands folgendes ausdrücklich festgehalten:

"Die Lebensmittellage in ganz Westdeutschland ist das ernsteste Problem der Besatzungsmacht. Die durchschnittliche Menge an Nahrungsmitteln, die zur Verteilung kommt, beträgt nur etwa ein Drittel der als notwendig angesehenen 2.000 Kalorien pro Person und Tag. Es ist bemerkenswert, daß trotzdem der Gesundheitszustand befriedigend blieb. Lokale Typhusepidemien konnten wirkungsvoll bekämpft werden." (Koesing's Archiv der Gegenwart vom 30. September 1945, 454).

Wenn man dem Buch von *Bucque* einen gewissen Wert zuschreiben will, so liegt dieser in der Darstellung der zwar bereits bekannten, aber öffentlich wenig diskutierten Statusfragen der deutschen Kapitulationsgefangenen. Die nach dem 8. Mai 1945 in amerikanische Gefangenschaft geratenen deutschen Soldaten wurden nicht als Kriegsgefangene (prisoners of war), sondern als sogenannte Disarmed Enemy Forces (DEF) bezeichnet. Obwohl die Vereinigten Staaten mehrfach beteuerten, daß sie die DEF gemäß den Vorschriften der Kriegsgefangenenkonvention von 1929 behandeln würden, ist abgesehen von den beschriebenen Versorgungsschwierigkeiten eine entscheidende vertragliche Verpflichtung der Kriegsgefangenenkonvention gegenüber den DEF nicht eingehalten worden. Nach Art. 86 war es den Vertretern der Schutzmächte und ihren zugelassenen Delegierten erlaubt, sich ohne Ausnahme an alle Örtlichkeiten zu begeben, wo Kriegsgefangene untergebracht waren. Weder der Schutzmacht Deutschlands, der Schweiz, noch dem IKRK wurde der Zutritt zu den Kapitulationsgefange-

nenlagern erlaubt. Dieses Verhalten der Alliierten war um so erstaunlicher, als sie gleichzeitig ja offiziell die Weitergeltung der 1929er Kriegsgefangenenkonvention für die DEF bestätigten. Die Lagerbesuche, die für die Einhaltung der Vorschriften der Kriegsgefangenenkonventionen zu jeder Zeit essentiell wären, konnten deshalb nicht durchgeführt werden und damit ihre Kontrollfunktion insbesondere auch bei Verstößen einzelner Kommandanten von Kriegsgefangenenlagern gegen elementare Vorschriften der Kriegsgefangenenkonvention nicht wahrnehmen.

Bei *Bucques* Bewertung des DEF-Status bleiben allerdings zwei wesentliche Dinge weitgehend unberücksichtigt. Zum einen hätte man der Diskussion über die Auswirkungen der "bedingungslosen Kapitulation" auf die Haltung der Alliierten zur Einhaltung der 1929er Kriegsgefangenenkonvention durchaus mehr Raum einräumen müssen. Für die Einhaltung der Vorschriften des humanitären Völkerrechts ist essentiell, daß sie unabhängig von der Feststellung des Angreifers und seinen politischen und ideologischen Motiven für alle Phasen eines bewaffneten Konfliktes für alle Konfliktparteien gleichermaßen gelten. Vor diesem Hintergrund wäre es interessant gewesen, zu untersuchen, ob die an anderer Stelle häufig bekundete Intention der Alliierten, sich mit der "bedingungslosen Kapitulation" von völkervertraglichen bzw. gewohnheitsrechtlichen Bindungen gegenüber Deutschland zu befreien, auch für die Verpflichtungen aus der Kriegsgefangenenkonvention gelten konnte. Das widersprüchliche Verhalten der Alliierten wird zwar in verschiedenen Kapiteln angedeutet, jedoch ohne mensurbar behandelt zu werden. Dies gilt auch insbesondere für die Fragen, die sich aus dem Wortlaut der Genfer Konvention von 1929 ergeben. Verschiedentlich ist z. B. darauf hingewiesen worden, daß der Wortlaut auf die Gefangennahme während des Kampfes Bezug nimmt und deshalb Kapitulationsgefangene nicht von den Schutzvorschriften des Genfer Abkommens umfaßt seien (Vgl. dazu *Pictet*, *Commentaire III. La convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, Genève 1958, S. 84). Eine ausreichende Erörterung dieser Fragen unterbleibt.

Das IKRK hat in der den Alliierten überstellten Note vom 6. September 1946 auf die Behandlung der Kapitulationsgefangenen gemäß der Konvention von 1929 gedrängt. Allerdings ist auch das IKRK von einer durch die "bedingungslose Kapitulation" geprägten Rechtslage ausgegangen. Diese Problematik wäre es angesichts seiner generellen Bedeutung für die Anwendung des humanitären Völkerrechts in bewaffnetem Konflikt wert gewesen, weiter untersucht zu werden. Dies gilt auch für die vom Autor nur kurz gestreifte Frage der Reaktion des IKRK auf die Weigerung der Alliierten, die Kapitulationsgefangenenlager besuchen zu dürfen. Der Protest des IKRK, der erst mehr als ein Jahr nach der Kapitulation erfolgte (*Rapport du Comité international de la Croix Rouge sur son activité pendant la seconde guerre mondiale* (1er septembre 1939 - 30 juin 1947, volume I, Activités de Caractère Général, Genève, Mai 1948, S. 564/565)), wirft die Frage auf, ob nicht andere

publikationsträchtigere Mittel, insbesondere die Mobilisierung der amerikanischen Öffentlichkeit, die Alliierten zu einer Veränderung ihrer Position geführt hätten. Eine intensivere Behandlung der beiden letztgenannten Punkte hätte in der Tat Rückschlüsse auf grundsätzliche Fragen der Behandlung von Kriegs- und Kapitulationsgefangenen militärisch völlig besiegter Staaten geben können. Angesichts der aufgezeigten Schwächen, insbesondere an den Stellen, auf die die Werbung reißerisch abhebt, ist dem Buch mit besonderer Vorsicht zu begegnen.

Helmut Schmoeckel, *Menschlichkeit im Seekrieg?*, Verlag E. S. Mittler & Sohn GmbH, Herford 1987, 39,80 DM.

Bereits im Vorwort dieses 272 Seiten umfassenden Werks weist Schmoeckel darauf hin, daß es sich bei seiner Untersuchung nicht um eine speziell völkerrechtliche, juristische Ausarbeitung handelt. Vielmehr steht das Verhalten der Beteiligten des Seekriegs im Zweiten Weltkrieg im Mittelpunkt der Betrachtung.

Bevor der Verfasser dieses Verhalten anhand zahlreicher Einzelgeschehen darstellt, geht er auf die grundsätzliche Problematik zwischen humanitären Taten einerseits und militärischer Notwendigkeit andererseits ein. Schon zu Beginn des Buches wird dem Leser so anschaulich verdeutlicht, wie der Humanität gerade im Seekrieg durch reale oder vermeintliche militärische Notwendigkeiten Grenzen gesetzt werden.

Sodann widmet sich Schmoeckel den im Zweiten Weltkrieg gültigen völkerrechtlichen Übereinkommen mit humanitärem Bezug, wobei die Dienstvorschrift MDv. 435 Ausgangspunkt der Betrachtungen ist. Insbesondere erläutert er die Prisonordnung, das Haager Abkommen betreffend die Anwendung der Grundsätze des Genfer Abkommens von

1906 auf den Seekrieg (18.10.1907) und das Londoner U-Boot-Protokoll von 1936. Dieses bestimmt, daß vor der Versenkung von Handelsschiffen Besatzungen und Passagiere in Sicherheit zu bringen sind:

Regeln:

2.:

Insbesondere darf ein Kriegsschiff, gleichviel, ob es ein Überwasserfahrzeug oder ein Unterseeboot ist, ein Handelsschiff nicht versenken oder fahrunfähig machen (es sei denn, daß dieses sich nach einer ordnungsgemäßen Aufforderung andauernd weigert, zu halten, oder daß es einer Durchsuchung tätigen Widerstand entgegensetzt), ohne vorher die Fahrgäste, die Mannschaft und die Schiffs-papiere an einen sicheren Ort gebracht zu haben. In diesem Sinne gelten die Rettungsboote nicht als ein sicherer Ort, es sei denn, daß die Sicherheit der Fahrgäste und der Mannschaft unter Berücksichtigung des Zustands der See und der Witterungsverhältnisse, durch die Nähe des Landes oder die Anwesenheit eines anderen Schiffes, das sie an Bord nehmen kann, gewährleistet ist.

Über den Anwendungsbereich des U-Boot-Protokolls herrschte zwischen Deutschen und Alliierten Streit. Die Briten z. B. gingen davon aus, daß ein Handelsschiff zu seiner Selbstverteidigung eine Kanone an Bord haben konnte und trotzdem immer noch zu den im Londoner Protokoll angesprochenen Handelsschiffen gehörte. Nach deutscher Auffassung verlor ein Handelsschiff seinen geschützten Status, sobald es in irgendeiner Form militärisch genutzt wurde (z.B. durch Bewaffnung, Rammen des Gegners oder Benutzen der Funkanlage während einer Überprüfung).

Welche Konsequenzen sich aus diesem Meinungsstreit in humanitärer Hinsicht für den einzelnen Soldaten ergaben, ist dann im Hauptteil des Buches nachzulesen. Dort werden zahlreiche Vorkommnisse geschildert, in denen Humanität eine Rolle spielte. Allein durch diese Aneinanderreihung von humanen und inhumanen Akten, chronologisch nach den Jahren 1939 - 1945 gegliedert und mit kurzen Erläuterungen versehen, gelingt es Schmoeckel, dem Leser einen Eindruck davon zu vermitteln, wie es um die Humanität im Seekrieg des Zweiten Weltkriegs bestellt war. Dieser wird wohl wie der Verfasser zu dem Urteil kommen, daß der atlantisch-europäische Seekrieg - im Gegensatz zu dem verbittert und grausam geführten Pazifikkrieg - weitgehend "sauber" und anständig und nach den Regeln des Völkerrechts geführt worden ist. Das Handeln des Marinesoldaten gegenüber dem Schiffbrüchigen war von dem Prinzip der Hoffnung auf Gegenseitigkeit bestimmt. Er verhielt sich ihm gegenüber so, wie er selbst behandelt werden wollte, sollte er selbst einmal in eine solche Lage geraten. Demgegenüber wird auch deutlich, in welchem Maße politische Entscheidungen (z. B. die britische Anweisung an Handelsschiffe, stets Funkmeldungen über etwaige Angriffe durchzugeben) für den Verlust von Menschenleben im Zweiten Weltkrieg verantwortlich waren.

Letztlich stellt *Schmoeckel* dennoch die These auf, daß die humane Art der Führung des atlantischen Seekrieges als Vorbild für etwaige nicht zu vermeidende künftige Kriege dienen sollte. Er gibt dem Leser aber auch zu bedenken, ob in einem solchen Krieg - angesichts der heute verfügbaren Technik - überhaupt noch Platz für Humanität sein wird.

Die Lektüre dieses Buches über die Menschlichkeit im Seekrieg kann sowohl dem Völkerrechtler als auch dem lediglich am Seekrieg Interessierten uneingeschränkt empfohlen werden. Dem einen wird verdeutlicht, welche praktischen Konsequenzen das Recht für den einzelnen in seinem Überlebenskampf gehabt hat. Der andere lernt die rechtlichen Rahmenbedingungen für das Verhalten der Verantwortlichen im Zweiten Weltkrieg kennen und realisiert vielleicht zum ersten Mal, wie effektiv Völkerrecht - trotz seiner unbestritten zahlreichen Schwächen - sein kann.

Peter Rosin

CIARDI Preis 1991 für Arbeiten zum Wehrrecht und Humanitären Völkerrecht

Von großem Interesse für junge Wissenschaftler und Studenten, die auf dem Gebiet des Wehrrechts oder des humanitären Völkerrechts arbeiten, ist der von der *Prof. Giuseppe Ciardi Stiftung* im Mai 1991 zu vergebende Geldpreis in Höhe von drei Millionen Italienischer Lire, dessen Ausschreibung nachfolgend abgedruckt ist:

The Prof. Giuseppe CIARDI Fund will award its scientific prize in 1991 and will amount to 3.000.000 Italian Lire.

The rules for attribution will be as follows:

1. The prize is intended to reward any substantial and original study dealing with military penal law (including procedure), disciplinary law, law of war or any matter connected with and related to these law;

2. The presented works, manuscript or published, but not anterior to 1st February 1988, may be written whether in French, English, German, Spanish, Dutch or Italian;

3. The composition of the jury will later be communicated;

4. The works have to be forwarded in six copies, ultimately before 31 December 1990 to:

Fondazione Prof. Giuseppe Ciardi, presso il Gruppo Italiano della Società internazionale di diritto milita e di diritto della guerra

Via degli Acquasparta, 2

00186 ROMA (Italia)

5. The proclamation of the results will be issued at the XIIth Congress of the International Society for Military Law and the Law of War, in Brussels - May 1991.

Autoren dieses Heftes:

Das Thema

Prof. Dr. Igor P. Blishchenko
Lumumba-Universität, Moskau

Dr. sc. iur. Hans-Joachim Heintze
Dozent für Völkerrecht, Stellv. Direktor des Instituts für
Internationale Studien der Karl-Marx-Universität, Leipzig

Praxis

Christiane Sticher
Wissenschaftliche Hilfskraft am Lehrstuhl für Öffentli-
ches Recht (Völkerrecht), Prof. Dr. Dr. h. c. Knut Ipsen
LLD h. c., Bochum

Rückblende

Dr. iur. Horst Fischer
Akademischer Rat am IFHV, Bochum

Konferenzen

Dr. iur. Wolff H. v. Heinegg
Akademischer Rat am IFHV, Bochum

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

Priv.-Doz. Dr. phil. Daniel Meynen
Landeskonventionsbeauftragter des DRK-Landesverband
des Badisches Rotes Kreuz, Badenweiler

Forum

Verbreitung

Dr. iur. Horst Fischer
siehe Rubrik "Rückblende"

Daniel Meynen
siehe Rubrik "Konferenzen"

Christian Lentföhr
Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum

Lexikon

Dr. iur. Wolff H. v. Heinegg
siehe Rubrik "Konferenzen"

Besprechungen

Dr. iur. Horst Fischer
siehe Rubrik "Rückblende"

Peter Rosin
Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht
(Völkerrecht), Prof. Dr. Dr. h. c. Knut Ipsen LLD h.c.,
Bochum

Ständige Mitarbeiter:

Prof. Dr. Dr. h. c. K. Ipsen, IFHV, Bochum; **Th. Klomp**, DRK-Generalsekretariat, Bonn; **Dr. H. Fischer**, IFHV, Bochum;
Dr. W. v. Heinegg, IFHV, Bochum; **G. Bock**, IFHV, Bochum; **B. Wettengel**, DRK-Generalsekretariat, Bonn; **H. Spieker**,
IFHV, Bochum; **St. Witteler**, IFHV, Bochum; **Chr. Sticher**, Bochum; **Chr. Lentföhr**, IFHV, Bochum; **O. Schäfer**, IFHV,
Bochum.