

Editorial**Extra****Statutorische Probleme und Funktionsbedingungen der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes am Vorabend der XXVI. Konferenz in Budapest***Horst Fischer*

148

Das kommentierte Sitzungsprogramm der Kommissionen der XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes

162

Der Schutz der Umwelt im bewaffneten Konflikt - Die militärische Interessenlage und neue Initiativen -*Dieter Fleck*

166

Die internationale Ermittlungskommission gemäß Artikel 90 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949*Manuel Sager*

168

Dialog über eine Resolution der Budapester Konferenz*Horst Fischer*

171

Conventional Means and Methods of Warfare and the Law of Armed Conflict - Prospects for Further Restrictions or Prohibitions -*G.J.F. van Hegelsom*

173

Laserwaffen und Humanitäres Völkerrecht*Ove Bring*

179

Grundsatzrede der Hohen Kommissarin für das Flüchtlingswesen*- Graduate Institute of International Studies -**Genf (Schweiz), 23. Mai 1991**Sadako Ogata*

184

Praxis**Der aktuelle Fall: Irakische Soldaten lebend von amerikanischen Panzereinheiten verschüttet***Nicole Randecker*

188

Rückblende**Der Lusitania-Fall***Knut Dörmann*

190

Konferenzen**Round-Table of Experts on International Humanitarian Law Applicable to Armed Conflicts at Sea - Bericht über das dritte Treffen des „Madrid Plan of Action“ -***Heinz Dieter Jopp*

195

- Die Flüchtlinge in der Welt - 41. Internationaler Kongreß der Association for the Study of the World Refugee Problem -** 197
Hans-Joachim Heintze

- Course on International Humanitarian Law** 198
Warschau (Polen), 5. - 11. August 1991
Milena Weidenfeller

Forum

Verbreitung

- Fact-Finding im Irak**
Eine Mission zur Tatsachenfeststellung des „Harvard Study Teams“ 200
Hedwig van Heck

- Der Vertrag über die Herstellung der Einheit des Deutschen Roten Kreuzes** 204
vom 8. November 1990
Thomas Klemp

- Einbindung der Rotkreuz-Organisationen in die internationale Koordination**
der Katastrophenhilfe 210
Anton Schlögl

- Military Manuals on International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts**
- Consultations of Government Experts in Koblenz (Federal Republic of Germany),
7 - 11 October 1991 - 213
Dieter Fleck

Lexikon

- Die Ständige Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes** 216
Kathrin Piazzolo

- Autoren- und Mitarbeiterverzeichnis** 218

Editorial

Die durchweg positive Resonanz auf die letzten Ausgaben der Informationsschriften ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß vor allem mit den Schwerpunkthemen zum Golfkrieg dem Bedürfnis unserer Leser nach Hintergrundinformationen zu aktuellen Ereignissen entsprochen werden konnte. Angesichts der dramatischen Bilder und Berichte aus Jugoslawien, die uns seit Wochen täglich über die Medien erreichen, hätte es sich daher wohl angeboten, den Schwerpunkt des vorliegenden Heftes den völkerrechtlichen Aspekten dieses nicht-internationalen bewaffneten Konfliktes zu widmen. Gleichwohl haben sich die Herausgeber entschlossen, in dieser Ausgabe ein anderes aktuelles Thema aufzugreifen, das gerade aus Rotkreuz-Sicht von besonderer Bedeutung ist: die vom 29. November bis 6. Dezember in Budapest stattfindende XXVI. Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes.

Diese Entscheidung bedeutet nicht, daß der Konflikt in Jugoslawien vernachlässigt werden wird. Vielmehr werden sich bereits die Beiträge des nächsten Heftes eingehend mit den aus dem Konfliktgeschehen in Jugoslawien resultierenden völkerrechtlichen Fragen befassen.

Die Themen der Beiträge zum Schwerpunkt dieses Heftes orientieren sich an dem Sitzungsprogramm der beiden Kommissionen der XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes, welches in deutscher Übersetzung ebenfalls abgedruckt ist. Wengleich es nicht möglich war, das gesamte Spektrum rechtlicher und anderer Fragen, deren Behandlung sich die Konferenz zur Aufgabe gemacht hat, abzudecken, gibt die kritische Betrachtung von *Dr. Horst Fischer* einen fundierten Einblick in die insbesondere im Hinblick auf die mit den Statuten zusammenhängenden Problembereiche, denen sich das Internationale Rote Kreuz in Zukunft nicht länger verschließen können wird.

Abschließend sei auf ein Novum in dieser Ausgabe der Informationsschriften eingegangen. Die Beiträge von *G. J. F. van Hegelsom* und von *Dr. Dieter Fleck* sind ausschließlich in englischer Sprache abgedruckt. Den Herausgebern war insoweit weniger an Authentizität gelegen. Vielmehr beabsichtigen sie, zwei vor allem in der anglo-amerikanischen Völkerrechtspraxis intensiv diskutierte Themen einem über den deutschen Sprachraum hinausgehenden Interessentenkreis nahezubringen.

Die Herausgeber

Die Herausgeber der Informationsschriften sind das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und das Internationale Komitee vom Halbmond (IKH). Die Herausgeber der Informationsschriften sind das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und das Internationale Komitee vom Halbmond (IKH). Die Herausgeber der Informationsschriften sind das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und das Internationale Komitee vom Halbmond (IKH).

Die Herausgeber der Informationsschriften sind das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und das Internationale Komitee vom Halbmond (IKH). Die Herausgeber der Informationsschriften sind das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (IKRK) und das Internationale Komitee vom Halbmond (IKH).

Statutorische Probleme und Funktionsbedingungen der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes am Vorabend der XXVI. Konferenz in Budapest *

Horst Fischer

Einleitung

Der Erfolg der Arbeit des Genfer Fünfer-Komitees von 1863 erschöpft sich nicht in der Verabschiedung der Ersten Genfer Konvention von 1864 durch die meisten der damals existierenden europäischen Staaten. Mit der erstmals 1867 durchgeführten „Internationalen Rotkreuz-Konferenz“¹ gelang dem IKRK die dauerhafte Institutionalisierung der ungewöhnlichen Verbindung von privater Initiative und staatlicher Aktion bei der Bewältigung der Probleme des humanitären Völkerrechts.

Mit der Konferenz wurde ein Mechanismus zur Diskussion, Bestätigung und Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts geschaffen, der nicht nur in den folgenden Jahrzehnten die Rotkreuzarbeit und die zwischenstaatlichen Aktivitäten auf diesem Feld entscheidend prägte. Spätestens mit der Festlegung der Internationalen Konferenz in den ersten Statuten des Internationalen Roten Kreuzes von 1928 wurde diese Organisationsform beispielgebend für das zur Weiterentwicklung des allgemeinen Völkerrechts nutzbare Zusammenspiel privater Organisationen und staatlicher Institutionen.

Die Dokumente der Rotkreuz-Konferenzen bis zum Zweiten Weltkrieg belegen in eindrucksvoller Weise die Bemühungen des IKRK und der nationalen Rotkreuzgesellschaften, auf den Konferenzen das humanitäre Völkerrecht weiterzuentwickeln oder doch zumindest die Fortentwicklung zu fördern und vorzubereiten.² Auch die Vier Genfer Abkommen von 1949 sind so nicht nur auf den vom IKRK durchgeführten Expertenkonferenzen diskutiert und schließlich auf der diplomatischen Konferenz 1949 in Genf verabschiedet worden. Die Stockholmer Rotkreuz-Konferenz von 1948 hat wesentliche Impulse für die Verabschiedung der Abkommen ein Jahr später gegeben und entscheidende Veränderungen für ihre Fassung bewirkt.

Alleine diese historische Rolle der Internationalen Konferenzen bei der Ausarbeitung der klassischen Verträge des Genfer Rechts sichert jeder neuen Konferenz auch heute noch breite Aufmerksamkeit innerhalb der Bewegung und auf staatlicher Ebene. Die Aufmerksamkeit beruht darüber hinaus auf dem relativ großen zeitlichen Abstand zwischen den Konferenzen von in der Regel vier bis fünf Jahren. Die Berichte der Konferenz, die Resolutionsentwürfe und die Dis-

kussionen darüber sowie schließlich die Ergebnisse decken einen relativ großen Zeitraum ab und eignen sich deshalb als Gradmesser für den Stand des humanitären Völkerrechts. Vor allem erwächst die Bedeutung der Konferenz aus dem Zusammenwirken der staatlichen Delegationen mit den Vertretern der Komponenten der Bewegung.

Jede der Rotkreuz-Konferenzen nach dem Zweiten Weltkrieg hat bewiesen, daß letztendlich das historische Umfeld der Konferenz die entscheidenden politisch-humanitären Rahmenbedingungen für das Konferenzergebnis gesetzt hat. Vor dem Hintergrund der weltweiten politischen Umwälzungen in den vergangenen zwei Jahren ist die Budapest Konferenz vom 29. November bis 6. Dezember 1991 bereits unter diesem Gesichtspunkt beachtenswert. Zum ersten Mal manifestiert sich aber auch im Namen der Konferenz ihre weltumspannende Bedeutung. Aus der Internationalen Rotkreuz-Konferenz ist durch die im Jahre 1986 verabschiedeten neuen Statuten nun die „Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes“ geworden.

Welche Vorschriften der Statuten über die Konferenz besondere Probleme verursachen, welche politisch-völkerrechtlichen Funktionsbedingungen für den Verlauf der Budapest Konferenz von Bedeutung sind und wie einige der vorliegenden Resolutionsentwürfe beurteilt werden müssen, soll Gegenstand dieses Beitrags sein.

I. Die Rolle der „Konferenz“ nach den Statuten der Bewegung

In den Darstellungen des Internationalen Roten Kreuzes nimmt die Internationale Konferenz in der Regel eine untergeordnete Rolle ein. Sie wird häufig nur mit einigen wenigen Worten beschrieben.³ Rechtsfragen der Statuten im Zusammenhang mit der Konferenz zählen kaum zu den Themen der Publikationen der letzten Jahre. Dies ist bereits deshalb erstaunlich, weil die Statuten der Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond in ihrem dritten Abschnitt vier umfangreiche Vorschriften über die Definition, die Zusammenfassung, die Funktion und das Verfahren der Internationalen Konferenz enthalten. Eine Untersuchung dieser Vorschriften ist aber auch deshalb geboten, weil unter Berücksichtigung des Wortlauts, der Systematik und des Ziels und Zwecks der Statuten drei Problemfelder identifiziert werden können, die

für die Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond dauerhaft von großer Bedeutung sind.

1. Organstellung und Funktionen der „Internationalen Konferenz“

Ausdrücklich wird in Art. 8 der Statuten festgelegt, daß die „Internationale Konferenz“ das oberste Entscheidungsorgan der Bewegung vom Roten Kreuz und vom Roten Halbmond ist. Diese herausgehobene Stellung der „Internationalen Konferenz“ erfährt ihre Ausgestaltung mit der Festlegung der Funktionen. Dabei ist in Art. 10, der die Überschrift „Funktionen“ trägt, zwischen generellen Zielen bei der Durchführung der Aufgaben und konkreten Funktionszuweisungen zu unterscheiden.

Ausdrücklich wird in Art. 10 Abs. 3 festgelegt, daß „nur“ die Konferenz die Statuten ergänzen und mit bindender Wirkung Interpretationsprobleme der Statuten lösen darf. Diese, den Rechtsetzungs- und Rechtsanwendungsprozeß der Bewegung betreffende, Funktion findet ihre Ergänzung in der Wahl der Mitglieder der „Ständigen Kommission“ durch die „Internationale Konferenz“. Bereits diese konkrete Aufgabenzuweisung in Art. 10 stützt die „Internationale Konferenz“ unzweifelhaft mit einer besonderen Stellung innerhalb der Bewegung aus.

Die Befugnisse der Konferenz hinsichtlich des humanitären Völkerrechts sind dagegen in Art. 10 Abs. 2 nur von ihrer Zielvorstellung her erfaßt. Der Hinweis auf den Beitrag der Konferenz zur „Respektierung“ und der „Entwicklung“ des humanitären Völkerrechts läßt keine Rückschlüsse auf den tatsächlichen Handlungsauftrag zu. Eine Konkretisierung kann allerdings dem Art. 8, der die Konferenz definiert, entnommen werden. Wenn es dort heißt, daß die Vertreter der Komponenten der Bewegung und der Vertragsparteien „*examine and decide upon humanitarian matters of common interest and any other related matter*“, so enthält diese Formulierung einen über die bloße Diskussion humanitärer Fragen hinausgehenden Auftrag. Dabei beschränkt die in Art. 8 verwendete Klausel die mögliche Konferenzmaterie nicht auf das humanitäre Völkerrecht. Unter „*humanitarian matters*“ und den damit verwandten Sachbereichen können z. B. Menschenrechtsfragen ebenso verstanden werden wie Friedenssicherungsprobleme und Katastrophenhilfsfragen.

Den Statuten ist nicht zu entnehmen, daß der Art. 10 mit seiner Überschrift „Funktionen“ eine abschließende Aufzählung beinhaltet und die konkrete Formel in Art. 8 keinen bindenden Auftragscharakter hat.⁴ In Art. 10 wird mehrfach auf die „*Entscheidungen*“ der Konferenz hingewiesen. Nach Abs. 5 dieses Artikels werden Entscheidungen, Empfehlungen oder Deklarationen in der Form von Resolutionen getroffen bzw. abgegeben. Da nach Art. 8 Satz 3 die Vertreter der Vertragsparteien und der Komponenten der Bewegung humanitäre Fragen „*entscheiden*“, liegt hierin eine deutliche Verknüpfung der konkreten Aussagen dieses Artikels mit der generellen Beschreibung in Art. 10 Abs. 2. Auch angesichts der zahlreichen Resolutionen der Internationalen Konferenzen zum humanitären Völkerrecht seit 1867 kann eine kon-

krete Funktionszuweisung trotz der Formulierung des Art. 10 Abs. 2 nicht fraglich sein. Im Zusammenhang mit dem ausdrücklichen Hinweis auf das „*Zusammenkommen*“ der Vertreter der Komponenten der Bewegung und der Vertragsparteien beschreibt die Klausel des Art. 8 einen Schwerpunkt der Konferenzarbeit, der auch in der traditionellen Regelung zum Ausdruck kommt, die Kommission I der Konferenz den Fragen des humanitären Völkerrechts zu widmen.

Es ist allerdings fraglich, ob in der beschriebenen Ausführung der Funktionen in unterschiedlichen Artikeln weitergehende Konsequenzen für die Konferenzbeteiligten gesehen werden können.

2. Die Zusammenarbeit zwischen den Staaten und den Komponenten der Bewegung in der Konferenz

Die „Entscheidungsautorität“ der „Internationalen Konferenz“ für die genannten Bereiche gewinnt ihre besondere Bedeutung durch die Zusammensetzung des obersten Entscheidungsorgans. Die Internationale Konferenz besteht sowohl aus den Komponenten der Bewegung nach Art. 1 Abs. 1 - dem IKRK, der Liga und den Nationalen Gesellschaften - als auch aus den Vertragsparteien der Genfer Abkommen. Mit dieser Einbeziehung der Vertragsparteien wird in das höchste Entscheidungsorgan für die Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond eine nicht der Bewegung angehörende Gruppierung aufgenommen.

Die Statuten reflektieren diese ungewöhnliche Konstellation an mehreren Stellen durch die Verwendung bestimmter Begriffe. So heißt es in Art. 8 Abs. 1, daß die Konferenz das höchste Entscheidungsorgan „*für*“ („*for*“) und nicht „*der*“ Bewegung („*of*“) ist. Die Formulierung, daß „*in*“ der Konferenz die Vertreter der Komponenten der Bewegung und der Vertragsparteien zusammentreffen, ist eine ungewöhnliche Definition eines „*obersten*“ Organs einer internationalen, aber nicht regierungsamtlichen Diskussion, die auf die beschriebene Konstellation zurückgeht.

Der Text der Statuten weist bei der Definition der „Internationalen Konferenz“ und bei der Beschreibung der Zusammensetzung in zweierlei Hinsicht weitere Besonderheiten auf. Während bei der Definition der Konferenz in Art. 8 von den „*Vertretern*“ der Vertragsparteien der Genfer Abkommen die Rede ist, die sich mit den „*Vertretern*“ der Komponenten der Bewegung in der „*Konferenz*“ treffen, geht die Beschreibung der Zusammensetzung der Konferenz in Art. 9 von den „*Delegationen*“ der Komponenten, bzw. der Vertragsparteien aus. Es ist weder aus dem Zusammenhang noch aus dem Ziel und Zweck des Vertrages oder der einzelnen Artikel ersichtlich, daß der Wortlaut dieser beiden Artikel unterschiedliche Kompetenzen der Internationalen Konferenz festlegen wollte. Augenscheinlich dient die „*Personalisierung*“ bei der Definition der Internationalen Konferenz dazu, das Zusammenspiel zwischen den Komponenten der Bewegung und den Vertragsparteien zu verdeutlichen, während die Festlegung der Zusammensetzung auf die Funktion der an der Konferenz teilnehmenden Organvertreter abstellt.

Von größerer Bedeutung ist der Hinweis in der Definition der Internationalen Konferenz in Art. 8, daß die Vertreter der Vertragsparteien Konferenzbeteiligte „in Ausübung ihrer Verantwortlichkeiten nach den Genfer Abkommen und zur Unterstützung der gesamten Tätigkeit der Bewegung“ sind. Fraglich ist, ob daraus eine Unterstützungsverpflichtung für die Vertragsparteien als Mitglieder des obersten Organs der Bewegung abgeleitet werden kann. Dies bedarf vor allem deshalb einer Klärung, weil in Art. 8 weder die generelle Verpflichtung selbst noch Mittel und Methoden der Unterstützung definiert sind.

Einen Hinweis auf den Umfang der Verpflichtung enthält der Art. 8. Er verweist auf den Art. 2, in dem die grundsätzliche Regelung über das Verhältnis der Vertragsparteien zu den Komponenten der Bewegung festgelegt ist. Dort heißt es in Abs. 3, daß die Staaten „whenever possible“ die Arbeit der Komponenten der Bewegung unterstützen. Der ausdrückliche Verweis in Art. 8 auf diese Regelung läßt zwei Deutungen zu. Entweder ist für die Vertragsparteien eine generelle Unterstützungsverpflichtung auch für die Konferenzarbeit nur unter der Einschränkung der „whenever possible“-Klausel gegeben, oder mit der Teilnahme der Vertragsparteien an der Konferenz liegt bereits die Unterstützung vor.

Für die Lösung dieser Frage enthält die Systematik des Art. 8 einen wichtigen Hinweis. Die Definition der Konferenz mit dem „Zusammenkommen“ auf der Konferenz wird hinsichtlich der Vertragsparteien ergänzt durch zwei Begründungen für die Beteiligung an der Konferenz. Trennt man dabei die sich aus den Genfer Abkommen ergebende Verpflichtung aus dem Begründungszusammenhang heraus, so wird deutlich, daß die Konferenzbeteiligung eine sich aus Art. 2 ergebende Verpflichtung zur Unterstützung der Bewegung darstellt.⁹ Aus dem Art. 8 Satz 2 läßt sich somit keine eigenständige, auf der Konferenz zu realisierende Unterstützungsverpflichtung der Vertragsparteien für die Bewegung herleiten.

Davon unabhängig ist die Frage zu beantworten, in welcher Weise die Vertragsparteien ihrer Unterstützungsverpflichtung außerhalb der Konferenz nachkommen. Der auf der XXV. Konferenz in Genf 1986 neu eingefügte Art. 2 enthält keine weiteren Hinweise auf den Umfang der Verpflichtung. Da die Begriffe „whenever possible“ in den Statuten nicht definiert sind, liegt es angesichts der Wortbedeutung vielmehr in der Hand der Vertragsparteien zu entscheiden, in welchen Fällen eine Unterstützung in Frage kommt. Die Unterstützung der Tätigkeit der Bewegung durch die Vertragsparteien kann somit nach den Statuten auch generell keine unbeschränkte Verpflichtung sein.

Die enge Verbindung zwischen den Vertragsparteien und den Komponenten der Bewegung, die Art. 8 für die Internationale Konferenz herstellt, wird neben der Definition der Konferenz durch die oben genannten, von der Konferenz wahrzunehmenden Funktionen verdeutlicht, insbesondere aber auch durch den Hinweis, daß die Vertragsparteien und die Komponenten der Bewegung humanitäre Fragen von gemeinsamem Interesse „zusammen untersuchen und ent-

scheiden“. Die enge Verknüpfung im Rechtssetzungsbereich bei der Wahl des zwischen den Konferenzen so wichtigen Organs der „Ständigen Kommission“ und der Hinweis auf die Zusammenarbeit bei der Untersuchung und Entscheidung über humanitäre Fragen des gemeinsamen Interesses verdeutlichen, in welcher Weise staatliche Entscheidungskompetenz und staatliches Handeln die Bewegung vom Roten Kreuz und vom Roten Halbmond beeinflusst.

Vor dem Hintergrund des Unabhängigkeitsgrundsatzes der Bewegung, der mit den anderen Prinzipien 1986 Bestandteil der Statuten wurde, verdient diese traditionelle Art der Verknüpfung eine tiefergehende Betrachtung. Da es gegenwärtig mehr Vertragsparteien der Genfer Abkommen als Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften gibt, ist offensichtlich, daß die Entscheidungen der Internationalen Konferenz immer auch auf einem entscheidenden Beitrag der Vertragsparteien der Genfer Abkommen beruhen müssen. Dies kann unter dem weiter unten zu erörternden Aspekt der Bestätigung und Entwicklung des humanitären Völkerrechts durchaus als Vorteil angesehen werden.

Andererseits ist angesichts der Mehrheitsverhältnisse nicht nur theoretisch eine Majorisierung der Konferenz durch die Vertragsparteien auch in den Fragen möglich, die ausschließlich die Bewegung betreffen und für die nach Art. 11 die Konferenz das alleinige Entscheidungsorgan ist. Ob die Staaten nicht doch aus anderen als den bisher genannten Regelungen Bindungen unterliegen, ist deshalb weiter zu untersuchen.

3. Die Bindung der „Internationalen Konferenz“ an die Prinzipien der Bewegung

Die besondere Bedeutung der Beteiligung der Vertragsparteien an der Internationalen Konferenz dokumentiert sich weiterhin in der Bindung der Beteiligten an der Konferenz an die fundamentalen Prinzipien der Bewegung. Ausdrücklich heißt es dazu in Art. 11, daß die „participants in the international conference“ die fundamentalen Prinzipien respektieren sollen. Da hier zum ersten Mal im Abschnitt über die Internationale Konferenz der Begriff der „Teilnehmer“ benutzt wird, muß davon ausgegangen werden, daß damit ein anderer Kreis von Betroffenen gemeint ist als der in Art. 8 oder Art. 9 genannte. Da nach Art. 9 die Mitglieder der Konferenz die „Delegationen“ der Komponenten und der Vertragsparteien sind, kann der Hinweis auf die „Teilnehmereigenschaft“ in Art. 11 nur als eine Verstärkung der Verpflichtung der einzelnen Delegationsmitglieder zur Respektierung der fundamentalen Prinzipien angesehen werden.

Folgt man diesem Ansatz, stellt sich jedoch die Frage, ob die Verpflichtung auch für die Delegationsmitglieder der Vertragsparteien gilt. Der Wortlaut von Art. 11 deutet auf eine solche Verpflichtung auch der Mitglieder der Delegationen der Vertragsparteien hin. Andererseits steht dies im Widerspruch zu Art. 2 Abs. 4. Dort wird den Staaten nur die Verpflichtung auferlegt „zu respektieren“, daß die Komponenten der Bewegung entsprechend den fundamentalen Prin-

zipien handeln. Der offensichtliche Widerspruch, der in diesen beiden Regelungen liegt, läßt sich aber dann auflösen, wenn man den Art. 2 Abs. 4 als generelle Vorschrift des Verhältnisses der Vertragsparteien zu den Komponenten der Bewegung und den Art. 11 Abs. 4 als Spezialvorschrift für die Internationale Konferenz ansieht. Die Stellung der Regelungen in den verschiedenen Abschnitten der Statuten bestätigt diese Auffassung. Wollte man bei den Staatenvertretern auf der Konferenz von einer Respektierungsverpflichtung der fundamentalen Prinzipien absehen, so würde dies auch der generellen Vorschrift in Art. 10 Abs. 1 widersprechen, der von einer vollen Respektierung der fundamentalen Prinzipien durch die Internationale Konferenz ausgeht.

Wenn nun aber auch die Delegationsmitglieder der Vertragsparteien über Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 4 die fundamentalen Prinzipien der Bewegung zu respektieren haben, so bleibt die Frage, in welcher Weise diese Verpflichtung konkret ausgestaltet ist. Im Unterschied zu Art. 1 Abs. 2, der davon spricht, daß die Komponenten der Bewegung jederzeit in Übereinstimmung mit den fundamentalen Prinzipien zu handeln haben, deutet die Verwendung des Begriffes „Respektierung“ auf eine andere Art der Handlungsverpflichtung hin. Respektierung kann im Zusammenhang mit der Gesamtregelung des Artikels zunächst bedeuten, daß die Delegationen der Vertragsparteien die fundamentalen Prinzipien als Grundlage aller Handlungen der Komponenten der Bewegung auch auf der Konferenz anerkennen. Sicherlich beinhaltet die „Respektierung“ damit auch, daß auf der Konferenz keinerlei Versuche von seiten der Vertragsparteien gestartet werden, Handlungen von Komponenten der Bewegung unter Verletzung der Fundamentalprinzipien zu initiieren, zu befürworten oder zu erzwingen.

Die Frage ist, ob die Vertragsparteien auf der Konferenz über die „passive Akzeptierung“ der Basis der Rotkreuzarbeit hinaus auch eigene - auf den fundamentalen Prinzipien basierende - aktive Verhaltenspflichten treffen. Dem Begriff der „Respektierung“ alleine ist diese Pflichtenausgestaltung nicht zu entnehmen. Auch der Hinweis in Art. 10 Abs. 1, daß die Internationale Konferenz zur Einheit der Bewegung und zur Erreichung ihres Ziels in vollem „Respekt“ der fundamentalen Prinzipien beiträgt, hilft hier nicht weiter.

Gegen eine Berücksichtigungspflicht der fundamentalen Prinzipien bei eigenen Entscheidungen im Rahmen der Konferenzarbeit durch die Vertreter der Staaten scheint zu sprechen, daß nach Art. 11 Abs. 4 insbesondere der Vorsitzende der Konferenz darauf zu achten hat, daß Streitigkeiten politischen, rassistischen, religiösen oder ideologischen Charakters auf der Konferenz vermieden werden. Man mag diesem Hinweis entnehmen, daß neben der Respektierung der fundamentalen Prinzipien die Mitarbeit der Vertreter der Vertragsparteien auf der Konferenz nur durch die genannte Formulierung beschränkt ist. Andererseits ist dieser Teil des Artikels bereits vom Wortlaut her an den Vorsitzenden der Konferenz und weniger an die Delegationsmitglieder gerichtet. Für die Vertreter der Komponenten der Bewegung ergibt sich die Ausrichtung ihrer Beiträge bereits aus den fundamentalen Prinzipien selbst. Wenn also auch die staatlichen Vertre-

ter an die fundamentalen Prinzipien gebunden sein sollen, so kann sich dies nicht alleine aus dem Begriff der Respektierung ergeben.

Eine über die bloße „passive Akzeptierung“ der Rotkreuzarbeit hinausgehende Handlungsverpflichtung der Vertragsparteien auf der Konferenz läßt sich allerdings aus dem systematischen Zusammenhang und dem Ziel und Zweck der in Art. 10 Abs. 3 aufgeführten besonderen Funktionen der Konferenz entnehmen. Wenn es z. B. nach Art. 10 Abs. 3 lit. b Aufgabe der Konferenz ist, endgültige Entscheidungen über Meinungsverschiedenheiten bei der Auslegung und Anwendung der Statuten und Regeln der Bewegung zu treffen, so kann dies überhaupt nur unter Beachtung der fundamentalen Prinzipien geschehen. Da die Statuten den Titel „Statuten der Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond“ tragen und die fundamentalen Prinzipien bereits in der Präambel als Richtlinie für jedes Handeln der Bewegung festgelegt werden, ist eine Entscheidung der Internationalen Konferenz über eine Auslegungsfrage unter Mißachtung der fundamentalen Prinzipien von vorneherein ausgeschlossen. Andernfalls würde das Handeln von Komponenten der Bewegung, abgesichert durch eine Interpretationsentscheidung der Konferenz, auch gegen die fundamentalen Prinzipien möglich werden. Das ist aber durch Art. 1 Abs. 2 ausgeschlossen. Die fundamentalen Prinzipien und die absolute Bindung der Komponenten der Bewegung an die fundamentalen Prinzipien wirken somit als Auslegungsmaßstab für den Art. 10 Abs. 3 lit. b und die anderen in Art. 10 aufgeführten Funktionen der Konferenz.

Unterstützung findet diese Überlegung durch Art. 11 Abs. 6, der eine Änderung oder Gefährdung der Statuten des IKRK und der Liga durch Entscheidungen der Konferenz ausschließt. In den jeweiligen Statuten werden die Komponenten als Bestandteile der Bewegung angesehen.⁶ Der Bewegung wird durch diese Klauseln in Verbindung mit den Statuten der beiden Komponenten mittelbar eine Art Bestandsschutz gewährt, der auch die Entscheidungen der Konferenz bindet.

Die Entscheidungsfreiheit der Staatenvertreter auf der Internationalen Konferenz ist damit insoweit eingeschränkt, als sie bei der Ausübung der Funktionen nach Art. 10 die Wirkung der fundamentalen Prinzipien zu berücksichtigen haben. Die „Respektierungsverpflichtung“ geht damit über eine bloße passive Akzeptanz des Verhaltens der Komponenten der Bewegung hinaus und beeinflusst auch das Verhalten der Vertragsparteien unmittelbar.

Eine andere Auslegung würde auch dem Ziel und Zweck der Statuten nicht gerecht. Eine Befugnis der Vertragsparteien, ohne Berücksichtigung der Fundamentalprinzipien eine Interpretationsentscheidung im Wege der nach den Statuten möglichen Mehrheitsentscheidung zu erzwingen, könnte zu Erosionserscheinungen in der Bewegung führen. Eine solche Wirkung wollen die Statuten aber gerade ausschließen, wie die Aufnahme der fundamentalen Prinzipien in die Präambel der Statuten, die in mehreren Artikeln festgehaltene Bindung der Komponenten der Bewegung an die Statuten und die Kooperationsverpflichtungen zwischen

allen Komponenten der Bewegung zeigen. Die Erhaltung der Bewegung ist ein in diesen Regelungen zum Ausdruck kommendes, herausragendes Ziel der Statuten, das es in jedem Fall zu berücksichtigenden gilt.⁷

Augenscheinlich war der Arbeitsgruppe, die die Statuten für die Konferenz 1986 in Genf ausgearbeitet hat, durchaus bewußt, daß die Befugnis der Konferenz, alleine Entscheidungen treffen zu können, auch Gefahren für die Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond mit sich bringt. Die Formulierung in Art. 10 Abs. 3 lit. a, daß es die Kompetenz der Internationalen Konferenz sei, „to amend the present statutes and the rules of procedure of the International Red Cross and the Red Crescent Movement“, läßt dies vermuten. Die alte Fassung der Statuten ging noch von der Kompetenz zur „Revision“ der Statuten aus⁸ und war damit weitgehender.

Gegen die vorgelegte Interpretation der Statuten mag eingewendet werden, daß eine Beschränkung der staatlichen Entscheidungsfreiheit auf der Internationalen Konferenz der Rolle der Vertragsparteien nicht gerecht wird, da die staatliche Souveränität kaum durch die Statuten einer nicht-internationalen Organisation beschränkt werden kann. Dieses Argument kann aber keine Wirkung haben, wenn man die Liste der in Art. 10 Abs. 3 aufgeführten Funktionen der Konferenz, die m. E. vor dem Hintergrund der fundamentalen Prinzipien gesehen werden müssen, als nicht abschließend ansieht. Wie oben dargelegt sichert der bereits zitierte Art. 8 Abs. 3 den gesamten Bereich des humanitären Völkerrechts als zentralen Gegenstand der Tätigkeit der Konferenz. Für diesen primär auf staatlicher Vereinbarung (Vertrag) oder staatlicher Gewohnheit mit entsprechender Rechtsüberzeugung (Gewohnheitsrecht) beruhenden Bereich können die fundamentalen Prinzipien der Bewegung die staatliche Handlungsfreiheit aber aus der Natur der Sache heraus nicht einschränken.⁹ Auch wenn z. B. dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz durch völkerrechtliche Verträge eine besondere Rolle bei der Durchführung der Genfer Abkommen zugewiesen ist, spielen die staatlichen Akteure bei der Entstehung und Anwendung des Völkerrechts die entscheidende Rolle. In diesem Rechtssetzungsprozeß sind die Staaten wiederum nur durch völkerrechtliche Vorgaben wie etwa durch zwingendes Recht (ius-cogens-Normen) beschränkt.¹⁰

Die Statuten der Bewegung sind, was die Rolle der Internationalen Konferenz angeht, somit von einer ungewöhnlichen Struktur, der Vermischung von Funktionen und Handlungsrichtlinien und unterschiedlichen Verpflichtungen für die Teilnehmer der Konferenz gekennzeichnet. Bis heute ist es nicht gelungen, die Vielfältigkeit der sich aus den Statuten in Abschnitt 3 ergebenden Fragen darzustellen und allgemein akzeptierte Handlungsanweisungen für die Praxis zu erarbeiten. Dies ist um so bedauerlicher, als die Erfahrungen der Internationalen Rotkreuz-Konferenzen seit dem Zweiten Weltkrieg deutlich gemacht haben, welches Konfliktpotential diesen statutorischen Fragen innewohnt. Der ehemalige Präsident des IKRK, *Eric Martin*, hat dieses nach der XXII. Konferenz von Teheran 1974 so beschrieben: „Everything should be done to maintain fully all Red Cross principles and the *raison d'être* of the International Conference of the Red

Cross, now that it has become an international meeting like any other“.¹¹ Die XXV. Rotkreuz-Konferenz von 1986 in Genf mit dem Ausschluß der Südafrikanischen Regierungsdelegation hat darüber hinaus ein praktisches Beispiel für einen Verstoß gegen die hier vertretene Auffassung der Beschränkung der staatlichen Aktionsfreiheit auf der Internationalen Konferenz gegeben.

II. Politische und völkerrechtliche Funktionsbedingungen der Konferenz

1. Akteure und Themen

In weitaus größerem Maße als die auf jeder Konferenz auftauchenden möglichen statutorischen Fragen sind Entscheidungen, Empfehlungen oder Deklarationen der Konferenz zum Thema humanitäres Völkerrecht von den politischen und völkerrechtlichen Funktionsbedingungen der Konferenz geprägt. Da es das Ziel der Internationalen Konferenz ist, Resolutionen auf Konsensbasis zu verabschieden,¹² sind die Vorarbeiten zur Konferenz und die Verhandlungen auf der Konferenz selbst entscheidend von der Notwendigkeit geprägt, allgemein akzeptierbare Positionen zu finden und festzulegen.¹³ Der selbst auferlegte Zwang zum „Konsens“ hat damit Auswirkungen sowohl auf die Auswahl der Themen als auch auf die Formulierung der Resolutionsvorschläge. Es ist kaum vorstellbar, daß Themen ausgewählt werden, die weder in der Bewegung selbst noch mit den staatlichen Akteuren abgestimmt worden sind. Dieser notwendige Abstimmungsprozeß hat den großen Vorteil, daß mit ihm diejenigen Probleme identifiziert werden können, die sowohl innerhalb der Bewegung als auch innerhalb der Staatengemeinschaft als wichtige Fragen angesehen werden. Eine Resolution einer Internationalen Rotkreuz-Konferenz ist insoweit immer ein verlässlicher Hinweis auf die tatsächliche Akzeptanz ihres Regelungsgegenstandes sowohl in der Staatengemeinschaft als auch in der Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond.

Ein weiterer wichtiger positiver Aspekt liegt in der Anpassung der Resolutionsvorschläge an die Haltung der Konferenzbeteiligten. Dabei ist häufig die primär humanitär orientierte und an Rotkreuz-Prämissen ausgerichtete Haltung der Komponenten der Bewegung der humanitär basierten, aber politisch und militärisch geprägten Haltung der Staaten anzugleichen. Die Staaten mögen durch den in der Vorbereitungsphase oder auf der Konferenz entstehenden Druck der Bewegung zu Konzessionen bei der Abfassung und Verabschiedung von Resolutionen bereit sein, die ohne die Zusammensetzung der Konferenz in der geschilderten Art nicht zustande kommen würden. Die Akteure selbst, die Konferenzvorbereitung und -durchführung spiegeln damit wesentlich die dem humanitären Völkerrecht zugrunde liegende Konstellation wider.¹⁴

Der Zwang zur Anpassung und Angleichung wird aber abhängig von der jeweiligen Position der Akteure auch als negativer Aspekt der Konferenz angesehen. Die Komponenten der Bewegung mögen so bedauern, daß durch die Beteiligung

der staatlichen Akteure an der Internationalen Konferenz ihre Vorstellungen von der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts in den Entscheidungen der Konferenz nicht deutlich werden. Die Staaten mögen aufgrund der beschriebenen Konferenzsituation von vorneherein eine taktisch motivierte Position beziehen, die wirklich neue Entwicklungen verhindert. Der *Tansley-Bericht* von 1975 beschreibt diese Situation mit den Worten: „in practice it seems to do little more than add the stamp of government approval to broad resolutions advanced by Red Cross Organs“.¹⁵

Unzweifelhaft kann die Internationale Konferenz als Kristallisationspunkt für aktuelle Diskussionen über das humanitäre Völkerrecht immer dann dienen, wenn eine Thematik breite Zustimmung sowohl auf Rotkreuz- und Rothalbmonebene als auch staatlicher Ebene gefunden hat. Darüber hinaus wird die Konferenz immer dann unverzichtbar, wenn es um die Bestätigung des humanitären Völkerrechts geht und mit dem Aufruf zur Einhaltung bestimmter Normen gleichzeitig deren Wirksamkeit als verbindliche Völkerrechtsnorm gesteigert werden kann.

Auch für statutorische Fragen spielt die Vorbereitung der Konferenz und der von den Statuten primär ins Auge gefaßte Zwang zum Konsens eine wichtige Rolle. Die oben dargestellten¹⁶ statutorischen Probleme sind häufig im Vorfeld der Konferenz lösbar, wenn sich die Akteure einer konsensfähigen Lösung verpflichtet fühlen. Fehlt es allerdings bereits an der Bereitschaft, entsprechend Art. 11 Abs. 7 einen Konsens zur Grundlage einer Konferenzentscheidung zu machen,¹⁷ sind die statutorischen Beschränkungen der staatlichen Entscheidungsfreiheit von besonderer Wirkung.

2. Völkerrechtliche Bedeutung der Resolutionen

In der Völkerrechtswissenschaft und der Staatenpraxis ist die Rechtsquelleneigenschaft von Resolutionen internationaler Organisationen und deren Verpflichtungswirkung umstritten und ein Dauerthema der letzten Jahrzehnte. Folgt man der überwiegenden Meinung im völkerrechtlichen Schrifttum, die den Resolutionen internationaler Organisationen keine Rechtsquelleneigenschaft zubilligt,¹⁸ so muß sich diese Frage mit verstärkter Intensität auch für die Resolutionen der Internationalen Rotkreuz-Konferenzen stellen. Diese sind wie oben dargestellt noch nicht einmal reine Staatenkonferenzen, sondern sie vereinigen Bestandteile einer privaten, wenn auch weltweiten, Bewegung mit Staatenvertretern. Bereits unter diesem Gesichtspunkt kann den Resolutionen der Internationalen Rotkreuz-Konferenzen für die beteiligten Staaten keine größere Bindungswirkung zugemessen werden, als Resolutionen internationaler Organisationen sie für ihre Mitglieder haben. Konkret bedeutet dies, daß keine völkerrechtlichen Verpflichtungen unmittelbar für die an der Internationalen Rotkreuz-Konferenz beteiligten Staaten aus einer Resolution der Konferenz erwachsen können.

Daraus kann aber nicht geschlossen werden, daß die Resolutionen ohne jede Bedeutung sind und das Verhalten der einzelnen Staaten auf der Konferenz, Begründungen für oder

gegen eine Resolution, Erklärungen während der Konferenz oder nach Abschluß der Konferenz unbeachtlich bleiben müssen. Insbesondere das Abstimmungsverhalten der Staaten oder Begründungen für die Zustimmung zu einem Konsens über eine Resolution können durchaus als Staatenpraxis oder die Feststellung einer bestimmten Rechtsüberzeugung der beteiligten Staaten im Rahmen der allgemeinen Grundsätze über die Entstehung des Völkergewohnheitsrechts angesehen werden. Staatlichem Verhalten auf den Internationalen Rotkreuz-Konferenzen kann damit also durchaus völkerrechtliche Wirkung beigemessen werden. Allerdings setzt der Nachweis von Verpflichtungen aus Völkergewohnheitsrecht ein weitaus komplexeres und komplizierteres Verfahren voraus als die Darstellung einer Rechtslage an Hand von vertraglichen Verpflichtungen. Insoweit ist der Hinweis auf die völkerrechtliche Wirkung der Resolutionen oder des Konferenzverhaltens der Vertragsparteien immer unter dem Vorbehalt einer besonders sorgfältigen Prüfung der mit ihnen verknüpften Bedeutung zu sehen.¹⁹

3. Wirkung der Resolutionen für die Komponenten der Bewegung

Zur Klärung der Wirkung der Resolutionen für die Komponenten der Bewegung ist zunächst entscheidend, welchen Inhalt die Resolutionen der Konferenz haben. Wie Art. 10 Abs. 5 festlegt, werden sowohl die Entscheidungen als auch die Empfehlungen und Erklärungen der Konferenz in Form von Resolutionen angenommen. Verpflichtungscharakter für die Komponenten der Bewegung können insoweit überhaupt nur solche Bestandteile von Resolutionen oder solche Resolutionen haben, die das Handeln der Komponenten der Bewegung betreffen. So sind Resolutionen, die auf staatliches Wirken z. B. bei der Umsetzung des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten abzielen, kein für die Komponenten der Bewegung verbindliches Instrument, da es ihnen bereits an der Umsetzungsfähigkeit mangelt.

Im Schrifttum wird vertreten, daß die umsetzungsfähigen Resolutionen der Internationalen Konferenz für die Komponenten der Bewegung Verpflichtungswirkung haben.²⁰ Dies ergebe sich, wie *Hans Haug* 1976 schrieb, „namentlich aus dem Zweck des Gesamtverbandes, die Einheit der Bestrebungen der verschiedenen Rotkreuzinstitutionen zu sichern“.²¹ Auch die aktuellen Statuten deuten darauf hin, daß auf der Ebene der Beziehungen zwischen den Komponenten der Bewegung die Resolutionen der Internationalen Konferenz das Beziehungsgeflecht gestalten und stärken. Eine Unverbindlichkeit der Resolutionen der Internationalen Rotkreuz-Konferenzen würde diesem Ziel nicht gerecht und weite Teile der Statuten schlichtweg bedeutungslos werden lassen.

Von grundsätzlichem, aber auch von aktuellem Interesse ist die Frage, welche Sanktionsmechanismen die Bewegung bei Verstößen einzelner Komponenten, insbesondere nationaler Gesellschaften, gegen die sich aus den Resolutionen und den fundamentalen Prinzipien ergebenden Verpflichtungen hat. Wie die Resolution VI der XXII. Internationalen Konferenz in Teheran 1973 festgestellt hat, sollen nationale

Gesellschaften „always comply with the basic principles of the Red Cross Movement in order to retain valid membership of the International Red Cross“.

Die gegenwärtigen Statuten haben die Resolution VI der Teheraner Konferenz nicht ausdrücklich umgesetzt. Die in Art. 4 der Statuten enthaltenen Bedingungen für die Anerkennung von nationalen Gesellschaften beziehen sich, wie der Zusammenhang mit Art. 5 Abs. 2 lit. b zeigt, nur auf die Anerkennung neuer oder wiedergegründeter nationaler Gesellschaften. Eine Durchsicht einzelner Bedingungen für die Anerkennung zeigt aber, daß einige der Voraussetzungen „Dauervoraussetzungen“ sind, die implizit einer stetigen Prüfung durch das IKRK unterliegen müssen. Wenn zum Beispiel in Art. 4 Nr. 9 von der Kooperation mit den Komponenten der Bewegung die Rede ist, dann kann eine solche Kooperation überhaupt erst dann anlaufen, wenn die nationale Gesellschaft als Komponente der Bewegung durch das IKRK anerkannt worden ist. Dieselbe Überlegung gilt für die Respektierung der fundamentalen Prinzipien der Bewegung,²² der Nutzung des Namens und des Emblems des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds in Übereinstimmung mit den Genfer Abkommen²³ und der Rekrutierung der freiwilligen Mitglieder und der hauptamtlichen Mitarbeiter ohne Berücksichtigung von Rasse, Geschlecht, etc.²⁴ Die genannten Verpflichtungen können aus der Natur der Sache heraus bereits nicht nur Vorbedingungen für die Anerkennung der nationalen Gesellschaft durch das IKRK sein, sondern sie müssen auch unter der Berücksichtigung der Resolution VI der Teheraner Konferenz als Dauerverpflichtungen der nationalen Gesellschaften angesehen werden.

Auch wenn man die Resolution VI der Teheraner Konferenz als gültige Basis für eine Durchsetzung der sich aus den Resolutionen der Internationalen Konferenzen ergebenden Verpflichtungen ansieht, so fehlt es bisher in den Statuten an einem dafür anzuwendenden Verfahren.²⁵ Wie und in welcher Weise die Nichtbeachtung der fundamentalen Prinzipien oder der sie ausführenden Resolutionen festgestellt wird, wer die Bestimmung eines Verstoßes vornimmt und wie gegebenenfalls der Ausschluß einer nationalen Gesellschaft oder die Durchsetzung anderer Sanktionen bewirkt werden soll, sind bisher nach den Statuten nicht klar zu beantwortende Fragen. Es ist absehbar, daß auch die Budapester Konferenz zu keiner Lösung dieses Problems führen wird. Angesichts der zunehmenden ethnischen Konflikte in der Welt und den damit verbundenen Fragen für die Aktivitäten der nationalen Rotkreuzgesellschaften in den betroffenen Staaten wird sich die Bewegung zukünftig einer Diskussion dieses Fragenkomplexes allerdings nicht verschließen können.

III. Die Hauptziele der Resolutionen der „Internationalen Konferenzen“

Eine Bewertung der Erfolgsaussichten der Budapester Konferenz muß neben den statutorischen Grundlagen und den politischen und völkerrechtlichen Funktionsbedingungen notwendigerweise auch auf die Ergebnisse der Internationalen Konferenzen seit dem Zweiten Weltkrieg eingehen. Von Interesse für die Bewertung der vorliegenden Resolutionen

der Budapester Konferenz ist dabei weniger der spezielle Inhalt der einzelnen Resolutionen seit der Konferenz in Stockholm 1948 als eine mögliche Kategorisierung der Resolutionen. Eine solche Kategorisierung, die Auskunft über die Ziele der Resolutionen oder einzelner Bestandteile davon gibt, erleichtert die Beurteilung der der Budapester Konferenz vorliegenden Resolutionenentwürfe. Sie erlaubt zudem eine Prognose über die Erfolgsaussichten der Konferenz.

Vergleicht man die Resolutionen der Internationalen Konferenzen, so lassen sich aus der Vielzahl der behandelten Themen fünf vorrangige Ziele identifizieren, wobei ein Ziel eine Resolution alleine prägen kann, manchmal aber auch verschiedene Ziele in einer Resolution zusammengefaßt werden. Diese Ziele können wie folgt begrifflich erfaßt werden: das Durchsetzungsziel, das Entwicklungsziel, das Vorbereitungsziel, das Konsolidierungsziel und das Aktivierungsziel.

1. Das Durchsetzungsziel

Berücksichtigt man die oben dargestellten Rahmenbedingungen der Statuten und die politischen und völkerrechtlichen Funktionsbedingungen der Internationalen Konferenz, so wird deutlich, daß eines der wesentlichen Ziele von Resolutionen der Internationalen Konferenzen stets die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts gewesen ist. Zu unterscheiden sind dabei die vier Unterziele der Bestätigung des geltenden Rechts, die Forderung nach seiner Anwendung, seine Verbreitung und Implementierung. Als eine der bedeutendsten Resolutionen zur Bestätigung des geltenden Rechts ist die Resolution XXVIII der XX. Internationalen Konferenz in Wien von 1965 anzusehen. Die Resolution XXVIII bestätigt unter anderem die Geltung des Unterscheidungsprinzips und des Verbots des Angriffs gegen die Zivilbevölkerung als solche, indem sie feststellt:

„(...) - es ist untersagt, Angriffe gegen die Zivilbevölkerung als solche zu richten;

(...) - ein Unterschied muß jederzeit zwischen den Personen gemacht werden, die an den Feindseligkeiten teilnehmen, und der Zivilbevölkerung, und zwar dergestalt, daß letztere soweit wie möglich verschont bleibt.“²⁶

Die Forderungen nach der Anwendung des geltenden Rechts sind z. T. auf einzelne Verträge bezogen, wie in der Resolution XIV von der XXI. Konferenz in Istanbul 1969 zur Anwendung des 1925 Genfer Protokolls deutlich wird, in der es u. a. heißt: „renews its appeal to the Governments of States which have not yet done so to accede to the 1925 Geneva Protocol and to comply strictly with its provisions“. Vereinzelt wird aber auch wie in der Resolution I von der XXV. Konferenz in Genf 1986 generell auf die Einhaltung des humanitären Völkerrechts Bezug genommen.²⁷

Es sind aber auch Resolutionen zu verzeichnen, die speziell auf einzelne Regelungen umfangreicherer Verträge Bezug nehmen. Wenn auf der Wiener Konferenz von 1965 in der Resolution XXIV über die Behandlung der Kriegsgefangenen an die in einem bewaffneten Konflikt verwickelten Vertragsparteien des Dritten Genfer Abkommens appelliert wird, diese „einschließlich der gerichtlichen Schutzmaßnah-

men, die jedem Kriegsgefangenen zustehen (...)“ einzuhalten, so liegt hierin zunächst eine Bestätigung der Geltung der Schutzbestimmungen des Dritten Abkommens. Darüber hinaus werden aber auch die speziell aufgeführten Schutzklauseln in ihrer Rechtsgeltung bestätigt.

Regelmäßig seit der XX. Konferenz 1965 in Wien ist auf den Konferenzen die Verbreitung des humanitären Völkerrechts als Vorbedingung seiner Anwendung dadurch gewürdigt worden, daß der „Verbreitung“ einzelne Resolutionen oder Resolutionsabschnitte gewidmet sind.²⁸ Die bisher umfassendste Resolution zu diesem Themenkomplex ist die Resolution IV der XXV. Konferenz in Genf von 1986 mit dem Titel „Dissemination of international humanitarian law and the principles and ideals of the Movement in the service of peace“, die insbesondere die Zielgruppen für die Verbreitungsarbeit nennt.

Fortgesetzt wurden auf der Genfer Konferenz von 1986 auch die Bemühungen um die Implementierung des humanitären Völkerrechts, die beginnend mit der XX. Konferenz aus dem Jahre 1965 zunehmend Bedeutung gewonnen hatten.²⁹ Auf der Basis der vom IKRK gesammelten Informationen über die Umsetzung des humanitären Völkerrechts in den Vertragsstaaten appelliert die XXV. Konferenz an die Vertragsparteien der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle, die sich aus den Abkommen und Zusatzprotokollen ergebenden notwendigen Umsetzungsmaßnahmen im nationalen Recht durchzuführen und die anderen Vertragsparteien über die ergriffenen Maßnahmen zu informieren.³⁰ Das IKRK wird darüber hinaus aufgefordert, regelmäßig der Konferenz über die Durchsetzung der Resolution zu berichten.

2. Das Entwicklungsziel

Neben dem oben genannten Bestätigungs- und Anwendungsziel stellt das in vielen Resolutionen seit dem Zweiten Weltkrieg nachweisbare Entwicklungsziel auf die Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts ab. Resolutionen oder Resolutionsbestandteile mit diesem Ziel greifen häufig Probleme des humanitären Völkerrechts auf, die sich in den Jahren vor der Konferenz als problematisch erwiesen haben. Die in den Resolutionen enthaltenen Vorschläge sind in Abhängigkeit von der Materie unterschiedlich ausgestaltet. Sie reichen von der bloßen Identifikation neuer Probleme über Einladungen an die Staaten und Experten zur gemeinsamen Diskussion drängender Fragen bis hin zur Vorlage umfassender Rotkreuz-Vorschläge an die Staatengemeinschaft und konkreter einzelner Lösungsansätze, die mit der Zuweisung von bestimmten Aufgaben an das IKRK oder andere Institutionen verbunden sein können.

Zur letzteren Gruppe zählt die Resolution XIII der XIX. Internationalen Konferenz von Neu-Delhi aus dem Jahre 1957, die in der Geschichte der Konferenzen eine besondere Rolle spielt, weil mit ihr das IKRK gebeten wird, die vor der Konferenz im Roten Kreuz zum Schutz der Zivilbevölkerung entwickelten umfangreichen und weitreichenden „Draft Rules for the Limitation of the Dangers incurred by the

Civilian Population in Time of War“ den Regierungen zur Betachtung weiterzugeben. Obwohl die „Draft Rules“ nie in Vertragsform umgegossen werden konnten, haben sie die Entwicklung des Schutzes der Zivilbevölkerung vor allem gegen unterschiedslos wirkende Angriffe entscheidend geprägt.

Die Resolution XVIII der XXI. Internationalen Konferenz von Istanbul im Jahre 1969 ist ein Beispiel für die Vorlage konkreter Lösungsansätze. Mit ihr wird darauf hingewiesen, daß Kombattanten und Mitglieder von Widerstandsbewegungen, die an nicht-internationalen bewaffneten Konflikten beteiligt sind und die die Vorschrift des Art. 4 des III. Genfer Abkommens vom 12. August 1949 anwenden, bei Gefangennahme gegen jeden Akt der Inhumanität und Brutalität zu schützen sind, sowie daß ihre Behandlung derjenigen für Kriegsgefangene nach dem III. Genfer Abkommen entsprechen solle. Zudem wird das IKRK aufgefordert, eine Studie zum völkerrechtlichen Status dieser Personen anzufertigen und alle Maßnahmen zu ergreifen, die es für notwendig erachtet. Wer die Fassung des Art. 1 Abs. 4 und der Art. 43 und 44 des Zusatzprotokolls I von 1977 liest, wird die richtungweisende Bedeutung dieser Resolution für die Ausarbeitung des Zusatzprotokolls I erkennen.

3. Das Vorbereitungsziel

Im Gesamtrahmen aller Resolutionen der Internationalen Konferenzen seit dem Zweiten Weltkrieg spielt das Vorbereitungsziel zwar eine entscheidende Rolle, es ist jedoch angesichts des schwierigen Verfahrens bei der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts nur in vergleichbar wenigen Resolutionen erkennbar. Im Vordergrund bei denjenigen Resolutionen, die diesem Ziel dienen, steht die Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts durch staatliche Verhandlungen, in die primär das IKRK eingebunden ist. Gegenstand der Resolutionen ist manchmal die Unterstützung eines bereits vorliegenden Entwurfes für eine Staatenkonferenz, wie sie in Resolution XIII der XXII. Internationalen Konferenz von Teheran aus dem Jahre 1973 für die „Draft Additional Protocols to the Geneva Conventions of 1949“ zum Ausdruck kommt. Daneben sind auch solche Resolutionen zu verzeichnen, die über die Unterstützung eines konkreten Verhandlungsvorschlags hinaus einzelne Themenbereiche und deren Weiterentwicklung anregen, unterstützen und fördern.³¹ Die Teheraner Konferenz von 1973 hat so insbesondere in Resolution XIV die diplomatische Konferenz aufgefordert, sich mit den Fragen des Verbots und der Limitierung des Einsatzes konventioneller Waffen, die unnötige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken, zu beschäftigen. Erst mit der UN-Waffenkonvention von 1980 ist die Umsetzung der hinter der Resolution stehenden Idee gelungen.

4. Das Konsolidierungsziel

Zu den in Resolutionen der Konferenz am häufigsten enthaltenen Zielen zählt die Konsolidierung und Absicherung des erreichten Rechtszustandes. Neben der häufigen Wiederholung der Grundsätze und Prinzipien des humanitären Völkerrechts dient dazu insbesondere die Forderung nach der

Ratifikation der Genfer Abkommen von 1949 und ihrer Zusatzprotokolle von 1977. Spezielle Resolutionen zu diesem Thema gehörten zum Standardrepertoire der Internationalen Konferenzen seit der Torontoer Konferenz aus dem Jahre 1952, auf der es vorzüglich noch um das Inkrafttreten der Genfer Abkommen ging. Damals wurde deshalb nach der Unterzeichnung der Vier Genfer Abkommen von 1949 formuliert: „*considering it of vital importance that the four Geneva Conventions of August 12th, 1949, be fully operative as soon as possible, and having been informed of the regrettable fact that until now only nineteen States have ratified these four Conventions or adhered to them, addresses an urgent appeal to the remaining signatory States requesting them to hasten ratification of the Geneva Conventions of August 12th, 1949, in order that the latter may be universally recognized and effective.*“³² Eine solche Forderung findet sich hinsichtlich des Inkrafttretens der Zusatzprotokolle in den Resolutionen der Konferenzen nach der Unterzeichnung der Zusatzprotokolle im Jahre 1977 nicht mehr,³³ da diese bereits vor der XXIV. Konferenz in Manila mit der Hinterlegung der zweiten Ratifikationsurkunde in Kraft getreten waren. Mit der Zunahme der Ratifikationen der Vier Genfer Abkommen hat sich der Schwerpunkt derjenigen Resolutionen, die diese Abkommen nennen, auf die Frage ihrer Anwendbarkeit konzentriert. Auf der XXV. Konferenz 1986 in Genf ist deshalb der Wunsch nach universaler Geltung der Vier Abkommen und der Zusatzprotokolle in der Weise zusammengefaßt worden, daß die Bestätigung des hohen Ratifikationsstands der Genfer Abkommen mit der Bitte an die Vertragsparteien verknüpft wurde, auch Vertragsparteien der Zusatzprotokolle zu werden.³⁴

5. Das Aktivierungsziel

Neben den geschilderten Resolutionen zum humanitären Völkerrecht, die sich primär an die Staaten richten, wird in zahlreichen Resolutionen das Rote Kreuz selbst zum Adressaten von Entscheidungen, Empfehlungen oder Deklarationen. Dabei können einzelne Komponenten ebenso angesprochen werden wie die Bewegung als Ganze. Der Themenkreis dieser Resolutionen ist weitgespannt und deckt das gesamte Spektrum der Rotkreuzarbeit ab.³⁵ Konkret reicht er von der Arbeit im Gesundheitsdienst über die Friedensarbeit bis hin zur Katastrophenhilfe. Der Themenkatalog der letzten Konferenz von 1986 beweist die Vielfältigkeit der Aufgaben, die die Konferenz inzwischen für die Komponenten der Bewegung sieht. So fanden Aktivitäten der Nationalen Gesellschaften nicht nur bei der Hilfe für Folteropfer, bei der Familienzusammenführung, der Flüchtlingshilfe und der Katastrophenhilfe ihren Niederschlag in Resolutionen.³⁶ Insbesondere auch beim Kampf gegen den Drogen- und Tabakmißbrauch wird von den Nationalen Gesellschaften inzwischen ein Beitrag verlangt.³⁷

IV. Die Rahmenbedingungen der Budapester Konferenz

Die Rahmenbedingungen der Budapester Konferenz sind von besonderem Interesse vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Funktionsbedingungen politischer und völker-

rechtlicher Art sowie der Hauptziele der vorgelegten Resolutionsentwürfe. Die entscheidenden Veränderungen der Rahmenbedingungen im Vergleich zur letzten Rotkreuz-Konferenz liegen in drei Entwicklungen begründet. Einmal sind die allgemeinen politischen Veränderungen insbesondere in Europa ein wichtiger Faktor bei der Bestimmung der Konferenzpositionen der Teilnehmer. Daneben erscheint die Debatte über die Neuordnung der internationalen Beziehungen mit dem Ziel einer verstärkten Rolle der Vereinten Nationen auf den ersten Blick geeignet, die Konferenzdebatten erheblich zu steuern. Schließlich wird die Konferenz nicht unbeeinflusst bleiben können von den während und nach dem Golfkrieg aufgetretenen Fragen im humanitären Bereich. In welcher Weise diese Rahmenbedingungen die Budapester Konferenz konkret beeinflussen werden, ist eine der interessantesten Fragen am Vorabend der Konferenz.

1. Die politischen Veränderungen in Europa

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat es im Vorfeld der internationalen Konferenz keine solchen politischen Veränderungen gegeben wie vor der Budapester Konferenz. Die Auflösung der militärischen Blöcke in Europa, die Demokratisierung in den ehemaligen sozialistischen Staaten und die Neuordnung der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Gesamteuropa verändern die Ausgangssituation der Konferenz radikal. In Budapest wird anders als bei allen großen internationalen Konferenzen seit dem Zweiten Weltkrieg kein Systemgegensatz zwischen Ost und West Sachfragen überlagern können. Diese neue politische Konstellation verspricht somit eine sachgerechte Debatte über die bereits vorliegenden Resolutionsentwürfe zum humanitären Völkerrecht.³⁸

Ob die neue politische Konstellation darüber hinaus geeignet ist, entscheidende Entwicklungen des humanitären Völkerrechts in Gang zu setzen, muß bezweifelt werden. Erfahrungsgemäß werden auf einer Konferenz von einwöchiger Dauer keine Entscheidungen wirklich bahnbrechender Art ohne entsprechende Vorbereitungen verabschiedet. So sind die wesentlichen Weichenstellungen für Entscheidungen dieser Qualität bei multilateralen Konferenzen in der Regel schon lange vor der Konferenz zu leisten. Vorarbeiten, die man heute als bahnbrechend bezeichnen würde und die z. B. ein absolutes Verbot aller Massenvernichtungswaffen oder einzelner Waffensysteme zum Gegenstand hätten, haben vor der Budapester Konferenz soweit ersichtlich aber nicht stattgefunden.

Fraglich ist in diesem Zusammenhang auch, wie sich die sog. Dritte-Welt-Delegationen auf der Konferenz verhalten werden. In der Vergangenheit hat der Ost-West-Gegensatz mit seinem bestimmenden Charakter auf der Konferenz auch das Nord-Süd-Verhältnis gestaltet. Dabei waren drei unterschiedliche Wirkungen zu verzeichnen. Nord-Süd-Gegensätze sind einerseits überlagert oder abgeschwächt, andererseits aber auch gefördert worden. Die Budapester Konferenz kann insoweit erstmalig ein klares Bild der Positionen zu Fragen des humanitären Völkerrechts und der Bewegung

zeichnen, das möglicherweise neue, bisher unbeachtete gebliebene, Konfliktfelder abbildet.

2. Das Konzept der „Neuen Weltordnung“

Ein entscheidender Faktor für die Haltung der Delegationen ist die gegenwärtige internationale Debatte über die neue Weltordnung.³⁹ Obwohl zur Zeit weder auf politischer⁴⁰ noch auf wissenschaftlicher Ebene alle Elemente dieses Konzepts zur Gestaltung der internationalen Beziehungen herausgearbeitet worden sind, scheint zumindest über zwei der tragenden Pfeiler des Konzepts bei den Politikern der Industriestaaten Einigkeit zu bestehen. Einmal sollen zukünftig die Vereinten Nationen eine stärkere Rolle bei der Gestaltung der internationalen Beziehungen spielen. Zum zweiten wird der Durchsetzung der Menschenrechte eine neue Priorität gegeben.⁴¹

Der erste Pfeiler der „Neuen Weltordnung“ kann nur dann von entscheidender Bedeutung für die Konferenz sein, wenn sich eine Rolle der Vereinten Nationen auch auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts abzeichnet. Es ist nicht auszuschließen, daß zukünftig im Rahmen der Vereinten Nationen zunehmend Vereinbarungen ausgehandelt werden, die Bezüge zum humanitären Völkerrecht aufweisen. Mit dem sog. UN-Waffenübereinkommen von 1980 gibt es bereits ein Beispiel von solchen erfolgreichen Aktivitäten unter dem UN-Dach. Vor allem gilt dies, wie der der Abrüstungskonferenz vorliegende Entwurf eines umfassenden Chemiewaffenabkommens zeigt,⁴² aber für neue Abrüstungs- und Rüstungskontrollabkommen.

Über die genannten Bereiche hinaus ist bisher keine Absicht der Staatengemeinschaft erkennbar, bei der Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts die Rolle der Bewegung zu beschneiden. Im Vorfeld der Budapester Konferenz haben die Staatenvertreter in der bisher üblichen Weise mit dem IKRK bei der Diskussion von Resolutionsentwürfen kooperiert, ohne daß eine veränderte, mehr an den Vereinten Nationen orientierte, Haltung erkennbar wurde.

Ein anderes Bild zeigt sich bei der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts, die im engen Zusammenhang mit der veränderten Menschenrechtspolitik der Industriestaaten gesehen werden muß. Mit dem Hinweis auf die Resolution 688 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen vom 5. April 1991⁴³ wird auf politischer Ebene in jüngster Zeit das Recht zur humanitären Intervention in Anspruch genommen. Unter diesem Recht versteht man die Befugnis zur Anwendung von Waffengewalt zum Schutze der Bevölkerung eines fremden Staates vor Menschenrechtsverletzungen.⁴⁴ In der Staatenpraxis und mit der überwiegenden Meinung in der Völkerrechtswissenschaft war ein solches Interventionsrecht bisher abgelehnt worden. Gegenwärtig werden die Stimmen immer drängender, die prognostizieren, daß „(...) the claims of national sovereignty will no longer automatically prevent the international community from helping desperate civilians.“⁴⁵ Für die Bewegung des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes ist diese Entwicklung von praktischer Relevanz bei der

Durchführung von Hilfsaktionen in internen bewaffneten Konflikten, da diese Konflikte in der Regel mit Menschenrechtsverletzungen einhergehen.

Der Budapester Konferenz liegen z. Zt. weder Vorschläge der staatlichen Delegationen noch von Delegationen der Komponenten der Bewegung vor, die sich ausdrücklich mit diesem Thema befassen. Die Bewegung wird aber angesichts ihrer fundamentalen Prinzipien und der zunehmenden Ethnisierung der Konflikte kaum eine Positionsbestimmung vermeiden können. Für die Mehrzahl der Nationalen Gesellschaften von außerhalb Europas wäre eine eindeutige Stellungnahme zu den Grundlagen der Hilfsaktionen der Bewegung angesichts der zunehmenden Debatte sicher sehr hilfreich. Die Budapester Konferenz böte nicht nur ein geeignetes Forum dazu. Der oben dargestellte statutorische Rahmen würde jeder Entscheidung der Konferenz die für die Regelung eines so wichtigen Problems notwendige Verbindlichkeit verleihen.

3. Golfkrieg und humanitäres Völkerrecht

Auch auf dem Feld des humanitären Völkerrechts unterscheiden sich die Rahmenbedingungen der Budapester Konferenz von denen vergangener Rotkreuz-Konferenzen. Kaum ein internationaler bewaffneter Konflikt seit dem Zweiten Weltkrieg hat so unmittelbar vor dem Beginn einer Konferenz sowohl die Stärken als auch die Schwachstellen des humanitären Völkerrechts aufgezeigt wie der Golfkrieg. Dabei sind für die Konferenz natürlich die offenbaren Defizite von Bedeutung. Diese können in traditionelle, neu relevant gewordene und völlig neuartige Fragestellungen unterschieden werden.

Als Dauerproblem hat sich im Golfkrieg wieder einmal die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts herausgestellt. Die offenkundigen Verstöße gegen das III. Genfer Abkommen durch den Irak haben aber das Augenmerk auf die Frage gerichtet, mit welchen Mitteln nicht-demokratisch organisierte Staaten, die die Verletzung fundamentaler Normen zur Kriegspolitik machen, zur Einhaltung des Völkerrechts bewegt werden können. Ob Mittel, wie etwa die Beeinflussung durch Medien in diesen Fällen, besonders gestaltet werden müssen, welche neuen Mittel vorstellbar sind und wie diese umgesetzt werden können, sind nun relevant gewordene Fragen.

Zu den neu aufgetretenen Fragestellungen zählen z. B. die völkerrechtlichen Probleme bei der Berichterstattung über Kriegsgefangene. Die weltweiten Fernsehübertragungen von den Kriegsschauplätzen - soweit sie geduldet wurden - zeigten nicht nur eine bisher in dieser Dimension unbekannt Methode der Demütigung von Kriegsgefangenen. Sie offenbarten bei Beginn des Luftkrieges Auslegungsprobleme einzelner Vorschriften des III. Genfer Abkommens zum Schutz der Würde der Kriegsgefangenen.⁴⁶ Auch die Schädigung der Umwelt im bewaffneten Konflikt ist eine durch den Golfkrieg mit neuer Relevanz versene Fragestellung. Die Zerstörung der kuwaitischen Ölquellen und das Einleiten von Öl in den Persischen Golf ist vielfach an den Vorschriften des

IV. Genfer Abkommens und des I. Zusatzprotokolls gemessen worden, ohne daß tatsächlich Einigkeit darüber erzielt werden konnte, wie zukünftig die Begriffe „ausgedehnt, lang anhaltend und schwer“ in Art. 35 und 55 des I. Zusatzprotokolls auszulegen sind. Die Nachkriegsphase des Golfkrieges mit dem Ausbruch des irakischen Bürgerkrieges hat der Weltöffentlichkeit erneut eindrücklich die Notwendigkeit des Schutzes von Unbeteiligten in solchen Konflikten vor Augen geführt. Unzweifelhaft wird das Bild der fliehenden Kurden und Schiiten die Konferenz bei der Diskussion des Völkerrechtsregimes für den nicht-internationalen Konflikt beeinflussen.

Der Golfkrieg hat aber auch eine Vielzahl völlig neuer Fragen aufgeworfen, die möglicherweise eine Diskussion auf der Konferenz erst anregen. Vier dieser Fragen stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem humanitären Völkerrecht und der Rotkreuzarbeit. So werden die völkerrechtliche, aber auch die politisch-militärische Diskussion über den Schutz der Zivilbevölkerung nicht an der Frage vorbeigehen können, in welcher Weise die Infrastruktur eines Staates oder Teile davon durch das gegenwärtige Normensystem gegen Angriffe geschützt sind. Müssen z. B. Angriffe gegen legitime militärische Ziele wie etwa Elektrizitätswerke, die Streitkräfte und zivile Einrichtungen versorgen, unterbleiben, weil die Wirkungen aller Angriffe zusammengenommen einem unterschiedlos wirkenden Angriff gleichkommen?

Die zweite Frage bezieht sich auf das defensive Verhalten im bewaffneten Konflikt und zieht eine Reihe von Unterfragen nach sich. Wie sollen in Zukunft militärische Ziele bekämpft werden, wenn der Verteidiger seine Militäranlagen in Wohngebiete verlegt? Wird ein solches Verhalten die Verpflichtung des Angreifers, Vorsichtsmaßnahmen beim Angriff zu beachten, minimieren, oder handelt es sich um eine absolute, nicht abänderbare Verpflichtung? Wie kann gegenüber dem Verteidiger die Einhaltung seiner eigenen Bevölkerung gegenüber wirkenden Verpflichtung durchgesetzt werden? Möglicherweise lassen sich aus der Beantwortung der ersten beiden Fragen neue Rückschlüsse auf die Führbarkeit von Konflikten in Industriegesellschaften ziehen, die auch zu einer veränderten Beurteilung der relevanten Vorschriften des Zusatzprotokolls I führen können.

Wenn die ersten beiden angesprochenen Fragen sich auf das Verhältnis der Konfliktparteien zueinander beziehen, so sind die Antworten auf die dritte und vierte Frage grundsätzlich geeignet, die oben angesprochene „Neue Weltordnung“ zu gestalten. Bekommt in Zukunft der Zwangsmechanismus des Kapitels VII der Charta der Vereinten Nationen möglicherweise eine neue Bedeutung, so wird zu fragen sein, welchen Restriktionen der Sicherheitsrat bei Durchführung von Zwangsmaßnahmen unterliegt. Dies gilt vor allem hinsichtlich der Nutzung von Embargos nach Art. 41 der Charta der Vereinten Nationen, von denen die Zivilbevölkerung, insbesondere Frauen und Kinder, betroffen sind. Kann es so zulässig sein, gegen einen Rechtsbrecher ein Embargo zu verhängen, das zwar mit einem Mechanismus für die Lieferung von Lebensmitteln an die betroffene Bevölkerung gekoppelt ist, die praktische Durchführbarkeit des zur Versorgung not-

wendigen Verfahrens angesichts der Konfliktumstände aber mehr als fraglich ist, oder dürfen solche Maßnahmen angesichts der im humanitären Völkerrecht enthaltenen Garantien gegen die Aushungerung der Zivilbevölkerung grundsätzlich nicht eingesetzt werden?

Die vierte Frage hängt unmittelbar mit der dritten zusammen. Wenn Teile der Staatengemeinschaft in Resolution 688 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen⁴⁷ verstärkt zumindest eine Befugnis zur humanitären Hilfe sehen,⁴⁸ so ist trotzdem nach wie vor ungeklärt, ob dieses Recht grundsätzlich existiert und bejahendenfalls, ob es nicht auch in solchen Notfällen gelten muß, die durch ein Embargo des Sicherheitsrats entstanden sind. Keine Antwort gibt es bisher auch auf die sich aus dieser Konstellation ergebende Problematik, was geschehen soll, wenn der Sicherheitsrat und humanitäre Organisationen unterschiedlicher Meinung über die Not-situation sind.⁴⁹ Diese Fragen verdeutlichen den engen Zusammenhang mit dem Problem der humanitären Intervention, das oben bereits als wichtige Rahmenbedingung der Budapester Konferenz beschrieben wurde.

V. Die Resolutionsentwürfe: Bestätigung, Fortentwicklung oder Stillstand des humanitären Völkerrechts?

Was ist angesichts der bisher vorliegenden Resolutionsentwürfe und der dargestellten Rahmenbedingungen von der Budapester Konferenz zu erwarten? Diese Frage hat nicht nur Bedeutung für die aktiv an der Konferenz teilnehmenden Delegationsmitglieder. Die Grundpositionen der Bewegung und der Staaten auf dem Feld des humanitären Völkerrechts werden für die nächsten Jahre wesentlich von den Ergebnissen der Konferenz gestaltet.⁵⁰ Insoweit werden die Konferenzergebnisse auch Weichenstellungen für zukünftige Aktivitäten beinhalten. Diese werden wesentlich von der Zielrichtung der auf der Budapester Konferenz verabschiedeten Resolutionen bestimmt. Insoweit bietet es sich an, der oben vorgeschlagenen Kategorisierung von Resolutionen der Konferenzen zu folgen und sie auf die vorliegenden Resolutionsentwürfe der Budapester Konferenz unter Beachtung der speziellen Rahmenbedingungen anzuwenden.

1. Die Bestätigung des humanitären Völkerrechts

Wie auf den letzten Konferenzen werden sich mehrere Resolutionen mit der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts beschäftigen. So greift ein Entwurf zum Tagesordnungspunkt 4.2 der Konferenz das III. Genfer Abkommen auf. Die generelle Anwendung des Abkommens und die der exemplarisch aufgeführten Einzelregelungen werden angenommen. Mit diesem Entwurf wird u. a. auf die oben unter III. 2. beschriebenen, während des Golfkrieges neu aufgetauchten Fragen im Zusammenhang mit dem III. Abkommen reagiert. Weder der Resolutionsinhalt noch die besonderen Rahmenbedingungen der Konferenz lassen Schwierigkeiten bei der Diskussion des Entwurfs erwarten.

Ein weiterer Entwurf zu demselben Tagesordnungspunkt ist der Kategorie der Durchsetzungsresolutionen zuzuordnen. Mit ihm werden im operativen Teil die „*authorities concerned*“ zur Einhaltung der Verbote der Aushungerung und der Zerstörung der für das Überleben der Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte aufgefordert.³¹ Grundsätzlich ist der Entwurf vor allem deshalb zu begrüßen, weil in den letzten Jahren erhebliche Verstöße gegen die auch gewohnheitsrechtlich geltenden Verbote zu verzeichnen gewesen sind. Die im Zusammenhang mit dem Golfkrieg beschriebenen Fragen der Verhängung und Durchsetzung von Embargos lassen allerdings befürchten, daß der Entwurf unter politischen und weniger unter völkerrechtlichen Gesichtspunkten diskutiert werden wird. Die Chance der notwendigen Bestätigung der gewohnheitsrechtlichen Geltung der genannten Verbote würde damit vertan. Allerdings greift der Entwurf auch etwas kurz, weil er keine Position zu oben angesprochenen Embargo-Problemen bezieht.

2. Die Entwicklung des humanitären Völkerrechts

Zu den erfreulichen Beurteilungen am Vorabend der Konferenz zählt die Tatsache, daß eine Reihe von Entwürfen der Kategorie der „Entwicklungsresolutionen“³² zugeordnet werden kann.

So beinhaltet der Entwurf zur „Arbeit am Seekriegsrecht“ eine Bestätigung der inzwischen unbestrittenen Geltung fundamentaler Prinzipien des humanitären Völkerrechts für den Seekrieg - wie z. B. die Anwendbarkeit des Unterscheidungsprinzips. Mit dieser Resolution werden alle Aktivitäten für die zukünftige Aufarbeitung der komplizierten Fragen des Seekriegsrechts unterstützt und in die richtige Richtung gelenkt.

Größere Entwicklungsschritte beinhalten die Entwürfe zum „Verbot derjenigen Kriegsführungsmethoden, die eine dauerhafte Erblindung verursachen“ und zum „Schutz der Opfer nicht-internationaler Konflikte gegen die Auswirkungen von Kampfhandlungen“. Sollten sich die Konferenzbeiträge zur Verabschiedung des zuerst genannten Entwurfs bereithalten, wäre nicht nur ein weiterer wichtiger Schritt zur Ausfüllung des Prinzips des Verbots der überflüssigen Verletzungen und unnötigen Leiden gelungen.³³ Erstmals seit der Unterzeichnung der UN-Waffenprotokolle im Jahre 1980 bestünde eine realistische Chance zur Ergänzung dieses Vertrages durch ein weiteres auf Laserwaffen zugeschnittenes Protokoll.

Der für den nicht-internationalen Konflikt entwickelte Resolutionsvorschlag erscheint zunächst als eine Bestätigung bereits geltender Regelungen. Er nennt das Zusatzprotokoll II ausdrücklich und fordert zu seiner Ratifikation oder zum Beitritt auf. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, daß offensichtlich mit dem Entwurf nicht nur über den engen für Zusatzprotokoll II geltenden Anwendungsbereich hinausgegangen werden soll, sondern auch eine sachliche Ausweitung der Schutzvorschriften beabsichtigt ist. Der im Entwurf genannte Katalog, der die für den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt fundamentalen Regeln aufzählt, bezieht

sich sowohl auf den Schutz der Zivilbevölkerung als auch auf den Einsatz bestimmter Waffen oder verbotener Methoden im Kampf gegen einen Gegner. Der Entwurf vereinigt damit Vorschriften, die im Zusatzprotokoll II so nicht enthalten sind. Bei aller Kritik an der völkerrechtlichen Basis einzelner Regeln wäre es wünschenswert, wenn sich die Teilnehmer der Konferenz dazu entschließen könnten, dem vorgeschlagenen Entwurf zuzustimmen. Ob angesichts der jüngsten Diskussion über die staatliche Souveränität in internen Konflikten eine ausreichende Zahl von Delegationen bereit sein wird, den Boden für eine verbesserte Durchsetzung des humanitären Völkerrechts gerade für diese Konfliktart zu bereiten, ist mehr als fraglich. Sollte dem Entwurf kein Erfolg beschieden sein, so wird mehr und mehr die Frage an Bedeutung gewinnen, ob nicht die Entwicklung des menschenrechtlichen Instrumentariums besser geeignet ist, Opfer in nicht-internationalen Konflikten zu schützen.

Zwei der Entwürfe ziehen, wenn auch mit unterschiedlichen Folgerungen, Konsequenzen aus den Auswirkungen des Golfkriegs auf die Umwelt. Der erste Vorschlag enthält einmal die Aufforderung an die Staaten, die „Völkerrechtregeln zum Schutz der Umwelt im bewaffneten Konflikt“ einzuhalten. Insoweit verfolgt auch er das Ziel, die Anwendung des geltenden Rechts zu fördern. Die Einordnung in die Kategorie der „Entwicklungsresolutionen“ geht auf den Teil der Resolution zurück, in der das IKRK ermutigt wird „(...) to examine the contents, limitations and possible shortcomings of the international rules for the protection of the environment in time of armed conflict and to make proposals in that respect“. Da die Bewegung sich in den vergangenen Jahrzehnten bei der Aufarbeitung des Problems des Schutzes der Umwelt im bewaffneten Konflikt zurückgehalten hat, dokumentiert diese Passage einen echten Entwicklungssprung in der Behandlung dieses Themas.

Weitaus konkreter ist der zweite Entwurf ausgestaltet, der sich mit den Regelungen des Zusatzprotokolls I zum Schutz derjenigen Objekte beschäftigt, die gefährliche Kräfte enthalten. Mit konkreten Vorschlägen wird versucht, die durch den Golfkrieg offensichtlich gewordenen Defizite des Zusatzprotokolls I in diesem Bereich, insbesondere hinsichtlich des Schutzes der Kernkraftwerke, einer zukünftigen Lösung zuzuführen. Beide Resolutionsentwürfe verdienen Zustimmung. Intensive Diskussionen über die Notwendigkeit der Resolutionen sind nicht zu erwarten, wenn auch im einzelnen Formulierungsfragen vor allem bei der konkreteren gefaßten Resolution zum Schutz der Objekte, die gefährliche Kräfte enthalten, auftreten mögen.

3. Die Konsolidierung des humanitären Völkerrechts

Wie bei allen anderen Konferenzen seit der Unterzeichnung der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle zählen auch bei der Budapester Konferenz Entwürfe, die zur Ratifikation oder zum Beitritt der wichtigsten Verträge des humanitären Völkerrechts auffordern, zu den Vorlagen. Sie verdienen deshalb besondere Beachtung, weil der Golfkrieg auch auf seiten der Allianz wesentlich von Staaten geführt worden ist, die keine Vertragsparteien der Zusatzprotokolle sind.

Die USA, Großbritannien und Frankreich haben das Zusatzprotokoll I nicht ratifiziert oder sind ihm nicht beigetreten. Angesichts dieses Sachstandes kann die Resolution über die „Genfer Abkommen und die Zusatzprotokolle“ eigenständige Aufmerksamkeit verlangen. Dieses gilt auch vor dem Hintergrund, daß die USA wesentliche Teile der Zusatzprotokolle weitaus besser in nationale Regelungen umgesetzt haben als mancher Vertragsstaat.

Zur Konsolidierung des humanitären Völkerrechts trägt auch der Entwurf bei, der die Staaten zur Ratifikation der UN-Waffenprotokolle vom 10. Oktober 1980 auffordert. Angesichts der oben skizzierten Diskussion um die Laserwaffen kann mit weiteren Ratifikationen zumindest durch europäische Staaten gerechnet werden.

4. Abschließende Bewertung

Die kurze Darstellung der wichtigsten statutorischen Regelungen der Konferenz, ihrer politischen und völkerrechtlichen Funktionsbedingungen und der vorliegenden Resolutionenentwürfe hat gezeigt, daß von der Budapester Konferenz

trotz der veränderten politischen Rahmenbedingungen in Europa keine epochalen Anstöße zu erwarten sind.

Auf der anderen Seite ist bei der Einordnung der Entwürfe ein positiver Trend der Konferenz deutlich geworden. Den Teilnehmern steht nicht nur die Möglichkeit offen, erneut die Geltung der wichtigsten Grundsätze des humanitären Völkerrechts zu bestätigen. Im Unterschied zur XXV. Konferenz von Genf 1986 und der XXIV. Konferenz von Manila 1981 befaßt sich eine erhebliche Zahl der Entwürfe mit der Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts. Dabei stehen generellen Absichtserklärungen und Aufgabenzuweisungen konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung fundamentaler Prinzipien oder zur Verbesserung vertraglicher Vorschriften gegenüber. Sollte es gelingen, den Konsens der Konferenz auch auf diese Vorschläge auszudehnen, könnte die Budapester Konferenz die Entwicklung des humanitären Völkerrechts im ausgehenden Jahrhundert entscheidend prägen. Angesichts der skizzierten neuen Probleme bei der Sicherung des Schutzes der Opfer bewaffneter Konflikte dürfen die Staatengemeinschaft und die Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond keinen Stillstand zulassen.

Anmerkungen:

* Die Ausführungen geben nicht notwendigerweise die Meinung der Herausgeber wieder.

- 1 Im folgenden werden für den Begriff der „Internationalen Konferenz“ des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes die Begriffe „Internationale Konferenz“ oder „Konferenz“ benutzt.
- 2 Siehe dazu *Coursier*, *The International Red Cross*, Geneva 1961, S. 1-57.
- 3 Siehe z. B. die Darstellung bei *Durand*, der sich wesentlich dem Verhältnis IKRK zur Liga widmet, *Origin and Evolution of the Statutes of the International Red Cross*, *International Review of the Red Cross*, July-August 1983, S. 175-208.
- 4 Eine der wenigen Publikationen über die Arbeiten an den Statuten erwähnt die Konferenz nur beiläufig, *Moreillon*, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la révision des Statuts de la Croix-Rouge internationale*, in: *Hangartner/Trechsel*, *Völkerrecht im Dienste des Menschen*, Festschrift für *Hans Haug*, Bern 1981, S. 192.
- 5 Die Statuten der Bewegung, die Verfahrensvorschriften, die Statuten der Liga und des IKRK sind abgedruckt in: *Compendium of Reference Texts on the International Red Cross and Red Crescent Movement*, Genf (ohne Jahresangabe); siehe den Wortlaut von Art. 8: „At the International Conference, representatives of the components (...) meet with representatives of the States Parties to the Geneva Conventions, the latter in exercise (...) and in support of the overall work of the movement in terms of Article 2.“
- 6 Siehe die Statuten des IKRK Art. 1 Abs. 2, siehe Statuten der Liga ebenfalls Art. 1 Abs. 2.
- 7 Zur Bedeutung des Roten Kreuzes als einer weltumspannenden Bewegung siehe *Haug*, *The International Red Cross*, *International Review of the Red Cross*, December 1976, S. 608/609.

- 8 Siehe dazu die Fassung der Statuten, verabschiedet von der XXVIII. Rotkreuz-Konferenz Art. 2 Abs. 4.
- 9 Zur völkerrechtlichen Rechtsquellenlehre s. von *Heinegg*, in: *K. Ipsen*, *Völkerrecht*, 3. Aufl. 1990, S. 94-226.
- 10 Zum ius-cogens-Begriff siehe von *Heinegg* (Fn.9), S. 164-171.
- 11 *Martin*, *Post-Conference Thoughts*, *International Review of the Red Cross*, January 1974, S. 6.
- 12 Siehe Art. 11 Abs. 7.
- 13 Siehe dazu die Bewertung der Manila-Konferenz, die dazu führte, eine stärkere Beteiligung der Staaten bei der Vorbereitung der Konferenzen für wünschenswert zu halten, *Moreillon*, *The ICRC and the Manila Conference - Evaluation and Prospects*, *International Review of the Red Cross*, January-February 1982, S. 33.
- 14 Zu einer Bewertung der Konferenzen seit 1928 siehe den Bericht von *Alexandre Hay* auf der XXV. Rotkreuz-Konferenz, der in Deutsch in Teilen in den Ausgängen zur *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, November-Dezember 1986, S. 155 wiedergegeben ist; vgl. *Twenty-Fifth International Red Cross Conference*, Report, Geneva 1986, S. 74-76.
- 15 *Tansley*, *Final Report: An Agenda for Red Cross*, Geneva 1975, S. 119.
- 16 Siehe oben I. 3.
- 17 Vgl. dazu die Diskussionen auf der XXV. Konferenz 1986 in Genf zum Ausschluß der Südafrikanischen Regierungsdelegation, *Twenty-Fifth International Red Cross Conference*, Report, Geneva 1986, S. 97-109.
- 18 Siehe dazu von *Heinegg* (Fn.9), S. 217.

- 19 Siehe zu den Wirkungen der Resolutionen der Konferenz insbesondere *Perruchoud*, Les Résolutions des Conférences Internationales de la Croix-Rouge, Genf 1979, S. 350.
- 20 Siehe dazu schon von *Starck*, Internationale und Nationale Rechtsstellung des Roten Kreuzes, Jahrbuch für Internationales Recht 1967, S. 216.
- 21 *Haug*, Das Internationale Rote Kreuz, in: Deutsches Rotes Kreuz, Schriftenreihe 47, 20. Justitiartagung, Münster 1975, S. 99.
- 22 Art. 4 Nr. 10.
- 23 Art. 4 Nr. 5.
- 24 Art. 4 Nr. 8.
- 25 *Perruchoud* weist die Verantwortung der Durchführung von Sanktionen dem IKRK zu, siehe *Perruchoud*, Resolutions of International Red Cross Conferences and their Implementation by National Societies, International Review of the Red Cross, March-April 1982, S. 91.
- 26 Wiener Konferenz 1965, Resolution XXVIII „Schutz der Zivilbevölkerung gegen die Gefahren des unterschiedslos geführten Krieges“.
- 27 Resolution I der XXV. Konferenz: „2. appeals to all Parties involved in armed conflicts to fully respect their obligations under international humanitarian law and to enable the ICRC to carry out its humanitarian activities“.
- 28 Siehe z. B. Resolution XII der XXII. Konferenz in Teheran 1973; Resolution IX der XXI. Konferenz in Istanbul 1969; Resolution XXI der XX. Konferenz in Wien 1965.
- 29 Vgl. Resolution XXI der XX. Konferenz in Wien 1965.
- 30 Resolution V der XXV. Konferenz in Genf 1986.
- 31 Siehe z. B. die Resolution XX der Stockholmer Konferenz von 1948 in der es u. a. heißt: „(...) wishes to draw the attention of the Diplomatic Conference (...) to the importance of applying humanitarian principles to persons prosecuted or detained for political reasons“.
- 32 Resolution XVI der Konferenz von Toronto 1952.
- 33 Vgl. Resolution V der XXIV. Konferenz in Manila von 1981.
- 34 Siehe dazu Resolution II der XXV. Konferenz von Genf 1986.
- 35 Vgl. von den zahlreichen Resolutionen zur Arbeit des Roten Kreuzes in Friedenszeiten Resolution XXIV der XIX. Konferenz in Neu-Delhi zum Thema der Bluttransfusionen, Resolution XXV derselben Konferenz zum Thema Unfallverhütung, Resolution XXXV der XX. Konferenz in Wien 1965 zum Thema Entwicklungsarbeit im Gesundheitswesen, Resolution XXXII der XXI. Konferenz in Istanbul 1969 zum Thema Entwicklungsarbeit der Nationalen Gesellschaften.
- 36 Siehe Resolutionen X, XI, XII, XVII, XXI und XXVI.
- 37 Vgl. Resolutionen XXIX und XXX.
- 38 Siehe dazu unten Teil V.
- 39 Vgl. die Rede von *George Bush* am 13. April 1991 mit dem Titel „The Possibility of a New World Order“, abgedruckt in: Vital Speeches of the Day, Vol. LVII, No. 15.
- 40 Siehe die Erklärung von Bundeskanzler *Kohl* am 17. Mai 1991 vor der Bundespressekonferenz mit dem Titel „Konturen und Perspektiven einer neuen internationalen Ordnung“, Bulletin Nr. 55, 1991, S. 437/438.
- 41 Zur Kritik am Konzept siehe *Roberts*, A New Age in International Relations?, International Affairs 67, 3 (1991), S. 509-525.
- 42 Der Entwurf enthält u. a. eine Bestätigung des bereits gewohnheitsrechtlich geltenden Einsatzverbots für Chemiewaffen.
- 43 Deutsche Übersetzung in: Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften, Nr. 1/2, 1991, S. 15.
- 44 Siehe zum Begriff und zur Beurteilung *Fischer*, in: *K. Ipsen*, Völkerrecht, 3. Aufl. 1990, S. 885.
- 45 *Weiss/Campbell*, Military Humanitarianism, Survival, Vol. XXXIII, No. 5, 1991, S. 463; zur Diskussion in der Bundesrepublik siehe die Beiträge in: *D. S. Lutz* (Hrsg.), Völkerrecht und Friedensordnung, Diskussionsbeiträge, Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Heft 59, 1991.
- 46 Auszulegen sind in diesem Zusammenhang vor allem die Art. 13 und 14 des III. Genfer Abkommens, die die Kriegsgefangenen u. a. vor „öffentlicher Neugier“ schützen und die Sicherung der Achtung vor ihrer Person und Ehre durchsetzen sollen.
- 47 Siehe Fn. 35.
- 48 Siehe die grundlegenden Ausführungen von *Jakovljevic* und *Meyer* in einem Themenheft der International Review of the Red Cross von 1987: *Jakovljevic*, The Right to Humanitarian Assistance - Legal aspects, International Review of the Red Cross, September-October 1987, S. 469-484; *Michael Meyer*, Humanitarian Action: A Delicate Balancing Act, International Review of the Red Cross, September-October 1987, S. 485-500.
- 49 Keine Antwort gibt die Resolution 45/100 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 29. Januar 1991, die ausdrücklich noch die Souveränität der betroffenen Staaten nennt, UN Doc. A/Res/45/100; vgl. die Resolution des Institut de Droit International aus dem Jahre 1989 zum Thema „The protection of human rights and the principle of non-intervention in internal affairs of states“, Annuaire de l'Institut de Droit International, Vol. 63, Tome II, S. 340-345.
- 50 Zur Bewertung der Rolle der XXIV. Konferenz in Manila 1981 siehe *Cayla*, La conférence internationale de la Croix-Rouge: de Manille à Genève, Yearbook 1985, International Institute of Humanitarian Law, San Remo 1985, S. 113-117.
- 51 Auf den Art. 54 des Zusatzprotokolls I, der beide Verbote enthält, wird in den Präambelparagraphen Bezug genommen.
- 52 Siehe oben III. 2.
- 53 Siehe dazu den Artikel von *Ove Bring* in diesem Heft der Informationsschriften.

Das kommentierte Sitzungsprogramm der Kommissionen der XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes*

Budapest, 29. November bis 6. Dezember 1991

A. Kommission 1: Humanitäres Völkerrecht

1. Wahl des Vorsitzenden, seines Stellvertreters, des Berichterstatters und der Mitglieder des Redaktionsausschusses

2. Die Achtung des humanitären Völkerrechts und die Aktivitäten des IKRK

Der mündliche Bericht, der vom Präsidenten des IKRK gegeben werden wird, wird einen Rückblick auf die Aktivitäten des Komitees unter besonderer Hervorhebung der Entwicklungen im operativen Bereich im Jahr 1991 enthalten. Der Präsident wird des weiteren auf die jüngsten und andauernden Konflikte eingehen und sie unter dem Gesichtspunkte der Anwendung des humanitären Völkerrechts analysieren. So haben beispielsweise sowohl die Okkupation Kuwaits und die anschließenden auf der Grundlage der UN-Resolutionen vorgenommenen Aktionen als auch die Ereignisse, die sich nach der Feueereinstellung entwickelt haben, eine Reihe von Problemen aufgeworfen, die eingehend untersucht werden sollen. Dokumente des IKRK und die Stellungnahme seines Präsidenten werden für die Kommission die Grundlage für die Resolutionen bilden, die die Konferenz im Hinblick auf die Anwendung des humanitären Völkerrechts in andauernden bewaffneten Konflikten zu verabschieden wünscht.

3. Unterzeichnungen und Ratifikationen der und Beitritt zu den Genfer Abkommen und ihren Zusatzprotokollen

Der Beitritt aller Staaten zu den grundlegenden Instrumenten des humanitären Völkerrechts wird deren universellen Charakter bestätigen. Ein Dokument wird einen Überblick über die Maßnahmen geben, die ergriffen wurden, um diese Instrumente zu fördern und wird Vorschläge beinhalten, wie diejenigen Staaten zur Annahme zu bewegen sind, die dies bisher noch nicht getan haben. Die Bedeutung der humanitären Regeln, die bei Kampfhandlungen beachtet werden sollen und die in die Zusatzprotokolle aufgenommen oder darin ausgeweitet wurden, wird im Lichte der gegenwärtigen Konflikte diskutiert.

4. Die Umsetzung des humanitären Völkerrechts

4.1. Nationale Maßnahmen

Um ihre volle Wirksamkeit zu erlangen, bedürfen die Genfer Abkommen und ihre Zusatzprotokolle legislativer und anderer Umsetzungsmaßnahmen auf nationaler Ebene. Anstrengungen, um die Einführung solcher Maßnahmen zu fördern, sollten bereits in Friedenszeiten unternommen werden, sind zur Zeit aber bei weitem noch nicht ausreichend. Es ist daher notwendig, den effektivsten Weg zur Förderung dieser Anstrengungen in der Zukunft zu finden. Wie auf der XXV. Konferenz angeregt, hat das IKRK Informationen über diese Umsetzungsmaßnahmen zusammengetragen. Es wird die Resultate seiner Untersuchung vorstellen, um so die Regierungen in die Lage zu versetzen, ihre Schlußfolgerungen zu ziehen.

4.2. Schutz der Zivilbevölkerung und von Personen „hors de combat“

Zivilpersonen, insbesondere Frauen und Kinder, sind durch bewaffnete Konflikte zunehmend betroffen und erleben besondere Not, wenn diese in Regionen stattfinden, in denen weit verbreitete Armut herrscht. Der Schutz von Zivilpersonen und allen Personen „hors de combat“ bleibt eines der brennendsten Probleme. Verschiedene Aspekte sind in diesem Zusammenhang zu erörtern, insbesondere das Problem von Hungersnot in bewaffneten Konflikten. Ein anderer Gegenstand, der der besonderen Aufmerksamkeit bedarf, sind die katastrophalen Auswirkungen, die der Konflikt im Nahen Osten und andere Konflikte der jüngsten Vergangenheit auf die Umwelt gehabt haben.

4.3. Die internationale Ermittlungskommission

Tatsachenermittlung ist unter praktischen Gesichtspunkten schwierig und politisch delikata, wenn es um behauptete Verletzungen des humanitären Völkerrechts geht. Art. 90 des I. Zusatzprotokolls von 1977 sieht die Errichtung einer Kommission vor, die bei dieser Aufgabe helfen soll, sobald 20 Vertragsparteien des Zusatzprotokolls ihre Zuständigkeit anerkannt haben; diese Voraussetzung ist nun erfüllt. Es ist ge-

genwärtig wichtig, diese Kommission zu fördern, so daß sie eine noch weitergehende Akzeptanz erreicht, und zu untersuchen, wie sie einen effektiven Beitrag zur Implementierung des humanitären Völkerrechts leisten könnte. Dieses könnte zu einer breiten Studie der möglichen Wege zur Vergrößerung der Effektivität von existierenden Methoden der Implementierung des humanitären Völkerrechts führen.

5. Die Förderung des humanitären Völkerrechts und der Prinzipien und Ideale der Bewegung

5.1. Richtlinien für die Verbreitung des humanitären Völkerrechts und der Prinzipien und Ideale der Bewegung

Das humanitäre Völkerrecht kann nur dann effektiv sein, wenn es bekannt ist, insbesondere bei denen, die es in erster Linie anwenden müssen, d. h. den Mitgliedern der Streitkräfte. Des Weiteren legen die Genfer Konventionen und ihre Zusatzprotokolle ausdrücklich die Verpflichtung zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts fest.

Das IKRK und die Liga werden „Richtlinien“ für die Verbreitung des humanitären Völkerrechts und der fundamentalen Prinzipien der Bewegung für die neunziger Jahre vorschlagen.

Diese Richtlinien werden auf den Erfahrungen basieren, die von den nationalen Gesellschaften, dem IKRK und der Liga während der letzten fünfzehn Jahre vor allem als Teil der Implementierung der drei Aktionsprogramme, die in diesem Zusammenhang 1977, 1981 bzw. 1986 verabschiedet worden waren, gemacht wurden.

5.2. Resultate der Weltkampagne zum Schutz der Kriegsgesopfer

Die XXV. Internationale Konferenz regte den Start einer weltweiten Kampagne an, um die Aufmerksamkeit auf die tragische Notlage der Kriegsgesopfer und die humanitären Standards zu lenken, die während eines bewaffneten Konflikts eingehalten werden müssen. Diese Kampagne, die von den nationalen Gesellschaften, dem IKRK und der Liga organisiert wurde, läuft zur Zeit noch und erreichte ihren Höhepunkt am 8. Mai 1991. Der Konferenz wird ein Bericht vorgelegt werden, damit diese die Resultate bewerten und vorläufige Schlussfolgerungen ziehen kann.

6. Die Neubestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts

6.1. Nicht-internationale bewaffnete Konflikte

Die meisten bewaffneten Konflikte sind heutzutage nicht-international. Da die Vorschriften, die diese Konflikte regeln, bei weitem nicht so zahlreich und detailliert sind wie jene, die auf internationale bewaffnete Konflikte anwendbar sind, ist es erforderlich, sich der generellen Prinzipien wie der vertraglichen und gewohnheitsrechtlichen Regeln, die in diesen Konflikten anwendbar sind, zu besinnen, und ihren Rege-

lungsbereich sowie mögliche Implikationen einer Klärung zuzuführen, insbesondere im Hinblick auf die Methoden und Mittel der Kriegführung. So verdient beispielsweise die Anwendbarkeit der existierenden Regeln über den Einsatz von Minen, die besonders für Zivilisten lebensgefährlich sind, genauere Untersuchung. Ein Bericht des IKRK wird die verschiedenen Aspekte des Problems detailliert behandeln.

6.2. Informationen betreffend die Arbeit zu dem im Seekrieg anwendbaren humanitären Völkerrecht

Dieser Bereich des humanitären Völkerrechts wurde während der diplomatischen Konferenz 1974 bis 1977 nicht überarbeitet und verdient weitergehende Untersuchungen. Das IKRK wird über die andauernden Arbeiten berichten, insbesondere über diejenigen, die unter der Schirmherrschaft des Internationalen Instituts für Humanitäres Völkerrecht in San Remo zur Zeit durchgeführt werden.

6.3. Verbote oder Beschränkungen des Einsatzes bestimmter Waffen und Kriegführungsmethoden

6.3.1 Die Förderung des Übereinkommens über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen vom 10. Oktober 1980 einschließlich seiner drei Protokolle

Dieses Übereinkommen und seine drei Protokolle sind die logische Ergänzung derjenigen Bestimmungen, die Beschränkungen der Kriegführung regeln, wie sie im I. Zusatzprotokoll von 1977 bestätigt und weiterentwickelt worden sind. Dennoch sind diesem Vertragswerk weit weniger Staaten beigetreten als dem I. Zusatzprotokoll von 1977. Die Gründe hierfür müssen untersucht und Wege gefunden werden, die Staaten in dieser Hinsicht zu ermutigen.

6.3.2 Entwicklungen im Hinblick auf bestimmte konventionelle Waffen und neue Waffentechnologien

Die Entwicklungen im Bereich bestimmter konventioneller Waffen beziehen sich hauptsächlich auf die Arbeiten zu Kleinkaliberwaffen.

Der Punkt „neue Waffentechnologien“ umfaßt insbesondere gegen Menschen gerichtete Laserwaffen, wie sie auf vier Expertentreffen diskutiert wurden, die beim IKRK zwischen 1989 und 1991 abgehalten wurden.

Die Berichte des IKRK werden daher der Konferenz vorgelegt, um die Staaten in die Lage zu versetzen zu erwägen, welche Schritte zu unternehmen sind, vor allem die Möglichkeit, dem Übereinkommen von 1980 weitere Protokolle beizufügen.

6.4. Die Identifizierung von Sanitätstransporten

Der Schutz der Kriegsgesopfer während der Feindseligkeiten ist ohne eindeutige Identifikationsmittel für das zu ihrer Hilfe bestimmte Personal und das entsprechende Gerät unmöglich durchzuführen. Zu diesem Zweck ist in Art. 98 des I. Zu-

satzprotokolls von 1977 eine periodische Überprüfung des Anhangs I („Vorschriften über die Kennzeichnung“) vorgesehen, so daß letztere an neue Techniken angepaßt und in Übereinstimmung mit den Beschlüssen von Sonderorganisationen gebracht werden können.

Im Rahmen dieses Verfahrens wurde im Jahre 1990 vom IKRK ein Treffen von Regierungsexperten einberufen. Der Bericht über dieses Treffen ist dem Depositarstaat, der Schweizerischen Konföderation, im Hinblick auf eine mögliche diplomatische Konferenz zur Revision von Anhang I übersandt worden. Die Aufgabe der Internationalen Konferenz wird die Überprüfung der untersuchten technischen Probleme und die Erstellung eines Berichtes über die gemachten Fortschritte sein.

7. Andere Aufgaben

B. Kommission II: Entwicklung (Entwicklungshilfe), Hilfsmaßnahmen und Allgemeine Angelegenheiten

1. Wahl des Vorsitzenden, seines Stellvertreters, des Berichterstatters und der Mitglieder des Redaktionsausschusses

2. Aktivitäten der Liga

Der mündliche Bericht wird sich hauptsächlich mit den Aktivitäten der Liga im Jahr 1991 befassen, und ein schriftlicher Bericht wird wesentlich Vorkommnisse seit 1986 beleuchten, darunter auch die Weiterverfolgung von Resolutionen, die nicht Gegenstand eines separaten Berichtes sind.

3. Entwicklung (Entwicklungshilfe)

3.1. Die Rolle der Liga, der Nationalen Gesellschaften und des IKRK

Unterentwicklung ist einer der hauptsächlichsten Gründe für bewaffnete Konflikte und andere Katastrophen. Die ökonomische und soziale Entwicklung der ärmsten Regionen der Welt und die damit verbundene notwendige Kooperation stellen eine der wesentlichen Herausforderungen unserer Zeit dar.

Die Verantwortung der Bewegung für Soforthilfe in den Fällen von bewaffneten Konflikten oder anderen Katastrophen hat sie dazu veranlaßt, ihre Rolle im Hinblick auf Prävention, und damit auf Entwicklungshilfe, zu überdenken. Dennoch ging die durch die Entwicklungsproblematik gestiegene Herausforderung bei weitem über die Kapazitäten und Richtlinien der internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung hinaus. Daher muß die Rolle, die die Bewegung in diesem Bereich spielen kann, definiert werden. Generell betrachtet ist es klar, daß die Bewegung grundsätz-

lich durch ihre nationalen Gesellschaften handeln muß, die ein weit verbreitetes Netzwerk über die ganze Welt bilden. Die Prioritätenliste zur Entwicklung dieser Gesellschaften, um sie in die Lage zu versetzen, eine effektive Rolle in der Entwicklung ihres eigenen Landes zu spielen, wird genauestens untersucht werden.

Die Liga ist hauptsächlich verantwortlich für die Förderung und Koordinierung der Entwicklungshilfeaktivitäten der nationalen Gesellschaften; sie wird über dieses Thema einen Bericht verfassen und sich auf verschiedene Dokumente beziehen, die sie in jüngster Zeit verabschiedet hat: „Prinzipien und Regeln für die Zusammenarbeit bei der Entwicklungshilfe“; „Strategischer Arbeitsplan der Liga für die 90er Jahre“; und „Der Entwicklungshilfe-Fonds“.

Das IKRK muß in bestimmten Bereichen eine Rolle spielen, insbesondere durch Vorbereitung der nationalen Gesellschaften für deren Aktivitäten während bewaffneter Konflikte; und die diesbezügliche Politik des IKRK wird gleichfalls vorgestellt werden.

3.2. Entwicklungspläne für die nationalen Gesellschaften

Die Entwicklung der nationalen Gesellschaften muß auf nationaler Ebene geplant werden; die Liga wird den nationalen Gesellschaften bei der Aufstellung dieser Pläne und, in Zusammenarbeit mit dem IKRK, bei ihrer Verwirklichung helfen. Eine Bewertung der Situation wird in einem Bericht der Liga gegeben werden.

4. Die Antwort des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes auf natürliche und technologische Katastrophen

4.1. Die Rolle der Liga bei der Verringerung von natürlichen und technologischen Katastrophen

Es ist mittlerweile anerkannt, daß viele natürliche und technologische Katastrophen durch menschliche Aktivitäten verursacht wurden. Daher müssen vermehrt Anstrengungen unternommen werden, diese zu verhindern, insbesondere durch die Förderung eines verstärkten Bewußtseins über die Auswirkungen gewisser Aktivitäten auf die Umwelt sowie die Rolle, die diese bei der Verursachung von Katastrophen spielen. Die Rolle der Liga, insbesondere ihr Beitrag zu der Internationalen Dekade zur Verringerung von Naturkatastrophen (International Decade for Natural Disaster Reduction - IDNDR), wird in diesem Zusammenhang untersucht werden.

4.2. Koordination und Durchführung von Nothilfe-maßnahmen

Dies beinhaltet die Neubestätigung, oder gar Weiterentwicklung, der ethischen Prinzipien und rechtlichen Regeln, die bei der Gewährung von Nothilfe beachtet werden müssen. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei auf Fragen im Zusammenhang mit der Koordination gerichtet werden.

5. Die Bewegung und Flüchtlinge

Seit dem plötzlichen Anschwellen der weltweiten Flüchtlingsströme in den frühen 80er Jahren erklärte die Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung in ihrer Resolution sowie in ihrer Verlautbarung zur Politik der Bewegung auf der XXIV. Konferenz ihre Bereitschaft, den Bedürfnissen der Flüchtlinge zu begegnen. Diese Solidarität wurde durch eine entsprechende Resolution auf der XXV. Internationalen Konferenz bekräftigt. Seit damals sind die Hoffnungen auf eine Lösung der langanhaltenden Flüchtlingsprobleme geschwunden. Die Anzahl der Flüchtlinge wuchs beständig weiter, während sich die Ressourcen zu ihrer Hilfe verringerten. Darüber hinaus wuchs der Druck durch Asylsuchende und durch die innerhalb ihres Heimatstaates Vertriebenen, die alle Unterstützung benötigen. In diesem Stadium haben erneute dramatische Flüchtlingsströme, die das Leben der besonders Verwundbaren und Hilflosen forderten, das Flüchtlingsproblem in nie dagewesene Dimensionen anwachsen lassen. Darüber hinaus verlangen potentielle weitere Flüchtlingswellen zeitige Vorbereitung. Dies verlangt von der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung entschlossenes Engagement in dem Geiste, die Verantwortung, die auf der internationalen Gemeinschaft ruht, zu teilen. Eine neue Sichtweise ist gefordert, um die Würde der Flüchtlinge in ihrer Not aufrechtzuerhalten, insbesondere für die am schlimmsten Betroffenen. Der Internationalen Konferenz wird ein Bericht gegeben werden.

6. Revision der Regeln über den Gebrauch des Schutzzeichens durch die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften

Zweck der Zeichen des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes ist es in erster Linie, das militärische Sanitätspersonal, die Fahrzeuge und die medizinische Ausrüstung während eines bewaffneten Konflikts zu kennzeichnen und zu schützen. Ursprünglich erwarben die nationalen Gesellschaften ihren Namen und das Recht, das Schutzzeichen zu nutzen, indem sie den Sanitätspersonal der Streitkräfte als Hilfspersonal zur Seite standen. Der Gebrauch des Schutzzeichens, sowohl in Zeiten eines bewaffneten Konflikts als auch in Friedenszeiten, muß dennoch klar definiert werden, um die zahlreichen Probleme zu lösen, mit denen die nationalen Gesellschaften in diesem Zusammenhang konfrontiert werden.

Im Jahre 1965 wurden diesbezügliche Regeln verabschiedet. Diese müssen nun aktualisiert werden, damit im Hinblick auf Gesellschaften derjenigen Staaten, die Vertragsparteien sind, die Vorschriften der Zusatzprotokolle von 1977 Berücksichtigung finden, und damit akzeptable Beschränkungen des Gebrauchs des Schutzzeichens zum Zwecke der Förderung und Finanzierung der nationalen Gesellschaften festgelegt werden.

Ein Entwurf, der der Konferenz von 1986 unterbreitet worden war, wurde aus Zeitmangel nicht mehr behandelt. Damit die nachfolgenden Entwicklungen Berücksichtigung finden, sind in dem Entwurf, der nunmehr vom Delegiertenrat der Konferenz zur Annahme unterbreitet werden wird, einige Änderungen vorgenommen worden.

7. Bericht der gemeinsamen Kommission von IKRK und Liga für die Statuten der nationalen Gesellschaften

Die Identität und der Zusammenhalt der Bewegung leiten sich aus den fundamentalen Prinzipien des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes her. Um vom IKRK als vollwertige Mitglieder der Bewegung anerkannt zu werden, müssen bewerbende Gesellschaften diesen Prinzipien Rechnung tragen und zeigen, daß sie die Voraussetzungen, die von den Statuten der Bewegung festgelegt sind, erfüllen. Die Aufgabe der gemeinsamen Kommission ist es sicherzustellen, daß die Statuten der nationalen Gesellschaften mit diesen fundamentalen Prinzipien und den oben genannten Voraussetzungen übereinstimmen. Der gemeinsame Bericht von IKRK und Liga wird über die Arbeit der Kommission Rechenschaft ablegen und einige daraus resultierende allgemeine Bemerkungen enthalten.

8. Bericht des Finanzausschusses des IKRK

Unter diesem Tagesordnungspunkt wird die Finanzierung des IKRK durch die nationalen Gesellschaften und durch Regierungen untersucht werden. Die Konferenz wird darüber hinaus neue nationale Gesellschaften ernennen müssen, um ein Drittel derjenigen zu ersetzen, die bislang Mitglieder der Kommission sind.

9. Bericht der gemeinsamen Kommission für den Fonds der Kaiserin Shoken

Dieser Fonds wurde dank einer Spende Ihrer Majestät der Kaiserin von Japan eingerichtet, um Hilfsmaßnahmen in Friedenszeiten zu fördern. Er wird durch eine gemeinsame Kommission von IKRK und Liga verwaltet.

Es wird ein Bericht vorgelegt werden über die Situation des Fonds, die Ausschüttungen, die seit der vorangegangenen Internationalen Konferenz vorgenommen wurden und über deren Verwendung durch die nationalen Gesellschaften.

10. Die Weiterverfolgung verschiedener Resolutionen der XXV. Internationalen Konferenz

Verschiedene Resolutionen der XXV. Konferenz bedürfen einer Weiterverfolgung. Wo sich dies anbietet, wird in Berichten zu den verschiedenen Tagesordnungspunkten jeder Kommission Rechenschaft über die bisherigen Aktivitäten abgelegt werden. Zusätzlich wird ein gemeinsamer Bericht von IKRK und Liga diejenigen Aktionen beschreiben, die in Ausführung solcher Resolutionen unternommen wurden, die inhaltlich nicht unter einem der anderen Tagesordnungspunkte behandelt werden.

11. Andere Tätigkeiten

Unter dieser Überschrift ist die Behandlung der folgenden Tagesordnungspunkte vorgesehen:

- Eine Überarbeitung der Regeln für die Verleihung der *Florence-Nightingale*-Medaille, die in der Vergangenheit nur

weiblichem Pflegepersonal verliehen wurde, damit diese auch auf männliches Pflegepersonal zur Anwendung kommen können;

- Der Bericht des Rates der Stiftung für das IKRK;

- Ein Vorschlag, die verschiedenen geltenden Textfassungen, insbesondere des Dokumentes „Prinzipien und Regeln für die Katastrophenhilfe des Roten Kreuzes“, den in den Sta-

tuten der Bewegung verwendeten Terminologie anzugleichen.

Darüber hinaus wird möglicherweise ein Antrag auf Neufassung der Statuten der Bewegung eingereicht werden, sollte die Liga ihren Namen ändern. Dies ist ein Punkt, der zur Zeit in Erwägung gezogen wird.

Genf, den 16. Mai 1991

Anmerkung:

* Übersetzung aus dem Englischen von Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg und Olaf Schäfer.

Der Schutz der Umwelt im bewaffneten Konflikt - Die militärische Interessenlage und neue Initiativen

Dieter Fleck

I. Vorbemerkung

In dem vorliegenden Beitrag soll nicht nur die Gelegenheit wahrgenommen werden, Überlegungen aus der Hardthöhe vorzutragen, sondern auch ein Beitrag zu einem Gedankenaustausch geleistet werden, der angesichts der Bedeutung dieses Themas auf breiter Basis notwendig ist. Zunächst wird auf die militärische Interessenlage (II.) eingegangen. Sodann soll zu möglichen neuen Initiativen Stellung genommen werden (III.).

II. Militärische Interessenlage

1. Für die Mitglieder des Nordatlantischen Bündnisses bleibt ausschlaggebend, daß jede Verteidigungsanstrengung dem **Völkerrecht** entsprechen muß. Die Präambel des Nordatlantikvertrags drückt dies unmißverständlich aus: sie bekräftigt die Ziele und Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, den Gedanken der friedlichen Zusammenarbeit und die Entschlossenheit, das auf den Grundsätzen der Demokratie, der Freiheit der Person und der Herrschaft des Rechts beruhende gemeinsame Erbe zu wahren. Die laufenden Arbeiten an einer europäischen Sicherheitsidentität sind diesen Zielen in gleicher Weise verpflichtet.

Dabei haben die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit der einzusetzenden Mittel und der Schadensbegrenzung nicht zuletzt auf deutsche Initiativen hin einen hohen Stellenwert in

der sich wandelnden Strategie des Bündnisses. Dieser besondere Stellenwert entspricht unserer politischen Interessenlage, aber auch den Forderungen des humanitären Völkerrechts. Dies schließt auch aktive Beiträge zur Weiterentwicklung völkerrechtlicher Schutzbestimmungen ein.

2. In diesem Zusammenhang ist die Rücksichtnahme auf **Umweltschutzelange** sowohl im Frieden als auch im Falle eines bewaffneten Konflikts zu sehen. Allerdings gibt es bis heute keine zuverlässigen Berechnungsmodelle, nach denen die Folgen militärischer Einsätze umfassend hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Umwelt bewertet werden könnten. Eine Vielzahl relevanter Parameter ist dabei zu berücksichtigen: nicht nur die zu einer erfolgreichen Verteidigung erforderlichen Maßnahmen und ihre Auswirkungen auf Menschen und Umwelt sind abzuschätzen, sondern auch die denkbaren Reaktionsmöglichkeiten eines Gegners einschließlich seiner Fähigkeit und Bereitschaft, den Belangen der Bevölkerung und der Umwelt Rechnung zu tragen.

Wie schwierig eine zuverlässige Schadensfeststellung auch retrospektiv sein kann, zeigt gerade unsere Erfahrung nach den beiden Kriegen am Golf, bei denen viele Informationen, die für die politische und rechtliche Bewertung erheblich sind, oft nur lückenhaft und widersprüchlich blieben. Die Schwierigkeiten einer zuverlässigen Ermittlung der jüngsten Umweltschäden in der Golfregion sind am 29. April 1991 im Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

des Deutschen Bundestages von Sachverständigen erläutert worden. Ich gehe davon aus, daß eine umfassende Bewertung dieser von Menschen gemachten Umweltkatastrophe erst nach einiger Zeit möglich sein wird. Von meinen amerikanischen Kollegen ist mir bekannt, daß ein Bericht über die Anwendung des Kriegsvölkerrechts während der Operation „Desert Storm“ für den Kongreß vorbereitet wird.

3. Eine erfolgreiche künftige Zusammenarbeit muß grenzüberschreitend sein und sie darf sich nicht auf die Entwicklung von Standards für den Kriegsfall beschränken. Die vielgenannte dritte Dimension der NATO - neben politischer Zusammenarbeit und Verteidigung/Rüstungskontrolle - enthält ein breit angelegtes Programm der wissenschaftlichen Zusammenarbeit im Frieden, das auch für die Entwicklung des Umweltschutzgedankens bei militärischen Einsätzen genutzt werden kann. Es war die Allianz, die als erste internationale Organisation bereits 1969 ein „Committee on the Challenges of Modern Societies“ (Umweltausschuß) eingerichtet hat, das an konkreten Maßnahmen arbeitet, die öffentlich zugänglich sind. Auch das NATO-Programm „Wissenschaft für Stabilität“ hat einschlägige Projekte entwickelt, u. a. für Agronomie, Wasseraufbereitung, Energie, Biotechnik und Ozeanographie.

Wesentliche Einflüsse auf die Entwicklung des Umweltschutzes in bewaffneten Konflikten können von der Nichtverbreitungspolitik ausgehen, zu der sich die NATO-Außenminister auf ihrer jüngsten Tagung (Kopenhagen, 6. - 7. Juni 1991) erneut bekannt haben.

4. Bei Überlegungen zur Aufstellung einer **Umwelt-Eingreiftruppe** sind verfassungsrechtliche Beschränkungen zu berücksichtigen, die sich aus Artikel 87a Abs. 2 des Grundgesetzes ergeben. Danach dürfen Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz dies ausdrücklich zuläßt. Abgesehen von der im Inland auch in Betracht kommenden Amtshilfe für Behörden läßt das Grundgesetz einen Einsatz der Streitkräfte zum Schutz der Umwelt und der Zivilbevölkerung in Artikel 35 Abs. 2 und 3 als Katastrophenhilfe bei einer Naturkatastrophe oder einem besonders schweren Unglücksfall zu. Dabei muß erkennbar sein, daß andere - insbesondere kommerzielle - Organisationen oder zivile Einrichtungen aus technischen oder personellen Gründen hierzu nicht in der Lage sind. Außerdem kann die Bundeswehr dringende Nothilfe im Umweltschutz leisten, um akute Gefährdungen von Leib und Leben abzuwehren, die durch Umweltbelastungen und Umweltschäden verursacht werden. Für Katastrophenhilfeeinsätze ist eine weitere Voraussetzung das Andauern einer Gefahrenlage. Eine sonstige, darüber hinausgehende Unterstützung kann die Bundeswehr durch personelle und technische Hilfe im Rahmen des Umweltschutzes mangels ausdrücklicher Kompetenzzuweisung nur dann leisten, wenn die Ausbildung der Truppe damit wesentlich gefördert wird. Dies ist allerdings in vielen Fällen zu bejahen. Wie viele andere Streitkräfte hochindustrialisierter Staaten ist die Bundeswehr gut geeignet, bei Umweltkatastrophen Hilfe zu leisten: der Minenräumeeinsatz im Golf, der Einsatz des Spürpanzers „Fuchs“ zur Beseitigung chemischer Kampfstoffe, der Einsatz von

Bergepanzern, die Bereitstellung von Panzerwannen für den Umbau zu Hochleistungs-Löschsystemen, Luftaufklärung von kontaminierten Böden und Gewässern sowie die Beobachtung von Waldsterben und von Ölverschmutzung auf See bilden dafür instruktive Beispiele. Konsequenterweise betont die Fachkonzeption Umweltschutz der Bundeswehr auf ihrer S. 8 die Vorbild- und Solidarfunktion sowie den doppelten Friedensnutzen eines Umwelteinsatzes der Streitkräfte.

III. Neue Initiativen

5. **Neue Vertragsverhandlungen**, sei es der Großmächte oder im multilateralen Rahmen, stehen - wie besonders das Umweltkriegsübereinkommen deutlich gemacht hat - oft unter dem Zwang gegenläufiger Interessen und sachfremder Kompromisse. Dabei besteht immer die Gefahr einer Senkung ungeschriebener, auch einseitig anerkannter Standards. Konsensprobleme können durchaus auch unter Bündnispartnern bestehen (Interoperabilität). Im ungünstigen Falle trägt neues Vertragsrecht zu einer Vergrößerung der Spanne zwischen eingegangenen Verpflichtungen und der Implementierungsbereitschaft der betroffenen Staaten bei.

Wo neues Vertragsrecht substantielle Verbesserungen bringt, bei denen Aussicht auf breitere Akzeptanz besteht, verdient es volle Unterstützung. Dies gilt insbesondere für den „Draft Code of Crimes Against Humanity“, der in der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen erarbeitet wird und in seinem Artikel über Kriegsverbrechen auch auf Handlungen eingehen sollte, die dazu bestimmt sind oder von denen erwartet werden kann, daß sie schwerwiegende Schäden der natürlichen Umwelt verursachen.

Notwendig sind auch unabhängig von der Schaffung neuer vertragsrechtlicher Verbote Initiativen zur breiteren **Akzeptanz** bestehender Vertragsverpflichtungen, wie dies durch die Schlußerklärung der Pariser Konferenz über das Verbot chemischer Waffen vom 11. Januar 1989 geschehen ist. In diesem Sinne werben wir z. B. bei unseren britischen und amerikanischen Kollegen auch für die Ratifikation der Genfer Zusatzprotokolle und ich werde dankbar sein, wenn diese Bemühungen auch durch interparlamentarische Kontakte unterstützt werden können.

Auch neue Anstrengungen zur **Verifikation** bestehender Vertragsverpflichtungen sollten dabei gefordert und unterstützt werden. Für die Dritte B-Waffen-Überprüfungskonferenz (September 1991) hat Staatspräsident *Mitterand* in seiner jüngsten Initiative die Ausarbeitung eines Verifikationsprotokolls vorgeschlagen.

Umweltforderungen kann schließlich auch durch neue **Interpretationen** Rechnung getragen werden. Dies war z. B. der Fall, als US-Präsident *Ford* in seiner „Executive Order“ vom 8. April 1975 „as a matter of national policy“ auf den Ersteinsatz von Entlaubungsmitteln und Reizstoffen zu militärischen Zwecken grundsätzlich verzichtet hat. Für die Bundeswehr gilt das Verbot von Entlaubungsmitteln und von Tränengas im übrigen ausdrücklich aufgrund der festgelegten Waffendefinitionen zum Protokoll Nr. III des Brüsseler

Vertrages. Wir sind an klaren und verständlichen Handlungsanweisungen für den Soldaten interessiert und arbeiten mit diesem Ziel auch an der Neuauflage unserer völkerrechtlichen Dienstvorschriften, die vor ihrem Erlass auf breiter Basis diskutiert und Anfang Oktober in Koblenz auch mit Regierungsexperten verbündeter und anderer Staaten einschließlich der Sowjetunion, der Tschechoslowakei und Ungarns konsultiert wurden.*

6. Die Implementierung durch die Staaten behält ausschlaggebende Bedeutung auch für die Völkerrechtsentwicklung. So kann z. B. durch innerstaatliche Regeln sichergestellt werden, daß Umweltschutz als Teil des Zivilschutzes im weiteren Sinne verstanden wird, so daß für den Fall eines Einsatzes in bewaffneten Konflikten der besondere völker-

rechtliche Schutz des Zivilschutzpersonals gemäß Artikel 61 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen bestünde. Voraussetzung ist dabei nicht eine staatliche Organisation, sondern nur eine staatliche Zulassung und eine Beschränkung auf die in Artikel 61 genannten humanitären Aufgaben.

Innerstaatliche Praxis kann auch zum Abbau der Schwelle „weiträumige, lange andauernde oder schwerwiegende Auswirkungen“ und zur Entwicklung flexibler, modernen Umweltauflagen angepaßter Kriterien beitragen. Dabei können bestehende wissenschaftlich-technische Standards genutzt werden. Es kann nicht im Interesse dichtbesiedelter Industriestaaten liegen, die Schwelle völkerrechtswidriger Umweltzerstörungen bei mehreren 100 km² oder mehr als einer Dekade zu halten.

Anmerkung:

* Vgl. dazu den Beitrag „Military Manuals on International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts“ in diesem Heft.

Die internationale Ermittlungskommission gemäß Artikel 90 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen von 1949

Manuel Sager

I. Vorläufer der internationalen Ermittlungskommission

Die in den Genfer Konventionen von 1949 und in Zusatzprotokoll I von 1977 vorgesehenen Mechanismen zur Untersuchung von Verletzungen des humanitären Völkerrechts haben ihren Ursprung in der Genfer Konvention von 1929 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Heere im Felde, gemäß deren Artikel 30 eine Partei in einem bewaffneten Konflikt eine Untersuchung von Verletzungen des Abkommens verlangen konnte. Wer gegebenenfalls mit einer solchen Untersuchung betraut worden und wie dabei zu verfahren gewesen wäre, wurde indessen nicht geregelt.

Eine, wenigstens theoretische, Verbesserung brachte demgegenüber der Untersuchungsmechanismus in den Genfer Konventionen von 1949, indem hier die betroffenen Konfliktparteien in den gemeinsamen Artikeln 52/53/132/145 verpflichtet werden, gemeinsam einen Schiedsrichter zu ernennen, falls in Verfahrensfragen keine Einigung erzielt wird. Die praktische Bedeutung dieser Regelung wird in offen-

sichtlicher Weise dadurch relativiert, daß eine Konfliktpartei eine Untersuchung nach wie vor im Keime ersticken kann, indem sie sich zunächst einer Einigung in Verfahrensfragen und alsdann der Ernennung eines Schiedsrichters widersetzt.

Diese politisch unvermeidliche Konzession an die Souveränität der Vertragsstaaten mag denn auch dazu beigetragen haben, daß dem Untersuchungsmechanismus gemäß den Genfer Konventionen von 1949 dasselbe Schicksal zuteil geworden ist, wie demjenigen der Konvention von 1929, nämlich daß er bisher nie zur Anwendung gelangt ist.

II. Die Neuerungen von Artikel 90 des I. Zusatzprotokolls

Im Bewußtsein um die beschriebenen Schwächen im Überwachungssystem der Genfer Konventionen wurde mit Artikel 90 Zusatzprotokoll I ein Instrument eingeführt, das es den Konfliktparteien in Zukunft erschweren dürfte, sich in bewaffneten Auseinandersetzungen der internationalen Kontrolle zu entziehen.

Artikel 90 sieht die Errichtung einer ständigen internationalen Ermittlungskommission (die „Kommission“) vor, sobald 20 Vertragsstaaten des Zusatzprotokolls I sich durch eine entsprechende Erklärung verpflichtet haben, die Zuständigkeit der Kommission zur Untersuchung von schweren Verletzungen der Genfer Konventionen im Sinne der gemeinsamen Artikel 50/51/130/147 bzw. der Artikel 11 und 85 von Zusatzprotokoll I oder von anderen ernsthaften Verstößen gegen die Konventionen oder das Zusatzprotokoll I gegenüber jeder anderen Vertragspartei, die dieselbe Verpflichtung übernommen hat, anzuerkennen.

Nachdem Kanada im November 1990 als zwanzigster Staat jene Erklärung abgegeben hatte, berief die Schweiz als Depositar der Genfer Konventionen und der Zusatzprotokolle für den 25. Juni 1991 eine diplomatische Konferenz ein, anlässlich derer die 15 Mitglieder der Kommission von den anwesenden Staatenvertretern gewählt wurden (s. unten).

Die Kommissionsmitglieder werden bei der Erfüllung ihrer Aufgabe allerdings nicht ihre Herkunftsländer vertreten, sondern in persönlicher Eigenschaft tätig sein. Sie haben deshalb hohen Anforderungen an ihre Unparteilichkeit und persönliche Integrität zu genügen. Die Amtsdauer eines Kommissionsmitgliedes ist zwar auf fünf Jahre beschränkt, jedoch steht einer Wiederwahl rechtlich gesehen nichts im Wege.

Die wichtigste Neuerung von Artikel 90 liegt im obligatorischen Charakter des Untersuchungssystems. Hat nämlich ein Staat einmal die Zuständigkeit der Kommission akzeptiert, so kann er später in einem bewaffneten Konflikt nicht mehr verhindern, daß die Kommission auch tatsächlich eine Ermittlung gegen ihn anhebt. Unstimmigkeiten über Verfahrensfragen sind ausgeschaltet, da sich die Kommission ihre Verfahrensordnung selber gibt.

Stellt die Kommission fest, die Schwere der behaupteten Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht rechtfertige eine Ermittlung, so wird diese durch eine Kammer, bestehend aus fünf Kommissionsmitgliedern und zwei von den Konfliktparteien bestimmten Personen, durchgeführt. Die Kammer fordert die Konfliktparteien auf, sie bei ihren Ermittlungen zu unterstützen und Beweise vorzulegen. Die Kammer kann auch selber Beweise erheben und zu diesem Zweck an Ort und Stelle Untersuchungen durchführen. Die Parteien sind ihrerseits berechtigt, die Beweismittel in Zweifel zu ziehen, wobei aus Artikel 90 selbst nicht deutlich wird, wie umfassend dieses Recht sein soll. Klar scheint immerhin, daß die kontradiktorische Ausgestaltung des Beweisverfahrens einer beförderlichen Untersuchung nicht zuwider laufen sollte.

Trotz der in Artikel 90 verwendeten Gerichtsterminologie hat die Kommission keine richterliche Funktion. Sie fällt auch keine Urteile, sondern teilt den betroffenen Parteien das Untersuchungsergebnis lediglich mit und gibt ihre Empfehlungen ab. Eine Veröffentlichung des Untersuchungsberichts darf nur erfolgen, wenn alle Konfliktparteien dies verlangen.

Die Verwaltungsauslagen der Kommission werden durch Beiträge der Vertragsstaaten, die die Erklärung gemäß Arti-

kel 90 abgegeben haben, sowie durch freiwillige Beiträge gedeckt. Die Ausgaben für eine Ermittlung müssen von der klagenden Partei vorgeschossen werden. Dies soll die Gefahr der Erhebung haltloser Anschuldigungen eindämmen. Nach Abschluß der Ermittlungen ist die beklagte Partei allerdings gehalten, der Klägerin 50% der Kosten zurückzuerstatten, gleichgültig, ob sich die Klage als berechtigt herausgestellt hat oder nicht.

Die Tauglichkeit der Kommission als Instrument zur Überwachung der Einhaltung des humanitären Völkerrechts wird sich im konkreten Fall erweisen müssen. Theoretisch bilden ihr ständiger Charakter, ihre politische Unabhängigkeit und die Kompetenz, ihre Verfahrensordnung selber festzulegen, vielversprechende Voraussetzungen.

Hingegen bestehen andere Hindernisse, die gegen einen baldigen Einsatz der Kommission sprechen. Zum einen darf die Kommission nur dann ohne Einwilligung der der Völkerrechtsverletzung bezichtigten Partei ermitteln, wenn sowohl diese als auch der klagende Staat die Erklärung gemäß Artikel 90 abgegeben haben. Die Zuständigkeit der Kommission wurde bis heute erst von 22 Staaten anerkannt; von diesen liegen lediglich Algerien, Kanada, Chile, Neuseeland und Uruguay nicht in Europa. Dies bedeutet, daß in den meisten Regionen der Welt der obligatorische Ermittlungsmechanismus von Artikel 90 vorderhand überhaupt nicht zur Anwendung gelangen kann.

Zum anderen ist die Ermittlungstätigkeit der Kommission auf schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts beschränkt. Auf die kleinen und mittleren Verstöße bleibt somit der auf dem Konsensprinzip gründende Untersuchungsmechanismus der Genfer Konventionen von 1949 anwendbar. Am Rande sei hier der Hoffnung Ausdruck gegeben, daß die durch die Kommission vorgenommene Beurteilung der Schwere eines behaupteten Verstoßes jeweils nicht länger dauert als der Konflikt selbst.

Allgemein wird die Wirksamkeit und damit die Glaubwürdigkeit der Kommission weitgehend von ihrer Fähigkeit im Einzelfall abhängen, rasche Entscheidungen zu treffen, sich ein klar umschriebenes Mandat zu geben und dieses zielgerichtet in die Tat umzusetzen.

III. Zusammensetzung der Kommission

Auf Einladung der Schweiz fand, wie bereits erwähnt, am 25. Juni 1991 in Bern die Konferenz zur Wahl der 15 Mitglieder der Kommission statt.

Mit vollem Wahlrecht teilgenommen haben an der Konferenz 19 der 20 Staaten, welche sich als erste durch eine formelle Erklärung verpflichtet haben, die Zuständigkeit der Ermittlungskommission anzuerkennen. Nicht vertreten an der Konferenz war die Ukraine. Deutschland und Chile nahmen als Beobachter teil, da ihre Erklärungen erst im August bzw. Oktober 1991 Rechtswirkung entfaltet haben bzw. entfalten werden.

Von den 20 wahlberechtigten Staaten haben Island, die Ukraine und Weißrußland darauf verzichtet, einen eigenen Kandidaten zu stellen. Gewählt wurden:

- Dr. André Andries, Belgien
- Prof. Ghalib Djilali, Algerien
- Prof. Marcel Dubuoloz, Schweiz
- Dr. Valeri S. Kniasev, Sowjetunion
- Dr. Erich Kussbach, Österreich
- Dr. James M. Simpson, Kanada
- Prof. Luigi Condorelli, Italien
- Prof. Daniel H. Martins, Uruguay
- Dr. Santiago Torres Bernardez, Spanien
- Prof. Frits Kalshoven, Niederlande
- Prof. Kenneth J. Keith, Neuseeland
- Dr. Carl-Ivar Skarsted, Schweden
- Prof. Torkel Opsahl, Norwegen
- Prof. Allan Rosas, Finnland
- Prof. Francis Zachariae, Dänemark

IV. Finanzierung des Budgets der Kommission

Im Anschluß an die Wahl der Kommission diskutierten die Teilnehmer der Konferenz Fragen bezüglich der Finanzierung der Ausgaben der Kommission und trafen sodann folgende Abmachung (die „Abmachung“), die am 1. Oktober 1991 in Kraft treten wird, es sei denn, einer oder mehrere Staaten, die mit vollem Wahrecht an der Konferenz teilnahmen (die „Hohen Vertragsparteien“) erheben bis zum 30. September 1991 dagegen Einspruch.

Während eines Zeitraums von drei Jahren

- a) wird die Schweiz der Kommission die Sekretariatsdienste zur Verfügung stellen und die Kosten übernehmen, die der Kommission im Zusammenhang mit Zusammenkünften erwachsen, die sie in der Schweiz abzuhalten wünscht;
- b) wird jede Hohe Vertragspartei, deren Kandidat in die Kommission gewählt wurde, die dem jeweiligen Kommissionsmitglied im Zusammenhang mit den obengenannten Zusammenkünften erwachsenden Transport- und Aufenthaltskosten übernehmen. Für die Höhe der entsprechenden Entschädigungen können sich die Hohen Vertragsparteien an die Tagesansätze halten, die für internationale Experten gelten, welche sich zur Verrichtung vergleichbarer Tätigkeiten in der Schweiz aufhalten.

Auf Initiative des Depositarstaates oder jeder anderen Hohen Vertragspartei oder jedes anderen Staates, der die Erklärung gemäß Artikel 90 Zusatzprotokoll I abgeben hat, wird vor dem Auslaufen dieser Abmachung am 30. September 1994 eine Konferenz der Hohen Vertragsparteien sowie aller anderer Staaten, die die genannte Erklärung abgeben haben, stattfinden, um einen neuen Budgetmechanismus zur Finanzierung der Verwaltungsausgaben der Kommission zu beschließen.

Spätestens in der ersten Hälfte von 1992 wird die Schweiz die Kommission zu ihrer konstituierenden Sitzung einberufen.

Allein der Kommission wird die Verantwortung für die Finanzierung der Ausgaben der Kommission übertragen werden. Die Kommission wird die Verantwortung für die Finanzierung der Ausgaben der Kommission übertragen werden. Die Kommission wird die Verantwortung für die Finanzierung der Ausgaben der Kommission übertragen werden.

Die Kommission wird die Verantwortung für die Finanzierung der Ausgaben der Kommission übertragen werden. Die Kommission wird die Verantwortung für die Finanzierung der Ausgaben der Kommission übertragen werden.

Die Kommission wird die Verantwortung für die Finanzierung der Ausgaben der Kommission übertragen werden. Die Kommission wird die Verantwortung für die Finanzierung der Ausgaben der Kommission übertragen werden. Die Kommission wird die Verantwortung für die Finanzierung der Ausgaben der Kommission übertragen werden.

Die Kommission wird die Verantwortung für die Finanzierung der Ausgaben der Kommission übertragen werden. Die Kommission wird die Verantwortung für die Finanzierung der Ausgaben der Kommission übertragen werden. Die Kommission wird die Verantwortung für die Finanzierung der Ausgaben der Kommission übertragen werden.

Die Kommission wird die Verantwortung für die Finanzierung der Ausgaben der Kommission übertragen werden. Die Kommission wird die Verantwortung für die Finanzierung der Ausgaben der Kommission übertragen werden. Die Kommission wird die Verantwortung für die Finanzierung der Ausgaben der Kommission übertragen werden.

Dialog über eine Resolution der Budapester Konferenz

Horst Fischer

In der Vorbereitungsphase zu Konferenzen der Bewegung vom Internationalen Roten Kreuz und Roten Halbmond zirkulieren regelmäßig Resolutionsentwürfe zu verschiedenen Punkten der Tagesordnung der Konferenz. Auch in der Vorbereitungsphase der Budapester Konferenz sind auf verschiedenen Tagungen von Rotkreuzgesellschaften, Staatenvertretern sowie Wissenschaftlern bereits vorliegende Resolutionsentwürfe diskutiert, neue ausgearbeitet oder andere angeregt worden. Unter anderem ist so seit geraumer Zeit ein Resolutionsentwurf in der Diskussion, der das Thema „Work on International Humanitarian Law in Armed Conflicts at Sea“ behandelt.

Der Entwurf enthält u.a. folgende Passage:

„noting the work that has been undertaken to this end since the Twenty-fifth International Conference of the Red Cross and which has reaffirmed the applicability of the following basic rules in the law of armed conflict at sea:

- parties to a conflict shall at all times distinguish between civilians or other protected persons and combatants, and between civilian objects and military objectives. Attacks shall be strictly limited to military objectives,

- all feasible precautions must be taken to avoid or minimize losses of civilian lives and the lives of other protected persons and damage to civilian objects,

- it is forbidden to employ methods or means of warfare which are of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering or which are indiscriminate“.

Generell werfen Resolutionsentwürfe für die Beteiligten auf der Internationalen Konferenz eine Reihe von Fragen auf, die je nach Beantwortung die Position der einzelnen Delegationen bei der Behandlung des Resolutionsentwurfes auf der Konferenz festlegen. In dem folgenden Dialog soll versucht werden, die wichtigsten den oben genannten Resolutionsentwurf betreffenden Fragen zu identifizieren und die möglichen Antworten zu geben.

1. Frage:

Soll mit der Resolution neues Völkerrecht für den Seekrieg geschaffen werden?

Antwort:

Wie die o. g. Passage aus dem Entwurf zeigt, soll mit ihr nur die Anwendung von drei fundamentalen Prinzipien des

humanitären Völkerrechts auf den Seekrieg bestätigt werden. Es geht hier also nicht um die Schaffung völlig neuer Regeln, sondern nur um eine auch in anderen Resolutionen der vergangenen Internationalen Konferenzen häufig anzutreffende Bestätigung eines bestimmten Teils des humanitären Völkerrechts für einen besonderen Anwendungsbereich.

2. Frage:

Aber wenn kein neues Völkerrecht geschaffen werden soll, warum gibt es denn dann überhaupt diesen Entwurf?

Antwort:

Das Seekriegsrecht ist gegenwärtig im Umbruch. Es existiert zur Zeit kein international abgestimmtes umfassendes Bild der geltenden völkerrechtlichen Normen für den Seekrieg. So hatte auch das I. Zusatzprotokoll von 1977 keine Aussagen treffen wollen über diejenigen Rechtsregeln, die auf den Seekrieg anwendbar sind, insofern die Kampfhandlungen und Kriegsmaßnahmen sich auf die See beschränken. In dieser Umbruchphase ist es deshalb um so wichtiger - auch im Hinblick auf die Homogenität des humanitären Völkerrechts - die Anwendung der im Resolutionsentwurf genannten fundamentalen Prinzipien auf den Seekrieg festzustellen.

3. Frage:

Bedeutet dies aber nicht, daß mit dem Resolutionsentwurf eine intensive Debatte auf der Konferenz über das Seekriegsrecht zu erwarten ist?

Antwort:

Nein! Es geht in der Resolution nicht um die Lösung von in der Tat noch existierenden umstrittenen Fragen des Seekriegsrechts. Die im Entwurf genannten Prinzipien sind so fest im humanitären Völkerrecht verankert, daß ihre Anwendbarkeit auch auf den Seekrieg unzweifelhaft ist. Andere Resolutionen wie z. B. die Resolution XXVIII der Wiener Konferenz von 1965 und die darauf aufbauende Resolution 2444 der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 19.12.1968, die weitestgehend ebenfalls diese Prinzipien bestätigen, haben schon vor zwei Dekaden keinen Unterschied in der Anwendung dieser Prinzipien auf bestimmte Kampfhandlungen gemacht. Da es bei den genannten Prinzipien auch um seit langem gewohnheitsrechtlich geltende Prinzipien mit Regelungscharakter geht, kann es weder auf der Budapester Konferenz noch in der weiteren Vorbereitungsphase um Auseinandersetzungen über die Anwendbarkeit von Verträgen kommen, wie sie im Schrifttum hinsichtlich der Anwendung des III. Kapitels von Teil IV des I. Zusatzprotokolls auf den Seekrieg zu verzeichnen gewesen ist.

4. Frage:

Muß denn nicht ein solcher Resolutionsentwurf auf den Widerstand der staatlichen Vertreter auf der Internationalen Konferenz führen, weil er möglicherweise Optionen des Seekriegs einschränkt?

Antwort:

Das ist nun gerade nicht vorstellbar. Bereits publizierte Militärhandbücher zum Seekrieg oder in Arbeit befindliche Entwürfe zeigen, daß auch in der Staatengemeinschaft die Anwendung der genannten Prinzipien auf den Seekrieg unumstritten ist. Es ist auch nicht vorstellbar, daß eine Delegation auf der Konferenz z. B. die Anwendung des Unterscheidungsprinzips auf den Seekrieg in Frage stellt. Dieses Prinzip und die anderen im Resolutionsentwurf genannten Prinzipien sind so fest im humanitären Völkerrecht verwurzelt, daß eine Diskussion über die Einschränkung ihrer Anwendung auf den Luft- und Landkrieg das gesamte Gebäude des humanitären Völkerrechts in Frage stellen würde. Niemand kann auch nur einigermaßen nachvollziehbar behaupten, daß z. B. ein Zivilist auf dem Lande durch das absolute Angriffsverbot gegen Zivilisten geschützt ist, derselbe Zivilist auf einem Passagierschiff aber ungeschützt sein soll.

5. Frage:

Enthält diese Antwort nicht eine Simplifizierung der mit der Anwendung der allgemeinen Prinzipien auf den Seekrieg zusammenhängenden Fragen?

Antwort:

Nein! Die grundsätzliche Anwendbarkeit der Prinzipien ist unbestritten und kann auch vernünftigerweise mit keinem Argument bezweifelt werden, wenn man nicht das gesamte System des humanitären Völkerrechts in Frage stellen will. Einzelfragen, die sich aus der Anwendung z. B. des Unterscheidungsprinzips ergeben können, werden möglicherweise, das liegt in der Natur der Sache, zu unterschiedlichen Auffassungen führen. Aber auch das ist im Land- und Luftkrieg nicht anders und trotz der Ausfüllung des Unterscheidungsprinzips im I. Zusatzprotokoll von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949 in Art. 51 gibt es heute eine Reihe unterschiedlicher Auffassungen zu Einzelfragen. Die grundsätzliche Anwendbarkeit dieses Prinzips, und das kann nicht oft genug wiederholt werden, wird aber, soweit ersichtlich, von niemandem geleugnet.

6. Frage:

Behindert denn aber nicht eine solche Resolution den weiteren Klärungsprozeß des geltenden Seekriegsrechts?

Antwort:

Auf keinen Fall! Der etwa seit Mitte der achtziger Jahre in verschiedenen wissenschaftlichen Kreisen, Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften und auf staatlich unterstützten Veranstaltungen in Gang gekommene Klärungsprozeß hat, wie ja bereits ausgeführt, eine generelle Übereinstimmung über die Anwendbarkeit der Prinzipien auf den Seekrieg gezeigt. Für die weitere Klärung der Einzelfragen ist es aber ungemein wichtig, das Grundverständnis und die Basisregeln festzustellen, um von dort aus weiterarbeiten zu können. In-

soweit würde eine Bestätigung nicht als Hindernis, sondern als Hilfe für die weitere Behandlung des Seekriegsrechts wirken. Es ist auch vorstellbar, daß mit der Verabschiedung einer solchen Resolution das Interesse an der Aufarbeitung der Seekriegsrechtsprobleme zunimmt. Darüber hinaus ist die Resolution für den bereits laufenden Klärungsprozeß im Rahmen der vom San-Remo-Institut veranstalteten Konferenzreihe eine wertvolle Unterstützungsaussage der Internationalen Konferenz.

7. Frage:

Müssen denn nicht die staatlichen Delegationen auf der Konferenz befürchten, daß eine Diplomatische Konferenz in Kürze die Aufarbeitung des Seekriegsrechts angeht?

Antwort:

Die Einberufung einer solchen Diplomatischen Konferenz ist zur Zeit weder wünschenswert noch absehbar. Sowohl der Entwicklungsprozeß der Vier Genfer Abkommen von 1949 als auch derjenige der Genfer Zusatzprotokolle von 1977 hat gezeigt, daß große Kodifikationen einer ausreichenden Vorbereitung durch Expertenkonferenzen und eines intensiven Dialogs zwischen der Rotkreuzbewegung, insbesondere dem IKRK und den Staaten bedürfen. Die Diskussion des geltenden Seekriegsrechts hat weder das Stadium einer ausreichenden Klärung von Vorfragen erreicht, noch ist der Dialog so weit fortgeschritten, daß eine Diplomatische Konferenz auch nur vorstellbar ist.

8. Frage:

Man vermißt im Resolutionsentwurf einen Hinweis auf das I. Zusatzprotokoll, das ja die in der Resolution genannten Prinzipien bereits in ihrer grundsätzlichen Geltung bestätigt hat.

Antwort:

Dies ist in der Tat eine Schwäche des vorliegenden Resolutionsentwurfs. Da es in Resolutionen der Internationalen Konferenzen durchaus üblich ist, auf solche Verträge zu verweisen, die fundamentale Prinzipien des humanitären Völkerrechts bestätigt haben, wäre über die Nennung des I. Zusatzprotokolls im Resolutionsentwurf nachzudenken. Da mehr als 100 Staaten das I. Zusatzprotokoll ratifiziert haben, andererseits Staaten, die nicht ratifiziert haben, unzufolge die Anwendbarkeit der in der Resolution genannten Prinzipien auf den Seekrieg anerkennen, ist nicht ersichtlich, warum das I. Zusatzprotokoll im Text des Resolutionsentwurfs nicht auftaucht. Diese Schwäche sollte in der Vorbereitungsphase der Konferenz beseitigt werden.

9. Frage:

Ist denn der Inhalt des Resolutionsentwurfs überhaupt ein Thema für die Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond?

Antwort:

Hintergrund der Frage ist natürlich die Tatsache, daß viele Bereiche des Seekriegsrechts zum alten Haager Recht zählen und dieses Recht früher nicht als Rotkreuz-relevant angesehen wurde. Das I. Zusatzprotokoll hat aber gezeigt,

daß es auch zu den ureigensten Aufgaben der Bewegung gehört, Fragen des Haager Rechts aufzugreifen, wenn es um den Schutz der Opfer bewaffneter Konflikte geht. Wie der oben mitgeteilte Inhalt des Resolutionsentwurfs zeigt, betrifft er einmal in der Tat den Schutz der unbeteiligten Opfer von bewaffneten Konflikten zur See. Andererseits ist unumstritten, daß alle Fragen hinsichtlich des Verbots der Hinzu-

fügung „unnötiger Leiden“ auch ein echtes Rotkreuzthema sind. Das jüngste Beispiel für die Aktivitäten des Internationalen Roten Kreuzes auf diesem Sektor sind die vom Internationalen Komitee durchgeführten Veranstaltungen zur Frage des Einsatzes von „Laserwaffen“ gegen Kombattanten. Auch dieses Thema ist Gegenstand eines weiteren Resolutionsentwurfs.

Conventional Means and Methods of Warfare and the Law of Armed Conflict - Prospects for further Restrictions or Prohibitions -

G.J.F. van Hegelsom¹

1. Introduction

Prohibitions or restrictions on means and methods of warfare singularly have not received the same attention as other fields of the modern law of armed conflict. Although initiatives with regard to regulation of the protection of those who do not or do not anymore participate in hostilities (law of Geneva, humanitarian law *stricto sensu*) and to regulation of the conduct of hostilities as such (law of The Hague) roughly were launched at the same time,² the development of specific rules pertaining to means and methods of warfare lags behind in comparison to the Geneva-type provisions. To some, the differences necessarily flow from the distinct features of these fields of law. To others, the lack of regulation is simply a matter of unwillingness on the part of states to accept further limitations on their possibilities to conduct hostilities, once concerns with regard to protected persons are taken care of. Cynical on-lookers would normally add that whenever (groups of) states argue in favour of prohibitions, this attitude necessarily flows from the fact that they themselves do not possess these weapons and want to deny their use to a potential adversary. Still others specifically mention the absence of a specialized body like the International Committee of the Red Cross to promote further elaboration of the law as one of the main factors of the underdevelopment of this field.

Although all of the above reasons may contribute to the perceived lack of progress in the prohibitions in the field of weaponry, yet another might be found in the awkward relationship between the law of armed conflict and those measures agreed upon between states regarding disarmament. The international community does not seem very keen on a debate regarding the exact relation between both areas, although some argue the view that any measure in either field supports

the ultimate goal, i.e. the cause of peace.³ One obvious rebuttal to this position is that the law of armed conflict does not in the first place contribute to peace, but regulates its absence. A logical rejoinder is that through its regulation of war, the law of armed conflict establishes a climate of trust and reliability in which return to a state of peace is made possible. Other authors rely on a more procedural approach to the matter: again, some⁴ prefer that the relationship between humanitarian law and human rights be explored, while others⁵ do not wish to limit themselves to that specific relationship. Undeniably, those prohibitions which have been negotiated in the past have been shaped upon considerations of both arms control and humanitarian aspirations⁶. In arms control negotiations, however, it would seem that political considerations such as international stability and national security play a more prominent role than humanitarian concerns. Ultimately, it is obvious that combatants benefit from measures of arms control. In history, the fields of law necessarily have been closely related as the only fora of negotiations available to states at that point in time were conferences convened to create a regional balance or to conclude peace treaties.⁷ Nowadays, a multitude of venues are at the disposal of states to discuss all relevant concerns: the United Nations organs alone carry a number of appropriate fora which deal with issues which might be related to either disarmament or the law of armed conflict. It should be left to the states which organ they might consider appropriate. In that connection, it should also be noted that international negotiations more than ever have become a matter for experts. It is a mere fact that the higher the number of people associated, the more positions will be difficult to reconcile. Large scale international conferences with multidisciplinary approaches would therefore seem less appropriate to deal with the complex problems that face the law of armed conflict today.

The crucial question for the purposes of this contribution is whether combatants should enjoy protection against the effect of hostilities. After a short general overview of general and specific prohibitions in the law of armed conflict with regard to weapons and the uses thereof, this paper will reflect on the most relevant principle, i.e. the general prohibition of the use of weapons which may be deemed to cause "unnecessary suffering or superfluous injury". It will also review recent proposals to develop further restrictions and prohibitions with regard to these weapons.⁸

2. The general principles

The vantage point of any restriction or prohibition of the use of conventional weaponry is the preamble to the Declaration of St. Petersburg⁹ and article 22 of the Regulations respecting the laws and customs of war on land, annexed to the Hague Convention IV of 1907.¹⁰ The principle that the right of the belligerents to adopt means of injuring the enemy is not unlimited gave rise to certain general principles which, although hardly more specific, provide a yardstick in the assessment of weaponry. Article 23 of the above-mentioned Hague Regulations i.a. states that "In addition to the prohibitions provided by Special Conventions, it is especially prohibited (...) to employ arms projectiles, or material calculated to cause unnecessary suffering; (...)".¹¹ The special conventions referred to at that point were the St. Petersburg Declaration and the Hague Declaration concerning the prohibition of using bullets which expand or flatten easily in the human body.

The prohibition of unnecessary suffering or its modern version "It is prohibited to employ weapons, projectiles and material and methods of warfare of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering"¹² is one of the cornerstones of the protection of combatants in the law of armed conflict. Its specific wording, such as the exact meaning of the words "of a nature to cause", "superfluous injury" and "unnecessary suffering", will be examined in separate paragraphs below.

Other considerations which have led to specific provisions regarding the protection of combatants are those related to treachery and perfidy. However, as stated by a British expert, these notions relate more to the actual conduct of hostilities (wearing of enemy uniforms, misuse of protected emblems) than to the weapons which are actually used.¹³ The prohibition regarding the use of poison¹⁴ and the prohibition on the use of certain booby-traps¹⁵ are generally regarded as exceptions. Other authors consider that a prohibition to use perfidious weapons is inherently present in the prohibition to cause unnecessary suffering or superfluous injury.¹⁶

Another general principle which must be taken into account when assessing means and methods of warfare is the prohibition to use weapons or methods which are indiscriminate. It must be kept in mind, however, that any weapon can be used indiscriminately: the rifle is in principle a highly discriminate weapon. The mere fact that a soldier targets

civilians with his rifle does not mean that the weapon is indiscriminate per se. The practical incidence of this principle is therefore limited to those weapons which inherently cannot be directed at a given (military) objective. Furthermore, with regard to methods, the relevance of the principle is generally limited to carpet-bombing or the use of free-fire zones in naval warfare. The prohibition of indiscriminate attacks is also closely related to the notions of precautions in attack and in defense and the obligations of combatants to distinguish themselves from the civilian population.

The world's attention has been focused over the last months on yet another principle relating to the use of weapons and methods of warfare, namely the rule laid down in article 35, paragraph 3, of Additional Protocol I. It reads: "It is prohibited to employ methods or means of warfare which are intended, or may be expected, to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment." The provision will not be elaborated upon, as it is the subject of another contribution in this issue.

A note of caution is necessary at this stage. In the assessment of the legality of specific weapons and methods of warfare, one must always bear in mind that the analysis with regard to the effects of weaponry should be conducted with regard to the primary effect of the weapons concerned. In the past, it has been argued that certain effects of new weapons, in particular those of mass destruction,¹⁷ could be brought within the realm of existing prohibitions. The drafting history of a number of specific prohibitions and subsequent state practice, however, make clear that those weapons were banned in the light of the assessment of their primary effect only. Prohibitions by analogy or prejudice of the nature of a weapon because it does show secondary effects which resemble those of weapons which have been prohibited, should be avoided. This cautious approach is specifically relevant with regard to so-called "combined effects munitions".

3. The protection of combatants

As shown above, the main rule to be applied when assessing the protection of combatants in the law of armed conflict is the prohibition of the employment of weapons or methods of warfare "of a nature to cause unnecessary suffering or superfluous injury". The inclusion of methods of warfare in the rule dates from Additional Protocol I. The exact value of this addition in this provision is not certain. At least one expert considers the introduction a moot point.¹⁸ The ICRC Commentary, however, states that: "the words methods and means include weapons in the widest sense, as well as the way in which they are used".¹⁹

With regard to weapons, the terms of the prohibition stem from the preamble of the St. Petersburg Declaration. Due to translation difficulties, a number of changes have been made in the English text in order to reflect the original French text more adequately. Questions have been raised regarding the necessity to have both qualifying elements. According to a French expert, the notion of "unnecessary suffering" should

not be retained as it is impossible to define suffering, an eminently individual and subjective notion, as an objective criterion.²⁰ Others, however, feel that those formulations might indeed cover different parts of the spectrum. At the end of the day, these thoughts might perhaps only reflect the inherent differences between languages.

This paragraph will turn to the analysis of the two main elements of the prohibition, viz. the phrases "of a nature to cause" and "unnecessary suffering or superfluous injury".

"of a nature to cause"

The use of the wording of the 1907 Hague Regulations, viz. "calculated to cause", has justly been abandoned, as it would seem to presuppose a subjective notion of premeditation on the part of the developer or user to cause such prohibited effects. The phrase "of a nature to cause" refers to effects which are to be determined objectively, which are inherent due to the technical characteristics of the weapon and therefore (causality) unavoidable in any given circumstance.

It should be noted that Paragraph 3 of that same article 35 of Additional Protocol I retains the subjective element of intention to cause the environmental damage, although the effect of the provision is limited by the addition of the phrase "or which may be expected to cause". Yet another phraseology is to be found in the title of the 1980 Conventional Weapons Convention: weapons which may be deemed to be excessively injurious or to have indiscriminate effects.

It is submitted that the different wordings do not hide substantive differences. They merely pave the way for an analysis of the characteristics of the weapons concerned and indicate what further elements are required in order to determine whether a prohibition de lege lata or de lege ferenda is appropriate.

"unnecessary suffering or superfluous injury"

The adjective "unnecessary" evidently presupposes that a certain amount of suffering is inherent in the conduct of hostilities. As Sir David Hughes Morgan, citing Spaight, advocates: "the military commander, intent on victory, seeks to employ such instruments as will best achieve the end of war - the disabling of the greatest possible number of the enemy. Death, agony, mutilation - these he would avoid if he could: they are not ends in themselves (...) commanders are quite ready to admit the claims of humanity to the extent of foregoing the use of any engine of war whose military effect is disproportionate to the suffering it entails".²¹

This part of the provision therefore requires proportionality between the military goal a weapon is intended to serve (the necessity) and the suffering it entails. The example of a specific prohibition resulting from this notion is the St. Petersburg Declaration: it prohibits certain projectiles only if weighing less than 400 grams. At the time, it was argued that projectiles below that threshold could not wound more than one man at a time, while projectiles above that weight would be disarming more soldiers. While therefore the effect of incendiary or explosive bullets for the purpose of wounding one man

only would be considered disproportionate, as soon as the projectile could affect more than one, the balance between military necessity and humanity would effectively be restored.

Suffering is not considered by experts to be a useful and necessary indicator for, as stated above, it evidently entails a notion of subjectivity as no human person reacts to suffering in the same way as another.²² It is surprising therefore that no attempts were made to shorten the rule by the deletion of the term. If one admits that the adjective unnecessary could carry an element of quantity of personnel affected, while the adjective superfluous would carry a qualitative notion regarding the injury itself, one could say that the provision should have read "of a nature to cause unnecessary or superfluous injury". To this author, however, it remains a question of semantics although it is recognized that the term injury is to be retained in favour of the term suffering.

The adjective "superfluous" would seem to suggest that, objectively, one is in a position to assess that a certain level of injury is sufficient in order to meet the required military goal. A classical example might be the dum dum bullet which is deemed to inflict wounds of a nature so severe that they go well beyond the requirements for disabling a man in combat, even at longer range. As shown by the debates at each single conference regarding the regulation of means and methods of warfare, the issue is not that simple. It is for instance long recognized that bullets tend to inflict more injury at shorter range because they are required to maintain a certain effectiveness at longer range.

The above elements played a key role in the discussions regarding small calibre weapons both during the Diplomatic Conference drafting the Additional Protocols (ad hoc Group and the Experts Conferences of Lucerne and Lugano) and the Conference on Certain Conventional Weapons. The reports of these different conferences²³ review the results of the discussions. Although at a certain stage, proposals were made regarding scientific criteria for the assessment of the legality of a given bullet, through the establishment of an absolute ceiling of permissible transfer of energy to the target, nor the criteria nor the ceiling could ever be agreed upon.²⁴ It was indeed found that the transfer of energy was not only influenced by calibre or velocity of the bullets, the aspects which were first considered to be of primordial importance, but also by such other characteristics such as the weapon and the shape and nature of the bullet. The conference therefore could only adopt a resolution calling upon all states to carry out further research and to exercise the utmost care in the development of small calibre systems.²⁵

In comparison to other general principles of the law of armed conflict, the prohibition of the employment of weapons or methods of warfare which are of a nature to cause unnecessary suffering or superfluous injury did not give rise to many specific prohibitions. The only new prohibition stemming from the above-mentioned conferences was the prohibition of the use of any weapon the primary effect of which is to injure by fragments which in the human body escape de-

tection by X-rays.²⁶ Agreement could easily be reached on this specific use as it is very hard indeed to presuppose military necessity in the achievement of a wounding pattern which so obviously complicates medical treatment without any corollary advantages. It would seem apparent that protection of combatants is difficult to achieve save in cases where either the excessively injurious character of the weapon or the perfidious way in which weapons can be used emotionally dictates that a prohibition or a restriction is appropriate. The difficulties to achieve further protection of combatants have never been so obvious as during the negotiations on prohibitions or restrictions of incendiaries. Again, emotionally one would tend to consider burns as extremely severe wounds; on the other hand, the military usefulness of the weapons involved caused consensus on prohibitions and restrictions on the use of incendiaries to be limited only to those cases where the civilian population might be the victim of collateral damage.²⁷

4. Prospects

The relevant part of resolution VII of the Twenty-Fifth International Conference of the Red Cross and the Red Crescent, entitled "*Work on international humanitarian law in armed conflicts at sea and on land*" called upon all states which had not yet done so to adhere as soon as possible to the Conventional Weapons Convention and the Protocols annexed thereto and reflected the concern of some governments with regard to the development of new weapons technologies. The Resolution appealed to governments to coordinate their efforts to clarify the law in this field and to exercise the utmost care in the development of new weapons technologies. It furthermore requested the ICRC to follow the matters mentioned above and to keep the conference informed. The governments referred to in the resolution were those of Sweden and Switzerland which were particularly concerned with the use of laser as an anti-personnel weapon on the battlefield.

The draft report of the International Committee of the Red Cross (ICRC) with regard to developments in relation to certain conventional weapons and new weapons technologies, which will be debated in the Commission of International Humanitarian Law of the Conference, lists a number of weapons which should be discussed: anti-personnel use of battlefield laser weapons, small-calibre weapon systems, anti-personnel mines, fuel-air explosives, incendiary weapons and directed energy weapons.

In the draft report, the ICRC extensively dwells on the technical results of its studies over the last five years with regard to old and new weapons technologies. It expresses concern that, increasingly, the individual soldier is treated merely as an object and that his protection against the effect of hostilities is being undermined by weapons which, more than ever before, would seem to render death inevitable or to cause excessive injuries. Also, the weapons would seem to endanger the civilian population as well. As the legal basis for its analysis, the ICRC continues to rely on the obligation to distinguish between the civilian population and combatants and between civilian objects and military objectives (under

the heading of the prohibition of indiscriminate attacks) and the prohibition to cause unnecessary suffering or superfluous injury. In addition however, the ICRC relies on the principles enunciated by the "*de Martens*" clause, i.e. the principles of humanity and the dictates of public conscience: the listing of this clause as a basic legal limitation on the use of weapons would seem justified because an assessment under the "*unnecessary suffering or superfluous injury*"-provisions has proven to give rise to wide and narrow interpretations; furthermore it is argued that "*the assessment whether the medical effect is excessive in relation to the military utility involves the comparison of two conceptually different components which renders such comparison awkward. (...) Given this difficulty, an assessment under more general policy considerations becomes necessary. These include, in particular, considerations of humanity and the public conscience (...)*".²⁸

The draft report does not dwell on issues related to those weapons which might specifically need to be covered under the prohibition of indiscriminate attacks. At some stages, it expresses the fear that also the civilian population might suffer from the effects of the weapons concerned; at the same time, however, it notes that compliance with existing standards under Additional Protocol I and the Conventional Weapons Convention would limit those negative effects.

Concentrating on the "*unnecessary suffering or superfluous injury*" rule, the draft report extensively depicts the difficulties to arrive at an assessment of old and new weapons technologies. It encounters the same difficulties as were and are perceived by all the experts in the field, not in the least those related to lack of reliable information. For instance, in the field of small-calibre weapons systems, no mention is made of external factors which might affect the behaviour of a bullet, such as the wearing of protective clothing; with regard to fuel-air explosives, the physical description does not explain how the fuel-air mixture can explode when it "*seeps into houses, ventilation systems, air intakes of engines, etc., thus making cover from bombardment virtually impossible for both combatants and civilians alike*".²⁹

A further complicating factor in the determination of the question whether a given weapon should be prohibited, stems from the different interpretations of the preamble of the St. Petersburg Declaration with respect to the paragraph reading "*that for this purpose it is sufficient to disable the greatest number of men*". The ICRC Commentary states that "*the object of combat is to disarm the enemy. Therefore it is prohibited to use any means or methods which exceed what is necessary for rendering the enemy hors de combat*".³⁰ Such an approach would seem to unduly simplify the discussion which has been raging with regard to means and methods of warfare. Arguably, the ICRC presents the thoughts which were expressed by *J. Pictet* at the Lucerne Governmental Experts Conference in 1974. The report of this conference does show, however, that such a view has met with considerable dissent on the part of other experts.³¹ *F. Kalshoven* has reminded us that the views presented by *Pictet* and others resembled the situation of a golf player who is denied the use of most of his clubs while playing a difficult hole.³²

Ostensibly, the ICRC is convinced that new steps should be undertaken in the field of the protection of combatants. The approach taken, i.e. the introduction of the principles of humanity and the dictates of public conscience as new elements in the assessment of weapons and methods of warfare might give rise to concern. Recent conflicts, through the media, have reminded the international community and the general public that human suffering for both combatants and civilians has not lessened in modern conflicts, despite all the efforts to the contrary. The validity of the stipulations of the "de Martens" clause, as it is presently codified in article 1, paragraph 2, of Additional Protocol I, have generally been seen as a limitation on the behaviour of belligerents in the absence of conventional provisions regulating such behaviour. As such, however, article 35, paragraph 2, the obligation of states to determine whether new weapons or methods of warfare would contravene their obligations under international law, as laid down

in article 36 of the same Protocol, and the review mechanism of the Conventional Weapons Convention might be seen as legal provisions which should take precedence over general principles which will prove even more difficult to apply than the rules presently laid down in existing instruments.

The above would seem to mean that prospects for any further prohibitions or restrictions in the field of conventional weaponry would seem rather gloomy. As noted by the ICRC in its draft report, ratification and compliance with existing law will already effectively contribute to the protection of civilians and combatants alike. A number of the subjects raised by the ICRC reflect concerns which were expressed more than a decade ago. Already at that time the discussions were not taken lightly. These and the new aspects brought up by the ICRC will certainly prove a useful basis for further decision-making.

Footnotes:

1 Deputy, International and Legal Policy Affairs Department, Directorate of Legal Affairs, Ministry of Defence, The Netherlands. The opinions expressed in this paper are personal and do not necessarily reflect the views of the Netherlands Government.

2 The first Geneva Convention 1864 and the Declaration of St. Petersburg 1868. All texts mentioned in this paper can be found in *D. Schindler/J. Toman, The Laws of Armed Conflict, Third Edition, Dordrecht/Geneva 1988*.

3 *D. Frei, International Humanitarian Law and Arms Control, International Red Cross Review, Nov. - Dec. 1988, No. 267, at 504.*

4 *A. Rosas/P. Stenbäck, The Frontiers of International Humanitarian Law, in: Journal of Peace Research, Vol. 24, 1987, at 233.*

5 *O. Bring, Regulating Conventional Weapons in the Future - Humanitarian Law or Arms Control, in: reference note 4, at 286; K. Ipsen, International law preventing armed conflicts and international law of armed conflict - a combined functional approach, in: Studies and essays on international humanitarian law in honour of Jean Pictet, Chr. Swinarski (ed.), International Committee of the Red Cross, Geneva/The Hague 1984, at 349.*

6 See *F. Kalshoven, Arms, Armaments and International Law, Recueil des Cours, Volume 191, (1985 II), at 205 - 224 and 305 - 319, especially.*

7 The obvious exception being the Diplomatic Conferences convened by the Swiss Federal Council in i.a. 1863, 1906 and 1929 in order to negotiate the Geneva Conventions.

8 The use of lasers will not be addressed as these weapons are the subject of another paper in this issue.

9 The relevant part of the preamble to the St. Petersburg Declaration reads as follows:

"That the only legitimate object which States should endeavour to accomplish during war is to weaken the military forces of the enemy;

That for this purpose it is sufficient to disable the greatest possible number of men;

That this object would be exceeded by the employment of arms which uselessly aggravate the sufferings of disabled men, or render their death inevitable;

That the employment of such arms would therefore, be contrary to the laws of humanity;"

10 Article 22 reads as follows:

"The right of belligerents to adopt means of injuring the enemy is not unlimited".

11 This paper elaborates the differences between the 1899 ("... of a nature to cause ...") and 1907 ("... calculated to cause ...") versions of the Regulations and the differences between the English and French ("... proper causer ...") texts below.

12 Wording of article 35, paragraph 2, of the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, relating to the protection of victims of international armed conflicts (hereinafter referred to as Additional Protocol I).

13 Col. *Sir David Hughes-Morgan*, Legal criteria for the prohibition or restriction of categories of conventional weapons, paper presented at the Conference of Governmental Experts on the Use of Certain Conventional Weapons, Lucerne 24 September - 18 October 1974 (unpublished).

14 Cf. article 23 (a) of the Hague Regulations of 1907.

15 Cf. article 6 of the Protocol on prohibitions or restrictions on the use of mines, booby-traps and other devices, annexed to the Convention on prohibitions or restrictions on the use of certain conventional weapons which may be deemed to be excessively injurious or to have indiscriminate effects of 10 October 1980, hereinafter referred to as the Conventional Weapons Convention.

16 *Su Wei*, Application of rules protecting combatants and civilians, in: Implementation of International Humanitarian Law, *F. Kalshoven/Y. Sandoz* (eds.), Dordrecht 1989, at 382.

17 Cf. e.g. those writers who have argued that nuclear weapons are prohibited because they must be deemed to be covered by the 1925 Geneva Protocol for the prohibition of the use in war of asphyxiating, poisonous or other gases, and of bacteriological methods of warfare. It should be noted that the draft Report of the International Committee of the Red Cross regarding item 6.3.2. of the agenda of the Commission of International Humanitarian Law concerning Developments in relation to certain conventional weapons and new weapons technologies, relies on analogies in a number of instances (see paragraph 4, below).

18 *F. Kalshoven*, Arms, Armaments and International Law, *Recueil des Cours, Vol. 191 (1985 II)*, at 243 (note 115), states that the negotiating history does not clarify whether the terms which were introduced as a matter of course carry any specific significance.

- 19 Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, *Y. Sandoz, Chr. Swinarski, B. Zimmermann* (eds.), International Committee of the Red Cross, Geneva 1987, para. 1402 at 398.
- 20 Cf. *Ch. Rousseau, Le Droit des Conflits Arms*, Paris 1983, at 116.
- 21 Cf. *Sir David Hughes Morgan*, op. cit. supra note 13.
- 22 Cf. also ICRC Commentary, op. cit. supra note 19, para. 1429, at 408.
- 23 Conference of Government Experts on the Use of Certain Conventional Weapons, Lucerne 1974, Report, International Committee of the Red Cross, Geneva 1975; Conference of Government Experts on the Use of Certain Conventional Weapons, Second Session, Lugano 1976, Report, International Committee of the Red Cross, Geneva 1976; United Nations Conference on Prohibitions or Restrictions of Use of Certain Conventional Weapons which may be deemed to be excessively injurious or to have indiscriminate effects, Geneva, 10 - 28 September 1979, Geneva, 15 September - 10 October 1980, Final Report of the Conference to the General Assembly, A/CONF.95/15.
- 24 A/CONF.95/PREP.CONF/L.14.
- 25 See United Nations Conference on (...), Final Report, op.cit. supra note 23.
- 26 Protocol I, annexed to the Conventional Weapons Convention.
- 27 Cf. *W. H. Parks, The Protocol on Incendiary Weapons, International Review of the Red Cross, November - December 1990, No. 279, at 541; F. Kalshoven*, op. cit. supra note 6, at 256.
- 28 Draft report, at 6. At the time of writing, the official version of the report had not been circulated yet.
- 29 Draft report, at 38.
- 30 ICRC Commentary, op. cit. supra note 19, para. 1411 at 400.
- 31 Cf. Conference of Government Experts (...), Lucerne, op. cit. supra note 23, at 9.
- 32 Cf. *F. Kalshoven, The soldier and his golf clubs*, in: *Studies and Essays (...)*, op. cit. supra note 6 at 381.

Laserwaffen und Humanitäres Völkerrecht

Ove Bring¹

I. Einleitung

Zu Beginn des Jahres 1990 erschienen erste Berichte darüber, daß die britische Marine bereits seit sieben Jahren über Boden-Luft-Laserwaffen verfügt, die die Piloten angreifender Flugzeuge blenden sollen.² Das als „Laser Dazzle Sight“ (LDS) bekannte System soll der Bedrohung durch Flugzeuge dadurch begegnen, daß ein Laserstrahl auf den Piloten gerichtet und dieser zum Verlassen seiner Maschine veranlaßt wird. Selbst wenn mit LDS beabsichtigt sein sollte, das Sehvermögen lediglich temporär zu beeinträchtigen, könnte seine Verwendung im Einzelfall - je nach Entfernung und Energieaufwand - dennoch zu erheblichen Schädigungen der Augen und sogar zur völligen Erblindung führen. LDS-Variationen kamen während des Falkland-Konflikts zur Anwendung, und es ist nicht auszuschließen, daß dies zum Verlust einer bestimmten Anzahl argentinischer Flugzeuge beigetragen hat. Seit 1987 hat zumindest auch die Sowjetunion auf ihren Zerstörern der Sovremny-Klasse Lasergehäte installiert, die in einigen Fällen wahrscheinlich gegen das Personal von US-Flugzeugen eingesetzt wurden.³

Diese Entwicklung vorrangig antipersoneller Waffen - oder, bezieht man Sensoren mit dualer Verwendungsmöglichkeit ein, waffenorientierte Entwicklung - wirft eine Reihe beunruhigender Fragen hinsichtlich der Vereinbarkeit dieser neuartigen militärischen Verwendung mit dem humanitären Völkerrecht auf. Dies gilt de lege lata wie auch de lege ferenda.

Die Regierungen der Vereinigten Staaten und der Sowjetunion haben die Notwendigkeit einer internationalen Regelung der militärischen Nutzung der Lasertechnologie erkannt, um Zwischenfälle zwischen ihren Streitkräften zu verhindern und ihr militärisches Personal zu schützen. Im Juni 1989 wurde in Moskau ein bilaterales Abkommen über die Vermeidung gefährlicher militärischer Aktivitäten unterzeichnet.⁴ In dessen Artikel 2 verpflichten sich die Vertragsparteien, alle erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung gefährlicher militärischer Aktivitäten zu ergreifen, einschließlich

„(6) using a laser in such a manner that its radiation could cause harm to personnel or damage to equipment of the armed forces of the other Party.“

Der Anwendungsbereich dieses Abkommens ist indes auf die Aktivitäten der Streitkräfte „in der unmittelbaren Umge-

bung des Personals sowie der Ausrüstungsgegenstände der anderen Vertragspartei“ in Friedenszeiten beschränkt. Im folgenden wird daher das Augenmerk auf die rechtlichen Beschränkungen in Kriegszeiten gerichtet werden. Noch genauer: rechtlicher Maßstab wird das im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbare humanitäre Völkerrecht sein.

II. Konventionelle Waffen und humanitäres Völkerrecht

„In einem bewaffneten Konflikt haben die am Konflikt beteiligten Parteien kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung.“

Dieser Gewohnheitsrechtsgrundsatz, der hier mit dem Wortlaut von Art. 35 Abs. 1 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 wiedergegeben worden ist, ist für das im internationalen bewaffneten Konflikt anwendbare humanitäre Völkerrecht von grundlegender Bedeutung. Er findet sich bereits in Art. 22 der Anlage zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 18. Oktober 1907 (Haager Landkriegsordnung) und spiegelt das grundsätzliche Erfordernis der Verhältnismäßigkeit bei der Kriegführung wider. Anders ausgedrückt: dieser Grundsatz ist Ausdruck für die gegeneinander abzuwägenden Prinzipien der (militärischen) Notwendigkeit und der Menschlichkeit, die dem Recht der Kriegführung inhärent sind. Nur diejenigen Methoden der Kriegführung sind gerechtfertigt, die zur Erreichung eines eindeutigen militärischen Vorteils erforderlich und verhältnismäßig sind. Diejenigen Methoden, die im Hinblick auf das mit ihnen verbundene menschliche Leiden eindeutig unverhältnismäßig sind, sind völkerrechtswidrig und daher verboten.⁵

Dieser abstrakte, die Kriegführung einschränkende, Grundsatz findet seine Ergänzung in dem konkreteren, wenn gleich immer noch recht vagen, Grundsatz des Völkerge-
wohnheitsrechts, der in Art. 23 der Haager Landkriegsordnung niedergelegt ist und der in Art. 35 Abs. 2 des I. Zusatzprotokolls folgende Ausformung erhalten hat:

„Es ist verboten, Waffen, Geschosse und Material sowie Methoden der Kriegführung zu verwenden, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen.“

Dieses Verbot betrifft vorrangig Waffen, die ausschließlich dazu bestimmt sind, gegen Personen eingesetzt zu werden, ist aber auch anwendbar auf Waffen, die für eine Vielzahl von Zwecken bestimmt und produziert worden sind. Viele moderne Waffen sind im Grundsatz gegenstandsbezogen, d. h. sie sollen vor allem militärische Ausrüstungsgegenstände zerstören oder neutralisieren. Indes sind viele von ihnen auch geeignet, militärische Bewegungen dadurch einzuschränken, daß die gegnerischen Soldaten kampfunfähig gemacht werden. Die Prüfung, ob das menschliche Leiden im Hinblick auf den von einem Waffeneinsatz erwarteten militärischen Vorteil unnötig, überflüssig oder unverhältnismäßig ist, ist äußerst schwierig und zum Teil subjektiv befrachtet. Die Quantifizierung des Leidens gegenüber der militärischen Effektivität begegnet zwangsläufig immensen Schwierigkeiten.

Die Lage ist etwas einfacher, wenn es ausschließlich um die Bewertung einer Waffe (oder Methode der Kriegführung) geht, die einzig dazu bestimmt ist, gegen Personen eingesetzt zu werden. Die St. Petersburger Erklärung von 1868, deren gewohnheitsrechtlicher Charakter heute allgemein anerkannt wird, bezieht sich just auf diesen Tatbestand. In deren Präambel ist niedergelegt:

„daß das einzige rechtmäßige Ziel, welches sich ein Staat in Kriegszeiten stellen kann, die Schwächung der Streitkräfte des Feindes ist; daß es zu diesem Zweck hinreichend ist, dem Gegner eine so große Zahl von Leuten als möglich außer Gefecht zu setzen; daß der Gebrauch von Mitteln, welche unnötigerweise die Wunden der außer Gefecht gesetzten Leute vergrößern oder ihnen unvermeidlich den Tod bringen, diesem Zweck nicht entspricht; daß außerdem der Gebrauch solcher Mittel den Gesetzen der Menschlichkeit zuwider wäre (...).“

In dem Schlußteil erklären die Parteien:

„Zur Aufrechterhaltung der Grundsätze, welche zur Vereinbarung der Forderungen des Krieges mit den Gesetzen der Menschlichkeit festgestellt sind, behalten sich die kontrahierenden oder der gegenwärtigen Verpflichtung beigetretenen Parteien vor, jedesmal in Beratung zu treten, sobald die durch die Wissenschaft in der Bewaffnung der Truppen geschaffenen Vervollkommnungen irgendeinen bestimmt formulierten Vorschlag hervorrufen.“

Der erste Schritt „zur Aufrechterhaltung der Grundsätze (...) der Forderungen des Krieges“ und „der Gesetze der Menschlichkeit“ war im Jahre 1868 das Verbot des Gebrauchs von Geschossen aller Art von weniger als 400 Gramm, welche explodierende Kraft besitzen oder mit Spreng- oder Zündstoffen gefüllt sind. Der nächste Schritt wurde im Jahre 1899 unternommen, als im Verlaufe der Ersten Haager Friedenskonferenz der Gebrauch von Geschossen verboten wurde, die sich leicht im menschlichen Körper ausdehnen oder platt drücken (sog. Dum-Dum-Geschosse). Auf der Ersten Haager Friedenskonferenz wie auch auf der

Zweiten Haager Friedenskonferenz von 1907 wurde zudem die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen untersagt.¹

Der nächste völkerrechtliche Vertrag, der die Verwendung spezifischer Waffen verbieten sollte, war das Genfer Protokoll vom 17. Juni 1925 über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege. Seit dem Jahre 1925 gab es dann aber kein umfassendes Verbot einer bestehenden Waffenkategorie mehr. Das Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, enthält lediglich ein einziges umfassendes Einsatzverbot; und dies hinsichtlich einer Waffenkategorie, deren Entwicklung sich militärisch bislang nicht als nützlich erwiesen hat („Waffen, deren Hauptwirkung darin besteht, durch Splitter zu verletzen, die im menschlichen Körper durch Röntgenstrahlen nicht entdeckt werden können“). Die verbleibenden Regelungen aus dem Jahre 1980 enthalten lediglich Beschränkungen des Einsatzes bestimmter Waffen (Landminen, Sprengfallen und Brandwaffen). Dieses bescheidene Ergebnis der UN-Waffenkonferenz macht die Notwendigkeit einer weitergehenden Regelung deutlich, die weitere Waffenkategorien umfaßt. Die allgemeine Formel der „überflüssigen Verletzungen oder unnötigen Leiden“ erlaubt in der Regel keine abschließende Beurteilung der Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit neuer Waffen. Allgemein wird die Auffassung vertreten, daß die Verwendung einer bestimmten Waffe durch diese allgemeine Formel nicht verboten wird, es sei denn, es existiert bereits eine ausdrückliche Regelung. Das heißt, es ist eine Vereinbarung zwischen Staaten im Hinblick auf die in Frage stehende Waffe erforderlich, in der den Erfordernissen der Menschlichkeit Vorrang vor militärischen Erwägungen eingeräumt wird.

Das humanitäre Völkerrecht verbietet u. a. unterschiedslose Waffenwirkungen, d. h. Angriffe, die nicht gegen ein bestimmtes militärisches Ziel gerichtet werden bzw. gerichtet werden können, und die daher militärische Ziele und Zivilpersonen oder zivile Objekte unterschiedslos treffen können.² Die Wirkungen von Laserstrahlen sind nicht unterschiedslos. Im Gegenteil: sie können immer gegen spezifische Ziele gerichtet werden.³ Jede rechtliche Bewertung des Einsatzes von gegen Personen gerichteten Laserwaffen kann daher nicht an dem Verbot unterschiedslos wirkender Angriffe, sondern muß an dem Verbot überflüssiger Verletzungen oder unnötiger Leiden ansetzen. Im folgenden wird dieser Argumentationsstrang verfolgt werden. Es wird gezeigt werden, daß die Verwendung von Lasertechnologie dann mit dem Bereich des humanitären Völkerrechts, der überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden verbietet, unvereinbar ist, wenn sie speziell für den Einsatz gegen Menschen und deren Augenlicht geschaffen und eingesetzt wird.

III. Neue Waffentechnologien und Völkerrecht

Die etwas abstrakt anmutende Regel, die Mittel und Methoden der Kriegführung verbietet, die geeignet sind, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen,

ist sehr alt (St. Petersburg 1868, Den Haag 1899 und 1907). Gleichwohl dauerte es bis 1977, daß in das humanitäre Völkerrecht eine konkrete Rechtspflicht zur Bewertung neuer Waffen und Taktiken aufgenommen wurde. Art. 36 des I. Zusatzprotokolls bestimmt nunmehr:

„Jede Hohe Vertragspartei ist verpflichtet, bei der Prüfung, Entwicklung, Beschaffung oder Einführung neuer Waffen oder neuer Mittel und Methoden der Kriegführung festzustellen, ob ihre Verwendung stets oder unter bestimmten Umständen durch dieses Protokoll oder durch eine andere auf die Hohe Vertragspartei anwendbare Regel des Völkerrechts verboten wäre.“

Dieses nationale Verfahren der Bewertung der Vereinbarkeit der Verwendung neuer Waffen oder Taktiken mit internationalen Rechtsstandards ist offenkundig eine unverzichtbare Ergänzung der generellen Formel der unnötigen Leiden. Wengleich es sich dabei um eine neue Regel handelt, so finden sich entsprechende Verpflichtungen doch bereits im nationalen Recht einer Reihe von Staaten.⁹

Der diesbezügliche Bericht des Ausschusses der Diplomatischen Konferenz von 1974 bis 1977 stellt klar, daß das in Anwendung von Art. 36 ZP I gewonnene Ergebnis nationaler Bewertung auf völkerrechtlicher Ebene keine Rechtsverbindlichkeit zu entfalten geeignet ist. Gleichwohl ist zu erwarten, daß die Pflicht zur Bewertung der Vereinbarkeit mit dem humanitären Völkerrecht sicherstellt, daß zweifelhafte Methoden und Mittel der Kriegführung in Zukunft erst nach einer rechtlichen Evaluierung eingeführt werden.¹⁰

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß im Verlauf der 1979er Sitzung der UN-Waffenkonferenz eine Resolution angenommen wurde, die das Verbot von Dum-Dum-Geschossen in Beziehung zu der Notwendigkeit zur Vorsicht bei der Entwicklung moderner Waffen setzte. Diese Resolution, die vom 28. September 1979 datiert, lautet u.a.:

„Recalling the agreement embodied in The Hague Declaration of 29 July 1899, to abstain, in international armed conflict, from the use of bullets which expand or flatten easily in the human body,

Convinced that it is desirable to establish accurately the wounding effects of current and new generations of small-calibre weapon systems including the various parameters that affect the energy transfer and the wounding mechanism of such systems,

(...)

6. Appeals to all Governments to exercise the utmost care in the development of small-calibre weapon systems, so as to avoid an unnecessary escalation of the injurious effects of such systems.“¹¹

Mit dieser Resolution wurde hinsichtlich einer Waffenkategorie ein bedeutsamer Schritt zur Implementierung des in Art. 36 ZP I niedergelegten Grundsatzes der nationalen Evaluierung getan. Als Minimum sollte ein vergleichbarer Schritt auch in bezug auf militärische Lasersysteme unternommen werden, um - im Geiste der oben in Bezug genommenen Re-

solution - einer Eskalierung der verletzenden Wirkungen solcher Systeme entgegenzuwirken, die mit den Standards des humanitären Völkerrechts unvereinbar sind.

IV. Laserwaffen und humanitäres Völkerrecht

Ausgangspunkt einer völkerrechtlichen Bewertung von Laserwaffen ist ein Vergleich der biologischen/medizinischen Wirkungen dieser Waffen mit den betroffenen militärischen Interessen. Es ist ohne weiteres möglich, unter Verwendung einer geeigneten Kombination von Wellenlänge, Energie, Strahlenbreite und Wiederholfrequenz, eine Laserwaffe zu entwickeln, die ausschließlich gegen das menschliche Auge eingesetzt wird. Von dem Einsatz eines solchen Lasers, der in einem Wellenlängenbereich von 0,4 bis 1,4 Mikrometer arbeitet, ist zu erwarten, daß er zur Erblindung führt. Wie gesehen, hält das traditionelle Kriegsvölkerrecht einen Grundsatz vor, wonach keine Mittel und Methoden der Kriegführung zur Anwendung gelangen dürfen, die überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden verursachen. Die St. Petersburger Erklärung von 1868 bestimmt, daß *„das einzige rechtmäßige Ziel, welches sich ein Staat in Kriegszeiten stellen kann, die Schwächung der Streitkräfte des Feindes ist“* und *„daß es zu diesem Zweck hinreichend ist, dem Gegner eine so große Zahl von Leuten als möglich außer Gefecht zu setzen“*. Das bedeutet, daß es erlaubt ist, Soldaten für die Dauer des Konflikts außer Gefecht zu setzen, nicht indes für den Rest ihres Lebens. Wenn auch dieser Teil der St. Petersburger Erklärung im Hinblick auf Laserwaffen für nicht aussagekräftig genug qualifiziert wird, so kommt man hinsichtlich der hier bestehenden grundsätzlichen Frage doch nicht an ihrer Zielsetzung vorbei, zur *„Aufrechterhaltung der Grundsätze“* beizutragen, *„welche zur Vereinbarung der Forderungen des Krieges mit den Gesetzen der Menschlichkeit festgestellt sind“*. In den Haager Regeln von 1899 und von 1907 wurde das Prinzip bestätigt, daß bei der Anwendung von Waffen humanitäre Belange gegenüber militärischen Interessen abzuwägen sind. Das I. Zusatzprotokoll von 1977 bekräftigt dieses Prinzip, indem die Vertragsparteien verpflichtet sind, im Hinblick auf neue Waffen oder neue Mittel und Methoden der Kriegführung festzustellen, ob ihre Verwendung rechtmäßig ist.

Das Verbot unnötiger Leiden verbietet nicht schlechthin alle Waffen, die besonders inhuman sind, sondern nur diejenigen, die überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden verursachen (oder von denen derartige Wirkungen höchstwahrscheinlich zu erwarten sind). Ob das der Fall ist, hängt von einer Abwägung der von der Waffe erwarteten militärischen Vorteile und des Ausmaßes der Verletzung und des Leidens ab, das die Verwendung der Waffe wahrscheinlich verursacht. Was nun Laser anbelangt, die Panzer oder Flugzeuge durch Blenden der Besatzung außer Gefecht setzen sollen, stellt sich die Frage, ob der aus einem „soft kill“ (d. h. gegen die Menschen im Panzer oder Flugzeug gerichtete Angriff) resultierende militärische Vorteil gegenüber dem eines „hard kill“ (d. h. der gegen den militärischen Ausrüstungsgegenstand als solchen gerichtete Angriff) derart bedeutsam einzuordnen ist, daß er das dauerhafte Erblinden (bzw. dessen hohe Wahrscheinlichkeit) der Besatzung rechtfertigt. In die-

sem Zusammenhang sei daran erinnert, daß bei der Verwendung von Laserblitzen („flashblinding“) nicht feststeht, daß diese Methode nur zu einem vorübergehenden Verlust der Sehfähigkeit führt, da in einigen Fällen die verwendete Energie als solche schon zur dauerhaften Erblindung führen kann.

Während die direkt gegen Sachen gerichtete Verwendung von Lasern nicht gegen das geltende Recht verstößt, ist es erforderlich, den gegen Personen ins Auge gefaßten Einsatz auf seine Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht zu überprüfen.¹² Jeder Kombattant hat einen Anspruch auf Schutz vor Waffenwirkungen, die im Vergleich zum militärischen Vorteil als unnötig grausam zu qualifizieren sind. Gleichzeitig können sich bei der Abwägung militärischer Notwendigkeit und Erwägungen der Menschlichkeit einige Waffenanwendungen als notwendiger darstellen als andere. Demgemäß kann ein und dieselbe Verletzung je nach militärischer Situation rechtlich unterschiedlich beurteilt werden. Zumindest im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Bodentruppen sind aber die folgenden Faktoren geeignet, bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Methode der Kriegführung als Leitfaden zu dienen:

1. Das Sehvermögen ist der wichtigste menschliche Sinn. Er ist unersetzlich und gehört zu denjenigen Körperfunktionen, die ein jeder in einer Krisensituation instinktiv und intuitiv zu schützen versucht.

2. Bei der Feststellung des Ausmaßes der Verletzung oder des Leidens sind psychische Schäden im gleichen Maße wie physische Schädigungen zu berücksichtigen. Das durch Erblinden verursachte menschliche Leiden ist groß, insbesondere als Folge psychischer Schäden (Verzweiflung, Bitterkeit, Persönlichkeitsveränderungen).¹³

3. In Kriegszeiten würde die medizinische Versorgung nicht ausreichen, eine große Anzahl von laserbedingten Augenverletzungen zu behandeln. Daher würden viele, die ansonsten geheilt werden könnten, unwiderruflich erblinden.

4. Die Schadensersatzleistungen, die bei dauerhaftem Verlust des Sehvermögens von Versicherungsgesellschaften gezahlt oder von Gerichten zugesprochen werden, sind in den Industriestaaten äußerst hoch. Dies beweist, daß der Verlust des Sehvermögens als besonders schwere Verletzung angesehen wird.¹⁴

5. Während in zahlreichen nationalen Rechts- und Gesellschaftssystemen die Todesstrafe sozial anerkannt wird, trifft dies auf das Blenden eines Straffälligen nicht länger zu.

6. Der mit dem Einsatz von Laserwaffen verbundene militärische Vorteil ist signifikant, im Vergleich mit anderen Kampfmitteln an Land oder auf See indes nicht übermäßig. Laser, die gegen das menschliche Auge eingesetzt werden sollen, würden bestehende Waffensysteme, insbesondere gegenstandsbezogene, lediglich ergänzen.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich mithin die Schlußfolgerung, daß unter Abwägung der militärischen Interessen und

den Erwägungen der Menschlichkeit eine irreversible Körperbehinderung wie das Erblinden durch Laserstrahlen als „unnötiges Leiden“ im Sinne der Formeln von St. Petersburg, Den Haag und Genf qualifiziert werden kann.¹⁵ Dies ist jedoch, um es nochmals zu betonen, eine allgemeine Feststellung, deren Gültigkeit zweifelhaft wird, wenn der militärische Vorteil einer bestimmten Waffenanwendung (z.B. gegen Piloten) gegenüber gegenstandsbezogenen Optionen grundlegend höherrangig einzustufen ist. Es ließe sich auch vertreten, daß das oben im Hinblick auf die Rechtswidrigkeit des Einsatzes von Laserwaffen gewonnene Ergebnis auf diejenigen Fälle beschränkt ist, in denen diese Waffen **ausschließlich** gegen Personen zum Einsatz kommen. Soll der Laserstrahl dazu dienen, die Besatzung eines angreifenden Flugzeugs oder Panzers zu neutralisieren, wären die personenbezogenen Wirkungen sekundärer Natur, da es vorrangig um die Zerstörung des jeweiligen Fahrzeuges ginge. Folglich müßte ein Verbot in diesem Bereich auf den personenbezogenen Einsatz in solchen Fällen beschränkt werden, in denen die Zerstörung von Material nur von untergeordneter Bedeutung ist und Hauptzweck die Verletzung von Personen ist.

Ausgehend von dem allgemeinen Ergebnis der Rechtswidrigkeit des Einsatzes von Laserwaffen ergeben sich zwei weitere Schlußfolgerungen. Die erste betrifft Methoden der Kriegführung, d. h. die Taktik sowie andere vorsätzliche und systematische Handlungen, die darauf gerichtet sind, dem Gegner zu schaden oder zu neutralisieren. Der Einsatz von gezielten Energiestrahlen - sei es durch Waffen oder andere Ausrüstungsgegenstände - gegen ungeschützte Personen auf dem Schlachtfeld ist bereits nach geltendem Völkerrecht verboten, wenn mit dem personenbezogenen Einsatz bezweckt wird, dem menschlichen Auge eine irreversible Verletzung zuzufügen. Die zweite Schlußfolgerung betrifft Mittel der Kriegführung, d. h. den Einsatz von Waffen. Bestimmte Waffen sind gemäß dem Völkerrecht grundsätzlich nicht verboten, es sei denn, es besteht ein diesbezügliches vertragliches Verbot. Daher sollte ein ausdrückliches vertragliches Verbot des Einsatzes von Energiewaffen in Erwägung gezogen werden, die ausschließlich dazu bestimmt sind, dem menschlichen Auge irreversible Verletzungen zuzufügen.

Wegen der zahlreichen militärischen Einsatzmöglichkeiten von Lasern ist ein umfassendes Verbot des Einsatzes von Laserwaffen unrealistisch. Gute Gründe sprechen indes für die Einführung eines förmlichen Verbots im Bereich des personenbezogenen Einsatzes. Dies ließe sich dadurch bewerkstelligen, daß man sich entweder auf verbotene Methoden der Kriegführung konzentriert (sog. „software approach“), d. h. ein ausdrückliches Verbot des vorsätzlichen und systematischen Einsatzes von Energiewaffen, der geeignet ist, überflüssige Verletzungen oder unnötige Leiden zu verursachen, oder aber auf verbotene Mittel der Kriegführung (sog. „hardware approach“), d. h. ein neues Verbot des Einsatzes bestimmter gegen Personen gerichteter Energiewaffen, die die soeben beschriebenen Wirkungen herbeizuführen geeignet sind.

Beide Ansätze lassen sich in einem Vertragswerk auch kombiniert verfolgen. Demgemäß könnte in einem völker-

rechtlichen Vertrag zum einen das gewohnheitsrechtliche Verbot bestimmter Methoden der Kriegführung mit Bezug zur Lasertechnologie bekräftigt werden. Zum anderen könnte ein Verbot des personenbezogenen Einsatzes bestimmter Laserwaffen eingeführt werden. Aus humanitärer Sicht würde ein derartiges zweifaches Verbot die Ideallösung darstellen. Gleichwohl ist zu bemerken, daß sich ein etwaiger Verstoß erst im nachhinein verifizieren ließe; denn der Weg über einen Abrüstungsansatz, mit Hilfe dessen die Verifikation eines Produktionsverbots bestimmter Laser möglich wäre, erscheint zur Zeit nicht gangbar.¹⁶ Doch wäre auch eine nachträgliche Kontrolle des Einsatzes von Laserwaffen im bewaffneten Konflikt angesichts der potentiellen Rolle der

Massenmedien und der öffentlichen Meinung nicht vollends ohne Bedeutung. Der systematische personenbezogene Einsatz von Laserwaffen würde - zumindest wenn er in begrenzten bewaffneten Konflikten erfolgt - bald aufgedeckt werden, so daß die daraus resultierenden politischen Folgen erheblich sein würden.

Der normative Gehalt einer Regelung dieses Bereichs des Völkerrechts darf nicht gering geschätzt werden. Eine vertragliche Bestimmung, die Personen auf dem Schlachtfeld vor dauerhafter Erblindung schützt, würde ein bedeutsames neues Element des in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Völkerrechts darstellen.

Anmerkungen:

- 1 Die in diesem Beitrag vertretenen Auffassungen sind persönlicher Natur und spiegeln nicht unbedingt die Position der schwedischen Regierung wider. Übersetzung aus dem Englischen von Dr. W. Heintschel v. Heinegg.
- 2 Vgl. Jane's Defence Weekly vom 13. Januar 1990, S. 48.
- 3 Vgl. dazu Soviet Military Power, herausgegeben vom US-Verteidigungsministerium (Ausgabe 1987), S. 113. Auf S. 112 dieser Veröffentlichung findet sich zudem die folgende Stellungnahme: „The tactical laser program has progressed to where battlefield laser weapons could soon be deployed with Soviet forces. The Soviets already have the technological capability to deploy low-power laser weapons - at least for anti-personnel use and against soft targets such as sensors, canopies, and light materiel. Even low-power lasers, as in rangefinders, can have weapon applications. Recent Soviet irradiation of Free World manned surveillance aircraft and ships could have caused serious eye damage to observers.“
- 4 Agreement on the Prevention of Dangerous Military Activities, Moskau, 12. Juni 1989; abgedruckt in: International Legal Materials 28 (1989), S. 877. Dieses Abkommen ist am 1. Januar 1990 in Kraft getreten.
- 5 Vgl. insoweit die Kommentierung zu Art. 35 ZP I in: M. Bothe/K. J. Partsch/W. A. Solf, New Rules for Victims of Armed Conflicts, The Hague/Boston/London 1982, S. 192-194.
- 6 Vgl. allein Art. 23 a) der Haager Landkriegsordnung. Die hier in Bezug genommenen Vertragstexte sind abgedruckt bei J. Hinz/E. Rauch, Kriegsvölkerrecht, 3. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München 1984.
- 7 Vgl. Art. 51 ZP I.
- 8 So C. P. Campbell/V. L. Borch, Directed Energy Weapons and the Laws of War, in: Army (August 1985), S. 30 ff. (37): „The accuracy of a laser weapon makes it an inherently discriminate weapon, thus not illegal under any test of indiscriminate attack.“ Gleichwohl ist eine unterschiedslos wirkende Anwendung von Laserstrahlen etwa im Falle automatischer Scannersysteme zumindest denkbar. Jedoch ist die militärische Nützlichkeit solcher Systeme als Waffen zweifelhaft; denn dadurch würde der militärische Vorteil verlorengehen, der aus dem Überraschungseffekt sowie der nicht-detektierbaren Feuerposition resultiert.
- 9 M. Bothe/K. J. Partsch/W. A. Solf (Anm. 5), S. 199, nennen insoweit die Vereinigten Staaten sowie die Bundesrepublik Deutschland.
- 10 Vgl. M. Bothe/K. J. Partsch/W. A. Solf (Anm. 5), S. 200. Es ist aber nicht verboten, daß ein Staat aus Sicherheitsgründen eigentlich verbotene Waffen vorhält, um seine Zweitschlagskapazität zu demonstrieren. Im Hinblick auf Waffenverbote besteht kein völkerrechtliches Repressalienverbot. Gleichwohl ist der Kommentierung des IKRK zuzustimmen, wonach Art. 36 ZP I „in itself constitutes progress as it fills a gap at an international level. It implies the obligation to establish internal procedures for the purpose

of elucidating the issue of legality, and the other contracting parties can ask to be informed on this point“, vgl. Y. Sandoz/Chr. Swinarski/B. Zimmermann (Hrsg.), Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 1949, ICRC, Genf 1987, S. 424.

- 11 Die Resolution aus dem Jahre 1979 betreffend Kleinkaliber-Waffensysteme findet sich in der 2. Auflage von Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Agreements, United Nations, New York 1983, S. 164 f.
- 12 Insoweit läßt sich die Auffassung vertreten, Art. 36 ZP I stelle einen Satz des Gewohnheitsrechts dar.
- 13 So Prof. D. Warren in seinem Vortrag „Psychological Effects of Total Permanent Blindness Occurring in Early Adulthood“, in: ICRC, Round Table of Experts on Battlefield Laser Weapons, Geneva 19 - 21 June 1989, Report, Genf, Oktober 1989, S. 45 - 74. Vgl. ferner Report (ICRC), Second Working Group of Experts on Battlefield Laser Weapons, Geneva 5 - 7 November 1990.
- 14 Zur Rechtslage im Vereinigten Königreich vgl. die Stellungnahme von C. Greenwood, in: ICRC, Round Table of Experts on Battlefield Laser Weapons, Geneva 19 - 21 June 1989, Report, Genf, Oktober 1989, S. 96.
- 15 Art. 35 Abs. 2 ZP I enthält ein Verbot im Hinblick auf zu erwartende Wirkungen (z. B. dauerhaftes Erblinden), kann aber auf die hier in Frage stehenden Waffen keine unmittelbare Anwendung finden. Dies unterstreicht die Notwendigkeit eines ausdrücklichen Verbots. Insoweit ist mit dem IKRK zuzugeben, daß „the concept of superfluous injury or unnecessary suffering, its objective effect on the victim (severity of injury, intensity of suffering), and its relation to military necessity“ weder einheitlich interpretiert noch allgemein anerkannt werden, vgl. Y. Sandoz/Chr. Swinarski/B. Zimmermann (Anm. 10), S. 409 f.
- 16 Ein derartiger Abrüstungsansatz setzt voraus, daß ein Verbot der Produktion solcher Waffen bestünde, die das Sehvermögen von Personen zerstören sollen. Im Idealfall müßte ein derartiges Verbot besondere technische Charakteristika in Bezug nehmen, aus denen sich die Möglichkeit der schweren Verletzung des Sehvermögens oder des dauerhaften Erblindens ergeben. Es erscheint zur Zeit jedoch nicht möglich, die technischen Parameter im einzelnen festzustellen. Nicht zuletzt aus diesem Grunde wäre die Verifikation der Einhaltung eines Produktionsverbots wohl kaum realisierbar. Vgl. auch G. R. Mastroianni, Qualitative Arms Control: The Case of Laser Weapons, in: Letterman Institute Report No. 454, San Francisco 1990. Auf S. 8 schlägt der Autor die Errichtung „Laserwaffenfreier Zonen“ vor, namentlich die Vereinbarung solcher Bereiche des elektromagnetischen Spektrums, in denen Laseremissionen verboten würden. Die Verifikation wäre in einem solchen Fall recht einfach, wengleich die damit einhergehende Beschränkung eines zukünftigen, möglicherweise rechtmäßigen Einsatzes die Erfolgsaussichten des dahingehenden Vorschlags als äußerst gering erscheinen lassen.

Grundsatzrede der Hohen Kommissarin für das Flüchtlingswesen *Sadako Ogata*

- Graduate Institute of International Studies -

Genf (Schweiz), 23. Mai 1991*

I. Einleitung

Es mir eine große Ehre, zur Präsentation der Grundsatzrede zu diesem „Colloquium on Problems and Prospects of Refugee Law“ eingeladen worden zu sein.

Da wir heute mit humanitären Krisen in den verschiedensten Teilen dieser Erde konfrontiert sind, ist dieses Kolloquium eine zeitgerechte Gelegenheit, um neue Tendenzen und Aspekte im Flüchtlingsrecht und in der Flüchtlingspolitik zu beleuchten. Weil ich erst vor drei Monaten das Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für das Flüchtlingswesen übernommen habe, nehme ich nicht an, daß ich endgültige Antworten zu bieten habe. Auch beabsichtige ich nicht, ausschließlich legalistisch zu bleiben, da das Recht nur eine der Überlegungen ist, die eine Antwort auf Flüchtlingsprobleme mitbestimmen. Stattdessen will ich versuchen, die Situation, mit der wir uns heute konfrontiert sehen, kurz zu analysieren, einige Fragen für weitere Überlegungen aufzuwerfen und mit Ihnen einige einführende Gedanken zu einer künftigen Herangehensweise zu teilen.

II. Der aktuelle rechtliche Rahmen

Wir sind heute zusammengelassen, um des vierzigsten Jahrestages des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und der Einrichtung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für das Flüchtlingswesen (United Nations High Commissioner for Refugee - UNHCR) zu gedenken. Das Abkommen von 1951 war in vielerlei Hinsicht bahnbrechend. Es definierte den Begriff „Flüchtlinge“ in allgemeiner Form und schaffte einen weitreichenden Standard für ihre Behandlung. Es führte den Grundsatz des „non-refoulement“ ein, der den Flüchtling davor schützt, in ein Gebiet zurückgeschickt zu werden, in dem sein Leben oder seine Freiheit bedroht sein würden. Ebenso schuf es erstmalig eine Verbindung zwischen einem Flüchtlingsabkommen und einer internationalen Organisation, indem dem UNCHR die Verantwortung für die Überwachung der Anwendung des Abkommens übertragen wurde.

Das Abkommen war ein Kind des Kalten Krieges. Trotz seiner europäischen Ausrichtung war es ein nützlicher Katalysator zur Entwicklung eines umfassenderen Regimes des internationalen Schutzes, insbesondere durch regionale Ab-

kommen, wie z. B. die Konvention der OAU zu Flüchtlingsproblemen von 1969 und die Cartagena Deklaration von 1984. Die OAU Konvention erweiterte den Flüchtlingsbegriff, um der Realität der Massenströme in Afrika zu begegnen, und führte die Begriffe der freiwilligen Repatriierung wie auch der Ansiedlung ein. Diese Ideen wurden von der Cartagena Deklaration in Zentralamerika übernommen, die sogar weiterging, indem sie den Grundstein für eine neue Herangehensweise an die Flüchtlingssituation in diesem Teil der Welt legt. Auf diesen Punkt werde ich noch später zurückkommen. Mit seinem zentralen Begriff des Schutzes des Einzelnen bleibt das Abkommen von 1951 daher eine wirksame Grundlage für die Weiterentwicklung bleibender Werte und Prinzipien.

III. Die Dimensionen der heutigen Flüchtlingssituation

Gleichzeitig liegt es indes auf der Hand, daß der politische Kontext, der dem Abkommen von 1951 zugrundelag, sich radikal geändert hat; dies gilt auch im Hinblick auf das allgemeine Erscheinungsbild des Flüchtlingsproblems. Erstens ist aus der sich grundsätzlich auf den Einzelnen beziehenden Situation ein Problem des Massenexodus geworden, das heute noch nie dagewesene Ausmaße erreicht. Allein in den ersten drei Monaten 1991 stieg die Zahl der Flüchtlinge um 2 Millionen, als Kurden und andere Iraker Zuflucht im Iran und an der türkisch-irakischen Grenze suchten und Zehntausende vor den andauernden Konflikten am Horn von Afrika und Liberia flohen. Heutzutage bleibt kein Platz der Welt von dem Phänomen der Bevölkerungsvertreibung verschont - von Afrika bis Asien, Zentralamerika, dem Nahen Osten und sogar Europa.

Zweitens wurden die Ursachen für die Flüchtlingsbewegungen komplexer. Analysiert man die Flüchtlingssituation, ist es nicht entscheidend, ob sie Opfer von Verfolgung sind, vielmehr sind es die verzweifelten politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Umstände, die diesen massiven Verreibungen zugrundeliegen. In vielen Teilen der Welt verschlimmert der wirtschaftliche Niedergang gemeinsam mit dem Bevölkerungsdruck und dem ökologischen Verfall den Kampf um begrenzte Ressourcen, was zu sich wiederholenden Zyklen von Feindseligkeit, Unterdrückung und Gewalt führt. Innere Konflikte und Kriege sind daher heute

die Hauptursache der Vertreibung. Ob ein Opfer Zuflucht innerhalb oder außerhalb der Grenzen seines eigenen Landes findet, hängt von Glück und der geographischen Lage ebenso ab wie davon, ob man sich auf die Situation hat einstellen können. Zu den 17 Millionen Flüchtlingen kommt heute noch eine beinahe ebenso große Zahl von innerhalb des eigenen Landes vertriebenen Menschen hinzu. Die große Mehrzahl der Flüchtlinge und Vertriebenen sind Frauen und Kinder, die Schwächsten unter den Schwachen.

Drittens finden sich heute, anders als in den 50er Jahren, die meisten Flüchtlinge in den ärmsten Gebieten der Welt, die nur über sehr begrenzte Kapazitäten zur Aufnahme weiterer Menschen verfügen. Die Aufnahme großer Flüchtlingskontingente über einen langen Zeitraum kann für diese Länder die Quelle innerer Instabilität oder externer Spannungen sein. Daher besteht eine ablehnende Haltung gegenüber der Gewährung von Asyl. Selbst wenn Flüchtlinge eingelassen werden, können sie militärischen Übergriffen, schlechter Behandlung oder Internierung ausgesetzt sein. Äußerst beunruhigend ist, daß immer mehr Flüchtlinge immer längere Zeiträume in überfüllten Lagern verbringen, wo sie auf internationale Hilfe angewiesen sind.

Viertens wird in einer derartigen Situation, im Gegensatz zu der im Kalten Kriege vorrangig praktizierten Ansiedlung im Ausland, die freiwillige Repatriierung zur am ehesten durchführbaren Option. Die vom Exekutivausschuß des UNHCR verabschiedeten Schlußfolgerungen spiegeln einen weitgehenden Konsens über diejenigen Rechtsgrundsätze wider, die die Voraussetzungen für eine solche Repatriierung näher bestimmen. Jüngste Bemühungen zur Lösung einiger regionaler Konflikte haben die Möglichkeit zur Repatriierung eröffnet, so z. B. gerade der West Sahara und in Ruanda. Gleichzeitig verhindert das Fehlen angemessener Sicherheitsbedingungen die Rückkehr in viele andere Teile der Welt, u. a. ans Horn von Afrika, in das südliche Afrika und nach Liberia.

Schließlich wird das Problem durch den wachsenden Strom von Flüchtlingen aus ihren Herkunftsregionen nach Europa und Nordamerika vergrößert. Zu den Flüchtlingen, die vor Gewalt oder Verfolgung fliehen, kommen diejenigen, die den gleichermaßen lebensbedrohlichen Armutsbedingungen zu entkommen suchen. Wegen des Fehlens einer gesamteuropäischen Einwanderungspolitik, suchen sie indes alle Einlaß im Wege des Asylverfahrens, das demzufolge überlastet und äußerst teuer wird. Zu diesem Druck kommt noch die Unsicherheit über mögliche Bewegungen aus Osteuropa, insbesondere aus der Sowjetunion. Die Frage in Europa lautet nicht nur, wer ein Flüchtling ist, sondern auch, was mit denen geschehen soll, die keine Flüchtlinge sind. Da die Regierungen Einwanderungs- und Grenzkontrollen verschärfen, wird das Gefüge des Flüchtlingsschutzes, welches seit *Nansens* Tagen gewissenhaft aufgebaut worden ist, ebenso wie die liberalen Menschenrechtstraditionen dieser Länder, in Frage gestellt. In diesem Zusammenhang sind die informellen Beratungen der europäischen Regierungen und des UNHCR ein willkommener Schritt in Richtung auf die Entwicklung eines positiven Ansatzes.

IV. Die Lücke im Gesetz

Die wachsende Intensität und das Ausmaß des Flüchtlingsproblems haben die Schwächen und Lücken der bestehenden Prinzipien des internationalen Flüchtlingsrechts zum Vorschein gebracht. Diese Rechtsmasse wurde aufgrund des starken politischen und ideologischen Kontexts, in welchem sie ursprünglich entstanden war, zunehmend begrenzt. Internationaler Schutz hält sie nur für einen kleinen Teil derer vor, die seiner bedürfen. Der begrenzte Schutz des Abkommens von 1951 hat in Verbindung mit dem weitreichenderen Mandat des UNHCR ein ernsthaftes rechtliches und moralisches Problem in Europa und Nordamerika geschaffen. Ein Afghane oder ein Somali mag von eben der Regierung als mißbräuchlicher Antragsteller eingestuft werden, die im Rahmen von UNHCR gewillt ist, seinen Unterhalt in einem Lager seiner Herkunftsregion zu unterstützen. Außerdem ist das Abkommen auf die Behandlung solcher Flüchtlinge beschränkt, die bereits aus ihrem Herkunftsland geflohen sind, und ignoriert die Gründe der Flucht oder die Bedingungen, die ihrer Rückkehr förderlich sein können. Die Verantwortung des Herkunftslandes für die Vermeidung und Lösung des Flüchtlingsproblems bleibt unbeachtet - ein verständlicher Ansatz während des Kalten Krieges, aber heute weder zu rechtfertigen noch wünschenswert. Selbst im Hinblick auf die Behandlung von Flüchtlingen wird das Recht der tatsächlichen Lage nicht gerecht; so z. B. hinsichtlich der derzeitigen Situation am Horn von Afrika, wo aufgrund des Zusammenbruchs der Regierungsstrukturen niemand die Verantwortung für die Sicherheit der Flüchtlinge und Vertriebenen übernimmt und wo es an einem Minimum an sicheren Bedingungen fehlt, unter denen ihnen weiterhin internationale Hilfe geleistet werden kann.

V. Ausblick: ein umfassender Ansatz

Blicken wir auf das, was getan werden muß, so bin ich sicher, daß es keine einfachen oder schnellen Antworten im Hinblick auf dieses Problem gibt. Das Flüchtlingsproblem ist vielschichtig in seinen Ursachen und Auswirkungen und kann nicht isoliert von den bedeutenden politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen betrachtet werden, denen sich die internationale Gemeinschaft gegenüber sieht. Folglich wächst die Einsicht, daß es einer breit angelegten Antwort bedarf, die die Gesamtheit des Problems von seinen tiefverwurzelten Ursachen her bis hin zu seiner Lösung berücksichtigt und die Rechte und Pflichten der Flüchtlinge, der Aufnahmestaaten, der Herkunftsländer, der Drittstaaten und internationaler Organisationen einschließt. Nur durch einen derartigen umfassenden Ansatz, der alle Parteien und alle Aspekte des Problems einbezieht, kann eine wirksame Strategie zur Lösung des Problems entwickelt werden.

Aufgabe des Flüchtlingsrechts muß es sein, eine derartige umfassende Strategie durch Vorrhaltung der Rechtsgrundlagen zu unterstützen, die einerseits den Schutz der Flüchtlinge, andererseits die internationale Kooperation zwischen den Regierungen zur Erreichung dieses Schutzes betreffen. UNHCR muß mit seinem einzigartigen Mandat für Flüchtlinge aktiv schöpferische und innovative Wege zum Aufbau

dieser Kooperation fördern, durch die Problemlösungen wie auch Schutz letztlich erreicht werden müssen.

VI. Menschenrechte

Mit Förderung des Flüchtlingssschutzes wird die Verbindung zwischen Flüchtlingsrecht und Menschenrechten zunehmend anerkannt. Ich begrüße diesen rechtstheoretischen Ansatz und appelliere an die internationale Menschenrechtsmaschinerie, eine aktivere Rolle in Flüchtlingsbelangen zu spielen. Menschenrechte umfassen die gesamte Flüchtlingssituation. Im Aufnahmestaat stellen sie, indem sie auf Inländer in gleicher Weise zur Anwendung gelangen wie auf Ausländer, eine solide Rechtsgrundlage für den Schutz dar. Im Herkunftsland sind Menschenrechtsverletzungen die Hauptursache für Flüchtlingsströme, demgegenüber fördert ihre Wiederherstellung die Rückkehrbereitschaft. Daher muß jede Strategie zur Lösung des Flüchtlingsproblems die Menschenrechte berücksichtigen. Die Beständigkeit und in ebensolchem Maße die Rechtsverbindlichkeit neuer Ideen zur Prävention und Problemlösung, wie z. B. die öffentliche Informationskampagne in Vietnam bzw. in Albanien oder der UN-Plan in Nordirak, sind auf die Wahrung der Menschenrechte der betroffenen Individuen angewiesen.

Es gibt eine eindeutige Verbindung zwischen der Achtung bürgerlicher und politischer Rechte und der wirtschaftlichen Entwicklung. Die ärmsten Gebiete der Erde sind auch oft diejenigen, die autoritäre Regierungsstrukturen haben und unter Gewalt und Konflikten leiden. Da dies auch die Gebiete sind, die Flüchtlinge hervorbringen, sind Entwicklungspolitik und allgemeine Hilfestellungen unentbehrlich, um die zugrundeliegenden Ursachen der Flüchtlings- und Wanderbewegung anzugehen. Dies gilt auch im Hinblick auf eine Erhöhung der Dauerhaftigkeit der Lösungen, sei es über den Weg der Ansiedlung, sei es über den Weg der Repatriierung. Ebenso muß ein lösungsorientiertes Flüchtlingsrecht einerseits eine Verbindung zwischen Flüchtlings- und Entwicklungshilfe fördern, andererseits bürgerliche, politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Flüchtlinge und Zurückkehrenden. Tatsächlich muß auf lange Sicht eine weit stärkere Verbindung zwischen Menschenrechten, Entwicklungshilfe und Vertreibung hergestellt werden.

VII. Die Implementierung des umfassenden Ansatzes

Dies ist der Ansatz, den die Internationale Konferenz zur Flüchtlingen in Zentralamerika beschlossen hat. Dieser „CIREFCA“ genannte Prozeß sowie der umfassende Handlungsplan für Flüchtlingen in Indochina, kurz CPA, sind zwei konkrete Versuche des UNHCR in Südostasien, den umfassenden Ansatz umzusetzen. Die ihnen gemeinsame Strategie ist die Behandlung von Flüchtlingssituationen in einem multilateralen Rahmen, der die aktive Teilnahme von Herkunftsländern, asylgewährender Staaten wie auch der Spender, UNHCR und anderer Organisationen umfaßt. Ihr gemeinsames Ziel ist der Schutz der Flüchtlinge und die Förderung von Lösungsansätzen. Da sie durch die jeweiligen regionalen Umstände und Sachzwänge geprägt sind, haben sich ihre Aus-

wirkungen unterschiedlich dargestellt. „CIREFCA“ ging aus dem politischen Anliegen hervor, die regionale Stabilität zu verbessern. Lösungen für Flüchtlinge wurden deshalb in den dauerhafteren Friedens- und Entwicklungsprozeß in der Region einbezogen. Das positive Umfeld, in welchem „CIREFCA“ entstand und welches es im Gegenzug förderte, hat in der Region allgemein zu einer Stärkung der rechtlichen Strukturen für Flüchtlinge geführt. Auf der anderen Seite hängt die Dauerhaftigkeit der Lösungen davon ab, inwieweit Flüchtlingshilfe mit Entwicklungshilfe Hand in Hand gehen kann, und - was noch wichtiger ist - von der allumfassenden Lösung der komplexen wirtschaftlichen und sozialen Probleme, mit denen die zentralamerikanischen Staaten konfrontiert sind.

Demgegenüber war das „CPA“-Programm durch die Notwendigkeit gekennzeichnet, in einem sehr komplexen politischen Kontext eine gemischte Bewegung von Migranten und Flüchtlingen in den Griff zu bekommen. Obwohl es noch zu früh ist, das Resultat zu bewerten, so bin ich doch sicher, daß sein letztendlicher Erfolg danach bestimmt werden wird, inwieweit die internationale Gemeinschaft bereit sein wird, die der Wanderbewegung aus Vietnam zugrundeliegenden Ursachen anzugehen.

Inwieweit können diese Ansätze in anderen Regionen wiederholt werden? Welche Bedeutung haben sie - wenn überhaupt - für andere Flüchtlingssituationen? In gewisser Weise sind „CPA“ und „CIREFCA“ Reminiszenzen an *ad-hoc*-Vereinbarungen, die in den 20er und 30er Jahren geschlossen wurden, um speziellen Flüchtlingssituationen gerecht zu werden, und die dann letztlich in dem Abkommen von 1951 ihren Niederschlag gefunden haben. Können die heutigen regionalen Abmachungen zu einer ähnlichen Synthese umfassend anwendbarer Prinzipien führen? Oder ist die Flüchtlingssituation heute so komplex, daß ihr am besten im Lichte des jeweiligen Einzelfalls begegnet wird? Welche sind die Vor- und Nachteile von regionalen im Gegensatz zu universalen Ansätzen? Ich werfe diese Fragen lediglich auf und überlasse die Antworten Ihren eigenen Überlegungen.

VIII. Stärkung des internationalen Prozesses

Was ich jedoch weiß ist, daß, soll das Flüchtlingsproblem effektiv angegangen werden, die UNO eine viel stärkere Rolle spielen muß. Lassen Sie mich klarstellen, daß mit der UNO nicht nur die humanitären Organe wie UNHCR gemeint sind, sondern auch die politische Maschinerie, bei der die Regierungen der Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle spielen. Die Flüchtlingssituation darf nicht nur als eine Aufgabe für humanitäre Organisationen angesehen werden, sondern auch als ein politisches Problem, welches ein Hauptpunkt auf der internationalen Tagesordnung werden muß, da sie eine potentielle Gefahr für den Weltfrieden und die internationale Sicherheit darstellt. Dies ist die wichtigste Lektion aus der Flüchtlingskrise am Persischen Golf.

Mehr Multilateralismus heißt, nationale Souveränität und internationale Kooperation und Solidarität gegeneinander abzuwägen, damit, wenn Menschenleben in Frage stehen, Rechtsgrundsätze Aktionen fördern und nicht behindern. Da

die Weltgemeinschaft von der globalen Durchsetzung des Rechts spricht, um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, muß das Völkerrecht für die Entwicklung eines Konzepts der „humanitären Bewertung“ Sorge tragen, welches die Gewährleistung internationalen Schutzes und Bestands für Flüchtlinge und die innerhalb eines Landes Vertriebenen unter grundsätzlich sicheren Bedingungen ermöglicht.

Eine vorwärtsgerichtete Strategie kann nur Erfolg haben, wenn die humanitären Aktionen von UNHCR und anderer

Einrichtungen durch konzentrierte Anstrengungen seitens der Regierungen ergänzt werden, damit die weitergehenden politischen und wirtschaftlichen Aspekte - Menschenrechtsverletzungen, bewaffnete Konflikte und Unterentwicklung - angegangen werden können, die die Ursachen für die Vertreibung ganzer Bevölkerungen sind. Da wir mit einer der größten humanitären Herausforderungen unserer Zeit konfrontiert sind, lassen Sie uns gemeinsam, Praktiker wie Akademiker, unsere Verpflichtung bekräftigen, eine menschliche und gerechte Lösung für die tragische und gefährliche Lage von Flüchtlingen zu suchen.

Anmerkung:

* Übersetzung aus dem Englischen von *Kathrin Piazolo*.

Der aktuelle Fall: Irakische Soldaten lebend von amerikanischen Panzerereinheiten verschüttet

Nicole Randecker

I. Fakten

Amerikanische Panzer haben während des Golfkrieges bei ihrem Durchbruch durch die sogenannte Saddam-Linie nach Kuwait tausende irakischer Soldaten, die den Vormarsch der Panzertruppen hätten aufhalten sollen, zum Teil lebend in ihren Stellungen begraben. Bulldozer und mit Räumschaufeln ausgerüstete Panzer brachten bei dem überraschenden und schnellen Angriff, der nur etwa 30 Minuten dauerte, die Schützengräben zum Einsturz, unter deren Sandmassen die irakischen Soldaten dann begraben wurden.¹

Tausende toter, verletzter und sich noch verteidigender Soldaten sollen so verschüttet worden sein. Das Vorgehen der Amerikaner wurde vom Irak, wie auch von anderer Seite, als Verstoß gegen das I. Genfer Abkommen vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde gewertet. In diesem Zusammenhang wurde geltend gemacht, verletzte Soldaten müßten in derartigen Situationen vom Gegner gemäß dem I. Genfer Abkommen behandelt werden, insbesondere dürften sie nicht weiteren Angriffen ausgesetzt werden.

Im folgenden soll das betreffende Vorgehen der alliierten Streitkräfte einer kurzen rechtlichen Betrachtung im Lichte des I. Genfer Abkommens, aber auch der Haager Landkriegsordnung, unterzogen werden.

II. Das I. Genfer Abkommen als Prüfungsmaßstab

Der grundsätzliche Inhalt des I. wie auch des II. Genfer Abkommens über den Schutz der Verwundeten und Kranken im Feld und zur See besteht darin, daß Kranke und Verwundete von allen Kampfhandlungen ausgenommen werden müssen und ihnen Hilfe zu leisten ist. Art. 12 des I. Genfer Abkommens statuiert diese Pflicht zur Hilfeleistung und führt sie weiter aus. Allerdings fehlt es in den Genfer Abkommen an einer Definition der Begriffe „Verwundete und Kranke“. Jedoch wurden diese Begriffe immer dahingehend interpretiert, daß sie alle Kämpfenden, die aufgrund einer Verletzung oder gesundheitlicher Umstände die Waffen niedergelegt haben, umfassen sollen.² Somit ist nur der Kampfunfähige, sei er verwundet oder erkrankt, der selbst nicht mehr direkt am Kampf teilnimmt, sich also „hors de combat“ befindet, von Art. 12 des I. Genfer Abkommens geschützt und somit von

weiteren Kampfhandlungen auszunehmen. Es ist folglich gerade der Umstand des Waffenniederlegens, der den Anspruch eines kranken oder verwundeten Kombattanten auf Schutz nach Art. 12 des I. Genfer Abkommens begründet.

Auch während eines aktuellen Kampfes genießen die Verwundeten und Kranken - wie sich aus Art. 15 Abs. 1 des I. Genfer Abkommens („jederzeit“) ergibt - grundsätzlich diesen Schutz. In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, daß in Art. 15 Abs. 1 die Zeit „nach einem Kampf“ besonders hervorgehoben wird, in der die am Konflikt beteiligten Parteien „alle ihnen zu Gebote stehenden Maßnahmen“ zu treffen haben.³ Daraus sowie aus der Tatsache, daß diese Verpflichtungen **alle** am Konflikt beteiligten Parteien gleichermaßen treffen, wird deutlich, daß Kampfhandlungen nicht bereits aus dem Grunde einzustellen sind, daß sich in den bekämpften Stellungen Verwundete und Kranke befinden. Diese müssen vielmehr von den Verantwortlichen so schnell wie möglich an einen hinreichend gekennzeichneten Ort verbracht werden. Nur so kann der umfassende Schutz der Verwundeten und Kranken gemäß den Art. 12 und 15 des I. Genfer Abkommens gewährleistet werden. Selbstverständlich besteht nach Maßgabe von Art. 15 Abs. 2 und 3 des I. Genfer Abkommens auch die Möglichkeit, besondere Vereinbarungen über eine einseitige Einstellung der Kampfhandlungen zu treffen, „um die Verwundeten und Kranken zu suchen und zu bergen“.

Den Berichten zufolge hat ein Zeichen, das als ein Niederlegen der Waffen hätte interpretiert werden können, von irakischer Seite zum Zeitpunkt des alliierten Angriffs nicht vorgelegen. Die Iraker hatten sich vielmehr kampfbereit an der Grenze zu Saudi-Arabien verschanzt, nachdem sie auf einer Länge von mehr als 260 Kilometern bis zu 20 Meter breite Gräben ausgehoben und Schanzen aufgeschüttet hatten, zu denen parallel ein verminter Streifen angelegt worden war. Zudem waren einige Gräben mit Öl gefüllt, welches, so hatten die Alliierten befürchtet, im Falle eines Angriffs angezündet worden wäre.⁴

Ziel der amerikanischen Operation war es, durch den Überraschungseffekt ein Zünden des Öls, das durch die entstehende Qualmentwicklung einen weiteren Vormarsch stark behindert, wenn nicht unmöglich gemacht hätte, zu verhindern und die irakische Absperrung schnell zu überwinden. Der Vorstoß, der nur etwa 30 Minuten dauerte, war gegen

kampfbereite - und tatsächlich auch kämpfende -, in ihren Stellungen verschanzte irakische Soldaten gerichtet. Wenn sich zu diesem Zeitpunkt Kranke und Verwundete unter ihnen befanden, hätte sie vom Kampfgeschehen separiert und dies der Gegenseite angezeigt werden müssen, hätte man das Recht auf Schutz nach Art. 12 des I. Genfer Abkommens geltend machen wollen. Dies geschah hier jedoch nicht. Eine Vereinbarung nach Art. 15 Abs. 2 oder 3 des I. Genfer Abkommens war ebenfalls nicht zustande gekommen. Folglich kann das alliierte Vorgehen nicht als Verstoß gegen das I. Genfer Abkommen qualifiziert werden.

Die Tatsache, daß die irakischen Soldaten durch die Schnelle und Heftigkeit des alliierten Angriffs **überrascht** worden waren, ändert nichts an diesem Befund; denn der Einsatz der Panzer erfolgte im Rahmen der Kampfhandlungen, da sich die irakischen Streitkräfte den alliierten Truppen nicht ergeben hatten und den Angriff noch abzuwehren versuchten.

III. Verstoß gegen Art. 23 lit. d) der Haager Landkriegsordnung?

Nach Art. 23 lit. d) der Haager Landkriegsordnung,¹ dessen gewohnheitsrechtliche Geltung allgemein anerkannt ist, ist „die Erklärung, daß kein Pardon gegeben wird“, untersagt, mithin eine auf die vollständige Liquidierung des Gegners gerichtete Kampfführung.² Dies bedeutet zum einen, daß kein Kampf in der - möglicherweise zuvor dem Gegner gegenüber bekundeten - Absicht aufgenommen werden darf, selbst Personen „hors de combat“ keine Gnade zu gewähren, d. h. nicht von den Kampfhandlungen ausnehmen zu wollen. Zum anderen bekräftigt Art. 23 lit. d) HLKO das Verbot, das Sich-Ergeben gegnerischer Kombattanten zu ignorieren. Die Kriegführenden sind mithin verpflichtet, auch bei Anwendung an sich zulässiger Kampfmethoden demjenigen, der die Waffen niedergelegt hat, Schutz zu gewähren und ihn von weiteren Kampfhandlungen auszunehmen.³

Zunächst ist nichts dafür ersichtlich, daß das Vorstoßen der mit Räumschaufeln ausgerüsteten Panzer und Bulldozer gegen die Schützengräben der Iraker als eine - konkludente - Absichtsbekundung gewertet werden kann, gegen den Gegner „ohne Pardon“ vorgehen und ihn vollständig eliminieren zu wollen. Des weiteren konnten die Alliierten das Verschanzen der irakischen Soldaten in ihren Stellungen sowie die von ihnen errichteten Panzersperren als Vorbereitung und Bereitschaft zum Kampf werten. Zum Zeitpunkt des Angriffs haben sich die irakischen Streitkräfte dann auch, wengleich wegen des Überraschungseffekts wenig wirksam, tatsächlich zur Wehr gesetzt. Schließlich lag, wie bereits erwähnt, den verfügbaren Berichten zufolge kein Zeichen der Iraker vor, das als Aufgabe der Gegenwehr hätte gewertet werden kön-

nen. Hinzu kommt, daß es von Seiten der Alliierten hieß, etwa 2000 irakische Soldaten hätten sich ergeben und seien gefangen genommen worden, nachdem sie gesehen hätten, daß eine Gegenwehr gegen die Taktik der Amerikaner unmöglich gewesen wäre.

Aufgrund dieser Tatsachen läßt sich ein auf Art. 23 lit. d) HLKO gestützter Vorwurf, der Angriff der amerikanischen Truppen habe auf die völlige Liquidierung des Gegners gezielt, ohne Gnade zu gewähren, nicht aufrecht erhalten.

IV. Verstoß gegen Art. 23 lit. e) der Haager Landkriegsordnung?

Allerdings bleibt fraglich, ob nicht die Taktik des Angriffs, tausende von Soldaten mit Bulldozern und Panzern gleichsam zu überrennen und sie durch das Zusammenschieben der Sandmassen bei lebendigem Leibe zu begraben, als Kampfmethode zu werten ist, die unter das in Art. 23 lit. e) HLKO enthaltene Verbot der Anwendung bestimmter Kampfmittel fällt.

Nach Art. 23 lit. e) HLKO, der geltendes Gewohnheitsrecht kodifiziert,⁴ ist Kombattanten „der Gebrauch von Waffen, Geschossen oder Stoffen, die geeignet sind, unnötige Leiden zu verursachen“, untersagt. Art. 23 lit. e) HLKO normiert mithin ein Verbot der Verwendung von Waffen **aufgrund ihrer Wirkung**. Demgemäß muß man insbesondere Kampfmittel, die über den Zweck der aktuellen Ausschaltung des Gegners hinausgehende Qualen oder Spätschäden bewirken, als „unnötig“ leidensverursachend einstufen.⁵

Allerdings ist eine objektive oder allgemein anerkannte Beurteilung eines derart unbestimmten Begriffs wie dem des unnötigen Leidens wohl nur in seltenen Fällen möglich. Vielmehr wird das Ergebnis häufig durch subjektive Wertungen bestimmt. So werden die Formen des Landkrieges - und nicht nur dieser Art des Krieges - vielen als grausam erscheinen. Andererseits fällt es aber erfahrungsgemäß schwer, zwischen solchen Fällen zu unterscheiden, in denen ein Mensch den Tod durch Verbluten nach der Explosion einer Mine erleidet, und solchen, in denen er von einem Panzer erdrückt wird oder gar durch zusammengeschobene Sandmassen erstickt.

In bezug auf den hier im Mittelpunkt des Interesses stehenden Fall ist indes zu beachten, daß die von den Alliierten praktizierte Art der Kriegführung kein Novum darstellt. Schon während des II. Weltkriegs wurden Panzer auf ähnliche Weise eingesetzt, um Stellungen von Soldaten zu bekämpfen, die, in Erdlöchern verschanzt, das Herannahen gegnerischer Panzer erwarteten, um diese mit Panzerfäusten oder Haftminen auszuschalten. Dieses Vorgehen wurde - soweit ersichtlich - in der Völkerrechtspraxis nie beanstandet.

Anmerkungen:

¹ So vom Pentagon bestätigte Meldungen der amerikanischen Nachrichtenagentur Newday; vgl. auch FAZ und SZ vom 14. 9. 1991.

³ Vgl. dazu J. Pictet, ebd., S. 150 f.

² J. Pictet, Commentary on Geneva Convention I, Genf 1952, S. 136.

⁴ FAZ vom 14. 9. 1991.

5 Anlage zum Abkommen Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 18.10.1907 - (Haager Landkriegsordnung) - (im folgenden: HLKO), RGLB.1910, 132.

6 Vgl. insoweit auch Art. 40 des - hier mangels Ratifizierung durch die Vereinigten Staaten von Amerika und durch Irak nicht anwendbaren (1) - I. Zusatzprotokolls, wonach es verboten ist, „den Befehl zu erteilen, niemanden am Leben zu lassen, dies dem Gegner anzudrohen oder die Feindseligkeiten in diesem Sinne zu führen.“

7 Vgl. Y. Sandoz/C. Swinarski/B. Zimmermann (Hrsg.), Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Genf 1987, Rn. 1591 f. unter Hinweis auf Art. 23 (d) HLKO.

8 K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 61, Rdn. 2.

9 K. Ipsen, Völkerrecht, § 66, Rdn. 20.

Der Lusitania-Fall

Völkerrechtliche Probleme aus dem Bereich des Seekriegsrechts und der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit sind Gegenstand des im folgenden zu behandelnden Falles, der sich während des Ersten Weltkrieges abspielte.

I. Fakten

Die Lusitania war ein britischer Luxusdampfer der Cunard-Linie und fuhr unter amerikanischer Flagge. Das Schiff wurde am 7. Mai 1915 vor der Südküste Irlands durch ein deutsches Unterseeboot torpediert und sank daraufhin innerhalb weniger Minuten. An Bord befanden sich rund 2000 Menschen, von denen 1198 ums Leben kamen. Unter den Toten waren 128 Staatsangehörige der zu dem damaligen Zeitpunkt noch neutralen Vereinigten Staaten von Amerika.¹ Bis heute konnte nicht eindeutig geklärt werden, welche Fracht die Lusitania auf ihrer letzten Fahrt geladen hatte. In jüngerer Zeit wird zunehmend die Meinung² vertreten, es hätten sich militärische Güter an Bord der Lusitania befunden, wengleich dies aus den Schiffspapieren nicht hervorgeht.

Eine Darstellung der Fakten kann sich indes nicht auf den Bericht über die Versenkung der Lusitania beschränken. Von besonderer Bedeutung sind vor allem diejenigen Ereignisse, die sich im Vorfeld der Torpedierung abgespielt hatten.

Am 4. Februar 1915 hatte der Chef des Admiralstabes der deutschen Marine die Gewässer längs der britisch-irischen Küste zum Kriegsgebiet erklärt: Vom 18. Februar 1915 an sollte jedes in diesem Seegebiet angetroffene feindliche Handelsschiff zerstört werden. Eine Gefährdung der Besatzung und der jeweiligen Passagiere würde dabei in Kauf genommen.³ Zur Rechtfertigung wurde die Maßnahme von deutscher Seite als Repressalie im Hinblick auf angebliches völkerrechtswidriges Verhalten seitens Großbritanniens quali-

ziert. Gemeint war die Errichtung einer „Kriegszone“ am 3. November 1914,⁴ was von deutscher Seite als Verstoß gegen die - niemals in Kraft getretene - Londoner Deklaration von 1909⁵ und die Pariser Deklaration von 1856⁶ gewertet wurde. Der Erklärung folgten Anzeigen in amerikanischen Tageszeitungen, die von der deutschen Botschaft in Washington aufgegeben worden waren, um auf die mit einem Eindringen in die genannten Seegebiete verbundenen drohenden Gefahren hinzuweisen. Die Vereinigten Staaten von Amerika reagierten am 10. Februar 1915 auf die deutsche Erklärung mit einer förmlichen Protestnote.

Nach der Versenkung der Lusitania kam es in der amerikanischen Öffentlichkeit zu vehementen Protesten und zu einem intensiven Notenaustausch zwischen den USA und Deutschland. Deutschland übernahm daraufhin die Haftung für die Verluste und Schäden, die amerikanische Staatsangehörige erlitten hatten. Dies trug jedoch infolge weiterer Vorwürfe gegen die deutsche U-Boot-Kriegführung nicht zu einer Beilegung der Angelegenheit bei. Erst im Jahre 1921 wurde die endgültige deutsche Verantwortlichkeit für Kriegsverbrechen im deutsch-amerikanischen Friedensvertrag von Berlin festgestellt.⁷

II. Die völkerrechtliche Beurteilung des Lusitania-Falles aus kriegsrechtlicher Sicht

Bei einer kriegsrechtlichen Bewertung der Torpedierung der Lusitania steht die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Errichtung von „Sperr-“ oder „Kriegszonen“ zur Ermöglichung eines uneingeschränkten U-Boot-Krieges im Vordergrund. Die Meinungen zu diesem Problemkreis waren und sind recht geteilt. In Deutschland wurde die deutsche Vorgehensweise seinerzeit als rechtmäßig angesehen, während im Ausland von einem völkerrechtlichen Delikt und sogar von einem Kriegsverbrechen gesprochen wurde.⁸

Als rechtlicher Maßstab für die Beurteilung der Versenkung der Lusitania ist in erster Linie das klassische Prisengericht heranzuziehen. Danach darf ein feindliches Handelsschiff außerhalb neutraler Hoheitsgewässer jederzeit angehalten, durchsucht, beschlagnahmt und - versehen mit einem Prisengerichtskommando - zur Durchführung eines Prisengerichtsverfahrens in einen Hafen verbracht werden. Leistet das Schiff gegenüber diesen Maßnahmen gewaltsamen Widerstand oder nimmt es an den Kriegshandlungen teil, darf es vom gegnerischen Kriegsschiff, ohne daß eine vorherige Warnung erfolgen muß, versenkt werden. Im übrigen dürfen feindliche Handelsschiffe in besonderen Ausnahmefällen - insbesondere wenn es nicht möglich ist, das Handelsschiff in einen Hafen zu verbringen - nur versenkt werden, soweit Mannschaft, Passagiere und Schiffspapiere zuvor in Sicherheit gebracht wurden.⁹

Handelt es sich um ein unter neutraler Flagge fahrendes Handelsschiff, so sind den Kriegsschiffen noch engere Grenzen gesetzt. Neutrale Handelsschiffe dürfen außerhalb neutraler Hoheitsgewässer zwar jederzeit angehalten und durchsucht, grundsätzlich aber weder angegriffen noch aufgebracht bzw. beschlagnahmt werden. Lediglich im Falle einer neutralitätswidrigen Unterstützung (Blockadebruch oder Beförderung von Konterbande) ist die Aufbringung bzw. Beschlagnahme erlaubt. Im Normalfall darf als einschneidendste Maßnahme nur die Konfiskation nach einem Urteil durch ein Prisengericht durchgeführt werden.¹⁰ Eine Versenkung nach vorheriger Warnung oder ohne Warnung kann allenfalls in Betracht gezogen werden, wenn ein Anbordkommen oder Durchsuchen gewaltsam verhindert wird, wenn das Schiff in das feindliche Nachrichtensystem eingegliedert ist, wenn es im Konvoi feindlicher Kriegsschiffe fährt oder wenn es an Kampfhandlungen teilnimmt.¹¹ Auch in bezug auf neutrale Handelsschiffe gilt, daß sie - ausnahmsweise, d. h. wenn sie etwa wegen Beförderung von Konterbande beschlagnahmt werden dürfen und es nicht möglich ist, sie in einen Hafen zu verbringen - versenkt werden dürfen, wenn alle an Bord befindlichen Personen und die Schiffspapiere zuvor in Sicherheit gebracht worden sind.¹²

Diese völkerrechtlichen Verpflichtungen waren auch von deutscher Seite mit der seit 1909 geltenden Prisenerordnung in nationales Recht umgesetzt worden.¹³

Diese für Überwasserschiffe allgemein anerkannten Regeln verursachen erhebliche Probleme, sobald es um die Durchführung prisengerichtlicher Maßnahmen durch Unterseeboote geht. Um ein anderes Schiff anzuhalten und zu durchsuchen, müßte das U-Boot auftauchen. Im aufgetauchten Zustand ist ein U-Boot jedoch weitaus verwundbarer als ein Überwasserschiff. Auch kann der Kommandant eines U-Bootes unmöglich einen Teil seiner Mannschaft als Prisengerichtskommando abstellen. Ebenso ist es nur schwer denkbar, die Besatzung des angegriffenen Schiffes vor dessen eventueller Versenkung auf dem U-Boot in Sicherheit zu bringen.¹⁴ Bejaht man dagegen die Anwendbarkeit der genannten Prisengerichte auf U-Boote, könnten diese zur Unterbindung des gegnerischen Handels mit Kriegsmaterialien nicht eingesetzt werden.¹⁵

Eine vertragliche Regelung, die U-Boote mit anderen Kriegsschiffen gleichstellt, existierte zur Zeit des Ersten Weltkrieges noch nicht. Erst durch die Verträge von Washington (1922) und London (1930) sowie schließlich durch das Londoner U-Boot Protokoll von 1936¹⁶ wurde eine solche Gleichbehandlung normiert.¹⁷ Im damaligen Völkerrecht läßt sich aber keine Norm nachweisen, die U-Boote von den Beschränkungen des Prisengerichts befreit. Daher ist davon auszugehen, daß die genannten Regeln auch auf Unterseeboote anwendbar waren.

Angewandt auf den Lusitania-Fall gilt somit folgendes: die Lusitania fuhr unter neutraler Flagge und durfte daher grundsätzlich nur angehalten und durchsucht werden. Eine Versenkung wäre z. B. rechtmäßig gewesen, wenn seitens der Lusitania gegen eine diesbezügliche Anordnung des deutschen U-Bootes gewaltsamer Widerstand geleistet worden wäre. Eine derartige Anordnung lag jedoch nicht vor - statt dessen wurde das Schiff ohne Warnung versenkt. Ebenso wenig lag einer der anderen Gründe vor, die eine Versenkung erlaubt hätten. Selbst wenn die Lusitania Kriegsmaterial für Großbritannien befördert haben sollte, hätte sie nur versenkt werden dürfen, wenn zuvor Besatzung, Passagiere und Schiffspapiere in Sicherheit gebracht worden wären.¹⁸

Ist die Versenkung der Lusitania nach Maßgabe des sog. Prisengerichts nicht zu rechtfertigen, so bleibt zu erörtern, ob sich eine andere rechtliche Bewertung unter dem Gesichtspunkt der „Sperrzonen“ ergibt. Als Definition des Begriffs „Sperrzone“ ist hier die folgende zugrunde zu legen: Das Recht der Kriegführenden, durch einseitige Erklärung auf bestimmten Teilen der offenen See gegenüber der feindlichen und neutralen Schifffahrt weitere Rechte durchzusetzen, als ihnen nach überliefertem Völkerrecht zustehen.¹⁹ Schiffe, die unerlaubt in das jeweilige Gebiet einfahren, riskierten sodann, von Sanktionen, wie z. B. auch eine Unterbeschußnahme, betroffen zu werden.²⁰

Das setzt indes voraus, daß das Institut der Sperrzone als rechtmäßig anerkannt war. Im Zeitpunkt der Versenkung der Lusitania bestand jedoch kein dahingehender Satz des Völkerrechts- oder des Gewohnheitsrechts.²¹ Insbesondere hat auch das Deutsche Reich die Errichtung von Sperrzonen nie als rechtmäßig bezeichnet. Man berief sich vielmehr darauf, daß die Maßnahme ergriffen wurde, um Großbritannien zur Einstellung seines völkerrechtswidrigen Seehandelskrieges zu bewegen.²² mithin auf die Repressalie. Auch die Reaktionen anderer Staaten belegen, daß zu der damaligen Zeit die für die Entstehung von Gewohnheitsrecht erforderliche Rechtsüberzeugung fehlte.²³

Demnach kann das deutsche Vorgehen über das Institut Sperrzone nicht als rechtmäßig bewertet werden. Die Versenkung der Lusitania könnte dann lediglich noch als Repressalie auf vorangegangenes völkerrechtswidriges Verhalten der Gegenseite einzustufen und daher gerechtfertigt sein.²⁴ Eine Repressalie verfolgt das Ziel, ihren Adressaten zur Einstellung seines völkerrechtswidrigen Verhaltens zu bewegen und Wiedergutmachung zu erlangen.²⁵ Die Repressalienauswahl unterliegt aber auch Grenzen. So muß sie sich als ge-

eignetes Mittel darstellen und darf nicht außer Verhältnis zu dem von der ursprünglichen Rechtsverletzung angerichteten Schaden stehen.²⁶ Nach den gegebenen Umständen hätte sich, wenn ein völkerrechtswidriges britisches Verhalten angenommen wird, die Maßnahme in jedem Fall gegen den Rechtsbrecher richten müssen. Hier wurde aber ein neutrales Schiff versenkt. Dies ist nicht als geeignete Maßnahme anzusehen, um den Rechtsbrecher zu einem völkerrechtskonformen Verhalten zu zwingen. Danach war die Versenkung der Lusitania auch unter dem Gesichtspunkt der Repressalie völkerrechtswidrig.

III. Bedeutung für das aktuelle Völkerrecht

Besonders interessant aus heutiger Sicht ist die Frage, ob sich mittlerweile ein Institut der Sperrzone rechtlich etabliert hat und welche Bedeutung dies für die U-Boot-Kriegführung haben könnte.

Diese Frage hätte erstmals im Londoner Protokoll über den Unterseebootkrieg 1936 aufgegriffen werden können. Es wurden jedoch u. a. nur die oben schon genannten Grundsätze des Prisensrechts (Voraussetzungen für Beschlagnahme bzw. Aufbringen, etc.) kodifiziert. Die Frage der Sperrgebiete blieb unberücksichtigt.²⁷ Im Zweiten Weltkrieg war die Ausübung des uneingeschränkten U-Boot-Krieges nicht nur auf deutscher Seite eine beachtliche Methode der Kriegführung. In den Nürnberger Prozessen wurde die Errichtung von Sperrzonen, die zur erheblichen Beeinträchtigung der neutralen Handelsschifffahrt geführt hatte, als rechtswidrig bezeichnet.²⁸ U-Boote - so der Nürnberger Militärgerichtshof - seien verpflichtet, ein fremdes Schiff ziehen zu lassen, wenn sie den Anforderungen des Prisensrechts nicht gerecht werden könnten (Prisenkommando, Sicherung von Passagieren, etc.). Im Verfahren gegen Admiral *Dönitz* wurde das Urteil allerdings - wahrscheinlich in Anbetracht gleichgelagerter Aktionen der Siegermächte²⁹ (tu quoque-Argument) - nicht auf Verstöße gegen die internationalen Bestimmungen des U-Boot-Krieges gestützt.³⁰ Im übrigen wurde die Erklärung eines Gebietes zur Sperrzone von den Staaten immer mit dem Institut der Repressalie gerechtfertigt,³¹ was daraufhin deutet, daß die Staaten nach wie vor nicht von der Rechtmäßigkeit ihres Handelns ausgingen.

In Anbetracht der Weiterentwicklung der Waffentechnik erscheint es alles in allem mehr als zweifelhaft, ob sich die Staaten einer derartigen völkerrechtlichen Verpflichtung in künftigen Kriegen unterwerfen wollen, die in einer Zeit getroffen wurde, die aus waffentechnischer Sicht als überholt angesehen werden muß.³² Auch in praktischer Hinsicht ergeben sich Bedenken. Wie sollte in der jetzigen Zeit ein angesichts modernster Waffen leicht verletzliches U-Boot eine Prise aufbringen und dafür dann auch noch ein Prisenkommando abstellen? Dagegen erscheint gerade die Errichtung von festumrissenen Sperrzonen im Kriegsfall als Möglichkeit, die Risiken moderner Kriegführung für die Handelsschifffahrt einzuschränken.³³

Diese „praktischen“ Erwägungen sind aber schwerlich geeignet, Sperrzonen als völkerrechtsgemäß zu qualifizieren. Mangels vertraglicher Regelung könnte sich ihre Zulässigkeit nur aus Völkergewohnheitsrecht ergeben. Ein entsprechender Rechtssatz hat sich aber nach dem Zweiten Weltkrieg wohl noch nicht herausgebildet.³⁴ Insbesondere die Ereignisse während des Golfkrieges (Iran-Irak: Errichtung von regelrechten *free-fire-zones*³⁵) und aus dem Falklandkrieg³⁶ erfüllen nicht die Anforderungen, die an das Element der länger andauernden Übung zu stellen sind.³⁷ Allerdings finden sich in den letzten Jahren Befürworter, die für eine eingeschränkte Anerkennung von Sperrzonen eintreten, sofern die neutrale Schifffahrt dadurch nicht übermäßig beeinträchtigt wird. Danach soll eine Errichtung fernab von Hauptschiffahrtslinien zulässig sein³⁸ - jedoch nicht in der Form von *free-fire-zones*, vielmehr sollen den durchfahrenden Schiffen bestimmte Pflichten auferlegt werden, die eine leichtere Identifizierung sicherstellen. Kommt ein Schiff diesen Pflichten nicht nach, so soll es einen Teil des völkerrechtlichen Schutzes verlieren.

IV. Nationale und internationale Judikatur zum Lusitania-Fall

Der Lusitania-Fall war nach Ende des Krieges Gegenstand verschiedener Gerichtsverhandlungen sowohl auf internationaler wie auch auf nationaler Ebene.

1. Verfahren vor nationalen Gerichten

Vor einem irischen Gericht wurden der deutsche Kaiser und die deutsche Regierung wegen vorsätzlichen Massenmordes verurteilt. Ein britisches Handelsgericht stellte unter anderem fest, daß die Lusitania unbewaffnet war und auch kein explosives Material mit sich führte. Das deutsche U-Boot habe vorsätzlich auf die Lusitania gefeuert, um sie zu zerstören und auch die darauf befindlichen Personen zu töten. In einem weiteren Verfahren vor einem New Yorker Gericht wurde die Cunard-Linie von jeder Verantwortlichkeit für die erlittenen Schäden freigesprochen und ausschließlich Deutschland für verantwortlich erklärt.³⁹

2. Verfahren vor internationalen Gerichten

Über den Schaden, den die britische Seite erlitten hatte, wurde nicht in einem selbständigen Verfahren verhandelt. Vielmehr wurde er in die Gesamtsumme einbezogen, die Deutschland als Reparationszahlung nach dem Ersten Weltkrieg zu leisten hatte.

Die Vereinigten Staaten von Amerika machten die Ansprüche ihrer Staatsangehörigen in der sog. deutsch-amerikanischen Gemischten Kommission (Mixed Claims Commission) geltend.⁴⁰ Als Richtlinie für deren Entscheidung galt:

Deutschland haftet „for all losses, damages, or injuries to (...) property wherever situated suffered directly or indirectly during the war period, caused by acts of Germany or her agents in the prosecution of the war (...).“⁴¹

Für die Zeit der amerikanischen Neutralität sollte sich die deutsche Haftung nur auf Schäden amerikanischer Zivilpersonen erstrecken.⁴²

a) Haftungsgrund

In dem Verfahren vor der Kommission wurde die deutsche Haftung zunächst auf die Note gestützt, in der Deutschland die Haftung für die von amerikanischen Staatsbürgern erlittenen Einbußen übernommen hatte.⁴³ Die Frage der Zulässigkeit von Sperrzonen wurde geflüchtig nicht angesprochen.⁴⁴ Später wurden dann die die deutsche Verantwortlichkeit betreffenden Bestimmungen des Berliner Vertrages von 1921 herangezogen. Die Kommission betonte hierbei, daß die Entscheidung ausschließlich auf diese vertragliche Regelung gestützt worden sei und nicht auf das anwendbare Kriegsvölkerrecht.⁴⁵

b) Haftungsumfang

Bezüglich des Haftungsumfanges wurde auf seinerzeit geltende völkerrechtliche Schadensersatzprinzipien zurückgegriffen. Danach war nur Kompensation für durch die völkerrechtswidrige Handlung erlittene Schäden zu leisten. Diese mußten in einer klaren und ununterbrochenen Verbindung zu Handlungen Deutschlands stehen. Mithin wurde auf das Erfordernis eines adäquat-kausal verursachten Schadens („proximate cause“) abgestellt.⁴⁶

Die Höhe des Schadens wurde anhand allgemeiner Rechtsgrundsätze bestimmt. Danach war im Todesfall die wahrscheinliche Höhe der Zahlungen des Verstorbenen an die Unterhaltsberechtigten zuzüglich des Wertes seiner persönlichen Leistungen für diesen Personenkreis zu erstatten. Daneben wurde eine Wiedergutmachung in Geld für die durch den Tod eines Familienangehörigen verursachten psychischen Leiden gewährt. Zum ersten Mal war damit auch ein immaterieller Schaden ersatzfähig.⁴⁷ Da eventuell ausgezahlte Lebensversicherungen nicht unmittelbare, sondern nur zufällige Folge der deutschen Handlung waren, konnten diese auch keine Berücksichtigung bei der Festsetzung des Schadensersatzes finden. Hier wurde in erster Linie auf den Anlagecharakter einer Lebensversicherung abgestellt.

Der Gesichtspunkt der adäquaten Kausalität war ebenfalls in den Fällen entscheidungserheblich, in denen amerikanische Lebensversicherungen Deutschland für von ihnen bereits ausgezahlte Beträge in Regreß zu nehmen versuchten. Insoweit wurde ausdrücklich festgestellt, diese seien von der deutschen Schadensersatzpflicht nicht umfaßt.⁴⁸

Wenngleich der seitens Deutschlands zu gewährende Schadensersatz auf Wiedergutmachung für die völkerrechtswidrige Versenkung der Lusitania zu beschränken⁴⁹ war, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß er gleichwohl einen gewissen Strafcharakter hatte.⁵⁰

Knut Dörmann

Anmerkungen:

1 K. J. Madders, *The Lusitania*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 2, Amsterdam/New York/Oxford 1981 (im folgenden: EPIL 2), S. 177 - 180 (177); H. N. Götz, *Lusitania-Fall*, in: K. Strupp/H.-J. Schlochauer (Hrsg.), *Wörterbuch des Völkerrechts* Bd. 2, 2. Aufl., Berlin 1962 (im folgenden: WVR II), S. 445 - 446 (445).

2 Vgl. die Nachweise bei K. J. Madders, in: EPIL 2, S. 178.

3 Wortlaut abgedruckt bei: W. J. Fenrick, *The Exclusion Zone Device in the Law of Naval Warfare*, *Canadian Yearbook of International Law* (im folgenden: CanYbIL) 1986, S. 91 - 126 (95).

4 E. Schmitz, *Sperrgebiete im Seekrieg*, *ZaöRV* 1938, S. 641 - 671 (641); W. J. Fenrick, *CanYbIL* 1986, S. 95.

5 *Londoner Erklärung über das Seekriegsrecht vom 26. Februar 1909*, abgedruckt bei: J. Hinz/E. Rauch, *Kriegsvölkerrecht*, 3. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München 1984, Nr. 1531.

6 *Pariser Erklärung von 1856 über gewisse Seerechtsregeln in Kriegzeiten*, abgedruckt bei: J. Hinz/E. Rauch, *Kriegsvölkerrecht*, Nr. 1525.

7 Vgl. zu den Fakten insgesamt: K. J. Madders, in: EPIL 2, S. 177 f.; H. N. Götz, in: WVR II, S. 445.

8 H. N. Götz, in: WVR II, S. 445.

9 H. Fischer, in: K. Ipsen, *Völkerrecht*, 3. Aufl., München 1990, § 71 Rdn. 8; H. N. Götz, in: WVR II, S. 445.

10 H. Fischer, in: K. Ipsen, *Völkerrecht*, § 71 Rdn. 9; W. J. Fenrick, *CanYbIL* 1986, S. 94.

11 Vgl. dazu W. J. Fenrick, *Military Objectives in the Law of Naval Warfare*, in: W. Heintschel v. Heinegg (ed.), *The Military Objective and the Principle of Distinction in the Law of Naval Warfare*, Bochum 1991, S. 1 - 44 (5 f.).

12 W. J. Fenrick, *CanYbIL* 1986, S. 94.

13 RGBl. 1914 S. 275.

14 W. J. Fenrick, *CanYbIL* 1986, S. 97.

15 W. J. Fenrick, *CanYbIL* 1986, S. 105.

16 *Londoner Protokoll vom 6. November 1936*, betreffend die aufgestellten Regeln im Teil IV des Londoner Vertrags vom 22. April 1930, für den Unterseebootkrieg, abgedruckt in: J. Hinz/E. Rauch, *Kriegsvölkerrecht*, Nr. 1532.

17 Regel 1 des Protokolls.

18 Dies gilt, selbst wenn der Anteil der Konterbande an der Fracht mehr als die Hälfte ausgemacht haben sollte. In einem solchen Fall verliert ein neutrales Handelsschiff seinen neutralen Charakter und wird wie ein feindliches behandelt, vgl. Art. 40 der Londoner Erklärung von 1909.

19 R. Schenk, *Seekrieg und Völkerrecht*, Köln/Berlin 1958, S. 91; vgl. auch E. Schmitz, *ZaöRV* 1938, S. 644.

- 20 W. J. Fenrick, CanYbil 1986, S. 92.
- 21 Vgl. hierzu R. Schenk, Seekrieg und Völkerrecht, S. 98 m. w. N.
- 22 Vgl. R. Schenk, Seekrieg und Völkerrecht, S. 95; E. Schmitz, ZaöRV 1938, S. 651.
- 23 Vgl. R. Schenk, Seekrieg und Völkerrecht, S. 94 ff.
- 24 W. Heintschel v. Heinegg, Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit in der Falllösung, JA-Übungsblätter 1991, S. 177 - 184 (183); so auch die deutsche Einlassung, vgl. E. Schmitz, ZaöRV 1938, S. 651.
- 25 H. Fischer, in: K. Ipsen, Völkerrecht, § 57 Rdn. 45.
- 26 H. Fischer, ebda.
- 27 Regel 2 des Protokolls; vgl. auch R. Schenk, Seekrieg und Völkerrecht, S. 79 ff.; H. N. Götz, in: WVR II, S. 446.
- 28 H. Fischer, in: K. Ipsen, Völkerrecht, § 71 Rdn. 13; W. J. Fenrick, CanYbil 1986, S. 104.
- 29 Nachweise bei: W. J. Fenrick, CanYbil 1986, S. 100 f.
- 30 R. Schenk, Seekrieg und Völkerrecht, S. 105; H. N. Götz, in: WVR II, S. 446.
- 31 Vgl. H. Fischer, in: K. Ipsen, Völkerrecht, § 71 Rdn. 12.
- 32 H. N. Götz, in: WVR II, S. 446; E. Schmitz, ZaöRV 1938, S. 641, 655, der im folgenden versucht, das Institut der Sperrzone zu rechtfertigen und Zulässigkeitsvoraussetzungen aufzustellen.
- 33 H. Fischer, in: K. Ipsen, Völkerrecht, § 71 Rdn. 12; H. N. Götz, in: WVR II, S. 446.
- 34 Vgl. H. Fischer, in: K. Ipsen, Völkerrecht, § 71 Rdn. 12.
- 35 Vgl. W. J. Fenrick, CanYbil 1986, S. 121, der die Rechtswidrigkeit nachweist.
- 36 W. J. Fenrick, CanYbil 1986, S. 109 ff.
- 37 H. Fischer, in: K. Ipsen, Völkerrecht, § 71 Rdn. 12.
- 38 W. J. Fenrick, CanYbil 1986, S. 125, der den Begriff des neutralen Handelsschiffs sehr eng auslegen will und den Kriegführenden damit weite Befugnisse einräumt.
- 39 K. J. Madders, in: EPIL 2, S. 178.
- 40 Abgedruckt in: Reports of International Arbitral Awards (im folgenden: RIAA), Bd. VII u. VIII (1923).
- 41 K. J. Madders, in: EPIL 2, S. 178.
- 42 K. J. Madders, ebda.
- 43 E. Schmitz, ZaöRV 1938, S. 653.
- 44 R. Schenk, Seekrieg und Völkerrecht, S. 100; E. Schmitz, ZaöRV 1938, S. 643.
- 45 K. J. Madders, in: EPIL 2, S. 179.
- 46 K. J. Madders, ebda.
- 47 D. Nguyen Quoc/P. Daillier/A. Pellet, Droit international public, 3. Aufl., Paris 1987, S. 698.
- 48 D. Nguyen Quoc/P. Daillier/A. Pellet, Droit international public, S. 698; A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., Berlin 1984, § 1296 Fn. 12 aE.
- 49 K. J. Madders, in: EPIL 2, S. 179; D. Nguyen Quoc/P. Daillier/A. Pellet, Droit international public, S. 710; vgl. RIAA Bd. VII, S. 38 ff.
- 50 W. Heintschel v. Heinegg, JA-Übungsblätter 1991, S. 184.

Round-Table of Experts on International Humanitarian Law Applicable to Armed Conflicts at Sea - Bericht über das dritte Treffen des „Madrid Plan of Action“ -

Bergen (Norwegen)

20. - 24. September 1991

1. Vorgeschichte

Mit der Resolution Nummer VII griff das Rote Kreuz auf seiner 25. Internationalen Konferenz die Problematik des humanitären Völkerrechts in bezug auf die Seekriegführung auf und forderte die Staaten auf, ihre Anstrengungen zu koordinieren, um die Regeln des humanitären Völkerrechts im Seekrieg an die veränderten Bedingungen moderner Kriegführung anzupassen. Ziel sind völkerrechtliche Regelungen, wie sie vergleichsweise bereits mit den Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen von 1949 für die Landkriegführung erzielt wurden.

In diesem Kontext haben bereits zwei Treffen stattgefunden. Das Treffen in Bochum vom 10. - 14. November 1989 befaßte sich vorrangig mit der Frage militärischer Ziele in einem Seekrieg sowie ihrer Unterscheidbarkeit von nicht-militärischen und/oder zu schützenden militärischen Zielen. Ein zweites Treffen in Toulon vom 19.- 23. Oktober 1990 befaßte sich vorrangig mit Fragen militärischer Einsatzmittel sowie deren Einsatzmöglichkeiten. Bei beiden Treffen wurden die Ergebnisse in einem Bericht festgehalten, der jeweils nur einen vorläufigen Charakter hat, teilweise die unterschiedlichen Sichtweisen der Teilnehmer zu Einzelfragen feststellt und betont, daß die Ergebnisse aller Treffen aufeinander abgestimmt und harmonisiert werden müssen.

2. Round-Table-Gespräch in Bergen vom

20. - 24. September 1991

Das Treffen in Bergen wurde in Zusammenarbeit mit der norwegischen Marineschule für Seetaktik veranstaltet, wobei sich die dort anwesenden 36 Experten mit zwei Themenkomplexen befaßten. Der erste Themenkomplex behandelte auf der Grundlage des „Madrid Plan of Action“ Fragen des Anhaltens, der Durchsuchung, der Umleitung und der Aufbringung von Handelsschiffen im Rahmen eines Seehandelskrieges. Der zweite Themenkomplex befaßte sich mit Fragen des Einflusses der Charta der Vereinten Nationen auf das Seekriegsrecht. Diese Thematik ist zwar nicht Teil des „Madrid Plan of Action“, wurde jedoch auf Wunsch der Teilnehmer am Bochumer und Touloner Treffen aufgenommen, da in diesem Bereich eine wachsende Aktualität und damit Handlungsbedarf auf eine Anpassung des Seekriegsrechts gesehen wird.

Aufgrund des guten Erfolges bei den ersten Treffen wurde auch in Bergen das Arbeitsverfahren eingehalten, daß in beide Themenkomplexe mit einem ausführenden Referat eingeführt wurde, das den Teilnehmern vorab zugesandt worden war und zu dem diese bereits erste Stellungnahmen vor Beginn der Tagung abgegeben hatten. Zu den Hauptabschnitten beider Referate wurde jeweils eine kurze Einführung und Bewertung durch ausgewählte Berichtersteller aus dem Kreis der Teilnehmer gegeben, an die sich sehr fruchtbare Diskussionen anschlossen. Das Ergebnis wurde in einem Abschlußdokument festgehalten.

3. Anhaltung, Durchsuchung, Umleitung und Aufbringung

Von allen Teilnehmern wurde das Einführungsreferat „Visit, Search, Diversion and Capture - Conditions of Applicability“ von Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg, Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum, wegen seiner klaren, umfassenden Behandlung dieses Themas gelobt. Heintschel v. Heinegg hat es verstanden, die Notwendigkeit einer Veränderung bisherigen Rechts in diesem Bereich darzustellen, indem er ausgehend vom traditionellen Recht und dessen Anwendung bis zum Zweiten Weltkrieg an Fallbeispielen von Konflikten auf See nach 1945 beschreibt, wie sich durch Staatenpraxis und insbesondere durch technologische Veränderungen bisheriges Recht und Rechtspraxis als unzureichend erwiesen haben. Seine abschließenden Empfehlungen waren Ausgangspunkt und Grundlage der Diskussionen und mündeten als Ergebnis der Tagung in ein Schlußdokument, das folgende Hauptabschnitte umfaßt:

A. Anhaltung und Durchsuchung:

Dieser Abschnitt beinhaltet neben Grundsatzregelungen für Kriegsschiffe zur Anhaltung und Durchsuchung von Handelsschiffen in bewaffneten Konflikten Regeln für neutrale Handelsschiffe unter operationeller Führung neutraler Kriegsschiffe, Regeln zur Umleitung von Handelsschiffen in Häfen oder geeignete Seegebiete zum Zwecke der Durchsuchung sowie Regeln bei Unterwerfung unter Maßnahmen der Durchsuchung.

Zu diesem Abschnitt wurden sehr eingehend die Erfahrungen des abgelaufenen Golfkrieges diskutiert, da hier ei-

nerseits von Kriegsschiffen der Allianz gegen Irak das Recht auf Durchsuchung extensiv genutzt wurde, andererseits sich zeigte, daß dieses Recht bei modernen Containerschiffen nicht sinnvoll praktiziert werden kann, da eine Überprüfung des Ladungsinhalts wegen Nichtzugänglichkeit der Container auf See nahezu unmöglich ist. Im modernen Seekrieg wird man daher zunehmend Schiffe in Häfen umleiten, um dort eine Überprüfung der Ladung auf Konterbande durchzuführen.

B. Aufbringung feindlicher Handelsschiffe, Zivilluftfahrzeuge und Güter:

Dieser Abschnitt umfaßt Ausnahmeregelungen, bei denen die Aufbringung feindlicher Handelsschiffe sowie die Beschlagnahme gewisser Handelsgüter nicht gestattet ist.

C. Feindliche Handelsschiffe:

Dieser Abschnitt definiert in mehreren Paragraphen die Kriterien, nach denen ein Schiff als feindliches Handelsschiff anzusehen ist.

Für diesen Abschnitt stützten sich die Teilnehmer sehr stark auf Definitionen, die im „Commander's Handbook on the Law of Naval Operations, NWP 9“ der US-Navy festgelegt sind.

D. Aufbringung neutraler Handelsschiffe, Flugzeuge und Güter:

Dieser Abschnitt umfaßt Regelungen zur Aufbringung neutraler Handelsschiffe, wenn bei der Durchsuchung Konterbande festgestellt wurde, Ausnahmeregelungen für Handelsgüter, die nicht beschlagnahmt werden dürfen (z. B. medizinische Versorgungsgüter, Grundnahrungsmittel etc.), sowie Regelungen zur Behandlung der an Bord befindlichen Passagiere.

Auch bei diesem Abschnitt wurden ausgiebig die Erfahrungen aus dem Iran-Irak-Konflikt sowie dem Golfkrieg zu Beginn des Jahres diskutiert. Schwerpunkt war zum einen die Problematik der Ausfluggung von Handelsschiffen, zum anderen die Problematik „neutraler“ Staaten. So haben beispielsweise die Alliierten im Golfkrieg Maßnahmen der Durchsuchung von Handelsschiffen überwiegend vor der Küste Jordaniens und nicht im Golf vor der Küste Iraks durchgeführt.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß auch für diesen Teilbereich der Seekriegführung deutlich wurde, daß das bisher geltende Recht des bewaffneten Konflikts zur See dringend an moderne Entwicklungen angepaßt werden muß. Für die Handelsschiffahrt läßt sich jedoch generell sagen, daß Maßnahmen der Aufbringung im Vergleich zu früheren Konflikten an Bedeutung verlieren, da durch moderne Kommunikationsmittel, aber auch veränderte Beschattungsmöglichkeiten (Verknüpfung von Satellitenaufklärung, luftgestützter Aufklärung mittels Flugzeugen und/oder Hubschraubern sowie Überwasserkriegsschiffen) eine Aufbringung überflüssig

wird. Andererseits hat sich durch die Maßnahmen gegenüber Irak gezeigt, daß zunehmend nicht nur das Einlaufen von Handelsschiffen in den kriegführenden Staat verhindert werden soll, sondern auch deren Auslaufen, um damit den Außenhandel und die Möglichkeit finanzieller Einnahmen zu unterbinden.

4. Der Einfluß der Charta der Vereinten Nationen auf das Seekriegsrecht

Das Einführungsreferat zu diesem Themenkomplex war von Professor *Christopher Greenwood*, Magdalene College, Universität Cambridge geschrieben worden, der sehr zutreffend und umfassend die derzeitige akademische Debatte über die Beziehung von Artikel 2 Ziffer 4 und von Artikel 51 UN-Charta sowie dem Recht des bewaffneten Konflikts auf See darstellte.

Von der Mehrzahl der Teilnehmer wurde in den anschließenden lebhaften Diskussionen gefordert, daß es aus Gründen der Praktikabilität (z. B. Umsetzung in nationale Vorschriften für Schiffskommandanten) sinnvoller sei, Ähnlichkeiten oder Gemeinsamkeiten von Regeln in der UN-Charta und dem Seekriegsrecht herauszuarbeiten, um zu vermeiden, daß ein Schiffskommandant sich auf mehrere gesetzliche Vorschriften stützen muß. Diese Problematik wurde insbesondere bei der Forderung nach Proportionalität von Maßnahmen sowohl beim Einsatz von Seekriegsmitteln als auch bei der Begrenzung von Kollateralschäden und Verlusten deutlich.

Als Abschlußdokument wurden daher Grundregeln erarbeitet, die Fragen der Notwendigkeit und Proportionalität beim Einsatz militärischer Mittel in einem Konflikt zur See umfassen. Darüber hinaus wurden Grundsätze erarbeitet für Regeln bei bewaffneten Aktionen zur See, die durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen auf der Grundlage der Artikel 39 ff. der UN-Charta beschlossen wurden.

Auch bei diesem dritten Treffen wurde im Verlauf der Diskussionen deutlich, daß die Mehrheit der Experten der Notwendigkeit der Anpassung des Rechts in bewaffneten Konflikten zur See auf moderne Gegebenheiten zustimmt, da die bisherigen Regelungen überwiegend auf das Jahr 1907 zurückgehen. Nach dem bereits für das Frühjahr 1992 geplanten vierten Treffen dürfte es im Lichte der dann vorliegenden Ergebnisse notwendig werden zu entscheiden, ob und wieviele weitere Treffen erforderlich sind, um den „Madrid Plan of Action“ abzuschließen und einen abgestimmten Text vorzulegen. Die bei den bisherigen Treffen durch die Auswahl der Experten gefundene Mischung aus Völkerrechtlern und Marineoffizieren sollte beibehalten werden, da hiermit zielgerichtet praktikable Regelungen für ein künftiges angepaßtes Recht in bewaffneten Konflikten zur See erarbeitet werden können.

Heinz Dieter Jopp

Die Flüchtlinge in der Welt - 41. Internationaler Kongreß der Association for the Study of the World Refugee Problem -

Ancona (Italien)

7. - 9. Oktober 1991

Die „Association for the Study of the World Refugee Problem“ (AWR) ist eine internationale nichtstaatliche Organisation, die seit 1951 wissenschaftliche Fragen des Flüchtlings- und Wanderarbeiterproblems untersucht. Sie verfolgt keine politischen Ziele, sondern koordiniert Forschungen in ihrem Aufgabenbereich. Die Ergebnisse ihrer Tätigkeit werden den Regierungen und internationalen Organisationen zur Verfügung gestellt, was dadurch erleichtert wird, als die AWR bei der UNO und dem Europarat Konsultativstatus besitzt.

Die diesjährige Tagung fand in Italien statt - und damit in einem Land, das durch die Behandlung der albanischen Flüchtlinge in Bari in die Schlagzeilen geraten war. Die zahlreich an der Tagung teilnehmenden italienischen Politiker und Offiziellen ließen auch keine Gelegenheit aus, darauf hinzuweisen, daß man mit Hochdruck daran arbeite, zukünftig derartigen Herausforderungen besser gerecht zu werden. Dies um so mehr, als allgemein die Erwartung größerer Flüchtlingsströme aus Jugoslawien geäußert wurde. Allerdings blieb es bei diesen vagen Andeutungen; ein echtes Konzept war nicht erkennbar. Dies konnte allerdings auch kaum erwartet werden, da das Flüchtlingsproblem sicher nicht durch ein Land im Alleingang bewältigt werden kann. Vielmehr wurde von fast allen Rednern, die sich mit aktuellen Aspekten auseinandersetzten, die Notwendigkeit koordinierter Maßnahmen in der EG unterstrichen.

Im Mittelpunkt des wissenschaftlichen Teiles der Veranstaltung stand ein Referat von Professor *Otto Kimminich* mit dem vielversprechenden Thema „Das internationale Flüchtlingsrecht in der neuen Weltordnung“. Darin wurde auf überzeugende Weise das Flüchtlingsproblem mit dem der Entwicklung des Völkerrechts verknüpft. *Kimminich* arbeitete heraus, daß zweimal in der Geschichte des Völkerrechts von neuen Weltordnungen zu sprechen war. Das erste Mal sei dies nach dem Verschwinden des mittelalterlichen Weltbildes der Fall gewesen, als das Völkerrecht und die Völkerrechtstheorie aufkamen. Damals drehte sich alles um die Souveränität der Staaten, die auch das Recht zum Kriege einschloß. Allerdings identifizierte der Redner auch bei frühen Völkerrechtstheoretikern wie *Vitoria* bereits die Bezugnahme auf den Gedanken der internationalen Solidarität, der sich dann bei den Aufklärern (so *Burlamaqui*) noch verstärkte. Allerdings gerieten alle Denker stets schnell an die Grenze der Souveränität, die es dem Staat eben erlaubte, auf Hilferufen von Bedürftigen nach eigenem Vorteilsdenken zu rea-

gieren. Deshalb habe *Wolff* auch von einem „imperfekten Recht“ gesprochen.

Den gleichen Ansatz sieht *Kimminich* auch im modernen Völkerrecht, das mit der Völkerbundsatzung und ihrem partiellen Kriegsverbot entstanden sei. Zu Recht sieht er seither einen grundlegenden Wandel im Souveränitätsverständnis.

Für das Flüchtlingsrecht ist besonders bedeutsam, daß sich seither ein Wandel zu einem Völkerrecht der Zusammenarbeit im Interesse der gesamten Menschheit vollzog. Damit sei die Auffassung von der absoluten Mediatisierung des einzelnen nicht mehr aufrecht zu erhalten. Gerade der Flüchtling, dem ja der diplomatische Schutz fehlt, sei zum Völkerrechtssubjekt par excellence geworden. Allerdings blieb die Umsetzung dieser völkerrechtstheoretischen Erkenntnis in die Staatenpraxis kläglich. Die Gründer der Vereinten Nationen hätten dieselben Fehler begangen wie die des Völkerbundes, indem sie die Repatriierung und Wiederansiedlung der Flüchtlinge als Kriegsfolge und damit als zeitweise Aufgabe konzipierten. Auch die Flüchtlingskonvention von 1951 habe 16 Jahre lang unter einer zeitlichen und räumlichen Begrenzung ihrer Anwendungsmöglichkeit gelitten.

Eine Überwindung dieses Geburtsfehlers sei die Einrichtung des Amtes des Hohen Kommissars für Flüchtlinge (UNHCR) gewesen. Dadurch sei das Flüchtlingsrecht weiterentwickelt und die Entwicklung eines wirksamen internationalen Menschenrechtsschutzes beeinflusst worden. Dennoch bliebe die große „Enttäuschung“ zu berichten, daß es allen Bemühungen zum Trotz bisher noch nicht gelungen sei, ein subjektives Recht des politischen Verfolgten auf Asylgewährung als Menschenrecht in die Völkerrechtsordnung aufzunehmen. Das Refoulement-Verbot der Flüchtlingskonvention sei nur ein unvollkommener Ersatz dafür. Man müsse hier von einem Scheitern der Vereinten Nationen sprechen, da sich die Organisation von Anfang an die Aufgabe gestellt habe, die Asylgewährung durch einen völkerrechtlichen Vertrag zu regeln. Im Rahmen der Menschenrechtsakte verzichtete man aus politisch-pragmatischen Gesichtspunkten auf die Einfügung des Asylrechts. Statt dessen kam nur eine Asylrechtserklärung zustande. Die oftmals angeführte Behauptung, damit die bestehende Rechtslage festschreiben zu wollen, weist *Kimminich* zurück. Wer so argumentiere, gehe davon aus, daß der bisherige Entwicklungsstand in Gefahr sei und die Zukunft keinen Fortschritt bringe. Das führte ihn zu der Frage, ob man so eine neue Weltordnung aufbauen könne.

Natürlich war diese Frage rhetorisch; in seinen weiteren Ausführungen brachte er seine Enttäuschung darüber zum Ausdruck, daß das Souveränitätsdenken der Staaten nach wie vor so stark sei, daß es immer noch kein Asylrecht für politisch Verfolgte gebe. Als Ansatz einer neuen Weltordnung sei der Artikel 2 der Flüchtlingsdeklaration anzusehen, der unterstreicht, daß die Situation der Flüchtlinge eine Angelegenheit der Völkergemeinschaft sei. Die Last jenes Staates, der Flüchtlinge aufnimmt, solle solidarisch erleichtert werden. Damit habe sich der Schwerpunkt des Flüchtlingsrechts vom Menschenrechtsschutz zur humanitären Zusammenarbeit verlagert. Analoges sei mit der Tätigkeit des UNHCR geschehen. Folglich sei die Behandlung der Flüchtlinge eine Angelegenheit des innerstaatlichen Rechts geblieben. Insgesamt sei unter Berufung auf das Souveränitätsprinzip eher eine Herabsetzung der Rechte des einzelnen zu konstatieren.

Dies sei nicht die neue Weltordnung, die anzustreben sei. Ansätze zu ihrer Schaffung gab *Kimminich* mit den Schlagworten Kriegsverbot, Kolonialismusverbot, Hilfe für Entwicklungsländer und Abbau der Ost-West-Konfrontation wieder. Noch befände sich die Flüchtlingsfrage nicht darunter. Sie könne aber nicht umgangen werden, da alle Entwicklungstendenzen des gegenwärtigen Völkerrechts in ihr

zusammenliefen. Als solche wurden Frieden, Menschenrechtsschutz, Selbstbestimmungsrecht und die Zurückdrängung der Souveränität gekennzeichnet.

Kimminich brachte in seinem Referat einen relativen Optimismus zum Ausdruck, daß es möglich sein wird, eine neue Weltordnung zu schaffen, in der auch das Weltflüchtlingsproblem sinnvoll gelöst werden kann. Auch in den weiteren Vorträgen kam dieses Spannungsverhältnis zwischen einer bedrückenden Gegenwart und möglichen Lösungsansätzen zum Ausdruck. Besonders deutlich wurde dies in den Ausführungen von Professor *Michael Wollenschläger* (Universität Würzburg) „Gedanken zu einem Asylrecht im geeinten Europa“ und im Referat des Vertreters des UNHCR *Waldo Villalpando*. Als lebend muß dabei angesehen werden, daß es die Interdisziplinarität der Forschungsgesellschaft erlaube, Experten verschiedener Fachgebiete zu hören und mit Flüchtlingen verschiedener Altersstufen zu sprechen. So bekam man in wenigen Tagen ein Spiegelbild der Probleme dieser Welt geboten; zugleich empfand man aber Befriedigung darüber, daß Organisationen wie die AWR ihre Kompetenz einsetzen, um einen Beitrag zur Lösung der Flüchtlingsfrage zu leisten.

Hans-Joachim Heintze

Course on International Humanitarian Law

Warschau (Polen)

5. - 11. August 1991

In diesem Jahr fand der 9. Sommerkurs über das humanitäre Völkerrecht in englischer Sprache unter der Schirmherrschaft des IKRK in Zusammenarbeit mit dem polnischen Roten Kreuz in Madralin bei Warschau statt.

Im Gegensatz zu den vergangenen Jahren kam leider kein zweiter Kurs in französischer Sprache zustande, so daß in diesem Jahr nur 40 Teilnehmer aus 20 europäischen Ländern sowie den USA und Australien von diesem einmaligen Angebot des IKRK, mit den Inhalten der Genfer Konventionen und der Rolle des IKRK in bewaffneten Konflikten vertraut zu werden, profitieren konnten.

Die meisten Teilnehmer hatten ein Hochschulstudium mit völkerrechtlichen oder politologischen Bezügen abgeschlossen, so daß das Niveau des Kurses zumindest auf der politi-

schen Argumentationsebene als recht hoch angesetzt werden konnte. Zudem waren die beiden Betreuerinnen des IKRK, *Françoise Krill* und *Claudine Haenni*, dank ihrer Ausbildung stets in der Lage, Antwort auf weitergehende juristische Fragen zu geben.

Der Kurs umfaßte 13 Themengebiete, von denen in der Regel zwei pro Tag behandelt wurden. Zunächst wurde jeweils ein komprimierter Überblick über das Gebiet durch einen Experten - meist entweder ein Hochschuldozent oder ein Mitarbeiter des IKRK - in Form einer Vorlesung gegeben. Anhand der vorab vom IKRK zugesandten Arbeitsunterlagen und der vor Ort ausgeteilten Vertragstexte in englischer Sprache konnte man sich auf den zu behandelnden Stoff ohne weiteres so vorbereiten, daß der Vorlesung ohne Verständnisschwierigkeiten zu folgen war.

Im Anschluß an den thematischen Abriss wurden ergänzende Fallstudien in Arbeitsgruppen durchgeführt. Jede Gruppe mußte sich auf ein Ergebnis einigen, das von dem jeweiligen Gruppensprecher dem Plenum vorgestellt und von diesem und dem Experten kritisiert und diskutiert wurde. Dabei stand nicht nur das Auffinden der einschlägigen Bestimmungen der Konventionen im Vordergrund, sondern es sollte Anstoß zu pragmatischen Lösungsansätzen gegeben werden, die der diffizilen Position des IKRK zwischen den Fronten der Streitparteien Rechnung trägt. Für uns Teilnehmer war dieser Wechsel zwischen Vorlesung, Falllösung und Plenumsdiskussion äußerst anregend und trug dazu bei, die Konzentration zum Teil auch über die angesetzten sechs Kursstunden pro Tag aufrecht zu erhalten.

Der Einführungsvortrag über die geschichtliche Entwicklung des humanitären Völkerrechts wurde von dem ehemaligen Kursteilnehmer *Luc de Wever*, z. Zt. bei der Liga der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften in Genf tätig, gehalten. Die den Arbeitsgruppen gestellte Aufgabe bezog sich auf die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auch auf „internationalisierte“ nicht-internationale bewaffnete Konflikte am Beispiel Afghanistans und Vietnams.

Es folgte eine Darstellung der Geschichte und Organisation des Roten Kreuzes von *Dr. Roland Siegrist*, dem Generalsekretär des österreichischen Jugendrotkreuzes, der auch die z.T. etwas bürokratischen Strukturen des IKRK und der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften kritisierte, weil dadurch das eigentliche humanitäre Engagement erschwert werde. Die gestellte Aufgabe strich die Besonderheit der Internationalen Rotkreuz-Konferenzen gegenüber anderen internationalen Treffen heraus und sollte helfen, Denkansätze für die zukünftige Rolle des IKRK in bewaffneten Konflikten zu entwickeln.

Koen de Feyter von der Universität Antwerpen, ebenfalls ein früherer Kursteilnehmer, widmete seinen exzellenten Vortrag dem Problem der Menschenrechte und der Abgrenzung zum humanitären Völkerrecht. Den meisten Teilnehmern wurde hier zum erstenmal deutlich, daß die Menschenrechte einen anderen Ansatz verfolgen, da sie auch in Friedenszeiten dem Individuum auch seinem eigenen Staat gegenüber zur Verfügung stehen, meist aber nicht universell anerkannt sind, während das humanitäre Völkerrecht, d. h. die Genfer Konventionen, annähernd universelle Geltung beanspruchen können, jedoch grundsätzlich einen bewaffneten internationalen Konflikt voraussetzen. Schon die Geltung bei internen Konflikten ist bestritten, was z. B. bei der mangelnden Bereitschaft vieler Staaten, das II. Zusatzprotokoll zu ratifizieren, deutlich wird. In den Gruppen sollte eine Resolution erarbeitet werden, wodurch die Schwierigkeiten einer großen völkerrechtlichen Konferenz, einen mehrheitsfähigen Wortlaut zu finden, glaubwürdig simuliert wurde.

Der nächste, sehr detaillierte Vortrag von Prof. *Roman Jacta* von der Universität Kattowitz in Polen über den Schutz und die Sorge für die Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen in bewaffneten Konflikten lehnte sich eng an die Bestimmungen der entsprechenden Konventionen und Protokolle an.

Der ehemalige Botschafter Österreichs, *Dr. Kussbach*, setzte sich in seinem Vortrag mit dem Kombattantenstatus auseinander. Das besondere Problem liegt dabei in der Anwendbarkeit dieses Status auch auf die nicht zu den beteiligten Armeen gehörenden Kämpfenden, wie Miliz, Guerilla und Söldnertruppen.

Als einziger deutscher Dozent behandelte *Dr. Horst Fischer* vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum den Begriff und Status des Kriegsgefangenen. Über die militärische Ausgangsposition, die ethischen Grundlagen für den Schutz von Kriegsgefangenen und einen historischen Abriss führte *Dr. Fischer* uns in die entsprechenden Regelungen der Haager Konventionen und deren Durchsetzung im Ersten Weltkrieg ein. Die weitere Entwicklung bis zur III. Genfer Konvention von 1949 wurde, als von den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges und der Kriegsverbrecherprozesse maßgeblich beeinflusst, dargestellt. Es folgte eine Übersicht über den Inhalt des geltenden Rechts und Beispiele der Behandlung von Kriegsgefangenen in Konflikten wie Korea, Vietnam und den Golfkriegen. Die Arbeitsgruppen beschäftigten sich mit nach didaktischen Gesichtspunkten ausgewählten Ereignissen des letzten Golfkrieges. In der Anschlußdiskussion wurde vor allem die Frage der „Freilassung“ von nicht rückkehrwilligen „Kriegsgefangenen“ kontrovers diskutiert.

Durch die beiden folgenden Vorträge über den Schutz der Zivilbevölkerung in den Händen des Feindes von dem jugoslawischen Professor *Dr. Bosko Jakovljevic* und über den Schutz der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten von Captain *A. Roach*, der u. a. als Experte bei der amerikanischen Marine tätig ist, wurde vor allem der materielle Gehalt der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen vorgestellt und gleichzeitig die Frage aufgeworfen, inwieweit der darin vorgesehene Schutz angesichts der immer höheren Verluste bei der Zivilbevölkerung noch als ausreichend angesehen werden kann. Mit dem hochaktuellen Thema des Schutzes von Flüchtlingen beschäftigte sich *Karola Paul* von dem UNHCR-Generalsekretariat in Genf.

Einen der Höhepunkte des Kurses stellte sicherlich der Vortrag von Professor *T. Meron* von der New York University über die nicht-internationalen bewaffneten Konflikte dar, weil in diesem Zusammenhang die Problematik der sog. Bürgerkriege und die Anwendung des nicht universell anerkannten II. Zusatzprotokolls sowie der Tragweite des gemeinsamen Artikels 3 deutlich wurde. Außerdem wurde der Mindeststandard von Menschenrechten und die gegenwärtigen Entwicklungen im Vertrags- und Gewohnheitsrecht diskutiert.

Ein realistisches Bild von den extra-konventionellen Aktivitäten des IKRK zeichnete *Dieter Pfaff*, ein langjähriger Delegierter des Roten Kreuzes „vor Ort“.

Françoise Krill wies in ihrem Vortrag über die Umsetzung und Anwendung des humanitären Völkerrechts eindringlich auf die vertraglichen Verpflichtungen der Staaten hin und

zeigte Methoden der Durchsetzung auch und gerade in bezug auf die Streitkräfte auf.

Claudine Haenni beschäftigte sich in ihrem Vortrag mit der praktischen Verbreitung des humanitären Völkerrechts, die natürlich von vitaler Bedeutung für die ganze Rotkreuz-Bewegung ist.

Nicht unerwähnt bleiben soll das unvergeßliche, von einigen Teilnehmern mit viel Temperament durchgeführte Rollenspiel, das die Überzeugungsarbeit einer IKRK-Delegation bei dem Versuch darstellte, einen diktatorischen Gefängnis-

nisdirektor zur Gestattung eines Besuchs von Anstaltsinsassen zu bewegen.

So unterschiedliche Stätten wie Krakau und der Wallfahrtsort Tschenstochau, dessen Ausstrahlung durch die im Vorfeld des Papstbesuchs angereisten Jugendgruppen leider verloren gingen, bildeten den touristischen Aspekt des Wochenendes. Warschau, insbesondere aber Auschwitz-Birkenau, bedeuteten die harte Konfrontation mit der deutschen Geschichte.

Milena Weidenfeller

FACT-FINDING IM IRAK

Eine Mission zur Tatsachenfeststellung des „Harvard Study Teams“

Hedwig van Heck¹

Teil 1: Bericht eines Aufenthalts²

Einführung

Im August 1991 reiste eine Gruppe zur Tatsachenfeststellung in den Irak. Zweck dieser Reise war es, eine Untersuchung des Schicksals der irakischen Zivilbevölkerung und der Infrastruktur des Landes nach dem Krieg durchzuführen, und festzustellen, ob die Zivilbevölkerung während des Luftkriegs in einer Weise betroffen wurde, die nicht dem geltenden Kriegsrecht entsprach.

Der Ursprung dieser Mission lag in einer vergleichbaren Reise, die im Frühjahr 1991 von zehn Wissenschaftlern und Studenten der Harvard Universität unternommen worden war.

Diese Gruppe publizierte im Mai 1991 einen Abschlußbericht hinsichtlich der Lage des öffentlichen Gesundheitswesens im Irak.³ Zu einer juristischen Auseinandersetzung kam es jedoch nicht.

Die Aufgabe der Untersuchung der Gewässer und Flüsse im Irak wurde von Dr. Robert Steiner, dem Generaldirektor des Internationalen Rotkreuzes, beauftragt, der auch die Leitung der irakischen Kommission des IKRK und der von ihm geleiteten Gesundheitsmissionen übernahm. Die Untersuchung wurde im Auftrag des IKRK durchgeführt. Die Mission wurde im August 1991 durchgeführt. Die Mission wurde im August 1991 durchgeführt. Die Mission wurde im August 1991 durchgeführt.

Aus verschiedenen Gründen einigten sich die Initiatoren des damaligen Study Teams darauf, daß eine zweite und größere Mission erfolgen sollte.

Mit der finanziellen Unterstützung verschiedener amerikanischer, britischer und kanadischer Stiftungen wurde in den darauffolgenden Wochen ein Team zusammengestellt.

Dieses zweite Ermittlungsteam bestand aus über achtzig Personen aus Europa, Jordanien, Kanada, USA. Darunter sowohl Ärzte/Ärztinnen, Psychologen, Ingenieure, Juristen/Juristinnen und Wissenschaftlern aus anderen Disziplinen wie z. B. Umweltexperten, Chemiker und Soziologen, als auch Studenten/Studentinnen, die vor allem Haushaltsbefragungen durchführten.

Aus Zweckmäßigkeitgesichtspunkten wurde das Team in zwei Gruppen aufgeteilt, und zwar in ein sog. *Public Health Team* und in ein sog. *Infrastructure Team*.

Auf diese Art und Weise wurden innerhalb von zwei Wochen acht verschiedene Studien über folgende Themen durch-

geführt: Kindersterblichkeit und Ernährung, psychologische Effekte des Krieges für Kinder, Lage der Gesundheitseinrichtungen, Elektrizitäts- und Wasserversorgung, Umwelt und Landwirtschaft, Kosten des Lebensunterhalts und schließlich eine Studie über die Folgen für irakische Frauen.⁴

Die juristischen Mitglieder des Teams, die Feststellungen über die Einhaltung der Regeln des Kriegsrechts treffen wollten, waren völlig in das Team integriert, obwohl ihre Ergebnisse über den Ablauf des Luftkriegs unabhängig und getrennt von der Ergebnissen der rechtlichen Mission publiziert werden sollen.⁵

Das Team traf sich am 21. August in Amman und trat am nächsten Tag eine 21stündige Busreise nach Bagdad an.

Zutritt in den Irak ermöglichten Loseblattvisa, die durch die irakische Vertretung in Amman vermittelt worden waren.⁶

Obwohl die versprochene freie Durchfahrt nicht gestattet wurde, verursachte die Überquerung der jordanisch-irakischen Grenze wenig Probleme und beschränkten sich die Zollformalitäten auf 6,5 Stunden.

Anschließend reisten die Mitglieder der Mission unabhängig voneinander durch den Irak. Am Abend des 5. September kehrte das Team nach Amman zurück, um dort während der folgenden Tage die ersten Berichtsentwürfe zu verfassen.

Das Team beabsichtigte sofort nach Ankunft in Bagdad, die Stadt am Abend des nächsten Tages zu verlassen, was aber durch organisatorische Probleme verhindert wurde.

Briefe von verschiedenen Ministerien waren erforderlich, die den Teammitgliedern den Zutritt zu den Anlagen und anderen Objekten ermöglichen sollten.⁷ Sie enthielten die Anforderung, dem/der Inhaber/in bei seiner/ihrer Arbeit zu helfen, u. a. durch Gewährung von Einsicht in Akten und Unterlagen und durch die Erlaubnis, zu fotografieren.

Die Initiatoren der Mission brauchten selbstverständlich viele Stunden und Gespräche, diese Dokumente für jedes Mitglied zusammenzustellen.

Auch die Organisation der Transportmittel stellte sich als sehr zeitaufwendig heraus, weil es nicht einfach war, für über achtzig Personen die entsprechende Zahl von Autos und Fahrern zu finden. Die Annahme seitens des gesamten Teams des Angebots des irakischen Außenministeriums, Transportmittel und Fahrer zur Verfügung zu stellen, verlief nicht ohne Probleme. Mögliche Zweifel hinsichtlich der Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit der Mission spielten hier eine große Rolle.

Eine dritte zeitraubende Beschäftigung der Initiatoren während der ersten achtundvierzig Stunden war der Erhalt einer ausreichenden Zahl von Dolmetschern.⁸ Der Versuch, dieses Bedürfnis mittels der verschiedenen anwesenden internationalen Organisationen zu befriedigen, gelang nur teilweise.⁹

Nachdem o. g. Probleme weitgehend zufriedenstellend gelöst waren, verließen die meisten Mitglieder Bagdad am Sonntag, den 25. August.¹⁰

Praktische Seiten der Tatsachenfeststellung

Durch Bestandsaufnahmen sowohl mittels Besichtigung von zerstörten Bauten und Anlagen als auch durch Interviews vor Ort mit Anwohnern und/oder Augenzeugen wurde versucht, die Luftkriegsführung zu rekonstruieren und ihre Folgen für die Zivilbevölkerung und die Infrastruktur aufzuzeichnen.

Dementsprechend versuchten die juristischen Mitglieder des Teams in Form von Gesprächen und Beobachtungen zu klären, welcher Schaden durch welchen Angriff und von wem verursacht wurde. Auch mußte festgestellt werden, ob ein Angriff einem militärischen Ziel galt und, wenn ja, welches dies im einzelnen war. Darüber hinaus war es für die Bewertung der Begleitschäden wichtig, die militärische Bedeutung der einzelnen Ziele zu kennen.

Mit Hilfe eines Standardfragebogens wurde versucht, auf o. g. Fragen möglichst genaue Antworten zu finden.

Der Inhalt dieser Fragebogen kann auf drei Hauptthemen reduziert werden: das Wann, Wie und Wieso der Schäden, d. h. der Zeitpunkt, die Ursache und der Grund der Zerstörung.

Anwohner und Augenzeugen erinnerten sich selten an den genauen Zeitpunkt des Geschehens. Obwohl Teammitglieder während der Gespräche Angaben über Daten oder Tage erhielten, gab es immer wieder Probleme, den Zeitpunkt konkret festzulegen.

Wenn z. B. zehn Personen unabhängig voneinander gefragt wurden, gab es mehrfach unterschiedliche Aussagen. Eine Einsicht in die Bücher des Zivilschutzes konnte sich als nützlich herausstellen, aber manchmal war das Chaos nachher nur noch größer.

Ein gutes Beispiel hierfür ist ein Wohnviertel in einer Stadt im Norden Iraks. Während der Gespräche bekam das Team mindestens drei verschiedene zeitliche Angaben. Nach der zusätzlichen Einsicht in die Bücher des dortigen Zivilschutzes standen dem Team ungefähr fünf Möglichkeiten zur Verfügung.

Derartige Schwierigkeiten waren verständlicherweise weniger vorhanden, wenn es sich um Teile der Infrastruktur - wie z. B. Elektrizitätsanlagen - handelte. Dort wurden nämlich regelmäßige Angriffe und Schäden von den Verantwortlichen aufgezeichnet. Mittels weiterer Interviews ließen sich diese Angaben meistens bestätigen.

Teammitglieder wurden auch mit Problemen konfrontiert, wenn festgestellt werden mußte, **was die Zerstörung verursacht hatte und von wem sie durchgeführt worden war.**

Auch der Irak selbst hat Zerstörungen zu verantworten, die auf den Bürgerkrieg zurückzuführen sind. Dies gilt insbesondere für den Norden des Landes.

Gemäß den Fragebogen wurde aber zuerst nach dem Zeitpunkt der Zerstörung gefragt, so daß die Teammitglieder alles ignorieren konnten, was nach Anfang März geschehen war.

Schwierig wurde es aber dann, wenn der Zustand vor Anfang März eingetreten war oder wenn Personen dies einfach nur glauben machen wollten.

Unter diesen Umständen waren mehr und länger dauernde Gespräche sowie genaue Beobachtungen erforderlich. So konnten z. B. alle Schäden, die keinen nach oben weisenden Einfallswinkel besaßen, außer Betracht bleiben, weil die alliierten Truppen - jedenfalls im Norden des Iraks - keine Bodenoffensive ausübten.

Ein zusätzliches Problem bildete hier die Tatsache, daß die Iraker mit ihrer Luftabwehr Schwierigkeiten hatten. Die praktischen Probleme der Tatsachenfeststellung lagen hier in den Newton'schen Gesetzen, nach denen alle Körper vom Erdmittelpunkt angezogen werden.

In derartigen Situationen stellten sich viele Teammitglieder oft die Frage, ob nachträglich überhaupt noch festgestellt werden kann, was passiert ist.

Neben den Fragen, welcher Schaden aus welchem Angriff und von wem zu welchem Zeitpunkt verursacht wurde, sollte auch der Grund der Zerstörung festgestellt werden.

Dazu mußte nicht nur das Ziel eines Angriffs bestimmt werden, sondern auch, wenn der Angriff einem militärischen Ziel galt, die militärische Bedeutung der einzelnen Ziele zur Bewertung der Begleitschäden unter der Zivilbevölkerung und an den zivilen Objekten.

Selbstverständlich stießen die juristischen Mitglieder des Teams hier oft auf erhebliche Schwierigkeiten unterschiedlichster Art.

Die Bestimmung des Zieles eines Angriffs verursachte vor allem dann Probleme, wenn die zerstörten Bauten Zivilobjekte waren und sich kein militärisches Objekt in direkter Nähe befand.

Konfrontiert mit zerstörten Zivilobjekten, wie z.B. einer Schule, ohne daß sich in unmittelbarer Nähe ein militärisches Objekt zeigt, darf man sich nicht ohne weiteres zu der Schlußfolgerung verleiten lassen, daß hier ein Verstoß gegen das Kriegsrecht vorliegt.

Es ist nämlich sehr wohl möglich, daß ein solches Objekt zum Zeitpunkt der Zerstörung, beispielsweise auf Grund seiner Verwendung, wirksam zu militärischen Handlungen beitrug und daß dessen Zerstörung einen militärischen Vorteil darstellte.

Es ist nicht einfach, dies nachträglich festzustellen.

Die Behörden vor Ort können oder wollen aus verschiedenen Gründen keine Auskünfte erteilen oder die Verwendung des Objekts zu der betreffenden Zeit aufklären. Dementsprechend spielen hier mehr denn je die Aussagen der Anwohner und/oder Augenzeugen eine große Rolle.

Vergleichbare Schwierigkeiten ergaben sich auch sowohl bei der Untersuchung und Festlegung der militärischen Bedeutung der einzelnen militärischen Ziele, als auch bei der Bewertung der hervorgebrachten Begleitschäden.

Informationssperren und andere Hindernisse können Aktivitäten zur Tatsachenfeststellung in Bezug auf militärische Ziele verhindern. Aber unabhängig davon, kann schon die Bewertung der Begleitschäden der einzelnen Angriffe erhebliche Probleme aufwerfen.

Physische Schäden an Bauten usw. sind deutlich festzustellen. Dies gilt aber nicht für z. B. die Zahl der durch einzelne Angriffe verursachten Verletzten und Toten.

Trotz all dieser Schwierigkeiten ließen die erhaltenen Informationen insgesamt Schlußfolgerungen hinsichtlich des Grundes der Zerstörung zu.

Manchmal half hierbei bereits die Fahrt zum Ort der Zerstörung. Sehr wichtig war dabei die Vereinbarung unter den juristischen Mitgliedern des Teams, daß, wo auch immer man hinkam, eine Skizze von dem gemacht werden sollte, was man sah.

Organisation

Der Erfolg einer Tatsachenfeststellung hängt nicht nur von den gegebenen Umständen und dem Durchsetzungsvermögen der einzelnen Teilnehmer ab, sondern auch von der Gestaltung eines derartigen Ermittlungsversuchs.

Im Idealfall sollte eine Kommission zusammengestellt werden, welche die ausschließliche Verantwortung hat, eine solche Mission zu organisieren, ohne mit anderen Aufgaben betraut zu sein.¹¹

Darüber hinaus soll -wenn irgend möglich- die Organisation der Grundausrüstung, wovon gute Transportmittel und Dolmetscher die wichtigsten Komponenten sind, nicht vor Ort stattfinden.

Eine weitere Aufgabe der Kommission sollte darin bestehen, eine Trainingsperiode durchzuführen. Während dieses Zeitabschnitts, dessen Länge von Faktoren wie z. B. Umfang des Teams, Zweck der Mission usw. abhängig gemacht werden soll, sollten Teilnehmer, vor allem die „Anfänger“, in die Kunst der Tatsachenfeststellung eingeführt werden. Nicht zuletzt sollte in diesem Zeitraum von den Mitgliedern ein Standardfragebogen zusammengestellt oder ein bereits vorhandener Fragebogen besprochen werden, um dessen Undeutlichkeiten zu klären.

Die Kommission sollte das ganze Team sowohl über die Situation, als auch über den Alltag und die Lebensgewohnheiten des betreffenden Gebietes informieren. Die Mitglieder können ihre Arbeitsplanung besser abstimmen, wenn die Öffnungszeiten von Behörden, Feiertage und die täglichen Beschäftigungen der Zivilbevölkerung bekannt sind.

Selbstverständlich ist der Erfolg einer Mission zur Tatsachenfeststellung aber nicht nur durch eine gute Organisation zu gewährleisten. Da sich ein derartiges Team meistens in einem vom Konflikt betroffenen Gebiet aufhält, muß da-

mit gerechnet werden, daß vieles trotz guter organisatorischer Voraussetzungen schiefgehen kann. In solchen Momenten müssen die Teilnehmer in der Lage sein zu improvisieren und sich nicht von der Organisation abhängig zu machen, sondern sich erfinderisch zu zeigen.

Die Organisation ist wichtig zur Schaffung der Grundvoraussetzungen, die Teilnehmer einer derartigen Ermittlungsmission aber leisten die Arbeit, welche viele Stunden und oft noch mehr Geduld erfordert.

Anmerkungen:

1 Die Verfasserin nahm als Juristin auf Einladung der Initiatoren an der Mission teil. Dementsprechend reiste sie vierzehn Tage durch den Norden Iraks. Es sei erwähnt, daß die folgenden Ausführungen ihre eigenen Erfahrungen widerspiegeln und nicht unbedingt die des Harvard Study Teams.

2 Teil I handelt von den praktischen Seiten der Mission und den persönlichen Erfahrungen der Verfasserin. Teil 2 erscheint Anfang 1992 und wird sich mit den rechtlichen Aspekten der Mission befassen.

3 Harvard Study Team Report: Public Health in Iraq after the Gulf War (May 1991)

4 Mitte Oktober ist der Bericht der Mission erschienen unter dem Titel 'Health and Welfare in Iraq after the Gulf Crisis'. Informationen auf Anfrage erhältlich beim Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht, Universität Frankfurt/M.

5 Der juristische Bericht erscheint aller Wahrscheinlichkeit nach im Januar 1992.

6 Diese Visaform wurde auf Grund des von der UNO verhängten Embargos gewählt, um Problemen bei der Rückkehr in das jeweilige Heimatland vorzubeugen.

7 Derartige Briefe kamen u. a. vom Industrieministerium, Handelsministerium, Direktorat für Wasserversorgung, Umweltministerium und Postministerium. Darüber hinaus erhielt jedes Mitglied einen an den Gouverneur jedes Gouvernates gerichteten Brief. Im Gegensatz zu der ersten Reise des Harvard Study Teams im April, wurden die Mitglieder diesmal aufgefordert, sich bei jeder Einreise im Gouverneursbüro zu melden. Manchmal ergaben sich dadurch kleinere Konflikte, daß die Mitglieder durch Mitarbeiter des Gouverneurs begleitet werden sollten. Wenn sich die Haltung des Gouverneurs hinsichtlich dieser Begleitung nicht änderte, wurde die Begleitung akzeptiert, unter der Voraussetzung, daß der Beglei-

ter sich nicht einmischte und während der Interviews und Besuche nicht anwesend sein würde. Trotz der Einhaltung dieses Versprechens fühlten sich manche Mitglieder durch derartige Begleitungen eingeschränkt.

8 Obwohl viele Teammitglieder die arabische Sprache beherrschten, reichte deren Anwesenheit nicht für die Zahl der nicht-arabischen Mitglieder aus.

9 Dem Vorschlag, durch Anzeigen in der Zeitung zur gewünschten Zahl zu gelangen, wurde aus verschiedenen Gründen nicht gefolgt.

10 Trotz o. g. Beschwerden nahm das Team das Angebot des Außenministeriums an. Damit waren die Probleme aber nicht gelöst. Die Regierungsautos bedeuteten insbesondere für die Mitglieder ein Problem, welche in bestimmte Teile im Norden Iraks reisten. Man entschied sich, die Nummernschilder der Autos in bestimmten Gebieten zu wechseln. Da nicht jeder Fahrer damit einverstanden war und die Autos immer noch wie Regierungsautos aussahen, wechselten die Mitglieder in diesen Gebieten - wenn möglich - auf Transportmittel des UN-Flüchtlingskommissars oder anderer derartiger Organisationen.

Das Dolmetscher-Problem wurde weitgehend gelöst. Obwohl am Anfang fast jedes Mitglied versorgt war, gab es während der Reise ab und zu Probleme mit Dolmetschern, welche die englische Sprache nur leidlich beherrschten sowie mit gegenseitigen mehr persönlichen Aversionen.

11 Dies betrifft nicht nur die Organisation vor Antritt der Mission, sondern auch die, welche während und nach der Reise erforderlich ist. Dazu gehört die Versorgung mit u. a. Nahrungsmitteln, da diese oft vor Ort nicht ausreichend vorhanden sind, mit Visa und Transportmitteln nach und nach dem betreffenden Gebiet. Während des Aufenthalts im Land ist die Organisation von vor allem Transportmitteln und Dolmetschern nötig. Nach der Reise, wenn eine drei oder vier Tage dauernde Periode erfolgen soll, während der die ersten Berichte geschrieben werden, ist u. a. wieder für Unterkunft zu sorgen und für die benötigten Geräte, wie z. B. Computer und Drucker.

Der Vertrag über die Herstellung der Einheit des Deutschen Roten Kreuzes vom 8. November 1990

Thomas Klemm

I. Einleitung

Der Vertrag zwischen dem Deutschen Roten Kreuz der Deutschen Demokratischen Republik, dem DRK-Landesverband Berlin (Ost), dem DRK-Landesverband Brandenburg, dem DRK-Landesverband Mecklenburg-Vorpommern, dem DRK-Landesverband Sachsen, dem DRK-Landesverband Sachsen-Anhalt, dem DRK-Landesverband Thüringen und dem Deutschen Roten Kreuz in der Bundesrepublik Deutschland über die Herstellung der Einheit des Deutschen Roten Kreuzes - kurz: Einigungsvertrag -, über dessen Entstehungsgeschichte und Inhalt hier berichtet werden soll, ist der juristische Niederschlag eines komplexen Prozesses. Dieser Integrationsprozeß, der weit über die rechtlichen Probleme hinausgeht, ist inhaltlich noch lange nicht abgeschlossen. Im Mittelpunkt aller Bemühungen, wieder zu einer gemeinsamen Deutschen Rotkreuz-Gesellschaft zu kommen, standen und stehen nicht die Rechtsfragen, sondern die praktischen Probleme der Tätigkeiten in den klassischen Rotkreuz-Aufgabenbereichen: Rettungswesen, Blutspendedienst, Rotkreuz-Gemeinschaften, Sozialarbeit, Jugendarbeit, Öffentlichkeitsarbeit, Mitgliederwerbung, Finanzierungsfragen. Der Darstellung vorausgeschickt sei der Hinweis, daß der Autor als Mitarbeiter des DRK-Generalsekretariats in der Bundesrepublik Deutschland an diesem Integrationsprozeß beteiligt war und ist. Bei allem Bemühen um Objektivität handelt es sich also um eine Darstellung aus westlicher Sicht.

Es bleibt zu hoffen, daß das DRK weitsichtig genug ist, den Prozeß der Wiedervereinigung in einer Gesamtdarstellung umfassend und gründlich aufzuarbeiten. Diese Phase, die sicher zu den ereignisreichsten in der über 125jährigen Geschichte des Roten Kreuzes in Deutschland gehört, ist es wert, in gebührender Form festgehalten zu werden. Der vorliegende Beitrag kann zu einer solchen Gesamtdarstellung nicht mehr als einige Mosaiksteine beitragen.

II. Entstehungsgeschichte des Einigungsvertrages

Nach dem Ende des Nationalsozialismus und des Zweiten Weltkrieges verlief die Entwicklung des Deutschen Roten Kreuzes getrennt: Das Deutsche Rote Kreuz in der Bundesrepublik Deutschland gründete sich 1950 als eingetragener Verein neu; das DRK der DDR wurde 1952 durch Verordnung als Körperschaft des öffentlichen Rechts gebildet.

Im Zuge des im Herbst 1989 eingeleiteten Erneuerungsprozesses in der DDR tritt im November 1989, knapp einen Monat nach dem Rücktritt von *Erich Honecker*, der damalige Präsident des DRK der DDR zurück. Auf Druck der Basis werden auf einem außerordentlichen Kongreß im April 1990 „Orientierungen für die weitere Tätigkeit des DRK in der DDR“ verabschiedet, die grundlegende Veränderungen der Aufgaben und der Struktur ermöglichen, indem die sich neu bildenden Kreisverbände und Landesverbände des DRK gestärkt werden. Ganz bewußt wird dabei unter Hinweis auf die zunehmende Zusammenarbeit beider deutscher Rotkreuz-Gesellschaften für eine „schrittweise Annäherung sowohl der Arbeitsinhalte als auch der Strukturen und Arbeitsorganisationen“ plädiert.

Die Öffnung der deutsch-deutschen Grenze hatte zu zahlreichen Partnerschaften zwischen Rotkreuz-Verbänden aller Ebenen in der DDR und der Bundesrepublik geführt. Die beiden nationalen Rotkreuz-Gesellschaften versuchen in einem hochrangigen gemeinsamen Koordinierungsausschuß Regelungen für die sich immer deutlicher abzeichnende Zusammenführung der beiden deutschen Rotkreuz-Gesellschaften zu finden. Dabei wird die Form der Zusammenführung durch eine Eigentümlichkeit des internationalen Rotkreuz-Rechtes vorgegeben. Nach Artikel 4 der Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung müssen nationale Rotkreuz- oder Rothalbmond-Gesellschaften den zehn sogenannten Anerkennungsbedingungen genügen. Im Zusammenhang mit dieser Darstellung interessieren insbesondere die zweite und die siebte Anerkennungsbedingung.

Die zweite Anerkennungsbedingung lautet:

„Sie soll die einzige nationale Rotkreuz-Gesellschaft in diesem Staat sein und an ihrer Spitze ein Zentralkomitee haben, das allein gegenüber den anderen Bestandteilen der Bewegung vertretungsberechtigt ist.“

Die siebte Anerkennungsbedingung lautet:

„Sie muß ihre Tätigkeit über das ganze Land erstrecken.“

Für die beiden deutschen Rotkreuz-Gesellschaften ergibt sich daraus, daß sie für ihr gemeinsames Weiterwirken dem von der politischen Entwicklung vorgezeichneten Weg folgen müssen. Die Volkskammerwahlen vom 18. März 1990, die Kommunalwahlen vom 6. Mai 1990, die zum 1. Juli 1990 in Kraft getretene Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion, die Erklärung des sowjetischen Präsidenten *Gorbatschow*

von Mitte Juli 1990, das vereinte Deutschland könne „frei und selbst entscheiden“, welchen Bündnissen es angehöre, machen deutlich, daß die politische Wiedervereinigung erreichbar geworden ist: Die DDR wird dem Geltungsbereich des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland gemäß Artikel 23 des Grundgesetzes noch vor Ende 1990 beitreten.

Diese Entwicklung veranlaßt den gemeinsamen Koordinierungsausschuß in seiner 3. Sitzung am 17. Juli 1990, die Vorbereitung der Vereinigung der beiden deutschen Rotkreuz-Gesellschaften zu intensivieren und zu beschleunigen. Die Grundzüge des Beitritts der neuen Landesverbände des DRK der DDR zum DRK in der Bundesrepublik Deutschland und ein Zeitplan werden festgelegt, Überlegungen zu Satzungsänderungen präzisiert. Eine paritätische Arbeitsgruppe wird eingesetzt, die innerhalb von zwei Monaten Entwürfe für die erforderlichen Satzungsänderungen sowie für den Einigungsvertrag erarbeiten soll. Für das DRK der DDR wirken in dieser Arbeitsgruppe der stellvertretende Generalsekretär und der Landesgeschäftsführer des Landesverbandes Sachsen, für das DRK in der Bundesrepublik ein Mitglied des Landesvorstands des DRK-Landesverbandes Nordrhein und der Justitiar des Generalsekretariats mit. Die Verhandlungsführer des DRK in der Bundesrepublik Deutschland stellen in den ersten beiden Augustwochen des Jahres 1990 die Vertragselemente zusammen und erörtern sie mit den Generalsekretären und anderen leitenden Mitarbeitern der beiden Rotkreuz-Gesellschaften. Am 22. und 23. August trifft sich die gemeinsame Arbeitsgruppe in Hannover und erarbeitet den ersten „Entwurf eines Vertrages über die Herstellung der Einheit des Deutschen Roten Kreuzes“. Der Entwurf wird durch eine Begründung ergänzt, welche die zum besseren Verständnis der vorgeschlagenen Regelungen erforderlichen Erläuterungen enthält.

Zum selben Zeitpunkt beschließt in Berlin die Volkskammer der DDR den Beitritt der DDR zur Bundesrepublik zum 3. Oktober 1990. Am 31. August 1990 wird mit der Unterzeichnung des zweiten Staatsvertrages die politische Einheit Deutschlands besiegelt. Anfang September wird der von der Arbeitsgruppe der beiden Rotkreuz-Gesellschaften vorgelegte Entwurf des Einigungsvertrages von den Vorstandsgorganen der beiden Rotkreuz-Gesellschaften vorberaten. Nach ausführlicher Beratung verabschiedet der um die Präsidenten einiger DRK-Landesverbände erweiterte gemeinsame Koordinierungsausschuß in seiner Sitzung vom 17. September 1990 in Berlin den Entwurf des Einigungsvertrages mit einigen Änderungen und leitet ihn zur weiteren Beratung an die Mitgliederversammlungen der beiden nationalen Rotkreuz-Gesellschaften und der Landesverbände des DRK der DDR. Die Hauptversammlung des DRK der DDR stimmt dem Einigungsvertrag am 6. Oktober zu; in derselben Sitzung wird - dies bereits in Vollzug des Einigungsvertrages - die Auflösung des DRK der DDR e.V. als Dachverband zum 31. Dezember 1990 beschlossen. Den Landesverbänden empfiehlt die Hauptversammlung, die Aufnahme als Mitglieder im DRK der Bundesrepublik Deutschland mit Wirkung vom 1. Januar 1991 zu beantragen. Für das DRK in der Bundesrepublik Deutschland stimmen Präsidium und Präsidialrat, letzterem gehören die Präsidenten der Landesverbände und des

Verbandes der Schwesternschaften vom Roten Kreuz an, dem Einigungsvertrag am 11. Oktober 1990 zu. Nach der Satzung bedarf es der Zustimmung beider Organe, da das Präsidium das Geschäftsführungsorgan ist und der Präsidialrat bei grundlegenden Fragen, die die Aufgaben des DRK betreffen, und, wenn erhebliche finanzielle Auswirkungen für die Landesverbände zu erwarten sind, ein Zustimmungsrecht hat. Die zuständigen Organe der Landesverbände des DRK der DDR stimmen dem Einigungsvertrag in den folgenden Wochen zu: Der DRK-Landesverband Sachsen am 29. September 1990, noch vor dem Tag der Einheit, der DRK-Landesverband Sachsen-Anhalt am 13. Oktober 1990, der DRK-Landesverband Brandenburg am 20. Oktober 1990, der DRK-Landesverband Thüringen am 24. Oktober 1990, der DRK-Landesverband Berlin (Ost) am 1. November 1990 und der DRK-Landesverband Mecklenburg-Vorpommern am 2. November 1990.

Die feierliche Unterzeichnung des Einigungsvertrages und damit sein rechtliches Inkrafttreten finden am 8. November 1990, am Vorabend des ersten Jahrestages der Maueröffnung, in der DRK-Bundesschule in Meckenheim-Merl bei Bonn statt. Tags darauf beschließt die 40. ordentliche Bundesversammlung, d. h. die Mitgliederversammlung des DRK in der Bundesrepublik Deutschland, in Vollzug des Einigungsvertrages die Aufnahme der sechs neuen DRK-Landesverbände auf dem Gebiet der ehemaligen DDR mit Wirkung vom 1. Januar 1991, sie billigt die aus der Vereinigung der beiden Berliner Landesverbände folgende Änderung des räumlichen Bereichs des DRK-Landesverbandes Berlin, sie beschließt die erforderlichen Satzungsänderungen sowie die Freistellung der neu hinzugekommenen Landesverbände von Mitgliedsbeiträgen für das Haushaltsjahr 1991.

Am 15. März 1991 wählt eine außerordentliche Bundesversammlung auf der Grundlage der vom Vereinsregister am 11. Juni 1991 eingetragenen Satzungsänderungen ein neues Präsidium, wobei ein Vizepräsident und zwei weitere Mitglieder aus dem DRK der DDR stammen, sowie die Mitglieder der Fachausschüsse für Gesundheits- und Sanitätswesen, für Rettungsdienst, für Katastrophenschutz, für das DRK-Blutspendewesen sowie des Finanzausschusses, denen nunmehr auch Vertreter der neuen Landesverbände angehören. Das Präsidium des DRK wählt am 15. März 1991 die neuen Mitglieder der Präsidialausschüsse für Sozialarbeit, Öffentlichkeitsarbeit, Humanitäres Völkerrecht sowie für den Rechtsausschuß, die arbeitsrechtliche Kommission und den gemeinsamen Arbeitskreis mit dem Jugendsozialwerk.

Die Bundesregierung bestätigt am 6. März 1991, „daß die am 27. September 1956 ausgesprochene Anerkennung des Deutschen Roten Kreuzes als nationale Hilfsgesellschaft im Sinne der Genfer Rotkreuz-Abkommen vom 12. August 1949 und ihrer Zusatzprotokolle vom 8. Juni 1977 nach Herstellung der Einheit Deutschlands weitergilt und sich auch auf die Zuständigkeit des Deutschen Roten Kreuzes in den neuen Bundesländern erstreckt. Dies gilt auch für die Ermächtigung, im Sanitätsdienst der Bundeswehr mitzuwirken.“ Die Versammlung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz faßt am 1. Mai 1991 einen entsprechenden Beschluß

und bestätigt die Gültigkeit der Anerkennung des DRK, die das IKRK am 26. Juni 1952 ausgesprochen hatte.

Mit diesen beiden Anerkennungen durch die Bundesregierung und das IKRK ist die Einheit des Deutschen Roten Kreuzes unter rechtlichen Aspekten hergestellt. Formal ist der Prozeß der Vereinigung abgeschlossen. Die praktische gemeinsame Rotkreuz-Arbeit hat jedoch gerade erst begonnen.

III. Inhalt des Einigungsvertrages

1. Vertragspartner

Vertragspartner sind auf der einen Seite das DRK in der Bundesrepublik Deutschland, auf der anderen Seite das DRK der DDR und seine sechs neuen Landesverbände. Die Rechte und Pflichten des Vertrages treffen sowohl den Vereinsverband DRK der DDR als auch seine Mitgliedsverbände. Nach Auflösung des DRK der DDR bleiben nur sie als rechtsfähige Vertragspartner vorhanden.

2. Präambel

Die Präambel soll den historischen und politischen Hintergrund des Vertrages klarstellen und seine wichtigsten Ziele bezeichnen:

„Die Vertragspartner, ausgehend von der Wiederherstellung der Einheit Deutschlands, in der Absicht, die in beiden deutschen Rotkreuz-Gesellschaften im Dienste der Menschen geleistete Arbeit nunmehr gemeinsam fortzuführen, im Bewußtsein der Verpflichtung, daß es in Deutschland nur eine Rotkreuz-Gesellschaft geben kann, in dem Bestreben, als nationale Hilfsgesellschaft und Wohlfahrtsverband einen Beitrag zur Menschlichkeit und zum Frieden im ganzen Land zu leisten, entschlossen, die Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalmond-Bewegung und insbesondere die Grundsätze der Menschlichkeit, der Unparteilichkeit, der Neutralität, der Unabhängigkeit und Freiwilligkeit zu achten, schließen einen Vertrag über die Herstellung der Einheit des Deutschen Roten Kreuzes mit den nachfolgenden Bestimmungen (...).“

Die Präambel nimmt auf die zweite und siebte Anerkennungsbedingung Bezug und unterstreicht diejenigen der Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalmond-Bewegung, die für die Neugestaltung des DRK in der DDR von besonderer Bedeutung sind.

3. Artikel 1 - Grundsätzliches

Artikel 1 des Einigungsvertrages hat folgenden Wortlaut:

„Das DRK der DDR e.V. beschließt seine Auflösung als Dachverband zum 31. Dezember 1990. Die Mitgliedsver-

bünde des DRK der DDR beantragen rechtzeitig vor der Bundesversammlung vom 9. November 1990 die Mitgliedschaft im DRK in der Bundesrepublik Deutschland ab 1. Januar 1991.

Das DRK in der Bundesrepublik Deutschland nimmt diese Mitgliedsverbände zum 1. Januar 1991 als ordentliche Mitglieder auf und ändert - unter Wahrung der Zuständigkeit der Bundesversammlung - § 8 Abs. 1 seiner Satzung wie folgt:

Mitgliedsverbände des Deutschen Roten Kreuzes sind die Landesverbände

<i>Baden-Württemberg</i>	<i>Nordrhein</i>
<i>Badisches Rotes Kreuz</i>	<i>Oldenburg</i>
<i>Berlin</i>	<i>Rheinland-Pfalz</i>
<i>Brandenburg</i>	<i>Saarland</i>
<i>Bremen</i>	<i>Sachsen</i>
<i>Hamburg</i>	<i>Sachsen-Anhalt</i>
<i>Hessen</i>	<i>Schleswig-Holstein</i>
<i>Mecklenburg-Vorpommern</i>	<i>Thüringen</i>
<i>Niedersachsen</i>	<i>Westfalen-Lippe</i>

und der Verband der Schwesternschaften vom Deutschen Roten Kreuz.

Im Sinne dieser Satzung gelten die beiden im Gebiet Berlin noch bestehenden Landesverbände schon vor ihrer Vereinigung als ein Mitgliedsverband.“

Anders als für Kapitalgesellschaften kennt das deutsche Zivilrecht keine Verschmelzung von Vereinen. Die Vereinigung der beiden deutschen Rotkreuz-Gesellschaften mußte sich deshalb durch die Aufnahme der neugebildeten Landesverbände des DRK der DDR in das DRK in der Bundesrepublik Deutschland vollziehen. Als Konsequenz daraus mußte sich das DRK der DDR formell als Verein auflösen. Als Termin für die Aufnahme der neuen Landesverbände wurde der 1. Januar 1991 gewählt. Weder der Rotkreuz-Grundsatz der Einheit noch die zweite Anerkennungsbedingung, nach denen es in einem Land nur eine einzige Rotkreuz-Gesellschaft geben kann, verlangen, daß die Einheit gleichzeitig mit der staatlichen Vereinigung hergestellt wird. Die Vertragsparteien hatten also ausreichend Zeit, eine geordnete Einigung der Rotkreuz-Gesellschaften vorzubereiten.

Die beiden Landesverbände Berlin (West) und Berlin (Ost) beabsichtigten ursprünglich noch vor, zumindest aber gleichzeitig mit, der Aufnahme der Landesverbände in das DRK in der Bundesrepublik Deutschland zu fusionieren. Für den Fall, daß dies nicht rechtzeitig gelingen sollte, fingiert die Satzung die Vereinigung der beiden Landesverbände, indem sie schon vor ihrer Vereinigung als ein Mitgliedsverband behandelt werden. Dies bedeutet, daß die beiden Landesverbände die ihnen nach der Satzung zustehenden Rechte nur einheitlich wahrnehmen können und für die Erfüllung der satzungsgemäßen Verpflichtungen gesamtschuldnerisch verantwortlich sind. Tatsächlich fusionieren die beiden Berliner Landesverbände erst zum 1. Juni 1991.

4. Artikel 2 - Weitere Satzungsänderungen

Um eine angemessene Vertretung der neuen Landesverbände in den Organen des DRK sicherzustellen, verpflichtet sich das DRK - unter Wahrung der Zuständigkeit der Bundesversammlung - seine Satzung in beschränktem Umfang zu ändern: Die vollständige Überarbeitung der Satzung, die den neuen Gegebenheiten Rechnung tragen soll, bedarf intensiver Arbeiten. Eine siebenköpfige Satzungskommission hat ihre Arbeiten inzwischen aufgenommen.

Die im Einigungsvertrag vereinbarten Satzungsänderungen beschränken sich auf die Bereiche, deren Ergänzung durch die Vereinigung der beiden deutschen Rotkreuz-Gesellschaften unabdingbar sind. Die bisherigen Landesverbände des DRK führten in der Bundesversammlung insgesamt 100 Stimmen. In Anlehnung an das Verhältnis der Einwohnerzahlen erhalten die neu hinzugekommenen Landesverbände insgesamt 25 Stimmen, die wiederum nach Maßgabe der Einwohnerzahlen verteilt werden. Der DRK-Landesverband Berlin (Ost) erhält danach zwei Stimmen, der Landesverband Brandenburg vier Stimmen, der Landesverband Mecklenburg-Vorpommern drei Stimmen, der Landesverband Sachsen sieben Stimmen, der Landesverband Sachsen-Anhalt fünf Stimmen und der Landesverband Thüringen vier Stimmen. Die Stimmenverteilung im Verhältnis der Einwohnerzahlen ist auf drei Jahre befristet. Danach werden auch bei der Bemessung des Stimmenanteils der neuen Landesverbände die Mitgliederzahlen berücksichtigt. Die neuen Landesverbände haben in der Übergangsphase ausreichend Zeit, ihren Bestand an Einzelmitgliedern festzustellen, zu konsolidieren und zu erweitern. Mit der Erhöhung der Mitgliederzahl auf 20 muß das Quorum für die Beschlußfähigkeit der Bundesversammlung im selben Verhältnis angehoben werden; wie bisher ist die Beschlußfähigkeit gegeben, wenn mindestens die einfache Mehrheit der Mitgliedsverbände vertreten ist. Die Zahl der Vizepräsidentinnen und Vizepräsidenten des Präsidiums wird von zwei auf drei erhöht. Die Zahl der stimmberechtigten Mitglieder des Präsidiums erhöht sich damit um 1 auf 24.

Es mag überraschen, daß die vertragsunterzeichnenden Vorstandsmitglieder des DRK in der Bundesrepublik, wenn auch unter Hinweis auf die Zuständigkeit der Bundesversammlung, im Einigungsvertrag bestimmte Satzungsänderungen zusagen. Im durchaus vergleichbaren Fall des staatlichen Einigungsvertrages hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 18. September 1990 - 2 BvE 2/90 - der Bundesregierung die Befugnis zugestanden, im staatlichen Einigungsvertrag verfassungsändernde Regelungen zu vereinbaren. In Anlehnung an den Leitsatz des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts wird man davon ausgehen können, daß die vertragsunterzeichnenden Vorstandsmitglieder des DRK im Einigungsvertrag wirksam beitriffsbedingte Änderungen der DRK-Satzung vereinbaren dürfen mit der Folge, daß die Bundesversammlung nur in der Form eines Zustimmung- oder Ablehnungsbeschlusses befinden konnte.

Dies hat seine satzungsrechtliche Grundlage im Grundsatz der Einheit und in der zweiten Anerkennungsbedingung des

IKRK für die nationalen Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften. Der Einigungsvertrag regelt die Voraussetzungen des Beitritts der neu hinzukommenden Landesverbände. Er dient damit unmittelbar der Herstellung der Einheit des Deutschen Roten Kreuzes und entspricht auf diese Weise der rotkreuzrechtlichen Verpflichtung, in einem Land nur eine Rotkreuz-Gesellschaft zu haben. Der dem Vorstand dabei zukommende weite Gestaltungsspielraum eröffnet ihm insbesondere auch die Möglichkeit, sich derjenigen Formen verbandspolitischen Handelns zu bedienen, die nach seiner pflichtgemäßen Einschätzung zur Wahrnehmung der historischen Chance der Herstellung der Einheit des Deutschen Roten Kreuzes geboten erscheinen.

5. Artikel 3 - Neuwahl des Präsidiums und der Ausschüsse

Die Amtszeit des 1990 amtierenden Präsidiums und der amtierenden Fachausschüsse und Präsidialausschüsse hätte satzungsgemäß nach drei Jahren im November 1991 geendet. Um bereits vor diesem Zeitpunkt eine angemessene Vertretung der neuen Mitgliedsverbände sicherzustellen, sollten soviel wie möglich neue Wahlen stattfinden. Zu diesem Zweck wurden sämtliche Mitglieder des DRK-Präsidiums, der fünf Fachausschüsse und der fünf Präsidialausschüsse Mitte November 1990 schriftlich gebeten, ihre Ehrenämter ausdrücklich niederzulegen. Diesem Wunsch wurde uneingeschränkt Folge geleistet. Die Neuwahl des Präsidenten, der übrigen Mitglieder des geschäftsführenden Präsidiums, der weiteren Mitglieder des Präsidiums, der Fachausschüsse und des Bundesschiedsgerichts fanden in der außerordentlichen Bundesversammlung vom 15. März 1991 statt. Die Neuwahlen der Präsidialausschüsse erfolgten in der Sitzung des Präsidiums vom 11. Juli 1991.

6. Artikel 4 - Rechtsanpassung

In dieser Bestimmung wird geregelt, in welcher Weise die neu hinzugekommenen Landesverbände die im DRK der Bundesrepublik Deutschland aufgrund von Beschlüssen der Bundesversammlung oder des Präsidiums geltenden Ordnungen und Vorschriften übernehmen. Nur die wichtigsten satzungsnachrangigen Ordnungen und Vorschriften treten unmittelbar mit der Aufnahme in das DRK in Kraft. Es handelt sich um insgesamt 23 Ordnungen und Vorschriften, angefangen von der Ausbildungsordnung über die Mustersatzungen für Landes- und Kreisverbände und die Rahmendienstanweisung Rettungsdienst bis hin zur sogenannten K-Vorschrift über die Tätigkeit des DRK bei Katastrophen und anderen Notständen sowie über seine Mitwirkung im Zivil- und Katastrophenschutz. Diese Vorschriften füllen einen Leitz-Ordner und werden den Landesverbänden und Kreisverbänden im April 1991 zur Verfügung gestellt.

Für die übrigen Ordnungen und Vorschriften wird im Einzelfall geprüft, welche Übergangsregelungen und -fristen sachlich geboten sind. Die Schiedsordnung des DRK gilt kraft Satzung für die neuen Mitgliedsverbände ab dem Zeitpunkt ihrer Aufnahme. Über die Geltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen wurde mit den neu hinzugekommenen Landes-

verbänden eine gesonderte Vereinbarung getroffen. Die im DRK der DDR von den einzelnen Mitgliedern erworbenen Mitgliedschaften, Ausbildungsabschlüsse und Auszeichnungen bleiben weiterhin anerkannt. Ehrenzeichen, Treueabzeichen, Ehrennadeln des Wasserrettungsdienstes und des Bergrettungsdienstes, Blutspendeauszeichnungen und weitere verbandsinterne Rotkreuz-Auszeichnungen können demnach weiterhin getragen werden.

7. Artikel 5 - Wahrnehmung finanzieller Ansprüche

Die Bestimmung stellt sicher, daß die dem DRK der DDR nach dem Vereinigungsgesetz der DDR in der Fassung vom 22. Juni 1990 zustehende finanzielle Unterstützung voll ausgeschöpft werden kann.

8. Artikel 6 - Mitgliedsbeiträge

Nach der Satzung führen die Mitgliedsverbände jährlich an das DRK Beiträge ab. Bemessungsgrundlage bilden für die Landesverbände die Mitglieder- und die Bevölkerungszahl, für den Verband der Schwesternschaften die Mitgliederzahl. Die Höhe der Beiträge setzt die Bundesversammlung fest. Die Höhe der Beiträge der neu hinzugekommenen Landesverbände bleibt einer gesonderten Regelung vorbehalten. Für das Haushaltsjahr 1991 wurden sie durch ausdrücklichen Beschluß der Bundesversammlung von Beiträgen freigestellt.

9. Artikel 7 - Vermögen

Diese Bestimmung enthält eine Rahmenregelung, die nur die zentralgenutzten Vermögensbestandteile betrifft. Es handelt sich hierbei um zwei Grundstücke, die Eigentum des DRK sind, fünf weitere Grundstücke, die das DRK der DDR in Rechtsträgerschaft hat. Die Regelung soll eine möglichst flexible Nutzung oder Verwertung ermöglichen. Die Erlöse sollen ausschließlich der Anlauffinanzierung der neuen Landesverbände dienen. Die Vertragsparteien verpflichten sich außerdem, alle geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um Rückerstattungs- oder Entschädigungsansprüche durchzusetzen. Diese Regelung betrifft die Grundstücke, die das DRK im Jahre 1945 durch Enteignung der sowjetischen Militäradministration oder der deutschen Landesverwaltung verloren hat, rund 250 an der Zahl. Das Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen hat die Rückgängigmachung von Enteignungen von Vermögenswerten auf besatzungsrechtlicher oder besatzungshoheitlicher Grundlage ausgeschlossen. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Regelung in seinem Urteil vom 23. April 1991 bestätigt. Es gibt Anzeichen dafür, daß das in Vorbereitung befindliche Entscheidungsgesetz juristische Personen von Ausgleichsansprüchen ausschließt, so daß das DRK leer ausgehen würde. Versuche, diese Rechtslage durch Einflußnahme auf der politischen Ebene zu ändern, sind eingeleitet worden, bislang jedoch erfolglos geblieben.

10. Artikel 8 - Personalfragen

Da aus finanziellen Gründen keine Zusagen über die Übernahme von Mitarbeitern des Generalsekretariats des DRK der

DDR gemacht werden konnten, mußten die Arbeitsverhältnisse dieser Mitarbeiter, soweit sie nicht von den Landesverbänden übernommen wurden, spätestens bis zum 31. Dezember 1990 beendet werden. Ein Betriebsübergang im Sinne von § 613a BGB fand nicht statt. Das DRK bestellte einen Beauftragten, der die entlassenen Mitarbeiter bei der Beschaffung neuer Arbeitsstellen und bei Umschulungsmaßnahmen berät und unterstützt.

11. Artikel 9 - Geschäftsstelle und Verbindungsstelle

Das DRK unterhält wie bisher eine Geschäftsstelle, d. h. das Generalsekretariat, am Sitz der Bundesregierung. Es trifft die notwendigen Vorbereitungen, um die Geschäftsstelle zu verlegen, wenn die Bundesregierung ihren Sitz nach Berlin verlegt. Nachdem der Deutsche Bundestag durch Beschluß vom 20. Juni 1991 seinen Sitz bereits nach Berlin verlegt hat, bleibt abzuwarten, in welchem Umfang die Bundesregierung ebenfalls umzieht. Eine Entscheidung ist noch im Laufe des Jahres 1991 vorgesehen. Nach dem Einigungsvertrag errichtet das Generalsekretariat für eine Übergangszeit eine Verbindungsstelle in Berlin, die der Beratung der neu hinzugekommenen Landesverbände dienen und diese in die Lage versetzen soll, ihre bisherige Tätigkeit weiterhin zu erfüllen und auszubauen sowie weitere notwendige Tätigkeiten aufzubauen. Die Tätigkeit der Verbindungsstelle umfaßt folgende Bereiche: Rotkreuz-Gemeinschaften, Aus- und Fortbildung, Rettungsdienst, Sozialarbeit, Finanzierung, Öffentlichkeitsarbeit, Jugendrotkreuz und Multiplikatoren-schulung. Die Verbindungsstelle stellt ihre Arbeit im Herbst 1991 ein. Zur unmittelbaren personellen Beratung der Landesgeschäftsstellen in Fragen des Aufbaus, der Organisation und der Finanzierung eines Landesverbandes werden den neu hinzugekommenen Landesverbänden Berater angeboten.

12. Artikel 10 - Mitgliedschaften und angeschlossene Verbände

Das DRK der DDR unterrichtet die Vereinigungen, deren Mitglied es ist, über seine Auflösung als Dachverband und die Aufnahme seiner Landesverbände in das DRK in der Bundesrepublik Deutschland. Die einzige Vereinigung, zu der das DRK der DDR enge, auch vertragliche Beziehungen hat, ist das Albert-Schweitzer-Komitee, das sich der Pflege des geistigen Werkes des großen Arztes und Humanisten widmet und gleichzeitig materielle Hilfe und Unterstützung für das Urwaldhospital in Lambarene/Gabun leistet. Diesem Komitee soll ein Kooperationsvertrag angeboten werden, der jedoch keine finanziellen Verpflichtungen des DRK beinhalten wird.

13. Artikel 11 - Unterrichtung der Regierungen, des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz sowie der Liga der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften

Das DRK der DDR unterrichtet die zuständigen staatlichen Stellen, das IKRK und die Liga der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften über seine Auflösung.

Das DRK der Bundesrepublik Deutschland unterrichtet die Bundesregierung, das IKRK und die Liga der Rotkreuz-

und Rothalbmond-Gesellschaften über die Aufnahme der neu hinzugekommenen Landesverbände.

Nachdem die Herstellung der Einheit des Deutschen Roten Kreuzes rechtstechnisch über die Aufnahme neuer Landesverbände geregelt wurde, besteht keine Verpflichtung, eine neue Anerkennung durch die Bundesregierung oder das IKRK zu beantragen. Mit Schreiben vom 12. Dezember 1990 unterrichtet deshalb der Präsident des DRK den Bundeskanzler über die Aufnahme der sechs neuen DRK-Landesverbände und die damit verbundene Erweiterung des Tätigkeitsbereiches des DRK. Gleichzeitig bittet er den Bundeskanzler zu bestätigen, daß die von Bundeskanzler Adenauer am 27. September 1956 ausgesprochene Anerkennung als nationale Hilfsgesellschaft im Sinne der Genfer Abkommen vom 12. August 1949 weitergilt und sich nunmehr auch auf die Tätigkeit in den neuen Bundesländern erstreckt. Gleiches gilt für die unter Bezugnahme auf Artikel 26 des I. Genfer Abkommens vom 12. August 1949 erteilte Ermächtigung, im Sanitätsdienst der Bundeswehr mitzuwirken. Mit Schreiben vom 6. März 1991 gratuliert der Bundeskanzler dem DRK zu seiner Vereinigung und bestätigt die Fortgeltung der früheren Anerkennung. Nachfolgend ist beim IKRK die Bestätigung der Weitergeltung der Anerkennung vom 26. Juni 1952 zu erwirken.

Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, daß das Anerkennungs-schreiben des IKRK vom 26. Juni 1952 den ausdrücklichen Hinweis enthält, der damalige Anerkennungsbeschluß greife „selbstverständlich in keiner Weise (...)

der Schaffung einer Gesellschaft vor, die ihre Tätigkeit auf das gesamte deutsche Gebiet erstrecken würde.“ Auf einen entsprechenden Antrag des DRK vom 14. März 1991 faßt die Versammlung des IKRK auf der Sitzung vom 1. Mai 1991 folgenden Beschluß:

„Das Internationale Komitee vom Roten Kreuz (...)

- nimmt mit Genugtuung die Schaffung einer vereinigten Rotkreuz-Gesellschaft zur Kenntnis, die ihre Tätigkeiten auf das gesamte Gebiet der Bundesrepublik Deutschland ausdehnt;

- nimmt ferner zur Kenntnis, daß diese Nationale Gesellschaft den Namen als 'Deutsches Rotes Kreuz' angenommen hat;

- bestätigt die Gültigkeit der Anerkennung dieser Nationalen Gesellschaft, die es am 26. Juni 1952 ausgesprochen hatte.

Das IKRK wird die übrigen Träger der Bewegung über die neuen Verhältnisse des Deutschen Roten Kreuzes unterrichten.“

14. Artikel 12 bis 14 - Abwicklung des Einigungsvertrages, Schlußbestimmung, Inkrafttreten des Vertrages

Die üblichen erforderlichen technischen Schlußbestimmungen stehen am Ende des Einigungsvertrages. Für den Fall, daß dies erforderlich sein sollte, ermöglicht diese Klausel ein flexibles Ändern oder Ergänzen des Einigungsvertrages.

Einbindung der Rotkreuz-Organisationen in die internationale Koordination der Katastrophenhilfe

Anton Schlögel

Solange die Rotkreuz-Organisationen bestehen, gibt es Versuche, ihre Tätigkeiten auf den verschiedensten Gebieten mit anderen Organisationen abzustimmen. Dies ist durchaus vernünftig, solange solche Versuche nicht die typische Identität der Rotkreuz-Gesellschaften beeinträchtigen oder sogar beseitigen. Wenn allerdings diese Einbindung soweit geht, die eigene Entscheidungsbefugnis der Rotkreuz-Gesellschaften zu beseitigen oder wesentlich einzuzengen, oder über Personal und Material der Rotkreuz-Gesellschaften einseitig zu verfügen, oder die Quellen, aus denen unsere Mittel fließen, in andere Richtung abzuleiten, oder Aufgabenfelder entgegen den Rotkreuz-Grundsätzen einzuschränken, müssen die Rotkreuz-Gesellschaften auf der Hut sein.

Als besonders geeignetes Feld für solche Versuche hat sich immer schon die Katastrophenhilfe angeboten. Dies ist einfach zu erklären: große Natur- oder technische Katastrophen wie Erdbeben, Überschwemmungen, Vulkanausbrüche, Hungersnöte, Seuchen usw. lassen sich nur durch eine gemeinsame, gewaltige Anstrengung aller Kräfte wenigstens teilweise bekämpfen. Deshalb erwartet man sich Heil von einer Zentralisation der Hilfsbemühungen und täuscht sich dabei oft.

Es erscheint daher nützlich, die bisherigen Bemühungen der internationalen Koordination auf dem Katastrophensektor kurz darzustellen.

I. Der Welthilfsverband, gegründet am 12. Juli 1927

Den ersten Versuch, die Katastrophenhilfe international zu ordnen, stellt der „Welthilfsverband“ dar. Zu Beginn der 20er Jahre hatte der italienische Senator *Ciraolo* die Idee, die Hilfsmaßnahmen bei Naturkatastrophen, aber auch bei anderen Katastrophen, auf eine internationale Basis unter der Ägide des Völkerbundes zu stellen und für diesen Zweck eine eigene Union aus den Staaten zu bilden, darin aber auch die freiwilligen Organisationen, insbesondere die damals stark an Bedeutung gewinnenden Rotkreuz-Organisationen einzubinden.

Dieser Plan gewann an Zustimmung, so daß auf Einladung des Völkerbundes vom 10. Dezember 1926 sich die Vertreter von 42 Staaten vom 4. - 12. Juli 1927 in Genf trafen. Auch das Deutsche Rote Kreuz war aktiv bei der Konferenz vertreten. Der Reichstagsabgeordnete *Wilhelm Kütz* (1875-

1948) übernahm als Präsident den Vorsitz der Konferenz, die sich rasch auf eine Konvention über die Gründung eines Welthilfsverbandes einigte („Union internationale de secours“, „International Relief Union“). Der Konvention waren umfangreiche Statuten beigefügt. Das Deutsche Reich hat die Konvention am 2. Juli 1929 als Reichsgesetz verkündet (RGBl. II 1929, Nr. 38) und am 22. November 1932 ratifiziert.

1. Zweck

Der Zweck des Welthilfsverbandes war in Art. 2 folgendermaßen umschrieben:

„Der Welthilfsverband bezweckt:

1. bei Katastrophen, die durch höhere Gewalt verursacht werden, und deren außergewöhnliche Schwere die Kräfte oder die Mittel des betroffenen Volkes überschreitet, der heimgesuchten Bevölkerung eine erste Hilfe angeeignet zu lassen und zu diesem Zweck Gaben, Geldmittel und sonstige Hilfe aller Art zu sammeln;

2. bei allen öffentlichen Katastrophen die Bemühungen der Hilfsorganisationen nötigenfalls zusammenzufassen (frz. *coordonner*, engl. *co-ordinate*) und überhaupt die auf Katastrophen bezüglichen Untersuchungen und Verhütungsmaßnahmen zu fördern, sowie dafür einzutreten, daß alle Völker an dem gegenseitigen internationalen Hilfswerk tätig mitwirken.“

Die Erbringung der Hilfe, Sammlungen aller Art und die Koordination aller Hilfsbemühungen, insbesondere auch der von freiwilligen Organisationen, waren demnach die Ziele des neuen Verbandes.

2. Organisation

Die Organisation war verhältnismäßig einfach. Es gab lediglich einen „Gesamtrat“ (*Conseil Général, General Council*), der aus den Delegierten aller Mitgliedsverbände bestand, die jeweils eine Stimme führten, sowie ein Exekutivkomitee, das aus sieben Personen bestand. Das Exekutivkomitee hatte nahezu uneingeschränkte Vollmachten (vgl. Art. 7 der Statuten: „*Les pouvoirs les plus étendus*“) bei der Verwirklichung der Aufgaben.

3. Verhältnis zu den Rotkreuz-Gesellschaften

Von Anfang an war man bestrebt, die freiwilligen Organisationen, insbesondere die Rotkreuz-Gesellschaften der Mitgliedsländer, in das System einzubringen. Dies sollte auf drei Wegen erfolgen.

- a) Das IKRK und die Liga konnten beratend an den Sitzungen des Gesamtrates und des Exekutivkomitees teilnehmen,
- b) die Mitglieder des Welthilfsverbandes konnten sich bei den Sitzungen des Generalrats durch ihre jeweilige nationale Rotkreuz-Gesellschaft vertreten lassen,
- c) IKRK und Liga konnten sich auch an der Zentralen Geschäftsstelle (*service central et permanent*) des Welthilfsverbandes auf ihre Kosten (!) beteiligen. Die Leitung blieb aber beim Exekutivkomitee (Art. 14 der Statuten).

4. Strukturelle Schwächen dieses Systems

Daß der Welthilfsverband ein geradezu klägliches Ende nahm, lag teilweise sicher an der weltpolitischen Lage jener Zeit. Aber ebenso wichtig waren beträchtliche strukturelle Schwächen der neuen Organisation.

- a) Um möglichst viele Staaten als Mitglieder zu gewinnen, sicherte man ihnen zu, daß sie eigentlich gar keine Pflichten zu übernehmen hätten, außer der Zeichnung von bescheidenen Anteilen eines Gründungsfonds (*fonds initial*). Insbesondere gab es keine regelmäßigen Beiträge.
- b) Weiterhin behielten alle Mitgliedstaaten die uneingeschränkte Zustimmungsfreiheit bei allen Hilfsaktionen in ihrem Bereich.
- c) Schließlich hatten die Hilfsorganisationen, insbesondere die nationalen und internationalen Rotkreuz-Organisationen, keinerlei Recht, bei der Entscheidung über die von ihnen selbst erbrachten Leistungen mitzuwirken. Sie durften nur beraten. Die Entscheidungen traf das Exekutivkomitee, zu dessen Mitgliedern durchaus auch Staaten gehören konnten, die selbst nichts beitrugen.

II. Amt des Koordinators der Vereinten Nationen für Katastrophenhilfe „UNDRO“

Der zweite Versuch, die Katastrophenhilfe auf internationaler Basis zu koordinieren, wurde Ende der 60er Jahre gestartet. Viele UN-Organisationen befaßten sich bereits mit Teilaspekten dieses Problems, wie die Weltgesundheitsorganisation (WHO), das Kinderhilfswerk der UN (UNICEF), der Hohe Flüchtlingskommissar der UN (UNHCR) und mehrere andere. Eine neue Organisation nach dem Vorbild des Welthilfsverbandes zu starten oder diesen wiederzubeleben, erschien jedoch wenig aussichtsreich. So schuf man ein Amt, das unmittelbar dem Generalsekretär der UN zugeordnet sein sollte, nämlich das Amt des Koordinators der UN für Katastrophenhilfe. Offiziell erfolgte diese Gründung durch die Re-

solution 2816 (XXVI) der Generalversammlung vom 14. Dezember 1971.

1. Zweck

Der Zweck der neuen Institution kann so umschrieben werden:

- a) Vorbeugung von Katastrophen
- b) Planung von Hilfsmaßnahmen und Bereitschaft hierzu
- c) Hilfsaktionen und Koordination im Fall der Katastrophe
- d) Rehabilitation und Wiederaufbau

2. Organisation

Im Unterschied zu den meisten anderen vergleichbaren Dienststellen der UN stellt das Amt des Koordinators keine selbständige Einrichtung der UN dar, sondern ist eine dem Generalsekretär unmittelbar unterstellte Verwaltungseinheit. Der Koordinator wird vom Generalsekretär auf jeweils fünf Jahre ernannt und hat die Stellung eines Untergeneralsekretärs. Er hat ein kleines Büro in Genf mit mehreren Abteilungen für Notfallhilfe, einschließlich einer Informationszentrale, für die Koordination und die Durchführung von Hilfsmaßnahmen.

3. Verhältnis zu den Rotkreuz-Gesellschaften

Die Beziehungen zwischen den Rotkreuz-Gesellschaften und dem Koordinator waren von Anfang an nicht spannungsfrei, haben sich aber eingespielt. Eine gewisse ständige Zusammenarbeit erfolgt mit der Liga der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften auf dem Gebiet des Zivilschutzes. Hier fanden in der Vergangenheit mehrfach, so 1982, 1984 und 1986, internationale Kongresse für Vorbereitung und Hilfe bei Katastrophen - EMERGENCIA (International Congress on Disaster Preparedness and Relief - EMERGENCY) statt. Der dritte Partner war die Internationale Zivilschutzorganisation (ICD). Diese Kongresse leisteten auf praktischem Gebiet eine durchaus nützliche Arbeit.

Im konkreten Einsatz gab es nur wenige Berührungen, weil sich die UNDRO bei ihren Hilfsmaßnahmen im wesentlichen auf einige wenige Entwicklungsländer - vor allem Tschad, Äthiopien, Kamerun - beschränkte.

4. Schwächen dieses Systems

Obwohl sich die UNDRO besser bewährte als der vorangegangene Welthilfsverband, zeigten sich auch hier schnell die Schwächen des neuen Versuchs.

- a) Die immer wieder auftretenden Finanznöte der UN haben zu einer solchen **Verknappung** der für UNDRO zur Verfügung gestellten Mittel geführt, daß sie zwangsläufig nur ein sehr bescheidenes Arbeitspensum erfüllen kann. Die Finanzierung erfolgt teilweise durch den Haushalt der UN, zum kleineren Teil durch einen Treuhandfonds. Im Haushaltsjahr 1990/91 standen insgesamt nur 8,1 Mio. US-Dollar (also knapp 14 Mio. DM) zur Verfügung.

b) Aufgrund heftiger **Kritik** durch die interne Inspektion (Joint Inspection Unit - JIU) im Jahre 1980 wurden die Kompetenzen von UNDR0 zugunsten des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) beschnitten. Die Diskussion über die notwendigen weiteren Reformen ist noch nicht abgeschlossen. Man überlegt auch eine stärkere Regionalisierung des Genfer Büros, das im übrigen jetzt schon viel zu schwach besetzt ist.

c) In **fachlicher Beziehung** ergeben sich ähnliche Schwächen wie sie beim Welthilfsverband aufgetreten sind (s. oben I. 4. a) und b)). Dazu kommt noch eine spezielle Eigentümlichkeit, die sich aus der UN-Charta ergibt. Nach Art. 2 Ziffer 7 der UN-Charta berechtigt keine Bestimmung der Satzung die Vereinten Nationen, „sich in Angelegenheiten einzumischen, die im wesentlichen zur inneren Zuständigkeit eines Staates gehören, noch kann sie die Mitglieder verpflichten, derartige Angelegenheiten einer Regelung nach dem in der vorliegenden Satzung vorgesehenen Verfahren zu unterwerfen.“ Dies wirkt sich besonders hinsichtlich solcher Katastrophen aus, die teilweise auf Konfliktsituationen beruhen, teilweise natürli-

cher Art sind. Eritrea in Äthiopien, das Gebiet der Kurden in der Türkei, Iran und Irak, und neuerdings besonders der Süden des Sudan, sind Beispiele für solche Situationen. Besonders im Sudan weigert sich die Regierung in Khartum auch heute noch hartnäckig, irgendeine Hilfe im schwer unter Hunger und Krankheit leidenden Süden zuzulassen.

Diese bisherige Entwicklung scheint beim Europarat unbekannt gewesen zu sein, als er am 23. November 1990 eine Resolution beschloß, wonach bei der UN ein **hochrangiger Koordinator für humanitäre Soforthilfe** ernannt werden sollte (s. Bulletin vom 9. Juli 1991, Nr. 78, S. 633 - 634 [Anlage]). Die Kompetenzen dieses Koordinators sollen allerdings so umfassend sein, daß sie - bisheriger Erfahrung gemäß - nicht nur bei den Regierungen, sondern vor allem auch bei den freien Organisationen auf Widerstand stoßen müssen. Das Rote Kreuz wird hier etwas unkorrekt (IKRK) erwähnt; der Hauptpartner auf diesem Sektor ist die Liga.

Angesichts dieser Tendenzen ist äußerste Wachsamkeit geboten.

Literaturhinweise:

Zum Welthilfsverband:

Die grundlegenden Urkunden finden sich frz. in Manuel de la Croix-Rouge Internationale, 8. Aufl. 1942, und zwar die Konvention vom 12. Juli 1927 (S. 73), die Statuten des Welthilfsverbandes (S. 189), das interne Reglement des Generalrats (S. 197), das interne Reglement des Exekutivkomitees (S. 210) und das Abkommen zwischen dem Welthilfsverband und den internationalen Organisationen des Roten Kreuzes vom 14. Juli 1932 (S. 218).

Zu UNDR0:

Alle neueren Schriften über die Vereinten Nationen befassen sich auch mit UNDR0. Am besten und aktuellsten ist der Artikel von *Michael Kilian*, UNDR0 - Amt des Koordinators für Katastrophenhilfe, in: *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl., München 1991, S. 904 - 908.

Military Manuals on International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts - Consultations of Government Experts in Koblenz (Federal Republic of Germany), 7 - 11 October 1991 -

Dieter Fleck

Introductory Statement

1. This conference may mark a new approach to the implementation of international law applicable in armed conflicts. It is true that this body of law is too often neglected: our world today is full of serious breaches of humanitarian law, and even experts deal with its implementation far too sporadically. Nations presently enjoying peace will certainly find other subjects of priority more important. Let me frankly include my own personal pre-occupation, and that of my German colleagues, during the past few years, where the law of arms control, legal aspects of a new NATO strategy, European security policy (EPU, WEU, CSCE), and, indeed, the unification of Germany have played dominant roles.

During the past two years, Europe has experienced profound changes, and some views were already voiced in public debates that after the end of the "cold war" the law of armed conflict had lost much of its importance. A long list of very diverse armed conflicts in various regions of the world, including Europe, have expeditiously proved that this opinion unfortunately was based on a grievous error. The importance of humanitarian law, and, I would add, especially the importance of its implementation and dissemination has increased instead of decreased.

2. The German position towards international humanitarian law is deeply rooted in our national history. As early as 1785, the Prussian King *Frederic the Great* and *Benjamin Franklin* for the United States of America concluded a Treaty on Amity and Commerce which dealt extensively with the protection of neutral merchant ships, proportionality in the exercise of contraband control, and the humanitarian protection of refugees. That treaty was formally renewed in 1799. The Prussian General *von Yorck*, addressing his soldiers in our war of national liberation in 1813, insisted that "a noble human behaviour even towards the enemy is a value higher than courage, persistence and discipline". By 1866, seven German States had ratified the very first Geneva Convention of 1864, thus acting as founding members of the International Red Cross Movement. It is also part of our national role that German lawyers were active in implementing and deve-

loping international law while being employed in foreign services: The German-American *Francis Lieber* in 1863 prepared the famous "Instructions for the Government of Armies of the United States in the Field", which were promulgated as General Orders No. 100 by President *Lincoln*. One generation later, the German-Russian Professor *Frederic von Martens* played an influential role as delegate of *Csar Nicolas II* during the Hague Peace Conferences of 1899 and 1907. Another generation later, eminent German lawyers dealt with the matter in emigration. Among them was *Sir Hersch Lauterpacht*, who not only reedited *Oppenheim's* famous textbook of international law, but who also lent his support to the British Manual on The Law of War on Land, which remains a challenging example for our present work. My generation owes much to these German emigrants, some of whom are still active today. But let me also mention that adherence to the principles of international law had been a guideline for innumerable German officers and men who found themselves confronted with illegal superior orders during World War II. It is, indeed, also a reaction to gross disregard of the law in our own country that we are placing so much stress on the legal element in the Federal Armed Forces.

The recent German ratification of the Protocols Additional to the Geneva Conventions is consistent with this historical development. My country has been actively participating in the Diplomatic Conference in Geneva from 1974 - 77. In the following years we supported consultations within the North Atlantic Alliance which helped to solve problems of interoperability between member States who are in favour of ratification of the new instruments, those who for various reasons had decided against ratification, and those who are still considering to take a decision on this matter. We also see a need for international cooperation in this field even beyond Alliances.

The main task in this area of international law is related to a problem of balance: balance between the prohibition of force and the right of self-defence; balance between the protection of war victims and military necessity; and last but not least, balance between the legal aim to achieve comprehensive regulations and the operability of their implementation.

3. We have convened this meeting for two very simple reasons: First, all of us realize that there is an enormous gap between the state of development of conventional humanitarian law and the real efforts toward its application. Any improvement in this situation has to be based on international cooperation. Also, in this respect States cannot efficiently act on their own in our complex world today.

The second reason is the different state of ratification, and indeed, different interpretation of important rules in various regions of the world.

Both these observations should not be taken as discouragement, but as a challenge to strengthen international cooperation and to conduct a frank and open dialogue on the problems involved.

4. Military manuals on humanitarian law are rightly considered as a restatement of current international law: they are indicative of the status of its implementation in the relevant country. They can influence legal opinions even in the absence of state practice; thus they may sometimes influence customary international law. Military manuals are of practical relevance, which is not always true of diplomatic understandings when conventional law is signed or ratified.

Military manuals go beyond the statement of official legal opinions by giving instruction to the armed forces, thus influencing state practice. There are great examples of such military manuals in the past: I have mentioned the one written by *Sir Hersch Lauterpacht* and Colonel *Gerald Draper*; let me also add FM 27-10 and the admirable list of other U.S. publications. But dealing with military manuals is not primarily an academic exercise. We know that the "Operational Code of Conduct for Nigerian Forces", a one-page directive issued to officers and men in 1967, might have served its purpose at least as successfully as lengthy regulations available on the bookshelves of certain barracks blocks. We have started a collection of the relevant manuals of all countries, and I am interested in completing it as a useful side effect of this conference.

5. The German draft Handbook (ZDv 15/2) is part of an implementation program which will comprise:

- a summarized presentation of **principles of humanitarian law** (ZDv 15/1), for which a first draft has very recently been prepared here in the Federal Armed Forces Leadership and Civic Education Center;
- the present **Handbook** (ZDv 15/2) which we plan to finalize and publish both in German and English in 1992;
- a **collection of texts** (ZDv 15/3) which is already prepared for publication at the end of this year; and
- a **collection of cases and solutions** (ZDv 15/4) for instruction and individual study.

Apart from the Federal Armed Forces Manuals program, I am planning to edit an annotated version of the handbook both in German and English. This voluminous work, in which several academic experts are cooperating, will include a critical commentary with references to controversial legal opinions and published state practice.

Let me present a brief outline of the draft handbook (ZDv 15/2): **Chapter 1**, which deals with the historic development and legal basis of humanitarian law, is meant to describe the ethical and political origin of this body of international law and is by no means confined to European or Christian thinking. It is important to show in our world of ever shortening distances and rapid social changes that armed forces are to implement rules which are deeply rooted in more than one continent and civilization. **Chapters 2 to 10** describe the law of military operations in all theatres and platforms without drawing artificial distinctions as to conventional and customary law, the law of the Hague, and the law of Geneva. We still have to give some thought to the question of the proper balance of size and proportion of these chapters, and our discussion today and tomorrow on the law of armed conflict on land, in the air and at sea could produce useful observations also on this aspect. In **Chapter 11**, certain rules of the law of neutrality relevant for humanitarian law are explained, and we will discuss tomorrow afternoon that this chapter provides not only specific problems of legal doctrine, considering its relationship to certain areas which are outside the scope of humanitarian law, but also problems of properly stating the law in force in the absence of current conventional provisions and clear state practice. Finally, **Chapter 12**, which I do consider the most important part of this manual, provides an assessment of relevant means of law enforcement in this field.

6. I should like to express my gratitude for all written comments. They have been made available for all participants and I may assure you that we will carefully consider all observations and proposals when finalizing the text.

As for the structure of this conference and our method of work I propose first to have a general discussion, which might include the question of the various levels of addressees of this handbook, and the problem to what extent its rather abstract language could be made more concrete by giving examples. As a next step I propose a topical approach, concentrating today on the law of land and air warfare, tomorrow on the law of naval warfare and the law of neutrality, and on Thursday on law enforcing powers and a topic which is not specifically addressed in our draft, the protection of the environment. The last day is reserved for a concluding discussion and proposals for the follow-up.

All topics will be introduced by participants to whom I should like to express my sincere gratitude for their assistance. Reports of our discussions will be prepared on a non-attributable basis.

7. For participation in this conference we have deliberately invited government experts on the basis of personal experience in former conferences and working groups. But this exercise is meant to be open-ended, and we will not exclude anybody who is interested in participating. We will positively respond to everybody who takes up any relevant issue in this field.

Although we invited government experts and experts of the ICRC this exercise is an entirely non-attributable cooperation.

ration: all opinions expressed in this meeting are personal. We are discussing only our own views without committing any government or organization.

Let us nevertheless try to find during our consultations a convincing individual response to the challenges our governments and organizations, our nations and armed forces are facing in the fields of implementation, dissemination and enforcement of international humanitarian law today. Since military manuals are the basic means for instruction in the armed forces, we will cover perhaps the most important area of the subject, given the fact that the armed forces are the major appliers of the norms of humanitarian law.

Indeed, the forthcoming XXVth International Red Cross and Red Crescent Conference in Budapest, the San Remo Round Tables and Seminars, and even national military courses provide ample opportunity to strengthen international cooperation.

Chairman's Conclusions

1. Following the recent German ratification of the Protocols Additional to the Geneva Conventions the German Ministry of Defence has hosted international consultations on military manuals on international humanitarian law in Koblenz from 7 - 11 October 1991.

2. The object of the Conference was to provide a forum in which government experts could exchange experience in implementing international humanitarian law, discuss key issues in the draft German manual (ZDv 15/2) and cooperate in developing relevant proposals which might be taken up at international or national levels.

3. In the opinion of the Chairman, these objectives have been well and truly met. Government experts from 18 states, together with representatives of the International Committee of the Red Cross and the International Institute of Humanitarian Law, actively participated in the meeting. They were

supported by German academic experts who are participating in the forthcoming Annotated Version of the German Manual. All participants expressed their personal opinions without commitment for the policy or the opinion of any government or organization.

4. There was a shared view that military manuals are of particular relevance for the implementation of international humanitarian law and that various groups of addressees at different levels do require different forms of instruction and dissemination. Integration of operational and legal instruction was considered necessary in this respect. In many armed forces limitations in personnel and resources also call for concentration of means available in this field. An increasing need was felt for approaches which profit from international co-operation.

5. Legal rules of land and air warfare, of naval warfare and neutrality, and of law enforcement and the protection of the environment were discussed on a topical basis. The work was supported by written comments from participants, including some experts who were unable to attend the conference.

6. As a result of these deliberations the German experts will prepare a final draft manual which will be circulated for comments before its publication which is planned both in German and English in 1992.

7. Some experts have expressed interest in having the German Manual translated into their own language and in adapting it for use in their national forces. The German experts support these proposals.

8. An Annotated Version of the German manual will be prepared in cooperation with international experts for publication both in German and English in due time.

9. All participants felt that a continuous dialogue on the implementation of international humanitarian law is essential to ensure respect of applicable rules and that this dialogue should be broadened to embrace other cultures and systems of law.

Die Ständige Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes

Die Ständige Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes ist verantwortlich für die Belange der Internationalen Konferenz vom Roten Kreuz und Roten Halbmond in der Zeit zwischen zwei Konferenzen. Außerdem ist sie für die Zusammenarbeit der Mitglieder innerhalb der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmund-Bewegung von zentraler Bedeutung. Zusammensetzung, Aufgaben und Verfahren der Kommission sind in den Artikeln 10, 16 - 19 der Statuten der Rotkreuz- und Rothalbmund-Bewegung von 1986 geregelt.

1. Zusammensetzung

Gemäß Artikel 18 setzt sich die Kommission aus neun Mitgliedern zusammen. Fünf der Kommissionsmitglieder sind Mitglieder nationaler Rotkreuz- oder Rothalbmund-Gesellschaften, die von der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes gemäß Artikel 10 Abs. 4 unter Berücksichtigung ihrer persönlichen Qualifikation und einer gleichmäßigen Verteilung der geographischen Herkunft gewählt werden. Diese bleiben bis zum Ende der folgenden Internationalen Konferenz oder solange im Amt, bis sich eine neue Ständige Kommission konstituiert hat. So werden im Rahmen der im November/Dezember stattfindenden Internationalen Konferenz diese fünf Mitglieder neu zu wählen sein. Die noch amtierenden gewählten Kommissionsmitglieder sind:

- H. E. A. Abu-Goura*, M. D. (Jordanien), Vorsitzender;
Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein-Hohenstein (Bundesrepublik Deutschland), Zweiter Vorsitzender;
Herr J. Hantos (Ungarn);
Frau Mavy A. A. Harmon (Brasilien);
Dr. B. R. M. Hove (Zimbabwe).

Ebenso gehören der Kommission zwei Vertreter des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) an, von denen einer der Präsident des IKRK ist. Weiterhin zählen zwei Repräsentanten der Liga der Rotkreuz-Gesellschaften zur Kommission, wobei einer der beiden der Präsident der Liga ist. Außerdem wird, zumindest im Jahr der nächsten Internationalen Konferenz, ein Vertreter der Gastorganisation hinzugeladen.

2. Aufgaben

Zu den Aufgaben der Kommission, die in Artikel 18 der Statuten niedergelegt sind, gehören zum einen die Vorbereitungen der Internationalen Konferenz, die da sind:

- Wahl des Ortes und Datums der nächsten Konferenz, sofern dies nicht bereits von der vorhergehenden Konferenz beschlossen wurde und nicht eine Ausnahmesituation eine neue Bestimmung notwendig macht;
- Festsetzung des Programmes;
- Vorbereitung der provisorischen Tagesordnung der Konferenz zur Weitergabe an den Delegiertenrat;
- Festsetzung der Beobachterliste der Konferenz;
- Bekanntmachung der Konferenz und Sicherstellung bestmöglicher Anwesenheit.

Zum anderen soll in der Zeit zwischen den Konferenzen die Kommission Meinungsverschiedenheiten über die Auslegung oder Anwendung der Statuten beseitigen und über Fragen entscheiden, die entweder vom IKRK oder von der Liga über zwischen ihnen bestehende Unstimmigkeiten an die Kommission herangetragen werden. Insbesondere ist es Aufgabe der Kommission, die Harmonie innerhalb der Bewegung aufrecht zu erhalten und in dieser Hinsicht die Zusammenarbeit der Mitglieder der Bewegung zu koordinieren.

Dieser Verpflichtung kam die Ständige Kommission z. B. während der Internationalen Konferenz von 1986 nach, als die Frage des Ausschlusses der südafrikanischen Rotkreuz-Gesellschaft aus der Bewegung diskutiert wurde und sich aufgrund erheblicher Meinungsverschiedenheiten, insbesondere zwischen den nationalen Rotkreuz- und Rothalbmund-Gesellschaften, ein Riß durch die Bewegung abzeichnen schien. Aufgrund der Bemühungen der Kommissionsmitglieder gelang es, eine Einigung zu finden. Seit der Verabschiedung der Statuten von 1986 kommt der Kommission auch die Aufgabe zu, die Durchführung der Entschlüssen der Internationalen Konferenz zu fördern. Insgesamt soll die Kommission Angelegenheiten, die die Bewegung als Ganze angehen, prüfen.

Autoren dieses Heftes:

Extra

Dr. iur. Horst Fischer
Akademischer Oberrat, Geschäftsführer des IFHV, Bochum

Dr. iur. Dieter Fleck
Ministerialrat, Leiter des Völkerrechtsreferats, Bundesministerium der Verteidigung

Manuel Sager, LL.M.
Diplomatischer Mitarbeiter in der Sektion Völkerrecht der Direktion für Völkerrecht, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten

G. J. F. van Hegelsom
Deputy, International and Legal Policy Affairs Department, Directorate of Legal Affairs, The Hague, The Netherlands

Dr. iur. Ove Bring
Sonderberater in Völkerrechtsfragen des schwedischen Ministeriums des Auswärtigen

Praxis

Nicole Randecker
Projektmitarbeiterin am IFHV, Bochum

Rückblende

Knut Dörmann
Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum

Ständige Mitarbeiter:

G. Bock, IFHV, Bochum; **K. Dörmann**, IFHV, Bochum; **Dr. H. Fischer**, IFHV, Bochum; **Dr. W. Heintschel v. Heinegg**, IFHV, Bochum; **Dozent Dr. sc. H.-J. Heintze**, IFHV, Bochum; **Prof. Dr. Dr. h. c. K. Ipsen LL.D. h. c.**, IFHV, Bochum; **Th. Klemp**, DRK-Generalsekretariat, Bonn; **M. Kuhn**, IFHV, Bochum; **B. Reschke**, IFHV, Bochum; **O. Schäfer**, IFHV, Bochum; **H. Spieker**, IFHV, Bochum; **Chr. Sticher**, IFHV, Bochum; **B. Wettengel**, DRK-Generalsekretariat, Bonn.

Konferenzen

Heinz Dieter Jopp
Fregattenkapitän, Referent im Bundesministerium der Verteidigung für weltweite, multilaterale Rüstungskontrolle und Fragen des humanitären Völkerrechts

Dozent Dr. sc. Hans-Joachim Heintze
Wissenschaftlicher Mitarbeiter am IFHV, Bochum

Milena Weidenfeller
Rechtsreferendarin, Münster

Forum

Verbreitung

Hedwig van Heck
Projektmitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt/Main

Thomas Klemp
Justitiar des DRK-Generalsekretariats in Bonn

Dr. iur. Anton Schlögel
Generalsekretär a. D. des Deutschen Roten Kreuzes, Mitglied des Präsidialausschusses Humanitäres Völkerrecht

Dieter Fleck
Siehe Rubrik „Extra“

Lexikon

Kathrin Piazzolo
Projektmitarbeiterin am IFHV, Bochum