

Hu V - I Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften
Jahrgang 5, Heft 2, 1992

Editorial

Das Thema

Die zukünftige Konvention zum Verbot der

Chemiewaffen

- Ein Schritt zur Vernichtung einer vom humanitären
Völkerrecht geächteten Waffenart -

Thomas Stock

„Weltraumkrieg“ und Völkerrecht

- Satellitenmonopol ermöglichte im Golfkrieg

den schnellen Sieg über den Irak -

Hans-Joachim Heintze

Protection of Civilians and Persons

hors de combat

Frits Kalshoven

The Environmental Modification Convention of 1977

- Reflections in Anticipation of the Second Review

Conference -

Arthur H. Westing

Praxis

Der aktuelle Fall: Die Unruhen am Newroz-Tag

- Anwendungsfall des humanitären Völkerrechts? -

Holger Raddatz

Rückblende

Sitzungen der Internationalen Rotkreuz- und

Rothalbmondbewegung

Budapest (Ungarn), 22. - 30. November 1991

Thomas Klemp

Resolutions of the Council of Delegates

- Adopted at its session of 28 - 30 November 1991,

Budapest (Hungary) -

Auszüge aus dem Bericht des Pentagon über den

Golfkrieg

49

50

61

66

70

72

76

79

83

Autoren (Tabelle)

Forum

Verbreitung

**Fragen an den militärischen Entscheidungsträger
- Die Grundlagen der Teinacher Tagung 1992 -**

**Militärische Entscheidungen im Spannungsfeld
zwischen militärischen und humanitären Ansprüchen**
Rolf Hüttel

**Eine interessante Initiative zur Verbreitungsarbeit:
Kooperation mit der Volkshochschule im
Odenwaldkreis**
Karl-Heinz Atzbach

Lexikon

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker
Messeleitch Worku

Konferenzen

**Die 65. Konferenz der International Law Association
Kairo (Ägypten), 20. - 26. April 1992**
Wolff Heintschel von Heinegg

**48. Tagung der Menschenrechtskommission der
Vereinten Nationen**
**- Abschlussitzung der offenen Arbeitsgruppe über die
Rechte von Angehörigen nationaler, ethnischer,
religiöser und sprachlicher Minderheiten -**
Genf (Schweiz), 2. - 13. Dezember 1991
Nicole Kreuter

**Gemeinsames Seminar für Konventionsbeauftragte
des Deutschen Roten Kreuzes und Rechtsberater
sowie Rechtslehrer der Bundeswehr**
Bad Teinach, 21. - 22. Februar 1992
Brigitte Reschke/Knut Dörmann

Besprechungen

**Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen
- Kommentar, C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung,
München 1991**

**Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen,
C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1991**
Hans-Joachim Heintze

**Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak,
Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakete
(La Suisse et les Pactes des Nations Unies relatifs aux
droits de l'homme), Reihe Neue Literatur zum Recht,
Verlag Helbing & Lichtenhahn,
Basel und Frankfurt am Main 1991**
Hans-Joachim Heintze

85	
86	
91	
92	
93	
97	
99	
100	
102	

Verbot der Chemiewaffen
 Verbot der biologischen Waffen
 Verbot der Kernwaffen
 Verbot der Massenvernichtungswaffen

Die Rückblicke nach dem Ersten Weltkrieg
 ... dem Einbruch der Bedrohlichkeit dieser „Neuen“ Massenvernichtungswaffen ...
 ... dem Einbruch der Bedrohlichkeit dieser „Neuen“ Massenvernichtungswaffen ...
 ... dem Einbruch der Bedrohlichkeit dieser „Neuen“ Massenvernichtungswaffen ...

Indem wir das Heft 1991/4 unserer Informationsschriften der Ende November vergangenen Jahres geplanten XXVI. Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes gewidmet hatten, haben wir ein erhebliches Interesse an den Ergebnissen dieses wichtigen Ereignisses geweckt. Leider kam die Konferenz dann aus politischen Gründen nicht zustande, was als Symptom dafür gewertet werden kann, daß nach dem Fortfall des Ost-West-Gegensatzes nicht plötzlich eine problemlose Welt entstanden ist. Die Erfahrungen von Budapest bilden einen Schwerpunkt dieser Ausgabe. Zum einen schildert *Thomas Klemp* die Hintergründe, weshalb die Konferenz nicht zustande kam. Zugleich zeigt er aber auf, daß der Delegiertenrat dennoch eine ganze Reihe wichtiger Dokumente diskutierte. Die vom Delegiertenrat verabschiedeten Resolutionen stehen im Mittelpunkt des Beitrages von Prof. *Frits Kalshoven*. Wir veröffentlichen diesen Beitrag in Englisch, um somit einen Beitrag zur internationalen Diskussion über die Resolutionen des Delegiertenrates zu leisten.

Auch über ein Jahr nach Abschluß der Kampfhandlungen bewegt der Golfkrieg die Gemüter, das Bekanntwerden immer neuer Fakten trägt dazu bei. Wir haben uns deshalb entschlossen, Auszüge aus einem Bericht des Pentagon an den US-Kongreß zu publizieren. Diese Auszüge wurden uns freundlicherweise von der Botschaft der Vereinigten Staaten in Bonn zur Veröffentlichung überlassen; wir drucken sie kommentarlos ab, werden aber sicher in einer der nächsten Ausgaben auf einige Aspekte in vertiefender Weise eingehen müssen. Der Golfkrieg war auch eine Demonstration der Leistungsfähigkeit der Hochtechnologie, was in der Einbeziehung des Weltraums deutlich wurde. Der völkerrechtlichen Bewertung der in dieser Hinsicht bekanntgewordenen Fakten widmet sich der Beitrag „Weltraumkrieg und Völkerrecht“ von Dozent *Dr. Hans-Joachim Heintze*.

Seit jeher befaßt sich unsere Zeitschrift mit internationalen Verträgen zu Waffen, deren Anwendung vom humanitären Völkerrecht geächtet ist. So hatten wir uns im Heft

die Vorarbeiten der Vereinten Nationen im März 1992 ...
 ... dem Einbruch der Bedrohlichkeit dieser „Neuen“ Massenvernichtungswaffen ...
 ... dem Einbruch der Bedrohlichkeit dieser „Neuen“ Massenvernichtungswaffen ...

1989/3 mit der B-Waffen-Konvention auseinandergesetzt. Lange Zeit wurden die B-Waffen im Zusammenhang mit den C-Waffen gesehen; dennoch folgte der erstgenannten Konvention von 1972 bisher noch kein ähnlich gelagerter Vertrag zu den Chemiewaffen. Nun scheinen sich die langwierigen Arbeiten in Genf einem Ende zu nähern. Wir freuen uns deshalb, daß wir den Chemiker *Dr. Thomas Stock* vom renommierten Stockholmer Friedensforschungsinstitut SIPRI gewinnen konnten, die Vorgeschichte und den wesentlichen Inhalt der zukünftigen Chemiewaffenkonvention darzustellen. Mit Blick auf die bevorstehende Überprüfungskonferenz zum Umweltkriegsübereinkommen, die im September in Genf stattfindet, publizieren wir einige Überlegungen von *Arthur H. Westing* (USA) zu den Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten des Übereinkommens.

Hinsichtlich der Rot-Kreuz-Verbreitungsarbeit nimmt mittlerweile die gemeinsam mit der Bundeswehr durchgeführte Bad Teinacher Tagung einen wichtigen Platz ein. Im Mittelpunkt der diesjährigen Veranstaltung standen Fragen, die der Philosoph *Dr. Daniel Meynen* für militärische Entscheidungsträger formuliert hatte. Generalleutnant *Rolf Hüttel* antwortete darauf in seinem Vortrag mit dem Titel „Militärische Entscheidungen im Spannungsfeld zwischen militärischen und humanitären Ansprüchen“. Darin werden grundsätzliche Probleme angesprochen, die für einen weiten Kreis von Interesse sind. Wir danken deshalb für die Zustimmung zur Veröffentlichung.

Die gescheiterte Rot-Kreuz-Konferenz von Budapest zeigte, daß wir nicht in einer problemlosen Welt leben. Ging es dort um juristische Fragen am Konferenztisch, so sind Menschen in anderen Regionen der Erde Konflikten in lebensbedrohender Weise ausgesetzt. Unser aktueller Fall befaßt sich deshalb mit einem Aspekt einer konfliktträchtigen Region der Erde, dem Kurdenproblem in der Türkei.

Die Herausgeber

Die zukünftige Konvention zum Verbot der Chemiewaffen

– Ein Schritt zur Vernichtung einer vom humanitären Völkerrecht geächteten Waffenart –

Thomas Stock*

Optimismus war angesagt, als sich im Januar diesen Jahres in Genf die Vertreter der 39 Staaten der Abrüstungskonferenz zur diesjährigen Sitzungsrunde der Verhandlungen über ein umfassendes Verbot der Chemiewaffen zusammenfanden. Ihr Ziel ist es, die seit 1982 in diesem Gremium verhandelte Chemiewaffenkonvention noch in diesem Jahr fertigzustellen. Die Aussichten dafür scheinen deshalb günstig zu sein, weil US-Präsident *Bush* im Mai letzten Jahres in einer vielbeachteten Initiative gefordert hatte, den Vertrag im Jahre 1992 unterschriftsreif auf den Tisch zu legen. Die letztjährige Sitzungsperiode unter der Leitung des damals noch sowjetischen Botschafters *Batsanow* (der nun Rußlands Botschafter ist), hatte deutlich gezeigt, daß der Zerfall der Sowjetunion das Interesse am erfolgreichen Abschluß der Chemiewaffenkonvention weltweit erhöhte.

Die zukünftige Konvention zum Verbot der chemischen Waffen wäre – wenn man vom Sonderfall der Konvention über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung von bakteriologischen (biologischen) und Toxin-Waffen und über ihre Vernichtung vom 10. April 1972 absieht – der erste Abrüstungsvertrag, der weltweit eine ganze Kategorie von Massenvernichtungswaffen verbietet und die bestehenden Arsenale einer vollständigen Vernichtung zuführt.

I. Historische Entwicklung

Geht man von einer umfassenden Begriffserklärung „chemische Waffen“ aus, so lassen sich die Bemühungen der Staaten um ihr Verbot bis in das vergangene Jahrhundert zurückverfolgen. Bereits die Präambel der St. Petersburger Erklärung von 1868, die den Gebrauch von bestimmten Geschossen in Kriegzeiten verbietet und damals von 17 Staaten unterzeichnet wurde, untersagt den „Gebrauch von Mitteln, welche unnötigerweise die Wunden der außer Gefecht gesetzten Leute vergrößern oder ihnen unvermeidlich den Tod bringen“¹.

Dieses Verbot konnte jedoch den Fortgang der Waffenentwicklung in den Folgejahren nicht aufhalten. Im Jahre 1899 wurde deshalb auf der ersten Haager Friedenskonferenz das Verbot von Geschossen, deren einziger Zweck in der Verbreitung erstickender oder giftiger Gase besteht, vereinbart. Dieses Verbot, auch als II. Haager Abkommen² bekannt geworden, erfaßte jedoch nicht die Verbreitung von ungiftigen Reizgasen, den Einsatz durch andere Verfahren als durch Verschießen (Abblasen, Räuchern, Sprühen, Abregnen) sowie die Verwendung von Geschossen, die neben einer Gasver-

breitung noch andere Auswirkungen, so etwa Spreng- oder Brandwirkung, haben.

Von großer historischer Bedeutung hinsichtlich der völkerrechtlichen Beschränkung der Giftnutzung im Kriegsfalle ist zweifellos die Haager Landkriegsordnung von 1907 (seit 1910 in Kraft), die sich mit den Gesetzen und Gebräuchen des Landkrieges befaßt. Gemäß Artikel 23 haben „(...) die Kriegsführenden (...) kein unbeschränktes Recht in der Wahl der Mittel zur Schädigung des Feindes“. Dieser Artikel untersagt im weiteren

„(a) die Verwendung von Gift oder vergifteten Waffen“ und

„(e) den Gebrauch von Waffen, Geschossen oder Stoffen, die geeignet sind, unnötig Leiden zu verursachen (...)“.

Dennoch kam es im Ersten Weltkrieg zur ersten massenhaften Anwendung von chemischen Waffen. Am 22. April 1915 erfolgte der erste Blasangriff mit Chlorgas im Bereich der 4. deutschen Armee bei Ypern, der die französischen Soldaten völlig unvorbereitet traf. Völkerrechtliche Bedenken, Chlorgas einzusetzen, hatte die deutsche Heeresführung nicht, da u.a. die Haager Landkriegsordnung von 1899 und 1907 lediglich den Einsatz von Geschossen verbot, deren einziger Zweck die Verbreitung erstickender oder giftiger Gase war. Die Bilanz dieses ersten Großesatzes von chemischen Kampfstoffen war verheerend; nach französischen Angaben waren 5.000 bis 6.000 Tote und 15.000 Gasverletzte zu beklagen. Der Einsatz chemischer Kampfstoffe eskalierte rasch, und zwischen April 1915 und November 1918 waren etwa 150 britische, 20 französische und 50 deutsche Abblasangriffe zu registrieren. Auch andere chemische Kampfstoffe, wie Xylylbromid, Chlorsulfonsäureester, Brom- und Chlorazeton, Perchlormethylmerkaptan und Chlorpikrin kamen mittels Artilleriegeschossen zum Einsatz. Eine neue Phase der chemischen Kriegsführung wurde durch den Einsatz des Yperitis

* Dr. Thomas Stock ist Chemiker und als Wissenschaftler am Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) tätig. Die in diesem Beitrag vom Autor vertretenen Auffassungen sind nicht gleichzusetzen mit denen des SIPRI.

- 1 Kriegsvölkerrecht: Völkerrechtliche Verträge über die Kriegsführung, die Kriegsmittel und den Schutz der Verwundeten, Kriegsgefangenen und Zivilpersonen im Krieg, Textsammlung, J. Hinz/E. Rauch (Hrsg.), Köln u.a. 1984, Nr. 1515.
- 2 Siehe ebenda, Nr. 1517.
- 3 Für den Text siehe: Arms Control: A Survey and Appraisal of Multilateral Agreements, SIPRI, London 1978, S. 55 f.

- eines hautschädigenden, flüssigen Kampfstoffes - einge-
leitet. Erstmals kam dieser Kampfstoff als „Löst“ (Schwefel-
perit, Senfgas) am 12. Juli 1917 auch bei Ypern durch die
deutschen Truppen zum Einsatz. Der Einsatz von chemischen
Kampfstoffen im Ersten Weltkrieg führte zu etwa 1,3
Millionen Gasverletzten, davon mehr als 100.000 Toten.

1. Die Entwicklungen nach dem Ersten Weltkrieg

Unter dem Eindruck der Brutalität dieser „neuen“ Mas-
senvernichtungswaffe verstärkten viele Staaten im Anschluß
an den Ersten Weltkrieg die Anstrengungen, chemische Waf-
fen zu ächten.

Im Februar 1922 wurde der Vertrag von Washington über
Rüstungsbeschränkungen zwischen den Vereinigten Staaten,
Großbritannien, Frankreich, Italien und Japan - auch als W-
ashingtoner Seeabüstungskonferenz bekannt - abgeschlossen.
Dieser Vertrag enthielt in Artikel 5 eine Verbotbestimmung
über chemische Waffen, trat jedoch wegen des Ausbleibens
der Ratifikation durch Frankreich nicht in Kraft.

Im Mai 1925 fand in Genf eine Konferenz des Völker-
bundes mit dem Ziel der Kontrolle des Waffenhandels statt.
Zu dieser Konferenz schlugen die USA ein Exportverbot für
chemische Waffen vor, was jedoch aus damaliger Sicht von
den meisten Staaten als diskriminierend angesehen und da-
her abgelehnt wurde. Die Meinung war vielmehr, daß ein Ex-
portverbot für chemische Waffen ungeeignet sei, die Gasan-
wendung im Kriege künftig zu verhindern. Eine Einigung
über ein Verbot der Herstellung chemischer Waffen wurde
ebenfalls nicht akzeptiert. Daraufhin setzten die USA, unter
Einbeziehung des von Polen vorgeschlagenen Verbots bak-
teriologischer Mittel im Kriege, ein Anwendungsverbot von
chemischen Waffen auf die Tagesordnung. Dieser Vorschlag
fand die Unterstützung der meisten Staaten. Als Ergebnis der
damaligen Bemühungen konnte dann am 17. Juni 1925 das
Protokoll über das Verbot der Anwendung von erstickenden,
giftigen oder ähnlichen Gasen und bakteriologischen Mitteln
im Kriege⁴ (im weiteren als Genfer Protokoll bezeichnet)
angenommen werden. Mit dem Stichtag 1. Januar 1992 gehör-
ten diesem Protokoll 130 Länder an.⁵

Bei genauerer Betrachtung des Genfer Protokolls ergeben
sich jedoch nicht nur aus heutiger Sicht einige Schwachstel-
len, die auch Implikationen für die weiteren Entwicklungen
auf dem Gebiet der chemischen Waffen hatten. So beschränkt
sich das Protokoll nur auf das Verbot der Anwendung von
chemischen Waffen und enthält kein Verbot der Produktion,
Lagerung und Weitergabe dieser Waffen. Weiterhin sieht das
Protokoll keinerlei Sanktionen im Falle der Nichteinhaltung
vor. Als bedenklich ist auch anzusehen, daß eine nicht gera-
de kleine Anzahl von Staaten beim Beitritt zum Genfer Pro-
tokoll Vorbehalte einlegte, indem sie sich beispielsweise das
Recht vorbehalten, auf einen chemischen Angriff gegen ihr
Territorium ebensolche Waffen als Vergeltung einzusetzen.

Die Abrüstungskonferenz des Völkerbundes 1932/33 hät-
te eigentlich die Lösung des Problems der chemischen Waf-
fen voranbringen können. Schon in dieser Zeit gab es ge-

wichtige Argumente und hinreichende Überlegungen zu ei-
nem Verbot der Entwicklung und Herstellung von chemi-
schen und biologischen Waffen bereits in Friedenszeiten und
der Vernichtung ihrer Vorräte. So legte im März 1933 Groß-
britannien einen Konventionentwurf vor, der das Anwen-
dungsverbot von chemischen und biologischen Waffen im
Kriege auch gegenüber Nichtunterzeichnern eines möglichen
Vertrages vorsah. Die Definition der chemischen Waffen war
in diesem Entwurf recht umfassend und beinhaltete u.a. die
sog. Reizgase und Brandwaffen. Allerdings überholten die
Bestrebungen zur Vorbereitung des Zweiten Weltkrieges die
diplomatischen Initiativen zum völligen Verbot chemischer
und biologischer Waffen, so daß vor dem Ausbruch des Krie-
ges kein Abkommen erzielt werden konnte. Aus historischer
Sicht sind vor und während des Zweiten Weltkrieges zwei
wesentliche Verletzungen des Genfer Protokolls zu ver-
zeichnen. Dies sind der Einsatz chemischer Waffen durch Ita-
lien gegen Abessinien (1935/36) sowie chemischer und bak-
teriologischer Waffen seitens Japan gegen China (1937/45).
Neuere Untersuchungen belegen zusätzlich, daß Spanien im
Krieg gegen Spanisch-Marokko (1922/27) mit deutscher Hil-
festellung chemische Kampfstoffe einsetzte.⁶

Im Zweiten Weltkrieg selbst kam es zu keinem massen-
haften Einsatz chemischer Kampfstoffe. Die Gründe dafür
sind vielfältig und teilweise umfangreich analysiert worden.⁷
Als sicher kann jedoch angenommen werden, daß es leider
nicht auf die völkerrechtlichen Vereinbarungen zurückzu-
führen ist, weshalb keine chemischen Waffen eingesetzt wur-
den und es somit nicht zum Gaskrieg kam. Vielmehr werden
als mögliche Gründe für den Nichteinsatz in der Literatur an-
geführt:

- (a) die Hauptteilnehmer des Krieges verfügten selbst über
chemische Waffen, so daß der Aspekt der Überraschung
hinfällig wurde;
- (b) der Besitz an chemischen Waffen führte zur Situation
gegenseitiger Abschreckung;
- (c) es bestand zur damaligen Zeit keine Einigkeit über den
militärischen Wert des Einsatzes von chemischen Waffen,
wenn überhaupt solch einer vorhanden ist.

2. Die Situation nach Ende des Zweiten Weltkrieges

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges sind in der Chro-
nologie der „chemischen Kriegsführung“ weitere, jedoch
nicht immer klar zu beweisende Einsätze von chemischen
Waffen zu verzeichnen. Bezüglich des Korea-Krieges
(1951/52) behauptet China und eine Gruppe weiterer Staaten,
die USA habe chemische Waffen angewandt. Ägypten setze
te im Krieg gegen Jemen (1963/67) chemische Kampfstoffe

4 Für den Text siehe a.a.O. (Fn. 3), S. 64 f.

5 Siehe SIPRI, SIPRI Yearbook 1992, World Armaments and Disarma-
ment, Oxford 1992, S. 598 (im Druck).

6 R. Kunz/R.-D. Müller, Giftgas gegen Abd el Krim, Freiburg im Breis-
gau 1990.

7 G.W. Gellermann, Der Krieg, der nicht stattfand, Koblenz 1986.

ein. Im zweiten Indochina-Krieg brachten die USA Herbizide zum Einsatz. Der Sowjetunion wird von den USA vorgeworfen, chemische Waffen in Kambodscha, Laos und Afghanistan in den achtziger Jahren eingesetzt zu haben. Am Ende der unvollständigen Aufzählung sei noch auf den irakischen Einsatz chemischer Waffen gegen den Iran im ersten Golfkrieg (1982/88) hingewiesen, der von mehreren speziellen Untersuchungskommissionen der Vereinten Nationen vor Ort bestätigt werden konnte.⁸

Im Jahre 1948 wurden durch eine Kommission der Vereinten Nationen⁹ die chemischen und biologischen Waffen als Massenvernichtungswaffen eingestuft. Im Oktober 1954 verzichtete die Bundesrepublik Deutschland¹⁰ im Rahmen der Aufnahmen in die Westeuropäische Union und später in die NATO auf die Herstellung und Lagerung chemischer und biologischer Waffen.

Als Konsequenz auf die gestiegene Sensibilisierung der Weltöffentlichkeit hinsichtlich der chemischen Waffen wurde diese Problematik von dem Achtzehn-Staaten-Komitee für Abrüstung (ENDC) im Jahre 1968 unter der Überschrift „Non-Nuclear Measures“ auf die Tagesordnung gesetzt. Im Jahr darauf kam die Ächtung chemischer und biologischer Waffen auf die Tagesordnung der UN-Generalversammlung. Aufgrund der Debatten der Generalversammlung von 1968¹¹ berief der UN-Generalsekretär eine Gruppe von Experten, die über Wirkungen von chemischen und biologischen Waffen 1969 einen Report¹² vorlegte. Ein Jahr später publizierte die WHO¹³ einen stärker technisch ausgerichteten Report über die gesundheitlichen Aspekte der Anwendung chemischer und biologischer Waffen.

3. Die Bemühungen im Rahmen der Genfer Abrüstungskonferenz

Seit Ende der sechziger Jahre fand die Frage des umfassenden Verbotes von chemischen und biologischen Waffen verstärkte Aufmerksamkeit im Achtzehn-Staaten-Abrüstungsausschuß und seines Nachfolgers, der Conference of the Committee on Disarmament (CCD). Eine Reihe westlicher Staaten, unter ihnen die USA und Großbritannien, waren verstärkt daran interessiert, zuerst eine Konvention über das Verbot der biologischen Waffen zu erarbeiten, da es immer deutlicher wurde, daß die Konvention über das umfassende Verbot der Chemiewaffen ein weitaus schwierigeres Unterfangen werden würde.

Im Jahre 1969 unterbreitete Großbritannien¹⁴ einen Vorschlag für eine Konvention über das Verbot der Entwicklung, der Produktion, der Lagerung und der Anwendung von biologischen Waffen. Die sozialistische Staatengruppe ihrerseits sprach sich gegen diesen Entwurf aus und unterbreitete einen eigenen Entwurf.¹⁵ Das Hauptproblem war - wie so oft - die Verifikation bzw. Kontrolle. So waren die USA und Großbritannien zum damaligen Zeitpunkt der Meinung, daß die biologischen Waffen keinen ähnlich großen militärischen Wert wie die chemischen Waffen besäßen, was sich auch in der einseitigen Verpflichtung der USA, alle ihre Bestände an biologischen Waffen zu vernichten, widerspiegelte. Die so-

zialistischen Staaten sahen traditionell intrusive Kontrolltechniken als Eingriff in ihre Souveränität an und opponierten gegen jegliche Vor-Ort-Kontrollen. Bedingt durch die Änderung der Haltung der sozialistischen Staaten im März 1971¹⁶ bezüglich der getrennten Behandlung der chemischen und biologischen Waffen, konnten die Verhandlungen über eine Konvention zum Verbot biologischer Waffen forciert werden. Die CCD erzielte relativ schnell Einigkeit über eine B-Waffen-Konvention, so daß sie am 16. Dezember 1971¹⁷ durch die UN-Generalversammlung verabschiedet wurde. Der Vertrag zum Verbot der Entwicklung, Produktion, Lagerung und der Anwendung biologischer und Toxin-Waffen wurde dann am 10. April 1972 für die Signatur geöffnet und trat am 26. März 1975 in Kraft.¹⁸ Am 1. Januar 1992 gehörten 118 Staaten dieser Konvention an.¹⁹

Die Verhandlungen über ein umfassendes Verbot der chemischen Waffen wurden in den siebziger Jahren intensiv im CCD, der 1984 offiziell in Conference on Disarmament (CD) umbenannt wurde, weitergeführt. Die Folgezeit war gekennzeichnet vom zähen Bemühen um eine umfassende Konvention zum Verbot der chemischen Waffen, was allein schon in der großen Zahl von offiziellen Dokumenten und Arbeitspapiere deutlich wird.²⁰ Die Gruppe der sozialistischen Länder unterbreitete im Jahre 1972²¹ einen Vorschlag für eine Konvention, basierend auf dem Ansatz der B-Waffen-Konvention, der ein Verbot der Entwicklung, Produktion und der Lagerung chemischer Waffen und der Vernichtung der existie-

8. Siehe: SIPRI, SIPRI Yearbook 1989: World Armaments and Disarmament, Oxford 1989, S. 101-103.
9. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen nahm am 24. Januar 1946 eine Resolution an, die die Eliminierung der Atomwaffen und aller anderen Waffen anwendbar als Massenvernichtungswaffen forderte. Eine spezielle etablierte Kommission für konventionelle Rüstung arbeitete in der Zeit 1947 - 50 u.a. zur Frage der chemischen Waffen.
10. Siehe: Anhang Nummer 1 zum Pariser Protokoll Nummer 3 von 1954 über die Kontrolle der Rüstung.
11. Vereinte Nationen Dokument A/2454 A(XXXIII).
12. Vereinte Nationen Dokument A/7575/Rev.1, S/9292/Rev.1; United Nations, Chemical and Bacteriological (Biological) Weapons and the Effects of Their Possible Use, Report of the Secretary-General, New York 1970.
13. Geneva 1970, WHO.
14. Offizielles Dokument der Abrüstungskommission, Anhang für 1969, Dokument DC/232, Annex C, section 20.
15. Official Records of the General Assembly, 24th session, annexes agenda items 29, 30, 31, 104, document A/7655.
16. Siehe hierzu CCD/PV. 505 (USSR); CCD/325 (Socialist countries); CCD/327 (Socialist countries); CCD/339 (Hungary, Mongolia, Poland); CCD/353 (Socialist countries).
17. Vereinte Nationen Dokument A/2826 (XXVI), 16. Dezember 1971, und Dokument A/8457.
18. Für den Text der B-Waffenkonvention: Treaties and Other International Acts, Series 8062, US Department of State, Washington, D.C., 1975.
19. Siehe: SIPRI, SIPRI Yearbook 1992: World Armaments and Disarmament, Oxford 1992, S. 598 (im Druck).
20. Siehe hierzu: E. Morris, The Verification Issue in United Nations Disarmament Negotiations, UNIDIR, United Nations, New York 1987; T. Bernauer, The Projected Chemical Weapons Convention: A Guide to the Negotiations in the Conference on Disarmament, UNIDIR, United Nations, New York 1990.
21. Conference of the Committee on Disarmament CCD/361, 28. März 1972.

renden Bestände vorsah. Dieser Vorschlag sah jedoch keinerlei Festlegungen über internationale Kontrollen vor und beinhaltete nur als letzte Möglichkeit für die Klärung von strittigen Sachverhalten die Einbeziehung des UN-Sicherheitsrates. Im Jahre 1974 unterbreitete Japan²² einen Entwurf für einen Vertrag, der sich auf das Verbot identifizierter Chemikalien, welche für die chemische Kriegsführung genutzt werden können, gründete und die Ächtung der chemischen Waffen vorsah. Umfangreiche Verifikationsmaßnahmen (eingeschlossen die Vor-Ort-Kontrollen) und eine internationale Organisation sollten die Kontrolle absichern.

Großbritannien unterbreitete im Jahre 1976²³ einen Konventionsentwurf, der das Verbot der Entwicklung, der Produktion, des Erwerbs oder der Anwendung von chemischen Waffen und die Vernichtung oder Konversion dieser Waffen vorsah. Der Vorschlag beinhaltete die Implementierung der Konvention durch ein Konsultativ-Komitee und die Anwendung von Vor-Ort-Inspektionen; zusätzlich war die Kontrolle der Nicht-Produktion chemischer Waffen in der chemischen Industrie in diesem Entwurf enthalten. Eine klare Definition der chemischen Waffen war allerdings nicht enthalten. Dessenungeachtet stellte der britische Vorschlag mehr oder weniger den Ausgangspunkt für den Vertragstext der achtziger Jahre dar.

Zwischen 1976 und 1980 fanden bilaterale Verhandlungen zwischen den USA und der UdSSR statt, die auf Vereinbarungen von *Breschnew* und *Nixon* während des Gipfeltreffens von 1974 basierten. Diese Gespräche wurden jedoch, wie so viele andere Kontakte, wegen der Afghanistan-Intervention 1980 abgebrochen. Erzielt wurden jedoch zwei gemeinsame Berichte²⁴, in denen die Übereinstimmung zum Ausdruck kommt, daß eine zukünftige Chemiewaffenkonvention umfassend in ihrem Geltungsbereich (scope) sein soll und das Verbot der Entwicklung, der Produktion und der Lagerung chemischer Waffen beinhalten muß, sowie die Vernichtung bestehender Bestände vorzusehen hat.

4. Die Verhandlungen in den achtziger Jahren

Zu Beginn der achtziger Jahre war die Frage der Verifikation zu einem der Hauptpunkte in der z.T. recht kontroversen Debatte um das umfassende Verbot der Chemiewaffen geworden. Die westliche Staatengruppe sah in den Vor-Ort-Kontrollen eine nicht zu umgehende Vorbedingung für das umfassende Verbot, während die sozialistischen Staaten nationale technische Mittel (National Technical Means - NTM) als ausreichend für die Überprüfung der Vertragseinhaltung betrachteten. Hinter der Ablehnung der Vor-Ort-Kontrollen stand die Angst vor dem Mißbrauch der Verifikation als Instrument der Spionage und Ausforschung von Industriegeheimnissen. Zugleich sah man in den Kontrollen einen Eingriff in die staatliche Souveränität. Nur hinsichtlich der Vernichtung bestehender Bestände an chemischen Waffen sollten Vor-Ort-Kontrollen akzeptiert werden.

1984 unterbreitete der damalige Vizepräsident *Bush*²⁵ einen Konventionsentwurf für ein umfassendes Verbot der chemischen Waffen. Im Mittelpunkt stand das Verifikationsre-

gime, wonach Vor-Ort-Kontrollen (on-site-inspections) in staatlichen Produktionseinrichtungen (government facilities) jedes Vertragsteilnehmers vorzusehen sind, ohne daß ein Recht der Verweigerung dieser Inspektionen gegeben sein sollte. In Artikel XI dieses Entwurfes waren ad-hoc-Inspektionen geregelt, wonach diese auf alle Betriebe ausdehnbar sein sollten, jedoch mit einem Verweigerungsrecht versehen waren. Der Vorschlag der USA hatte in den folgenden Jahren einen nicht zu unterschätzenden Einfluß auf den Fortgang der Verhandlungen im CD. 1986²⁶ modifizierten die USA ihren Vorschlag bezüglich der Inspektionen ohne Verweigerungsrecht dadurch, daß die Möglichkeit der Ausdehnung der Anwendung dieses Inspektionsregimes auch auf nichtstaatliche Betriebe vorgesehen wurde²⁷. Die Inspektionen sollten durch einen sog. Fact-Finding Panel, bestehend aus zwei westlichen, zwei sozialistischen und einem nichtpaktgebundenen Staat, initiiert werden. Das durch die USA eingeführte Konzept „*jederzeit, an jedem Ort ohne das Recht der Verweigerung*“ („*anytime, anywhere, without the right of refusal*“) für das Verifikationsregime der zukünftigen Chemiewaffenkonvention wurde seitdem von den westlichen Staaten als unabdingbares Element der Kontrolle angesehen. Für die damals sozialistischen Staaten und einige nichtpaktgebundene Länder war dieser Ansatz nicht zu akzeptieren.

In den Jahren 1984/86 bildeten sich in den Verhandlungen dann immer mehr die Grundelemente der zukünftigen Konvention heraus. So stellte der erste Bericht²⁸ des im Jahre 1984 neubenannten Ad-hoc Komitees für chemische Waffen (Ad-hoc Committee on Chemical Weapons) den ersten Entwurf des bis heute verhandelten Konventionstextes dar, der auch, da er durch die Ergebnisse der Verhandlungen jährlich aktualisiert wird, als „*rollender Text*“ („*rolling text*“) bezeichnet wird.²⁹ Gleichzeitig waren jedoch weiterhin viele Hemmnisse und unklare Positionen zu verzeichnen, so z.B. zu den Fragen der binären chemischen Waffen³⁰, der Vernichtung der Bestände oder einer möglichen Konversion, der

- 22 Conference of the Committee on Disarmament CCD/420, 30. April 1974.
- 23 Conference of the Committee on Disarmament CCD/520, 3. September 1976.
- 24 Conference on Disarmament CD/48, 7. August 1979 und CD/112, 7. Juli 1980.
- 25 Conference on Disarmament CD/500, 18. April 1984.
- 26 Conference on Disarmament CD/685, 3. April 1986.
- 27 Der Text zum Inspektionsregime lautete nun unter Artikel X des Konventionsentwurfes: („...“) *without the right of refusal by the requested state party would cover government, military and other facilities where searches were thought to be "reasonable" (...)*.
- 28 Conference on Disarmament CD/539, 28. August 1984.
- 29 Vgl. die letzte Version des Entwurfs, die auch Grundlage für diesen Beitrag ist, in: Conference on Disarmament CD/1116, 20. Januar 1992.
- 30 Die USA betrieben seit fast 20 Jahren ein Entwicklungsprogramm zur Binärraffentechnologie. Bei dieser Technologie werden im Munitionskörper (z.B. Granate) die beiden Chemikalien, aus denen sich der chemische Kampfstoff im letzten Reaktionsschritt bildet, in getrennten Behältern eingebaut. Nach Abschluß des Munitionskörpers wird durch die herrschenden Kräfte eine Trennscheibe zerborsten und beide Chemikalien vermischen sich zum Endprodukt - dem chemischen Kampfstoff. Im Jahre 1991 stoppten die USA offiziell die Entwicklung der Binärraffen.

Definition von Baselementen der zukünftigen Konvention und den vorgesehenen Deklarationen, die nach Inkrafttreten der Konvention von jedem Teilnehmerstaat abzugeben sind.

1987 kam es zum Durchbruch, nachdem sich bereits im Jahr zuvor auf Seiten der UdSSR grundlegende Positionsveränderungen zur Verifikation³¹ andeuteten. Dadurch konnten erhebliche Fortschritte hinsichtlich der Verifikation der Vernichtung von chemischen Waffen und den entsprechenden Produktionseinrichtungen zur Verifikation von Deklarationen und zur Verifikation der Nicht-Produktion chemischer Waffen in der zivilen chemischen Industrie erzielt werden. Der Geltungsbereich der zukünftigen Konvention und die Bestimmungen (provisions) für die notwendig abzugehenden Deklarationen wurden fast vollständig vereinbart. Übereinstimmung konnte auch darüber erzielt werden, daß chemische Waffen/Kampfstoffe zu vernichten sind. Der Vorschlag, Chemikalien für die friedliche Nutzung umzuwandeln, wurde aufgegeben. Die Lager an chemischen Waffen sind nach Inkrafttreten der Konvention zu deklarieren, und der Kontrolle der Vernichtung - darüber bestand nun auch Einigkeit - wurde die höchste Priorität unter den Zielen der zukünftigen Konvention eingeräumt. Ungelöste Probleme gab es 1987 noch bezüglich der Reihenfolge der Vernichtung (um zu sichern, daß eine ausbalancierte Vernichtung der Bestände unter Erhalt der Sicherheit für alle beteiligten Vertragsparteien erfolgt), hinsichtlich der Vernichtung oder Konversion der Produktionseinrichtungen für chemische Waffen und bei den generellen Definitionen.

Gleichzeitig erfolgte eine zunehmende Konzentration der Verhandlungen auf die Frage: „wie kann die zukünftige Chemiewaffenkonvention sicherstellen, daß keine verbotenen Aktivitäten in der zivilen chemischen Industrie stattfinden, die diese Konvention gefährden?“³². 1987/88 bildeten sich die Konturen des Verifikationsansatzes für die Kontrolle der Nicht-Produktion in der chemischen Industrie heraus. Einigung wurde darüber erzielt, daß für zukünftige Anlagen sog. model agreements oder facility attachments zwischen Betreiberstaat und internationaler Behörde abzuschließen sind. Der bereits vereinbarte Ansatz, chemische Substanzen, die ein Risiko für die Konvention darstellen, in Listen (schedules) zusammenzufassen, wurde weiterentwickelt.³³ Hinzu kam, daß 1988³⁴ im Ad-hoc Komitee für chemische Waffen in Genf entschieden wurde, sog. National Trial Inspections (NTIs - Nationale Testinspektionen), auf freiwilliger Basis durchzuführen, um den bis dahin entwickelten Verifikationsansatz für die Kontrolle, besonders von Anlagen in der chemischen Industrie, zu testen.³⁵

Das Jahr 1989 wurde sehr stark von der Pariser Konferenz³⁶ im Januar geprägt, an der 149 Länder teilnahmen. Obwohl sich die Konferenz für eine Beschleunigung der Verhandlungen im CD aussprach, blieb der erwartete Fortschritt aus. In den Verhandlungen wurden von der Bundesrepublik³⁷ und Großbritannien³⁸ neue Vorschläge für zusätzliche Verifikationsprozeduren und Kontrollen eingebracht. Diese Vorschläge waren von dem Bemühen getragen, Möglichkeiten zu finden, das Verifikationsregime auch auf Produktionsanlagen auszudehnen, die nicht Gegenstand der routinemäßigen Über-

wachung und Verifikation sind, jedoch fähig (capable) zur Produktion von chemischen Waffen oder Kampfstoffen sein können. Des weiteren wurden Fragen des Schutzes von sensitiven Informationen diskutiert.³⁹ Fortschritte konnten bei der nationalen Implementierung der Konvention (Artikel VII) und im gesamten Komplex der internationalen Organisation erzielt werden (Zusammensetzung der internationalen Organisation, Prozeß der Entscheidungsfindung und der Rechte der Konferenz der Vertragsstaaten als dem höchsten Organ der zukünftigen Konvention). Aufgaben einer zukünftigen Vorbereitungskommission standen weiterhin im Mittelpunkt der Verhandlungen. Ein überarbeiteter Anhang der Listen von Chemikalien wurde zusammengestellt, der neben den drei generellen Listen auch Richtlinien für die Listen, einen Text zu

31 Die Basis für den Durchbruch hing u.a. sehr eng mit der Rede Michael Gorbatschov vom 15. Januar 1986 zusammen, in der er die Bereitschaft der UdSSR zur Deklaration der CW-Bestände innerhalb von 30 Tagen nach Inkrafttreten der Konvention verkündete. Im April 1987 informierte die UdSSR über den Stop ihrer Produktion an chemischen Waffen, siehe Conference on Disarmament CD/751, 13. April 1987. Im August 1987 erklärte der damalige Außenminister der UdSSR, Schevardnadze, daß die Sowjetunion bereit ist, die Challenge-Vor-Ort-Inspektionen zu akzeptieren, siehe Conference on Disarmament CD/PV.428.

32 Siehe dazu speziell Artikel VI der zukünftigen Konvention - "Activities not prohibited under the Convention".

33 Die Kontrolle der Nicht-Produktion in der chemischen Industrie ist unter Artikel VI des Konventionentwurfes entwickelt. Im Zusammenhang damit wurden drei Listen von Chemikalien entwickelt, die ein unterschiedliches Risiko gegenüber der Konvention darstellen. Die Liste 1 enthält hoch-toxische tödliche Chemikalien (chemische Kampfstoffe) und teilweise die unmittelbaren Vorprodukte für die Herstellung solcher; die Liste 2A enthält die Vorprodukte für chemische Kampfstoffe; die Liste 2B enthält hoch-toxische tödliche Chemikalien, die nicht in Liste 1 enthalten sind und Chemikalien, die nicht Vorprodukte darstellen, aber ein spezifisches Risiko für die Konvention darstellen; die Liste 3 enthält doppelt-verwendbare (dual-purpose) Chemikalien und Vorprodukte, die in großen Mengen kommerziell produziert werden und auch für Zwecke chemischer Waffen genutzt werden können (z.B. Chemikalien, die im Ersten Weltkrieg als chemische Kampfstoffe zur Anwendung kamen). Für die Listen der Chemikalien wurden unterschiedliche Deklarationsverpflichtungen und Verifikationsregime vereinbart. Deklarationen, basierend auf „Schwellenwerten“, sind jährlich abzugeben und enthalten Angaben zu den produzierten Mengen und den Anlagen, in denen die Produktion, die Umwandlung oder der Verbrauch stattfinden soll. Zusätzliche Angaben zu Exporten und Importen sind gefragt. Für die drei Listen gibt es Richtlinien für die Neuaufnahme von chemischen Substanzen.

34 Conference on Disarmament CD/CW/WP.213, 19. September 1988.

35 Bis zum Dezember 1991 wurden fast 60 Berichte zu NTIs der Conference on Disarmament als Arbeitspapiere und offizielle Dokumente vorgelegt, siehe hierzu: SIPRI, SIPRI Yearbook 1992: World Armaments and Disarmament, Oxford 1992 (im Druck).

36 Siehe hierzu: SIPRI, SIPRI Yearbook 1990: World Armaments and Disarmament, Oxford 1990, S. 534-35. Die Pariser Konferenz verabschiedete eine Erklärung über die Notwendigkeit des baldigen Abschlusses einer Chemiewaffenkonvention, für den Text der Erklärung: SIPRI, SIPRI Yearbook 1989: World Armaments and Disarmament, Oxford 1989, S. 129-30.

37 Verification of Non-Production: The case for Ad-Hoc checks, Conference on Disarmament document CD/791, 25. Januar 1988.

38 Chemical Weapons Convention: ad-hoc inspections, Conference on Disarmament document CD/909, 30. März 1989.

39 Ein spezieller Anhang zum Schutze vertraulicher Informationen entstand, der in den Folgejahren weiterentwickelt wurde. Siehe hierzu: Conference on Disarmament CD/1116, 20. Januar 1992, S. 73-78.

Möglichkeiten der Revision der Listen und die entsprechenden Richtlinien und Prozeduren zur Bestimmung der Toxizität von Chemikalien enthielt. Zusätzlich wurde ein Protokoll über Inspektionsprozeduren⁴⁰ eingeführt, das die Art und Weise der Kontaktierung und Durchführung von Inspektionen und der Kontrolle der Nicht-Produktion chemischer Waffen, aber auch der Verifikation im Falle der Anwendung von chemischen Waffen beinhaltet. Von gewissem Einfluß war auch die Canberra-Konferenz⁴¹, die im September 1989 auf Initiative der australischen Regierung stattfand und in der sich erstmalig Repräsentanten der chemischen Industrie, Regierungsvertreter und die Experten der CD zusammenfanden.

Die Jahre 1990 und 1991 waren vom intensiven Bemühen gekennzeichnet, die Verhandlungen wesentlich zu beschleunigen. So wurde ein neues Mandat für das Ad-hoc Komitee angenommen, das zur Erstellung des Endentwurfes der Konvention aufforderte.⁴² Diskutiert wurde vor allem über die Challenge-Inspektion, die Listen der Chemikalien, die nationale Implementierung, die alten chemischen Waffen und die Kontrolle der Nicht-Produktion in der chemischen Industrie.⁴³

5. Bilaterale Verhandlungen

Gerade in den letzten Jahren war deutlich zu erkennen, daß die intensiven bilateralen Verhandlungen zwischen der damaligen UdSSR und den USA einen wesentlichen Einfluß auf die Genfer Verhandlungen ausübten. 1985 nahmen beide Seiten nach längerer Unterbrechung neue bilaterale Gespräche auf, so daß bis zum Ende des Jahres 1991 insgesamt 17 Runden dieser Verhandlungen erreicht wurden⁴⁴, von denen seit 1987 wesentliche Impulse ausgingen. Im September 1989 präsentierte US-Präsident *Bush*⁴⁵ auf der UN-Generalversammlung einen Dreipunkteplan:

- (a) die USA und die UdSSR vernichten mehr als 80% ihrer Bestände an chemischen Waffen vor Abschluß der Chemiewaffenkonvention;
- (b) beide Seiten verpflichten sich, mit der Vernichtung zu beginnen, wenn eine Vereinbarung zur Kontrolle dieser Vernichtung bilateral erzielt wurde;
- (c) 98% der Bestände an chemischen Waffen in den beiden Ländern werden in den ersten acht Jahren nach Inkrafttreten der Chemiewaffenkonvention vernichtet; die restlichen Vorräte werden gleichzeitig mit den übrigen Beständen an chemischen Waffen nach den Regeln der Konvention im neunten und zehnten Jahr vernichtet.

Die UdSSR begrüßte den neuen amerikanischen Vorschlag⁴⁶ und forderte gleichzeitig die USA zum Stop der Produktion von chemischen Waffen auf. Ein wesentlicher Punkt der Kritik jedoch bezog sich auf die sog. Zwei-Prozent-Klausel im Vorschlag der USA. Die verbleibenden zwei Prozent der Vorräte an chemischen Waffen sollten demnach erst zerstört werden, wenn alle Staaten, die chemische Waffen besitzen oder fähig zur Herstellung dieser sind, der Konvention beigetreten sind. Während eines bilateralen Treffens zwischen den beiden damaligen Außenministern *Baker* und *Shevardnadze* wurde Ende September 1989 ein „Memorandum of understanding on a bilateral verification experiment

and exchange of data on existing CW capabilities“⁴⁷ unterzeichnet, das u.a. einen Zweistufenplan des gegenseitigen Datenaustausches und bilateraler Besichtigungen der Lagerstätten und Produktionseinrichtungen für chemische Waffen in den beiden Ländern beinhaltet.

Intensive Verhandlungen zwischen beiden Ländern in den folgenden Monaten führten zu weiteren Fortschritten; so gaben die USA im Mai 1990 bekannt, die Produktion von chemischen Waffen einzustellen und die damalige Sowjetunion erklärte sich bereit, die Zwei-Prozent-Klausel in Form einer Obergrenze von 500 Tonnen an chemischen Waffen zu akzeptieren. Im Juni 1990 konnten dann der damalige Präsident *Gorbatschow* und US-Präsident *Bush* ein bilaterales Abkommen über die beiderseitige Vernichtung und Nicht-Produktion chemischer Waffen unterzeichnen⁴⁸. Die Hauptpunkte dieser Vereinbarung sind:

- (a) beide Seiten beginnen mit der Vernichtung ihrer Bestände an chemischen Waffen zum Ende des Jahres 1992;
- (b) 1999 haben beide Seiten mindestens 50% ihrer Bestände zerstört;
- (c) bis 2002 sind die Bestände auf 5000 Tonnen verringert;
- (d) der Vernichtungsprozeß wird durch Vor-Ort-Kontrollen überwacht;
- (e) bis 31. Dezember 1991 wird ein Inspektionsprotokoll fertiggestellt;
- (f) jährlich werden relevante Daten zu den Beständen und der Vernichtung ausgetauscht;
- (g) beide Seiten kooperieren in Fragen der Vernichtungstechnologie und Umweltsicherheit;
- (h) beide Seiten stoppen die Produktion von chemischen Waffen und unternehmen alle Anstrengungen, um andere Staaten dazu zu ermutigen, der zukünftigen Chemiewaffenkonvention beizutreten.

40 Dieses Protokoll wurde substantiell über die letzten Jahre weiterentwickelt und enthält klare Richtlinien für die Durchführung der unterschiedlichen Arten von Vor-Ort-Inspektionen durch Inspektoren. Siehe hierzu Conference on Disarmament CD/1116, 20. Januar 1992, S. 135-178.

41 Siehe hierzu SIPRI, SIPRI Yearbook 1990: World Armaments and Disarmament, Oxford 1990, S. 535-58. Für den Text der Abschlußdeklaration der Canberra-Konferenz: SIPRI, SIPRI Yearbook 1990: World Armaments and Disarmament, Oxford 1990, S. 544.

42 Conference on Disarmament CD/968, 15. Februar 1990.

43 Siehe hierzu: SIPRI, SIPRI Yearbook 1991: World Armaments and Disarmament, Oxford 1991, S. 519-529; SIPRI, SIPRI Yearbook 1992: World Armaments and Disarmament, Oxford 1992, S. 153-160 (im Druck).

44 Arms Control Reporter, Brookline, sheet 704.A.1, Januar 1992.

45 SIPRI, SIPRI Yearbook 1990: World Armaments and Disarmament, Oxford 1990, S. 532.

46 Statement by Soviet Foreign Minister *Shevardnadze* at the 44th session of the UN General Assembly, Press Release, Permanent Mission of the Soviet Union (New York), 26. September 1989, S. 6.

47 Text des Memorandum of Understanding in Chemical Weapons Convention Bulletin, no. 6, November 1989, S.13-15.

48 SIPRI, SIPRI Yearbook 1991: World Armaments and Disarmament, Oxford 1991, S. 514-19; für den Text des Vertrages: SIPRI Yearbook 1991, S. 536-39.

Zusätzlich vereinbarten die beiden Präsidenten, die Weiterverbreitung von nuklearen Waffen, chemischen Waffen und Raketen, die derlei Waffen tragen können, entscheidend zu bekämpfen.⁴⁸

Das bilaterale Abkommen vom Juni 1990 stellte einen Durchbruch in den langjährigen Verhandlungen zwischen beiden Ländern dar und setzte gleichzeitig ein deutliches Signal, daß die USA und die damalige UdSSR am schnellstmöglichen Abschluß der multilateralen Verhandlungen interessiert sind. Die Bereitschaft zum Beginn der Vernichtung ihrer Bestände an chemischen Waffen und zur Einstellung der Produktion schon vor Abschluß der Chemiewaffenkonvention bedeutete zugleich eine Neubewertung des militärischen Wertes chemischer Waffen. 1991 wurden die gemäß dieser sowjetisch-amerikanischen Vereinbarung beschlossenen bilateralen Inspektionen fortgesetzt und beendet.⁴⁹

Die Veränderungen in der UdSSR und deren Auflösungsprozeß führten dazu, daß die ehemalige Sowjetunion über keine funktionierende Vernichtungsanlage für chemische Waffen mehr verfügte. Die USA andererseits waren bemüht, ihr Programm zur Errichtung der Vernichtungsanlagen - zu jedem Lager auf dem Territorium der Vereinigten Staaten wird eine entsprechende Vernichtungsanlage gebaut - gezielt weiter zu verwirklichen. Die einzige bisher im vollen Umfang funktionstüchtige Anlage der USA, Johnston Atoll Chemical Agent Disposal System (JACADS)⁵¹, befindet sich in der Phase der Testoperationen. Im Januar 1992 wurde bekannt, daß sich alle ehemals sowjetischen chemischen Waffen auf dem Territorium Rußlands befinden.⁵² Insgesamt wird jedoch angemerkt, daß der Zusammenbruch der Sowjetunion, das Fehlen der technischen und technologischen Voraussetzungen und der akute Mangel an Investitionen, eine dem bilateralen Abkommen zeitgerechte Vernichtung der chemischen Waffen in Rußland mehr als zweifelhaft erscheinen läßt. Gleichzeitig mehren sich in den USA die Stimmen, die angesichts der technischen Probleme bei der Vernichtung und des Umweltschutzes auch hier den Zeitplan für die Vernichtung der chemischen Waffen gefährdet sehen.

II. Zu einigen Aspekten der nach der Chemiewaffenkonvention zu schaffenden internationalen Organisation

Der gegenwärtig in Genf verhandelte Vertragsentwurf bestätigt, daß die Verifikation einer Chemiewaffenkonvention ein komplexes Unterfangen werden wird. Schließlich soll die zukünftige Konvention ein Verbot der Produktion, Lagerung, Weitergabe und der Anwendung chemischer Waffen effektiv implementieren. Zusätzlich gilt es abzusichern, daß alle existierenden chemischen Waffen und deren Produktionsstätten im Rahmen des Implementierungsprozesses vernichtet werden. Insgesamt stellen sich folglich fünf Verifikationsaufgaben:

- (1) Kontrolle der Vernichtung von allen Beständen an chemischen Waffen;
- (2) Kontrolle der Zerstörung oder zeitweisen Konversion der Produktionseinrichtungen für chemische Waffen;

- (3) Verifikation der Nicht-Produktion chemischer Waffen in der zivilen chemischen Industrie;
- (4) Kontrolle von unter der Konvention erlaubten Produktionsaktivitäten;
- (5) Verifikation/Untersuchung von Fällen des Zweifels an der Vertragstreue einzelner Vertragsstaaten, auch im Zusammenhang mit der möglichen Anwendung von chemischen Waffen.

Im Mittelpunkt der Diskussion des spezifischen Kontrollsystems stand dabei bisher das folgende Problem: eine internationale Verifikationsorganisation im Rahmen der zukünftigen Konvention muß die Macht und den entsprechenden Spezialistenapparat besitzen, um die Vertragstreue der Teilnehmerstaaten durch Kontrolle der eingegangenen Verpflichtungen in allen denkbaren Bereichen zu verifizieren.

Das Verifikationsregime für die zukünftige Konvention basiert auf zwei wesentlichen Grundpfeilern, die im Vergleich zu anderen bisher abgeschlossenen Abrüstungsverträgen umfassend und in dieser Qualität erstmalig sind. Dies sind einerseits die Bereitschaft der individuellen Vertragsteilnehmer, ihre Vertragstreue durch die jährliche Abgabe vielfältiger Deklarierungen und Informationen zu demonstrieren und andererseits die Anwendung eines Systems von Verifikations- und Kontrollmaßnahmen, das in der Lage ist, die Vertragstreue der einzelnen Teilnehmerländer zu überprüfen, das Vertrauen unter den Mitgliedsstaaten zu erhöhen und eine „Abschreckung durch Verifikation“ zu erzielen.

Der bisher vereinbarte Konventionstext sieht eine internationale Organisation vor, die sich mit internationalen Kontrollen und vereinbarten Deklarationsprozeduren zu befassen hat. Die Rechte und Pflichten der internationalen Organisation sind in Artikel VIII - „Die Organisation“ - festgeschrieben. Alle Vertragsstaaten sind Mitglieder dieser Organisation, die als Organe die Konferenz der Teilnehmerstaaten (Conference of the State Parties), den Exekutiv-Rat (Executive Council) und das Technische Sekretariat (Technical Secretariat) haben wird. Die Konferenz der Vertragsstaaten, das höchste Organ, wird die generelle Überwachungsfunktion wahrnehmen und jeder Vertragsstaat wird dort einen Vertreter mit Stimmrecht stellen. Die Konferenz wird regelmäßig tagen, wobei die erste Sitzung nicht später als 30 Tage nach Inkrafttreten der Konvention stattfinden soll. Sondersitzungen können durch die Konferenz einberufen oder den Exekutiv-Rat sowie durch einen Vertragsstaat mit der Unterstüt-

49 Für den Text dieses Dokuments siehe: U.S./Soviet non-proliferation joint statement, Conference on Disarmament CD/1001, 12. Juni 1990.

50 Arms Control Reporter, sheet 704.B.467, März 1991 und sheet 704.B.468, Juli 1991.

51 Statement by Mrs. S. Livingstone, Assistant Secretary of the Army (Installations, Logistics and Environment) before Subcommittee on Strategic Forces and Nuclear Deterrence, Committee on Armed Services, United States Senate, Washington, D.C., 13. Juni 1991.

52 „Alle C-Waffen liegen in Rußland“, Süddeutsche Zeitung v. 10. Januar 1992, S. 8.

53 Siehe T. Stock/R.G. Sutherland, National Implementation under the future Chemical Weapons Convention, SIPRI Chemical & Biological Warfare Studies, no. 11, Oxford 1990.

zung von einem Drittel der Mitgliedsstaaten beantragt werden. Zu Beginn jeder Sitzung der Konferenz wird der Vorsitzende gewählt. Hinsichtlich des Verfahrens wurden detaillierte Prozedurregeln festgelegt. Demnach sollen Verfahrensfragen mit einer einfachen Mehrheit entschieden werden, während für inhaltliche Beschlüsse soweit als möglich das Konsensusverfahren angewandt werden soll. Bei Nichterzielung der allseitigen Übereinstimmung soll die Konferenz für 24 Stunden unterbrochen werden, um Zeit für die Erzielung der Übereinstimmung zu haben. Erst danach soll mit qualifizierter Mehrheit eine Entscheidung herbeigeführt werden. Zusätzlich kommen der Konferenz der Vertragsstaaten noch folgende Verantwortlichkeiten zu:

- (a) Überwachung der Implementierung der Konvention;
- (b) Überwachung der Vertragseinhaltung;
- (c) Beaufsichtigung der Aktivitäten des Exekutiv-Rates und des Technischen Sekretariats;
- (d) Diskussion und Annahme des Berichtes der Organisation in den regelmäßigen Sitzungen; Diskussion und Annahme des Programms und des Budgets der Organisation, welche durch den Exekutiv-Rat vorgelegt wurden;
- (e) Förderung der internationalen Kooperation für friedliche Zwecke im Bereich chemischer Aktivitäten;
- (f) Beobachtung und Begutachtung der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklung, welche das Funktionieren der Konvention beeinflussen könnten; Anweisung an den Generaldirektor zur Etablierung eines wissenschaftlichen Berater-Gremiums (Scientific Advisory Board), bestehend aus unabhängigen Experten;
- (g) Entscheidung über die Höhe der finanziellen Beiträge, die von den einzelnen Mitgliedsstaaten zu leisten sind;
- (h) Auswahl der Mitglieder des Exekutiv-Rates;
- (i) Berufung des Generaldirektors des Technischen Sekretariats;
- (j) Bestätigung der Regeln für die Prozeduren des Exekutiv-Rates;
- (k) Einberufung von Unterorganen.

Im Abstand von ca. fünf Jahren soll die Konferenz der Vertragsstaaten in einer speziellen Sitzung das Wirken und die Arbeitsweise der Chemiewaffenkonvention begutachten, womit ihr der Charakter einer Überprüfungs-konferenz zukommt.

Der Exekutiv-Rat, bestehend aus Experten, hat folgende Aufgaben:

- (a) Förderung der effektiven Umsetzung der Konvention;
- (b) Kontrolle/Beaufsichtigung des Technischen Sekretariats;
- (c) Kooperation mit den entsprechenden nationalen Behörden der Vertragsstaaten und Durchführung von Konsultationen und Kooperation zwischen den Vertragsstaaten;
- (d) Beratung von Fragen, welche die Konvention und deren Implementierung beeinflussen können und in seiner Kompetenz stehen; Beratung von Fragen bezüglich der Vertragstreue und Nichtvertragseinhaltung; Information der Vertragsstaaten bezüglich dieser Fragen und Übermitteln solcher Fragen zur Konferenz der Vertragsstaaten; bei Fragen zur Nichtvertragseinhaltung soll der Exekutiv-

- Rat die betreffenden Vertragsstaaten konsultieren und den in Frage kommenden Vertragsstaat veranlassen, Maßnahmen zur Lösung der Situation innerhalb eines begrenzten Zeitraums zu ergreifen; falls das anstehende Problem spezifisches Gewicht besitzt, ist der Exekutiv-Rat berechtigt, das Problem der UN-Generalversammlung und dem UN-Generalsekretär zu übergeben;
- (e) Beratung und Überleitung des Programmwurfes und des Budgets zur Konferenz der Vertragsstaaten;
- (f) Beratung und Überleitung der Berichtsentwürfe bezüglich der Arbeit der internationalen Organisation zur Konferenz der Vertragsstaaten;
- (g) Abschluß von Vereinbarungen mit Staaten und internationalen Organisationen im Namen der Organisation und Genehmigung von Vereinbarungen bezüglich der Implementierung von Kontrollaktivitäten, welche zwischen dem Generaldirektor des Technischen Sekretariats und den Vertragsstaaten verhandelt wurden;
- (h) Abschluß von Vereinbarungen mit Vertragsstaaten im Zusammenhang mit Artikel X (Assistance and protection against chemical weapons) und Überwachung des freiwilligen Fonds unter diesem Artikel;
- (i) Vorbereitung der Sitzung der Konferenz der Vertragsstaaten, eingeschlossen Vorbereitung der Tagesordnung;
- (j) Recht zur Einberufung einer speziellen Sitzung der Konferenz der Vertragsstaaten.

Sowohl die konkrete Zusammensetzung des Exekutiv-Rates und seine Verfahrensregeln bedürfen noch der weiteren Diskussion.

Das Technische Sekretariat ist das eigentliche Arbeitsorgan der zukünftigen internationalen Organisation. Seine Aufgaben und Pflichten sind im Artikel VIII ausdrücklich ausgeführt und stehen im engen Zusammenhang mit den Aktivitäten für die Verifikation. Der „Hauptakteur“ des Technischen Sekretariats wird das Internationale Inspektorat sein. Die Hauptfunktionen bestehen weiterhin in folgenden Aufgaben:

- (a) Kommunikation im Namen der Organisation mit den Vertragsstaaten;
- (b) Verhandlung der Vereinbarungen bezüglich der systematischen Vor-Ort-Kontrollen in deklarierten Anlagen mit den Vertragsstaaten;
- (c) Ausführung der internationalen Kontrollmaßnahmen, die in der Konvention vorgesehen sind;
- (d) Vorbereitung und Einreichung des Berichtentwurfes der Organisation bezüglich der Implementierung der Konvention und anderer Berichte, welche von der Konferenz der Vertragsstaaten oder dem Exekutiv-Rat angefordert werden;
- (e) Information des Exekutiv-Rates bei Fragen der Ausführung der Funktion und Zweifeln über die Vertragseinhaltung;
- (f) Bereitstellung von Hilfe und technischer Assistenz für Vertragsstaaten im Rahmen der Implementierung der Konvention;
- (g) Vorbereitung und Vorlegung des Programmwurfes und des Budgets der Organisation an den Exekutiv-Rat; etc.

Das Internationale Inspektorat wird sicher zu einem personell und budgetmäßig bedeutenden Organ, was bereits zu Diskussionen und Kopfzerbrechen unter den Verhandlungsteilnehmern führte. Man spricht immerhin von 500 - 1.000 Beschäftigten (eingeschlossen sind hier die Inspektoren des Internationalen Inspektorats). Die Hauptfunktionsträger sind die Inspektoren, die die Vertragsstaaten repräsentieren. Die Richtlinien für ihre Auswahl und Bestätigung sowie Privilegien und Immunitäten sind festgelegt. Hier ergibt sich eine gewisse Analogie zum Regime der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA).

Das Protokoll über die Inspektionsprozeduren enthält genaue Richtlinien für die unterschiedlichen Inspektionen. Weiterhin bestehen schon generelle Festlegungen über die Einleitung, Führung, Beendigung einer Inspektion und den Inspektionsbericht. Im Rückblick auf die Verhandlungen gerade der letzten Jahre kann man feststellen, daß die Fragen der Intrusivität und des Abflusses von vertraulichen Informationen während des Inspektionsprozesses am meisten diskutiert wurden, da gerade hierin von seiten der chemischen Industrie einer der Schlüsselpunkte der zukünftigen Konvention gesehen wurde. Die Konvention wird einen Teil enthalten, der sich speziell mit den Festlegungen zur Wahrung der Vertraulichkeit, der Handhabung von im Rahmen des Inspektionsprozesses gewonnenen vertraulichen Informationen, den Prinzipien der Beschäftigung von Personal im Sekretariat, welches Zugriff zu vertraulichen Informationen haben wird, und den Prozeduren im Falle der Verletzung der Vertraulichkeit befaßt.

III. Die Chemiewaffenkonvention - Aspekte der nationalen Implementierung

Die zukünftige Konvention wird sich auch mit der Verpflichtung der Vertragsteilnehmer zur Vertragseinhaltung befassen. Der Artikel VII - *Nationale Implementierungsmaßnahmen* - legt die Maßnahmen fest, die jeder Vertragsteilnehmer auf nationaler Ebene umzusetzen hat. Generell enthält dieser Artikel die Aufforderung an jeden Vertragsstaat, gemäß seiner nationalen Rechtsordnung die notwendigen Maßnahmen zur Implementierung aller Verpflichtungen aus der Konvention zu gewährleisten. Dabei ist jeder Vertragsstaat u.a. auch aufgerufen, die internationale Organisation über die Implementierung regelmäßig zu informieren. Entsprechend Artikel VII ist eine nationale Behörde (National Authority) zu schaffen, die beispielsweise für den Datenaustausch zwischen der Organisation und dem Vertragsstaat verantwortlich ist.

IV. Die Chemiewaffenkonvention - Aspekte der internationalen Kontrolle

Die Kontrollproblematik ist seit jeher der diffizilste Teil der Konvention und wird es bis zur Schlußverhandlung in Genf bleiben. Einstimmigkeit besteht jedoch darin, daß basierend auf den Deklarationen jedes Teilnehmerstaates, wie unter den Artikeln III, IV, V und VI gefordert, entsprechende internationale Kontrollen, vom internationalen Inspektorat ausgeführt, den Kernpunkt zur Überwachung der Ver-

tragseinhaltung darstellen. Im Rahmen der Chemiewaffenkonvention werden folgende Verifikationsmethoden zur Anwendung kommen, die entsprechend dem Grad ihrer „Intrusivität“ aufgelistet werden können:

- (1) Challenge-Inspektion;
- (2) Vor-Ort-Inspektionen (on-site) durch Inspektoren (permanent und systematisch);
- (3) Vor-Ort-Inspektionen auf der Basis eines Selektionsprinzips (z.B. ad-hoc-checks oder spot-checks);
- (4) Vor-Ort-Inspektionen im Falle, daß vor Ort installierte Instrumente zur Überwachung falsch funktionieren;
- (5) Vor-Ort-Überwachung mit Hilfe von Instrumenten (permanent oder systematisch);
- (6) Vor-Ort-Besuche (visits) unter Routineregime oder spezifischen Umständen.

Als besonders brisant erscheint die Challenge-Inspektion. Diese Vor-Ort-Inspektion kann nicht verweigert werden und muß entsprechend einer spezifischen Prozedur in möglichst kurzer Zeit erfolgen (ca. 48 Stunden). Sie kann sich auf jedes konventionserlevante Objekt beziehen. Neben ihrer Hauptfunktion, Zweifel über die Vertragstreue eines Teilnehmerstaates zu beseitigen, dient sie auch der Abschreckung. Wenn diese Challenge-Inspektion, auch als „Inspektion auf Anfrage“ bezeichnet, zur Anwendung kommt, wird ein Mechanismus in Gang gesetzt werden, der am Ende zu klaren Aussagen über die Vertragstreue der betroffenen Staaten führen muß. Eingeleitet wird dieser Mechanismus durch eine offizielle Anfrage an die internationale Organisation zur Klärung diesbezüglicher Zweifel. Ein weiteres Verfahren der Kontrolle bezieht sich auf die Nicht-Produktion chemischer Waffen in der chemischen Industrie. Es greift dann ein, wenn nach Deklaration aller Anlagen unter den in den entsprechenden Listen aufgeführten Kriterien noch die Frage offenbleibt, was mit den Anlagen wird, die zwar auch in der chemischen Industrie beheimatet sind, jedoch nicht deklariert wurden und theoretisch, oder auch unter gewissen Voraussetzungen praktisch, zur Produktion von Substanzen genutzt werden könnten, die eine Gefahr für die Konvention darstellen. Hierzu sind vielfältige Vorschläge unterbreitet; so wurden „ad-hoc-checks“ oder „spot-checks“ vorgeschlagen, die zu selektiven Inspektionen führen können. Den Hintergrund hierfür bildet die Suche nach einem Instrument, mit dem die internationale Organisation in der Lage ist, Inspektionen durchzuführen, ohne von vornherein die politisch konfrontative Challenge-Variante anzuwenden.

V. Eine Chemiewaffenkonvention noch im Jahre 1992?

Ist es realistisch, 1992 einen Abschluß der Verhandlungen über ein umfassendes Verbot der chemischen Waffen zu erwarten? Die Frage ist nicht nur wegen der Initiative Präsident Bushs zu bejahen. Vielmehr gibt es weitere Anzeichen dafür. Die chemische Industrie signalisiert schon seit geraumer Zeit, daß sie nicht in den Ruf kommen will, etwas mit der Produktion von chemischen Waffen im Sinn zu haben. Dies ist besonders seit den vielen Presseberichten über die Beteiligung ausländischer Firmen am irakischen C-Waffenpro-

gramm der Fall. So wurde bereits im Juni letzten Jahres⁵⁴ das bis dahin vereinbarte Kontrollregime von den Vertretern der chemischen Industrie auf ihrem jährlichen Treffen mit den Diplomaten in Genf als akzeptabel betrachtet, obwohl es tiefgehende und intrusive Kontrollen in der zivilen chemischen Produktion vorsieht. Zusätzlich haben der zweite Golfkrieg und die Ergebnisse der UN-Inspektionen im Irak⁵⁵ das öffentliche Bewußtsein für die Dringlichkeit einer Chemiewaffenkonvention sensibilisiert. Zwar haben sich die Befürchtungen über den möglichen Einsatz von C-Waffen durch den Irak nicht bestätigt.⁵⁶ Aber es bleibt die Tatsache, so die Ergebnisse der UN-Inspektionen, daß der Irak in der Lage war, ein bedeutendes Potential an chemischen Waffen, z.T. auch mit ausländischer Hilfe, anzuhäufen. Die zunehmende Beunruhigung der Öffentlichkeit über die Weiterverbreitung von chemischen Waffen gerade in Krisenregionen wächst und damit stellt sich die Frage, wie dagegen vorgegangen werden kann. Obwohl vielfältige Aktivitäten einer großen Zahl von Staaten⁵⁷ und koordiniertes Vorgehen⁵⁸ im Bereich der Exportkontrolle von sensitiven Chemikalien und Technologien für die Produktion von chemischen Waffen zu verzeichnen sind, bleiben sie nur „Stückwerk“.

Der zweite Golfkrieg hat auch deutlich gemacht, daß vom sog. Konzept der „Atombombe des kleinen Mannes“, das von arabischen Staaten oft als Begründung für eine Aufrüstung mit chemischen Waffen genutzt wurde, im Lichte des konkret betriebenen und bereits recht fortgeschrittenen irakischen Nuklearwaffenprogrammes kaum etwas übrig bleibt. Zusätzlich scheint es dringender denn je, den militärischen Wert von chemischen Waffen, wenn es ihn überhaupt gibt, neu zu bewerten. Deshalb haben gerade die beiden Hauptbesitzer, die ehemalige Sowjetunion und die USA klare Zeichen in Richtung der Abkehr von lange vertretenen Positionen signalisiert.

Um noch in diesem Jahr zum Abschluß der Chemiewaffenkonvention zu gelangen, müßte der Vertrag bereits bis zum Sommer in Genf fertiggestellt sein, da anschließend die Zustimmung der UN-Generalversammlung im Herbst eingeholt werden müßte. Der bisherige Vertragsentwurf, der schon mehr als 200 Seiten umfaßt, läßt aber noch einige Fragen ungelöst. So ist eines der umstrittenen Probleme die eindeutige Regelung der Verdachtskontrollen (challenge-inspections). Hier haben die USA, unterstützt von Japan, Australien und Großbritannien, im letzten Jahr einen neuen Vorschlag⁵⁹ eingebracht, der Zündstoff für kontroverse Diskussionen geboten hat. Die bis dahin von den USA selbst jahrelang geforderte Verdachtsinspektion ohne jegliches Recht der Verweigerung und bei freiem Zutritt zum Orte des Verdachts mit kurzer Vorankündigungszeit wird nun durch den neuen Vorschlag stark abgeschwächt. Viele Staaten wollen darin ein Anzeichen sehen, daß ein effektiv überprüfbares Abkommen nicht mehr im Interesse der USA liegt, sondern der Schutz nationaler Sicherheitsinteressen bei der Produktion von anderer sensibler Hochtechnologie wichtiger sei.⁶⁰

Zusätzliche offene Fragen gibt es z.B. im Zusammenhang mit den alten chemischen Kampfstoffen aus beiden Weltkriegen und der Frage der generellen Definition chemischer Kampfstoffe, beispielsweise der Einbeziehung von Herbizi-

den und Reizgasen, letztere auch als Polizeikampfstoffe bekannt. Die Artikel, die sich mit Fragen ökonomischer Entwicklung und Hilfe befassen, sind noch weiter auszugestalten. Gerade die letztgenannte Problematik spiegelt interessanterweise eine Situation wider, die nicht nur in den Verhandlungen um ein umfassendes Verbot der chemischen Waffen anzutreffen ist. Wahrscheinlich waren die Verhandlungen, speziell im Bereich der Verifikation, zu lange auf die Hauptbesitzer an chemischen Waffen, die USA, die ehemalige Sowjetunion und die hochentwickelten Industrieländer fokussiert. Nun, nach Zusammenbruch des Ostblocks, sind die Staaten der Dritten Welt und die Entwicklungsländer direkt gefragt, ob das bisher vereinbarte Kontrollregime für sie akzeptabel ist. Gleichzeitig mehren sich die Fragen und Forderungen nach den ökonomischen und moralischen Vorteilen eines Beitritts zur zukünftigen Konvention gerade bei diesen Ländern. Hinzu kommen Fragen nach dem Sinn restriktiver Exportkontrollen und möglicher Sanktionen gegenüber Nichtvertragsstaaten, die zusehens an Bedeutung gewinnen.

Trotz der günstigen Voraussetzungen sind also noch wichtige ungeklärte Fragen und Positionen unter zunehmendem Zeitdruck auszuhandeln. Eine Chemiewaffenkonvention steht zur Diskussion, die neben der vollständigen Vernichtung chemischer Waffen über das Genfer Protokoll von 1925 hinaus auch die Entwicklung, Herstellung, Lagerung und Weitergabe dieser Massenvernichtungswaffen verbieten soll. Mögliche immense Kosten für ein Verifikations- und Kontrollregime müssen gegen die zu erwartenden Sicherheitsgarantien abgewogen werden. Fragen der Universalität der zukünftigen Konvention und Möglichkeiten der Eindäm-

54 Siehe hierzu CEFIC and CMA Positions on Chemical Weapons Convention Issues Affecting the Chemical Industry, Chemical Manufacturers Association: Washington, D.C., Juni 1991.

55 Siehe J. Krause, Die Kontrolle der irakischen Rüstung durch die Vereinten Nationen und IAEA, Stiftung Wissenschaft und Politik, Forschungsinstitut für internationale Politik und Sicherheit, Ebenhausen, SWP-IP 2735, Februar 1992; R. Ekeus, 13. The United Nations Special Commission on Iraq, in: SIPRI, SIPRI Yearbook 1992: World Armaments and Disarmament, Oxford 1992, (im Druck).

56 T. Stock, „Warum Saddam letztlich keine C-Waffen einsetzte“, Neues Deutschland v. 2. April 1991, S. 5.

57 SIPRI arbeitet im Rahmen eines Projektes an einer Übersicht zu in den einzelnen Ländern bereits implementierten Exportregulationen für chemische Substanzen, Technologien und Anlagen. Zur Frage der Exportkontrollen siehe auch T. Stock, Rüstungsexportkontrollen - Möglichkeiten und Grenzen, in: Rüstungsexportkontrolle - die europäische Dimension, Fachkongreß, Bonn, 11. Oktober 1991, S. 9-14.

58 Eine Gruppe von 23 Mitgliedern, auch die Australische Gruppe genannt, trifft sich zweimal pro Jahr, um über Fragen der Exportkontrollen im Bereich der sensitiven chemischen Substanzen und Technologien für die Produktion chemischer Waffen zu beraten. Die Gruppe hat eine Liste von 50 Chemikalien vereinbart, die speziellen Restriktionen und Kontrollen unterliegen sollen. Die Empfehlungen der Australischen Gruppe sind für die Mitgliedsländer nicht bindend, und es liegt im Ermessen dieser, entsprechende nationale Gesetzgebungen zu verabschieden.

59 Conference on Disarmament CD/CW/WP. 352, 15. Juli 1991.

60 A.E. Smithson, Chemical inspectors: on the outside looking, Bulletin of the Atomic Scientists, vol. 47, no. 8 (Oktober 1991), S. 23-25.

mung der Weiterverbreitung chemischer Waffen sind aktueller denn je. Darüberhinaus muß das endgültig anzunehmende Kontrollsystem technisch realisierbar und für die chemische Industrie akzeptabel sein. Gerade die sich immer stärker abzeichnende Nord-Süd-Konfrontation stellt das Komitee zu den chemischen Waffen der Genfer Abrüstungskonferenz vor

eine Aufgabe, die mehr als nur außerordentliches Engagement und Fingerspitzengefühl verlangt. Kommt die Konvention allerdings nicht zustande, würde dies wahrscheinlich zu einem Überdenken aller bisher akzeptierten Positionen führen und möglicherweise eine Konvention zum umfassenden Verbot der chemischen Waffen in weite Ferne rücken.

Anhang I: Vorläufige Struktur der Chemiewaffenkonvention¹

Preamble

Articles

Article I	General provisions on scope
Article II	Definitions and criteria
Article III	Declarations
Article IV	Chemical weapons
Article V	Chemical weapons production facilities
Article VI	Activities not prohibited by the Convention
Article VII	National implementation measures
Article VIII	The Organization
Article IX	Consultations, co-operation and fact-finding
Article X	Assistance and protection against chemical weapons
Article XI	Economic and technological development
Article XII	Measures to redress a situation and to ensure compliance, including sanctions
Article XIII	Relation to other international agreements
Article XIV	Amendments
Article XV	Duration and withdrawal
Article XVI	Settlements of disputes
Article XVII	Signature
Article XVIII	Ratification
Article XIX	Accession
Article XX	Depositary
Article XXI	Entry into force
Article XXII	Languages and authentic texts

Annexes

Annex on Chemicals
Annex on the Protection of Confidential Information
Annex to Article III
Annex to Article IV
Annex to Article V
Annex 1 to Article VI
Annex 2 to Article VI
Annex 3 to Article VI

Other documents

Article VI: Activities not prohibited under the Convention
Low concentrations
Preparatory Commission
Addendum to Appendix I:
- Article IX: Procedures for Challenge Inspections
- Protocol on Inspection Procedures

Anhang II: Auswahl der wichtigsten während des Ersten Weltkrieges entwickelten und eingesetzten chemischen Kampfstoffe²

Name	Ersteinsatz	Tödlichkeitsprodukt ³
------	-------------	----------------------------------

I. Augenreizstoffe (tränenerregende Kampfstoffe)

Bromessigester	1914	3000
Xylylbromid	Januar 1915	6000
Chloraceton	März 1915	3000
Bromaceton	Juli 1915	4000

II. Lungenschädigende Kampfstoffe (Grünkreuzgruppe)

Chlor	April 1915	7500
Phosgen	Dezember 1915	450
Perchlorameisensäureester (Perstoff)	Mai 1916	500
Chlorpikrin	1916	2000

III. Nasen- und Rachenreizstoffe (Blaukreuzkampfstoffe)

Chlark I (Chlorarsinkampfstoff)	Juli 1917	4000
Chlark II (Diphenylarsincyanid)	Mai 1918	4000

IV. Hautschädigende Kampfstoffe (Gelbkreuz)

Lost (Yperite, Mustard-Gas)	Juli 1917	1500
-----------------------------	-----------	------

V. Nervengifte

Blausäure	Juli 1916	1000-4000
-----------	-----------	-----------

- 1 Aus: Conference on Disarmament CD/1116, 20. Januar 1992.
- 2 Siehe K. Lohs, Die Toxikologie chemischer Kampfstoffe, in: Spyra/Lohs/Preussner/Rüden/Thome-Kozmiensky, Untersuchung von Rüstungsaltslasten, Berlin 1991, S. 62 f.
- 3 Tödlichkeitsprodukt: Produkt aus der kleinsten Substanzmenge (in mg/m³) und der kürzesten Einatmungszeit t (ausgedrückt in Minuten), nach der tödliche Wirkung eintritt.

„Weltraumkrieg“ und Völkerrecht

- Satellitenmonopol ermöglichte im Golfkrieg den schnellen Sieg über den Irak -

Hans-Joachim Heintze*

Bereits 1988 wies von Welck darauf hin, daß die Verfügung über Satelliten - die „Augen und Ohren im Weltraum“ - Herrschaftsmacht auf der Erde bedeutet. Er warf die Frage auf, ob die Beherrschung des Weltraums nicht letztlich ein „Ersatz für Kernwaffen als primäres Instrument globaler Machtpolitik“ geworden sei.¹ In der Tat ist die militärische Nutzung des Weltraums im letzten Jahrzehnt enorm vorangetrieben worden, so daß heute praktisch jede militärische Operation - vom eng begrenzten konventionellen Konflikt bis zum nuklearen strategischen Krieg - die Nutzung von Satelliten an bedeutender Stelle einschließt. Das betrifft vor allem die

- Fernerkundungssatelliten zur Entdeckung, Verfolgung und Beschiebung der Streitkräfte (z.B. von Schiffen);
- Kommunikationssatelliten für das Beschaffen militärisch relevanter Informationen und
- Navigationssatelliten zur Standortbestimmung und zum Anpeilen der Ziele mit bisher nicht erreichter Präzision.²

Die Fakten bestätigen, daß die Herrschaft im Weltraum - und zwar in bezug auf Kommunikation, Aufklärung, Zielführung und Trefferbewertung - im Golfkrieg kriegsentscheidend war. Pike charakterisierte diesen Konflikt deshalb als den „ersten Weltraumkrieg“.³ Allerdings ist dies wohl eher symbolisch zu verstehen, da nicht wirklich ein Krieg im Weltraum geführt worden ist und kein einziger Schuß aus dem All abgeschossen wurde. Vielmehr war die Verfügung über aus dem Weltraum gewonnene Informationen das entscheidende Moment: „*observation satellites were responsible in large measure for the quick allied victory over Iraq in the Gulf war (...). The war was a great victory of soldiers and material, but above all of information, particularly that coming from the air and from space.*“⁴

Aus völkerrechtlicher Sicht wirft die Nutzung von Satelliten in einem bewaffneten Konflikt eine Reihe von Fragen auf. Einige sollen untersucht werden. Dabei wird vor allem auf die Rolle der zivilen Beobachtungssatelliten im Golfkrieg einzugehen sein.

1. Weitverbreitete Nutzung von Beobachtungssatelliten

Heute umkreisen mindestens 20 Aufklärungs- und Fernerkundungssatelliten unseren Planeten permanent auf erd-nahen Umlaufbahnen oder im geostationären Orbit. Zu Zeiten des Ost-West-Gegensatzes dienten rund 40 Prozent der

militärischen Satelliten der USA und UdSSR der fotografischen und elektronischen Fernerkundung. Ihre Bedeutung ergab sich daraus, daß sie die wichtigste Informationsquelle für die strategische Kriegsplanung der Supermächte waren.⁵ Aber auch nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes gehen die Planungen und Entsendungen von militärischen Fernerkundungssatelliten weiter. Der einzige Unterschied scheint zu sein, daß namentlich die GUS nun versucht, ihre militärisch dominierten Weltraumprojekte stärker für kommerzielle Zwecke zu öffnen.⁶ Auch gibt es Vorschläge seitens der USA, russische und ukrainische Raketen für eine ansonsten nicht finanzierbare beträchtliche Erhöhung der Zahl von Beobachtungssatelliten zu nutzen.⁷ Als eine wesentliche Begründung für diese Programme werden die Erfahrungen des Golfkrieges angegeben.

Welche Leistungsfähigkeit moderne Satelliten mittlerweile erreicht haben, wird daran deutlich, daß die USA über ein System verfügen, das Zeitungsschlagzeilen aus dem Weltraum identifizieren kann.⁸ Demgegenüber ist die Auflösung der Bilder ziviler Erdfernerkundungssatelliten wesentlich geringer. Sie bedürfen einer derart aufwendigen Technik nicht, weil sie eher größere Zusammenhänge und nicht militärisch eventuell bedeutsame Details erfassen sollen. So bieten Fernerkundungssatelliten ausgezeichnete Möglichkeiten für wirtschaftliche und Umweltschutzzwecke. Mit ihrer Hilfe können Rohstoffquellen und Wasservorräte erkannt und er-

* Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze ist Wiss. Mitarbeiter am IFHW. Der Beitrag entstand im Rahmen eines von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Vorhabens „Erdfernerkundung und europäische Friedenssicherung“.

- 1 St. Frhr. von Welck, Weltraum statt Kernwaffen, Europa-Archiv (EA), Folge 13/1988, S. 349.
- 2 P.B. Stares, Space Technology - Security Related Developments, in: Disarmament - A periodic review by the United Nations 1990, S. 101 f.
- 3 Zit. nach V. Kiernan, War Tests Satellites' Prowess, in: Space News vom 21.01.91, S. 1.
- 4 P.B. de Selding, Gulf War Spurs Call for European Spy Satellites, in: Space News vom 11.03.91, S. 3.
- 5 P.B. Stares, a.a.O. (Fn. 2), S. 104.
- 6 Vgl. Aviation Week & Space Technology (AW&ST) vom 30.03.92, S. 17.
- 7 Vgl. A. Lawler, Teller: Use Ex-Soviet Missiles To Put Brilliant Eyes in Orbit, in: Space News vom 30.03.92, S. 9.
- 8 Vgl. P. Malaneczk, Erdfernerkundung, in: K.-H. Böckstiegel (Hrsg.), Handbuch des Weltraumrechts, Köln 1991, S. 427.

geschlossen werden. Ernteabschätzungen werden schon seit langem auf diesem Wege prognostiziert. Umweltveränderungen, weitreichende Verschmutzungen und die Ausdehnung von Trockengebieten lassen sich ebenso analysieren wie die Vernichtung des tropischen Regenwaldes, drohende Katastrophen und Heuschreckenplagen.⁹ Ein breites Anwendungsgebiet der Fernerkundung ist zudem die jedermann bekannte Wetter- und Klimabeobachtung. Sie nimmt aber innerhalb der Anwendung von Satelliten eine Sonderstellung ein, da sie im Rahmen der Zuständigkeit der World Meteorological Organization stattfindet.¹⁰

Neben den reinen Forschungssatelliten spielen die von Unternehmen betriebenen kommerziellen Fernerkundungssatelliten eine herausragende Rolle. Weltraumaktivitäten Privater sind gemäß Art. VI des Weltraumvertrages dann möglich, wenn ein Staat dies genehmigt und ständig überwacht. Bereits 1972 wurde das amerikanische Landsat-Programm gestartet. Ursprünglich diente das System Forschungszwecken bis es dann in den achtziger Jahren privatisiert wurde.¹¹ Die modernen Landsat 4 und 5 Satelliten erreichen einen Auflösungsgrad von 30 Metern, was bedeutet, daß Gegenstände, die größer als 30 Meter sind, auf dem Bild identifizierbar sind. Landsat-Aufnahmen werden entsprechend der innerstaatlichen US-Gesetzgebung weltweit dikriminierungsfrei gegen eine relativ geringe Gebühr verkauft.¹² Bisher haben über 100 Staaten Landsat-Bilder erworben. Starke Konkurrenz hat das amerikanische Unternehmen mit dem 1986 gestarteten französischen SPOT-System bekommen, das in seiner neuesten Ausführung eine Auflösung von bis zu zehn Metern erlaubt. SPOT-Bilder vom Reaktorunfall in Tschernobyl gingen um die ganze Welt und bewiesen die Leistungsfähigkeit des Systems.¹³ SPOT-Aufnahmen können ebenfalls durch kommerzielle Agenturen zu relativ günstigen Preisen von jedermann erworben werden. Daß Landsat- und SPOT-Aufnahmen ebenso wie seit etwa fünf Jahren auch sowjetische Soyuz-karta-Szenen weltweit verkauft werden, entspringt dem weltraumrechtlichen Grundsatz des „open sky“, d.h. der gleichberechtigten Nutzung des Weltraums durch alle Staaten. Daß dieser Grundsatz an sich auch für militärische Satelliten gelten müßte, ist richtig, aber nicht durchsetzbar, da die militärischen Programme strikt geheimgehalten werden. Folglich läßt sich nur hinsichtlich der militärischen Nutzung vor allem von Landsat- und SPOT-Bildern, die in breitem Umfang erfolgt, eine Einschätzung vornehmen.

2. Militärische Nutzung ziviler Satelliten im Golfkrieg

Das Aufkommen der kommerziellen Anbieter von Satellitendaten machte es zumindest theoretisch möglich, „jedem Staat Zugang zu allen aufgenommenen Daten“¹⁴ zu eröffnen. Wie diese Daten genutzt werden, liegt dann in der Kompetenz der Käufer. Zwar sind die Bilder an sich nicht teuer, ihre Auswertung ist aber ausgesprochen aufwendig. So benötigen zwei erfahrene Analytiker etwa 80 Stunden, um alle militärisch relevanten Daten aus einer SPOT-Szene herauszulesen.¹⁵ Ähnliches dürfte auch für andere Analysen gelten, da sich zivile Fernerkundung und militärische Aufklärung grundsätzlich nicht unterscheiden.¹⁶

In Gesetzgebung und Literatur wurde verschiedentlich versucht, militärisch relevante Erdfernerkundung allein nach dem Kriterium des Auflösungsvermögens der optischen Sensoren zu bestimmen. Demnach läge die militärische Relevanz bei einer Auflösung von zehn¹⁷ bzw. einem bis drei Metern.¹⁸ Diese Festlegungen erscheinen willkürlich, da vielfach nachgewiesen wurde, daß man auch aus den kommerziellen Bildern viele militärisch bedeutsame Angaben ableiten kann.¹⁹ Die militärische Nutzbarkeit richtet sich folglich ausschließlich danach, welche Erkenntnisse man aus den jeweiligen Bildern ableiten will.

Offensichtlich spielten kommerziell erworbene Satellitenbilder im Krieg zwischen dem Iran und Irak von 1982-1988 eine Rolle. Beide Seiten nutzten Landsat- und SPOT-Bilder für ihre Planungen.²⁰ Erst nach der irakischen Aggression gegen Kuwait kamen die Geschäfte zwischen SPOT und dem Irak zum Erliegen, weil der Sicherheitsrat mit seiner Resolution 661 (1990) ein Handelsembargo gegenüber dem nächstlichen Staat beschlossen hatte.²¹

Daß aber nicht nur Staaten ohne eigenes Weltraumpotential auf kommerzielle Bilder zurückgreifen, beweist deren Bedeutung. So werden die USA trotz ihres enormen Potentials an Aufklärungskapazität seit Jahren Fernerkundungsdaten ziviler Satelliten für militärische Zwecke aus. In Vorbereitung auf den Golfkrieg wurden diese Aktivitäten intensiviert. Auf der Grundlage eines in seinen Details geheimgehaltenen 4,7-Millionen-Dollar-Vertrages mit der SPOT IMAGE Corporation kauften sie 184 Weltraumbilder der Krisenregion am Golf unmittelbar vor dem Beginn der Kampfhandlungen an.

- 9 Vgl. P.C. Storm, Die Bedeutung der Erforschung und Nutzung des Weltraums für den Umweltschutz, in: K. Kaiser/St. Frhr. von Welck (Hrsg.), Weltraum und internationale Politik, München 1987, S. 561 ff.
- 10 Siehe dazu L. Dembinski (Hrsg.), International Geneva Yearbook 1990 (Vol. IV), Dordrecht 1990, S. 185 ff.
- 11 H. R. Marshall, Commercialization of Outer Space, in: Department of State Bulletin, January 1985, S. 35 ff.
- 12 Vgl. Land Remote-Sensing Commercialization Act of 1984, in: K.-H. Böckstiegel/M. Benkö (Hrsg.), Space Law, Basic Legal Documents, Vol. 2, Dordrecht 1991, Doc. E.III.4.
- 13 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.01.90.
- 14 C. D. Classen, Fernerkundung und Völkerrecht, Berlin 1987, S. 30. Vgl. auch das Statement über Landsat: „According to EOSAT's contract with the government, all data gathered by the Landsat satellites must be made equally available to everyone, according to company officials. The only exception to EOSAT's policy is Iraqi companies or individuals (...).“ Zit. nach: R. Saunders, War in Iraq Enhances Value of Commercial Remote Sensing, in: Space News vom 21.01.91, S. 16.
- 15 Vgl. T.E. Cremins, Security in the Space Age, in: Space Policy 1990, S. 44.
- 16 Vgl. C.D. Classen, a.a.O. (Fn. 14), S. 65.
- 17 So B. Jasani/Ch. Larsson, Security implications of remote sensing, in: Space Policy 1988, S. 59.
- 18 Vgl. B. D'Aboville/M. Guionnet, The ISMA proposal - time for a reappraisal?, in: Space Policy 1986, S. 158.
- 19 Carnegie Endowment's Commercial Observation Satellite Project. Die Ergebnisse wurden veröffentlicht in: M. Krepon, P.D. Zimmerman, L.S. Spector, M. Umberger (Hrsg.), Commercial Observation Satellites and International Security, Houndmills 1990, S. VIII ff.
- 20 M. Krepon, The New Hierarchy in Space, in: M. Krepon, P.D. Zimmerman, L.S. Spector, M. Umberger (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), S. 23.
- 21 EARSeL Newsletter, No. 6, June 1991, S. 4.

Soweit bekannt wurde, fanden sie für die Aufstellung der Zielisten durch die Air Force Anwendung.²³ Wahrscheinlich wurden deshalb Details des Geschäfts zwischen dem Pentagon und SPOT geheimgehalten.²⁴ Von Bedeutung war für die Militärs offensichtlich, daß die SPOT-Bilder eine Analyse großer Gebiete erlauben. Gerade bei dem großflächigen Kriegsschauplatz im Golfkrieg war ihre Analyse bedeutsam. Zudem konnte die militärische Führung mit diesen Bildern auch in der Öffentlichkeit argumentieren, da sie grundsätzlich wegen des „open sky“-Prinzips nicht der Geheimhaltung unterliegen. Dieser Vorteil wog für die amerikanischen Öffentlichkeitsarbeit besonders schwer, da sich US-Geheimdienste stets geweigert haben, ihre Aufklärungsergebnisse offenzulegen und ihre hochauflösenden Satellitenfotos publik zu machen.²⁵ Selbst nach dem Golfkrieg, als die Presse die US-Luftwaffe bezichtigte, zivile Ziele bombardiert zu haben, belegte die Regierung ihre Aussagen nicht mit den angeblich vorhandenen Satellitenbildern.²⁶ Allerdings ist diese Praxis im militärischen Bereich nicht unüblich, weil man bei der Offenbarung von Aufklärungsdaten von Satelliten stets auch „Hinweise über deren Arbeitsweise (überließe). Diese könnten dazu benutzt werden, sich bei Bedarf der Aufklärung zu entziehen.“²⁸

Bekannt geworden ist trotz aller Geheimhaltungsversuche weiterhin, daß die SPOT-Bilder dazu dienten, 46 exakte Landkarten vom nächsten Kriegsschauplatz anzufertigen. Von Landsat-Daten wurden weitere 33 Landkarten erstellt.²⁷ Die Bedeutung dieser Landkarten lag wohl vor allem darin, daß den modernen, computergesteuerten Cruise Missiles derartige exakte Koordinaten eingespeichert werden müssen, um sie ins Ziel zu bringen. Weiterhin wurden die Daten zur Aufstellung der Ziellisten der sog. „smart bombs“ und der Luftangriffe benötigt. Während der Kampfhandlungen selbst wurden SPOT-Bilder zur taktischen Planung eingesetzt.²⁸

Insgesamt bestand die Kette der weltraumgestützten Kriegsführung aus optischen, Radar- und Abhörsatelliten. Aus dem All kamen die entscheidenden Informationen zur Zerschlagung der irakischen Streitkräfte durch Bombardements.²⁹ Man könnte deshalb von einer „scientific revolution“ im Luftkrieg sprechen.³⁰

3. Weitere bekanntgewordene Formen der Satellitennutzung

Weltraumtechnologie wurde auch zur Lenkung von Raketen und von Abwehrmaßnahmen genutzt: „A particularly valuable use of satellites is to detect missile launches and provide the data needed to determine the expected area in which the missile will impact.“³¹

Obwohl die vom Irak eingesetzten Scud-Raketen lediglich eine Flugzeit von sechs Minuten gehabt hätten, wären durch Frühwarnsatelliten die Patriot-Abwehrsysteme alarmiert worden.³² Das Navstar Global Positioning System (GPS) habe es den einzelnen Truppenteilen, Fahrzeugen und sogar Personen mit Hilfe eines kleinen und leichten Empfängers - insgesamt waren 4.500 in Saudi-Arabien im Einsatz - ermöglicht, exakt über Satellit ihre Position zu bestimmen. Diese

genaue Ortsbestimmung war die Voraussetzung für den Einsatz von Präzisionswaffen, weshalb die militärische Führung der USA in dieser Anwendung von Satelliten die zukünftige taktische Bedeutung der Weltraumnutzung sieht.³³ Insgesamt wurden dafür seit 1980 über 100 Milliarden Dollar ausgegeben; der Golfkrieg habe die Funktionstüchtigkeit des Systems bewiesen. Die Kommunikationssatelliten waren für die Durchführung der alliierten Kampfhandlungen allein schon aufgrund der räumlichen Entfernungen von ihren Kommandozentralen von ausschlaggebender Bedeutung. Das Pentagon hat deshalb die Truppen mit Geräten für die Weltraumkommunikation ausgestattet. Aufgrund des enormen Datenanfalls wurde der Start von längst geplanten Satelliten beschleunigt und der Aufgabenbereich bereits arbeitender Satelliten nach Möglichkeit erweitert.³⁴ Dadurch wurde es möglich, die Verbindungen zwischen den einzelnen Truppenteilen herzustellen: „During the ground war, other U.S. satellites relayed communications between commanders and troops, helped U.S. tanks and other ground forces know where they were, and made crucial weather observations for air support for the ground forces.“³⁵

Während es die Satellitenkommunikation den Alliierten ermöglichte, sich auf dem Kriegsschauplatz zu orientieren, wurde dem Irak die Abhängigkeit von fremden Kommunikationssatelliten zum Verhängnis. So berichtete General Schwarzkopf davon, daß die irakische Führung wahrscheinlich die Berichte über großangelegte Marine-Landungsübungen im Cable News Network, das mit Satellitenschüsseln im Irak empfangen werden kann, gesehen habe. Aufgrund dieser Berichte mußte man vermuten, daß die Alliierten eine Seelandung vornehmen würden. Nach dem Abschluß der Übungen und dem Beginn des Luftkriegs, in dem die irakischen

22 Vgl. Le Monde vom 26./27.05.91.

23 In einem gemeinsamen Hearing des House Intelligence und des House Science, Space and Technology Committee wurde von „108 spot generated scenes“ gesprochen. Die Zahl wurde vom Pentagon nicht bestätigt, sondern es wurde lediglich von „a lot of Spot scenes“ gesprochen. Vgl. P.A. Gilmartin, France's Spot Satellite Images helped U.S. Air Force Rehearse Gulf War Missions, in: AW&ST, vom 01.07.91, S. 22.

24 So griff man in der Auseinandersetzung um die Aufrüstung Nicaraguas durch die Sandinisten auf Luftaufnahmen zurück, um keine Satellitenbilder preiszugeben. Vgl. W. E. Burrows, Deep Black, Space Espionage and National Security, New York 1986, S. 285 ff.

25 V. Kiernan, U.S. Military Sidesteps Spy Satellites Question In Countering Bombing Complaints from Iraq, in: Space News vom 25.02.91, S. 6.

26 K. Arnholt, KSE-Verifikation, Vertrauenscredit - nicht ohne Bürgerschaft, in: Europäische Wehrkunde 1990, S. 543.

27 K. Arnholt, ebenda, S. 29.

28 P.A. Gilmartin, France's Spot Satellite (...), a.a.O. (Fn. 23), S. 22.

29 V. Kiernan, Satellites Play Key Role in Swift Gulf Victory, in: Space News vom 04.03.91, S. 1 (20).

30 V. Kiernan, U.S. Military Sidesteps (...), a.a.O. (Fn. 25).

31 Vgl. J. Hackett, Let Orbital Sensors Go Free, in: Space News vom 06.05.91, S. 30.

32 J. Hackett, ebenda.

33 Vgl. E. Kolcum, Military Leaders Say GPS Success in Gulf Assures Tactical Role for Satellites, in: AW&ST vom 13. 05. 1991, S. 89.

34 E. Kolcum, ebenda, S. 36.

35 V. Kiernan, Satellites Play Key Role (...), a.a.O. (Fn. 29), S. 1.

Aufklärungsflugzeuge zerstört oder außer Landes gebracht wurden, die irakische Armee damit „blind“ war, begann sofort eine massive Verlagerung der Truppen der Alliierten extrem westwärts³⁹, so daß der Angriff der Alliierten für den Irak völlig überraschend kam.

4. Völkerrechtliche Bewertung

Der völkerrechtliche Rahmen für die Bewertung des Einsatzes von Satelliten für die Kriegsführung ergibt sich aus dem Weltraumrecht. Dessen Herzstück ist der Weltraumvertrag³⁷, der in Art. 1 Abs. 1 fordert, daß die Erforschung und Nutzung des Weltraums zum Vorteil und im Interesse aller Länder erfolgen muß. Art. 4 bestimmt, daß der Weltraum ausschließlich zu „friedlichen“ Zwecken zu nutzen ist. Da es im Völkerrecht keine Definition des Begriffs „friedlich“ gibt, führten Juristen über lange Zeit einen regen Meinungsstreit über die Auslegung dieser Bestimmung des Weltraumvertrages.³⁸ Heute kann man wohl davon ausgehen, daß „die übliche Bedeutung des Merkmals 'friedlich' (...) 'nicht-aggressiv' (ist)“.³⁹ Das Weltraumrecht schreibt lediglich einige Nutzungsverbote fest (beispielsweise dürfen keine Kernwaffen oder andere Massenvernichtungswaffen in eine Umlaufbahn gebracht werden).⁴⁰ Eine generelle Pflicht zur ausschließlichen nicht-militärischen Weltraumnutzung ist somit nicht feststellbar; statt dessen gingen die beiden führenden Weltraummächte seit den siebziger Jahren davon aus, daß gerade die wechselseitig von ihnen betriebene satellitengestützte Erdfernerkundung zur Grundlage der Friedenssicherung auf der Erde geworden war, weil man so die strategischen Raketen der anderen Supermacht permanent unter Kontrolle hatte. Folglich wurde in den Rüstungsbegrenzungsabkommen auch immer eine Klausel aufgenommen, die die Nutzung nationaler technischer Mittel - also der weltraumgestützten Satelliten - zur Verifikation zuließ und Störungsfreiheit zusagte.⁴¹

Wendet man die weltraumrechtlichen Bestimmungen auf die dargestellten Satellitennutzungen im Golfgebiet an, so können differenzierte Bewertungen zustande. Zunächst ist die Nutzung von kommerziellen Satellitenbildern durch den Irak im Krieg mit dem Iran 1982 - 1988 zu prüfen. Hier sind Zweifel anzumelden, daß sie den Kriterien des Weltraumrechts entsprach. Diese Bilder dienten zumindest von seiten des Irak zur Angriffsvorbereitung und -durchführung. Damit wurden eindeutig aggressive Zwecke verfolgt. Zumindest nach dem Angriff auf den Iran hätte die Lieferung von Satellitenbildern an den Irak eingestellt werden müssen. Sowohl der US-Remote Sensing Act wie auch die französische Rechtsordnung⁴² hätten eine Handhabe zur Einstellung der Lieferungen geboten. Dennoch nahmen weder die Sitzstaaten der Satellitenunternehmen noch die Staatengemeinschaft Anstoß daran.⁴³ Dies mag auch an der pragmatischen Einstellung gelegen haben, daß dem Irak und dem Iran im Rahmen der Politik des „open sky“ der Satellitenunternehmen die gleichen Möglichkeiten eingeräumt wurden.⁴⁴ Insofern verhielt sich die Staatengemeinschaft „neutral“, wengleich die von beiden Seiten ausgehenden Verletzungen des völkerrechtlichen Gewaltverbots an sich eine solche Neutralität ausgeschlossen hätten.⁴⁵ Da der Sicherheitsrat aber nicht handelte, sahen offensichtlich auch die Staaten keinen Hand-

lungsbedarf: „During the course of the war, both combatants took steps to improve their capability to acquire and enhance images from commercial satellites. Iraq may also have received satellite data from the United States. How Landsat and SPOT images were used by Iran and Iraq remains a matter of conjecture, but some military applications are suggested by news accounts, generated by commercially acquired images, that dramatized stories of Iraqi efforts to build artificial water barriers against Iranian attacks, Iranian construction efforts to drain these barriers, and the shipment of Silksworm missiles to Iran.“⁴⁶

Im zweiten Golfkrieg 1990/91 lag der Sachverhalt insofern anders, als nach der klaren Verurteilung der Aggression Iraks gegenüber Kuwait das zuständige Organ der Staatengemeinschaft für derartige Friedensbrüche, der UN-Sicherheitsrat, handelte. Er schätzte das irakische Vorgehen als Aggression ein und beschloß die in der Charta vorgesehenen Zwangsmaßnahmen gegen den Rechtsbrecher.⁴⁷ Das Handelsembargo wurde so zur Grundlage der Einstellung auch des Verkaufs von Satellitenbildern an den Irak. Da der Irak über keine weiteren Möglichkeiten der Weltraumnutzung verfügte, entfällt die Frage, ob Weltraumrecht verletzt wurde.

Die Nutzung von Satelliten durch die mit Irak verbündeten Staaten muß demgegenüber als mit dem Weltraumrecht konform angesehen werden, obwohl sie unmittelbar der Kriegführung diene. Da die Handlungen dieser Staaten - vor

36 ebenda.

37 Vertrag vom 27.01.67 über die Grundsätze zur Regelung der Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper (BGBl. 1969 II, 1967 ff.).

38 Vgl. A. Meyer, Die Auslegung des Begriffs „friedlich“ im Lichte des Weltraumvertrages, in: Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht (ZLW) 1969, S. 28.

39 A. Bueckling, Die Freiheiten des Weltraumrechts und ihre Schranken, in: K.-H. Böckstiegel (Hrsg.), Handbuch des Weltraumrechts, a.a.O. (Fn. 8), S. 76.

40 Vgl. H. Fischer, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, S. 780.

41 Vgl. S. Koulik, SALT, in: R. Kokoski/S. Koulik (Hrsg.), Verification of conventional arms control in Europe, Boulder 1990, S. 191 ff.

42 Vgl. L. Frieden, Newsgathering by Satellites: A New Challenge to International and National Law at the Dawn of the Twenty-First Century, in: Stanford Journal of International Law 25 (1988) 1, S. 163.

43 Das kann allerdings nicht verwundern, da auch die anderen schwerwiegenden Völkerrechtsbrüche vom zuständigen Organ der Staatengemeinschaft für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens - dem UN-Sicherheitsrat - nicht auf die Tagesordnung gesetzt wurden. Vgl. A. Eknes, From Scandal to Success - The United Nations and the Iran-Iraq War 1982 - 1988, in: NUPI notat, Oslo 1989, Nr. 406.

44 Zumindest kann man dies wohl von SPOT sagen. Demgegenüber sollten die USA eindeutig den Irak bevorzugt haben. Vgl. P. Malanczuk, a.a.O. (Fn. 8), S. 428, Fn. 9.

45 Dieser Krieg war ein weiteres Beispiel dafür, daß „das Neutralitätsrecht (die tatsächliche Lage) kaum noch zu bewältigen vermag“, K. Ipsen, in: ders., Völkerrecht, a.a.O. (Fn. 40), S. 1057 f.

46 M. Krepon, The New Hierarchy in Space, in: M. Krepon, P.D. Zimmerman, L.S. Spector, M. Umberger (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 19), S. 23.

47 Vgl. H. Fischer, Die Resolutionen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen zum Golfkrieg, in: HuV-I 1990/3-4, S. 121 ff.

allem der USA - im Rahmen der kollektiven Selbstverteidigung Kuwaits gemäß Art. 51 der UN-Charta erfolgten⁴⁸, waren sie völkerrechtsgemäß und folglich nicht-aggressiv. Damit erfüllen sie dieses Erfordernis des Weltraumrechts.

Auch das humanitäre Völkerrecht setzt grundsätzlich keine Schranken hinsichtlich einer derartigen Einbeziehung des Weltraums in Verteidigungshandlungen. Man könnte sogar argumentieren, daß die Nutzung der Satelliten zu einer Verkürzung des Krieges geführt habe, indem die mit Kuwait verbündeten Staaten besonders effektiv handelten. Hinzu kommt, daß die Verluste unter der Zivilbevölkerung dadurch vermindert werden konnten und damit einem der vorrangigen Ziele des humanitären Völkerrechts entsprochen wurde.⁴⁹ SPOT-Bilder bestätigen die Zielgenauigkeit der alliierten Bombenangriffe auf Bagdad.⁵⁰ Zweifellos hätte aber durch eine noch sorgfältigere Aufklärung, für die die Alliierten angesichts der weltraumgestützten Kriegführung die Möglichkeit gehabt hätten, ein noch größerer Schutz der Zivilbevölkerung erreicht werden können. Auch stellt sich die Frage, ob tatsächlich derartig viele Versorgungseinrichtungen zerstört werden mußten.⁵¹ Dennoch kann in der satellitengestützten Kriegführung der Alliierten keine grundsätzliche Verletzung des humanitären Völkerrechts gesehen werden.⁵²

Weiterhin nutzten die Alliierten ihre Überlegenheit im Aufklärungsbereich auch dazu, die irakische Militärführung hinsichtlich des Ortes ihrer Bodenoffensive in die Irre zu führen. Diese Vorgehensweise muß als eine gemäß Art. 24 der Haager Landkriegsordnung und Art. 37 des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Konventionen völkerrechtsgemäße Kriegslüge angesehen werden.⁵³ Schließlich ist noch darauf zu verweisen, daß die Satellitentechnik nach der Beendigung der Kampfhandlungen dazu genutzt wurde, die Folgen des Krieges zu überwinden und das Völkerrecht durchzusetzen. Hinsichtlich des ersteren ist vor allem darauf zu verweisen, daß aus dem Weltraum die Ölleitungen in den Golf⁵⁴ und die brennenden Ölquellen⁵⁵ untersucht wurden und so Grundlagen für die Bekämpfung der Umweltschäden gelegt wurden. Der zweite erwähnenswerte Aspekt der Satellitennutzung nach dem Golfkrieg ist der, daß sie dazu diente, die Waffenstillstandsresolution 687 (1991) durchzusetzen.⁵⁶ Entgegen den Bestimmungen versuchte der Irak, die geforderte Vernichtung seiner Massenvernichtungswaffen zu unterlaufen.⁵⁷ Mit Hilfe von Satelliten konnte den Kontrollleuten der UN Hilfestellung bei der Durchsetzung der Resolution, die völkerrechtlich verbindlich ist, geleistet werden.

5. Ausblick

Während man somit insgesamt eine prinzipiell völkerrechtsgemäße Nutzung der Satellitentechnik durch die Alliierten im Golfkrieg feststellen kann, werfen die absehbaren Entwicklungen in diesem Bereich einige Fragen auf. Insbesondere erscheint die zunehmende Monopolstellung der USA aus weltraumrechtlicher Sicht bedenklich. Obwohl der Golfkrieg an sich ein Krieg zur kollektiven Selbstverteidigung eines UN-Mitgliedsstaates war und die USA „nur“ ein mit Kuwait verbündeter Staat waren, hielten die USA ihre von Aufklärungssatelliten gewonnenen Informationen geheim.

Selbst der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der mit seiner Resolution 678 (1990) die mit Kuwait verbündeten Staaten zum Handeln ermächtigt hatte, war nicht über die Vorgänge auf dem Kriegsschauplatz informiert. Bei - zwar nicht wünschenswerten - zukünftigen ähnlichen Maßnahmen im Rahmen des UN-Systems der kollektiven Sicherheit müßte die Leitung und damit auch die Informiertheit beim zuständigen UN-Organ liegen.⁵⁸ Deshalb wäre erneut zu prüfen, ob nicht die Zeit für die Schaffung einer internationalen Organisation, die sich den Aufgaben der Fernerkundung widmet, reif ist. Die ursprüngliche Ablehnung des Vorschlages zur Bildung einer solchen Einrichtung im Jahre 1978⁵⁹ stammt aus einer Zeit, da die USA und die UdSSR ein Monopol bei den Fernerkundungssatelliten hatten.⁶⁰ Heute sind mehrere Staaten zur Entsendung von Satelliten in der Lage und doch kristallisiert sich immer mehr die unumstrittene Führungsrolle der USA auf diesem Gebiet heraus. Im Lichte des Erstarkens der UN als kollektives Sicherheitssystem müßte diese Organisation auch über die Möglichkeit der eigenen Informationseinholung verfügen. Dazu könnte eine Fernerkundungsorganisation dienen.

Aber nicht nur aus sicherheitspolitischen und völkerrechtlichen Erwägungen erscheint eine stärkere Einbeziehung der UN und der Staatengemeinschaft in Weltraumaktivitäten notwendig. Sie ergibt sich auch aus der weltraumrechtlichen Bestimmung der Nutzung des Weltraums im Interesse aller Staaten. Dieser Forderung scheint nicht entsprochen zu werden, wenn ein Staat über ein Monopol verfügt und umfangreiche - zumeist geheime - Aktivitäten in einem staatsfreien Raum entfaltet: „The need for higher capability imaging, radio intercept, communications, varied surveillance and sa-

48 Sie waren zudem noch durch die Sicherheitsratsresolution abgesichert. Vgl. D.W. Greig, Self-Defence and the Security Council: What Does Article 51 Require, in: International and Comparative Law Quarterly 40 (1991) 2, S. 366 ff.
 49 Vgl. H.-P. Gasser, Humanitäres Völkerrecht in Aktion: Einige erste Folgerungen aus der Operation „Desert Storm“, in: HuV-I 1991/1-2, S. 30 ff.
 50 Vgl. Space News vom 08.07.91, S. 4.
 51 Vgl. die Argumentation bei R. Koestner/G. Neuneck, High-Tech und der Krieg am Golf - die Kosten moderner Kriegführung, in: Vierteljahresschrift für Sicherheit und Frieden 9 (1991) 3, S. 135.
 52 Vgl. zu der völkerrechtlichen Bewertung auch den Bericht des Pentagon in dieser Ausgabe.
 53 Vgl. K. Ipsen, War, Ruses, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law 4, Amsterdam 1982, S. 330 f.
 54 Satellite Image Reveals Oil Dumped in Gulf by Iraq, in: AW&ST vom 04.03.91, S. 24.
 55 Space News vom 29.04.91, S. 30.
 56 Vgl. zu den irakischen Verpflichtungen W. Heintschel v. Heinegg, Die Resolution 687 (1991) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, in: HuV-I 1991/1-2, S. 38 ff.
 57 Vgl. D.A. Brown, Iraqi Nuclear Weapons Capability Still Intact, in: AW&ST vom 01.07.91, S. 23.
 58 Diese Fragestellung könnte im Zusammenhang mit den Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrates gegen Libyen (Res. 731 [1992]) leider sehr schnell praktisch werden.
 59 Der Vorschlag ist abgedruckt in: St. Frhr. von Welck/R. Platzöder, Weltraumrecht - Law of Outer Space, Baden-Baden 1987, S. 117.
 60 Vgl. G. Brown, International Cooperation in Space, in: Space Policy, 1987, S. 168.

tellite control capability to be packaged in smaller lighter tactical satellites (TacSats) are the key elements driving military space technology developments.⁶¹

Hier liegen sicher auch eine Reihe von Berührungspunkten zu dem SDI-Programm und zu weiteren Rüstungsinitiativen der USA.⁶² Diese Entwicklung ist aus völkerrechtlicher Sicht auch deshalb bedenklich, weil ein „echter“ Weltraumkrieg für die Zukunft nicht ausgeschlossen werden kann. Der Fall würde dann eintreten, wenn der mögliche Gegner ebenfalls über Satelliten verfügt. Dann wird versucht werden, diese mit Antisatellitenwaffen unschädlich zu machen.⁶³ Derartige Waffen widersprechen zumindest dem Geist des Weltraumvertrages, wengleich sie im Rahmen der Selbstverteidigung sicher legitimerweise eingesetzt werden könnten.⁶⁴ Daß es sich dabei nicht um bloße Theorie handelt, wird daran deutlich, daß gegenwärtig in den USA an Antisatellitenwaffen und Ziellisten gearbeitet wird. Auf letzteren taucht beispielsweise der russische kommerzielle Fernerkundungssatellit auf⁶⁵, weil er im Konfliktfall wichtige militärische Informationen liefern könnte. Insgesamt wird gegenwärtig die ge-

samte Planung der militärischen Weltraumpolitik der USA einer Neuorientierung auf die Dritte Welt unterzogen.⁶⁶ Angesichts dieser Entwicklungen kann als ziemlich sicher angenommen werden, daß auch zukünftig Aufklärungssatelliten kaum „überflüssig“ und für den Katastrophenschutz umfunktioniert werden könnten, wie dies verschiedentlich vorgeschlagen wurde.⁶⁷ Vielmehr unterstreichen die Entwicklungen im Weltraum die These, daß die Beherrschung des Weltraums primäres Element globaler Machtpolitik geworden ist.

- 61 C. Covault, Desert Storm Reinforces Military Space Directions, in: AW&ST vom 08.04.91, S. 42.
- 62 Vgl. L. Aspin, The Future of Ballistic Missile Defense, in: The Space Time, July/August 1991, S. 3 ff.
- 63 Vgl. Ch.C. Okolie, International Law of Satellite Remote Sensing and Outer Space, Dubuque 1989, S. 186 ff.
- 64 Vgl. W. v. Kries, Die militärische Nutzung des Weltraums, in: K.-H. Bockstiegel, Handbuch des Weltraumrechts, a.a.O. (Fn. 8), S. 344.
- 65 Vgl. Space News vom 16.03.92.
- 66 Vgl. J. Pike, Military use of outer space, in: SIPRI Yearbook 1991: World Armaments and Disarmament, Oxford 1991, S. 49.
- 67 Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 10.10.91.

Protection of Civilians and Persons hors de combat

Frits Kalshoven*

1. The Postponement of the 26th International Conference

In his interesting and comprehensive preview of the 26th International Red Cross and Red Crescent Conference,¹ Dr. Horst Fischer discussed a series of problems that could be expected to arise at the Conference. He did not, and probably could not very well foresee at the time of writing, the particular problem of the Palestinian representation at the Conference. This purely political issue eventually led to the decision of the Standing Commission to postpone the Conference altogether. Its further decision to extend the session of the Council of Delegates enabled the Council to discuss and adopt resolutions on several of the items found on the Conference's draft agenda. Some of these resolutions deal with matters relating to the protection of civilians and persons hors de combat, and they are the proper subject matter of this paper.

Before entering into these matters, I venture to offer some preliminary remarks relating to Horst Fischer's views on the relevance of the International Red Cross and Red Crescent

Conference for the development of customary international humanitarian law. He rightly stresses the point that the Conference is not one of State representatives alone; hence, a resolution adopted at the Conference is not capable of creating direct international obligations for the participating States. At the same time, their votes or declarations of vote may be said to represent elements in the formation of State practice or expressions of *opinio iuris*.²

Earlier in his paper, he notes that the States party to the Geneva Conventions of 1949 have come to outnumber the National Red Cross and Red Crescent Societies. This leads him to conclude that decisions of the Conference are bound

* Frits Kalshoven is Professor emeritus of International Humanitarian Law, Leyden (The Netherlands).

- 1 Horst Fischer, Statutorische Probleme und Funktionsbedingungen der Internationalen Konferenz des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes am Vorabend der XXVI. Konferenz in Budapest, in: *Humanitäre Völkerrecht - Informationsschriften* (HuV-I) 1991/4, pp. 148 - 161.
- 2 Ibid., at p. 153.

to rest on a decisive contribution of the States Parties.³ One pertinent comment may be that according to a persistent rumour, not more than some 35 States Parties had indicated their intention to be represented at the Budapest Conference. If materialized, such a meagre representation would have reduced considerably any potential impact of resolutions the Conference might have adopted, as a factor in the development or reaffirmation of customary international humanitarian law.

Even with a significantly higher number of States formally represented at an International Red Cross and Red Crescent Conference, as may be expected when it is held in a city like Geneva, caution is required in attributing effect to the results achieved. In such a case, government delegations will often consist of diplomats posted in that city, and the voting behaviour of these representatives may be largely, if not exclusively, determined by directives emanating from geographical or other group leaders, which in their turn may well rest on considerations entirely unrelated to the subject matter in hand.

Obviously, the resolutions adopted by the Council of Delegates in the wake of the postponement of the 26th International Conference cannot by any stretch of the imagination be regarded as evidence of State practice or as an expression of *opinio iuris*. Nor will transmission of the texts so adopted to the capitals of States Parties by itself enhance the legal significance of these texts. Indeed, reactions on the part of recipient States may range from utter silence to enthusiastic endorsement. Only in the latter instance may such a statement (rather than the resolution itself) potentially be construed as an element in the development or reaffirmation of customary international humanitarian law.

The important point of the action of the Council of Delegates lies elsewhere, though. In acting as it did, the Council has made abundantly clear where the priorities of the Movement of the Red Cross and Red Crescent lie. The mere fact that the session of the Council thus provided an opportunity for the National Societies and other components of the Movement represented at Budapest, publicly to express their views on the issues selected for that purpose, bears testimony to the fact that the Movement is not prepared to see its work, including the development of international humanitarian law, frustrated by political problems that are totally foreign to this work. Feelings of this order were eloquently expressed, for that matter, in a resolution submitted by the French Red Cross with some co-sponsors and adopted by the consensus of the Council (CD/18.1/Res.3).

2. The Various Resolutions

In preparation of the Conference, the ICRC had drawn up some documents relevant to the subject of protection of civilians and persons hors de combat. Two of these documents were listed under the item "Implementation of international humanitarian law": one under the general title "Protection of the civilian population and persons hors de combat" (C.1/4.2/1), and the other on the specific subject of "Protection of the civilian population against famine in situations of

armed conflict" (C.1/4.2/2). A third document, on "Protection of victims of non-international armed conflicts from the effects of hostilities" (C.1/6.1/1), was listed under the item "Reaffirmation and development of international humanitarian law".

Strikingly, the last-mentioned document was the only one that explicitly addressed one particular type of armed conflict: the other two dealt without distinction with international and non-international armed conflicts. This raises the question whether it is correct and, indeed, wise thus to bring together in a single document, issues relating to each of the two types of armed conflict, including issues of implementation: after all, the law applicable to either type presents many important differences. Various experts (or actors) may give different answers to this question. One answer is that although it would be incorrect to simply gloss over the differences, there may be good grounds for an attempt to improve the notoriously unsatisfactory situation of the law relating to internal armed conflicts by narrowing the gap separating it from the law applicable in situations of international armed conflict. Such an attempt should not be kept hidden, however, but be stated clearly and ranged under the heading of development rather than implementation.

The first-mentioned and most general document identifies certain areas where, in the experience of the ICRC delegates, an effective protection of civilians and prisoners of war often encounters more or less grave difficulties. It briefly lists the detention of civilians; the fate of civilians in occupied territory; the protection of the civilian population against the effects of hostilities; and protected zones. It then goes on to discuss in greater detail four distinct issues it has come to regard as especially important: the right to humanitarian assistance; protection of the environment; protection of children; and problems relating to the protection of prisoners of war. As the protection of the environment and of prisoners of war were not brought up at the Council meeting, we shall not go into these issues either.

3. Humanitarian Assistance

Since long, but especially since the Biafra war, recognition of a right of the victims of armed conflict to receive humanitarian assistance figures high on the agenda of public debate. Perhaps even more important but also far more open to controversy are the questions whether third parties have a right to undertake relief activities and whether the States concerned have a concomitant obligation to permit such activities.

For certain situations arising in international armed conflicts, notably in the event of belligerent occupation, a long list of provisions in the Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocol I of 1977 provide a strong indication that generally speaking, such rights and obligations do in fact obtain, provided always that the relief operations meet the requisite standards of impartiality and humanity, and are car-

3 Ibid. at p. 150.

ried out in accordance with the conditions the law permits the various belligerent parties to set.⁴

The state of affairs with respect to non-international armed conflicts is considerably more problematic, however. Two provisions of Additional Protocol II of 1977 are relevant here. Article 14 categorically forbids starvation of civilians as a method of combat. And Article 18 (2), making provision for the event that "the civilian population is suffering undue hardship owing to a lack of the supplies essential for its survival, such as foodstuffs and medical supplies" states that in such a case "relief actions for the civilian population which are of an exclusively humanitarian and impartial nature and which are conducted without any adverse distinction shall be undertaken subject to the consent of the High Contracting Party concerned".

It may suffice to note here that the quoted language of Article 18 leaves a High Contracting Party ample scope to frustrate its object and purpose: it may deny that the civilian population is suffering "undue hardship", or that a suggested relief action can be confined to the civilian population. It may express doubt that the action, or the organization behind it, is "of an exclusively humanitarian and impartial nature". And last but not least, it may simply refuse to give its consent without bothering to offer a serious motive; while many experts are probably prepared to qualify this latter behaviour as a straightforward violation of the law, there may be little the outside world can do about it. Practice, too, betrays an unfortunate tendency on the part of interested parties to block relief activities by any means.⁵

All this provides ample justification for an attempt to improve the law. At the same time, a cautious approach is in order here. The provisions in Protocol II, themselves the result of long and delicate negotiations, are still very recent, much too recent in effect for them to have entered into the body of customary law. States may therefore be expected to hesitate when confronted with attempts further to reduce what they regard as their reserved domain. In this respect, it should be noted that the ICRC report goes out of its way to present the treaty rules in force in the most favourable light, glossing over the differences between international and non-international armed conflicts and interpreting the rules as laying an objective obligation on the States concerned to permit relief actions. One may wonder whether this was indeed the most promising approach.

The resolution on "Humanitarian assistance in situations of armed conflict" adopted by the Council (CD/18.I/Res.1) does not unduly suffer from this defect, though. Notably, the operative part correctly urges "all the parties to an armed conflict and, where applicable, any High Contracting Party" to respect the relevant rules.

One paragraph in the preamble does raise an interesting, delicate and singularly topical question, though. It concerns the assertion that "a relief action which is neutral, humanitarian and impartial in character does not constitute interference in the internal affairs of States". The rules of treaty law

in force explicitly provide that an offer of such a relief action does not constitute unlawful interference. As regards to the action itself, the crucial question under traditional international law is whether it is carried out with the consent of the authorities concerned. If so, the action is lawful in all respects. If not, it will not merely constitute illegal entry under the domestic law of the State, but this party may choose to treat it as unlawful interference in its internal affairs. Indeed, if a third State (rather than a private organization) is the perpetrator of a non-authorized relief action, the action doubtlessly (always according to traditional international law) can be qualified as interference, no matter how truly neutral, humanitarian and impartial the actor State may have meant it to be.

In other words, the preambular paragraph apparently presupposes that the traditional, virtually unquestioning protection of the sovereignty of the State against outside interference has by now been largely replaced by a recognition of the so called right to humanitarian assistance in its most active sense, i.e. the right to bring relief whenever and wherever this seems necessary and irrespective of the attitude of the authorities in the recipient State. Actually, such an unlimited right is sometimes (and more or less successfully) claimed, both by private organizations of the "Médecins sans Frontières" type and by (organizations of) States (e.g. in Iraq to protect and assist the Kurds, or in Yugoslavia to bring relief to the Croatian people). And obviously, State sovereignty is less and less regarded as something sacrosanct. Even so, this commentator doubts seriously that in matters of relief to a population suffering undue hardship in a country at war, the stage has already been reached where the consent of the recipient State is no longer of any relevance.

4. Protection of Civilians against Famine

The ICRC's concern over the alarming incidence of famine as an effect of armed conflict had induced it to convene in March 1991, at Anancy, a seminar on "Famine and War", with the aim "to define more clearly the foundations of a global humanitarian policy for dealing with famine in armed conflicts". The seminar drew up a long list of conclusions, many of which were practical and action-oriented.

On the legal side, the finding is noteworthy that while starvation of civilians as a method of warfare is prohibited, the

4 Yoram Dinstein has recently argued that in respect of civilians caught in a besieged place no such rights and obligations have developed as customary law or been brought about as treaty law; *Siege Warfare and the Starvation of Civilians*, in: A. J. M. Dellissen and G. J. Tanja (eds.), *Humanitarian Law of Armed Conflict: Challenges Ahead* (1991), pp. 145 - 152.

5 The Institute of International Law at its Santiago de Compostella session (5 - 13 September 1989) adopted a resolution on "The protection of human rights and the principle of non-intervention in internal affairs of States". Article 5 (2) of the resolution specifies that "States in whose territories these emergency situations exist (i.e. where the life or health of the population is seriously threatened) should not arbitrarily reject such offers of humanitarian assistance". It may be emphasized that the paragraph uses the qualifying term "should" rather than the peremptory "shall".

starvation of combatants is not. The summary report rightly emphasizes the point that "starvation of the military always has a negative effect on the civilian population, since it incites members of the armed forces to steal food from the civilian population and to use any means possible to obtain it". It concludes that this is a matter to be "considered for the future development" of international humanitarian law.

In its aforementioned report to the Conference, the ICRC reiterates this conclusion. It adds that "it should be borne in mind that starvation (of civilians) continues to be prohibited, even if foodstuffs do not go exclusively to civilians". In support of this statement it refers to Article 54 (3) (a) of Protocol I. The reference is inadequate, though, as that particular paragraph deals with the destruction etc. of objects indispensable to the survival of the civilian population, not with the effects of stealing food from one's own compatriots. Indeed, both Article 23 of the Fourth Convention and Article 70 of Protocol I place beyond doubt that an adversary which allows the passage of relief consignments may make its permission conditional on distribution being effectuated under local supervision of a Protecting Power (or its substitute).

In its draft resolution on "Protection of the civilian population against famine in situations of armed conflict" the ICRC sidestepped this question, confining itself to a general and rather too sweeping reminder of "the obligation to allow humanitarian and impartial relief operations for the civilian population when supplies essential for its survival are lacking". As this is connected with a more general criticism of the draft resolution, I shall revert to it shortly. It should be mentioned first that, apart from this particular point, the draft resolution was accepted by the Council without any great difficulties (CD/18.1/Res.2).

The preamble expresses deep concern at "the frequency, extent and duration of famines" arising from recent armed conflicts, and it specifies that famine may occur not just "due to a lack of local natural resources" but equally as a consequence of "disruption or deliberate destruction of normal means of production and distribution of basic foodstuffs".

In its operative part, the draft resolution as submitted to the Council reminded "the authorities concerned and the armed forces under their command of their obligation to comply with the rules of international humanitarian law". This sweeping injunction, and statement of the obvious, was followed by a set of specific prohibitions and obligations (including the obligation quoted and criticized above) drawn indiscriminately from Protocols I and II and which the said authorities were asserted to have to comply with "in particular". The effect of this construction was that certain prohibitions and obligations applicable in international armed conflicts were quoted without their qualifying clauses, and other ones were alleged to apply in internal armed conflicts without a firm basis in existing treaty law.

As in my view, this misrepresented the law and could even be regarded as an ill-considered attempt to change it without

saying so, I proposed in the course of the discussion in the Council an amendment to replace the reference to the "obligation to comply with the rules of international humanitarian law", by a simple reminder "of the following humanitarian principles". The amendment, the effect of which is that the law is left unaffected, was accepted by the ICRC and then by the Council.

It may be useful to emphasize here that improvements of the rules relating to relief in internal armed conflict are doubtless urgently required; certain qualifications attached to the principles on relief in international armed conflicts may be too restrictive, and a problem such as the one signalled above may have to be reconsidered. Changes to the existing treaty law require the express consent of States, however, and this implies a different technique than the "covert action" in the draft resolution.

5. Protection of Children

In its report on implementation, the ICRC set forth the protection granted children by the Geneva Conventions and the Additional Protocols as well as by the Convention on the Rights of the Child, and it provided an overview of its efforts to ensure, in co-operation with other organizations, effective protection of children in situations of armed conflict. In an other development, the Swedish Red Cross Society, Swedish Save the Children and the Raoul Wallenberg Institute had organized a conference at Stockholm, 31 May - 2 June 1991, under the somewhat misleading title "Children of War". This conference had discussed the consequences of the use of children as soldiers and ways to prevent such use, and one of its recommendations was that the Swedish and Icelandic Red Cross Societies propose a resolution in Budapest requesting a study on the use of children as soldiers.

After thorough preparations, inter alia in the shape of discussions at the September Round Table of the International Institute of Humanitarian Law at San Remo, these two societies together with a number of co-sponsors (among whom the ICRC) submitted to the Council of Delegates a draft resolution on "Child Soldiers" (CD/18.2/Res.1), that was adopted by consent without any particular difficulties.

In its final version, the resolution expresses in no less than twelve preambular paragraphs the concern of the Council at the fate of children who "in many areas of the world" and for one reason or another (e.g. because they are compelled to do so, or "for lack of alternative means of satisfying their basic needs of food, clothing and shelter") "continue to take part in hostilities" and then may be "killed or seriously injured" while "others languish as prisoners of war". The preamble also recalls the law on the subject, in language that is mildly suggestive: it states "that international humanitarian law, as expressed in (Article 77 of Protocol I and Article 4 of Protocol II) sets at fifteen the minimum age for the participation of children in hostilities, and stipulates that in recruiting persons between the ages of fifteen and eighteen priority is to be given to those who are oldest".

The element of suggestion lies in the opening phrase of the sentence. If one takes literally the phrase that the quoted articles of Protocols I and II "express" the international humanitarian law on the subject, the latter must be deemed to have contained these age limits already prior to the making of the Protocols, or else to contain them now independent of the Protocols. The suggestion appears to be, in other words, that the age limits belong to customary humanitarian law. I do not believe this to be the case, though. In 1977, the limits were introduced into the Protocols as something entirely new, and thus far the practice of States and other parties involved in armed conflicts has done precious little to convert the treaty provisions into rules of customary international law. Not that the rules as laid down in the Protocols do not deserve to be accepted and respected worldwide: on the contrary, and this may ultimately be brought about by incessant propaganda and pressure. On the road towards that goal, the resolution represents a significant further step.

Its major importance lies, of course, in its operative part. Appealing to all parties to armed conflicts "strictly to

observe" the rules on protection of children, it also invites them to strengthen this protection "through unilateral declarations or bilateral or regional instruments setting at eighteen the minimum age for participation in hostilities". And it invites National Red Cross and Red Crescent Societies to contribute whatever they can to the protection of children during armed conflicts. Then, in its penultimate paragraph, carrying the recommendation by the Stockholm conference into effect, it asks the Henry Dunant Institute "to undertake a study, subject to financing, on the recruitment and participation of children as soldiers in armed conflicts, and on measures to reduce and eventually eliminate such recruitment and participation".

It would be wrong to expect from such a study any immediate, drastic change for the better: the road ahead may be expected to be long and uncertain. Yet, the present international political climate may be rather favourable to an enhanced protection of children in armed conflict. One welcomes therefore the Council's decision, recorded in the fifth and last paragraph of the resolution, to reconsider the situation, on the basis of the study, at its next session in 1993.

The Environmental Modification Convention of 1977

- Reflections in Anticipation of the Second Review Conference -

Arthur H. Westing*

The whole of the universe comprises the human environment. This immense environment can be divided into five domains: the biota (both flora and fauna), the lithosphere, the hydrosphere (both ocean and fresh waters), the atmosphere, and the celestial bodies plus outer space. Dynamic processes occur in each of these domains which have the capacity to cause death and destruction. Thus:

- the biota is subject to forest fires, etc.;
- the lithosphere is subject to earthquakes, volcanic eruptions, avalanches, etc.;
- the hydrosphere is subject to oceanic storm waves, seismic waves (tsunamis), maelstroms, river flooding, etc.;
- the atmosphere is subject to wind storms (hurricanes, tornadoes), lightning discharges, etc.; and
- the celestial bodies plus outer space are subject to falling asteroids, etc.

The possibility exists that one or more of the potentially harmful dynamic processes associated with the environment can be instigated or redirected by willful human action for hostile purposes. If the ability to do so does not already exist for any one of those dynamic processes, it might conceivably be acquired in the future. In addition to causing death and destruction to enemy personnel or other military targets, the deliberate release for hostile purposes of such so-called dangerous forces can be expected to cause collateral environmental disruption of greater or lesser magnitude.

* Arthur H. Westing, M.F., Ph.D., D.Sc., Putney (USA), is a forest ecologist with a particular interest in environmental considerations as these relate to the military sector of society.

The Convention on the Prohibition of Military or any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques (the ENMOD Convention) was signed at Geneva on 18 May 1977; it entered into force on 5 October 1978 (A.H. Westing (ed.), *Environmental warfare: a technical, legal and policy appraisal*, London 1984, 107 pp). To date, some 55 States have become party to the ENMOD Convention, that is, less than one-third of the potential total. Of the five permanent members of the United Nations Security Council, Russia, the United Kingdom, and the USA are parties. Germany is also a party.

By becoming a party to the ENMOD Convention, a state agrees not to deliberately manipulate the environment for hostile purposes, if such act would result in a widespread or a long-lasting or a severe effect on the environment of another State party. These spatial, temporal, and severity thresholds are not otherwise defined in the Convention. However, at the time of negotiation, an informal (non-binding) understanding was reached that the spatial threshold would be exceeded by an area of several tens of thousands of hectares; and that the temporal threshold would be exceeded by a duration of several months (the severity threshold was in essence not further clarified).

A number of shortcomings in the ENMOD Convention were suggested during the negotiations that preceded its consummation; and again during its first review conference, held in Geneva in September 1984. It is worth focusing once again on the several most important of those shortcomings in anticipation of the forthcoming second review conference, scheduled to be held in Geneva in September 1992 (cf. UN General Assembly Resolution No. 46/36.A of 6 December 1991).

Clearly the most glaring flaw in the ENMOD Convention is the inclusion of a threshold below which the prohibition does not apply. Even if satisfactory definitions of the threshold criteria could be established for inclusion in the Convention, the problem would remain of establishing in practice whether they had been breached. Even more disquieting, in establishing a threshold, the Convention thereby actually condones military preparations for, and the very perpetration of, environmental modifications for hostile purposes. Surely it is

time for the parties to purge the Convention of its debilitating threshold provision.

Another flaw in the ENMOD Convention is that its prohibition refers to actions carried out with a deliberate intent to manipulate the environment for hostile purposes. Since deliberate intent would be difficult to establish in the absence of an admission by the perpetrator, that notion should be formally expanded by the parties to include reasonable expectation. Even such an environmentally devastating action as an attack with nuclear weapons would not readily fall within the purview of the ENMOD Convention since the ensuing environmental modifications might well be presented as unintended collateral effects.

A further flaw in the ENMOD Convention is that its complaint procedure ultimately depends upon the United Nations Security Council, an organ in which any of the five permanent members can exercise a power of veto over an attempted investigation or other action. Here the parties could ameliorate the situation by formally considering at least the investigation of an alleged breach to be a procedural matter rather than a substantive one, thereby eliminating the veto power.

In conclusion, the ENMOD Convention - as it now stands - makes only a marginal substantive contribution to the existing panoply of multilateral treaties in the areas of arms control, humanitarian measures, or environmental protection. The idea for the Convention originated with the USSR at the time of the Second Indochina War of 1961 - 1975, perhaps as a means of embarrassing the USA, which in that conflict was carrying out hostile manipulations of the biota, of the lithosphere, and of the atmosphere (A.H. Westing, *Environmental consequences of the Second Indochina War*, Stockholm 1976, 119 pp + 8 pl). Be that as it may - and as circumscribed as the ultimately negotiated structures turned out to be - the Convention does contribute to the development and reinforcement of cultural norms (i.e., to the dictates of public conscience) supportive of environmental protection from military disruption. Moreover, if the parties were to strengthen the ENMOD Convention along the lines suggested here, it might well become sufficiently meaningful to attract a substantial number of parties.

Der aktuelle Fall: Die Unruhen am Newroz-Tag

- Anwendungsfall des humanitären Völkerrechts? -

Holger Raddatz*

I. Tatsächliches Geschehen

1. Der Newroz-Tag

Am 21. März 1992, dem Tag des Newroz, des traditionellen kurdischen Neujahrsfestes, welches jahrzehntelang in der Türkei verboten war, fanden blutige Konfrontationen zwischen der kurdischen Minderheit in Südostanatolien und türkischen Militär- und Sicherheitskräften statt. Diese Zusammenstöße, insbesondere in den Städten Cizre und Sirnak, forderten 45 Todesopfer; darüber hinaus wurden 62 Menschen verletzt.¹ Nach Angaben türkischer Offizieller waren Demonstrationen, zu denen die Kurdische Arbeiterpartei (PKK) aufgerufen hatte und bei denen die Demonstranten polizeiliche Anordnungen mißachteten, Ursache für die Auseinandersetzungen.²

2. Die folgenden Unruhen und Kämpfe

In der Folge kam es zur Verhängung von Ausgangsperren in den Städten Nusybin und Yuksekova sowie weiteren bewaffneten Auseinandersetzungen. In Cizre wurde dabei am 23. März diesen Jahres ein türkischer Journalist aus einem gepanzerten Fahrzeug heraus erschossen, als er - mit einer weißen Fahne in der Hand - einer Frau helfen wollte.³ Kämpfer der PKK richteten ihre Angriffe gegen Regierungsgebäude und militärische Einrichtungen. Als Reaktion darauf führten die Militärs und Sicherheitskräfte mehrere Militäraktionen durch, wobei Häuser nach PKK-Kämpfern durchsucht wurden. In Sirnak wurde dabei die zivile kurdische Bevölkerung in einem Stadion versammelt, um so besser gegen die Kämpfer der PKK vorgehen zu können.⁴ Nachdem, ebenfalls in Sirnak, Sicherheitskräfte Tote ohne Bestattungszereemonie in einem Massengrab beigesetzt hatten, nahmen die Unruhen erneut zu;⁵ so kam es zu weiteren Todesopfern und Verletzten.⁶ Als Reaktion darauf startete die türkische Luftwaffe anhaltende Bombenangriffe auf kurdische Stellungen, bei denen auch zivile Ziele angegriffen wurden.⁷ Am 29. März rief der Führer der PKK, *Öcalan*, die Kurden zum Krieg gegen die Türkei auf.⁸ Während der Konflikte, die Ende April 1992 noch andauerten⁹, wurde durch die türkische Regierung eine Ausgangsperre verhängt. Auch kam es zu Verhaftungen. Die PKK verübte währenddessen zahlreiche Anschläge auf türkische Einrichtungen im In- und Ausland. Insgesamt gab es bisher bei den Zusammenstößen über 150 Todesopfer, darunter türkische Militärs, Polizisten, PKK-Guerilla und Zivilisten.

II. Völkerrechtliche Fragestellung

Die türkische Regierung betrachtet die Auseinandersetzungen mit der kurdischen Bevölkerung als notwendige und legitime Maßnahmen gegen die PKK, einer bewaffneten Terrorgruppe, die versuche, dem Land einen Krieg aufzuzwingen. Bei den Auseinandersetzungen, insbesondere denen am Newroz-Tag, handele es sich nicht um Volksaufstände, sondern um gezielte Provokationen von Extremisten. Mithin seien die Maßnahmen der Sicherheitskräfte auch zum Schutz der kurdischen Bevölkerung notwendig gewesen. Des Weiteren wies die Türkei die Anschuldigung zurück, Sicherheitskräfte und Militärs hätten gezielt zivile kurdische Ziele angegriffen. Die PKK dagegen sieht die Kämpfe als offenen Krieg gegen die Türkei mit dem Ziel der Schaffung eines kurdischen Staates an.

Angesichts dieses Hintergrundes, der unterschiedlichen Positionen sowie der Tatsache, daß verschiedene Quellen entgegen der offiziellen Stellungnahme der Türkei von Angriffen auf die Zivilbevölkerung sowie auf zivile Einrichtungen berichten, stellt sich die Frage, ob es sich bei den Vorgängen am Newroz-Tag um einen Anwendungsfall des Völkerrechts handelt. Zu ihrer Klärung soll die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts in Form der Genfer Konventionen und der Zusatzprotokolle auf diesen Konflikt geprüft werden.

* Holger Raddatz ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

- 1 Der Spiegel 14/1992 v. 30.03.1992, S. 171.
- 2 International Herald Tribune v. 23.03.1992, S. 2; in der FAZ v. 23.03.1992, S. 1, wird die Zahl der Toten sogar mit 55 angegeben.
- 3 International Herald Tribune v. 23.03.1992, S. 2.
- 4 Der Spiegel 14/1992 v. 30.03.1992, S. 171.
- 5 International Herald Tribune v. 24.03.1992, S. 5.
- 6 FAZ v. 25.03.1992, S. 7.
- 7 International Herald Tribune v. 25.03.1992, S. 2.
- 8 Vgl. dazu den Protest des United Nations Children's Fund, International Herald Tribune v. 28.03.1992, S. 5, sowie der EG, International Herald Tribune v. 04.04.1992, S. 5. Die Türkei bestreitet dagegen Angriffe auf zivile Ziele, vgl. International Herald Tribune v. 27.03.1992, S. 4.
- 9 FAZ v. 30.03.1992, S. 2.
- 10 Vgl. International Herald Tribune v. 22.04.1992, S. 3.

III. Anwendbarkeit humanitär-völkerrechtlicher Normen

1. I. Zusatzprotokoll

Eine Anwendbarkeit des I. Zusatzprotokoll von 1963 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (ZP I) wäre gem. Art. 1 Abs. 4 gegeben, wenn es sich bei dem Konflikt um einen in Ausübung des Selbstbestimmungsrechts geführten Befreiungskrieg gegen Kolonialherrschaft, Fremdbesetzung oder ein rassistisches Regime handelte.

Abgesehen von der Tatsache, daß die Türkei nicht Vertragspartei des ZP I ist und demzufolge eine Anwendbarkeit des ZP I ausscheidet, kann im vorliegenden Fall auch nicht ein Befreiungskrieg im o.g. Sinne angenommen werden, da der Anwendungsbereich auf die aufgezählten Fälle begrenzt ist und keiner dieser Fälle vorliegt; weder kann bei den Vorgängen am Newroz-Tag von Kämpfen gegen Kolonialherrschaft noch gegen Fremdbesetzung ausgegangen werden, noch handelt es sich bei der Türkei um ein rassistisches Regime im Sinne des Art. 1 Abs. 4 ZP I.¹¹ Es liegt also kein Anwendungsfall des ZP I vor.

2. II. Zusatzprotokoll

Es ist zu prüfen, ob das II. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte (ZP II)¹² auf den Konflikt Anwendung finden kann. Die Türkei hat das ZP II nicht ratifiziert, so daß eine Anwendung ausscheidet.¹³ Für die Beurteilung des Falles kann aber von Interesse sein, ob im Falle der Ratifikation das Protokoll auf die Vorgänge am Newroz-Tag anwendbar wäre.

Die materiellen Voraussetzungen für die Anwendbarkeit des ZP II ergeben sich aus dessen Art. 1. Sachlich anwendbar ist das Protokoll demzufolge auf „bewaffnete Konflikte (...), die von Artikel 1 des (...) Protokoll I nicht erfaßt sind und die im Hoheitsgebiet einer Hohen Vertragspartei zwischen deren Streitkräften und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen stattfinden, die unter einer verantwortlichen Führung eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebiets der Hohen Vertragspartei ausüben, daß sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchzuführen und dieses Protokoll anzuwenden vermögen.“

Für die Anwendbarkeit des ZP II wird somit durch den Art. 1 Abs. 1 bereits eine relativ hohe Schwelle gesetzt, die eher auf den klassischen Typ des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts, wie etwa einen Sezessionskrieg, abstellt.¹⁴ Durch die Negativdefinition in Art. 1 Abs. 2 ZP II wird darüber hinaus noch ein gewisser Intensitätsgrad für den Konflikt gefordert.¹⁵ Die Anwendbarkeit des ZP II „auf Fälle innerer Unruhen und Spannungen (...), die nicht als bewaffnete Konflikte gelten“, ist nach Abs. 2 ausdrücklich ausgeschlossen. Mit dieser Negativdefinition wird die untere Grenze der Anwendbarkeit festgelegt.¹⁶

Art. 1 ZP II legt objektive Maßstäbe fest, bei deren Vorliegen automatisch die Anwendbarkeit des ZP II gegeben ist. Es kommt also nicht auf die subjektive Einschätzung der Konfliktparteien hinsichtlich ihres Gegners an; insbesondere ist auch keine Anerkennung der gegnerischen Partei erforderlich.¹⁷

Zunächst einmal werden die Konfliktparteien näher bestimmt. Auf Seiten der Türkei als hypothetischer Vertragspartei müßten deren Streitkräfte gehandelt haben. Dies ist hier unproblematisch der Fall, da der Begriff der Streitkräfte im weitesten Sinne auszulegen ist; es sollen nicht nur die militärischen Einheiten, sondern ebenso die Polizei sowie andere Sicherheitskräfte davon erfaßt werden.¹⁸ Auf türkischer Seite waren aber sowohl Militärs als auch andere Sicherheitskräfte an dem Konflikt beteiligt, so daß dieses Kriterium erfüllt ist. Die weiteren Kriterien sind hinsichtlich der Vorgänge am Newroz-Tag offensichtlich nicht gegeben.

Problematisch könnte aber sein - wenn man die folgenden Tage mit einbezieht -, ob es sich bei der PKK, die sich selbst als Konfliktpartei bezeichnet und von der Türkei auch als Gegner angesehen wird, um eine organisierte bewaffnete Gruppe unter einer verantwortlichen Führung im Sinne des Art. 1 Abs. 1 ZP II handelt. Die kurdische Arbeiterpartei PKK wurde 1978 gegründet und führt seit 1982 unter der Führung von Abdullah Öcalan Anschläge gegen türkische Einrichtungen und die türkische Armee durch. Sie verfügt dabei über einige tausend aktive Kämpfer, hat aber auch auf die übrige kurdische Bevölkerung einen großen Einfluß. Zentrum der PKK ist die unter dem Einfluß von syrischen Truppen stehende Bekaa-Ebene.¹⁹

Diese Fakten über den Aufbau der PKK sind aus der Sicht des humanitären Völkerrechts deshalb von Bedeutung, weil die Bestimmungen des ZP II verschiedentlich dahingehend ausgelegt werden, daß ein ähnlich hoher Organisationsgrad wie bei regulären Streitkräften vorliegen müsse, daß also insbesondere Zuständigkeits- und Verantwortlichkeitsfragen innerhalb der Gruppe geregelt sind. Dabei sei es aber nicht ausreichend, daß es sich um irgendeine bewaffnete Bande mit ei-

- 11 Der Begriff des rassistischen Regimes war speziell auf die Situation in Südafrika zur Zeit der Schaffung des ZP I bezogen.
- 12 Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II), BGBl. II v. 20.12.1990, S. 1637 ff.
- 13 Vgl. die Liste der Vertragsstaaten in HuV-I 1991/1-2, S. 86 f.
- 14 Forsythe, Legal Management of Internal War, American Journal of International Law (AJIL) 72 (1978), S. 272 ff., (285).
- 15 Im ursprünglichen Entwurf war dagegen auf derartige Erfordernisse verzichtet worden, um einen möglichst breiten Anwendungsbereich zu schaffen; vgl. dazu ICRC, Draft Additional Protocols 33 (1973); Forsythe, a.a.O. (Fn. 14), S. 284.
- 16 Y. Sandoz/Ch. Swinarski/B. Zimmermann (Hrsg.), Commentary on the Additional Protocols, Geneva 1987, Rn. 4453.
- 17 M. Bothe/K.J. Partsch/W. Solf (Hrsg.), New Rules for Victims of Armed Conflict, The Hague 1982, S. 628; Dupuy/Leonetti, La Notion de Conflit Armé, in: Cassese, The New Humanitarian Law of Armed Conflict, Napoli 1979, S. 258, 266 ff.
- 18 Y. Sandoz/Ch. Swinarski/B. Zimmermann, a.a.O. (Fn. 16), Rn. 4462; O.R.X. S. 94, CDDH/I/238/Rev.1.
- 19 FAZ v. 28.03.1992.

nen Anführer handle; vielmehr müsse auch ein funktionierendes internes Disziplinarsystem eingerichtet sein.²⁰ Dieser engen Auffassung wird entgegeng gehalten, daß eine paramilitärische Struktur nicht erforderlich sei. Vielmehr sei es ausreichend, daß die Organisation so beschaffen ist, daß sie anhaltende und gezielte Kampfmaßnahmen planen und ausführen kann und über disziplinarische Gewalt verfügt.²¹ In Anbetracht der Größe und Organisationsstruktur der PKK - insbesondere die Verfügung über einen verantwortlichen Führer und eine paramilitärische Struktur - erscheint es aber auch im Lichte der oben genannten engen Auslegung des Begriffs gerechtfertigt, die PKK als organisierte bewaffnete Gruppe im Sinne des Art. 1 Abs. 1 ZP II zu qualifizieren.

Des weiteren müssen die am Konflikt beteiligten bewaffneten Gruppen „eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebietes der Hohen Vertragspartei ausüben, daß sie anhaltende koordinierte Kampfhandlungen durchführen und dieses Protokoll anzuwenden vermögen.“ Diese Voraussetzung ist die wichtigste und entscheidende für die Anwendbarkeit des ZP II.²² Das Kriterium für die Kontrollausübung ist also die militärische Handlungsfähigkeit und die Fähigkeit zur Anwendung des ZP II in dem kontrollierten Gebiet.

Im vorliegenden Fall hat die PKK einen großen Einfluß auf die kurdischen Gebiete in Südostanatolien, was schon an dem Aufruf zu den ausschlaggebenden Newroz-Demonstrationen, denen Zehntausende folgten, deutlich wird. Bereits seit 1984 hatte die PKK ständig gezielte Aktionen gegen türkische Sicherheitskräfte und Militäreinrichtungen vorgenommen, die allerdings überwiegend terroristischen Charakters waren und bei denen auch zahlreiche Zivilisten getötet wurden.²³ Spätestens mit Beginn der Newroz-Auseinandersetzungen nahmen die militärischen Aktionen seitens der PKK aber eine derartige Intensität und Kontinuität an, daß sie als anhaltend und koordiniert im Sinne des Art. 1 Abs. 1 ZP II anzusehen sind. Zu berücksichtigen ist dabei allerdings, daß es sich weiterhin in der Hauptsache um Anschläge gegen türkische Einrichtungen und Streitkräfte handelte; zu einem offenen Schlagabtausch zwischen den türkischen Streitkräften und der PKK kam es nicht. Die PKK bediente sich also überwiegend verschiedener Guerilla-Taktiken.²⁴ Aufgrund der Besonderheiten im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt, d.h. insbesondere der Ungleichheit der Parteien, ist das Spektrum der von Art. 1 Abs. 1 erfaßten Mittel und Methoden der Kriegsführung aber weit zu fassen, so daß auch Guerilla-Streitkräfte erfaßt werden.²⁵

Fraglich ist dagegen, ob die PKK die kurdischen Gebiete in Südostanatolien derart kontrolliert, daß eine Anwendbarkeit des ZP II ihrerseits gewährleistet ist.

Die Erfüllung dieser Voraussetzung, die die wohl höchste Schwelle für die Anwendbarkeit des ZP II setzt, scheint unter zwei Gesichtspunkten zweifelhaft. Zunächst einmal würde eine Anwendbarkeit des ZP II, die in erster Linie die Gewährleistung grundlegender Schutzvorschriften für die Zivilbevölkerung, für Verletzte und Kranke und für Gefangene sowie grundlegende justizielle Garantien umfaßt, eine tatsächliche Kontrolle über das betreffende Gebiet, die Einwirkungen seitens des Staates ausschließt, erfordern. Nur so können

die detaillierten Vorschriften des ZP II angewandt werden. Damit wird aber den Gegebenheiten des Guerillakrieges nicht ausreichend Rechnung getragen. Eine Konfliktpartei, die überwiegend aus dem Verborgenen heraus punktuell operiert, kann nicht in der Lage sein, alle Voraussetzungen des ZP II in der gleichen Weise zu erfüllen wie ein Staat. Der Guerillakrieg wird somit an sich nicht als Konfliktform durch das ZP II erfaßt.²⁶ Dies mag Anlaß zu Kritik am Nutzen des ZP II sein, da der Guerillakrieg heutzutage in der Tat die verbreitetste Form des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts darstellt²⁷, ist aber zunächst einmal als Ergebnis festzuhalten. Ein zweites Bedenken resultiert aus dem Verbot terroristischer Handlungen gegen nicht an den Feindseligkeiten beteiligter Personen (Art. 4 Abs. 2 lit. d ZP II). Wie bereits festgestellt, kamen bei den Anschlägen der PKK in der Vergangenheit in der Mehrzahl unbeteiligte Zivilisten ums Leben. Diese Taktik der PKK, die eine Verletzung der absoluten Verbote des Angriffes gegen die Zivilbevölkerung aus Art. 13 Abs. 2 ZP II sowie gegen nicht-konfliktbeteiligte Personen aus Art. 4 Abs. 2 lit. a ZP II darstellt, führt ebenfalls zu dem Schluß, daß die PKK das ZP II nicht anzuwenden vermag.

Zusammenfassend läßt sich also feststellen, daß der Newroz-Tag aus dem Anwendungsbereich des ZP II ausscheidet und auch eine Anwendung auf die Unruhen an den folgenden Tagen nicht in Betracht kommt, weil die PKK keine Kontrolle über türkisches Hoheitsgebiet, wie in ZP II gefordert, ausübt.

3. Der gemeinsame Art. 3 der Genfer Konventionen

Weiter ist zu prüfen, ob der gemeinsame Art. 3 der Genfer Konventionen vom 12. August 1949²⁸ Anwendung auf den Newroz-Tag und die folgenden Unruhen findet.

a) Materielle Anwendungsvoraussetzungen

Materielle Voraussetzung für die Anwendbarkeit ist gem. Art. 3 S. 1 der Genfer Konventionen, daß es sich um einen bewaffneten Konflikt nicht-internationalen Charakters auf dem Gebiet einer der Hohen Vertragsparteien handelt. Zunächst müßte die Türkei also Vertragsstaat der Genfer Konventionen sein. Dies ist der Fall, da die Türkei die Genfer Konventionen ratifiziert hat.²⁹ Des weiteren müßte es sich um einen bewaffneten Konflikt handeln. Dies ist hier unproblematisch der Fall. Der Konflikt darf keinen internationalen Charakter haben. Da-

20 M. Bothe/K.J. Partsch/W. Solf, a.a.O. (Fn. 17), S. 626.

21 Y. Sandoz/Ch. Swinarski/B. Zimmermann, a.a.O. (Fn. 16), Rn. 4463.

22 A. Schlögel, Geneva Red Cross Conventions and Protocols, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law (EPIL) 3, Amsterdam 1982, S. 180 ff., (189).

23 FAZ v. 25.03.1992.

24 Vgl. dazu O. Kimmich, Guerrilla Forces, in: EPIL 3, S. 201 f.

25 Unentschieden dazu Dupuy/Leonetti, a.a.O. (Fn. 17), S. 270.

26 Vgl. auch Eide, The New Humanitarian Law in Non-International Armed Conflict, in: Cassese, The New Humanitarian Law of Armed Conflict, S. 277 ff., (306).

27 O. Kimmich, a.a.O. (Fn. 24), S. 202 f.

28 BGBl. II v. 04.11.1954, S. 1133 ff.

29 Vgl. die Liste der Vertragsstaaten in HuV-I 1991/1-2, S. 86 f.

bei ist, im Gegensatz zu dem bereits besprochenen ZP II, keine vergleichbare Anwendungsschwelle gegeben; vielmehr soll der Begriff des bewaffneten Konfliktes ohne internationalen Charakter ein denkbar breites Spektrum nicht-internationaler Konflikte abdecken. Nicht erfaßt werden allerdings innere Unruhen und Spannungsherde. Zu solchen sind angesichts der Faktenlage die Vorgänge am Newroz-Tag zu zählen.³⁰ Aber auch die auf diesen Tag folgenden Auseinandersetzungen überschreiten noch nicht die Schwelle der inneren Unruhen, die eine Anwendung des Art. 3 erlauben würde. Insoweit ist diese Vorschrift nicht einschlägig.

Erachtet man allerdings die Schwelle von den inneren Unruhen zu einem Konflikt nicht-internationalen Charakters als überschritten an, stellt sich die Frage nach der konkreten Anwendbarkeit des Art. 3.

b) Überblick über den Inhalt des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen

Der gemeinsame Art. 3 der Genfer Konventionen gewährt einen Mindeststandard des humanitär-völkerrechtlichen Schutzes.³¹ Grundlegendes, unter Nr. 1 formuliertes Prinzip ist dabei, daß „Personen, die nicht unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnehmen, (...) unter allen Umständen mit Menschlichkeit behandelt“ werden müssen. Dabei werden unter Nr. 1 des Art. 3 vier ausdrücklich und absolut verbotene Handlungen genannt, die in jedem Fall Verstöße gegen das Gebot der Behandlung mit Menschlichkeit darstellen. Im einzelnen sind dies

- a) Angriffe auf das Leben und die Person, namentlich Tötung jeder Art, Verstümmelung, grausame Behandlung und Folterung;
- b) das Festnehmen von Geiseln;
- c) Beeinträchtigung der persönlichen Würde, namentlich erniedrigende und entwürdigende Behandlung;
- d) Verurteilungen und Hinrichtungen ohne vorhergehendes Urteil eines ordentlich bestellten Gerichtes, das die von den zivilisierten Völkern als unerläßlich anerkannten Rechtsgarantien bietet.“

Unter Nr. 2 schließlich wird ausdrücklich die Verpflichtung zur Bergung und Pflege von Verwundeten und Kranken aufgestellt. Im Ergebnis werden also durch den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen die schutzbedürftigsten Personen in einem Konflikt, nämlich die Zivilbevölkerung und andere nicht-konfliktbeteiligte Personen sowie die Verwundeten und Kranken, von dem humanitären Mindeststandard geschützt. Regelungen hinsichtlich der Mittel und Methoden der Kriegsführung gegen rechtmäßige Kombattanten sind dagegen nicht zu finden.

c) Konkrete Anwendung

Will man die Anwendungsschwelle des Art. 3 als erfüllt ansehen, so ergibt sich folgende konkrete Anwendungsüberprüfung:

Während der Newroz-Auseinandersetzungen wurde von beiden Konfliktparteien gegen das Verbot des Angriffs gegen

das Leben oder die Person von nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmenden Personen - insbesondere Zivilisten - verstoßen, sei es, daß sie Opfer des radikalen Vorgehens der türkischen Sicherheitskräfte gegen die Demonstranten wurden³², sei es, daß sie bei Anschlägen der PKK verletzt oder getötet wurden.³³ Die gravierendsten Verstöße sind dabei die Bombenangriffe auf kurdische Stellungen und Dörfer, bei denen auch zivile Ziele nicht verschont blieben. Diese unterschiedslosen Luftangriffe stellen eine bedenkliche Eskalation des Konflikts dar. Besondere Beachtung verdient in diesem Zusammenhang noch die Tötung des offensichtlich nicht konfliktbeteiligten türkischen Journalisten durch türkische Sicherheitskräfte.³⁴ Auch hier ist, neben der objektiven Völkerrechtswidrigkeit der Tat, ein beklagenswerter Mangel an Humanität festzustellen. Des weiteren könnte die zwangsweise Versammlung der kurdischen Zivilbevölkerung Simnaks in einem Stadion eine Beeinträchtigung der persönlichen Würde im Sinne von Nr. 1 lit. c darstellen. Hier kommt man nach Abwägung zwischen der Notwendigkeit der Maßnahme zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und der Schutzfunktion des vage gehaltenen Art. 3 Nr. 1 lit. c aber zu dem Ergebnis, daß kein Verstoß gegen die Vorschrift vorliegt. Zudem wurde diese Aktion auch damit begründet, die Zivilbevölkerung würde so vor sonst zu erwartenden Schädigungen geschützt.³⁵

Hinsichtlich der weiteren Maßnahmen der Sicherheitskräfte, d.h. vor allem die zahlreichen Verhaftungen und Ausgangssperren, ist kein Verstoß gegen Art. 3 festzustellen. Zwar erscheinen die Maßnahmen unter humanitären Gesichtspunkten bedenklich; der durch Art. 3 gewährte Schutz ist aber so eingegrenzt, daß nur schwerste Verstöße gegen Grundprinzipien des humanitären Rechts davon erfaßt werden.

IV. Schlußbetrachtung

Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß auf den Newroz-Konflikt aus faktischen Gründen der gemeinsame Art. 3 der Genfer Konventionen nicht anwendbar ist. Unterstellt man eine Anwendbarkeit, so hätte die Türkei erheblich gegen diese Vorschrift verstoßen. Die Anwendung des ZP II scheidet bereits mangels Ratifikation aus; dies ist um so bedauerlicher, als hiermit einmal mehr der begrenzte Nutzen des ZP II aufgezeigt wird. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, im Bereich des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts eine Regelung zu finden, die nicht nur auf klassische Bürgerkriegssituationen, sondern auch auf moderne Konflikttypen anwendbar ist. Angesichts der Schwierigkeiten, die die Verbreitung des ZP II erfährt, ist dies aber in der näheren Zukunft wohl nicht realisierbar.

30 Vgl. J. Pictet, Commentaire I, La Convention de Genève, Genève 1952, S. 50; M. Haug, Menschlichkeit für alle, Bonn 1991, S. 85.

31 Im Korfu-Kanal-Fall, International Court of Justice (ICJ) Rep. 1949, S. 22 bezeichnete der IGH dies als „elementary considerations of humanity“.

32 Vgl. dazu FAZ v. 26.03.1992, S. 2.

33 So z.B. International Herald Tribune v. 25.03.1992, S. 2; International Herald Tribune v. 26.03.1992, S. 2.

34 Vgl. o. Fn. 4.

35 Vgl. o. Fn. 5.

Sitzungen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung

Budapest (Ungarn), 22. - 30. November 1991

Thomas Klemp*

„Wer am Fluß lebt, muß mit den Krokodilen auskommen (...).“ Mit dieser afrikanischen Spruchweisheit wurde die Verschiebung der Internationalen Konferenz in Budapest kommentiert. Ursache der Verschiebung auf unbestimmte Zeit war der Streit über die Beteiligung der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) an der Konferenz. In den letzten Tagen vor der Konferenz war die PLO von ihrer ursprünglichen Forderung, Palästina müsse als Vertragspartei der Genfer Rotkreuz-Abkommen an der Konferenz teilnehmen dürfen, abgegangen und hatte sich darauf beschränkt, als Beobachter eingeladen zu werden. Die Regierung der USA hatte angekündigt, sie werde an der Konferenz nicht teilnehmen, wenn die PLO als Beobachter eingeladen werde. Sie sei allenfalls bereit, palästinensische Persönlichkeiten als Einzelgäste zu akzeptieren. Die PLO war wiederum nicht bereit, auf der Rotkreuz-Konferenz einen geringeren Status zu akzeptieren als der, der ihr bei der Madrider Nahostkonferenz zu gebilligt worden war.

Dem Vernehmen nach war die PLO am Ende auch nicht bereit, unter Aufrechterhaltung ihrer Rechtsansicht, Vertragspartei der Genfer Abkommen zu sein, von sich aus auf eine Konferenzteilnahme zu verzichten und auf diese Weise als „Retter der Konferenz“ dazustehen.

Trotz intensiver Bemühungen des IKRK, der Liga und des Vorsitzenden der Ständigen Kommission blieb es bei der skizzierten, starren Haltung der betroffenen politischen Kräfte, bis am 26. November 1991, 20.00 Uhr, die letzte von der Ständigen Kommission gesetzte Einigungsfrist verstrich. Am selben Abend gab die Ständige Kommission um 23.30 Uhr folgende Erklärung ab:

„Die Ständige Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes bedauert, ankündigt zu müssen, daß sie gezwungen wurde, die XXVI. Internationale Rotkreuz- und Rothalbmond-Konferenz zu vertagen, weil das Risiko bestand, daß politische Meinungsverschiedenheiten zwischen Regierungen über die Beteiligung den Ausgang der Konferenz gefährden könnten. Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung betont, daß sie nach ihren Grundsätzen verpflichtet ist, es zu vermeiden, in politische Auseinandersetzungen einbezogen zu werden. Sie beklagt, daß die beteiligten Parteien nicht in der Lage gewesen sind, eine Lösung für die Frage der palästinensischen Beteiligung zu finden. Die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung wird ihre Sitzungen in den nächsten Ta-

gen in Budapest ohne die Beteiligung von Regierungen fortsetzen, um dringende humanitäre Angelegenheiten zu erörtern, mit denen die internationale Gemeinschaft konfrontiert ist“.

Die Verschiebung der Konferenz war dann der erste inhaltliche Tagesordnungspunkt, der im Delegiertenrat unter der Überschrift „Zukunft der Bewegung“ diskutiert wurde. Der Vorsitzende der Ständigen Kommission, *Abu Gaura*, beschränkte sich auf eine Darstellung der Bemühungen der Ständigen Kommission um eine Klärung der Beteiligungsfrage seit der Beendigung der Konferenz von 1986 in Genf. Für das IKRK sprach der Leiter der Grundsatz- und Rechtsabteilung. Er bezeichnete die Absage als Fehlschlag und bemerkte, daß politische Probleme im Zusammenhang mit der Beteiligung der Konferenz innewohnen und daß derartige Diskussionen für das Ansehen der Bewegung schädlich seien. Zunächst müsse deshalb geprüft werden, ob es möglich sei, Garantien dafür zu finden, daß derartige Probleme vor einer Konferenz gelöst werden. Da dies zu bezweifeln sei, müsse sich die Bewegung die Frage stellen, ob sie bereit sei, derartige Diskussionen auf der Konferenz hinzunehmen. Budapest dürfe sich nicht wiederholen.

Die wirkliche Frage, die nun beantwortet werden müsse, sei, ob die Bewegung wirklich an der außergewöhnlichen Form des Dialoges mit Regierungen interessiert sei und deshalb diesem Dialog innewohnenden Risiken eingehen wolle. Nach seinem Eindruck gäbe es darauf keine einheitliche Antwort innerhalb der Bewegung. Aufgrund seines besonderen völkerrechtlichen Mandates sei dieser Dialog für das IKRK von entscheidender Bedeutung. Eine Reihe von Nationalen Gesellschaften hielten ihn möglicherweise für wichtig, vielleicht aber nicht für wesentlich. Wenn es nicht gelinge, die Konferenzen so zu gestalten, daß Vorfälle wie in Genf oder Budapest ausgeschlossen sind, müsse über neue Formen des Dialoges mit den Regierungen nachgedacht werden.

Liga-Generalsekretär *Pär Stenbäck* meinte, die Bewegung müsse lernen, in einem politischen Umfeld zu leben und dabei ihre Unabhängigkeit zu erhalten. Er bezweifelte, daß die meisten Regierungen tatsächlich an der Internationalen Konferenz interessiert seien. Es müßten Mittel und Wege gefunden werden, den Dialog mit den Regierungen zu führen, viel-

* Thomas Klemp ist Justitiar des Deutschen Roten Kreuzes, Bonn.

leicht weniger formell aber häufiger, indem zum Beispiel die Kontakte zwischen den Nationalen Gesellschaften und deren Regierungen systematisch gepflegt werden.

Für das DRK bedauerte Generalsekretär *Johann Wilhelm Römer* die Vertagung der Konferenz. Auf den ersten Blick könne man enttäuscht sein, dies sei jedoch kurzichtig. Die Bewegung sei in eine Situation gedrängt worden, wo sie sich davor schützen mußte, als Werkzeug in einer politischen Auseinandersetzung benutzt zu werden. Im bewaffneten Konflikt hänge unsere humanitäre Arbeit insbesondere auch von der absoluten Abwesenheit irgendeines Verdachtes der Parteilnahme ab. Neutralität sei die Grundlage unserer Arbeit, deshalb sei es richtig gewesen, den Grundsatz und nicht die Konferenz zu retten. Er sei zuversichtlich, daß geeignete Strukturen und Formen gefunden werden, um den Dialog zwischen Regierungen und der Bewegung zu erneuern. Die erforderlichen Vorarbeiten könne eine Arbeitsgruppe zur Zukunft der Bewegung leisten, die dann später vom Delegiertenrat eingerichtet wurde.

Die Tagesordnung des Delegiertenrates wurde um einige Themen erweitert, deren Erörterung zunächst für die Internationale Konferenz vorgesehen war. An dieser Stelle sollen nur die wichtigsten Tagesordnungspunkte erläutert werden.

Der Einschätzung folgend, daß die Betreuung von Flüchtlingen für alle Bestandteile der Bewegung eine immer wichtiger werdende Aufgabe ist, legte die Bewegung ihre Haltung gegenüber Flüchtlingen in einer Resolution fest. IKRK, Liga und Nationale Gesellschaften werden aufgefordert, je nach ihrem Mandat, engagiert für Flüchtlinge, Asylbewerber, Vertriebene und Heimkehrwillige zu arbeiten, die Kenntnisse über das Flüchtlingsrecht zu verbreiten, aktiv an Initiativen zur Stärkung der Selbsthilfe von Flüchtlingen in Lagern mitzuwirken, die psychischen Probleme aufzuarbeiten, Fremdenfeindlichkeit und Rassendiskriminierung zu bekämpfen und die Zusammenarbeit mit dem UNHCR und den Regierungen zu intensivieren.

Vor dem Hintergrund seiner Erfahrungen im Golfkrieg hat das IKRK zu humanitärer Hilfe im bewaffneten Konflikt einen Resolutionsentwurf vorgelegt, der in seiner Präambel daran erinnert, daß die Hilfe für die Opfer von bewaffneten Konflikten zunächst in der Verantwortung der Staaten liegt. Es wurde auch unterstrichen, daß neutrale, humanitäre und unparteiische Hilfsaktionen keine Einmischung in innere Angelegenheiten eines Staates darstellen.

Im operativen Teil wird zur Beachtung der Regelungen des humanitären Völkerrechts zum Schutz der Zivilbevölkerung aufgerufen, insbesondere des Verbots, Zivilisten auszuhebeln, des Gebots freien Durchlaß für Medikamente, medizinische Ausrüstung, Lebensmittel, Bekleidung und andere notwendige Artikel zu gewähren sowie Hilfsaktionen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zuzulassen.

In der Resolution wird das IKRK aufgefordert, seine Bemühungen zur Durchsetzung der Vorschriften zum Schutz

der Zivilbevölkerung fortzusetzen, insbesondere im Hinblick auf das Recht der Zivilbevölkerung, diejenigen Hilfsgüter zu erhalten, die für ihr Überleben wesentlich sind.

Namens des DRK unterstützte *Dr. Horst Fischer*, Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum, den Resolutionsentwurf in einem Wortbeitrag. Er wies dabei auf die aktuelle Diskussion zur humanitären Hilfe durch Staaten hin, machte aus Sicht des Völkerrechtlers deutlich, daß weder das Angebot, humanitäre Hilfe zu leisten, noch die Hilfsaktion selbst, soweit sie im Rahmen des humanitären Völkerrechts durchgeführt werden, als Eingriff in die inneren Angelegenheiten eines Staates angesehen werden könnten. Dieses Verständnis liege auch dem Resolutionsentwurf zugrunde. Er wies schließlich darauf hin, daß die völkerrechtlichen Regeln über die humanitäre Hilfe keine Ausnahmen zulassen, auch dann nicht, wenn internationale Organisationen tätig werden - ein Hinweis auf die mit den durch die Vereinten Nationen verhängten Embargos gegen den Irak zusammenhängenden völkerrechtlichen Probleme.

Auf Initiative des Französischen Roten Kreuzes, unterstützt unter anderem durch das DRK, wurde eine kurze Resolution verabschiedet, die auf die Verschiebung der XXVI. Internationalen Konferenz Bezug nahm: Regierungen und andere politische Organisationen wurden aufgefordert sicherzustellen, daß ihre künftigen Beziehungen zum Roten Kreuz und Roten Halbmond deren Bindung an die Grundsätze der Unparteilichkeit und der Neutralität nicht gefährden, um möglichst bald wieder eine Internationale Konferenz abhalten zu können.

Die Generalversammlung der Liga konnte die Tagesordnung, wie vorgesehen, abarbeiten. Hieraus seien die wichtigsten Punkte kurz erläutert. Das Rote Kreuz der Solomon-Inseln, das Litauische Rote Kreuz und das Lettische Rote Kreuz wurden als neue Mitglieder aufgenommen beziehungsweise wieder aufgenommen. Die Zahl der Mitgliedsgesellschaften der Liga hat sich damit auf 150 erhöht.

Liga-Generalsekretär *Pär Stenbäck* rief die Mitgliedsgesellschaften auf, die Probleme anzugehen, die gemeinsam gelöst werden können, und sich auf eine offene Analyse der Faktoren zu konzentrieren, die entscheidenden Einfluß auf die Zukunft der Nationalen Gesellschaften, der Liga und der Bewegung insgesamt haben. Die Integrität und die nichtpolitische Natur der Bewegung stünden auf dem Spiel. Auf den größeren Wettbewerb in der internationalen Katastrophenhilfe müßten die Nationalen Gesellschaften reagieren, indem sie die sich verändernde Wirklichkeit anerkennen. Interne Kompetenzstreitigkeiten müßten aufhören. Erforderlich sei ein gemeinsames, aufeinander abgestimmtes Bild. Die Katastrophenvorsorge müsse einen größeren Stellenwert erhalten und die heute einseitige Betonung der Katastrophenhilfe abgelöst. Es sei lebensnotwendig, in den katastrophengefährdeten Ländern zu investieren.

Der für die Hilfsaktion der Liga zuständige Untergeneralsekretär *Stephen Davey* erinnerte in seinem ergänzenden Be-

richt, daß die Liga seit Oktober 1989 insgesamt 88 Appelle für 11,6 Millionen Menschen veröffentlicht habe, für die insgesamt fast 40 Millionen Schweizer Franken benötigt wurden. Dies sei eine sehr deutliche Steigerung in den beiden letzten Jahren. Die meisten Appelle seien durch Bevölkerungsbewegungen ausgelöst worden und betrafen Flüchtlinge, Vertriebene und Heimkehrwillige. Die am schwierigsten umzusetzenden Appelle seien die zur Sicherstellung von Nahrungsmitteln. Gerade die einschlägigen Aufrufe zugunsten von Afrika hätten ein sehr dürftiges Ergebnis gebracht.

Unzureichend sei auch die Antwort auf die Entwicklungsaufträge der Liga, vor allem wohl deshalb, weil die Mittel durch größere Katastrophenhilfsaktionen absorbiert worden seien. Der einschlägige Aufruf für das Jahr 1992 sei noch einmal größer als frühere Aufrufe, doch müsse man sich fragen, ob es sich die Liga denn überhaupt leisten könne, ihre Unterstützung für die Entwicklung Nationaler Gesellschaften nicht zu erhöhen. Er betonte, daß wir in unser Netzwerk von Nationalen Gesellschaften investieren müssen.

Da die Zahl der katastrophenanfälligen Bevölkerungsteile zunimmt, wächst auch die Zahl der Katastrophenopfer und damit der Bedarf nach Rotkreuz- und Rothalbmondhilfe. Wenn die Liga auf diese Herausforderung antworten wolle, müsse sie ihre Effektivität deutlich erhöhen, um in einem Klima von zunehmendem Interesse an humanitärer Hilfe und scharfem Wettbewerb unter den Hilfsorganisationen zu bestehen. Nach dieser zusammenfassenden Bewertung der gegenwärtigen Situation im Bereich der Katastrophenhilfe nahm die Generalversammlung drei Empfehlungen zur Stärkung der Einsatzfähigkeit der Liga an.

Die Generalversammlung rief die Nationalen Gesellschaften auf, ihre Katastrophenhilfe an die anfälligsten Bevölkerungsgruppen zu richten und auf dem Recht zum Zugang zu den Opfern in ihrem Land zu bestehen. Katastrophenhilfe müsse so gestaltet sein, daß sie zu einer spürbaren Verbesserung der Situation der Katastrophenopfer führe. Der Generalsekretär wurde aufgefordert, die Geschwindigkeit und die Angemessenheit der Liga-Hilfe zu verbessern.

Eine der drei verabschiedeten Resolutionen war vom DRK eingebracht worden. Unter der Überschrift „Stärkung der Hilfe der Liga für Katastrophenopfer“ wird eine systematische Bestandsaufnahme der Hilfsmöglichkeiten der einzelnen Nationalen Gesellschaften gefordert. Zwischen bedürftigen und reicheren Nationalen Gesellschaften sollen Partnerschaften angebahnt werden, um Programme zur Katastrophenvorbereitung und Katastrophenvermeidung umzusetzen. Die Nationalen Gesellschaften sollen Mechanismen entwickeln, die einen zügigen und angemessenen Abfluß der Ressourcen zugunsten der Katastrophenopfer ermöglichen. Dazu sollen unter anderem gehören: Aktivitäten zur Katastrophenvorsorge und -vermeidung, der rasche Versand und die Verteilung von Hilfsgütern im Fall von Katastrophen, die Bereitstellung von

Liga-Personal, um den Nationalen Gesellschaften vor Ort bei der Evaluierung und der Medienarbeit beiseite zu stehen und - soweit erforderlich - die Hilfe der Liga bei der Koordinierung der Katastropheneinsätze mit anderen nationalen oder ausländischen Nicht-Regierungs-Hilfsorganisationen.

Die beiden anderen Resolutionen betrafen den verstärkten Einsatz für die Gesundheit von Frauen und Kindern sowie die freiwillige, unentgeltliche Blutspende. Die Generalversammlung unterstützte die Erklärung von Hannover zur Ethik der freiwilligen Blutspende in leicht abgeänderter Form. Auf potentielle Spender soll weder Zwang noch Druck ausgeübt werden. Jeder Blutspendedienst soll aktuelle detaillierte Kriterien zur Auswahl und Aussonderung von Spendern haben.

Zum neuen Vorsitzenden der Kommission für Katastrophenhilfe wurde für die restlichen zwei Jahre der Amtsperiode Günter Linden (DRK) gewählt.

Die Generalversammlung verabschiedete zwei Resolutionen zum Kampf gegen AIDS; zum einen geht es um die Bekämpfung der mit AIDS zusammenhängenden Diskriminierung, zum anderen um verstärkte Anstrengungen zu geeigneten Vorsorgeprogrammen. Eine weitere Resolution betraf die Erste Hilfe. Betont wurden der basisorientierte Ansatz und die Notwendigkeit, Erste-Hilfe-Programme in die Katastrophenvorsorge zu integrieren.

Nach einer kurzen, kontroversen Debatte, die vom Liga-Präsidenten mit hohem persönlichen Engagement geleitet wurde, beschloß die Generalversammlung den Namen der Liga zu ändern; sie heißt fortan „International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies“. Mit dem Österreichischen und dem Schweizerischen Roten Kreuz ist vereinbart, daß wir gelegentlich eine einheitliche deutsche Übersetzung des Wortes „Federation“ abstimmen. Das DRK hat sich gemeinsam mit acht weiteren Nationalen Gesellschaften der Stimme enthalten, vier Nationale Gesellschaften haben gegen die Namensänderung votiert, weil sie überflüssig und teuer sei. Die Befürworter der Namensänderung argumentierten, der neue Name gebe die Natur der Organisation besser wieder, löse sich von überholten historischen Anklängen (Völkerbund = League of Nations) und vereinfache die Übersetzung in andere Sprachen.

Im Nachgang zum Aktionsplan für Frauen in der Entwicklung des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes aus dem Jahre 1989 wurden die Schwerpunkte für die künftige Arbeit festgelegt: höhere Beteiligung von Frauen in den entscheidenden Organen, Verbesserung des Zugangs von Frauen zu Gesundheitsdiensten, zur Bildung und zu einkommenssichernden Tätigkeiten.

Die nächste Generalversammlung der „Internationalen Federation“ wird im Oktober 1993 in Großbritannien stattfinden.

Resolutions of the Council of Delegates

-Adopted at its session of 28 - 30 November 1991, Budapest (Hungary) -

Resolution 7:

Respect for and dissemination of the Fundamental Principles

The Council of Delegates,
convinced that respect for the Fundamental Principles by all the components of the Movement and dissemination of knowledge of those Principles among the National Societies and the general public are of vital importance,
concerned by violations of the Principles, resulting either from lack of understanding of their purpose and meaning, or from outside pressure on National Societies,
noting that National Societies often find themselves unable to cope with such situations,
noting with satisfaction the activities undertaken by the ICRC and the Federation to make the Principles more widely known, and in particular the adoption of their dissemination policy,

1. *takes note* of the ICRC's second interim report relative to the study on respect for and dissemination of the Fundamental Principles, drawn up in cooperation with the Federation;
2. *expresses* its appreciation of the contribution by National Societies which took part in the consultation arranged by the ICRC;
3. *encourages* the ICRC, in cooperation with the Federation, to continue the consultation by holding extensive talks with National Society officials, organizing regional or international seminars on the subject, or by any other means it deems appropriate;
4. *asks* the ICRC, in cooperation with the Federation, to support the National Societies' efforts in implementing the Principles and to help them in particular to counter any pressure to which they may be subjected;
5. *requests* the ICRC, in cooperation with the Federation, to continue the ongoing study with a view to setting out, in an updated commentary, the Movement's common interpretation of the Principles;
6. *invites* the ICRC, in cooperation with the Federation, to report to the next Council of Delegates.

Resolution 8: Dissemination of international humanitarian law and of the principles and ideals of the Movement

The Council of Delegates,
having taken note of the joint ICRC/Federation report on the many dissemination activities carried out since 1977 by the National Societies, the ICRC, the Federation and the Henry Dunant Institute, and on the implementation of the recommendations contained in Resolution IV of the 25th Conference,

stressing once again that responsibility for the dissemination and teaching of international humanitarian law lies mainly with the States, by virtue of the obligations set out in the four Geneva Conventions of 1949 and their two Additional Protocols of 1977,

deploring the fact that there are still too many violations of international humanitarian law,

recalling that the dissemination of international humanitarian law and of the principles and ideals of the Red Cross and Red Crescent is one of the Movement's permanent activities and aims to:

- limit the suffering caused by armed conflicts and other situations of violence,
- make certain that humanitarian work may proceed safely, by ensuring that the emblems of the Red Cross and Red Crescent are respected,
- strengthen the image of the Movement, and
- contribute to promoting a spirit of peace,

1. *adopts* the *Guidelines for the '90s* and *recommends* that they be circulated as widely as possible;

2. *urges* the States fully to discharge their treaty obligations so that international humanitarian law may be known, understood and respected at all times;

3. *reiterates* the recommendation that National Societies appoint and train dissemination experts, and cooperate with their countries' authorities, particularly within the framework of joint dissemination committees;

4. *invites* the ICRC, in cooperation with the Federation, to maintain and if possible increase its support for dissemination activities and national and regional dissemination programmes.

Resolution 12: Humanitarian assistance in situations of armed conflict

The Council of Delegates,
deeply concerned by the suffering of civilian victims of international and non-international armed conflicts and by the scale of ensuing needs,

recalling that the principle of humanity and the rules of international humanitarian law recognize the victims' right to receive protection and assistance in all circumstances,

recalling also that States affected by an armed conflict have the primary responsibility for assisting victims,

stressing that a relief action which is neutral, humanitarian and impartial in character does not constitute interference in the internal affairs of States,

pointing out that respect for the rules of international humanitarian law, in particular those protecting the civilian population against the effects of hostilities, contributes to alleviate the need for food and medical relief,

noting that the destruction of existing infrastructures and the existence of zones of military operations put specific constraints on the transport and distribution of humanitarian aid during armed conflict,

stressing the urgency of the needs and the necessity of gaining access rapidly to the victims in the areas affected by armed conflict,

urges therefore all the parties to an armed conflict and, where applicable, any High Contracting Party:

a) to respect and ensure respect for the rules of international humanitarian law protecting the civilian population against the effects of hostilities and, in particular, those that prohibit the use of starvation of civilians as a method of combat;

b) to allow free passage of medicines and medical equipment, foodstuffs, clothing and other supplies essential to the survival of the civilian population of another Contracting Party, even if the latter is its adversary, it being understood that they are entitled to ensure that the consignments are not diverted from their destination;

c) to agree to and cooperate in relief actions which are exclusively humanitarian, impartial and non-discriminatory in character, within the meaning of the Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement;

urges the States to support the work of the ICRC and other humanitarian organizations that are in a position to conduct humanitarian assistance operations for victims of armed conflict in a neutral and impartial manner;

invites the ICRC to pursue its efforts to ensure that the rules of international humanitarian law protecting civilians are implemented, in particular the latter's right to receive supplies essential to their survival, in cooperation with National Societies and in conjunction with all intergovernmental agencies and non-governmental organizations concerned.

Resolution 13: Protection of the civilian population against famine in situations of armed conflict

The Council of Delegates,
having taken note with interest of the report submitted by the ICRC on aid to famine victims during armed conflicts,

deeply concerned by the frequency, extent and duration of famines that have occurred in such situations in recent years,

noting that, in general, the most severe outbreaks of famine are not due to a lack of local natural resources, but to the disruption or deliberate destruction of normal means of production, acquisition and distribution of basic foodstuffs,

noting further that famine tends to become endemic when population movements and the destruction of vital resources are associated with military operations,

stressing that respect for the rules of international humanitarian law, as codified or expanded in Articles 23 and 59 to 61 of the Fourth Geneva Convention of 1949, and Articles 54 and 70 of Additional Protocol I, and Articles 14, 17 and 18 of Additional Protocol II, would in many cases suffice to prevent or reduce the risk of famine as a result of an armed conflict,

1. *reminds* the authorities concerned and the armed forces under their command of their obligation to apply international humanitarian law, in particular the following humanitarian principles:

- the prohibition on starvation of civilians as a method of combat,

- the prohibition on attacking, destroying, removing or rendering useless objects indispensable to the survival of the civilian population,

- the prohibition on displacing civilians unless their security or imperative military reasons so demand and, should such displacements have to be carried out, the stipulation that all possible measures be taken to ensure that the civilians are received under satisfactory conditions of shelter, hygiene, health, safety and nutrition,

- the obligation to allow humanitarian and impartial relief operations for the civilian population when supplies essential for its survival are lacking;

2. *urges* the Parties to armed conflicts to maintain conditions enabling civilians to provide for their needs, in particular by refraining from taking any measures destined to deprive them of their sources of food or of access to their crops;

3. *invites* governments, with the support of the International Red Cross and Red Crescent Movement, to spread knowledge of and ensure respect for the principles and rules of international humanitarian law which, if applied in situations of armed conflict, suffice to avert or limit famine.

Resolution 14: Child soldiers

The Council of Delegates,
recalling that children suffer particular hardship during armed conflicts and that international humanitarian law in general, and the Geneva Conventions and their Additional

Protocols in particular, afford them special attention and protection,

recalling that international humanitarian law, as expressed in Protocol I, Article 77, and Protocol II, Article 4, sets at fifteen the minimum age for the participation of children in hostilities, and stipulates that in recruiting persons between the ages of fifteen and eighteen priority is to be given to those who are oldest,

recalling Resolution IX entitled "Protection of children in armed conflicts" and Resolution XX entitled "Assistance to children in emergency situations" of the 25th International Conference of the Red Cross,

mindful of Article 38 of the United Nations Convention on the Rights of the Child concerning children in situations of armed conflict,

welcoming the provision of the African Charter on the Rights and Welfare of the Child, which requires respect for the rules of international humanitarian law specially protecting children,

having taken note of the report of the Conference on Children of War held in Stockholm from 31 May to 2 June 1991,

deeply concerned that in many areas of the world children continue to take part in hostilities and are recruited into armed forces, and that some governments and armed non-governmental entities encourage and sometimes compel children to take part in hostilities,

deploring the fact that many child soldiers have been killed or seriously injured and that others languish as prisoners of war,

concerned that children in areas affected by armed conflict may be induced to participate in hostilities for lack of alternative means of satisfying their basic needs of food, clothing and shelter,

also concerned that persons under the age of eighteen years may not be sufficiently mature to understand the consequences of their actions, and to comply with international humanitarian law,

recognizing that children who have been caught up in armed conflicts, and particularly those who have participated in hostilities, are often mentally, morally and physically marked for life,

deeming it necessary to take steps to afford children better protection during armed conflicts and to put an end to their participation in hostilities:

1. *appeals* to all Parties to armed conflicts strictly to observe the rules of international humanitarian law affording special protection to children;
2. *invites* States and other parties to armed conflicts to strengthen the protection of children in armed conflicts through unilateral declarations or bilateral or regional instruments setting at eighteen the minimum age for participation in hostilities;
3. *invites* National Red Cross and Red Crescent Societies to do everything possible to protect children during armed conflicts, particularly by ensuring that their basic needs are met and by organizing peaceable and educational activities for them;
4. *requests* the Henry Dunant Institute to undertake a study, subject to financing, on the recruitment and participa-

tion of children as soldiers in armed conflicts, and on measures to reduce and eventually eliminate such recruitment and participation;

5. *decides* to re-examine, at the Council of Delegates in 1993, on the basis of the aforementioned study, the situation of children in armed conflicts.

Resolution 15: Coordination of non-governmental disaster relief in time of peace

The Council of Delegates,

noting with satisfaction the growing governmental and non-governmental humanitarian response to international disaster relief operations,

aware of the responsibility of the recognized relief agencies to promote information, cooperation and coordination in case of international disaster relief operations,

referring to the *Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief* adopted by the 21st International Conference of the Red Cross in Istanbul (1969), amended by the 22nd International Conference in Teheran (1973), by the 23rd International Conference Bucharest (1977), by the 24th International Conference in Manila (1981), and by the 25th International Conference in Geneva (1986),

stressing the function of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies to act as the permanent body of liaison, coordination and information exchange between the National Societies, in accordance with the *Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief*,

recalling Resolution No. VII adopted at the 22nd International Conference in Teheran (1973) requesting the Federation, the ICRC and National Societies to maintain and further strengthen their association with UNDRO with a view to effecting closer cooperation and coordination in the field of relief assistance in cases of disaster, including also other specialized UN agencies,

recognizing the commitment of the Federation to supporting the International Decade for Natural Disaster Reduction (1990 - 1999),

recognizing that governments of countries prone to natural disasters are increasingly acknowledging the important roles played by national and international voluntary relief agencies in times of disaster and are further strengthening their mechanisms for effectively utilizing international NGO relief,

recognizing the need for disaster-prone countries to have in place a disaster preparedness plan which includes a policy on the role of international NGOs offering assistance in times of disaster, in order to avoid confusion, duplication and waste of effort which would reduce the effectiveness of assistance to disaster victims,

recognizing that disaster preparedness covers both natural and man-made disasters, including movements of refugees and displaced persons,

taking note of the growing number of NGOs involved in disaster relief and the variety of skills they bring to the disaster area, which can be of importance in increasing the benefits accruing to disaster victims, if well coordinated with national relief efforts,

recognizing the well-founded and increasing demands of donor governments and donor institutions for improved effectiveness in disaster relief through better coordination, and the need to present a coherent picture of international humanitarian action to world public opinion,

1. *appeals* to all governments of disaster-prone countries to take steps, as a disaster preparedness measure, to ensure the establishment of National Disaster Relief Committees to provide overall coordination in times of disaster;

2. *urges* that National Red Cross and Red Crescent Societies should be represented on such committees along with other relevant national NGOs;

3. *recommends* that National Red Cross and Red Crescent Societies, in cooperation with the Federation and abiding by *Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Disaster Relief*, take steps to facilitate the coordination of NGO efforts in disaster relief or to assist other appropriate national NGOs in so doing;

4. *urges* the Federation to take steps to assist National Societies in fulfilling this role. These should include, *inter alia*:

- pre-disaster preparedness assistance to National Societies to aid them in preparing for a possible coordination role, including the provision of training and communications equipment where appropriate,
- assistance to National Societies in times of disaster to carry out timely needs assessments and formulate effective relief action plans,
- the provision of specifically allocated and suitably equipped international personnel, in times of disaster, to assist National Societies in the critical work of gathering, analyzing and sharing information pertinent to the disaster, within the responding NGO community, with a view to providing a common basis of understanding from which cooperation and coordination can grow,
- assistance to National Societies, in times of disaster, to develop the potential to act as a facilitator between the NGO community and the host government, if so requested.

Resolution 16: Harnessing international humanitarian assistance for disaster reduction

The Council of Delegates,

notes the growing international awareness of the increasing scale of disasters and the detrimental effect they have on attaining sustainable development targets of disaster-prone countries and communities;

notes the increasing willingness of multinational and national bodies to take action in support of foreign disaster relief;

notes the growing phenomenon of short-lived NGOs created in response to particular disaster events, which on occasion act as channels for donor government funding;

notes in particular the present discussions in, *inter alia*, the UN, EC and the Council of Europe on strengthening their respective disaster relief responses;

notes with regret that in the above discussions the emphasis is placed upon high-profile short-term relief measures with consequential reduction in the resources available for the vital work of disaster preparedness and prevention;

appeals to governments and multilateral bodies to re-examine the existing arrangements for delivering relief with a view to making these structures function effectively rather than creating new, possibly short-lived, fractionated arrangements;

appeals to governments to demonstrate a clear commitment to funding and carrying out disaster preparedness programmes aimed at reducing people's vulnerability to disasters and increasing agencies' ability to respond to disasters;

affirms the willingness and capacity of the Red Cross and Red Crescent Societies to act in disaster preparedness, relief and rehabilitation across all major disaster-prone countries;

calls upon the Federation to continue to increase its competence in disaster response, thus increasing its viability as an operational partner for major government and multilateral donor institutions while keeping its independence.

Resolution 17: Humanitarian assistance in situations of natural and technological disasters

The need for a code of conduct

The Council of Delegates,

concerned for the respect for the Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement, proclaimed by the 20th Conference and revised by the 25th Conference,

aware of the essential role of the International Red Cross and Red Crescent Movement in international humanitarian activities and related codification,

1. *asks* the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, in consultation with the main relief organizations, to set up a group of experts to study the possibility of elaborating a code of conduct relative to humanitarian aid in situations of natural and technological disasters;

2. *requests* the Federation, after consultation with the main relief organizations, to report on the outcome of that study to the next Council of Delegates.

Auszüge aus dem Bericht des Pentagon über den Golfkrieg*

Ein neuer Bericht des Pentagon über den Krieg am Persischen Golf kommt zu dem Schluß, daß die Streitkräfte der internationalen Koalition nicht nur *Saddam Husseins* Militär, „sondern seine Strategie“ besiegt haben. Verteidigungsminister *Cheneys* Einführung zu dem 1.300-Seiten-Bericht stellt fest, die Strategie der Koalition habe „sichergestellt, daß der Krieg unter günstigen Bedingungen geführt wurde, die die Stärken der Koalition und die irakischen Schwächen voll und ganz ausnutzen“.

Der erschöpfende Pentagon-Bericht untersucht, wie der Krieg geführt wurde, und enthält Lehren, die aus der Erfahrung gezogen werden können. Er führt fünf Hauptlehren auf, die sich aus dem Konflikt ergeben:

„Die entschlossene Führung des Präsidenten setzte klare Ziele, gab anderen das Vertrauen in die Entschlossenheit Amerikas und schuf die innenpolitische und internationale Unterstützung zur Erreichung dieser Ziele“.

„Eine revolutionäre neue Generation hochmoderner Waffen gab unseren Streitkräften zusammen mit einer innovativen und wirksamen Doktrin den entscheidenden Vorteil“.

„Die hohe Qualität unseres Militärs, von seinen fähigen Kommandeuren bis zu den äußerst einsatzbereiten, gut ausgebildeten, mutigen und disziplinierten Männern und Frauen der US-Streitkräfte, ermöglichte einen außergewöhnlichen Sieg.“

„In einer äußerst unsicheren Welt sind solide Planung, vorne stationierte Truppen sowie strategische Luft- und Seetransportkräfte entscheidend für die Entwicklung des Vertrauens, der Fähigkeiten, internationalen Zusammenarbeit und Reichweite, die in Krisenzeiten erforderlich sind“.

„Es ist viel Zeit erforderlich, um die qualitativ hochwertigen Streitkräfte und Systeme aufzubauen, und dies verschafft uns den Erfolg“.

Der Kongreß hat mit Verabschiedung eines Gesetzes nach dem Inkrafttreten des Waffenstillstands eine Untersuchung über den Golfkrieg angefordert. Das Verteidigungsministerium gab bereits im Juli 1991 einen Zwischenbericht heraus, der im Kongreß zahlreiche Fragen aufwarf. Der Schlußbericht wurde nach mehrtägiger Verzögerung schließlich am 10. April 1992 fertiggestellt. Der 1.300-seitige Bericht beruht auf einer Million Seiten Dokumente und Befragungen zahlloser militärischer Kommandeure, Entscheidungsträger und Soldaten. Die US-Bundesdruckerei wird eine offene Version des Golfkriegsberichts zum öffentlichen Verkauf herausgeben. Der Kongreß erhielt eine geheimgehaltene Version.

Der Bericht ist in drei Hauptteile gegliedert. Der erste Teil von 418 Seiten umfaßt acht Kapitel zur Invasion in Kuwait, der Antwort auf die Aggression, der militärischen Operation, wie sie in Operation Wüstenschild zum Ausdruck kam, der Durchsetzung des Embargos auf See, zum Übergang in die Offensive sowie zur Kriegsführung in der Luft, zu Wasser und zu Lande. Er beinhaltet ferner ein Glossar und einen Index. Der zweite Teil umfaßt 19 Anhänge zu den UN-Resolutionen, zu nachrichtendienstlichen Aspekten, dem militärischen Bereitschaftsgrad der US-Streitkräfte, der Stationierung, zu Logistik und Nachschub, medizinischer Unterstützung, Reservestreitkräften, Entwicklung der Koalition, Koordinierung und Kriegsführung, Sonderoperationen, Führungs- und Kommunikationswesen und Weltraum, generischen Kriegsgefangenen, „Freundfeuer“, ziviler Unterstützung, Rolle des Kriegsvölkerrechts, Aufgabenteilung, Verteidigung gegen chemische und biologische Waffen, zur Rolle von Frauen auf dem Gefechtsfeld und Medienpolitik. Er enthält ferner eine Liste der amerikanischen Gefallenen und Kriegsgefangenen. Der letzte Teil von 230 Seiten untersucht die Leistung ausgewählter Waffensysteme. Die Kategorien sind Flugzeuge, Boden-, Marine- und Weltraumsysteme sowie Munitionsarten. Insgesamt 56 Systeme wurden berücksichtigt. Der Bericht enthält Schwarzweißphotographien, im Golfkrieg benutztes strategisches Kartenmaterial, Landkarten und Grafiken irakischer Luftabwehrmaßnahmen. Er enthält ferner Anekdoten von *Cheney* und anderen. Zu den wichtigsten Punkten des Berichtes gehören:

1. Koalitionserfahrungen

Der Bericht geht davon aus, daß die Koalition „die vielleicht erfolgreichste in der Geschichte war“ und daß der nächste Konflikt möglicherweise nicht so viel Zeit zur Entwicklung einer Koalition gestatten wird. Darüber hinaus wird festgestellt, daß

- die Koalition die Länge des Konfliktes und die Zahl der durch eigenes Feuer Gefallenen verringert hat;
- die Vereinigten Staaten als logische Führungsmacht bei künftigen Koalitionen im Golf „und möglicherweise andernorts“ hervorgetreten sind;

* Aus: Amerika dienst vom 22. April 1992, U.S. Information Service, Embassy of the United States of America. Die Herausgeber danken der Botschaft der Vereinigten Staaten für ihre Zustimmung zur Veröffentlichung. Der in dem Beitrag angesprochene Bericht ist leider für die Öffentlichkeit noch nicht zugänglich.

- die Erfahrung der NATO „unschätzbar“ für die Koordinierung der Kampfeinsätze, Kommunikation und Logistik war;

- sich die amerikanische Präsenz am Golf durch die Bereitschaft der Staaten des Golf-Kooperationsrates auszählte, „den Vereinigten Staaten zu vertrauen“;

- die Angehörigen der amerikanischen Streitkräfte in der Lage waren, sich der islamischen Kultur anzupassen;

- das System der amerikanischen Waffenverkäufe an befreundete Staaten den meisten regionalen Partnern der Vereinigten Staaten saudische Infrastruktur, amerikanisches Gerät und Ausbildung zur Verfügung stellte und „bedeutend zur Grundlage der Kooperation in Friedenszeiten und Interoperabilität beitrug, auf der die Koalition aufbaute“.

2. Bewertung der Bombenschäden

Der Bericht stellt fest, daß die Koalition eine klare Unterscheidung zwischen Angriffen auf irakische Militäranlagen und die Zivilbevölkerung getroffen hat. Es wird dargelegt, daß es mehr unbeabsichtigte Opfer unter der Zivilbevölkerung gab „durch Saddam Husseins Versäumnis, routinemäßige Vorkehrungen gegen Luftangriffe zu treffen, um die Zivilbevölkerung zu schützen, sowie durch seine bewußte Benutzung von Zivilisten als Schild für militärische Ziele vor einem Angriff“. Darüber hinaus

- kam es wahrscheinlich zu einigen Todesfällen, als nicht-explodierte irakische Waffensysteme „auf die Erde zurückfielen“;

- war das irakische Stromnetz wahrscheinlich stärker beschädigt als die Koalition ursprünglich geplant hatte, zum Teil um sicherzustellen, daß es „während des gesamten Konflikts unbenutzbar“ bliebe und

- war nicht immer präzises und zeitgerechtes nachrichtendienstliches Material für die Bewertung der Bombenschäden verfügbar, was dazu führte, daß einige Elektrizitätswerke noch Zielscheibe von Angriffen wurden, als sie bereits außer Betrieb waren.

3. Nachrichtendienste

Obwohl der Bericht zu dem Schluß kommt, daß die nachrichtendienstliche Unterstützung für die taktischen Befehlshaber ausreichte, wird darin auch dargelegt, daß sie „ebenso an einem Mangel an verfügbaren Ressourcen litt wie an Schwierigkeiten bei der Sammlung von nationalem nachrichtendienstlichen Material und solchem vom Kriegsschauplatz“. Ferner wird ausgeführt, die Sammlung taktischen nachrichtendienstlichen Materials sei „durch fehlende moderne und sichere Kommunikation unter Divisionsniveau“ behindert worden. Darüber hinaus

- gab es unzureichende Informationen über das „Ausmaß und die exakte Verteilung chemischer, biologischer und nuklearer Waffenprogramme und ein schlechtes Verständnis der irakischen Intentionen“;

- sind die militärischen Dienste der arabischen und islamischen Länder „gut in innerer Sicherheit und Spionageabwehr“ und

- besteht ein Mangel an arabischsprachigen Personen bei den US-Streitkräften, was „die Arbeit der Nachrichtendienste, Spionageabwehr und Verbindungsbüros beeinträchtigt“.

4. Kriegsgefangene

Die Koalition plante, 100.000 irakische Kriegsgefangene in Empfang zu nehmen, über 86.000 wurden durch saudi-arabische Lager geschleust. Ferner

- weigerten sich insgesamt 13.418 irakische Kriegsgefangene, bei Kriegsende repatriert zu werden, und blieben in zwei Lagern in Saudi-Arabien.

- Die Regierungen der Koalition vertraten die Ansicht, diese Iraker „sollten als Flüchtlinge neu klassifiziert werden“ und - das Internationale Rote Kreuz erklärte den Vereinigten Staaten, die Behandlung der irakischen Kriegsgefangenen durch US-Streitkräfte „spiegelte die beste Einhaltung der Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen wider, die es jemals bei einem Konflikt gab“.

Der Bericht geht nicht auf das Problem der Anzahl irakischer Soldaten oder Zivilisten ein, die in dem Konflikt getötet wurden.

5. „Freundliches Feuer“

35 Amerikaner wurden im Kampf getötet und weitere 72 zufällig aus den eigenen Reihen verwundet. Eine Reihe britischer Soldaten mußte durch solches „freundliches Feuer“ der Amerikaner ihr Leben lassen.

Der Bericht kommt zu dem Schluß, daß im nächsten Konflikt ein „System, das eigene Fahrzeuge aus der Luft identifiziert ebenso benötigt wird wie ein System zur Identifizierung am Boden“. Flugzeuge und Fahrzeuge der Koalition waren mit einem umgekehrten „V“-Symbol gekennzeichnet, was allerdings im Eifer des Gefechts nicht immer sichtbar war. Gefordert werden

- über die Welt verteilte Lagerstätten für Landeinheiten und Fahrzeuge und

- zusätzliche Bestrebungen zur Verbesserung optischer und thermischer Sichtgeräte, „um den erweiterten Tötungsradius von Waffensystemen auszugleichen.“

6. Logistische Probleme

Der Bericht macht verschiedene Beobachtungen über logistische Probleme am Golf. Unter anderem

- konnte der strategische Seetransport den Anforderungen nach einer schnellen Verlegung nicht gerecht werden,

- sollten Möglichkeiten zur Verbesserung des Lufttransports und der Vorlagerung von militärischem Gerät eruiert werden und

- wurde die Bereitschaftsrate der Einheiten für besondere Einsätze durch das Fehlen von Ersatzteilen für ihre Hubschrauber behindert.

7. Waffensysteme

Der Bericht erläutert, daß 282 der 288 Marschflugkörper vom Typ TOMAHAWK erfolgreich von 16 Schiffen und zwei U-Booten abgeschossen wurden, um eine Erfolgsquote von 98 Prozent herzustellen. Die Bewertung der Effektivität von Waffen ist jedoch nicht schlüssig aufgrund der mangelnden Fähigkeit, zu unterscheiden, welche Schäden von der TOMAHAWK-Rakete oder „anderweitig“ hervorgerufen wurden. Der Abschnitt über die Patriot-Rakete weist darauf hin, daß „keine vollständige quantitative Analyse über die Effektivität von Patriot verfügbar ist“. Der Bericht führt ferner aus, daß der Tarnkappenbomber vom Typ F-117 erfolgreich eingesetzt wurde, um in den ersten Stunden des Krieges eine

„taktische Überraschung“ zu erzielen, aber auch an einem „langsamem und ermüdenden Auftragsplanungssystem“ leidet.

8. Schlußbemerkung

Der Bericht geht nicht auf das Thema ein, ob der Krieg über den 27. Februar 1991 hinaus hätte geführt werden sollen, um Bagdad einzunehmen und *Saddam Hussein* zu stürzen. Er verweist lediglich darauf, daß „seine Position erheblich geschwächt wurde“ und die Welt „ein besserer Ort sein wird, wenn *Saddam Hussein* den Irak nicht mehr schlecht regiert“.

Fragen an den militärischen Entscheidungsträger

- Die Grundlagen der Teinacher Tagung 1992 -

Im Mittelpunkt des diesjährigen gemeinsamen Seminars für Konventionsbeauftragte des Deutschen Roten Kreuzes und Rechtsberatern sowie Rechtslehrern der Bundeswehr (vgl. dazu auch den Konferenzbericht in dieser Ausgabe) stand das Referat von Generalleutnant *Rolf Hüttel* zum Spannungsfeld zwischen militärischen und humanitären Ansprüchen, denen sich im Falle eines militärischen Konfliktes der Soldat gegenüber sieht. Der Referent nimmt darin Bezug auf Fragen, die der Philosoph Pri.-Doz. *Dr. Daniel Meynen*, Landeskonventionsbeauftragter des Badischen Roten Kreuzes, formuliert hat und die wir einleitend wiedergeben.

Militärische Entscheidungen werden vom politischen Auftrag, von der jeweiligen Lage und von den verfügbaren Mitteln bestimmt. In welcher Weise gehen humanitäre Belange in diese Entscheidungen ein?

- Sind sie von Anfang an, notwendigerweise, stillschweigend oder ausdrücklich Bestandteil des politischen Auf-

trages? Welche Form haben humanitäre Zwecksetzungen im politischen Auftrag an die militärische Führung?

- Gehören humanitäre Fragestellungen regelmäßig zur Erhebung der Lage? Welche typischen humanitären Fragen werden bei der Aufklärung berücksichtigt?

- Durch welche sachverständigen Personengruppen werden humanitäre Belange in den Führungsstäben vertreten?

- In welcher Weise wird in den Stäben Klarheit darüber erzielt, welche Mittel in der jeweiligen Situation erlaubt oder verboten sind?

- Wo sehen militärische Entscheidungsträger heute die Grauzone zwischen militärischen Sachzwängen und humanitären Ansprüchen?

- Wo sehen sie sich von humanitären Ansprüchen überfordert?

- Wo sehen sie sich von humanitären Interessengruppen im Stich gelassen?

- Ist in einer Zeit zunehmender Bürgerkriege die Unterscheidung von Kombattant und Nichtkombattant noch möglich und hilfreich?

Militärische Entscheidungen im Spannungsfeld zwischen militärischen und humanitären Ansprüchen

Rolf Hüttel*

Die dringliche Suche nach praktikablen Kompromissen zwischen militärischen Notwendigkeiten und humanitären Ansprüchen will zunächst nicht einleuchten: Das sicherheitspolitische Umfeld, das den Rahmen für Denken, Planen und Handeln militärischer Entscheidungsträger setzt, ist im Umbruch. Unsere Sicherheit hat sich wesentlich verbessert. Die monolithische, massive und potentiell unmittelbare Bedrohung ist verschwunden. Die Gefahr eines großangelegten, gleichzeitig an allen europäischen NATO-Fronten vorgetragenen Angriffs ist nicht mehr gegeben. Wir leben heute in einem Europa, das militärisch für das westliche Bündnis sicherer ist als je zuvor.

Gleichzeitig aber umgeben uns politische Instabilität und neue Herausforderungen. Die unmittelbare Existenzbedrohung durch einen großangelegten kalkulierten Angriff ist einer Vielfalt von Risiken für die Sicherheit in und für Europa gewichen. Diese lassen sich nach Ursachen, Erscheinungsformen, Ort und Umfang nicht exakt vorhersehen. Dies gilt in besonderem Maße für Deutschland, das nicht mehr an der Schnittstelle zweier konkurrierender Systeme gelegen ist und das den Auftrag seiner Streitkräfte im Bündnisrahmen in der Vergangenheit im wesentlichen in der Wahrung der Integrität des eigenen Territoriums definierte. Der solidarische Einsatz der Bundeswehr im Rahmen der kollektiven Verteidigung im gesamten Bündnisgebiet rückt in den Vordergrund und erfordert ein Umdenken. Dieses mag sich ebenso aus der Verantwortung ergeben, die im Zuge des Trends zu kollektiven Friedenserhaltungsbemühungen im Rahmen regionaler oder weltweiter Institutionen wächst.

Es sind diese Veränderungen, die die Dringlichkeit begründen, sich dem Thema dieses Seminars aus aktueller Perspektive neu zu widmen. Ich möchte den Veranstaltern meine Anerkennung für den vorausschauenden Realitätssinn nicht verhehlen, der aus der Thematisierung traditioneller Fragen im Lichte der neueren politischen und technologischen Entwicklungen spricht. Politischer Wandel und technologischer Fortschritt sind ambivalent. Sie erleichtern die Aufgaben des Völkerrechtlers, Ethikers, militärischen Entscheidungsträgers und Praktikers hinsichtlich unserer Fragestellung nicht per se. - Ich folge gerne Ihrer Aufforderung, dies aus der Sicht des letzteren zu begründen.

Ich will dies auch gerne anhand der spezifischen Fragen tun, die Herr Dr. Meynen an den militärischen Entscheidungsträger und Praktiker gerichtet hat. Bevor ich darauf eingehe, möchte ich jedoch einige generelle Aspekte militäri-

schen Entscheidungshandels und der Einübung handlungsleitender Wertbezüge in Friedensarmeen näher ins Visier nehmen. Mit der abschließenden Betrachtung der Rolle nuklearer Waffen im Rahmen des neuen strategischen Konzeptes der Allianz hoffe ich dann, das Spannungsfeld zwischen militärischen Notwendigkeiten und humanitären Ansprüchen mit Blick auf konkrete Bewertungskriterien für die Art künftiger Kompromisse einigermaßen umfassend abzustecken.

Themenstellung und mir zugeordnete Fragen erwecken den Eindruck, ich stünde hier repräsentativ für den Praktiker und militärischen Entscheidungsträger. Diese Erwartung läßt sich nur bedingt einlösen.

Was den „Praktiker“ anbetrifft, so gehöre ich einer Offiziersgeneration an, der die praktische Probe aufs Exempel erspart geblieben ist. Und dies ist typisch für die jetzige Generation militärischer Entscheidungsträger gleich welcher Verantwortungsebene. Ihr fehlt jede „praktische“ Erfahrung einer tatsächlichen Gewissensprüfung in der Konfliktsituation. Güterabwägungen sind somit Ergebnis theoretischen Zugangs ohne praktisch nachprüfbare Bewährung. Vordenken nach Plausibilitäts Gesichtspunkten, wie es in Planspielen, Einsatzplänen und Planungsentscheidungen in einer Armee im Frieden seinen Niederschlag findet, erfüllt die Erwartung an den aus praktischer Erfahrung heraus auch in künftigen Situationen richtig, verantwortlich und angemessen Handelnden nur bedingt.

Was den „militärischen Entscheidungsträger“ in Abgrenzung zum Völkerrechtler, Ethiker, praktischen Politiker etc. angeht, so bleibt festzuhalten, daß der Soldat von jedem etwas sein muß. Völkerrechtsrelevantes Entscheidungshandeln findet auf allen Ebenen militärischer Verantwortung statt. Es beschränkt sich nicht auf die „großen Führungsentcheidungen“. Angesichts der exponentiell gestiegenen Wirkung einzelner Waffensysteme und der zwangsläufigen technischen und operativen Einbindung nachgeordneter Ebenen in deren mögliche Anwendung und humanitären Ansprüchen tendenziell alle Führungs- und Handlungsebenen.

* Vortrag von Generalleutnant Rolf Hüttel, Leiter Planungsstab im Bundesministerium der Verteidigung (Bonn), vor den Landeskonventionsbeauftragten des Badischen Roten Kreuzes in Bad Teinach am 21. Februar 1992. (Vgl. dazu auch den Konferenzbericht in dieser Ausgabe).

Der Soldat bleibt berufsspezifischen Spannungen ausgesetzt, die per se ein ausgeprägtes rechtliches Vorverständnis und Wertebewußtsein reklamieren und sich auf vier objektiven Kriterien gründen:

- erstens auf die dem Soldaten abverlangte Bereitschaft zum Handeln in die Gefahr hinein und die damit verbundene Pflicht zu deren Erduldung;
- zweitens auf die dem Soldaten abverlangte Bereitschaft, sich im Kriege über die gesellschaftlichen Normen des Tötungs- und Zerstörungstabus hinwegzusetzen;
- drittens auf die Kriminalisierung militärischen Ungehorsams und
- letztlich auf die Diskrepanz, die sich aus dem - hypothetischen - Umstand ergibt, daß der Einsatz in dem Maße unwahrscheinlicher wird, in dem die Einübung darauf erfolgreich ist.

Die Verpflichtung, im Falle militärischen Handelns stets einen rechtlich angemessenen und sittlich vertretbaren Kompromiß zwischen militärischer Notwendigkeit und humanitärem Schutzbedürfnis zu suchen und auszuschöpfen, ist eine notwendige Orientierungshilfe bei der Bewältigung dieser Spannungen.

Es ist „situationem Entscheidendehandeln“ eigen, daß diese Spannungen nicht generell und von vornherein aufhebbar sind. Was im Hinblick auf eine relative Erwartung darauf getan werden kann, daß der Soldat auch in der extremen Konfliktsituation richtig und dem Gewissen verpflichtet handelt und die militärische Führung rechtmäßig, verantwortungsbewußt und in Abwägung aller Möglichkeiten entscheidet, ist die Formung eines Vorverständnisses, Rechts- und Wertebewußtseins und eines sicheren, stabilen Gefühls für die Angemessenheit von Handlungen und verwendeten Mitteln. Kriegssituationen und Szenarien sind in ihrer Vielfalt nicht zu erfassen. Der Kodifizierung völkerrechtlicher Regeln sind immanente Grenzen gesetzt. Das Gesetz, die Vorschrift, kann niemals alle Möglichkeiten genau vorhersehen. Es wird immer Fälle geben, in denen man mehr oder weniger wird tun müssen, als das Gesetz es vorschreibt. Das Gewissen, der Tatsinn für das Vertretbare, kann sich nicht nur von Buchstaben des Gesetzes leiten lassen. Eine Vielzahl praktischer Handlungen folgt somit auch subjektivem Ermessen, wobei sich dieser Spielraum allerdings objektiv begrenzen läßt. Über Ausbildung und Erziehung muß auch unter nicht praktisch erfahrbaren, veränderten Bedingungen die Erwartung für ein Verhalten stabilisiert werden, wie es sich „aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens“ ergibt.

Solange die Kriterien hierfür aus konkreten, aufgeklärten und relativ überschaubaren Konfliktmustern gezogen werden konnten, schien dies auch vermittelbar. Motivation einerseits und wertbewußte Güterabwägung andererseits lassen sich unter Bedingungen unmittelbarer Betroffenheit - wie z.B. im Fall der Verteidigung des eigenen Territoriums - mit Anspruch auf erfolgreiche Umsetzung vermitteln. Die Bundeswehr hat dies über Jahrzehnte erfolgreich demonstriert. Anlaß zu Zweifeln hat es unter den antagonistischen Bedingungen des Ost-West-Gegensatzes nicht gegeben.

Wie aber ist dies unter den veränderten sicherheitspolitischen Bedingungen? Das Bündnis hat keinen direkten potentiellen Gegnerbezug mehr. Die Bedrohung ist subtiler und liegt stärker im Bereich des Hypothetischen. Die Analyse von Szenarien wird zwangsläufig unschärfer. Die Einstudierung und Einübung situationsangemessener Verhaltensweisen bezieht ihre Faktoren ausschließlich aus der Theorie und aus hypothetischen Zusammenhängen. Prinzipien der Entspannung und Vertrauensbildung schließen konkretere Bezüge politisch aus. Das Unmittelbare in der Betroffenheit als Motiv und Grundlage für das handlungsleitende Wertebewußtsein ist weggefallen. Es läßt sich bei Maßnahmen indirekter Natur und Beiträgen im Rahmen kollektiver Sicherheit, die möglicherweise im Zentrum künftiger aktiver Aufgaben der Streitkräfte liegen werden, nur sehr künstlich erzeugen.

Welche Konsequenzen dies für die Wehrgesetzgebung einerseits und die Erziehung und Ausbildung in den Streitkräften andererseits hat, möchte ich nun im Rahmen der nachfolgenden - summarischen - Antworten auf die konkreten Fragen von Herrn Dr. Meynen herausarbeiten.

Der militärische Entscheidungsträger denkt, plant und handelt nicht im rechtsfreien Raum. Er folgt dem Primat der Politik. Alle im Zusammenhang mit einem Spannungs- und Verteidigungsfall eingeleiteten Maßnahmen werden auf dem Boden der Rechtsstaatlichkeit getroffen. Sie stehen somit auch im Einklang mit gesetztem oder Völkergewohnheitsrecht. Die Berücksichtigung gewachsener humanitärer Standards ist Bestandteil unserer politischen Kultur, des Rechts- und Wertebewußtseins und bedarf keiner ausdrücklichen Heraushebung im politischen Auftrag an den militärischen Entscheidungsträger. Trotz aller den Verantwortungsträger entlastenden staatsrechtlichen Regelungen bleibt der militärische Entscheidungsträger gerade im System der Auftrags-taktik in hohem Maße eigenverantwortlich. Er wird im Umgang mit militärischer Macht - auch in Gedanken - alle Konsequenzen bedenken und verantworten müssen. Die Fähigkeit hierzu ist Ergebnis zweckgerichteter Ausbildung und Erziehung, die das Befolgen der Regeln des Völkerrechts und des Gebots der Menschlichkeit auch im Kriege zur selbstverständlichen Pflicht erhebt. Die politische Führung darf darauf vertrauen, daß ihre Auftragserteilung an die militärische Führung auch ohne ausdrückliche humanitäre Zwecksetzungen die Ausschöpfung jedes möglichen Spielraums zugunsten humanitärer Notwendigkeiten beinhaltet. Dies ist die Überzeugung, unter der militärische Führung bei uns und im Bündnis praktiziert wird.

Konsequenterweise gehören somit auch humanitäre Fragestellungen regelmäßig und grundsätzlich zur Lagefeststellung. Aufklärung ist eine herausragende Voraussetzung militärischen Erfolges. Je präziser und umfassender das Lagebild ausfällt, desto deutlicher und irrtumsfreier kann die Wahl von Zielen, Mitteln und Methoden nach militärischen Erfolgsgesichtspunkten erfolgen, gleichzeitig aber auch nach denen der Proportionalität und Unterscheidung. In dieser Hinsicht setzt die Berücksichtigung humanitärer Belange hinreichende Aufklärungsergebnisse voraus. Dies kann in Zweifelsfällen dazu führen, daß situationsbedingt unter huma-

nitären Gesichtspunkten zusätzliche Aufklärungsbemühungen notwendig werden. Wesentlich ist, daß sich der Aufklärende bewußt ist, was er in bezug auf humanitäre Gebote aufzuklären und zu melden hat. Der militärisch Entscheidende muß in der Lage sein, daraus die richtigen Schlüsse zu ziehen. Dies ist im wesentlichen einführbar.

Sachverstand in bezug auf humanitäre Belange kann folglich nicht bei einer bestimmten Personengruppe monopolisiert sein. Schnelligkeit und Dynamik militärischer Entscheidungsvorgänge zwingen den Entscheidenden, aus eigenem Rechtsempfinden heraus und gegebenenfalls ohne spezielle Beratung in rechtlich gesicherter und moralisch vertretbarer Weise zu reagieren. Der militärische Entscheidungsträger - gleich welcher Verantwortungsebene - muß auch ohne sachverständige Begleitung handlungsfähig bleiben. Das nötige Korrektiv für seine Entscheidungen liegt letztlich bei allen beteiligten Mitgliedern eines Stabes sowie bei den Ausführenden, denn auch der Untergebene ist den Geboten der Menschlichkeit in gleicher Weise verpflichtet. Klarheit darüber, welche Mittel in einer bestimmten Situation erlaubt oder verboten sind, sollte somit zunächst aus der Kenntnis und dem Bewußtsein der Entscheidenden und Handelnden heraus geschaffen werden können.

So unverzichtbar die Rolle von Rechtsberatern in der Schaffung und Begleitung eines diesbezüglichen Vorverständnisses ist, der militärische Entscheidungsträger muß letztlich auch auf sich gestellt in zielsicherer Weise entscheidungsfähig sein. Dies steht nicht im Widerspruch dazu, daß sachverständige Beratung und Prüfung alle vorplanbaren Maßnahmen begleiten. Hinsichtlich des „contingency planning“ einer Armee im Frieden ist dies gängige Praxis. Dies ist auch im Bündnisverbund so.

Es ist außerordentlich schwierig, Grauzonen zwischen militärischen Sachzwängen und humanitären Ansprüchen auszumachen. Sicherlich birgt die Waffenentwicklung Parameter, deren Vereinbarkeit mit Schutz- und Diskriminierungsgeboten fraglich, aber noch von keinem Verbot erfaßt ist. Gleiches gilt für Kriegslisten, die nicht von geltendem Recht verboten sind. Als latentes Problem tritt jedoch stets das der Proportionalität hervor. Wieviele zivile Opfer unter welchen Bedingungen bei welchen Zielsetzungen die Zerstörung eines militärischen Objektes „wert“ sein kann, wieviel und welche Art von Kollateralschäden bei der Zerstörung einer Brücke „hinnehmbar“ wären, bleibt Gegenstand dehnbarer Maßstäbe. Sie einzuengen ist Aufgabe individueller Gewissensschärfung und Ergebnis eines anerzogenen völkerrechtsfreundlichen Bewußtseins. Der „Grauzonencharakter“ des Proportionalitätsprinzips erscheint jedoch auch tendenziell nicht gänzlich aufhebbar.

Von daher wird es auch schwierig bleiben, anzugeben, wo sich der militärische Entscheidungsträger von humanitären Ansprüchen überfordert sehen könnte. Im Rahmen überkommener Szenarien und „contingency“-Plänen des Bündnisses ist dies eigentlich kein Thema. Konfliktabläufe lassen sich jedoch nicht präzise vorhersehen. Der Golfkrieg einerseits und die unkontrollierten und unkontrollierbaren Aktionen im ju-

goslawischen Bürgerkrieg andererseits vermitteln Vorstellungen darüber, welchen humanitären Problemen und Herausforderungen unsere Soldaten im Falle einer Auftragerweiterung im Rahmen kollektiver Krisenbewältigungsmaßnahmen ausgesetzt sein können. Es ist keine Frage, daß jede Veränderung des Aufgabenfeldes eine erneute Prüfung der Rahmenbedingungen auch unter wehrrechtlichen und ethisch-moralischen Gesichtspunkten nach sich zieht.

Wir müssen damit leben, daß in einer pluralistischen Gesellschaft Widerspruch geäußert und praktiziert wird. Nicht jeder öffnet sich einer rationalen Auseinandersetzung mit der Angemessenheit und Vertretbarkeit militärischer Handlungen. Nicht jeder sieht diese in ihrer Rolle als Schutz für Bürger und Staat. Nicht jeder sieht sich zur ethisch-moralischen Unterstützung und konstruktiv-kritischen Begleitung der Streitkräfte in der Lage. Die verbale Polarisierung während des Golfkrieges war ein spürbares - und enttäuschendes - Indiz für den Grad der Akzeptanz des militärischen Faktors. Dies - wie die Emotionen um den Prozess gegen die Einstufung der Soldaten als „potentielle Mörder“ - zeigt, daß hinsichtlich der gesellschaftlichen Einordnung der Streitkräfte und ihrer Aufgaben noch erhebliche Defizite bestehen. Doch diese werden bleiben, auch wenn humanitäre Interessengruppen sich um Ausgleich und Objektivität verdient gemacht haben. Ausnahmen, wie die Diskreditierung der soldatischen Aufgaben von einzelnen Kanzeln herab, bestätigen eher die Regel.

Die wechselseitige Berücksichtigung humanitärer Grundsätze im Handeln von Konfliktpartnern außerhalb bürgerkriegsähnlicher Situationen setzt nicht deren Konsens voraus. Entscheidend ist, daß sich beide vertraglich vorgegebenen und gewohnheitsrechtlich geltenden Normen verpflichtet fühlen und in der Interpretation derselben nicht beträchtlich voneinander abweichen. In rechtsstaatlichen Demokratien ist die Herstellung und Einhaltung derartiger Interpretationen gesichert. Zwischen demokratischen Staaten hat es allerdings in der jüngsten Geschichte auch keine Kriege mehr gegeben. Die Notwendigkeit, Mechanismen dafür zu schaffen, daß auch Staaten anderer Ordnung und Weltanschauung den gleichen Normen in vergleichbarer Weise folgen, ergibt sich aus der Vielfalt widerstreitender Wertbezüge und Vorstellungen über das, was es zu schützen gilt. Hier schafft jedoch das Eigeninteresse, nicht in Reaktion auf das eigene Handeln in untragbare Gewaltausprägungen einbezogen zu werden, eine Art Selbstregelungsmechanismus. Selbst wenn dieser nur in Form eines inhärenten Korrektivs wirksam wird, sollte er doch in der Berücksichtigung elementarer Rechte und Regeln überwiegen.

Krieg ist kein Ziel an sich, sondern wird - auch wenn dies nicht zulässig und vertretbar ist - zur Verfolgung politischer Ziele geführt. Diese durchzusetzen und die Chancen für den Aufbau politischer Beziehungen zu wahren, hat zur Folge, daß das humanitäre Element das politische Kalkül beeinflusst. Wo dies nicht greift, ist der Gegner nötigenfalls über Pressalien oder Maßnahmen militärischer Eskalation zu dessen Berücksichtigung zu zwingen. Es versteht sich, daß der Eskalation neben Beschränkungen, die sich aus der Verfüg-

barkeit über angemessene Mittel ergeben, auch Grenzen durch den Proportionalitäts Gesichtspunkt gesetzt sind. In diesen schwierigen dialektischen Situationen ist Kommunikation mit dem Kriegsgegner nicht nur ein rationales politisches Erfordernis, sondern auch eine humanitäre Pflicht. In derartigen Lagen ist sachverständiger Rat unverzichtbar.

Der jugoslawische Bürgerkrieg hat aufgezeigt, daß dieses Rationalverhalten in emotionalen, aufgestauten Haßbeziehungen nicht erwartet werden kann. Er ist ein trauriges Beispiel für die vorbedachte Mißachtung humanitärer Ansprüche ohne Verständigungsmöglichkeit, geschweige denn Konsensbildung zwischen den gegnerischen Parteien. Hier zeigt sich, daß völkerrechtlich zulässige kollektive Maßnahmen von außen notwendig sind, um der völligen Auslöschung humanitärer Standards ein Ende zu setzen. Es ist sicherlich enttäuschend festzustellen, daß die institutionellen Vorkehrungen im Rahmen der KSZE oder der Vereinten Nationen hier nicht unmittelbaren Einfluß ermöglicht haben. Hier bleibt sicherlich politisch einiges nachzubessern.

Dennoch, wo Rationalität beiseite geschoben wird und glühender Haß zur vorbedachten Verletzung alles Schutzwürdigen führt, bleiben völkerrechtliche und humanitäre Ansprüche Makulatur. Die unterschiedslosen Angriffe bei der Bekämpfung militärischer Ziele in Kroatien sowie die bewußte Beschädigung von eindeutig zivilen Objekten wie z.B. Krankenhäusern, die vorbedachte Zerstörung von Kulturgütern, all dies kann als Beweis dafür angeführt werden, daß in derartigen Situationen humanitäre Grundsätze schlichtweg ausgeklammert bleiben. Es ist fraglich, wie ohne äußeren Druck in derartigen Lagen das Bewußtsein für die elementaren Rechte und humanitären Schutzkriterien wiederherstellbar ist.

Das Bündnis ist nicht auf ein militärisches Eingreifen in Bürgerkriege eingestellt. Die Frage nach der Sinnhaftigkeit fortgesetzter Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten im Bürgerkrieg bleibt daher zunächst eher theoretischer Natur. Sie ist eine Frage der Prüfung des konkreten Einzelfalles. Die Zunahme in Zahl und Intensität von Bürgerkriegen und bürgerkriegsähnlichen Konflikten rechtfertigt die Vernachlässigung des völkerrechtlichen Unterscheidungsprinzips in keiner Weise. Dies müßte dann dem humanitären Völkerrecht völlig seine Grundlage entziehen. In dem Maße, in dem künftig auch deutsche Soldaten in friedenserhaltende, kollektive Maßnahmen einbezogen sein könnten, müßte auch eine gezielte völkerrechtlich-humanitäre Vorbereitung darauf erfolgen.

Lassen Sie mich die technologiebezogenen Fragen zusammenhängend wie folgt beantworten: Technologie als solche ist neutral. Dies gilt gleichfalls auch für Waffen. Ob eine Waffe offensiv oder defensiv oder in ihrer Wirkung unverhältnismäßig ist, ist eine Frage des Zusammenhanges, in dem sie verwendet wird. Hinsichtlich der Waffenwirkung ist technischer Fortschritt ambivalent. Er erhöht die Wirksamkeit im Ziel und damit die Zerstörungsfähigkeit, führt aber gleichzeitig auch zur erhöhten Begrenzbarkeit von Kollateralschäden. Letzteres ergibt sich aus der gesteigerten Zielaufklärungsfähigkeit,

Präzisionssteuerung der Waffensysteme, Eindringfähigkeit und Wirkungssteigerung miniaturisierter Gefechtsköpfe.

Es wird irrtümlicherweise verallgemeinert, die Steigerung der Waffenwirkung ginge einher mit der Erschwerung ihres unterscheidenden Einsatzes. Dies trifft nicht zu. Wie beispielsweise die Diskussion um das Brandwaffenprotokoll gezeigt hat, existieren Möglichkeiten zu deren Substituierung durch kollateralschadenvermeidende fortgeschrittene Munitionsarten. Ihre Nutzung bleibt sicher eine Kostenfrage. Entwicklung und Einführung neuer Waffen ist im Bündnis aber stets auch unter dem Gesichtspunkt ihrer Vereinbarkeit mit humanitären Grundsätzen erfolgt. Unter Berücksichtigung ihrer besonderen Lage und Bedingungen hat die Bundesrepublik Deutschland hierzu in erheblichem Maße beigetragen. Sie kann für sich ausschließen, daß ihre und die Systeme des Bündnisses zur unterschiedslosen Wirkung tendieren. Die technischen Möglichkeiten, sie unterscheidend und schadensbegrenzend einzusetzen, sind gegeben. Es obliegt ihren Nutzern, diese entsprechend zu verwenden. Dies liegt auch in der Verantwortung des einzelnen Soldaten. Je verheerender die Waffen werden, desto notwendiger ist es, daß Menschen mit ihnen umgehen, die wissen, was sie tun und wofür sie es tun. Ohne sittliche Maßstäbe wird Ausbilden zum kontraproduzenten Abrichten!

Sie werden berechtigterweise fragen, wie dies mit Blick auf die Nuklearwaffen zu sehen ist, denen auch das neue strategische Konzept der Allianz eine besondere Rolle zuweist. Ich will mich diesem seit jeher strittigen Problem abschließend widmen:

Auch unter den drastisch veränderten sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen wird das westliche Bündnis an einer Reihe grundlegender Prinzipien festhalten. Die Allianz bleibt defensiv ausgerichtet. Keine ihrer Waffen wird jemals eingesetzt werden, es sei denn zur Selbstverteidigung. Sie betrachtet sich nicht als Gegner irgendeines Landes. Ihre Streitkräfte sind darauf ausgerichtet, die Grenzen des Bündnisses zu verteidigen, den Vormarsch eines Angreifers möglichst weit vorne aufzuhalten, die territoriale Unversehrtheit der Staaten des Bündnisses zu wahren oder wiederherzustellen und einen Konflikt schnell zu beenden. Sie tun dies, indem sie den Gegner dazu veranlassen, seine Entscheidung zu überdenken, seinen Angriff einzustellen und sich zurückzuziehen.

Die geopolitischen und geostrategischen Veränderungen lassen es möglich erscheinen, diese Aufgaben ohne die bisher unverzichtbare Kompensation konventioneller Unterlegenheit durch nukleare Mittel wahrzunehmen. Hieraus ergibt sich eine wesentliche Entlastung in der Gewissensprüfung der politisch und militärisch Verantwortlichen. Freigestellt von der Befassung mit völkerrechtlichen und humanitären Aspekten für den Fall eines Rückgriffs auf nukleare Mittel sind sie damit jedoch nicht. Zwar sind die Umstände, unter denen ein Einsatz von Nuklearwaffen in Betracht zu ziehen wäre, in noch weitere Ferne gerückt, doch werden nukleare Streitkräfte weiterhin eine wesentliche Rolle spielen. Sie sorgen dafür, daß ein Angreifer im Ungewissen darüber bleibt, wie

die Bündnispartner auf einen militärischen Angriff reagieren würden. Sie machen deutlich, daß ein Angriff jeglicher Art keine vernünftige Option ist. Der grundlegende Zweck der nuklearen Streitkräfte war und ist somit eindeutig politischer Natur.

Nun geht eine kriegsverhütende Wirkung nicht allein von der Existenz nuklearer Einsatzmittel aus, sondern von der Möglichkeit und Plausibilität ihrer defensiven Anwendung. Jeder mögliche und in Abhängigkeit von einer krisenhaften Lageentwicklung rechtlich und in Güterabwägung moralisch zu rechtfertigende Einsatz nuklearer Waffen bliebe an Beschränkungen gebunden. Diese dienen alle dem Ziel, Verluste bei der Zivilbevölkerung soweit wie irgend möglich zu vermeiden. Einsätze gegen Städte oder die Zivilbevölkerung sind ausdrücklich untersagt. Die Bedingungen, unter denen der Rückgriff auf nukleare Mittel zulässig wäre, sind im Rahmen des langjährigen Ratifizierungsprozesses der Genfer Zusatzprotokolle deutlich herausgestellt bzw. abgeleitet worden. Das neue strategische Konzept erleichtert ihre Berücksichtigung und macht die Nuklearwaffen glaubwürdiger denn je zu „Waffen des letzten Rückgriffs“.

Der militärische Entscheidungsträger muß sich jedoch im klaren sein, daß er für sich die Möglichkeit des Einsatzes unter Berücksichtigung aller völkerrechtlichen Bindungen und humanitären Rücksichten gedanklich durchdringen muß. Er wird sich dabei darauf stützen können, daß die Entscheidung zum „letzten Rückgriff“ eine politische sein wird und sie ihm als solche vorgegeben wird. Nur enthebt ihn das nicht seiner rechtlichen und moralischen Mitverantwortung - wie hypothetisch aus derzeitiger Sicht eine entsprechende Entscheidungssituation auch sein mag. Der Trend zur nuklearen Proliferation läßt es angeraten erscheinen, in der Aufmerksamkeit für damit zusammenhängende Fragen nicht nachzulassen.

Lassen Sie mich meine schlaglichtartigen Überlegungen zum Thema mit folgenden Bemerkungen abschließen:

Die grundlegenden Veränderungen in der sicherheitspolitischen Landschaft haben die Wahrscheinlichkeit weiter zurückgedrängt, daß uns militärische Entscheidungen in Abwägung zwischen militärischen Notwendigkeiten und humanitären Ansprüchen praktisch und in unmittelbarer Betroffenheit abverlangt werden.

Die Bundeswehr hat auch unter den Bedingungen des Kalten Krieges und der Bedrohung durch den Warschauer Pakt ein völkerrechtsfreundliches Bewußtsein gefördert. Sie hat ihre Soldaten zu einer Mentalität erzo-gen, die ein völkerrechtskonformes Verhalten auch in der extremen Konfliktsituation hat erwarten lassen. Sie konnte sich dabei auf ein völkerrechtliches Vorschriftenwerk stützen, das den Anforderungen der Aus- und Weiterbildung in den Streitkräften auf allen Ebenen entspricht.

Diese Vorschriften haben sich im täglichen Dienstbetrieb wie auch in der wissenschaftlichen Diskussion bewährt und sind international anerkannt. Aktive deutsche Beiträge bei der Vorbereitung einschlägiger diplomatischer Konferenzen oder bündnisinterner Planungsentscheidungen haben sich immer wieder auf diese Dienstvorschriften stützen können.

Es sollte von daher nicht allzuschwer sein, die darin niedergelegten Grundsätze auch unter den veränderten Bedingungen zu wahren, die sich aus einer möglichen Aufgabenerweiterung ergeben können und in denen Güterabwägungen nicht mehr aus der unmittelbaren Betroffenheit des sein Territorium schützenden Verteidigers zu fällen sind. Als militärischer Entscheidungsträger und Praktiker bin ich zuversichtlich, daß uns dies bei fortgesetztem Engagement für die humanitären Belange auch gelingen wird.

Eine interessante Initiative zur Verbreitungsarbeit: Kooperation mit der Volkshochschule im Odenwaldkreis

Karl-Heinz Atzbach*

Es ist schwierig, bei der Verbreitungsarbeit Kontakt zur Bevölkerung zu finden. Der Kreisverband Odenwaldkreis hatte die Möglichkeit, in Kooperation mit der Volkshochschule des Kreises diese Zielgruppe anzusprechen.

Die Volkshochschule Odenwaldkreis veranstaltet jährlich eine Europa-Informationsfahrt. Mit dieser Veranstaltungsreihe wird Bürgerinnen und Bürgern Gelegenheit gegeben, sich über die Funktion und Arbeitsweise europäischer Institutionen oder internationaler Organisationen, die in europäischen Städten ihren Sitz haben, zu informieren. Der Kreisverband Odenwaldkreis hatte der Volkshochschule des Kreises vorgeschlagen, im Rahmen dieser Veranstaltungsreihe das Internationale Rote Kreuz in Genf zu besuchen. Die Volkshochschule nahm den Vorschlag an und schrieb eine entsprechende Studienreise aus. Der Kreisverband hat den Besuch beim Internationalen Roten Kreuz in Genf vorbereitet und organisiert, und zwar mit folgendem Programm:

- 5. November 1991: Vorbereitungsseminar in der Volkshochschule. Bei dieser Veranstaltung wurde ausführlich über das humanitäre Völkerrecht und die Grundsätze des Roten Kreuzes referiert. Jeder Teilnehmer erhielt eine Mappe mit Informationsmaterial.

- 20. November 1991: Anreise mit dem Bus nach Genf. Während der Anfahrt war es möglich, die 50 Teilnehmer durch weitere Informationen auf den Besuch beim Internationalen Roten Kreuz vorzubereiten.

- 21. November 1991: Besuch beim Internationalen Roten Kreuz in Genf; u.a. mit mehreren Vorträgen, einem Besuch des Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondmuseums sowie bei der Liga.

Alle Teilnehmer waren mit der Veranstaltung sehr zufrieden. Als besonders anregend wurden die Gespräche mit Repräsentanten des IKRK und Madame D. Royot empfunden, die die Studiengruppe bestens betreut und sehr gut informiert haben. Die meisten Teilnehmer an der Studienreise hatten einen großen Informationsbedarf bezüglich der Bedeutung und des Inhalts der Genfer Rotkreuzabkommen und der weltweiten Arbeit des Roten Kreuzes. Der Beauftragte für Öffentlichkeitsarbeit des Kreisverbandes hatte veranlaßt, daß in der regionalen Presse über die Studienreise ausführlich berichtet wurde. Somit war die gesamte Veranstaltung ein wirkungsvoller Beitrag zur Öffentlichkeits- und Verbreitungsarbeit.

* Karl-Heinz Atzbach ist Konventionsbeauftragter des Kreisverbandes Odenwaldkreis.

Das Selbstbestimmungsrecht der Völker

Messelech Worku*

Der Zerfall der Vielvölkerstaaten Jugoslawien und Sowjetunion wurde viel beachtet, doch relativ ratlos von der Öffentlichkeit und den Vereinten Nationen zur Kenntnis genommen. Das beginnende Auseinanderbrechen afrikanischer Staaten, beispielsweise Somalias und Äthiopiens, erregte kaum Aufsehen, stellt jedoch den Anfang vom Ende der künstlichen und von den früheren „Mutterländern“ fremdbestimmten Staatenbildungen im Rahmen der Entkolonisierung und ihrer Absegnung durch die Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) dar. All diese die Staatengemeinschaft erheblich erschütternden Entwicklungen erfolgen unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker.

1. Historische Herleitung und Verankerung in der UN-Charta

Der Amerikanische Unabhängigkeitskrieg und die Französische Revolution fanden unter der Flagge der Selbstbestimmung statt. Der Gedanke fand wiederum Anwendung beim Zerfall des Osmanischen Reiches, Österreich-Ungarns und des zaristischen Rußlands. Sowohl der russische Revolutionär *Lenin* als auch der amerikanische Präsident *Wilson* proklamierten am Ende des Ersten Weltkrieges wiederum die Selbstbestimmungsidee, wobei vor allem gefordert wurde, die Interessen der betreffenden Bevölkerungen bei Fragen der Regierung zu berücksichtigen. Dennoch gelang es nicht, die Selbstbestimmung in die Satzung des Völkerbundes aufzunehmen. Erst in der Charta der Vereinten Nationen von 1945 taucht die Selbstbestimmung auf. Die UN hat demzufolge das Ziel, „freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen zwischen den Nationen zu entwickeln (...)“ (Art. 1 Ziff. 2 UN-Charta). Zugleich werden im Rahmen der Bestimmungen zum Treuhandsystem (Kapitel XI UN-Charta) die Verwaltungsstaaten verpflichtet, den betroffenen Völkern Selbstregierung oder Unabhängigkeit zu gewähren.

2. Entwicklung des anticolonialen Charakters

Die Generalversammlung spricht 1950 in ihrer Res. 421 V in einem menschenrechtlichen Zusammenhang vom Recht der Völker auf Selbstbestimmung. Bereits 1952 wird in den Entwurf des Menschenrechtspaktes ein Artikel aufgenommen, der allen Völkern das Selbstbestimmungsrecht einräumt. Obwohl der Pakt insgesamt erst 1966 durch die Generalversammlung verabschiedet wurde, hat die Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts entgegen den traditionellen menschenrechtlichen Vorstellungen, wie sie noch in der All-

gemeinen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahre 1948 zum Ausdruck kamen, einen erheblichen Aufschwung in der Akzeptanz dieses Rechtes mit sich gebracht. Aufgrund dieses Rechtes bestimmen die Völker frei ihren politischen Status und betreiben frei ihre wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung. Allerdings definieren weder der Pakt noch das allgemeine Völkerrecht den Begriff des Volkes.

Der anticoloniale Charakter des Selbstbestimmungsrechtes wurde in der Deklaration über die Gewährung der Unabhängigkeit an koloniale Länder und Völker (Res. 1514 XV) der Generalversammlung von 1960 zum Ausdruck gebracht, indem „die Notwendigkeit, schnell und bedingungslos die Kolonialherrschaft in all ihren Formen und Ausprägungen zu beenden“ artikuliert wird. Die Deklaration enthält die Feststellung der Rechtswidrigkeit des Kolonialismus und die Benennung der Selbstbestimmung als Recht der Völker. Damit geht dieses Dokument über die Charta hinaus. Die umfangreiche Staatenpraxis der Entkolonialisierung unter wiederholter Berufung auf die Deklaration sowie der Unterstreichung des Selbstbestimmungsrechtes in der Deklaration über die Grundsätze des Völkerrechts, über freundschaftliche Beziehungen und die Zusammenarbeit zwischen den Staaten (Res. 2625 XXV), die sog. Prinzipien Deklaration oder Friendly-Relations-Deklaration, ist Beleg dafür, daß das Selbstbestimmungsrecht hinsichtlich der Entkolonisierung den Charakter von Völkergewohnheitsrecht bekommen hat. Kolonial unterdrückten Völkern wurde ausdrücklich zugebilligt, ihr Selbstbestimmungsrecht mit allen Mitteln, also auch gewaltsam, durchzusetzen, und die Generalversammlung hat wiederholt in Resolutionen davon gesprochen, bei diesem Befreiungskampf handle es sich um einen internationalen Konflikt. Diese Auffassung liegt auch Art. 1 Abs. 4 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte zugrunde.

3. Die postkoloniale Selbstbestimmung

Zweifelloso steht die Selbstbestimmung von Völkern immer dann in einem Spannungsfeld zur staatlichen Souveränität und insbesondere dem Aspekt der territorialen Integrität, wenn Völker unter Berufung auf dieses Recht aus einem

* Dipl. jur. Messelech Worku, LL.M (Heidelberg) ist Wiss. Hilfskraft am Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik der Ruhr-Universität Bochum.

Staatsverband herausdrängen. Hinsichtlich der Entkolonialisierung war das Problem relativ leicht zu lösen, da das Territorium des nichtselbständigen Gebietes einen anderen Status hat als das der Verwaltungsmacht. Die Geltendmachung steht dennoch allen Völkern zu. Obwohl es keine völkerrechtliche Definition des Begriffs Volk gibt, können einige Merkmale zur Kennzeichnung einer Gruppe als Volk herangezogen werden. Demnach zeichnet sich ein Volk durch eine soziale Einheit, klare Identität, eigene Charakteristika und eine Beziehung zu einem Territorium aus. Durch die Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht sind Völker berechtigt, die Sezession ihres Gebietes von bestehenden Staaten zu betreiben. Der Zerfall Jugoslawiens und der Sowjetunion und die Entstehung zahlreicher neuer Staaten sind Ausdruck dessen. Andererseits können Völker, die in verschiedenen Staaten leben, auch die Vereinigung dieser Staaten betreiben, wie das Beispiel Deutschlands belegt. Die verschiedenen Möglichkeiten ergeben sich daraus, daß die Völker gemäß diesem Recht frei und ohne äußere Einmischung entscheiden können. Bei ordnungsgemäßer Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts eines Volkes gilt dieses als konsumiert, d.h. völkerrechtlich tritt der Staat international als Repräsentant dieses Volkes in

Erscheinung. Innerhalb dieses Staates verwirklicht das Volk jedoch weiterhin sein Recht auf innere Selbstbestimmung.

Diffiziler ist die Rechtslage immer dann, wenn es Zweifel über den Volkscharakter einer Gruppe gibt. Dies ist bei vielen Gruppen in Entwicklungsländern der Fall und macht die rechtliche Beurteilung kompliziert, zumal mit der Wahrnehmung der Selbstbestimmung zur Entkolonialisierung die Verpflichtung verbunden war, die von den Kolonialmächten gezogenen Grenzen zu respektieren.

Gesichertere Positionen gibt es hinsichtlich der Minderheiten, die einen anderen rechtlichen Status als Völker haben und demzufolge kein Selbstbestimmungsrecht beanspruchen können. In bezug auf die Gruppe der Ureinwohner hat sich in den letzten Jahren die Auffassung herausgebildet, daß sie zwar als Völker zusammenleben, aber nicht das Selbstbestimmungsrecht beanspruchen können. Für Minderheiten und Ureinwohner kann aus dem Völkerrecht nur die Verpflichtung der Staaten zu einer bestimmten Sonderbehandlung bis hin zur Gewährung eines Autonomie-Status¹ abgeleitet werden.

Die 65. Konferenz der International Law Association

Kairo (Ägypten), 20. - 26. April 1992

Wolff Heintschel von Heinegg*

In der Zeit vom 20. bis einschließlich 26. April 1992 fand in Kairo die 65. Konferenz der International Law Association statt. Diese Vereinigung widmet sich seit Jahrzehnten aktuellen Problemen des internationalen Rechts, insbesondere auch dem aus Rotkreuz-Sicht bedeutsamen Kriegsrecht bzw. humanitären Völkerrecht und dem völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz. Bevor im folgenden über diese speziellen Aspekte der Kairoer Konferenz berichtet werden wird, wollen wir unseren Lesern jedoch einen kurzen Überblick über Zielsetzung und Organisation der International Law Association sowie über das generelle Programm der Kairoer Konferenz geben.

I. Die International Law Association: Zielsetzung und Organisation

Die International Law Association (ILA), die wohl größte internationale Vereinigung für internationales Recht², wurde im Jahre 1873 in Brüssel unter der Bezeichnung Associa-

* Dr. Wolff Heintschel von Heinegg ist Wiss. Assistent am Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Prof. Dr. K. Ipsen LL.D.h.c., Ruhr-Universität Bochum.

- 1 Eingehend zur International Law Association vgl. R. Stödter, International Law Association, in: K. Strupp/H.-J. Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Band II, 2. Aufl., Berlin 1961, S. 37 f.
- 2 Zu der anderen großen Völkerrechtsvereinigung, dem Institut de Droit International, vgl. H. Wehberg, Institut de Droit International, ebenda, S. 22-25.

tion for the Reform and Codification of the Law of Nations gegründet. Ihren heutigen Namen erhielt sie erst auf der Brüsseler Konferenz von 1895. In der ursprünglichen Bezeichnung klingt an, daß die damalige Zielsetzung der Vereinigung vergleichsweise begrenzt war. Im Zuge der allgemeinen Bestrebungen des ausgehenden 19. Jahrhunderts nach einem engeren Zusammenschluß der Regierungen und Völker hatte sie es sich zur Aufgabe gemacht, einen „Code of International Law“ auszuarbeiten. Dieser „Code“ sollte einem System internationaler Schiedsgerichtsbarkeit als Grundlage dienen. Demgegenüber ist die heutige Zielsetzung der ILA umfassender. Neben dem Studium, der Erläuterung und Förderung des Völkerrechts und des Internationalen Privatrechts widmet sich die ILA der Rechtsvergleichung, der Ausarbeitung von Vorschlägen auf dem Gebiet des Kollisionsrechts, der Rechtsvereinheitlichung sowie der Förderung der internationalen Verständigung. Mitglieder können dementsprechend Personen und Organisationen sein, die ein ernstes Interesse für Fragen des internationalen Rechts bekunden und bereit sind, sich für die Völkerverständigung einzusetzen. Angesichts der umfassenden Zielsetzung ist die Mitgliedschaft nicht auf Völkerrechtler und Juristen beschränkt. Die Mitglieder werden entweder von einer Landesgruppe oder von einem Rat ernannt.

Die bedeutendste Einrichtung der ILA, die ihren Sitz in London hat, ist die regelmäßig alle zwei Jahre stattfindende Vollversammlung der Mitglieder, die internationale Konferenz. In deren Verlauf tagen die für die einzelnen Sachgebiete gebildeten Ausschüsse, die die praktische Arbeit der ILA leisten. Die Ausschüsse setzen sich aus einzelnen Mitgliedern der Landesgruppen zusammen. Diese gehören den Ausschüssen jedoch nur in ihrer persönlichen Eigenschaft an, nicht etwa als Delegierte ihrer jeweiligen Landesgruppe. Die Arbeit der Ausschüsse findet ihren Niederschlag in den von ihnen vorbereiteten Berichten über die Vollversammlungen.

II. Die Themen der 65. Konferenz in Kairo

Auf der diesjährigen 65. Konferenz der ILA in Kairo tagten 16 Ausschüsse und zusätzlich vier Arbeitsgruppen, wobei letztere der Erörterung aktueller Fragen gewidmet waren.

Die Themen der 16 Ausschüsse spiegeln das breite Spektrum der internationalrechtlichen Fragen wider, mit denen sich die ILA gegenwärtig befaßt:

- Legal Aspects of Air Traffic Control
- International Securities Regulations
- International Commercial Arbitration
- The Enforcement of Human Rights
- Space Law
- Legal Aspects of Long-Distance Air Pollution
- Maritime Neutrality
- State Immunity
- International Monetary Law
- Cultural Heritage Law
- Exclusive Economic Zone
- The Formation of Rules of International Law
- Legal Status of Refugees

- Inter-Country Adoption and Protection of Children
- New International Economic Order
- Arms Control and Disarmament

Die Arbeitsgruppen unterscheiden sich von den Ausschüssen dadurch, daß sie im Hinblick auf aktuelle Fragen ad hoc zustandekommen, ihre Verhandlungen nicht in den Konferenzberichten erscheinen und sie daher einen weniger formellen Charakter haben. Die diesjährigen Arbeitsgruppen waren folgenden Themen gewidmet:

- Entwicklungen im Welthandelsrecht
- Islamisches Recht und Völkerrecht
- Regierungswechsel und Auflösung von Staaten: Konsequenzen für die Weltordnung
- Die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs vom 14. April 1992 über die Bezeichnung vorsorglicher Maßnahmen in dem Rechtsstreit zwischen Libyen einerseits und den Vereinigten Staaten von Amerika und Großbritannien andererseits (Lockerbie-Attentat und Auslieferungsbegehren der Antragsgegner).

III. Die Ausschüsse zu Menschenrechten, Flüchtlingsfragen und zur maritimen Neutralität

Angesichts der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Abhängigkeiten innerhalb der modernen Staatengemeinschaft, die zunehmend auch das völkerrechtliche Normengefüge prägen, ist im Grunde genommen die Arbeit jedes Ausschusses von Interesse - auch aus Rotkreuz-Sicht. Folglich könnte im Rahmen dieses Berichts mit guten Gründen ein Schwergewicht auf das Problem der völkerrechtlichen Normenbildung ebenso gelegt werden wie etwa auf die zwischenstaatliche Adoption von Kindern und ihren Schutz, das Recht der Abrüstung und Rüstungskontrolle oder das Recht über das kulturelle Erbe. Dies würde indes den zur Verfügung stehenden Rahmen sprengen, so daß sich der Bericht auf die Arbeit drei ausgesuchter Ausschüsse beschränken muß.

1. Der Ausschuß zu Menschenrechten

Der Ausschuß zu Menschenrechten hat seine Arbeit im Jahre 1988 aufgenommen. Wenngleich er - was die Mitgliederzahl anbelangt - zu einem der größeren Ausschüsse der ILA zu zählen ist, hat er es sich nicht zur Aufgabe machen können, eine umfassende Analyse des gesamten internationalen Menschenrechtsschutzes vorzunehmen. Vielmehr widmet er sich ausschließlich dem gegenwärtigen Status der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948.³

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte stellt nach Ansicht des Ausschusses die Grundlage für die globalen und regionalen Menschenrechtskodifikationen der Nachkriegszeit dar. Zahlreiche, wenn nicht sämtliche ihrer Vorschriften

3 Abgedruckt in: A. Randelzhofer (Hrsg.), Völkerrechtliche Verträge, 5. Aufl., Berlin 1991, S. 149 ff.

seien mittlerweile als Gewohnheitsrecht anerkannt, was sich aus regierungsamtlichen Erklärungen, der Übernahme in nationale Rechtsordnungen sowie aus einer Vielzahl nationaler und internationaler Gerichtsentscheidungen ergebe. Gleichwohl sei bislang kein Versuch unternommen worden, die innerstaatliche Geltung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte enthaltenen völkerrechtlichen Normen einer umfassenden Untersuchung zu unterziehen. Daher hat es sich der Ausschuß zur Aufgabe gemacht, der Frage nach dem Einfluß der Erklärung auf nationale Rechtssysteme auf einer globalen rechtsvergleichenden Grundlage nachzugehen.

Der Ausschuß hat zu diesem Zweck zwei Fragebögen versandt. Auf den ersten haben bereits elf Landesgruppen mit umfassenden Berichten über die jeweilige innerstaatliche Umsetzung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte geantwortet. Wenngleich angesichts der noch ausstehenden Antworten lediglich vorläufige Schlussfolgerungen gezogen werden können, machen die vorliegenden Berichte bereits deutlich, daß die Erklärung von 1948 die bedeutendste Rechtsquelle zum Menschenrechtsschutz darstellt. Es wird sicherlich noch einige Zeit dauern bis der Ausschuß sein ehrgeiziges Ziel erreicht haben wird. Bestätigt sich aber der in den ersten Berichten zum Ausdruck gekommene Trend, werden sich die Staaten in Zukunft einer Bindung an die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, deren Schutzbereich gleichermaßen Inländer wie Ausländer umfaßt, kaum noch mit dem - hinlänglich bekannten - Hinweis auf innerstaatliche Angelegenheiten entziehen können.

2. Der Ausschuß zu Flüchtlingsfragen

Der Ausschuß zu Flüchtlingsfragen hat mit der Kairoer Konferenz seine Arbeit abgeschlossen. Gleichwohl wird sich die ILA auch in Zukunft mit diesem Thema befassen, insbesondere mit Massenbewegungen und sog. Wirtschaftsflüchtlingen.

Der Ausschuß zu Flüchtlingsfragen hat der Vollversammlung acht Prinzipien vorgelegt, die im Rahmen der Schlussbitzung gebilligt wurden. Diese Prinzipien enthalten Vorschläge zur fortschreitenden Entwicklung des Völkerrechts, die vor allem der Frage der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Heimat- bzw. Ausgangsstaaten der Flüchtlinge und den daraus resultierenden Rechtspflichten gewidmet sind. So wird in Prinzip Nr. 2 der Grundsatz festgeschrieben, daß diejenigen Staaten, die im Widerspruch zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte Personen zur Flucht zwingen, einen völkerrechtswidrigen Akt begehen. Gemäß Prinzip Nr. 4 begründen die Fluchtbewegungen auslösenden Maßnahmen dieser Staaten ihren eigenen Staatsangehörigen gegenüber eine Entschädigungspflicht. Darüber hinaus werden sie gemäß Prinzip Nr. 5 u.a. verpflichtet, diese Maßnahmen einzustellen, den vorhergehenden Zustand wiederherzustellen und sicherzustellen, daß sich die Maßnahmen nicht wiederholen. Da es nach Ansicht des Ausschusses einige Zeit in Anspruch nehmen wird bis Flüchtlinge bzw. der Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen als Treuhänder die genannten Entschädigungsansprüche gegenüber dem Ausgangsland erfolgreich geltend machen kön-

nen, enthält Prinzip Nr. 8 eine wichtige Übergangsregelung. Danach darf die mögliche Entschädigung durch den Ausgangsstaat von den Aufnahmestaaten und anderen Staaten nicht als Begründung für die Verweigerung humanitärer Hilfeleistung oder internationaler Lastenteilung angeführt werden. Vielmehr sollen die Staaten weiterhin verpflichtet bleiben, alles ihnen Mögliche zu unternehmen, damit den Bedürfnissen der Flüchtlinge Rechnung getragen und ihnen die Möglichkeit zu einer würdevollen und sicheren Rückkehr in ihr Heimatland eröffnet wird.

Es bleibt abzuwarten, ob die Staatengemeinschaft bereit sein wird, derart weitreichende Verpflichtungen anzuerkennen. Sollte die Entschädigungspflicht des Ausgangsstaates zu einer Rechtspflicht erstarken, würde dies - jedenfalls in den Bereichen des Flüchtlingsrechts und der Menschenrechte - die Stellung des Individuums im Völkerrecht erheblich verändern. Könnte darüber hinaus gewährleistet werden, daß die Entschädigungsansprüche effektiv, d.h. international durchsetzbar werden, wäre sicherlich ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Lösung des Flüchtlingsproblems getan. Gleichwohl scheint eine gewisse Skepsis im Hinblick auf die Erfolgsaussichten dieser Vorschläge gerechtfertigt zu sein.

3. Der Ausschuß zur maritimen Neutralität

Der Ausschuß zur maritimen Neutralität hat die Aufgabe, Vorschläge zur Rechtsstellung neutraler Staaten und ihrer Handelsschiffahrt im Seekrieg auszuarbeiten. Die Schwierigkeiten, denen sich der Ausschuß dabei gegenübersehen, liegen zum einen darin begründet, daß die großen Seemächte bislang kaum Bereitschaft gezeigt haben, dieses Thema auf die internationale Tagesordnung zu setzen. Nicht zuletzt aus diesem Grunde fehlt es im I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen an spezifischen Regeln über den Seekrieg. Hinzu kommt, daß das Neutralitätsrecht für Zeiten des Seekriegs wie auch in seiner Gesamtheit vorrangig in den Haager Abkommen von 1907 enthalten ist. Mittlerweile haben indes vielschichtige Entwicklungen Zweifel an der Effektivität und Adäquanz des traditionellen Neutralitätsrechts aufkommen lassen. Diese Entwicklungen umfassen das Gewaltverbot nach Maßgabe der Charta der Vereinten Nationen, die zunehmende Wahrnehmung von Kompetenzen durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, die weitgehende Ersetzung des traditionellen Kriegsbegriffs durch den Begriff des „internationalen bewaffneten Konflikts“, die Ausweitung ausschließlicher küstenstaatlicher Nutzungsrechte durch das neue internationale Seerecht sowie neue Waffentechnologien. Diese Entwicklungen gilt es zu berücksichtigen, will man akzeptable Regeln über die Neutralität im Seekrieg kodifizieren. Die Notwendigkeit der Befassung mit dem Neutralitätsrecht im Seekrieg wird nicht zuletzt daraus ersichtlich, daß z.B. die Bundesrepublik Deutschland einen erheblichen Anteil ihrer Ein- und Ausfahrten über See abwickelt und daher ein vitales Interesse an der Freiheit der Schiffahrt hat.

Der Ausschuß zur maritimen Neutralität hat erst das Anfangsstadium seiner Arbeiten abgeschlossen. Daher bestehen unter seinen Mitgliedern im Grundsatz wie auch zu Einzelfragen immer noch Meinungsunterschiede, die es auszuarü-

men gilt. So konnte beispielsweise bislang kein allgemeiner Konsens darüber erzielt werden, ob das Recht der maritimen Neutralität nur während eines Krieges im engeren Sinne zur Anwendung gelangt oder aber auch in jedem internationalen bewaffneten Konflikt. Ebenfalls ungeklärt ist, ob ein Status bloßer Nicht-Kriegführung anzuerkennen ist, d.h. ob nicht unmittelbar an einem bewaffneten Konflikt beteiligte Staaten eine der Konfliktparteien etwa mit Rüstungsgütern u.ä. versorgen dürfen oder ob darin in jedem Fall eine Verletzung von Neutralitätspflichten liegt. Angesichts der Erfahrungen aus den beiden Golfkriegen würde die erfolgreiche Klärung dieser Fragen einen unschätzbaren Beitrag zur Rechtssicherheit darstellen. Gesicherte Aussagen über den gegenwärtigen Stand des Rechts lassen sich wegen der uneinheitlichen Staatenpraxis und wegen fehlender bzw. überholter Kodifikationen bislang nicht machen, so daß die friedliche Handels-schifffahrt in jedem Konflikt erheblichen Risiken ausgesetzt bleibt.

Der Ausschuß zur maritimen Neutralität wird angesichts der schwierigen rechtlichen Beurteilung von Konflikten, in denen der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (irgendwie) involviert ist, zwischen diesen und solchen Konflikten unterscheiden, die ausschließlich auf zwischenstaatlicher Ebene stattfinden. Er wird des weiteren einen Schwerpunkt auf den Schutz der neutralen Handelsschifffahrt legen und versuchen, diejenigen Kriterien herauszuarbeiten, nach Maßgabe derer die Konfliktparteien auf neutrale Handelsschiffe z.B. durch

Preismaßnahmen zuzugreifen berechtigt sein sollen.

IV. Schlußbemerkung

Am Ende dieses Berichts sei darauf hingewiesen, daß es sich bei der Arbeit der drei Ausschüsse wie auch der anderen, nicht näher dargestellten, keineswegs um bloße akademische Übungen handelt, die auf die fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts ohne jeden Einfluß bleiben werden. Bereits zahlreiche Vorschläge der ILA haben Eingang in völkerrechtliche Kodifikationen gefunden. Die Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen (ILC) hat in ihren vorbereitenden Arbeiten wie auch in ihren Kommentierungen zu Vertragsentwürfen (z.B. das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge) regelmäßig die Berichte der ILA in Bezug genommen und darauf aufgebaut. Von besonderer Bedeutung für das Recht des internationalen Umweltschutzes waren die von der ILA im Jahre 1966 verabschiedeten Regeln zum internationalen Wasserrecht und die 1982 verfaßten Regeln zur grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung, die der in diesem Sommer in Rio de Janeiro stattfindenden Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung als Grundlage dienen werden.

Es bleibt daher zu hoffen, daß es der ILA weiterhin gelingen wird, aktuelle Völkerrechtsprobleme aufzugreifen und einer rechtlich fundierten, akzeptablen Lösung zuzuführen.

¹ Der Ausschuß zur maritimen Neutralität hat seit seiner Gründung im Jahre 1978 eine Reihe von Arbeiten veröffentlicht, die sich mit Fragen der Neutralität im Völkerrecht befassen. Diese Arbeiten sind: "Neutralität im Völkerrecht", 1978; "Neutralität im Völkerrecht", 1980; "Neutralität im Völkerrecht", 1982; "Neutralität im Völkerrecht", 1984; "Neutralität im Völkerrecht", 1986; "Neutralität im Völkerrecht", 1988; "Neutralität im Völkerrecht", 1990; "Neutralität im Völkerrecht", 1992; "Neutralität im Völkerrecht", 1994; "Neutralität im Völkerrecht", 1996; "Neutralität im Völkerrecht", 1998; "Neutralität im Völkerrecht", 2000; "Neutralität im Völkerrecht", 2002; "Neutralität im Völkerrecht", 2004; "Neutralität im Völkerrecht", 2006; "Neutralität im Völkerrecht", 2008; "Neutralität im Völkerrecht", 2010; "Neutralität im Völkerrecht", 2012; "Neutralität im Völkerrecht", 2014; "Neutralität im Völkerrecht", 2016; "Neutralität im Völkerrecht", 2018; "Neutralität im Völkerrecht", 2020; "Neutralität im Völkerrecht", 2022.

48. Tagung der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen

- Abschlußsitzung der offenen Arbeitsgruppe über die Rechte von Angehörigen nationaler, ethnischer, religiöser und sprachlicher Minderheiten - Genf (Schweiz), 2. - 13. Dezember 1991

Nicole Kreuter*

Art. 1 Ziff. 3 der UN-Charta verpflichtet die Vereinten Nationen, die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle - ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion - zu fördern und zu festigen. Die Vereinten Nationen leiten daraus die Aufgabe ab, internationale Maßstäbe zum Schutz von Minderheiten zu erarbeiten.

Vom 2. bis 13. Dezember des vergangenen Jahres bereitete eine von der Menschenrechtskommission eingesetzte Arbeitsgruppe über einen seit 1978 in den zuständigen Unterausschüssen zirkulierenden Deklarationsentwurf zum Schutz von Minderheiten. Der ursprüngliche Entwurf war seinerzeit von der jugoslawischen Delegation anlässlich einer Studie des Sonderberichterstatters *F. Capotorti* eingebracht worden. Nunmehr gelang es der Arbeitsgruppe, die abschließende zweite Lesung zu Ende zu bringen (Dok. E/CN.4/1991/48 vom 16. Dezember 1991, mit der aktuellen Entwurfsfassung im Annex, aus der nachfolgend zitiert wird). Die zweite Lesung war bereits von einer im Februar 1991 tagenden Arbeitsgruppe aufgenommen, aber nur bis zu Art. 2 Abs. 1 des damaligen Entwurfs (vgl. Annex I des Dok. E/CN.4/1991/53) fertiggestellt worden. Obwohl die jetzige Arbeitssitzung der Öffentlichkeit zugänglich war, fand sie wohl wegen ihres eher technischen Charakters kaum Beachtung. Mittlerweile ist der Deklarationsentwurf der 48. Sitzung der Menschenrechtskommission zugeleitet worden. Danach muß er noch den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) passieren, um schließlich von der Generalversammlung angenommen zu werden. Bis zur endgültigen Verabschiedung sind also noch einige Hürden zu überwinden.

Die Opposition gegen die Ausarbeitung eines wirksamen internationalen Minderheitenschutzes ist so alt wie die Vereinten Nationen. Die Opponenten sind die Mitgliedsstaaten selbst, vor allem dann, wenn sie Minderheiten im eigenen Hoheitsbereich haben. Warum sollten die jeweiligen Mehrheiten so töricht sein, sich mit der innerstaatlichen Befolgung gemeinsam erarbeiteter Standards ein trojanisches Pferd ins Haus zu holen?

Schon zu Beginn der fünfziger Jahre scheiterte das Vorhaben, zu definieren, was eine Minderheit ist. Abgesehen von der Verabschiedung der Konvention über die Bestrafung des Völkermordes gelangen bislang nur Teilregelungen, das

in Art. 1 Ziff. 3 der Charta enthaltene Diskriminierungsverbot zu konkretisieren, etwa die Konventionen über die Beseitigung der Rassendiskriminierung und gegen die Diskriminierung im Unterrichtswesen. Im Jahre 1966 rang man sich mit der Annahme des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR) zu einem umfassenderen, verbindlichen Bekenntnis zum Schutz von Minderheiten durch. Nach Art. 27 IPbPR dürfen Staaten den Angehörigen von Minderheiten nicht das Recht verweigern, ihr kulturelles Leben zu pflegen, ihre Religion auszuüben und ihre eigene Sprache zu benutzen. Diese wichtige Vorschrift wies den Weg für die Ausarbeitung des Deklarationsentwurfs (vgl. § 4 seiner Präambel).

Der Verlauf der Tätigkeit der Arbeitsgruppe war nicht frei von Widersprüchen. Sie begannen damit, daß die Vertreterin Jugoslawiens zur Vorsitzenden gewählt wurde, eine eher befremdliche Wahl angesichts von Bürgerkrieg und unterdrückten Minderheiten in diesem Land. Da Jugoslawien aber seit Initiierung der Deklaration den Vorsitz in den verschiedenen Arbeitsgruppen ausgeübt hat, nahm auch jetzt kein Delegierter daran Anstoß. Der Vorsitzenden sollte ohnehin nur die formale Aufgabe zukommen, die in der als bald gebildeten informellen Arbeitsgruppe gefundenen Formulierungen dem Plenum zur Annahme vorzuschlagen. Nach den ersten ergebnislosen Debatten im Plenum war klargeworden, daß man auf direkterem und unkomplizierterem Wege untereinander ins Gespräch kommen mußte. Kurzerhand entließ man die Dolmetscher und rückte zusammen. Den Vorsitz in dieser Runde übernahm der italienische Rechtsprofessor *F. Pocar*. In der Diskussion zeigte sich wieder einmal, wie schwer sich die Staaten damit tun, ihren Minderheiten Rechte zuzuerkennen. Obwohl einer Deklaration keine rechtliche Verbindlichkeit, sondern lediglich politischer Signalwert zukommt, wurde mitunter übersichtlich um die „richtige“ Formulierung gestritten. Entwicklungs- bzw. Schwellenländer wie Indien, China, Ägypten und die Türkei verfochten die restriktivste Position. Häufig nicht allzuweit von ihnen entfernt argumentierten Bulgarien und Griechenland. Auch Frankreich und Großbritannien bremsten eher. Sie sehen sich in

* Nicole Kreuter ist Rechtsreferendarin in Freiburg. Vom 1. Oktober bis 31. Dezember 1991 war sie an der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Genf tätig.

ihren Ländern zunehmend mit eingebürgerten Einwanderern aus ihren früheren Kolonien konfrontiert, die muslimischen Glaubens sind. Eine minderheitenfreundliche Haltung nahmen die anderen westlichen Länder sowie Ungarn und Polen ein. Demgegenüber scheinen ganz Schwarzafrika und Lateinamerika, nach dem Maß ihrer Beteiligung zu urteilen, keine Probleme mit Minderheiten zu haben; jedenfalls traten ihre Vertreter im Verlauf der zwei Wochen kaum auf.

Bereits zu den Akten gelegt war das Vorhaben, den Begriff der Minderheit zu definieren. Darüber hatte man sich auch nach 40 Jahren nicht einigen können. Auch wenn daher in der Deklaration die Einschränkung fehlt, daß nur diejenigen Mitglieder einer Minderheit den Staat zur Einhaltung ihrer Rechte und seiner Pflichten aufrufen dürfen, die zugleich seine Staatsangehörigen sind, wird es wohl auch in Zukunft bei diesem Erfordernis bleiben, zumal einige Staaten bereits während der Konferenz dahingehende Vorbehaltserklärungen abgegeben haben.

Des weiteren war schon in den vorhergehenden Arbeitsgruppen ein Konsens erzielt worden, den Minderheitenschutz als Individualrecht zu konzipieren. Wie auch Art. 27 IPbPR stehen die im Entwurf gewährten Rechte den Angehörigen der Minderheiten zu, die sie einzeln oder gemeinsam mit anderen Mitgliedern ausüben. Dagegen tritt im Entwurf nirgends die Minderheit selbst als Trägerin bestimmter Rechte auf. Nach dem Vorbild des Art. 1 IPbPR, wonach Völker das Recht auf Selbstbestimmung haben, hätte theoretisch eine auf Minderheiten zugeschnittene Vorschrift erarbeitet werden können. Doch ein solches Unterfangen lag so fern ab der politischen Realität, daß sich sogar die nichtstaatliche Gruppe für Minderheitenrechte auf den Vorschlag beschränkte, Minderheiten das Recht zu geben, sich für private und öffentliche Zwecke zu organisieren. Aber auch dieser Vorstoß wurde von vielen Staaten abgeblockt. Übrig blieb, daß Angehörige von Minderheiten an den auf nationaler und regionaler Ebene zu fallenden Entscheidungen mitwirken dürfen, wenn damit Angelegenheiten ihrer Minderheit geregelt werden sollen (Art. 2 Abs. 3). Indem diese Vorschrift von „effektiver“ Teilnahme spricht, könnte sie vielleicht langfristig den Weg zu beschränkter Selbstverwaltung auf regionaler Ebene oder zu einem kollektivrechtlichen Minderheitenschutz eröffnen. Genau diese Konsequenz wurde freilich von einigen Staaten abgelehnt. Sie setzten durch, daß die politische Mitwirkung nicht mit der nationalen Gesetzgebung unvereinbar sein dürfe. Es bleibt abzuwarten, ob mit diesem Nachsatz die vorangehende Aussage wieder neutralisiert wird, so daß die Staaten alles beim alten belassen können.

Die Arbeitsgruppe konnte sich nicht darüber einigen, den Angehörigen das Recht zu geben, eigene Organisationen und Institutionen zu unterhalten. Viele Staaten wandten sich gegen die Verwendung dieser Begriffe, weil sie dem öffentlichen Recht entlehnt seien. Minderheiten sollten sich keinesfalls unter öffentlich-rechtlicher Schirmherrschaft organisieren dürfen. Ein dahingehendes Zugeständnis hätte insbeson-

dere den Aufbau eines eigenen Schulwesens begünstigt. Am Ende der Diskussion stand die Formulierung, wonach die Angehörigen der Minderheiten berechtigt sind, eigene Gemeinschaften („associations“) zu gründen (Art. 2 Abs. 4).

Keine Probleme warfen die verschiedenen Vorschriften zur Nichtdiskriminierung auf. Darunter fallen die gesellschaftliche, wirtschaftliche und politische Gleichstellung der Angehörigen von Minderheiten mit den anderen Staatsangehörigen und die ungehinderte Religionsausübung, Kultur- und Sprachpflege. Diese Rechte sind im wesentlichen schon in Art. 27 IPbPR und in Art. 1 Ziff. 3 der Charta festgeschrieben. Größere Schwierigkeiten hatten die Staaten mit der sogenannten positiven Diskriminierung. Sie wurde bereits in der Konvention gegen die Rassendiskriminierung und die Diskriminierung der Frau thematisiert. Schließlich gelang die Festlegung, daß staatliche Fördermaßnahmen, die zur effektiven Ausübung der in der Deklaration enthaltenen Rechte beitragen sollen, nicht ohne weiteres als gleichheitswidrig qualifiziert werden. (Art. 8 Abs. 3).

Erfreulich ist, daß das Recht der Mitglieder von Minderheiten, den Kontakt zu den jenseits der Staatsgrenze lebenden Angehörigen zu pflegen, klar und unmißverständlich niedergelegt wurde (Art. 2 Abs. 5). Dagegen wurde die Vorschrift über die Verbreitung und den Empfang von Minderheitenprogrammen ersatzlos gestrichen (Art. 4 Abs. 2 im Annex II des Dok. E/CN.4/1991/53).

Minderheitenschutz erschöpft sich nicht darin, den einzelnen Mitgliedern Rechte zu garantieren. Ohne begleitende staatliche Schutz- und Fördermaßnahmen besteht die Gefahr, daß sich die Minderheit dem Assimilationsdruck auf Dauer nicht entziehen kann und untergeht. Man denke nur an die vom staatlichen Schulunterricht ausgehende Assimilierung, wenn dieser vollständig in der Staatssprache abgehalten wird und die Sprache der Minderheit nicht einmal als Fremdsprache vorseht. Hier hat man sich die eine oder andere Verpflichtung auferlegt. Freilich zeugen die vorsichtigen und mitunter einschränkenden Formulierungen vom Willen der Staaten, selbst zu bestimmen, wann und in welchem Umfang die Sprache einer Minderheit im Unterricht verwendet wird (Art. 4 Abs. 3). Vorschläge zur Verbreitung amtlicher Dokumente in der Sprache der Minderheit scheiterten an den restriktiv eingestellten Staaten. Noch weniger hielten diese von dem Vorstoß Österreichs, bei den in der Deklaration niedergelegten Rechten und Pflichten handle es sich um Angelegenheiten von internationaler Bedeutung (matters of international concern).

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß die Deklaration zwar nicht auf dem Stand des in manchen Staaten längst geltenden Minderheitenschutzes steht. Die in ihr enthaltenen Rechte und Pflichten reichen auch nicht an die Bestimmungen des Kopenhagener KSZE-Dokuments vom 29. Juni 1990 heran. Weltweit betrachtet, stellt sie aber einen bedeutenden Fortschritt dar und wird für die Minderheiten eine wertvolle Hilfe zur Selbstbehauptung sein.

Gemeinsames Seminar für Konventionsbeauftragte des Deutschen Roten Kreuzes und Rechtsberater sowie Rechtslehrer der Bundeswehr

Bad Teinach, 21. - 22. Februar 1992

Brigitte Reschke/Knut Dörmann*

Zum zweiten Mal wurde das gemeinsame Seminar für Konventionsbeauftragte des Deutschen Roten Kreuzes und Rechtsberater sowie Rechtslehrer der Bundeswehr vom DRK-Generalsekretariat und von den DRK-Landesverbänden Baden-Württemberg und Badisches Rotes Kreuz in Zusammenarbeit mit dem Völkerrechtsreferat des Bundesministeriums der Verteidigung und dem Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum in Bad Teinach ausgerichtet.

Ziel dieses Seminars war es, den Informations- und Meinungsaustausch zu fördern, die gegenseitige Verständigung über Auftrag und Aktionsbedingungen zu erleichtern und die Zusammenarbeit zu stärken. Das Seminar sollte der Verbreitung der Kenntnis über die Genfer Rotkreuz-Abkommen, also einer der satzungsmäßigen Aufgaben des Roten Kreuzes, dienen. Aus der Erkenntnis heraus, daß das humanitäre Völkerrecht auf einem Kompromiß zwischen den Geboten der Menschlichkeit und der militärischen Notwendigkeit beruht, befaßten sich die eingeladenen Referenten mit den verschiedenen Aspekten dieses Spannungsverhältnisses.

Das Einführungsreferat hielt Dozent Dr. H.-J. Heintze vom IFHV zum Thema „*Notstandsfeste Menschenrechte von unbeschränkter Gültigkeit*“. Nach einigen einführenden Bemerkungen zum Begriff der Menschenrechte im allgemeinen und zum Schutz, den diese in den beiden UN-Menschenrechtspakten erfahren haben, ging er auf die nicht derogierbaren Menschenrechte im Sinne des Art. 4 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte ein. Dabei stellte er insbesondere die Gefahr des Mißbrauchs bei der Außerkraftsetzung von Menschenrechten im Falle des nationalen Notstandes dar. Insbesondere Diktaturen nutzten dieses Mittel immer wieder, um ihre Macht bei aufkommenden Spannungen zu erhalten. Um dieser Gefahr zu begegnen, wurde Art. 4 des Paktes geschaffen. Ein weiterer Schwerpunkt seiner Ausführungen lag bei dem Problem der Durchsetzbarkeit des Menschenrechtsschutzes. In der anschließenden Diskussion wurde das Thema ausgeweitet auf den Überlappungsaspekt zwischen humanitärem Völkerrecht und Menschenrechten sowie auf den Menschenrechtsschutz im KSZE-Prozeß.

Fortgesetzt wurde die Veranstaltung mit einem Vortrag von Generalleutnant R. Hüttel, damaliger Deutscher Mi-

litärischer Vertreter im MC/NATO, Brüssel (vgl. auch den Beitrag in dieser Ausgabe). Er versuchte in seinen Ausführungen, die militärischen Entscheidungen im Spannungsfeld zwischen militärischen und humanitären Ansprüchen zu veranschaulichen, indem er insbesondere die Ausbildung der Soldaten in der Bundesrepublik unter Berücksichtigung des Bündisauftrages der NATO darstellte. Dabei ging er von der These aus, daß gerade deutsche Soldaten durch eine hervorragende Schulung in humanitärer rechtlicher und moralischer Hinsicht auf einen Ernstfall vorbereitet seien. Weitere Themen waren die neuen Perspektiven der Bundeswehr im Zeitalter der Überwindung des Ost-West-Gegensatzes sowie die Einbindung der Bundeswehr in internationale Aktionen.

Zum Abschluß des ersten Tagungstages referierte Prof. Dr. E.J. Nagel, Institut für Theologie und Frieden, Barsbüttel, Universität der Bundeswehr, über Grundlagen der Wehretik. Er stellte sittliche und vorsittliche Werte anhand einiger Betrachtungen zu biblischen Beispielen dar. Dabei warf er die Frage auf, ob es sittliche Werte gebe, die die Humanität fordere und die in einer Güterabwägung nicht mehr abgewogen werden könnten. Besonders interessant waren auch seine Gedanken über die bellum-iumtum-Theorie, so wie sie schon in der Bibel Anklang gefunden hat.

Nach dem Abendessen bot sich für die Tagungsteilnehmer in der Hotelbar die Möglichkeit, in kleineren Gruppen den Tag Revue passieren zu lassen und sich ein wenig näher kennenzulernen.

Den zweiten und letzten Tagungstag leitete Lieutenant Colonel W.G. Schmidt, Director of International Law, Headquarters, U.S. Air Forces in Europe, Ramstein, mit seinem Referat zum Thema „*Practical Implementation of International Humanitarian Law in the Gulf War*“ ein. Lieutenant Colonel Schmidt nahm selbst am Golfkrieg teil und war mit der Aufgabe betraut, zu überprüfen, ob die jeweils ausgewählten Angriffsziele auch tatsächlich aus humanitärer rechtlicher Sicht angegriffen werden durften und ob eine zulässige Waffenart ausgewählt wurde. Die Beschreibung dieser Tätigkeit war das Kernstück seines Vortrags. Schmidt erläuterte, daß

* Brigitte Reschke und Knut Dörmann sind Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

bis zum Ablauf des Ultimatums bereits sog. „targeting lists“ aufgrund von Aufklärungserkenntnissen erstellt wurden, die mit einer genauen Beschreibung der militärischen Bedeutung und der näheren Umgebung der möglichen Ziele versehen waren. Eine erste Liste enthielt dabei die potentiellen strategischen, also fest installierten Ziele. Daneben bestand eine zweite Liste, in welche die verbotenen Ziele aufgenommen waren. Anhand dieser Listen wurden die jeweiligen Angriffe vor jedem Einsatz auf ihre prinzipielle Zulässigkeit hin untersucht und dann koordiniert. Im Hinblick auf die notwendige vorherige Aufklärung ergaben sich dagegen Schwierigkeiten bei der Auswahl der taktischen, also der beweglichen Ziele. Die täglich gelieferten Berichte und die Liste mit den verbotenen Zielen mußten daher als primäre Grundlage für die Entscheidung, ob ein Angriff erfolgen darf, dienen. In der anschließenden Diskussion war die Frage von besonderem Interesse, ob die amerikanischen Soldaten Kriegsverbrechen begangen hatten. Insbesondere wurde dabei auf den Angriff des Bunkers in Bagdad, die Zerstörung des Wasserversorgungssystems und der Tanklastzüge in Jordanien abgestellt. Diese Vorwürfe wies *Schmidt* allerdings mit der Feststellung zurück, man habe alles Menschenmögliche getan und ent-

sprechend der vorhandenen Aufklärungserkenntnisse gehandelt.

Zum Abschluß berichtete Major *F. Scheibler-Warten* aus Wien über seine Erfahrungen bei Blauhelm-Einsätzen der Vereinten Nationen auf Zypern. Anhand eines Diavortrages vermittelte er einen Eindruck über das tägliche Leben eines Blauhelm-Soldaten zwischen den Fronten. Die rechtlichen Aspekte derartiger Missionen und die Frage des Menschenrechts-, Minderheiten- und Gruppenschutzes im Rahmen des humanitären Völkerrechts bei internationalen bzw. nicht-internationalen Konflikten ergänzte *Dr. B. Bernhard*, Universität Innsbruck, in einem Co-Referat.

Die Tagung wurde allgemein positiv bewertet. Abschließend bleibt zu erwähnen, daß auch der baden-württembergische Ministerpräsident *Erwin Teufel* mit einem Grußwort an die Teilnehmer und Organisatoren diese Tagung würdigte. Durch seinen erfolgreichen Verlauf hat das Seminar in Bad Teinach wohl endgültig einen festen Platz im Terminkalender der humanitär-völkerrechtlichen Veranstaltungen erlangt.

Bruno Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen - Kommentar

C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1991, 1218 Seiten, DM 398,-

Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen

C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1991, 1180 Seiten, DM 280,-

Hans-Joachim Heintze*

Nach dem Ende des Kalten Krieges richtet sich nunmehr die Aufmerksamkeit und Hoffnung breiter Bevölkerungskreise, ja ganzer Nationen, auf die Weltorganisation. Verbunden damit sind Illusionen der Überbewertung, da in der UNO eine Art Weltregierung gesehen wird, aber auch Unterschätzungen, die aus dem oftmaligen Versagen des sorgsam zusammengezümmerten Systems unter dem Druck der Rivalität der Supermächte resultieren. Der Golfkrieg mit seinem zweifellos komplizierten Beziehungsgeflecht zur Weltorganisation hat zudem viele Unklarheiten hervorgebracht.

Das wohlgeföhrte Beck'sche Verlagshaus, spezialisiert auf Juristisches, hat die Zeichen der Zeit erkannt und nutzt

das große Interesse an der Weltorganisation mit begrüßenswerter Aktivität. Gratulieren muß man zu der Weitsicht der Herausgeber, denn sie ergriffen schon zu einer Zeit die Initiative, als die UNO noch nicht derart „in fashion“ war. Bewunderung ringt weiterhin der Umstand ab, daß es gelang, so sachkundige und große Autorengremien zusammenzubringen.

* Dozent *Dr. Hans-Joachim Heintze* ist Wiss. Mitarbeiter am IHHV, Bochum.

Die vorliegenden Bücher relativieren Emotionen und geben nüchterne Antworten. Sie sind ideale Nachschlagewerke, unterscheiden sich aber grundlegend in ihrem Charakter. Der Kommentar stellt ein weltweites Novum dar, denn noch nie gab es eine derart systematische und umfassende Aufarbeitung aller Aspekte der UN-Charta durch rund 60 Experten. Das französische Gegenstück „*La Charte des Nations Unies*“ von *Cot/Pellet* - darauf verweist der Herausgeber *Simma* einleitend - ist nur bedingt vergleichbar, da die Staaten- und Organpraxis nicht so breit berücksichtigt wurde. Die Herausgabe des Kommentars zu diesem Zeitpunkt soll auch ein Beitrag zur UN-Völkerrechtsdekade sein; ein eindrucksvoller Nebeneffekt ist, daß damit offenkundig wird, welch großes Potential an Völkerrecht aus dem deutschen Sprachraum kommt.

Das Handbuch stellt eine zweite überarbeitete Fassung eines 1977 bei Saur erstmalig herausgegebenen Buches dar und soll „lexikonartig“ möglichst umfassende die Funktionen und die Tätigkeitsfelder der Weltorganisation wiedergeben. Da die Überarbeitung sehr gründlich ausfiel und mittlerweile eine tiefgehende Veränderung der Stellung der UN in der Weltpolitik festzustellen ist, sind beide Auflagen kaum noch miteinander vergleichbar. Allerdings hat der rasante Umbruch in der Welt gerade die Autoren des Handbuches vor erhebliche Probleme gestellt, den aktuellen Stand der Praxis und Theorie auch in jedem Fall einzufangen. Bereits im Vorwort wird darauf hingewiesen, daß eine Reihe von internationalen Konflikten durch die UN einer Lösung zugeführt werden. Hinsichtlich manchen Konfliktherdes scheint eine Lösung erzielt - man denke nur an das bisherige Dauerthema Südafrika - während der nicht vorhersehbare Zerfall der Groß- und Sicherheitsratsmacht Sowjetunion ganz neue Fragen aufwirft. So bedürfen einige Aussagen des Handbuches, beispielsweise Paragraph 67 (Konflikte, Südafrika), S. 505 ff., bereits wieder der Überarbeitung. Zugleich kann man selbst von einem fast 1200seitigen Buch aber nicht erwarten, daß alle Facetten der UN-Aktivitäten dargestellt werden. Das wird dem Leser immer dann bewußt, wenn er konkrete Angaben sucht, aber nur allgemeine Aussagen findet. So wird beispielsweise das Problem der Rechte der Ureinwohner-Völker zu Unrecht nur ausgesprochen kurz unter Verweis auf den Lovelace-Fall als Aspekt des Minderheitenschutzes abgetan (S. 751, Rdnr. 22), das des „föderalen“ Selbstbestimmungsrechts taucht gar nicht auf. Während man diesen zwangsläufigen Schwachpunkt der allgemeinen Überblicksdarstellung dadurch im Handbuch relativiert, daß jedem der 158 Stichworte eine Literaturangabe mit den wesentlichen Büchern und Beiträgen vorangestellt und so dem interessierten Leser Vertiefungsmöglichkeiten angeboten werden, wiegt ein anderes Problem schwerer. Es betrifft die Auswahl der Stichworte an sich. So ist zu fragen, ob beispielsweise die Begriffe Friedensbedrohung und Friedensbruch wegen ihrer zentralen Bedeutung für das gesamte UN-System der kollektiven Sicherheit nicht eigenständige Stichworte verdient hätten. Zu Unrecht gehen sie im Handbuch jedoch etwas unter, was auch auf das Sachregister zurückzuführen ist. Der Begriff Friedensbedrohung erscheint im Sachregister ausschließlich im Zusammenhang mit den Stichworten Konflikt in Südafrika und Sicherheitsrat. Eigenartigerweise wird dort weder auf die zutreffenden Aus-

führungen von *Doehring* unter Paragraph 55 (Kollektive Sicherheit, S. 409) hingewiesen, noch auf die Aussagen zum Konflikt um Rhodesien, obwohl dort der Begriff der Friedensbedrohung ebenfalls eine zentrale Rolle gespielt hat (was auf S. 504 auch ausgeführt wird). Zumindest das Stichwortverzeichnis kann somit nicht recht überzeugen, was gerade bei einem solchen Nachschlagewerk negativ zu bewerten ist. Dennoch ist das Handbuch für Interessenten vieler Fachrichtungen sicher ein ausgezeichnete Einstieg, um sich mit UN-Problemen vertraut zu machen.

Demgegenüber hat der Kommentar einen grundlegend anderen Charakter. Hier wird dem Leser nicht lediglich ein genereller Überblick vermittelt, sondern eine tiefgehende juristische Analyse. Der Kommentar beginnt mit einer kurzen Darstellung der Geschichte der UN von *Grewe*. Dabei verdienen die Teile zu den „*Wandlungen der Organisation seit 1945*“ (S. XXXV ff.) besondere Beachtung, da sie angesichts der immer wieder geführten Debatten über eine Chartaänderung zeigen, wie stark bisher bereits eine Anpassung des UN-Systems an politische Gegebenheiten erfolgte. Diese Entwicklung wird sich sicher fortsetzen, zumal *Ress* in dem folgenden Kapitel über die Auslegung der Charta gerade in dieser Hinsicht überzeugend auf die große Bedeutung der einvernehmlichen Organpraxis und Auslegungübereinkommen hinweist (S. LXV). Nach dieser Einführung beginnt dann die detaillierte Kommentierung aller 111 Artikel der Charta, die sich zumeist in einen allgemeinen Teil, die Auslegung und die Analyse der Praxis gliedert.

Aus unserer Sicht erscheinen die Untersuchungen zum Friedenssicherungsmechanismus besonders interessant, da dieser in der Charta nicht frei von Widersprüchen ist. Darauf verweisen auch die Autoren des Buches. Auf den in den Charta verwendeten Friedensbegriff geht *Wolfrum* in seiner Kommentierung des Art. 1 ein. Demnach verwendet die Charta einen positiven Friedensbegriff, der über die Abwesenheit von Krieg hinausgeht. Der Friedenssicherungsmechanismus des Kapitels VII der Charta definiert den Frieden aber offensichtlich anders. Darauf verweist *Frowein* auf S. 562: „*Der Begriff Frieden kann in einem weiteren oder engeren Sinn verstanden werden. Er umfaßt jedenfalls die Abwesenheit organisierter Gewaltanwendung zwischen Staaten. Fraglich ist, ob er darüber hinaus auch freundschaftliche Beziehungen zwischen den Staaten oder auch andere materielle Werte einbezieht. Einen solchen weiten Begriff verwendet deutlich Art. 1 Ziff. 2. Dagegen ist davon auszugehen, daß 'Frieden' in Kap. VII die Abwesenheit organisierter Gewaltanwendung zwischen Staaten meint. Jede Erweiterung ließe die Konturen der Begriffe völlig verschwimmen.*“

Die Praxis bestätigt die Tatsache der unterschiedlichen Begriffsdeutung in der Charta. Sie macht - und das zeigen die weiteren Ausführungen zu Kapitel VII - die Anwendung derjenigen Passagen der Charta so kompliziert, die sich auf Fälle der Friedensbedrohung beziehen. Der Autor benennt die kritischen Grenzsituationen, die in der Literatur differenziert bewertet werden. Vor allen Dingen erscheint angesichts der Praxis des Sicherheitsrates in bezug auf Menschenrechtsverletzungen die Frage interessant, ob die inneren Verhältnisse

in einem Staat bereits die Qualität einer Bedrohung des internationalen Friedens erreichen können. Bisher ergibt sich aus der Praxis kein klares Anzeichen dafür. Der Präzedenzfall der Rhodesien-Resolutionen von 1965/66 wird zu Recht in Abgrenzung von anderen Autoren so gedeutet, daß es sich hierbei nicht um den Beweis handelt, daß der Sicherheitsrat innere Verhältnisse als Anlaß für sein Eingreifen angesehen hat (S. 566). Man mag dies im Interesse der wirksamen Bekämpfung von massiven Menschenrechtsverletzungen für bedauerlich halten, die jüngsten Resolutionen zur Verfolgung der Kurden im Irak und zu Jugoslawien bestätigen offensichtlich die zurückhaltende Interpretation. Demgegenüber wird bei schweren Völkerrechtsverletzungen die Friedensbedrohung als gegeben angesehen (als Beispiel wird die Teheraner Geiselnahme genannt). Diese Betrachtungsweise wird sicher durch die jüngste Resolution 748 (1992) des Sicherheitsrates zur Verhängung nicht-militärischer Zwangsmaßnahmen gegen Libyen bestätigt.

Fragen wirft die doch recht weitgehende Deutung des Begriffs der Friedensbedrohung beim präventiven Tätigwerden des Sicherheitsrates auf. Hier kommt *Frowein* zu dem Schluß, der Rat könne auch vor dem Ausbruch bewaffneter Konflikte Sanktionsmaßnahmen verhängen, beispielsweise die Verpflichtung zu Aufrüstungsmaßnahmen. So wünschenswert dies auch wäre, die bestehende Praxis - auch hinsichtlich des Irak - deutet bisher wohl darauf hin, daß derartige Maßnahmen eine Rechtsverletzung voraussetzen.

Walter Kälin/Giorgio Malinverni/Manfred Nowak, Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte (La Suisse et les Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme), Reihe Neue Literatur zum Recht, Verlag Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main 1991, 265 Seiten, Broschur, DM 78,—

Hans-Joachim Heintze*

Das Erstaunen des Lesers bei der Kenntnisnahme dieses Sammelbandes resultiert in erster Linie aus dem schlagartigsten Bewußtwerden des Umstandes, daß die Schweiz mit ihrer langen Tradition bürgerlicher Freiheiten bisher den UN-Menschenrechtspakten noch nicht angehörte. Man kann folglich die Freude der Autoren über den Beitritt des Alpenlandes nur teilen.

Das Studium des Kommentars - insbesondere der Passagen zu Kapitel VII - macht deutlich, daß die UN mit dem Ende des Kalten Krieges endlich die Vision ihrer Gründungsväter erfüllen kann, ein Instrument der kollektiven Sicherheit und damit der gemeinsamen Friedenssicherung zu werden. In der Praxis steckt das Instrumentarium jedoch noch in den Kinderschuhen, was sich in der umstrittenen Rolle der UN im Golfkrieg von 1990/91 und ihr fast völliges Abtauchen beim blutigen Zerfall Jugoslawiens (die Resolution 713 aus 1991 bestätigte nur die Hilflosigkeit des Rates) zeigte.

Insgesamt ist zu vermuten, daß beide Bücher trotz ihres für derartige Standardwerke ausgesprochen hohen Preises - der um so verwunderlicher ist, als die Deutsche Forschungsgemeinschaft bzw. das Auswärtige Amt Druckkostenzuschüsse gewährt - eine weite Verbreitung finden sollten. Zumindest hinsichtlich des Kommentars wird dies sicher erfolgen, da demnächst eine englische Fassung erscheinen soll. Nur am Rande sei schließlich angemerkt, daß selbst der so sorgfältig redigierte Kommentar nicht frei von Druckfehlern ist. So wundert man sich beispielsweise, warum auf Seite VIII des Inhaltsverzeichnisses die Paragraphen der Stichworte in Klammern gesetzt sind, während sie sonst durchgängig ohne diesen Zusatz auskommen. Auch bei der Auflistung der von den Bearbeitern beschriebenen Stichworte verzichtet man auf Klammern. Im Text tauchen sie dann wieder auf. Bei einer für die absehbare Zukunft zu wünschenden Neuauflage sollte hier eine Vereinheitlichung erfolgen.

Das Buch gliedert sich in drei Teile. Eingangs stellt der bekannte österreichische Menschenrechtsexperte *Manfred Nowak* (Wien), der Autor des Standardkommentars zum politischen UN-Menschenrechtspakt (CCPR-Kommentar), die Pakte in dem Beitrag „Inhalt, Bedeutung und Durchsetzungsmechanismen der beiden UNO-Menschenrechtspakte“

* Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze ist Wiss. Mitarbeiter am IFH, Bochum.

nochmals auf rund 30 Seiten vor. Beeindruckend ist vor allem die komprimierte Form der Darstellung des Wesentlichen. *Giorgio Malinverni* äußert sich in seinem Beitrag „*Les pactes et la protection des droits de l'homme dans le cadre européen*“ (S. 37-63) vor allem zu einer vergleichenden Analyse der Verpflichtungen aus den UN-Pakten und den europäischen Menschenrechtsübereinkommen. Er kommt im wesentlichen zu dem Schluß, daß der Beitritt zu den UN-Pakten die schweizerische Rechtsordnung kaum vor neue Herausforderungen stellt, da mit dem europäischen Instrumenten praktisch eine Rechtsangleichung erfolgte. Das Verhältnis zwischen europäischen und weltweiten Menschenrechtsvereinbarungen sei keines der Konkurrenz, sondern eines der Ergänzung. Es wird allerdings nicht recht klar, worin diese Ergänzung liegt, da die Wirkung des Beitritts vor allem darin gesehen wird, daß damit nach außen das Engagement für die Menschenrechte auf weltweiter Basis manifestiert werde (S. 59). Auf derselben Linie argumentiert auch *Walter Kälin* in seinem Beitrag „*Die Bedeutung der UNO-Menschenrechtspakte für die schweizerische Menschenrechtspolitik*“ (S. 65-88). Wiederum wird die Außenwirkung in den Vordergrund gestellt. Dies ist offenkundig auch die Hauptrichtung der schweizerischen Menschenrechtspolitik, deren Ziele so umschrieben werden: Ausarbeitung neuer internationaler Menschenrechtsinstrumente und finanzielle Unterstützung von Menschenrechtsorganisationen, Unterstützung von Opfern von Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern und Ratifikation der UN-Pakte (S. 65). *Kälin* widmet sich folgerichtig der daraus entspringenden völkerrechtlichen Fragestellung der Interventionsproblematik.

Nach dem Studium der drei Beiträge fragt man sich, inwiefern die „*Ratifikation der Pakte (...) den innerstaatlichen Rechtsschutz zumindest punktuell zu verstärken (vermag)*“, wie auf S. V von den Autoren versprochen wurde. Leider wird

dies nicht so klar, wie man es in einem solchen Buch erwartet hätte und wie es beispielsweise *Kurt Münger* schon 1972 in seiner Dissertation mit dem Titel „*Bürgerliche und politische Rechte im Welpakt der Vereinten Nationen und im schweizerischen Recht*“ schon einmal aufgearbeitet hat. Eine neuere Analyse, ergänzt um die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte wäre sicher interessant gewesen. Im vorliegenden Buch stellt die gesamte Argumentation aber fast ausschließlich auf die internationale Dimension der Menschenrechte ab. Dies überrascht insoweit, als die Ost-West-Auseinandersetzung über die Menschenrechte glücklicherweise endlich vom Tisch ist und sich um so deutlicher zeigt, daß die Menschenrechtspakte auch für einen demokratischen Staat eine erhebliche Herausforderung in ihrer Umsetzung darstellen. Die Diskussionen der Staatenberichte im UN-Menschenrechtsausschuß machen dies immer wieder deutlich. So könnte man sich leicht vorstellen, daß die Frage der Gleichberechtigung der Geschlechter und Rassen (Art. 2) durchaus manchen Sprengstoff birgt. Auch die Schranken der Meinungsäußerungsfreiheit insbesondere im Zusammenhang mit der Kriegs- und Haßpropaganda (Art. 20) werden im Menschenrechtsausschuß immer wieder kontrovers diskutiert. Jüngst hat es auch in der Schweiz im Zusammenhang mit der Ratifizierung des 1966er Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung eine aufschlußreiche Kontroverse über die Verpflichtung zum gesetzlichen Verbot der Rassen- und Haßpropaganda gegeben (vgl. *Neue Zürcher Zeitung* vom 30. März 1992, S. 17), in der solche Fragen angesprochen wurden, deren Diskussion man auch in dem vorliegenden Buch erwartet hätte. Insofern enttäuscht das Buch. Dieser Nachteil wird aber durch den fast 140seitigen Dokumentenanhang wettgemacht, der vor allem die Bemerkungen des UN-Menschenrechtsausschusses zu den Artikeln des politischen Paktes sowie die Entscheidungen zu ausgewählten Individualbeschwerden enthält.

Kontrolle und Eindämmung des Waffenhandels
Waffentransfers
- Anmerkungen zu einem neuen Abkommen
Manfred Mohr

Protection of the Natural Environment and the
Effects of Military Activities: Legal Implications
Jozef Goldblat

Der aktuelle Fall: Flutwelle als Mittel der Kriegführung
- Zur drohenden Sprengung eines Staudamms in
Beig-Karalinsk
Horst Fischer/Petra Wolf

Flutwellen und Überbrennungen als Mittel der
Kriegführung im Zweiten Weltkrieg
Monica Wallrodt