

H u V - I Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften

Jahrgang 5, Heft 3, 1992

Editorial

Das Thema

Armed Conflict in Yugoslavia

-Agreements in the Field of International Humanitarian Law and Practice -
Bosko Jakovljevic

Seelsorge im humanitären Völkerrecht

Wolf Werner Rausch

Zwingende Normen des humanitären Völkerrechts

Stefan Kadelbach

Kontrolle und Eindämmung des internationalen

Waffentransfers

- Anmerkungen zu einem neuen alten Thema -
Manfred Mohr

Protection of the Natural Environment against the

Effects of Military Activities: Legal Implications

Jozef Goldblat

Praxis

Der aktuelle Fall: Flutwelle als Mittel der Kriegführung?

- Zur drohenden Sprengung eines Staudammes in
Berg-Karabach -

Horst Fischer/Petra Weitz

Rückblende

Flutwellen und Überschwemmungen als Mittel der
Kriegführung im Zweiten Weltkrieg

Monica Wallenfels

107

108

111

118

125

133

137

139

Forum

Verbreitung

Child Soldiers
- The Role of the Cross and Red Crescent Movement -
Kristina Hedlund Thulin

Menschenrechte im bewaffneten Konflikt
- Ein Überblick über die Diskussionslage in der
UN-Commission on Human Rights im Jahre 1992 -
Olaf Schäfer

Lexikon

**Revisionskonferenzen von Abrüstungs- und
Rüstungskontrollverträgen**
Elisabeth Schimm

Konferenzen

? Festung Europa ?
**Menschenrechte und Menschenwürde der Flüchtlinge
und Migranten**
Graz (Österreich), 23. - 28. Mai 1992
Hans-Joachim Heintze

Menschenrechtsschutz in Europa
- Konferenz der Juristischen Fakultät der Universität
Potsdam unter Schirmherrschaft des Minister-
präsidenten des Landes Brandenburg -
Potsdam, 3. - 5. Juni 1992
Tatjana Ansbach

**Informationstagung über die Genfer
Rotkreuzabkommen**
Pfalzgrafenhof, 25./26. Juni 1992
Ulrich Jankowitsch

Besprechungen

Howard S. Levie, Mine Warfare at Sea,
Martinus Nijhoff Publishers,
Dordrecht/Boston/London 1992
Wolff Heintschel von Heinegg

141

146

152

153

154

156

157

... 16. Dezember 1991 ...

The purpose of the agreement of 27 November 1991 ...

Der Krieg in Jugoslawien ist zur Zeit das alles beherrschende Thema der internationalen Politik aber auch der Rotkreuz-Aktivitäten. Es vergeht kein Tag, an dem wir nicht von neuen Grausamkeiten in Bosnien-Herzegowina erfahren. Verhaltensweisen gegen unschuldige Opfer, die bei einem Konflikt im Europa des ausgehenden 20. Jahrhunderts nicht mehr vorstellbar schienen, werden in der Realität weit übertroffen. Und für die Öffentlichkeit kristallisiert sich dabei nun auch langsam heraus, daß es Grausamkeiten auf Seiten aller Konfliktparteien gibt. Das sorgfältig gewebte Netz des neuen humanitären Völkerrechts zum Schutz der Kriegesopfer ist im Sommer 1992 so häufig und so intensiv wie schon lange nicht mehr mißachtet worden. Dies ist um so erstaunlicher, als es Jugoslawien gewesen ist, das auf der Genfer Diplomatischen Konferenz von 1974 - 1977 die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts intensiv eingefordert hatte.

Wie in vielen Konflikten ist es auch bisher nicht gelungen, neue und glaubwürdige Konzepte zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts auf staatlicher Ebene zu entwickeln. Auch die im August laufende Debatte über den Einsatz von Gewalt im Auftrag der UNO zum Schutz der Hilfslieferungen zeigt eher die Ohnmacht der Staatengemeinschaft angesichts der problematischen politischen und militärischen Rahmenbedingungen für einen solchen Einsatz in Bosnien-Herzegowina.

Die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts wird angesichts des Konfliktes in Jugoslawien unter veränderten welt-politischen Gesichtspunkten zu einem der drängenden Themen der nächsten Zeit werden. Auch unsere Zeitschrift wird sich diesem Thema so schnell wie möglich widmen. Vorher gilt es jedoch, Informationsdefizite über die Anwendung des

... 16. Dezember 1991 ...

humanitären Völkerrechts und seine Grundlagen in Jugoslawien aufzuarbeiten. Der Beitrag von B. Jakovlevic will die Lücken füllen, die trotz intensiver Zeitungslektüre noch vorhanden sein mögen. Wenn heute zunehmend von einem notwendigen Waffentransfer nach Bosnien-Herzegowina geredet wird, um eine Selbstverteidigung z.B. in Sarajevo erst möglich zu machen, fehlt es zumeist an dem völkerrechtlichen Hintergrund für solche Diskussionen. Die notwendige Analyse allgemeiner Fragen liefern dazu die Ausführungen von M. Mohr.

Einer ähnlichen Zielrichtung dienen die Artikel von S. Kadelbach und W.W. Rausch, die bisher eher unbeachtet gebliebene Fragen grundsätzlicher Art des allgemeinen Völkerrechts bzw. des humanitären Völkerrechts behandeln. Nachdem jahrelang auf internationaler Ebene der Schutz der Umwelt im bewaffneten Konflikt weitgehend unbeachtet geblieben ist, hat der Golfkrieg zu einer ersten intensiven Auseinandersetzung mit der Problematik geführt. Wir setzen unsere Reihe von wichtigen Beiträgen aus der internationalen Diskussion mit dem Beitrag von J. Goldblat fort.

Mit den Beiträgen von M. Meyer und F. Kalshoven in den ersten Hefen dieses Jahrgangs über die Resolutionen der Budapester Sitzung des Delegiertenrats sind zwei der großen Themen der Resolutionen beleuchtet worden. Einen Rotkreuz-bezogenen praktischen Ansatz wählt K.H. Thulin nun für ihre Verdeutlichung der Rolle der Bewegung in der Frage der Kindersoldaten, einer Problematik, die dem Deutschen Roten Kreuz in den Jahren seit der Unterzeichnung der Zusatzprotokolle besonders am Herzen liegt.

Die Herausgeber

Armed Conflict in Yugoslavia

- Agreements in the Field of International Humanitarian Law and Practice -

Bosko Jakovljevic*

I. The armed conflict in the territory of the former Yugoslavia is still going on and it might seem premature to examine it from the point of view of international humanitarian law. The documents which were available to me were mainly those from the Yugoslavian side, because the armed conflict interrupted communications, so that my examination could not be complete. However, the events are so important and tragic that they deserve attention and certain preliminary comments might be useful. Later, when other documents become available, further analysis would be possible and this may influence also the conclusions.

The armed conflict began on 26 June 1991 in Slovenia, following the declaration of independence, and was soon followed by the outbreak of the conflict in Croatia. The conflict in Slovenia terminated quickly. In April 1992 the armed conflict started in Bosnia-Herzegovina, following the declaration of independence and the recognition of that republic. Before the armed conflict, the situation could be described as tension and internal disturbances, with visible signs of the preparation for the armed conflict.

In order to evaluate fully the events from the point of view of international humanitarian law the knowledge of facts would be essential. It would not be satisfactory to take as a fact mass media reports from various parts of Yugoslavia and abroad, because the media are often one-sided, inobjective, serving war propaganda and the political purposes. Therefore, until more complete documents become available, I would like to concentrate, in these preliminary remarks, on the main agreements concluded and their follow-ups. They are of great interest for anyone interested in international humanitarian law and therefore attention should be paid to them. The comments are my personal ones and preliminary.

II. There were no official acts concerning the application of international humanitarian law. The ICRC, in the very beginning of the conflict, launched an appeal on 2 July 1991 for the respect of international humanitarian law, summarizing certain basic principles, without qualifying the conflict. The appeal was not challenged but it did not have much publicity. It was followed by four other appeals during 1991, each of them summarizing some of the principles which were particularly violated at the time they were issued.

It seems to me that there was a tacit agreement between the main parties to the conflict in Croatia to apply the basic principles of international humanitarian law. Captured com-

batants were treated like prisoners of war, although they were not given that status. Military operations, which were of high intensity, were declared to be conducted against military objectives. The Wounded and the sick, according to declarations, were entitled to special protection, and the respect for medical services was declared to be a principle. The measures for identification of civilian medical personnel in time of war, armlets with official seals and identity cards, were not issued by the authorities, but this personnel wore red cross emblems, while army medical services had proper identification documents. The applicability of international humanitarian law was not challenged; there were many violations, but what was challenged were the facts: every party accused the adversary for these violations.

III. On 5 November 1991 the presidents of the six republics comprising the former Yugoslavia adopted a declaration pledging to respect international humanitarian law. In practice, this declaration did not have the desired effects, the violations continued. It was merely declaratory of the existing law.

In order to work out this declaration, ICRC proposed an agreement to be concluded. That was done in Geneva on 27 November 1991, when the Memorandum of Understanding was signed by both sides and by the ICRC. This is an interesting document according to which a great part, but not the whole, of codified international humanitarian law was extended to the armed conflict in Yugoslavia.

The following are the main parts of this agreement. The first three Geneva Conventions of 1949 were made applicable. From the IVth Geneva Convention of 1949, large parts were made applicable as a means of protecting civilians, but parts of this convention, on aliens and occupied territories (Art. 27 - 78), were not included. Certain parts of Protocol I were also agreed to be applicable, namely those on the conduct of hostilities and on fundamental guarantees. From the 1980 Weapons Convention only its Protocol II on mines and booby traps was selected. Separate chapters were devoted to the assistance of civilian population and dissemination. Special features of this agreement are newly devised measures of implementation: monthly meetings of all

* Dr. Bosko Jakovljevic is President of the Commission of International Humanitarian Law of the Red Cross of Yugoslavia. This essay dates from 25 June 1992.

the parties to the agreement, under the chairmanship of the ICRC, were introduced to maintain the dialogue on humanitarian matters. Besides this, a special agreement was signed on 16 December 1991 relative to the tracing service and establishing a joint commission, which met every month in Hungary and in which participated all the signatories plus National Red Cross Organizations (Yugoslavian and Croatian) as bodies helping in the execution of this agreement. Finally a special agreement was signed establishing the protective zone around the hospital of Osijek.

The parties to the agreement of 27 November 1991 were the Yugoslavian Federal Government, the Yugoslavian Army separately (although it is a part of the Government), the Serbian Government, which declared not to be in war, and the Croatian Government.

The agreement was not ratified, but the parties considered themselves to be bound by it, as their representatives participated regularly in the monthly meetings discussing matters of its implementation.

IV. One of the features of this agreement are the provisions on violations. There is an obligation to open an enquiry on alleged violations, to pursue it conscientiously, to put an end to or prevent the recurrence of violations, and to punish those responsible. These obligations reflect the general principles of penal persecution of war crimes, which is left to national courts, but the obligation is very clear. Furthermore, the agreement provides a mechanism for the transmission of alleged violations through the ICRC and the possibility of the ICRC lending its good offices in the establishment of a commission of enquiry.

In practice, there were numerous, systematic and very grave violations. There were cases of misuse of the red cross emblem, by marking buildings or vehicles used for military purposes. Besides the protective use, the emblem was very widely used for indicative purposes by the Red Cross Organizations in their various activities, particularly in transmitting relief. Concerning prisoners, the ICRC visited the places of internment, in which the standards were often below the ones prescribed. The ICRC made constant efforts to induce the parties to release and exchange all prisoners, both military and civilian. There were, however, misuses of these operations: the taking of hostages and collecting people and bringing them to prisons, in order to have sufficient number for exchange with the prisoners of the other side. The ICRC protested against this practice, which is an obvious violation of the purpose of release.

According to the Yugoslavian sources, available to me, the violations perpetrated by the adversary were very frequent, large scale and affecting a great number of people - war crimes amounting to genocide and relating to all parts of humanitarian law. In the conduct of hostilities, there were many cases of placing military units in and opening fire from otherwise protected objects, such as hospitals, churches, cultural monuments and civilian dwellings. This is a clear violation of the basic rules of international humanitarian law,

prohibiting the use of protected objects for military purposes, to shield military objects from attacks through the presence of civilians, not evacuating civilians, etc. Violations were also numerous in the treatment of civilians: torture was practised, inhumane conditions in detention places were maintained, maltreatment and massacres of civilians and prisoners were carried out. There were also numerous violations of cease-fire agreements. The documents on the violations emanating from the other side were not available to me because of the interruption of communications, but such acts were reported to be done by paramilitary forces. There was no objective international forum to establish the facts and the responsibility.

Therefore, the obligations and rules agreed upon did not stop violations and mechanisms provided for in the agreement were not utilized. There were few trials of war criminals, so that the suppression did not work efficiently. There were observers from the European Community, and later also from the UNPROFOR (United Nations Protection Force), but this did not prevent the violations efficiently.

In the local mass media, war propaganda was evident, and even the media of other countries in many cases was not impartial: instead of condemning all war crimes, regardless of the perpetrator, they singled out only one side. The role of world public opinion, therefore, in the absence of any international tribunal has not played the role it could play in the suppression and condemnation of war crimes.

V. One of the features of this agreement, and of the armed conflict in general, was the outstanding role of the ICRC. The federal authority and afterwards the authorities of the republics permitted the ICRC to develop its activity and it did so in many fields simultaneously. It maintained large missions in all of the important centers. The following examples could be mentioned in particular: visits of all categories of prisoners and detainees; efforts to induce the parties to release and exchange the prisoners; systematic relief to displaced persons - for a long time by the ICRC alone, later together with UN agencies when they stepped in (UNHCR and UNICEF in particular), and lastly also the International Federation; support of National Societies and their activities; tracing service activities; dissemination; role of intermediary in solving various humanitarian problems. The efforts of the ICRC which deserve special mention are those to remind the parties to respect international humanitarian law and to extend the rules to be applicable. Many victims of this conflict benefited from the action of the ICRC, and also of the action of the National Society and its branches. The Red Cross was fully activated, its appeal to members found ready response and numerous volunteers contributed to the alleviation of sufferings, although the needs were enormous.

VI. New developments in relation to this agreement came in 1992. Croatia was recognized by many states since 14 January 1992, and became member of the UN and other organizations; a truce was concluded on 2 January 1992 which was more or less respected for some time and the operation of UNPROFOR began; the new Yugoslavia, without the four

republics which declared independence, was proclaimed on 27 April 1992; Croatia acceded to the 1949 Conventions and the 1977 Protocols on 4 April 1992. In the light of these changes, the Memorandum of Understanding was amended on 23 May 1992. Instead of three parties on one side, only one party accepted the obligations of this agreement - Yugoslavia instead of the federal Yugoslavian Government, the Yugoslavian Army and Serbia - but most significant was the change of the substance of the agreement. As amended, it no longer contained the selection of provisions of international humanitarian law, but the 1949 and 1977 instruments completely.

VII. On the basis of these facts, a preliminary analysis could be made of the armed conflict in the light of international humanitarian law, leaving aside political and other aspects. Was it an internal armed conflict, as was maintained by the Yugoslavian side, or an international armed conflict? There is no official qualification, and the situation basically changed in the course of time. The Memorandum of Understanding gives itself certain elements to qualify the conflict, in the time of its conclusion and later.

The whole of the Geneva Conventions and Additional Protocols could be applicable if the two parties were high contracting parties, in the sense of Art. 2.1 of the Geneva Conventions. But the depositary, the Swiss government, did not inform the other states parties in 1991 that Croatia had become a high contracting party. It did become so in April 1992. Therefore, at the moment of signing of the Memorandum and some time after it, it was not an international conflict in the full sense of the word. Article 2.3 provides that a party to the conflict, which is not a high contracting party, could be bound if it accepts and applies the Geneva Conventions, but there were no acts reflecting such an acceptance. The conflict could be qualified as international also on the basis of Art. 1.4 of Protocol I, provided that the unilateral declaration was made in accordance with Art. 96.3 of this Protocol; such a declaration was not made by any of the parties to the conflict or by armed groups. In any case the applicability of Art. 1.4 in this conflict would be difficult to assert.

The Memorandum of Understanding, in its original form prior to its amendment, made a selection from the vast field of international humanitarian law instruments, but left out many articles and sections of these instruments. Such a selection is not permitted under the 1949 and 1977 instruments: states have to accept all of their provisions, except for those parts on which reservations were made, and under the condition that other states did not object to such reservations and that the reservations were not in contradiction to the purposes of the law. These conditions were not fulfilled. Complete application of the 1949 and 1977 instruments was made only in the amendment to the Memorandum of 23 May 1992. The Memorandum enumerates in detail numerous provisions to be applied; in full international armed conflict this would not be necessary, it would be sufficient to say that the Geneva Conventions and the Protocol I apply.

In the provisions on the extensions of Conventions I, II and III of 1949 the formula that the victims would enjoy the

treatment provided by these instruments was used, the victims were not given the status provided by law; such a formula is used when it is intended to grant to certain persons the benefits of treatment but not the status accorded by law (see Article 4 B of the IIIrd Geneva Convention).

The Memorandum, furthermore, contains the clause that it does not affect the legal status of the parties to the conflict, a formula taken from Article 3.4 common to the 1949 Conventions.

All these facts, the analysis of the relevant articles of the instruments and the contents of the Memorandum of Understanding prior to its amendment, lead to the conclusion that this agreement of 27 November 1991 could be explained only as an application of Article 3.3 common to the 1949 Geneva Conventions, providing for the possibility for the parties to bring into force, by means of special agreements, all or part of other provisions of these Conventions. It was, furthermore, a conflict of high intensity, fulfilling the conditions set out in Article 1.1 of Protocol I of 1977. This conflict - non-international but containing many elements of an international conflict - confirms the trend that in international humanitarian law, in the presence of high-intensity military operations, the difference between non-international and international armed conflict is reduced. It became a full international armed conflict later, gradually.

The Memorandum of Understanding, concluded under the auspices of the ICRC, is an outstanding example of the extension of humanitarian law. It was not a completely new legal regulation because it reflected the possible tacit agreement on general principles to be applicable, but it certainly introduced precise legal norms in their evolution. The facts of serious violations of these norms, however, and the absence of any countermeasures, reduce considerably the effects of this extension of law.

It is certainly too early to evaluate fully the Memorandum of Understanding. The conflicts are still going on, and in the light of new documents, further analysis could be undertaken.

VIII. Concerning the armed conflict in Bosnia-Herzegovina, it is still in its hottest phase and it is too early to analyse from the point of view of international humanitarian law. Violations seem to be even greater and affecting a large number of persons since the theatre of war covers the whole territory and the task of imposing respect for international humanitarian law seems to be more and more difficult. The Declaration of the presidents of the six republics of 5 November 1991 is still valid, but it seems to be forgotten. The ICRC endeavoured to expand the law applicable and to ensure the conditions necessary for its action. With this purpose in view the ICRC initiated the conclusion of specific agreements: the general agreement of 22 May 1992, another agreement for its implementation of 23 May and a plan of action for its implementation in detail of 6 June 1992. The basic agreement is different from the Memorandum of Understanding. It clearly says that it is a non-international armed conflict, the parties to the conflict commit themselves

to respect Article 3 common to the Geneva Conventions, which is cited in full, and further, that they agree to bring into force other provisions, certain basic principles of international humanitarian law and certain rules found in the 1949 and 1977 instrument. It contains also specific measures of implementation. The signatories were representatives of the Government of Bosnia-Herzegovina, and the representatives of the three main political parties, which are behind the various armed forces, namely the parties representing Moslem, Serbian and Croatian national groups.

These agreements require a sort of ratification, the confirmation by their highest authorities of the formal

acceptance of these agreements. It is not known to me at this moment whether these acts of acceptance were submitted to by all the parties concerned. Therefore the analysis of these agreements would be possible only after these acts were known, and with more facts about the practice of the parties to the conflict.

IX. In conclusion, all that can be said is to express the hope that these tragic armed conflicts will cease and that peaceful solutions of the problems will be found. While the conflicts are going on, humanitarian considerations should prevail over any political ones.

Seelsorge im humanitären Völkerrecht

Wolf Werner Rausch*

I. Vorbemerkung

In der Auseinandersetzung über Militärseelsorge in der Bundeswehr, die vor allem in den evangelischen Kirchen geführt wird, begegnet als eine Forderung die Veränderung des dienstrechtlichen Status der Militärgeistlichen. Die Pfarrer für Soldaten sollen nicht mehr in ein Bundesbeamtenverhältnis auf Zeit berufen werden¹, sondern eine „besondere (kirchliche) Beauftragung in möglichst naher Anbindung an ihre Landeskirche“ erhalten.² Gefordert wird - und diese Forderung erscheint innerhalb der gesamtdeutschen EKD mehrheitsfähig - eine Veränderung des Militärseelsorgevertrages u.a. mit dieser „Zielrichtung“:

Im folgenden soll nicht den Gründen für oder gegen die Berufung der Militärgeistlichen in ein Beamtenverhältnis auf Zeit nachgegangen werden. Gleichwohl ist hervorzuheben, daß die bestehende Regelung freien Zugang und größtmögliche Bewegungsfreiheit in einem abgegrenzten Bereich erlaubt; Freiheit, die Pfarrer zu nichts anderem verpflichtet als zur Wahrnehmung ihres „geistlichen Auftrages, in dessen Erfüllung sie von staatlichen Weisungen unabhängig“ sind.³ Hier soll dargestellt werden, welche Rechtsstellung Militärseelsorge und Militärseelsorger im humanitären Völkerrecht einnehmen. Dadurch soll ein Beitrag geleistet werden zu überlegen, welche Konsequenzen sich für den dienstrechtlichen Status der Pfarrer in der Bundeswehr ergeben, die in der Diskussion über eine Neuregelung des Militärseelsorgevertrages zu berücksichtigen wären.

Das Thema ist auch deshalb von Bedeutung, weil die politische Diskussion die Vermutung nahelegt, daß in Zukunft Entscheidungen gefällt werden, die den Einsatz deutscher Soldaten in Krisengebieten zur Sicherung oder Wiederher-

stellung des Friedens im Rahmen internationaler Kontingente zur Folge haben. Von den Kirchen wird eine Antwort zu geben sein, ob - und unter welchen Bedingungen - sie bereit sind, Soldaten durch Seelsorger begleiten zu lassen.

Dies fordert zuallererst die kirchliche Friedensethik heraus. Deren Zustimmung zum Soldatsein galt bisher dem „Friedensdienst mit Waffen“.⁴ Demgegenüber steht die „grundsätzliche Verwerfung des Krieges als Mittel zur Lösung von Konflikten“.⁵ Hingegen ist der Spannung dieser Position „zum Recht auf nationale Selbstverteidigung und zum Schutz der Menschenrechte“, wenn diese nicht im Rahmen einer allseits akzeptierten „internationalen Friedensordnung“⁶ gewahrt werden können, kaum nachgegangen worden. Dies leistete traditionell die „Lehre vom gerechten Krieg“, welche die Anwendung militärischer Gewalt moralischen

* Wolf Werner Rausch ist evangelischer Militärdekan am Zentrum Innere Führung der Bundeswehr, Koblenz.

- 1 Art. 19 des Vertrages der Bundesrepublik Deutschland mit der Evangelischen Kirche in Deutschland zur Regelung der evangelischen Militärseelsorge, 22. Februar 1957; in: Dokumentation zur Katholischen und Evangelischen Militärseelsorge, hrsg. vom Evangelischer Kirchenamt für die Bundeswehr/Katholischen Militärbischofsamt 4. Aufl., Bonn 1990, S. 33 - 41.
- 2 So zuletzt: Synode der Evangelischen Kirche im Rheinland (05. 12.01.1992), Beschluß Nr. 77 „Überprüfung des Militärseelsorgevertrages durch die Evangelische Kirche in Deutschland und Neuregelung des Kirchlichen Dienstes an Soldaten“, in: Evangelische Kirche im Rheinland, Landessynode 1992, Düsseldorf 1992, S. 82 f.
- 3 Art. 16 des Militärseelsorgevertrages; vgl. auch Art. 4; in: Dokumentation, a.a.O. (Anm. 1).
- 4 Frieden wahren, fördern und erneuern. Eine Denkschrift der Evangelischen Kirche in Deutschland, Gütersloh 1981, S. 63.
- 5 Ebd., S. 62.
- 6 Ebd.

Kriterien unterwirft, ohne Kriege selbst zu begründen und zu rechtfertigen.

Krieg ist ein Übel, das Elend, Zerstörung und Tod mit sich bringt. Aber auch Gewaltlosigkeit kann unter Umständen das erst zulassen, was sie verhindern will. „Es kann daher nicht darum gehen, das ethische Modell 'gerechter Krieg' abzuschaffen, sondern darum, es in der gegenwärtigen Situation anwendbar zu machen. Es erfordert, die politischen Voraussetzungen eines solchen Rückgriffs auf Gewalt im Notfall zu schaffen, die nach menschlichem Ermessen der Wiederherstellung eines friedensfähigen Zustandes dient.“⁷

II. Schutz der Geistlichen durch das Kriegsvölkerrecht - ein historischer Überblick -

Das humanitäre Völkerrecht kennt zahlreiche Bestimmungen, die den Schutz der Ausübung von Seelsorge wie auch des Anspruchs auf Seelsorge und Religionsausübung zum Gegenstand haben. Solche Bestimmungen leiten sich her aus zum Teil jahrhundertalten Rechtssätzen über die Stellung und den Schutz der Geistlichen bei den Heeren. Aus dieser Tradition haben sich in der Neuzeit auch die Schutzbestimmungen für das Sanitätspersonal der Streitkräfte entwickelt.⁸

Seelsorge für Soldaten „läßt sich bis in die frühesten Zeiten des Christentums zurückverfolgen.“⁹ Frühzeitig entstanden einzelne Bestimmungen, die dem Schutz der Geistlichen dienen sollten, die aber beispielsweise auch vorsahen, daß Geistliche keine Waffen tragen sollten; so Concilium Germanicum, wahrscheinlich 743.

Seit dem 17. Jahrhundert entwickelte sich ein „System von Schutzbestimmungen in Form von zwei- oder mehrseitigen Verträgen.“¹⁰ Sie hatten im wesentlichen zum Inhalt, daß in Feindeshand geratenen Geistlichen freizustellen war, ob sie ihre Tätigkeit fortsetzen oder zurückgesandt werden wollten; im Falle ihrer Freilassung war auf Lösegeldforderung zu verzichten und die Mitnahme des Privateigentums zu gestatten. Letztere Bestimmung hat sich bis in die Gegenwart erhalten.

Das moderne humanitäre Völkerrecht nimmt seinen Ausgang von den Bildern, die sich dem Genfer Kaufmann *Henri Dunant* (1828 - 1910) boten, als er am 24. Juni 1859 mitten in die zweite große Schlacht des französisch-österreichischen Krieges bei Solferino geriet.¹¹ Unter dem Eindruck seiner Schrift „*Un souvenir de Solferino*“ (1862), die von den entsetzlichen Zuständen auf den Schlachtfeldern berichtete, bildete sich ein „Internationales Komitee zur Unterstützung der Verwundeten“, das 1880 den Namen „Internationales Rotes Kreuz“ annahm.¹²

Die Anstrengungen des Komitees, insbesondere *Dunants* selber, hatten bereits 1864 zum Abschluß einer ersten Genfer Konvention zur Verbesserung des Loses der verwundeten Soldaten der Armeen im Felde geführt. Ergänzt und erweitert wurde diese Konvention 1906 und 1929. Die Haager Konventionen von 1899 und 1907 zur Land- und Seekriegsführung ergänzten das Kriegsvölkerrecht von einer anderen

Seite, nämlich vom Kriegsführungsrecht her. Hinsichtlich der „Feldgeistlichen“ bestimmt die Genfer Konvention von 1864, daß sie „solange an der Wohltat der Neutralität teilnehmen, als sie ihren Verpflichtungen obliegen.“¹³ Im Kontext der zehn Artikel dieser Konvention bedeutet „Wohltat der Neutralität“ sowohl den Schutz nach außen hin, wie auch die Achtung, d.h. Anerkennung durch die Gewahrsamsmacht als internen Vorgang. Ferner stellt die Konvention von 1864 den Feldgeistlichen ein Wahrrecht anheim, ob sie ihre Tätigkeit unter feindlicher Besetzung fortführen oder zu ihrer Partei zurückkehren wollen, regelt die Mitnahme des Privateigentums und sieht das Tragen der Rotkreuz-Armbinde vor.

Als eine Einschränkung der „Wohltat der Neutralität“ kann demgegenüber die Bestimmung der Genfer Konvention von 1906 verstanden werden: „Die Feldgeistlichen sollen, wenn sie in die Hand des Feindes fallen sind, ihre Pflichten unter Direktion des letzteren weiter erfüllen.“¹⁴ Damit erscheint eine Einmischung in seelsorgerische Angelegenheiten nicht ausgeschlossen. Auch das Recht auf Rückkehr wird nunmehr eingeschränkt, und zwar durch die Formulierung: „(...) zu der Zeit und auf dem Weg, wie es die militärische Überlegung gestattet.“¹⁵

Mit den Haager Konventionen von 1899 und 1907 wurde u.a. der Inhalt der Genfer Konventionen von 1864 und 1906 auf die Seekriegsführung übertragen. Insgesamt werden die Genfer Prinzipien für die Marinegeistlichen übernommen. Interessant ist, daß in der Haager Konvention von 1899 - wie auch im X. Haager Abkommen von 1907 - die Unverletzlichkeit des „religiösen Stabes“ eines aufgeführten Kriegsschiffes bestimmt wird. Dies ermöglichte auch die Einbeziehung des Hilfspersonals der Geistlichen.

Die genannten Haager Konventionen lassen das Recht der Geistlichen auf Rückkehr zur eigenen Partei vom Ermessen des gegnerischen Kommandanten abhängig sein. 1907 wird darüber hinaus die Verschlechterung der Genfer Konvention von 1906 hinsichtlich der „Direktionsbefugnis“ (s.o.) übernommen.

7 W. Sparr, Ein Kreuz auf der Fahne ist vom Teufel, in: Lutherische Monatshefte 31, 1992, S. 58 ff. (59); vgl. W. Rausch, Mit Waffengewalt für den Frieden, in: Lutherische Monatshefte 30, 1991, S. 488 ff. (491).

8 A. Schlögel, Schutz der Seelsorge im humanitären Völkerrecht, in: Völkerrecht im Dienste des Menschen, Y. Hantgartner/S. Trechsel (Hrsg.), Bern/Stuttgart 1986, S. 259 ff. (264).

9 Ebd., S. 259 ff.; zur „Annäherung der Kirche an die militärische Gewalt bis zum Beginn der Kreuzzüge“ s. H. Frohnhofer, Zwischen Pazifismus und Heiligem Krieg, in: Stimmen der Zeit 116, 1991, S. 831 ff. Zu dem Thema dieses Aufsatzes findet sich insgesamt wenig Literatur.

10 A. Schlögel, a.a.O. (Anm. 8), S. 261.

11 Vgl. R. Erckmann, „Henri Dunant“, in: Via Humana. Wohltäter der Menschheit, München/Wien 1958, S. 153 ff.

12 J. Bleicker, Rotes Kreuz, in: Evangelisches Staatslexikon, 3. Aufl., 2. Bd., Sp. 3023 - 3028; Handbuch des Deutschen Roten Kreuzes zum IV. Genfer Abkommen und zu den Zusatzprotokollen, bearb. von W. Vogt/M. Bothe, Bonn 1984, S. 17 ff.

13 A. Schlögel, a.a.O. (Anm. 8), S. 264.

14 Ebd., S. 266.

15 Ebd.

Wesentliche Aspekte der Kriegsführung zu Lande regelt die Haager Landkriegsordnung (Anlage zum IV. Haager Abkommen von 1907)¹⁶, nämlich insbesondere das Verbot des Gebrauchs bestimmter Waffen, die Behandlung der Kriegsgefangenen und den Schutz der Zivilbevölkerung vor Kampfhandlungen. Weitere Bestimmungen zur Seelsorge finden sich in der Haager Landkriegsordnung nicht, doch benennt sie das Recht der Kriegsgefangenen auf Ausübung ihrer Religion.¹⁷

Die Bemühungen des Roten Kreuzes, die Erfahrungen des Ersten Weltkrieges in das humanitäre Kriegsvölkerrecht einzubringen, führten erst 1929 - teilweise - zum Erfolg: Durch zwei Konventionen wurden der Schutz der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte sowie der Kriegsgefangenen verbessert.¹⁸

Die I. Genfer Konvention von 1929 wiederholt zunächst den bisher geltenden Rechtsstandpunkt: „Die Feldgeistlichen sind unter allen Umständen zu schonen und zu schützen. Sie sind nicht als Kriegsgefangene zu behandeln“.¹⁹ Was die Rückkehr der Feldgeistlichen zu ihrer Partei betrifft, so wird dieser zwar Vorrang eingeräumt, andererseits taucht die bekannte Einschränkung „sobald die militärischen Erfordernisse es gestatten“ wieder auf. Die Weiterarbeit der Geistlichen ist bis zur Rücksendung „unter Leitung der Gegenpartei fortzusetzen“.²⁰ Das erinnert an die o.g. „Direktionsbefugnis“. Weiterhin werden in der I. Genfer Konvention von 1929 die Bestimmungen über das Tragen der Rotkreuz-Armbinde sowie des Ausweises präzisiert. Auch wird die Mitnahme des Privateigentums der Geistlichen geregelt.

Die II. Genfer Konvention von 1929 greift jene Bestimmung der Haager Landkriegsordnung von 1907 auf, wonach jedem Kriegsgefangenen das Recht auf ungehinderte Ausübung seiner Religion zugestehen ist. Damit ist wohl der wichtigste Grund für den Schutz der Seelsorge in bewaffneten Konflikten formuliert: Es geht nicht in erster Linie um die Person des Geistlichen, sondern um Belange der Menschen, die in die Nöte und Gefahren des Krieges verwickelt sind.

III. Schutz der Seelsorge durch das humanitäre Völkerrecht in bewaffneten Konflikten

Die Geschichte des Zweiten Weltkrieges kann auch als Fragestellung des humanitären Völkerrechts und des traditionellen Kriegsführungsrechts verstanden werden, so daß nach 1945 die Frage gestellt wurde, ob neue Regeln aufgestellt werden sollten, anstatt sich auf die Ächtung des Krieges zu beschränken.²¹ Andererseits hat es die Ächtung des Krieges, für die sich auch die Kirchen einsetzen²², nicht vermocht, Kriege zu verhindern. So wurden bald nach Kriegsende vom Roten Kreuz Anstrengungen unternommen, zu einer Neufassung der Genfer Konventionen zu gelangen. 1949 konnten der Genfer Diplomatischen Konferenz vier Konventionentwürfe vorgelegt werden, die nach Überarbeitung angenommen und in den Folgejahren von fast allen Staaten der Welt ratifiziert wurden.

Die Genfer Konventionen von 1949 verbesserten nochmals den Schutz der Kranken und Verwundeten der Streitkräfte zu Lande (I. Konvention) und zur See (II. Konvention) sowie der Kriegsgefangenen (III. Konvention) und nahmen den Schutz von Zivilpersonen im Besetzungsfalle (IV. Konvention). Allerdings wurden noch keine Regelungen über den Schutz der Zivilbevölkerung vor Kampfhandlungen getroffen, wie überhaupt der gesamte Komplex des Kampfführungsrechts in der Tradition der Haager Konventionen weitgehend ausgespart blieb. Dessen Einbeziehung in das humanitäre Kriegsvölkerrecht konnte erst 1977 durch zwei Zusatzprotokolle zu den Genfer Konventionen von 1949 erreicht werden.²³ Seither setzt sich für den Gesamtkomplex des humanitären Völkerrechts und des Kriegs- bzw. Kampfführungsrechts die Bezeichnung „humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten“ durch.

Der Begriff „bewaffnete Konflikte“ weist zusätzlich auf eine Veränderung hin: nicht mehr nur internationale Konflikte, also Kriege zwischen souveränen Staaten, sondern auch interne bewaffnete Konflikte, zum Beispiel Bürgerkriege, erfordern Regelungen; diese sind hauptsächlich im II. Zusatzprotokoll von 1977 enthalten.²⁴

Bestimmungen zur Seelsorge finden sich in allen vier Genfer Konventionen von 1949. An den Vorarbeiten waren u.a. der Jüdische Weltkongreß, der Vatikan und der Weltkirchenrat beteiligt. Die Zusatzprotokolle von 1977, an deren Zustandekommen auch Vertreter des Islam beteiligt waren²⁵, enthalten weitere Regelungen.

Die I. Genfer Konvention von 1949 bestimmt, daß „die den Streitkräften zugeteilten Feldgeistlichen unter allen Umständen geschont und geschützt“ werden.²⁶ Damit wird ein bereits bekannter Grundsatz wiederholt. Interessant erscheint die Formulierung: „die den Streitkräften zugeteilten Geistlichen“.²⁷ Allerdings lassen die Genfer Konventionen nicht erkennen, ob damit eine bestimmte dienstrechtliche Zuordnung gemeint ist. Für die Bundeswehr hatte die alte ZDv 15/15 formuliert: Der völkerrechtliche Status der Militärgeistlichen

16 Zur HLKO: Handbuch des Deutschen Roten Kreuzes, S. 18 ff.

17 A. Schlögel, a.a.O. (Anm. 8), S. 269.

18 Zu den Genfer Konventionen von 1929: Handbuch des Deutschen Roten Kreuzes, S. 20 f.

19 A. Schlögel, a.a.O. (Anm. 8), S. 266, 268.

20 Ebd., S. 268.

21 Handbuch des Deutschen Roten Kreuzes, S. 21.

22 Vollversammlung des Ökumenischen Rates der Kirchen, Amsterdam, 1948; in: Die 1. Vollversammlung des Ökumenischen Rates der Kirchen, W. A. Vissers Hoof d (Hrsg.), Genf 1948, S. 118 ff.

23 Von der Bundesrepublik Deutschland 1990 mit einigen Vorbehalten bezüglich des I. Zusatzprotokolles ratifiziert.

24 Nicht zuletzt wegen dieses Gegenstandes hat die Inkorporierung der Zusatzprotokolle in nationales Recht z.T. sehr lange auf sich warten lassen, bzw. ist in vielen Ländern noch nicht vollzogen. - Zum gesamten s. Handbuch des Deutschen Roten Kreuzes, S. 23 ff.

25 A. Schlögel, a.a.O. (Anm. 8), S. 276.

26 I. Genfer Konvention zur Verbesserung des Loses der Verwundeten und Kranken der Streitkräfte im Felde, (GK I), Art. 24. Zit. der Konventionstexte nach: Humanitäres Völkerrecht, ZDv 15/2

27 Anderenorts begegnet der Begriff „Ermächtigung“.

„(...) wird durch ihre Eingliederung in die Streitkräfte begründet. Die Eingliederung muß auf einer Entscheidung der zuständigen Militärbehörde beruhen und ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis begründen.“²⁸ Diese Formulierung findet sich im Entwurf einer neuen völkerrechtlichen Dienstvorschrift für die Bundeswehr nicht; möglicherweise weil die Bezugnahme auf ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis nicht zu belegen war.

Im Übrigen kann, was unter dem in der Bundeswehr geltenden Begriff „Militärgeistliche“ im humanitären Völkerrecht zu verstehen ist, nur durch eine Zusammenschau der Abkommenstexte, einschließlich Zusatzprotokolle, erhoben werden. Dabei bezeugen der schon mehrfach genannte „Feldgeistliche“ wie auch das „geistliche Personal“. Eine Definition für „Seelsorgepersonal“ findet sich im I. Zusatzprotokoll von 1977²⁹:

„(...) Militär- oder Zivilpersonen, wie beispielsweise Feldgeistliche, die ausschließlich ihr geistliches Amt ausüben und

- i) den Streitkräften einer am Konflikt beteiligten Partei,
- ii) Sanitätseinheiten oder Sanitätstransportmitteln einer am Konflikt beteiligten Partei,
- iii) Sanitätseinheiten oder Sanitätstransportmitteln nach Art. 9 Abs. 2 (von einem neutralen oder einem anderen nicht am Konflikt beteiligten Staat, von einer anerkannten und ermächtigten Hilfsgesellschaft eines solchen Staates, von einer unparteiischen internationalen humanitären Organisation - sofern diese unter Einwilligung einer am Konflikt beteiligten Partei mitwirken“).
- v) Zivilschutzorganisationen einer am Konflikt beteiligten Partei zugeteilt sind“.³¹

Diese Definition von „Seelsorgepersonal“ wirft allerdings hinsichtlich des Schutzes des seelsorgerischen Hilfspersonals Probleme auf, wie sie bei einer nicht näher bestimmten Verwendung des Begriffs³² vermeidbar erschienen.³³

Über die Art der Zuteilung verläutet auch im I. Zusatzprotokoll nichts, entscheidend ist der Auftrag, „Die Zuweisung des Seelsorgepersonals kann ständig oder nichtständig sein“.³⁴ Wichtig ist allerdings, daß die Angehörigen des Seelsorgepersonals keine Kombattanten, d. h. nicht berechtigt sind, „unmittelbar an Feindseligkeiten teilzunehmen“³⁵, anderenfalls würden sie ihren Schutz verlieren.³⁶ Daraus ergibt sich auch, daß Angehörige des Seelsorgepersonals, die „in die Gewalt einer gegnerischen Partei geraten“, nicht als Kriegsgefangene behandelt werden.³⁷ Zu nennen ist ferner die Kennzeichnungs- und Ausweispflicht.³⁸ Schutzzeichen (Armbinde) und Ausweiskarte müssen von der zuständigen Militärbehörde autorisiert bzw. ausgestellt sein.³⁹

Einen Sonderfall stellt die Frage der Bewaffnung und des Waffengebrauchs des Seelsorgepersonals dar. Das Sanitätspersonal darf bewaffnet sein „und von den Waffen zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zu seiner eigenen Verteidigung oder zur Verteidigung seiner Verwundeten und Kranken Gebrauch“ machen. Es ist aber schwer erkennbar, ob die einschlägigen Bestimmungen⁴⁰ entsprechend auch für das Seelsorgepersonal gelten.⁴¹

Es ist bereits ausgeführt worden, daß Feldgeistliche - bzw. Angehörige des Seelsorgepersonals - nicht als Kriegsgefan-

28 Kriegsvölkerrecht, ZDv 15/15, Nr. 12.

29 P. Rößler, Rechtsstellung der Geistlichen nach dem IV. Genfer Abkommen und den Zusatzprotokollen, in: 30. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes, Bonn 1986 (DRK, Schriftenreihe 47, H. 17), S. 10 ff. (13).

30 Vgl. Art. 27, 32 GK I.

31 Art. 8 d) des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (ZP I). Zit. der Zusatzprotokolle nach: Humanitäres Völkerrecht, ZDv 15/3. Geschützt ist auch das Seelsorgepersonal, welches Milizen oder Freiwilligenkorps zugeteilt wird, sofern deren Mitglieder Kombattantenstatus haben, vgl. GK I, Art. 13 i. V. m. Art. 6; ebenso Angehörige des Seelsorgepersonals, die „ermächtigt“ sind, das zivile Gefolge regulärer Streitkräfte zu betreuen, ebd.; ferner das geistliche Personal von Lazaretttschiffen, auf solchen es nicht von einer zuständigen Militärbehörde ermächtigt ist, so Art. 36 der II. Genfer Konvention vom 12. August 1949 zur Verbesserung des Loses der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen der Streitkräfte zur See (GK II), s. auch Art. 24; sowie das geistliche Personal von Handelsschiffen, GK II, Art. 37 i. V. m. Art. 13.

32 Etwa in: Art. 4, 6, 7, 9 GK I; Art. 5, 6, 7 GK II; Art. 4, C, 33 GK IV.

33 Im folgenden wird nach Möglichkeit immer diejenige Bezeichnung verwendet, die sich im jeweiligen Abkommenstext findet.

34 Art. 8 d) ZP I. Das begründet Zweifel, ob die Aussage im Entwurf der neuen völkerrechtlichen Dienstvorschrift für die Bundeswehr, ZDv 15/2 Nr. 803 - „nebenamtliche Militärgeistliche sind den Militärgeistlichen völkerrechtlich nicht gleichgestellt“ - die tatsächliche Rechtslage wiedergibt; zumal etwa Art. 24 GK I den Begriff „ausschließlich“ zwar für die Aufgaben des Sanitätspersonals - „ausschließlich“ Behandlung von Verwundeten etc. -, nicht jedoch im Blick auf „die den Streitkräften zugeordneten Feldgeistlichen“ verwendet.

35 Art. 43 ZP I.

36 Der Kombattantenstatus wird ferner durch Einordnung in ein „internes Disziplinarsystem“, ebd., bestimmt, womit zweifellos etwas anderes gemeint ist, als die für die Militärgeistlichen in der Bundeswehr geltende „Zuordnung auf Zusammenarbeit“; ZDv 66/1 Nr. 13; in Dokumentation, a.a.O. (Anm. 1), S. 50. Einordnung in ein „internes Disziplinarsystem“ und militärischer Dienstgrad bergen vielmehr die Gefahr in sich, daß Militärgeistliche, die sich zur Übernahme militärischer Führungsverantwortung veranlaßt sehen (ein Beispiel wird aus dem sog. Falkland-Krieg, 1982, überliefert), den völkerrechtlichen Schutz verlieren.

37 Vgl. Art. 44 ZP I; so: Art. 28, 30 GK I; Art. 33 GK III. Dem entsprechen die Pflichten: „Beachtung von Disziplin und Sicherheit, berufliche Verantwortung und Unterlassen feindschädigender Handlungen.“ H. Seibt, Es begann in Solferino. Die Genfer Rotkreuz-Abkommen, S. 34; s. auch Handbuch des Deutschen Roten Kreuzes, S. 57.

38 Art. 40 GK I; Art. 42 GK II; Art. 18 ZP I und Art. 1, 2 Anhang I. Bei Verlust oder Zerstörung besteht Anspruch auf Ersatz.

39 Für die Bundeswehr geregelt durch: Bestimmungen für die Kennzeichnung des Sanitäts- und Seelsorgepersonals der Bundeswehr, zuletzt 1981; in: Dokumentation, a.a.O. (Anm. 1), S. 88 ff.

40 Art. 22 GK I; Art. 35 GK II, wobei hier jedoch - allgemeiner als in GK I - vom „Personal dieser Schiffe oder Lazarette“ die Rede ist; Art. 13 ZP I für das „zivile Sanitätspersonal“.

41 Insofern mag die Aussage: „Militärgeistliche verlieren den ihnen durch die GK 1949 zugesicherten Schutz, nicht dadurch, daß sie bewaffnet sind und von den Waffen zu ihrer eigenen Verteidigung (...) Gebrauch machen“, Kriegsvölkerrecht, ZDv 15/15 Nr. 24, eher zweifelhaft erscheinen. Diese Aussage übernimmt der Entwurf einer neuen völkerrechtlichen Dienstvorschrift, ZDv 15/2, stellt jedoch fest: „In der Bundesrepublik Deutschland sind Militärgeistliche nicht bewaffnet.“ Dies ergibt sich aus der Nennung der zum Umgang mit Waffen und Munition Berechtigten in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift des Bundesministers der Verteidigung zum Waffengesetz (VMBI 1989, S. 174). Davon unberührt bleibt allerdings das Notwehrrecht gemäß nationalem und Völkerrecht.

gene zu behandeln sind.⁴² Geraten sie in die Hand einer gegnerischen Partei, so sind ihnen „zumindest die Vorteile“ einzuräumen, die für die Kriegsgefangenen gelten.⁴³ Neu geregelt sind die Fragen der Rücksendung bzw. Weiterarbeit.⁴⁴ Sofern die Angehörigen des Seelsorgepersonals „nicht unbedingt zurückzuhalten sind“, werden sie ihrer Partei zurückgesandt, „sobald ein Weg für ihre Rückkehr offen ist und die militärischen Erfordernisse es gestatten“.⁴⁵ „Unbedingt“ bezieht sich auf das Erfordernis der Weiterarbeit, „zugunsten der Kriegsgefangenen, vorzugsweise der eigenen Streitkräfte“, denen die Feldgeistlichen zugeteilt sind.⁴⁶

Für die Weiterarbeit gelten eine Reihe von Erleichterungen und Vergünstigungen⁴⁷: die Feldgeistlichen sind berechtigt, „ihr Amt unter ihren Glaubensgenossen im Einklang mit ihrem religiösen Gewissen uneingeschränkt auszuüben“; sie dürfen zu keiner anderen Arbeit gezwungen werden⁴⁸; sie dürfen Kriegsgefangene in auswärtigen Arbeitsgruppen oder Lazaretten besuchen, wobei die Gewahrsamsmacht die notwendigen Beförderungsmittel zur Verfügung stellt⁴⁹; sie haben unmittelbaren Zugang zu den zuständigen Lagerbehörden und genießen in bestimmtem Rahmen Korrespondenzfreiheit.⁵⁰ Aufgrund örtlicher Abmachungen kann der Durchzug von Angehörigen des Seelsorgepersonals in belagerte oder eingeschlossene Zonen ermöglicht werden.⁵¹

Den sehr ausführlichen Regelungen ihres Schutzes und ihrer Rechte, auf die Feldgeistliche „in keinem Falle“ verzichten können⁵², stehen vergleichsweise wenige Bestimmungen gegenüber, welche die Betreuten selbst zum Inhalt haben. Allerdings kann darauf hingewiesen werden, daß die Regelungen für das Seelsorgepersonal sich im Grundsatz aus dem Recht der Betroffenen auf seelsorgerischen Beistand herleiten.⁵³ So wird den Kriegsgefangenen „volle Freiheit“ der Religion gewährt, allerdings mit der Einschränkung, „daß sie die Ordnungsvorschriften der Militärbehörde befolgen“.⁵⁴ Anrecht auf „geistlichen Beistand“ haben auch Kriegsgefangene, die zu einer Freiheitsstrafe verurteilt sind.⁵⁵

Der in der IV. Genfer Konvention geregelte Schutz der Zivilpersonen schließt die Achtung „ihrer religiösen Überzeugungen und Gepflogenheiten“ durch die Besatzungsmacht ein.⁵⁶ Besonderes Augenmerk liegt auf dem Schutz der Kinder, einschließlich der religiösen Erziehung und „Ausübung ihres Glaubensbekenntnisses“.⁵⁷ Ferner ist Diskriminierung aufgrund der Religionszugehörigkeit und Glaubensausübung untersagt.⁵⁸ Zu schützende Personen dürfen keinem Land übergeben werden, von dem sie befürchten müssen, wegen ihrer religiösen Überzeugungen verfolgt zu werden.⁵⁹

Die Freiheit der Religionsausübung gilt auch für Internierte, mit der Einschränkung, „daß sie die Ordnungsvorschriften der Gewahrsamsbehörden befolgen“.⁶⁰ Ihnen sind für die Abhaltung ihrer Gottesdienste geeignete Räume zur Verfügung zu stellen.⁶¹

„Das zivile Seelsorgepersonal wird geschont und geschützt“.⁶² Auch hier gilt die Kennzeichnung- und Ausweisungspflicht. Geregelt sind weiterhin der freie Durchlaß in belagerte oder eingeschlossene Zonen, die Verteilung von für die

Seelsorge und den Kultus notwendigen Büchern und Gegenständen, das Recht auf Bestattung gemäß den Riten der Religion der Verstorbenen.⁶³

- 42 S.o. Anm. 37.
 43 Art. 28 GK I; Art. 37 GK II i.V.m. Art. 28, 30 GK I; Art. 4 C, 33 GK III.
 44 Schlögel, (Ann. 8), S. 270 f.
 45 Art. 30 GK I.
 46 Art. 28 GK I, vgl. Art. 36 GK II; ZP I äußert sich zu dieser Frage nicht. In diesem Zusammenhang ist auch das Verbot von Vergeltungsmaßnahmen gegen die geschützten Personen zu nennen, Art. 46 GK I, Art. 47 GK II, Art. 20 ZP I.
 47 Vgl. Schlögel, (Ann. 8), S. 271, 273.
 48 Art. 35 GK III; Art. 28 GK I. „Unter ihren Glaubensgenossen“ kann durchaus als Einschränkung verstanden werden; vgl. Rößler, (Ann. 29), S. 15. Interessant ist ferner, daß Kriegsgefangene, „die geistlichen Standes sind, ohne in der eigenen Armee Feldgeistliche gewesen zu sein“, zu ermächtigt sind, „ihr geistliches Amt unter ihren Glaubensgenossen uneingeschränkt auszuüben.“ Die Erleichterungen und Vergünstigungen der GK gelten auch für sie; Art. 36 GK III. Sie behalten allerdings ihren Status als Kriegsgefangene. Geregelt ist ferner der Fall, daß ein Geistlicher des eigenen Glaubensbekenntnisses nicht zur Verfügung steht: Auf Verlangen der Kriegsgefangenen können ein anderer Geistlicher oder ein befähigter Laie mit der Ausübung der Seelsorge beauftragt werden; Art. 37 GK III.
 49 Art. 33; 35 GK III.
 50 Ebd. - Zensur findet nicht statt.
 51 Art. 15 GK I.
 52 Art. 7 GK I; Art. 7 GK II. Nicht unwichtig ist, daß die Feldgeistlichen gehalten sind, sich mit den Grundsätzen des humanitären Völkerrechts vertraut zu machen; Art. 47 GK I; Art. 48 GK II; vgl. Art. 127 GK III; Art. 144 GK IV.
 53 So: Art. 34 GK III; Art. 27 GK IV; vgl. Rößler (Ann. 29), S. 13. Art. 58 GK IV „gestattet den (zivilen, d.h. nicht ermächtigten) Geistlichen, den Mitgliedern ihrer religiösen Gemeinschaften seelsorgerischen Beistand zu leisten“, enthält aber keine Schutzbestimmung, Rößler, ebd., S. 15.
 54 Art. 34 GK III; Art. 18 GK I spricht lediglich von den Pflichten der Besatzungsmacht gegenüber den Kranken und Verwundeten der Streitkräfte „in (...) geistiger (sic!) Hinsicht“.
 55 Art. 108 GK III.
 56 Art. 27 GK IV, wobei allerdings zweifelhaft erscheint, ob damit auch „ein Anspruch auf positive Förderung eingeräumt“ ist. Der gemeinsame Art. 3 der GK, der für den Fall eines „bewaffneten Konflikts, der keinen internationalen Charakter hat“, die Einhaltung von Mindestbestimmungen verlangt, enthält eine solche Forderung nicht. Als „grundlegende Garantie“ taucht „Achtung der religiösen Gepflogenheiten“ erst in Art. 4 ZP II auf; s. Rößler, (Ann. 29), S. 16.
 57 Art. 24, 50 GK IV; Art. 78 ZP I; Art. 4 ZP II.
 58 Gemeinsamer Art. 3 der GK; Art. 9 ZP I; Art. 2 ZP II.
 59 Art. 45 GK IV.
 60 Art. 93 GK IV. Danach haben internierte Geistliche die gleichen Rechte wie Geistliche in besetzten Gebieten. Wie für diese beschränkt sich jedoch das Recht zur Ausübung ihres Amtes auf die eigenen Glaubensgenossen, bzw. die Mitglieder ihrer religiösen Gemeinschaften.
 61 Art. 86 GK IV.
 62 Art. 15 ZP I. Interessant ist, daß die Präzisierung „unter allen Umständen“ fehlt. Während sich Art. 58 GK IV auf nicht ermächtigte Geistliche bezieht, s.o. Anm. 53, meint der Begriff „zivils Seelsorgepersonal“ an dieser Stelle den in Art. 8 d) ZP I bestimmten Personenkreis, also bspw. „Zivilpersonen (...), die den Zivilschutzorganisationen einer am Konflikt beteiligten Partei“, vgl. Art. 61 ZP I, „zugeweiht sind“, Rößler, (Ann. 29), S. 14; Schlögel, (Ann. 8), S. 277. Die schon mehrfach genannte Beschränkung der Tätigkeit der Geistlichen auf die „Mitglieder ihrer religiösen Gemeinschaften“ gilt auch hier.
 63 Art. 17, 23 GK IV; Art. 23, 58 GK IV; Art. 69 ZP I.

Nicht unmittelbar zur Materie gehörend, aber erwünschenswert sind schließlich die Bestimmungen zum Schutz der Kultstätten. Verstöße können sogar als schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts behandelt werden.⁶⁴

Die Politik der Entspannung und die politischen Veränderungen, die zu einer Beseitigung des traditionellen Blockdenkens geführt haben, bewirken zunehmend Schritte in Richtung internationaler kollektiver Konfliktbewältigung und Friedenssicherung. Internationale Konflikte erheblichen Ausmaßes, die auch militärische Einsätze im Auftrag oder unter Führung der Weltgemeinschaft verlangen könnten, scheinen zwar nicht ausgeschlossen. Vermehrte Aufmerksamkeit werden jedoch solche Konflikte beanspruchen, die innerstaatlich oder regional begrenzt sind, doch mit erheblichen Auswirkungen über die Region hinaus, z. B. durch Flüchtlingsbewegungen; Konflikte, die ihre Ursachen in Menschenrechtsverletzungen, Verfolgung von Minderheiten, unklaren Gebietsansprüchen oder der Forderung nach Selbstbestimmung haben.⁶⁵

Zweifellos wird die Bedeutung der Vereinten Nationen oder anderer Sicherheitssysteme für die Bewältigung solcher Konflikte und Wiederherstellung eines friedensfähigen Zustandes wachsen. In militärischer Hinsicht vermag man sich verstärkt den Einsatz von „Blauhelm“-Soldaten der Vereinten Nationen - und für diese selbst eine Ausweitung ihrer Befugnisse⁶⁶ - vorzustellen.

Militärische Aktionen werden in Zukunft noch stärker im Rahmen dessen stattfindend, was das humanitäre Völkerrecht als „nicht internationale bewaffnete Konflikte“ bezeichnet. Dem Schutz der Opfer solcher Konflikte wendet sich der gemeinsame Art. 3 der vier Genfer Konventionen von 1949, insbesondere aber das II. Zusatzprotokoll von 1977 zu. Darauf soll hier gesondert eingegangen werden.

Einige die Seelsorge betreffende Regelungen sind bereits genannt; insbesondere sei noch einmal an den Schutz der Kinder erinnert.⁶⁷ Insgesamt beschränkt sich die Behandlung der Seelsorge im II. Zusatzprotokoll auf wenige Punkte. Die Kernbestimmung lautet: „Das Seelsorgepersonal wird geschont und geschützt und erhält alle verfügbare Hilfe zur Wahrnehmung seiner Aufgaben“.⁶⁸ Personen, die sich im Gewahrsam einer am Konflikt beteiligten Partei befinden, „dürfen ihre Religion ausüben und auf Wunsch und soweit angemessen geistlichen Beistand von Personen empfangen, die seelsorgerisch tätig sind, wie zum Beispiel von Feldgeistlichen“.⁶⁹ Geregelt ist ferner das Tragen des Schutzzeichens „unter Aufsicht der betreffenden zuständigen Behörde“⁷⁰ - was sich unter den Bedingungen eines Bürgerkrieges vermutlich nicht immer sicherstellen läßt.

Schließlich ist noch einmal die „grundlegende Garantie“ zu nennen: „Alle Personen, die nicht unmittelbar oder nicht mehr an Feindseligkeiten teilnehmen, haben (...) Anspruch auf Achtung (...) ihrer religiösen Gepflogenheiten. Sie werden unter allen Umständen mit Menschlichkeit (...) behandelt“.⁷¹ Es bleibt dringende Herausforderung, dieser und den

übrigen Garantien auch in nicht internationalen bewaffneten Konflikten zur Durchsetzung zu verhelfen.

IV. Schlußbemerkungen

Überschaut man die Genfer Konventionen von 1949 und die Zusatzprotokolle von 1977, so stellt sich die Seelsorge als ein zwar nicht systematisch geordneter, gleichwohl umfassend geregelter Gegenstand dar.⁷² Andererseits bleiben einige offene Fragen.⁷³ Unklar ist, wie gezeigt wurde, die Terminologie.⁷⁴ Daraus ergeben sich weitere Unklarheiten in bezug auf den geschützten Personenkreis: Es mag dem Grundgedanken der Abkommen entsprechen, auch den Hilfskräften der Militärgeistlichen „möglichst weitgehend Schutz und Achtung zu gewähren“.⁷⁵ Aber zweifelsfrei erwiesen ist dies nicht.

Verbesserungsfähig sind die Schutzbestimmungen für das zur Seelsorge benötigte Material. So entfällt bspw. die Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge des Seelsorgepersonals mit dem Schutzzeichen. Eindeutiger geregelt werden könnte schließlich der Schutz der zivilen Seelsorge, hinsichtlich deren grundsätzlicher Einbeziehung Zweifel angebracht sind.⁷⁶

Soldaten haben ein Recht auf Begleitung durch Geistliche ihrer Kirche. Kirchliche Begleitung kann nicht die Zustimmung zu einem Krieg bedeuten, sondern reflektiert die Sorge um das menschliche Leben, das in den Krieg verwickelt ist. Ein evangelischer Militärpfarrer, der während des Golfkrieges Anfang 1991 deutsche Luftwaffensoldaten in die Türkei begleitete, hat in seinem Erfahrungsbericht die Herausforderung der Seelsorge unter Soldaten beschrieben: Einerseits deren helfende und stabilisierende Funktion; andererseits der mögliche Nebeneffekt, die Soldaten wieder einsatzfähig zu machen: „Daß Militärseelsorge in dieser schwierigen

64 Art. 58, 53 ZP I; Art. 16 ZP II.

65 Zum ganzen s. Rausch (Anm. 7).

66 Dazu: Urquhart, S. 57 ff.; Blodgett, S. 285 ff., in: Die Blauhelme. Im Einsatz für den Frieden, E. Koch (Hrsg.), Frankfurt a.M./Bonn 1991.

67 S.o. Anm. 57.

68 Art. 9 ZP II. Eine eigene Definition von „Seelsorgepersonal“ enthält ZP II nicht. Dabei handelt es sich wohl um den in Art. 8 d) ZP I beschriebenen Personenkreis, s. Anm. 62.

69 Art. 5 ZP II.

70 Art. 12 ZP II.

71 Art. 4 ZP II.

72 Rößler, (Anm. 29), S. 12.

73 Vgl. Schlögel, (Anm. 8), S. 278.

74 S.o. unter III.

75 In der Bundeswehr „Pfarrhelfer“, Kriegsvölkerrecht, ZDv 15/15 Nr. 11. Zurückhaltend auch: Seibr, (Anm. 37), S. 34. Der Entwurf einer neuen völkerrechtlichen Dienstvorschrift für die Bundeswehr übernimmt zwar den genannten Grundgedanken, führt aber aus: „Die Hilfskräfte der Militärgeistlichen erhalten im Verteidigungsfall den Soldatenstatus.“ Das bedeutet Verzicht auf den weitergehenden Schutz des Seelsorgepersonals.

76 Schlögel (Anm. 8), S. 277 f. Hier ist lediglich Art. 58 GK IV in Anschlag zu bringen, der aber keine Schutzbestimmung enthält, s.o. Anm. 53.

Situation nicht abseits stehen darf, sondern sich der Herausforderung stellen muß, ist für sie die Probe aufs Exempel.⁷⁷

Durch die vorstehenden Ausführungen soll angeregt werden, zu überlegen, ob sich aus dem humanitären Völkerrecht Konsequenzen für den dienstrechtlichen Status der Militärgenossen in der Bundeswehr ableiten lassen.⁷⁸ Zwar ist dies nicht Gegenstand des Völkerrechts. Gleichwohl konnte aufgezeigt werden, daß sich die Notwendigkeit, Militärseelsorger in ein bestimmtes Dienstverhältnis, etwa als Staatsbeamte, zu berufen, aus den Bestimmungen zum Schutz der Geistlichen im Völkerrecht nicht herleiten läßt. Ebensovienig erscheint es erforderlich, sie in die Streitkräfte einzugliedern und etwa mit einem militärischen Dienstgrad zu versehen.⁷⁹ Überdies ergab sich, daß auch Militärgenossen im Nebenamt den völkerrechtlichen Schutz beanspruchen können.⁸⁰ Entscheidend ist insgesamt die - ständige oder nichtständige - „Zuteilung“ zu den Streitkräften, bzw. die „Ermächtigung“ durch eine „zuständige Militärbehörde“. Diese Ermächtigung ist durch das Schutzzeichen und die Ausweiskarte zu dokumentieren.

Das humanitäre Völkerrecht will einen Beitrag leisten, in bewaffneten Konflikten ein Mindestmaß an Gesittung und Menschlichkeit vor allem zugunsten der nicht oder nicht mehr

am Konflikt Beteiligten sicherzustellen.⁸¹ Ob dieses Ziel erreichbar ist, sei dahingestellt. Vor allem fehlt es oft an Kontrollmöglichkeiten und Sanktionen für Verstöße, bzw. werden diese nicht zugelassen und nicht vollzogen.

Das humanitäre Völkerrecht kann Kriege nicht verhindern. Von dieser Intention konnten sich auch die an seinem Zustandekommen Beteiligten nicht - jedenfalls nicht vorrangig - leiten lassen. Die Verhinderung von Kriegen und die gewaltfreie Lösung von Konflikten, vor allem indem ihre Ursachen beseitigt werden, muß das Ziel werden, dem sich die Völker in gemeinsamer Verantwortung verpflichten.

- 77 M. Kahl in: Frankfurter Rundschau, Nr. 22 v. 27.01.1992, unter der reichlich abwegigen - redaktionellen - Überschrift: „Wie ein Pfarrer ängstliche Soldaten zum Durchhalten motivierte.“
- 78 S.o. unter I.
- 79 So in vielen Streitkräften üblich; s. P. H. Blaschke, Die Bedeutung der Struktur der Evangelischen Militärseelsorge für die ökumenischen Beziehungen, in: Beiträge aus der Ev. Militärseelsorge, hrsg. vom Evangelischen Kirchenamt für die Bundeswehr, H. 1/1991, Bonn 1991, S. 77 ff. (80 f.). Zur Problematik s.o. Anm. 36.
- 80 S.o. Anm. 34.
- 81 S.o. unter III.
- 82 Handbuch des Deutschen Roten Kreuzes, S. 11.

Zwingende Normen des humanitären Völkerrechts

Stefan Kadelbach*

I. Einleitung

Völkerrechtliches *ius cogens* wurde erstmals in Art. 53 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVRK) positiviert.¹ Danach ist ein Vertrag nichtig, „wenn er im Zeitpunkt seines Abschlusses in Widerspruch zu einer zwingenden Norm des allgemeinen Völkerrechts steht.“ Eine zwingende Norm des allgemeinen Völkerrechts ist nach Art. 53 Satz 2 WVRK

„eine Norm, die von der internationalen Staatengemeinschaft in ihrer Gesamtheit angenommen und anerkannt wird als eine Norm, von der nicht abgewichen werden darf und die nur durch eine spätere Norm des allgemeinen Völkerrechts derselben Rechtsnatur geändert werden kann.“

Es handelt sich also um einen Nichtigkeitsgrund für völkerrechtliche Verträge wegen ihres Inhalts.² In Rechtsprechung³ und Literatur⁴ war dessen Existenz schon lange vor den Vorarbeiten zur WVRK befürwortet worden. Sie kann heute als nahezu unbestritten gelten.⁵ Wird hingegen die Frage gestellt, welche Normen zwingendem Recht zuzurechnen sind, ist es mit dieser Einmütigkeit vorbei.⁶ Die Ursache liegt in den Unklarheiten hinsichtlich der Kriterien, mit deren Hilfe zwingende Rechtssätze zu identifizieren sind. Sie drückt sich auch im humanitären Völkerrecht aus. Während einige Autoren in der Einordnung von Vorschriften dieses Gebietes in die Kategorie des *ius cogens* eher zurückhaltend sind,⁷ sieht die herrschende Auffassung die grundlegenden Garantien geschützter Personen in bewaffneten Konflikten als zwingend an.⁸ Die letztgenannte Ansicht kann sich auf Rechtsprechung stützen. Erster Präzedenzfall ist ein Urteil des Amerikanischen Militärgerichtshofes im Strafverfahren gegen *Alfred Felix Alwyn Krupp* und andere.⁹ Einer der Anklagepunkte war die Abordnung französischer Kriegsgefangener zur

- 3 RGZ 102, S. 134 (136); Sondervotum *Schücking*, in: *Affaire du vapeur „Wimbledon“*, CPJI Recueil Série A, No. 1, S. 43 ff.; Schiedsspruch *J.H.W. Verzijl*, Entsch. Nr. 30-A in *re Pablo Ndjera* (France) v. United Mexican States, Reports of International Arbitral Awards (RIAA) V, S. 466; Sondervoten von *Eysinga* und *Schücking*, in: *Affaire Oscar Chinn*, StIGH, CPJI Recueil Série A/B, No. 63, S. 131 ff. bzw. 149 f.
- 4 Siehe z.B. *J.C. Bluntschli*, Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt, Nördlingen 1868, §§ 410 ff.; *M. Fröhlich*, Die Sittlichkeit in völkerrechtlichen Verträgen, Zürich 1924; *J. Jurt*, Zwingendes Völkerrecht, Zürich 1933; *A. Verdross*, *Forbidden Treaties in International Law*, American Journal of International Law (AJIL) 31 (1937), S. 571 ff.
- 5 Überblick zur Entwicklung der Praxis und Lehre bei *S. Kadelbach*, Zwingendes Völkerrecht, Berlin 1992 (i.E.), Kap. 3.
- 6 Vgl. *J. Brownlie*, Principles of Public International Law, 4. Aufl., Oxford 1990, S. 514 f.: „More authority exists for the category of *ius cogens* than exists for its particular contents (...)“.
- 7 So *K. Wolfke*, *Jus Cogens in International Law* (Regulation and Prospects), Polish Yearbook of International Law 6 (1974), S. 145 (158); *J. Szucki*, *Jus Cogens* and the Vienna Convention on the Law of Treaties. A Critical Appraisal, Wien, New York 1974, S. 39 f.; *O. Kimmich*, Einführung in das Völkerrecht, 4. Aufl., München u. a. 1990, S. 229; *W. Heintschel v. Heinegg*, *Ius cogens* im humanitären Völkerrecht, HuV-1 1990/3-4, S. 208 f.
- 8 In diesem Sinne bereits *D. Anzilotti*, *Intorno agli effetti delle modificazioni del corso di un fiume sul confine fra due stati*, Riv. di Diritto Int'l 8 (1914), S. 73 (78 f.); *E.E.F. Descamps*, *L'influence de la condamnation de la guerre sur l'évolution juridique internationale*, Recueil de Cours de l'Académie de droit international de la Haye (RdC) 31 (1930-I), S. 393 (523 ff.); *Verdross* (Fn. 4), S. 575; *E. Vitta*, *La validité des traités internationaux*, Leiden 1940, S. 165; *G. Fitzmaurice*, *General Principles of International Law Considered from the Standpoint of the Rule of Law*, RdC 92 (1957-II), S. 5 (125); *A.D. McNair*, *The Law of Treaties*, 2. Aufl., Oxford 1961, S. 215; *E. Suy*, *The Concept of Jus Cogens in Public International Law*, in: *Carnegie Endowment for International Peace* (Hrsg.), *Conference on International Law*, Lagonissi (Greece) April 3 - 8, 1966, Papers and Proceedings, Genf 1967, S. 106; *F. Berber*, *Lehrbuch des Völkerrechts*, Bd. I, 2. Aufl., München 1975, S. 473; *J. Pictet*, *Humanitarian Law and the Protection of War Victims*, Leiden 1975, S. 19 f.; *F. Münch*, *Bemerkungen zum ius cogens*, Festschr. f. *Hermann Mosler* (1983), S. 617 (622 f.); *L. Condorelli/L. Boisson de Chazournes*, *Quelques remarques à propos de l'obligation des Etats de „respecter et faire respecter“ le droit international humanitaire „en toutes circonstances“*, in: *C. Swinarski* (Hrsg.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet* (1984), S. 17 (33 f.); *G. Abi-Saab*, *The Specificities of Humanitarian Law*, ebenda S. 265 (271); *S. Miyazaki*, *The Martens Clause and International Humanitarian Law*, ebenda S. 433 (436 ff.); *G. Perrin*, *La nécessité et les dangers du jus cogens*, ebenda S. 751 (755, 757, Fn. 41); *L. Hannikainen*, *Peremptory Norms* (Jus Cogens) in International Law, Helsinki 1988, S. 469 ff.; *D. Fleck*, *Die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen und das Völkergeheimheitsrecht*, NZWehr 1990, S. 1 (3).
- 9 The I.G. Farben and Krupp Trials Cases, No. 58: Trial of *Alfred Felix Alwyn Krupp von Bohlen und Halbach* et al., U.S. Military Tribunal, Law Reports of Trials of War Criminals, selected and prepared by the U.N. War Crimes Commission, vol. X, 17 Nov. 1947 - 30 June 1948, London 1949.

* Dr. Stefan Kadelbach LL.M. ist Wiss. Mitarbeiter am Institut für öffentliches Recht der Johann Wolfgang Goethe-Universität, Frankfurt am Main.

1 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge v. 23. Mai 1969, United Nations Treaty Series (UNTS) 1155, 331; BGBl. 1985 II, S. 926, nachfolgend WVRK. Ebenso in Art. 53 der Wiener Konvention über Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen oder zwischen Internationalen Organisationen v. 21. März 1986, International Legal Materials (ILM) 25 (1986), S. 543; BGBl. 1990 II, S. 1414.

2 Siehe aus den *Travaux Préparatoires* der International Law Commission (nachfolgend: ILC) Reports of the Commission to the General Assembly, YILC 1966-II, S. 167 (248): „It is not the form of a general rule of international law but the particular nature of the subject-matter with which it deals that may, in the opinion of the Commission, give it the character of *ius cogens*.“

Zwangsarbeit für die Rüstungsproduktion, was gegen Art. 6 Anl. HLKO und insbesondere Art. 31 der Genfer Konvention (GK) über die Behandlung der Kriegsgefangenen¹⁰ verstieß. Die Verteidigung berief sich zur Rechtfertigung auf einen Vertrag des Deutschen Reiches mit der Vichy-Regierung, der solche Einsätze gestatte. Ein derartiges Abkommen war jedoch nicht vorweisbar. Darauf kam es nach Ansicht des Gerichts aber auch nicht an, denn ein solcher Vertrag wäre offensichtlich sittenwidrig, also inhaltlich unzulässig und daher nichtig gewesen.¹¹ In einem anderen Verfahren zog das Woiwodschaftsgericht Warschau zwingendes Völkerrecht als Begründungshilfe heran.¹² Der Angeklagte *Erich Koch*, ehemals Oberpräsident und „Gauleiter“ Ostpreußens, hatte sich wegen Mordes, Massenmordes, Verbrechen gegen die Menschlichkeit, Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen den Frieden zu verantworten. Im Hinblick auf von ihm angeordnete Maßnahmen stellte das Gericht fest, daß diese insbesondere gegen die Art. 42 ff. Anl. HLKO verstießen. Dieses Abkommen enthalte als die wichtigste aller internationalen Konventionen zur Bewahrung von Zivilisation und Humanität *ius cogens*, so daß ihre Anwendung vom freien Ermessen einzelner Staaten nicht abhängig sein könne; demzufolge könnten keine Umstände geltend gemacht werden, die Deutschland von diesen Pflichten hätten freistellen können.¹³ Beide Judikate stehen in erkennbarem Zusammenhang mit der Charta des Nürnberger Militärgerichtshofes.¹⁴

Die Argumente, die für den zwingenden Charakter von Rechtssätzen des humanitären Völkerrechts angeführt werden, sind nicht immer dogmatisch entwickelt, sondern zuweilen auch eher moralisch-apriorischer Art, indem sie auf ihre evidente Notwendigkeit oder ihre Bedeutung für die Staatengemeinschaft abheben.¹⁵ Im folgenden soll versucht werden, den zwingenden Charakter elementarer Bestimmungen des humanitären Völkerrechts anhand einzelner Kriterien zwingenden Rechts zu dokumentieren. Dazu werden zunächst einige Bemerkungen über die Erkennungsmerkmale des völkerrechtlichen *ius cogens* notwendig sein (nachfolgend unter II.). Diese sollen sodann auf Regeln des Kriegsrechts angewandt werden (III.). Abschließend folgen Hinweise auf die praktische Bedeutung der gefundenen Ergebnisse (IV.).

II. Merkmale des völkerrechtlichen *ius cogens*

Auch wenn das *ius cogens* bisher nur in den beiden Wiener Konventionen zum Vertragsrecht vertraglich niedergelegt ist,¹⁶ kann dessen globale Anerkennung als gewohnheitsrechtlich verfestigtes Prinzip¹⁷ inzwischen als sicher gelten.¹⁸ Dies gilt zwar nicht für alle Vorschriften der WVRK, die sich mit zwingendem Völkerrecht befassen;¹⁹ zwei der in Art. 53 WVRK enthaltenen Merkmale des *ius cogens* geben jedoch eine allgemeine Rechtsüberzeugung wieder: die *ipso iure* vernichtende Wirkung auf völkerrechtliche Verträge und das Erfordernis der allgemeinen Anerkennung einer Rechtsnorm als zwingend.²⁰ Während das Merkmal auf Rechtsfolgenseite durch systematische Überlegungen weiter ausdifferenziert werden kann, ist zur Konkretisierung des erforderlichen Anerkennungsgrades ein Rückgriff auf die völkerrechtliche Quellenlehre notwendig.

I. Rechtsfolgen

Obwohl mehrere multilaterale Konventionen für sich einen Vorrang im Falle ihres Konfliktes mit anderen Verträgen der Parteien beanspruchen,²¹ ordnet doch keine derartige Norm ausdrücklich die Nichtigkeit entgegenstehender Abkommen an. Dennoch kann das Verbot abweichender Verträge als Indiz für das Vorliegen zwingenden Rechts gewertet werden. Gleiches gilt für drei andere Merkmale zwingender Normen, die sich aus ihrem kommunitär-objektiven Charakter ergeben.

Die erste dieser Eigenschaften ist eine Beschränkung des Gegenseitigkeitsprinzips. Zwingende Normen erheben einen Geltungsanspruch unabhängig vom Verhalten einzelner anderer Staaten.²² Bricht eine Partei einen Vertrag, der *ius cogens* wiedergibt, berechtigt dies die anderen Parteien noch nicht, die verletzen Pflichten gleichfalls unerfüllt zu lassen. Enthält also ein multilateraler Vertrag ein solches Suspensions- oder Kündigungsverbot selbst für Fälle des Vertragsbruchs, einseitigen Rückzuges oder Notstandes, kann dieses einen Hinweis auf den zwingenden Charakter einer auf diese

- 10 Vom 27. Januar 1929, SdNRT S. 118, 343; RGBI. 1934 II. S. 207.
- 11 A.o. (Fn. 9), S. 141: „(...) *if Laval or the Vichy Ambassador to Berlin made any agreement such as that claimed with respect to the use of French prisoners of war in German armament production, it was manifestly contra bonos mores and hence void.*“
- 12 International Law Reports (ILR) 30 (1966), S. 496.
- 13 Ebenda S. 503, 505; bestätigt durch den Obersten Gerichtshof, ILR 30 (1966), S. 509.
- 14 Agreement for the Prosecution and Punishment of the Major War Criminals of the European Axis and Charter of the International Criminal Tribunal, beide v. 8. August 1945, UNTS 82, S. 284.
- 15 Rechtsfolgenorientierte Betrachtung aber bei *Münch* (Fn. 8), S. 622 ff.; *Condorelli/Boisson de Chazourmes* (Fn. 8), S. 18 ff.; *Abi-Saab* (Fn. 8), 265 ff.; *Hannikainen* (Fn. 8), S. 207 ff., 315 ff. In diese Richtung bereits E. Schwelb, *Some Aspects of International Jus Cogens as Formulated by the International Law Commission*, AJIL 61 (1967), S. 946 (956 f.), der in den Genfer Konventionen von 1949 „reference to something akin to *jus cogens*“ (S. 947) erkennt.
- 16 Vgl. Fn. 1.
- 17 Quellentheoretisch gesehen verkörpert Art. 53 WVRK einen in Vertrags- und Gewohnheitsrecht eingegangenen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Inhaltes, daß (bestimmte) rechtswidrige Verträge nichtig sind.
- 18 *Hannikainen* (Fn. 8), S. 49 ff., setzt als Entstehungszeit für das *ius cogens*-Prinzip bereits das spätere 19. Jh. an; m.E. kann dessen Geltung vor 1945 nicht dokumentiert werden, vgl. *Kadelbach* (Fn. 5), Kap. 3 Abschn. II, IV und VI: Die allgemeine Etablierung vollzog sich in zeitlicher Parallele zu den Vorarbeiten an der WVRK.
- 19 Die WVRK regelt das *ius cogens* außerdem in den Art. 44 V, 45 (durch Auslassung in der Verweisung), 64, 66 lit. a und 71. Zur Frage, wie weit hierin Gewohnheitsrecht enthalten ist E.P. Nicoloudis, *La nullité de jus cogens et le développement contemporain du droit international public*, Athen 1974, S. 103 ff., 162 ff.; C. Rozakis, *The Concept of Jus Cogens in the Law of Treaties*, Amsterdam u.a. 1976, S. 122 ff., 137 ff., 155 ff.
- 20 Für Art. 53 Satz 2, letzter Nebensatz (Ersetzung nur durch eine gleichartige Norm) gilt dies nicht, vgl. *Rozakis* (Fn. 19), S. 71, 90 ff.
- 21 So vor allem Art. 103 UN-Charta. Zu Vorrangsklauseln allgemein *M. Zuleeg*, *Vertragskonkurrenz im Völkerrecht*, Teil I: Verträge zwischen souveränen Staaten, *German Yearbook of International Law* (GYIL) 20 (1977), S. 246 (251 ff.).
- 22 Dieser endet erst, wenn die Norm durch *Desuetudo* außer Kraft tritt, vgl. Nachw. in Fn. 19.

Weise geschützten Norm bedeuten.²³ Ein weiteres Kriterium ist der Ausschluß von Vorbehalten hinsichtlich materieller Bestimmungen eines Vertrages; denn wenn sich Staaten durch Vertragsschluß bestimmter Pflichten nicht entledigen können, muß dies auch für einseitige Erklärungen gegenüber Rechtssätzen gelten, deren Bestand von Verträgen nicht abhängt.²⁴ Reduzierte Gegenseitigkeit kennzeichnet *ius cogens* aber auch außerhalb des Rechts der Verträge. In den Draft Articles on State Responsibility, mit denen sich Staaten durch Vertragsschluß bestimmter Pflichten nicht entledigen können, muß dies auch für einseitige Erklärungen gegenüber Rechtssätzen gelten, deren Bestand von Verträgen nicht abhängt.²⁵ Reduzierte Gegenseitigkeit kennzeichnet *ius cogens* aber auch außerhalb des Rechts der Verträge. In den Draft Articles on State Responsibility, mit denen sich Staaten durch Vertragsschluß bestimmter Pflichten nicht entledigen können, muß dies auch für einseitige Erklärungen gegenüber Rechtssätzen gelten, deren Bestand von Verträgen nicht abhängt.²⁶ Gleiches gilt für den Notstand; er gibt nicht nur keinen anerkannten Grund für die einseitige Aussetzung vertraglicher Pflichten des *ius cogens* ab, auch die Derogation von gewohnheitsrechtlichen zwingenden Regeln ist ausgeschlossen.²⁷ Repressalien dürfen zwingendes Recht gleichfalls nicht verletzen.²⁸ Im folgenden wird also zu beachten sein, daß auch Verbote der Einwilligung, der Derogation in Notstandszeiten und der Repressalie gegenüber humanitären Pflichten auf deren zwingende Natur hindeuten können, wenn auch nicht müssen.

Ein zweites Kriterium auf Rechtsfolgenseite ist, daß aus der Verletzung zwingenden Rechts resultierende Zustände nicht als rechtens anerkannt werden dürfen.²⁹ In erster Linie gilt dies für die Gebietshoheit über unter Verletzung zwingenden Rechts erlangtes Territorium. Sie kann nicht zu territorialer Souveränität erstarken.³⁰ Die Folge ist, daß sich ein Staat seiner Pflichten nach Besatzungsrecht nicht durch Annexion entziehen kann. Über die Nichtanerkennung hinaus existieren Ansätze für eine Verknüpfung der Befugnis der Staatengemeinschaft, zu Sanktionen gegen einzelne Staaten zu greifen, und völkerrechtlichem *ius cogens*. Nach Vorstellungen der ILC sollen bestimmte, qualifizierte Verletzungen von Normen *erga omnes* („international crimes“) mit kollektiven Gegenmaßnahmen beantwortet werden dürfen, um den rechtmäßigen Zustand wiederherzustellen.³¹ Voraussetzung ist, daß ein Verfahren eingehalten wird, das Kapitel VII der UN-Charta entspricht.³² Es besteht Einigkeit darüber, daß Staatsverbrechen stets zugleich zwingende Normen verletzen.³³

Diesen relativ neuen Vorschlägen zu Rechtsfolgen der Verletzung zwingender Normen im Recht der Staatenverantwortung sind die Staaten teilweise mit Skepsis begegnet, die sich in erster Linie aus der Sorge nährt, daß die Anwendung des *ius cogens* auf Gebiete außerhalb des Rechts der Verträge zu unberechenbaren Entwicklungen führen könne; die Aufnahme von Elementen des *ius cogens* in eine künftige Konvention zum Recht der Staatenverantwortung sei dagegen sachlich nicht unabdingbar.³⁴ Aus solchen Bedenken ergeben sich aber keine Einwände dagegen, Rechtsfolgen, die im Recht der Staatenhaftung gelten, bei der Bestimmung zwingender Normen als Indizien heranzuziehen.

Ein drittes Identifikationsmerkmal liefert das völkerrechtliche Strafrecht. Straftaten, die danach die Staaten durch Bestrafung oder Auslieferung zu ahnden haben,³⁵ dürfen naturgemäß auch unter staatlicher Duldung oder auf Befehl nicht begangen werden. Auch die vertragliche Verabredung sol-

- 23 Dazu Art. 60 V WVRK, der klarstellt, daß die Beendigung oder Suspendierung von Vertragspflichten humanitären Inhalts untersagt ist, insbesondere wenn diese durch Repressalienverbote gesichert sind. Dies gilt für *ius cogens* generell, vgl. *McNair* (Fn. 8), S. 221; G. Haraszti, *Some Fundamental Problems of the Law of Treaties*, Budapest 1973, S. 262; J. Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2. Aufl. Manchester 1984, S. 218, 223.
- 24 G. Teboul, *Remarques sur les réserves aux conventions de codification*, *Revue générale de droit international public* (R.G.D.I.P.) 86 (1982), S. 690 (707); R. Kühner, *Vorbehalte zu multilateralen völkerrechtlichen Verträgen*, Berlin u.a. 1986, S. 138 ff., 146, 209.
- 25 Siehe zum folgenden: Report of the International Law Commission on the work of its thirty-first session, YILC 1979-II, Part Two, S. 1 (115, 119); Report of the International Law Commission on the work of its thirty-second session, YILC 1980-II, Part Two, S. 1 (43).
- 26 Part I, Art. 29, para. 2. Text in ILC Report 1980 (Fn. 25), S. 33. Dazu Kommentar in ILC Report 1979 (Fn. 25), S. 109 ff.; S. Verosta, *Zur Anwendung der Regel „volenti non fit iniuria“ im Völkerrecht*, *Ius Humanitatis - Festschr. Verdross* (1980), S. 689 ff.
- 27 Part I, Art. 33, para. 2, lit. a. Text und Kommentar in ILC Report 1980 (Fn. 25), S. 33.
- 28 Der ILC-Entwurf erweitert also den Gehalt des Art. 60 V WVRK (Fn. 23) zur allgemeinen Regel, vgl. Part II, Art. 12 lit. b i.V.m. Art. 8 und 9, bei W. Riphagen, *Sixth Report on (...) international responsibility*, YILC 1985-II, Part One, S. 3 (10 f.). Siehe auch *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, ICJ Rep. 1971, S. 6 (55).
- 29 R.Y. Jennings, *Nullity and Effectiveness in International Law*, in: *Essays in Honour of Lord McNair* (1965), S. 64 (75); G. Jaenicke, *Zur Frage des internationalen ordre public*, *Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht* (BDGV) 7 (1967), S. 77 (122); J. Dugard, *Recognition and the United Nations*, Cambridge 1987, S. 135.
- 30 Zur Unterscheidung zwischen Gebietshoheit und territorialer Souveränität A. Verdross/B. Simma, *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl., Berlin 1984, S. 655 ff.
- 31 Part I, Art. 19, Text in ILC Report 1980 (Fn. 25), S. 32; dazu R. Ago, *Fifth report on State Responsibility*, YILC 1976-II, Part One, S. 3 (24 ff.); Report of the Commission on the work of its twenty-eighth session, YILC 1976-II, Part Two, S. 1 (95 ff.). Ferner Part II, Art. 5 und 14; dazu W. Riphagen, *Third report on (...) international responsibility*, YILC 1982-II, Part One, S. 22 (48 ff.), und *Sixth report on state responsibility*, YILC 1985-II, Part One, S. 1 (5). Zum ganzen B. Simma, *International Crimes: Injury and Countermeasures*. Comments on Part 2 of the ILC Work on State Responsibility, in: J.H.H. Weiler/A. Cassese/M. Spinedi (Hrsg.): *International Crimes of State. A Critical Analysis of the ILC's Draft Article 19 on State Responsibility*, Berlin - New York 1989, S. 283 ff.
- 32 Part III, Art. 4 und 5; abgedr. bei W. Riphagen, *Seventh Report on state responsibility*, YILC 1986-II, Part One, S. 2; näher R. Hofmann, *Zur Unterscheidung Verbrechen und Delikt im Bereich der Staatenverantwortlichkeit*, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (ZaöRV) 45 (1985), S. 195 (215, 229 f.).
- 33 Der Satz ist aber nicht unkehrbar, vgl. G. Gaja, *Ius Cogens Beyond the Vienna Convention*, RdC 173 (1981-III), S. 271 (301).
- 34 Siehe z. B. die Stellungnahme Großbritanniens, U.N. Doc. A/C.6/40/SR.32 (1985), S. 7, abgedr. in *British Yearbook of International Law* (BYIL) 56 (1985), S. 383. Überblick über die (in der Regel nicht ablehenden) Kommentare der Staaten bei M. Spinedi, *International Crimes of State: The Legislative History*, in: Weiler/Cassese/Spinedi (Fn. 31), S. 7 (45 ff.).
- 35 H.H. Jeschke, *War Crimes*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law* 4, Amsterdam u. a. 1982, S. 294 (297).

cher Handlungen ist untersagt. Eine Handlungsweise, die einem allgemein anerkannten völkerrechtlichen Straftatbestand unterfällt, ist also zugleich kraft zwingenden Rechts verboten.³⁶

2. Anerkennung

Eine Norm, die Rechtsfolgen der soeben beschriebenen Art anordnet, muß mit diesen Eigenschaften von der Staatengemeinschaft als ganzer anerkannt sein. Wie sich aus den Vorarbeiten zur WVRK ergibt, ist damit aber nicht eine ausdrückliche Annahme durch alle Staaten gemeint. Vielmehr genügt es, wenn die überwiegende Mehrheit der Staaten einschließlich der wichtigen Rechtsordnungen eine Regel als zwingend anerkannt hat.³⁷ Als Quellen des *ius cogens* kommen vor allem multilaterale Konventionen, das Gewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze in Betracht.³⁸ Kaum eine Konvention hat indes bislang universelle Teilnahme gefunden. Daher wird in der Regel für eine zwingende Norm der Nachweis gewohnheitsrechtlicher Geltung geführt werden müssen. Da gewohnheitsrechtliche Normen wiederum nicht apriorisch in Kategorien eingeteilt werden können, denen insgesamt spezifische, automatisch eintretende Rechtsfolgen zuzuordnen sind,³⁹ muß auf Verträge zurückgegriffen werden, die solche Rechtsfolgen für die Einzelnorm ausdrücklich vorsehen. Demnach wäre nach vertraglichen Normen zu suchen, die möglichst viele der oben aufgeführten Indizien aufweisen und zusätzlich in dem zu verlangenden Maße gewohnheitsrechtlich akzeptiert sind.⁴⁰

III. *Ius cogens* im humanitären Völkerrecht

Betrachtet man die Genfer Konventionen von 1949, fällt auf, daß sie sich in zahlreichen Einzelheiten wie ein Vorbild für das in den Projekten der ILC erkennbare Konzept des *ius cogens* ausnehmen. Die Entwicklung des humanitären Völkerrechts kennzeichnet eine Zurückdrängung des Gegenseitigkeitsprinzips zugunsten eines absoluten Geltungsanspruchs. Die Haager Konventionen standen noch unter dem Vorbehalt der Allbeteiligung⁴¹ und ließen Repressalien gegen den rechtswidrig handelnden Staat zu. Demgegenüber verlangen die Genfer Konventionen von 1949 in ihrem gemeinsamen Art. 1 nicht nur die Einhaltung, sondern auch die Durchsetzung der Einhaltung „unter allen Umständen“, auch durch Staaten, die nicht am Konflikt beteiligt sind.⁴² Die Allbeteiligungsklausel verlor ihre Bedeutung.⁴³ Das Gegenseitigkeitsprinzip wurde in weitreichendem Maße aufgegeben.⁴⁴ Dies zeigen die Rechtsfolgeanordnungen der Genfer Konventionen. Repressalien gegen geschützte Personen sind untersagt,⁴⁵ auch Abkommen, die zu ihren Lasten vom Standard der Konventionen abweichen, sind verboten.⁴⁶ Nicht einmal die geschützten Personen selbst dürfen auf Rechte, die ihnen aus den Bestimmungen der Konventionen erwachsen, verzichten.⁴⁷ Die Vertragsparteien können ihre völkerrechtliche Haftung für Verletzungen der Konventionen nicht im Wege der Einwilligung ausschließen und sich eine solche Befreiung auch nicht versprechen lassen.⁴⁸ Die im gemeinsamen Art. 1 der Konventionen enthaltene Pflicht aller, für ihre Befolgung Sorge zu tragen, weist ihren Inhalt als Normgefüge mit Wirkung *erga omnes* aus.⁴⁹

Bedeutet dies, daß die Genfer Konventionen en bloc dem *ius cogens* angehören? Hiergegen scheint zu sprechen, daß ihre Regeln, wie alles Vertragsrecht, nur zwischen den Parteien gelten sowie im Verhältnis zu Staaten, die sie annehmen und anwenden, wie der gemeinsame Art. 2 Abs. 3 klarstellt. Allerdings sind die Konventionen inzwischen für nahezu alle Staaten vertraglich bindend,⁵⁰ so daß diese Vorschrift zunehmend an Bedeutung verliert. Die Anwendung einzelner Bestimmungen kann aber im Verhältnis einiger Konfliktparteien zueinander durch Vorbehalte ausgeschaltet sein.⁵¹ Ferner sind Kündigungen prinzipiell statthaft, was die Möglichkeit zuläßt, daß die Konventionen für einzelne Staaten außer Kraft treten, ohne daß eine neue Norm desselben Charakters an ihre

- 36 H. Lauterpacht, *Law of Treaties*, Report, YILC 1953-II, S. 90 (154 f.); H. Waldock, *Second Report on the Law of Treaties*, YILC 1963-II, S. 36 (39); G. Dahm/J. Delbrück/R. Wolfrum, *Völkerrecht*, Bd. II/1, 2. Aufl., Berlin, New York, S. 103.
- 37 Siehe die Stellungnahme von L. Harry (Australien), United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session, Vienna, 26 March - 24 May 1968, Official Records, U.N. Doc. A/Conf.39/11 (1969), S. 317; R. Ago, *Droit des traités à la lumière de la convention de Vienne*, RdC 134 (1971-III), S. 297 (323); F. Capotorti, *L'extinction et la suspension des traités*, ebenda S. 417 (523).
- 38 Allgemeine Rechtsgrundsätze können für das humanitäre Völkerrecht vernachlässigt werden. Für andere Bereiche des Völkerrechts kann jedoch die Rechtsvergleichung durchaus aufschlußreich sein; dies gilt insbesondere für das Verfassungsrecht, vgl. O. Schachter, *International Law in Theory and Practice*, RdC 178 (1982-V), S. 9 (334).
- 39 D. Rauschnig, *Verantwortlichkeit der Staaten für völkerrechtswidriges Verhalten*, BDGV 24 (1984), S. 7 (13 ff.).
- 40 Ähnlich M. Virally, *Réflexions sur le jus cogens*, *Annuaire de l'Institut de droit international* (A.F.D.I.) 12 (1966), S. 5 (26); Wolke (Fn. 7), S. 154; Haraszti (Fn. 23), S. 320; T. Meron, *On a Hierarchy of International Human Rights*, AJIL 80 (1986), S. 1 (16).
- 41 Siehe Art. 2 HLKO.
- 42 *Abi-Saab* (Fn. 8), S. 270.
- 43 Einen Rest enthält der gemeinsame Art. 2 Abs. 3, wonach die Konventionen in Konflikten nur im Verhältnis zu Parteien und zu Staaten gelten, die die Konventionen anerkennen und anwenden. Im Hinblick auf *ius cogens* bestehen in den Wirkungen von Verträgen und einseitigen Rechtsgeschäften (wie die Annahme nach Art. 2 Abs. 3) keine Unterschiede, vgl. J.-D. Sicaut, *Du caractère obligatoire des arrangements unilatéraux en droit international public*, R.G.D.I.P. 83 (1979), S. 633 (663).
- 44 J. Pictet (Hrsg.), *Commentaire*, Bd. IV: *La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, Genf 1956, S. 20; G.I.A.D. Draper, *The Geneva Conventions of 1949*, RdC 114 (1965-1), S. 63 (72).
- 45 Art. 46 GK I, 47 GK II, 13 Abs. 3 GK III, 33 Abs. 3 GK IV. Dazu M. Bothe/K.J. Partsch/W.A. Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts*, Den Haag u.a. 1982, S. 636 ff.
- 46 Art. 6 Abs. 1 Satz 2 GK I, II und III; Art. 7 Abs. 1 Satz 2 GK IV.
- 47 Art. 7 GK I, II und III; Art. 8, 52 GK IV.
- 48 Art. 51 GK I, 52 GK II, 131 GK III, 148 GK IV.
- 49 *Abi-Saab* (Fn. 8), S. 270. Das Verhältnis zwischen Normen *erga omnes* und *ius cogens* ist wegen der Unschärfen beider Kategorien umstritten. Siehe Kadelbach (Fn. 5), Kap. 1 Abschn. I 6.
- 50 Zum 31. Dezember 1991 gab es 168 Vertragsstaaten. Nicht beteiligt waren Burma (Myanmar), Estland, Litauen, die Marshall-Inseln, Mikronesien und Nauru. Quelle: Int'l Rev. of the Red Cross 32 (1992), S. 104, 109. Unklar ist die Rechtslage im Hinblick auf die Nachfolgestaaten der Sowjetunion (außer Weißrußland und Ukraine).
- 51 Siehe die Dokumente bei D. Schindler/J. Toman (Hrsg.), *The Laws of Armed Conflicts*, Genf 1988, S. 563-594.

Stelle tritt.⁵² Schließlich kann die Frage der gewohnheitsrechtlichen Geltung auch für die Befugnis Einzelner bedeutsam werden, sich vor nationalen Organen solcher Staaten auf humanitäres Recht zu berufen, die die Konventionen noch nicht in internes Recht transformiert haben; denn in den meisten Staaten gilt Gewohnheitsrecht unmittelbar.⁵³

Welche Regeln nun dem Gewohnheitsrecht angehören, ist umstritten. Die Genfer Konventionen selbst stellen klar, daß Kündigungen nicht Verpflichtungen erfassen, die sich aus „den unter zivilisierten Völkern feststehenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Bewusstseins ergeben.“⁵⁴ Während einige die Konventionen in ihrem materiellen Gehalt en bloc als Gewohnheitsrecht ansehen,⁵⁵ beschränken andere den vor Kündigungen geschützten Bereich auf einzelne Verpflichtungen.⁵⁶ Der Nachweis ist gerade wegen der universellen Annahme der Genfer Konventionen schwer, da Praxis außerhalb ihres Anwendungsbereiches kaum existiert.⁵⁷ Gewohnheitsrecht wird vor allem da zu erkennen sein, wo die Konventionen von 1949 Vorschriften aus früheren Verträgen des Rechts von Den Haag oder Genf aufgreifen, wie dies etwa hinsichtlich des Schutzes Kranker und Verwundeter, Kriegsgefangener und des Sanitätspersonals der Fall ist. Dagegen hat sich in bezug auf den Schutz von Zivilpersonen Gewohnheitsrecht in weitreichendem Maße erst nach 1949 entwickeln können.

Zur Konkretisierung eines irreduziblen Standards erscheint der allen Konventionen gemeinsame Art. 3 besonders geeignet. Zwar gilt diese Bestimmung ihrem Wortlaut nach für interne Konflikte. Doch bedeutet dies noch nicht, daß ihre Geltung für internationale Auseinandersetzungen ausgeschlossen wäre.⁵⁸ Vielmehr ist es Zweck dieser Bestimmung, einigen elementaren Regeln selbst in Fällen zur Wirkung zu verhelfen, in denen das Völkerrecht bis dahin keine Geltung beansprucht hatte.⁵⁹ Wenn von ihrer Einhaltung noch nicht einmal eine von internem Recht reglementierte Notstandssituation, wie sie der Bürgerkrieg ja darstellt, entbinden kann, liegt die Annahme nahe, daß es sich um absolutes Recht handelt. Dementsprechend stellte der IGH in der Nicaragua-Entscheidung fest:

„There is no doubt that, in the event of international armed conflicts, these rules also constitute a minimum yardstick, in addition to the more elaborate rules which are also to apply to international conflicts; and they are rules which, in the Court's opinion, reflect what the Court in 1949 called 'elementary considerations of humanity'.“⁶⁰

Dazu zählen das Verbot der Anwendung von Gewalt gegen das Leben und die Person der in den Konventionen erfaßten Personenkreise, insbesondere Mord, Verstümmelung, Folter und sonst grausame, erniedrigende und entwürdigende Behandlung, Geiselnahme sowie die Verurteilung und Hinrichtung ohne ein gerichtliches Verfahren, das Minimal-kriterien des „fair trial“ genügt.⁶¹

Weiteren Aufschluß geben Bestimmungen, nach denen bestimmte Angriffsformen zudem als schwere Verletzungen („grave breaches“) der Konventionen anzusehen sind und von den Konventionsstaaten unter Strafe gestellt werden müs-

sen.⁶² Die Tatbestände decken sich nicht ganz mit den Regelbeispielen des gemeinsamen Art. 3.⁶³ Ihre gewohnheitlich anerkannte Qualifizierung als völkerrechtliche Verbrechen spricht nach dem oben Gesagten für ihren zwingenden Charakter.⁶⁴

Viele der in den Genfer Konventionen enthaltenen Regeln werden in den beiden Zusatzprotokollen von 1977 wieder aufgegriffen. Dies darf man als Hinweis darauf werten, daß hier inzwischen weiteres Gewohnheitsrecht kodifiziert wird. Dazu gehört das Verbot von gezielten Angriffen gegen in den Konventionen geschützte Personen. Bereits die Konventionen haben die in ihrem gemeinsamem Art. 1 generell aufgestellte Pflicht zur Befolgung „unter allen Umständen“ in einigen Fällen wiederholt, was als Indiz für ihren unverbrüchlichen Cha-

52 Demgegenüber will Art. 53 letzter Nebensatz ein Außerkrafttreten von *ius cogens* nur zulassen, wenn eine neue Norm die alte ersetzt; vgl. aber Fn. 20.

53 Siehe T. Meron, *The Geneva Conventions as Customary Law*, AJIL 81 (1987), S. 348 (348 f.).

54 Jewells Abs. 4 der Art. 63 GK I, 62 GK II, 142 GK III, 158 GK IV. Die Formulierung geht auf die sog. Martens'sche Klausel zurück.

55 So Pictet (Fn. 8), S. 20 f.

56 So Meron (Fn. 53), S. 364; vgl. auch B. Zimmermann, in: Y. Sandoz/C. Swinarski/B. Zimmermann (Hrsg.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Genf 1987, S. 1111.

57 Zutr. bereits R.R. Baxter, *Treaties and Custom*, RdC 129 (1970-I), S. 25 (96). Zu weiteren methodischen Problemen C. Bruderlin, *Custom in International Humanitarian Law*, Int'l Rev. of the Red Cross 31 (1991), S. 579 (588 ff.).

58 So aber (wenn auch nur in bezug auf Geiselnahme) W.D. Verwey, *The International Hostages Convention and National Liberation Movements*, AJIL 75 (1981), S. 69 (79).

59 Draper (Fn. 44), S. 83 f.

60 Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicar. v. U.S.), Merits, ICJ Rep. 1986, 14 (114). Der Bezug gilt dem Urteil im Corfu-Channels-Fall, ICJ Rep. 1949, S. 4 (22).

61 Das Gebot eines fairen Verfahrens wird in verschiedenem Zusammenhang wiederholt, so in bezug auf Straf- und Disziplinarmaßnahmen gegen Kriegsgefangene (Art. 82 ff. GK III), Strafverfahren gegen Guerrillas, Saboteure und Spione (Art. 5 GK IV), Internierung von Staatsangehörigen des Kriegsgenossen (Art. 43 GK IV), Strafverfahren in besetzten Gebieten (Art. 71 ff. GK IV) und bei der Ahndung von Kriegsverbrechen (jew. Abs. 4 der Art. 49 GK I, 50 GK II, 129 GK III, 146 GK IV). Nach Art. 130 GK III und 147 GK IV ist es ein schwerer Verstoß gegen die Konventionen, Kriegsgefangenen und Zivilisten die Garantien eines ordentlichen Verfahrens vorzuenthalten.

62 Art. 50 GK I, 51 GK II, 130 GK III, 147 GK IV.

63 Schwere Verstöße sind nach allen Konventionen die vorsätzliche Tötung, Folter oder unmenschliche Behandlung einschließlich biologischer Versuche, willkürliche Verursachung großer Leiden oder schwerwiegende Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit oder der Gesundheit. Zusätzlich nennen GK III und IV die Nötigung Kriegsgefangener bzw. von Zivilpersonen zum Kriegsdienst für den Feind, und GK I, II und IV die rechtswidrige und willkürliche Zerstörung und Aneignung von Eigentum im großen Maßstab, die durch militärische Erfordernisse nicht gerechtfertigt sind. GK IV erlaubt außerdem ausdrücklich die rechtswidrige Verschleppung, Verschickung oder Gefangenhaltung sowie die Geiselnahme.

64 Ebenso B.V.A. Roling, in: A. Cassese (Hrsg.), *The New Humanitarian Law of Armed Conflict, Proceedings of the 1976 and 1977 Conferences*, Neapel 1980, S. 67; J. de Preux, in: Sandoz/Swinarski/Zimmermann (Fn. 56), S. 524.

rakter gewertet werden kann. Die Formulierung findet sich beim Verbot von Angriffen auf Verwundete (Art. 12 GK I), Schiffbrüchige (Art. 12 GK II), Kriegsgefangene (Art. 13 f. GK III), Zivilpersonen, insbesondere Kinder (Art. 24 GK IV) und Frauen (Art. 27 GK IV), sowie Sanitätspersonal und medizinische Einrichtungen.⁶⁵ Diese Handlungen sind auch nach dem I. Zusatzprotokoll (ZP I) selbst als Repressalien unzulässig (Art. 20 i. V. m. Art. 8 ZP I). Der in Art. 38 ZP I aufgenommene Schutz von Parlamentären geht gleichfalls auf einen alten Rechtssatz zurück (Art. 32 ff. Anl. HLKO), der inzwischen wohl absolut anerkannt ist.⁶⁶ Des weiteren darf das PerfidiEVERBOT (Art. 37 ZP I) als im Gewohnheitsrecht hinreichend abgesichert gelten. In ihren Grundzügen können alle diese Regeln als unabhängig von den Konventionen gültig gewertet werden. Auch sie bilden *ius cogens*.

Die Zusatzprotokolle brachten außer deklarativen Bestimmungen eine Erweiterung der Mindestgarantien. Eine Reihe von neuen oder zumindest präziseren Repressalienverboten sichert in ZP I deren nicht-reziproken Charakter. Sie erfassen Angriffe gegen die Zivilbevölkerung und einzelne Zivilpersonen (Art. 51 Abs. 6 ZP I), zivile Objekte (Art. 52 Abs. 1 ZP I), Kulturgut und Kultstätten (Art. 53 lit. c ZP I), überlebensnotwendige Objekte (Art. 54 Abs. 4 ZP I), die Umwelt (Art. 55 Abs. 2 ZP I) und gegen Anlagen, die gefährliche Kräfte enthalten (Art. 56 Abs. 4 ZP I). Des weiteren sind die „*schweren Verstöße*“ erweitert und präzisiert worden. Sie umfassen nunmehr bereits erhebliche Gesundheitsgefährdungen der geschützten Personen (Art. 11 Abs. 4 ZP I), sowie verschiedene Formen von Angriffen, darunter Einsätze gegen Zivilpersonen und die Zivilbevölkerung (insbesondere sog. unterschiedslose Angriffe unter Inkaufnahme unverhältnismäßig hoher Verluste), Mißbrauch des Emblems, Verschleppung von Bevölkerungsteilen, systematische Rassendiskriminierung, Angriffe auf Kulturgüter (Art. 85 ZP I) und Vorenthalten eines fairen Verfahrens, um nur einige Tatbestände zu nennen. Mit der letztgenannten Verbotsnorm korrespondiert die weitere Präzisierung der minimalen Verfahrensgarantien in Art. 75 ZP I, der auch einige andere Abwehrrechte des gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen erweitert. Das II. Zusatzprotokoll (ZP II) erweitert die Garantien des gemeinsamen Art. 3 für interne Konflikte in verschiedenen wesentlichen Punkten parallel zum I. Protokoll,⁶⁷ darunter wiederum auch im Hinblick auf das Recht auf ein faires Verfahren (Art. 6 ZP II).

Inwieweit in diesen vergleichsweise neuen Normen *ius cogens* enthalten ist, hängt wiederum vom aktuellen Stand der gewohnheitsrechtlichen Entwicklung ab. Das I. Zusatzprotokoll war am 31. Dezember 1991 für 108 Staaten verbindlich, das II. Protokoll für 98.⁶⁸ Von den wichtigsten Mächten sind ihnen insbesondere die USA, Japan und Indien sowie die meisten Nachfolgestaaten der Sowjetunion noch nicht beigetreten, Frankreich hat nur das II. Protokoll ratifiziert. In den Regionen, in denen interne und internationale Konflikte bestehen oder mit gewisser Wahrscheinlichkeit auftreten können, sind als aktuell oder potentiell besonders betroffene Staaten insbesondere Äthiopien, Burma, Indonesien, der Irak, Kambodscha, der Libanon, Somalia, der Sudan, Südafrika, der Tschad und die Türkei nicht Vertragspartei. Man wird schon

deshalb nicht sagen können, daß die Protokolle insgesamt dem Gewohnheitsrecht zuzurechnen sind. Doch dürfte bei einzelnen Rechtssätzen das Rechtsbewußtsein inzwischen dahin gehen, daß die in ihnen erfaßten Verhaltensweisen als absolut verboten angesehen werden. Dies gilt sicher für unterschiedslose Angriffe auf die Zivilbevölkerung ebenso wie für Einsätze gegen unverteidigte Orte sowie Deiche und Dämme.⁶⁹ Ein gewohnheitlicher Rechtssatz, der in internationalen Konflikten Kriegführung mit dem alleinigen Ziel der ausgedehnten, schweren und langanhaltenden Umweltschädigung untersagt, ist im Entstehen, wenn nicht bereits entstanden.⁷⁰ Auch bei Einsätzen mit der Absicht der Vernichtung von Kulturgütern wird man dies annehmen dürfen. Repressalienverbote und die Absicherung der meisten dieser Rechtssätze durch Strafnormen sind unübersehbare Ansätze für *ius cogens*.

Es fragt sich, ob im humanitären Völkerrecht noch weitere zwingende Normen existieren. Insbesondere im Hinblick auf den Einsatz atomarer, biologischer und chemischer Waffen wird zuweilen die Zuordnung zum *ius cogens* vorgeschlagen.⁷¹ Zumindest im Hinblick auf Nuklearwaffen spricht jedoch dagegen, daß diese bisher nicht in dem Bewußtsein als Gegenschlagspotential bereitgehalten wurden, dadurch gegen das Völkerrecht zu verstößen. Normen des *ius cogens* dürfen demgegenüber, wie ausgeführt, auch im Wege der Repressalie nicht verletzt werden. Des weiteren hat der sog. NATO-Vorbehalt dazu geführt, daß mehrere Staaten, darunter die Bundesrepublik, das I. Zusatzprotokoll nur für die konventionelle Kriegführung angewandt wissen wollen.⁷² Auch wenn derartige Massenvernichtungswaffen zumindest zu den Gedanken in Widerspruch stehen, auf denen das humanitäre Völkerrecht beruht, wird sich deshalb ein absolutes Verbot kaum nachweisen lassen. Demgegenüber läßt sich die Aufhebung des Gegenseitigkeitsprinzips, die für das *ius cogens* typisch ist, beim Einsatz solcher Waffen am leichtesten herstellen, aus deren Nichtgebrauch auch dem Verteidigerstaat keine irreparablen militärischen Nachteile erwachsen. Dies ist etwa hinsichtlich explosiver Kinderfallen und sog. Dum-Dum-Geschosse der Fall;⁷³ beides dürfte bereits durch Genfer Recht ausgeschlossen sein. Des weiteren fällt es schwer, sich Anlässe für einen zulässigen Einsatz biologischer Kampfstoffe vorzustellen.⁷⁴ Dagegen ist für chemische Waffen aufgrund

65 Art. 19 ff., 24 ff. GK I; 22 ff. GK II; 18, 21 GK IV. Allerdings endet der Schutz, wenn diese außerhalb ihrer humanitären Pflichten in Kampfhandlungen eingesetzt werden.

66 Noch weitergehend Fleck (Fn. 8), S. 3.

67 So besonders Art. 4 ZP II.

68 Quelle: Int'l Rev. of the Red Cross 32 (1992), S. 108.

69 Für Angriffe auf Kernkraftwerke ist ein Verbot dagegen zumindest vorläufig zweifelhaft, wenn in ihnen militärisches Potential vermutet wird.

70 Art. 35 Abs. 3, 55 ZP I gehen weiter.

71 M. Whiteman, *Jus Cogens in International Law*, With a Projected List, Ga. J. Int'l & Comp. L. 7 (1977), S. 609 (626, Nr. 15).

72 BGBI. 1991 II, S. 968 (Bundesrepublik Deutschland), 976 (Belgien), 982 (Italien), 984 (Kanada), 991 (Niederlande) und 996 (Spanien).

73 Vgl. F. Kalshoven, *Arms, Armaments and International Law*, RdC 191 (1985-II), S. 183 (299).

74 Siehe M. Bothe, *Das völkerrechtliche Verbot des Einsatzes chemischer und bakteriologischer Waffen*, Köln, Bonn 1973, S. 48 f.

der zahlreichen Vorbehalte zum Genfer Giftgasprotokoll von 1925 allenfalls ein zwingendes Verbot des Ersteinsatzes denkbar.⁷⁵

IV. Konsequenzen des zwingenden Charakters humanitärer Normen

Die Einordnung von Normen des humanitären Völkerrechts in die Kategorie des *ius cogens* ist nicht nur eine akademische Übung. Aus dem Befund des vorangegangenen Abschnitts ergeben sich auch praktische Konsequenzen.

Die Rechtsfolgen der Nichtigkeit entgegenstehender Verträge sowie des Erhaltes völkerrechtlicher Haftung trotz vorangegangener Einwilligung oder Rechtsverletzung durch andere Staaten werden für die meisten Normen bereits von den Genfer Konventionen selbst angeordnet. Klar ist auch, daß Normen des *ius cogens* automatisch von der Martens'schen Klausel erfaßt sind, eine Kündigung also auf sie keinen Einfluß hat. Entsprechendes gilt für Vorbehalte. In jedem Falle ist ein Vorbehalt, der sich auf eine bereits bestehende, kraft zwingenden Rechts obliegende Pflicht bezieht, gegenstandslos.⁷⁶ Fraglich ist, was gilt, wenn ein Rechtsatz erst zu zwingendem Recht wird, nachdem Vorbehalte erklärt worden sind. Nach einer Ansicht sollen diese Vorbehalte nachträglich ihre Wirkung verlieren.⁷⁷ Dies ist zwar angesichts eines sich ständig wandelnden Rechtsbewußtseins nicht undenkbar, aber auch nicht ganz bedenkenfrei. Die Möglichkeit, daß Vertragsrecht später als zwingendes Gewohnheitsrecht angesehen wird, ist ex ante schwer kalkulierbar. Befürchtungen vor einer nachträglichen Invalidation von Vorbehalten können die Bereitschaft senken, Konventionen des humanitären Völkerrechts beizutreten. Eine andere Lösung könnte darin bestehen, den Vorbehalt einer „*persistent objection*“ gleichzustellen. Es ist umstritten, ob der „*persistent objector*“ durch *ius cogens* gebunden wird oder nicht.⁷⁸ Sicher kann sich ein Staat der Anwendung der Regel durch Widerspruch nicht mehr entziehen, wenn diese zum Zeitpunkt des Widerspruchs bereits dem *ius cogens* angehört. Genau besehen handelt es sich dann aber auch nicht um „*persistent objection*“, da diese Protest von Anfang an verlangt. Geht man für neue Regeln von der Geltung der „*Persistent-Objector-Regel*“ aus, was bedeutet, daß der widersprechende Staat zwar nicht verpflichtet wird, aber die Entstehung der Regel auch nicht verhindern kann, wird man die Aufgabe des Vorbehaltes abwarten müssen, bevor bei einer Bestimmung des humanitären Völkerrechts von universellem *ius cogens* die Rede sein kann.⁷⁹

Als weitere Folge des zwingenden Charakters einer Norm haben alle Staaten dafür zu sorgen, daß es möglichst nicht zu

einer Verletzung kommt. Daraus ergeben sich konkrete Pflichten. Die Rückschiebung, Ausweisung und Auslieferung von Personen, denen in ihrer Heimat Rechtsverletzungen der oben genannten Art drohen, ist daher nicht zulässig, solange die Gefahr andauert.⁸⁰ Andernfalls kann es dazu kommen, daß der Staat, der sich so verhält, als Teilnehmer am Unrecht des Verletzterstaates anzusehen ist.⁸¹

Konsequenzen können sich auch für das interne Recht ergeben. *Ius cogens* gilt in Staaten mit Direktgeltung des Völkergewohnheitsrechts unmittelbar. Das Rangverhältnis zwischen Völkergewohnheitsrecht und den Landesgesetzen variiert nach Verfassung. In Staaten, die dem Völkerrecht Vorrang gegenüber ihren Gesetzen zubilligen (Art. 25 Grundgesetz), stellt sich die Frage, ob *ius cogens* nicht sogar Verfassungsrang besitzt.⁸² In anderen Ländern stehen Gewohnheitsrecht und internes Recht auf einer Stufe, so daß bei Kollisionen die „*Lex-posterior-Regel*“ herangezogen werden kann.⁸³ Hier steht eine Durchbrechung der „*Last-in-Time Rule*“ zur Debatte.⁸⁴ Die Forderung, daß für Kriegsverbrechen die Rechtfertigung durch höheren Befehl nicht gelten darf, erhalte so eine tragfähige dogmatische Basis.

- 75 Bothe (Fn. 74), S. 47, 180 ff., 261 ff.; Kalshoven (Fn. 73), ebenda.
 76 Siehe Teboul und Kühner, a.a.O. (Fn. 24).
 77 F.A. Mann, The Doctrine of Jus Cogens in International Law, Festschr. für Scheuner (1973), S. 399 (404).
 78 Dafür H.W.A. Thirlway, International Customary Law and Codification, Leiden 1972, S. 110; dagegen J.I. Charney, The Persistent Objector Rule and the Development of Customary International Law, BYIL 56 (1985), S. 1 (3 f., 19 f.); offengelassen bei T.L. Stein, The Approach of the Different Drummer: The Principle of the Persistent Objector in International Law, Harvard Int'l Law Journal 26 (1985), S. 457 (480 f.); differenzierend Kadelbach (Fn. 18), Kap. 5 Abschn. III 2 a) cc) und b) aa).
 79 So zog Portugal seinen bei Unterzeichnung erklärten Vorbehalt zum gemeinsamen Art. 3 bei der Ratifikation zurück, BGBl. 1961 II, S. 1638.
 80 K. Parker/L.B. Neylon, Jus Cogens: Compelling the Law of Human Rights, Hastings Int'l & Comp. L. Rev. 12 (1989), S. 411 (436).
 81 Allgemein J. Quigley, Complicity in International Law, BYIL 57 (1986), S. 77 ff.
 82 So für die Bundesrepublik O. Rojahn, in: I. v. Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl., München 1983, Art. 25, Rdnr. 37.
 83 Siehe für die USA L. Henkin/R. Pugh/O. Schachter/H. Smit, International Law, 2. Aufl., St. Paul 1987, S. 155 f.
 84 J. Lobel, The Limits of Constitutional Power: Conflicts Between Foreign Policy and International Law, Va. L. Rev. 71 (1985), S. 1071 (1142, 1149); L. Henkin, The Constitution and United States Sovereignty: A Century of Chinese Exclusion and its Progeny, Harv. L. Rev. 100 (1987), S. 853 (873); Committee of United States Citizens in Nicaragua v. Reagan, U.S. Court of Appeals, D.C. Cir., 859 F 2d 925 (940 f., 953) (obiter).

Kontrolle und Eindämmung des internationalen Waffentransfers

- Anmerkungen zu einem neuen alten Thema -

Manfred Mohr*

I. Anlaß

Der Golfkrieg, die bürgerkriegsartigen Kämpfe auf jugoslawischem und auf GUS-Territorium demonstrieren die Zerstörungskraft konventioneller Waffen. Es zeigen sich die Gefahren, die aus der bloßen Existenz und Verbreitung von Waffen gerade für die Zivilbevölkerung resultieren; sie ist ungeachtet aller humanitär-völkerrechtlichen Schutzregeln zur Hauptleidtragenden militärischer Auseinandersetzungen geworden. Immer häufiger und immer bohrender wird auch in Veranstaltungen im Rahmen der Rot-Kreuz-Verbreitungsarbeit die Frage gestellt, was man gegen die Verbreitung solch todbringender Waffen tun kann, wer dafür die Verantwortung trägt.

Nach Jahrzehntelangen ergebnislosen Bemühungen ist die Problematik des internationalen Waffentransfers, seiner Kontrolle und Eindämmung wieder zu einem Thema geworden, mit dem sich sowohl die Staaten- als auch die NGO-Gemeinschaft auseinandersetzen. Eine UN-Expertengruppe legte eine Studie vor („*Study on Ways and Means of Promoting Transparency in International Transfers of Conventional Arms*“). Konferenzen finden statt (z.B. die „International Working Conference on the Arms Trade“ in New York im November 1991), Beschlüsse werden gefaßt (z.B. über die Einrichtung eines UN-Registers für konventionelle Waffen), Entwürfe zirkulieren (z.B. die von einigen US-amerikanischen Juristen entworfene „*Convention on the Monitoring, Reduction and Ultimate Abolition of the International Arms Trade*“). Auch die innerstaatliche Diskussion, speziell in den USA und in Deutschland, hat neuen Auftrieb erfahren. Dies alles soll Anlaß sein, den Diskussions- und Entwicklungsstand zu skizzieren sowie hierzu einige Reflexionen anzustellen.

II. Trends im internationalen Waffenhandel und -transfer

Nach Angaben von M. Klare auf der New Yorker Konferenz betrug der Gesamtwert des internationalen Waffenhandels während der letzten drei Jahrzehnte rund 1 Billion Dollar. Die größten Exporteure sind - mit einem Anteil von 80 - 90 % - identisch mit den fünf Ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates. Die Spitzenposition nehmen nacheinander nach Einschränkungen bzw. Wegfall der Sowjetunion - die USA ein; ihr Lieferschwerpunkt ist auch nach dem Golfkrieg der Raum des Nahen Ostens. Auf Platz 6 der globalen

Exporteurliste rangiert die Bundesrepublik Deutschland. Hauptimportländer sind bzw. waren bisher Indien, Japan, Saudi-Arabien und der Irak.¹

Nach Jahren ständigen Anwachsens ist der Umfang des globalen Waffenhandels in der zweiten Hälfte der 80er Jahre zurückgegangen; dieser Trend hat sich auch Anfang der 90er Jahre fortgesetzt. Als Gründe dafür sieht man - neben der Beendigung von Konfliktsituationen (Iran-Irak; Afghanistan) - ökonomische Schwierigkeiten des „Nordens“ (rezessive Entwicklungen beeinträchtigen die Finanzierungsmöglichkeiten für Waffenlieferungen) und des „Südens“ (militärische und allgemeine Schuldenlage).² Hinzu kommt die aus dem Golfkriegsverlauf gewonnene Erfahrung von Dritte-Welt-Staaten, daß sie kostspielige, hochentwickelte Waffentechnik aufgrund ihrer allgemeinen (infrastrukturellen) technologischen Unterlegenheit doch nicht nutzen können. Gerade diese Unterlegenheit läßt die Importabhängigkeit jener Staaten bestehen; ihren Rüstungsbedarf können sie nicht aus eigener Produktion befriedigen. Neue bewaffnete Konflikte zeichnen sich ab oder sind - wie „am Rande Europas“ - bereits in vollem Gange.³

Darüber hinaus sind (mögliche) Wachstumsfaktoren für den internationalen konventionellen Waffentransfer mit dem Rückzug der Großmächte aus Konfliktgebieten verbunden, der durch verstärkten Transfer „kompensiert“ werden soll.⁴ Solche Faktoren können aus dem konventionellen Abrüstungsprozeß in Europa (VKSE) resultieren, der zu einer Intensivierung des Waffenexports in andere Regionen führt.

* Prof. Dr. Manfred Mohr ist Mitarbeiter der Projektgruppe Völkerrecht, Berlin.

1 UN-Doc. A/46/301, Annex.

2 Der Text, inkl. deutschsprachiger Übersetzung, kann bei der Geschäftsstelle der deutschen Sektion von IALANA (International Association of Lawyers Against Nuclear Arms), Gisonenweg 9, Postfach 1169, 3550 Marburg, angefordert werden.

3 Vgl. u.a. J. Anthony, *The Global Arms Trade*, in: *Arms Control Today*, 21 (1991) 5, S. 3 ff.; SIPRI-Angaben, zuletzt in: *SIPRI Yearbook 1991, World Armaments and Disarmament*, Oxford 1991, S. 198 ff. u.a.; *N. Ball*, *Briefing Book on Conventional Arms Transfers (1991)*, S. 5 ff.

4 Vgl. UN-Studie (Anm. 1), Nrn. 66 ff. und Appendix II; *Ball* (Anm. 3), S. 12.

5 Vgl. *Anthony* (Anm. 3), S. 4, 8; *ders.*, *The International Arms Trade, in: Disarmament. A periodic review by the United Nations*, XIII (1990) 2, S. 242.

6 Vgl. u.a. ebenda, S. 244.

Schließlich werden - abstrakt - „ökonomische Faktoren“ angeführt, die Waffenexportanstrengungen verstärken können.⁷ Ein besonders deutliches - wenngleich spezifisches Beispiel dafür - liefert das Verhalten von GUS-Staaten und -Regionen.⁸ Obwohl die Ursachen und Entwicklungsfaktoren des internationalen Waffentransfers komplexer Natur sind,⁹ kann man wohl doch einen gewissen Vorrang des Politischen konstatieren. Die Militärhilfeprogramme, die Entschuldungs- und Subventionspolitik großer Lieferländer wie der USA machen deutlich, daß außen- und sicherheitspolitische Aspekte wichtiger sind als ökonomischer Gewinn.¹⁰ Gerade weil es primär um politische Entscheidungen geht, sind unmittelbare Anknüpfungspunkte für Forderungen - auch völkerrechtlicher oder rechtspolitischer Art - gegeben. Das Erfordernis einer neuen Waffentransferpolitik nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und angesichts neuer, akuter Konflikt- und Destabilisierungskonstellationen wird jedenfalls weltweit und selbst von einem traditionellen Exportland wie Frankreich anerkannt. Kommt es hier nicht bald zu Einschränkungen, drohen katastrophale Folgen und eine neue Rüstungspirale.¹¹

III. Zur Geschichte der Kontroll- und Beschränkungsbemühungen

Sie beginnt in diesem Jahrhundert mit Arbeiten des Völkerbundes, der von 1925 - 1938 ein Statistisches Jahrbuch mit Angaben zum Waffenhandel herausgab. Die Verhandlungsgeschichte im Rahmen der UN-Vollversammlung geht auf die Mitte der 60er Jahre zurück. Widerstand gab es hier vor allem von seiten der Dritte-Welt-Staaten, die sich gegen die gleichrangige Behandlung von Fragen der nuklearen und konventionellen Abrüstung, die Anerkennung eines entsprechenden Zusammenhanges wandten. Nachdem im Abschlußdokument der 1. Abrüstungsversammlung der UN-Vollversammlung Verhandlungsprioritäten sowohl auf den Bereich der Kern- und Massenvernichtungswaffen als auch der konventionellen Waffen gelegt worden waren (vgl. Nrn. 25, 46), wird die Frage der Einschränkung internationalen konventionellen Waffentransfers erwähnt (vgl. Nr. 22), und zwar insbesondere unter dem Aspekt von Konsultationen zwischen Hauptliefer- und Hauptempfängerländern sowie im Hinblick auf „all types“ dieses Transfers (vgl. Nr. 85). Damit war bereits ein relativ vernünftiger und flexibler Rahmen für die Behandlung des Problems gesetzt worden. Dennoch brauchte es - nach Einsetzen verschärfter Ost-West-Konfrontationen - weitere zehn Jahre, bis die Vollversammlung mit Res. 43/75 I die Entwicklung einleitete, die zur Annahme eines konventionellen Waffentransferregisters (im Anhang der Res. 46/36 L) führte.¹²

Außerhalb der UN sind regionale Bemühungen im Rahmen der WEU und neuerdings verstärkt der EG zu erwähnen. Eine gewisse herausragende Stellung nimmt die 1978er Deklaration von Ayacucho ein, in der sich acht lateinamerikanische Staaten verpflichten „(...) to create the conditions which will make possible the effective limitation of armaments and an end to their acquisition for offensive purposes, so that all possible resources may be devoted to the economic and social development of every country in Latin America.“

Die hoffnungsvollen bilateralen, amerikanisch-sowjetischen „Conventional Arms Transfer Talks“ (CAT) in den Jahren 1977/78 wurden leider ergebnislos abgebrochen. Relativ erfolgreich arbeitet dagegen das 1987 eingerichtete „Missile Technology Control Regime“ (MTCR), dem mittlerweile 16 Industrienationen angehören. China und Israel haben Interesse bekundet, sich dem Regime anzuschließen; die Sowjetunion bzw. Rußland haben sich zur Einhaltung der MTCR-Richtlinien verpflichtet. Das gegen die Verbreitung (konventionell oder nicht-konventionell bestückter) Mittel- oder Langstreckenraketen gerichtete Regime stellt den Prototyp einer vereinbarten Lieferkontrolle in bezug auf sensitive Waffentypen und -technologien dar, die sich auch auf andere (konventionelle) Waffensysteme erstrecken ließe.

Den wirklichen Durchbruch brachte die Erfahrung des Golfkrieges: Im Gefolge der „Middle East Arms Control Initiative“ des US-Präsidenten vom Mai 1991 sowie anderer Großmächte-Erklärungen kam es zu Treffen der Ständigen Mitglieder des UN-Sicherheitsrates, auf denen die Bereitschaft zur Kontrolle und Regulierung des internationalen Waffentransfers bekundet wurde. Auch die „G-7“ nahm sich des Themas an (Gipfeltreffen im Juli 1991). Worum geht es im einzelnen?

IV. Definitionen, Gefahren, Zusammenhänge

Das Definitionsproblem beginnt bei der Frage, was unter den Begriff der Waffen oder Rüstungen (arms) fällt, deren Transfer kontrolliert bzw. eingeschränkt werden soll. Die mögliche Bandbreite reicht bis zu dual, d.h. sowohl zivil als auch militärisch, nutzbaren Gerätschaften und Technologien. Angesichts der Schwierigkeiten verzichtet die UN-Studie, ebenso wie das UN-Register, auf eine allgemeine Definition.¹³ Der Trend bzw. Stand ist offensichtlich der, daß vorerst nur (bestimmte) militärische hardware, (Haupt-) Waffensysteme,

7 Vgl. UN-Studie (Anm. 1), Nrn. 89 (d), 83.

8 Vgl. z.B. die Angaben in: Arms Control Reporter, 2-92, 707.B.1 f. Interessant ist, daß diese, auf dem Gebiet der Abrüstungsinformation sehr wichtige Publikationsreihe nach vieljähriger Unterbrechung die Thematik des konventionellen Waffentransfers wieder aufgenommen hat.

9 Vgl. (sehr ausführlich und kaum differenzierend bzw. gewichtend) UN-Studie (Anm. 1), Nr. 39 ff.

10 Vgl. Anthony (Anm. 5), S. 235; A. Pierre, The Prospects for Arms Transfer Controls, in: Arms Control Today, 21 (1991) 5, S. 24. Wegen dieser Erwägungen ist auch der Begriff des Waffentransfers (arms transfer) als Beschreibung des Gesamtphänomens dem des Waffenhandels (arms trade, arms sale) vorzuziehen.

11 Vgl. Anthony (Anm. 3), S. 8; R. Grimmett, The Arms Trade After the War, in: Arms Control Today, 21 (1991) 5, S. 21; Pierre (Anm. 10), S. 23.

12 Vgl. hierzu und zum folgenden insgesamt (u. a.) UN-Studie (Anm. 1), Nrn. 15 ff.; M. Klare, Gaining Control: Building a Comprehensive Arms Restraint System, in: Arms Control Today, 21 (1991) 5, S. 10 ff.; A. Corradini, Consideration of the Question of International Arms Transfers by the United Nations, in: Disarmament. A periodic review by the United Nations, XIII (1990) 4, S. 132 ff.; Arms Control Reporter, 1-92, 707.A.1 f.; T. Ohlson, Introduction u.a. Beiträge, in: ders. (ed.), Arms Transfer Limitations and Third World Security, SIPRI, Oxford 1988, S. 1 ff.

13 Vgl. UN-Studie (Anm. 1), Nrn. 10 f.

erfaßt werden. Sog. „small arms“ sowie Waffenkomponenten und Technologie bleiben draußen.¹⁴ Man konzentriert sich auf Waffen mit besonderer „Offensivkapazität“ oder von besonderer „Bedrohlichkeit“.¹⁵ Konkret erscheinen im UN-Register die fünf VKSE-Kategorien (Kampfpanzer, gepanzerte Kampffahrzeuge, (großkalibrige) Artillerie, Kampfflugzeuge, Angriffshubschrauber) sowie Kriegsschiffe und Raketen oder Raketenysteme.

Eine solche Beschränkung ist sicherlich für einen „Einstieg“ sinnvoll, bei dem man sich dann auch auf vorhandene Vereinbarungstrends (VKSE, VS(B)M-Dokumente der KSZE, MTCR) stützen kann. Später, auf die Erfassung der Gesamterscheinung des internationalen Waffentransfers gerichtete Instrumente verlangen sicher weiterreichende Festlegungen und (allgemeine) Definitionen, vor allem die Einbeziehung von Waffenkomponenten und -technologie.¹⁶ Innerstaatliche Regelungen können natürlich von vornherein sehr viel umfassender und präziser angelegt sein, was z.B. beim deutschen Kriegswaffenkontrollgesetz (BGBl. 1990 I, S. 2507) der Fall ist.¹⁷

Eine weitere Abgrenzung oder Unterscheidung ist die zwischen legalem und illegalem (d. h. nationales oder internationales Recht verletzenden) Waffenhandel. Letzterer wird - obwohl er sich oft nur auf leichte Waffen erstreckt und insgesamt nur einen Bruchteil des gesamten internationalen Waffentransfers ausmacht - als besonders gefährlich und destruktiv bezeichnet. Es wird ein Zusammenhang zu Terrorismus, Drogenhandel, Söldnertum u.ä. hergestellt. Die Staaten werden in Vollversammlungslösung 46/36 H, die im wesentlichen nur dem illegalen Waffentransfer gewidmet ist, zu dessen Ausmerzung aufgefordert.¹⁸ Auch die (neuerliche) Verschärfung der deutschen Gesetzgebung, in Gestalt der Gesetze zur Änderung des Außenwirtschaftsgesetzes, des Strafgesetzbuches und anderer Gesetze sowie über die Errichtung eines Bundesausfuhramtes (BGBl. 1992 I, S. 372 bzw. 376), wurde mit der Notwendigkeit einer konsequenteren Unterbindung und Prävention illegalen Waffenhandels begründet. Zu Recht wurde aber in der Bundestagsdebatte darauf hingewiesen, daß es auch um die Einschränkung des legalen Waffentransfers und eine entsprechende, glaubhafte Politik geht.¹⁹ Eine zu starke und einseitige Fixierung auf den illegalen Waffenhandel verwirft die Proportionen und Zusammenhänge: Die eigentlichen sicherheits- und rechtspolitischen Bedenken sind mit dem (viel umfangreicheren) legalen internationalen Waffentransfer verbunden. Gerade er muß kontrolliert und eingeschränkt und - wenn möglich - ganz unterbunden werden, was eine Kontrolle über den illegalen oder „grauen“ Bereich voraussetzt.

Konzeptionell überzeugender scheint es mir dagegen zu sein, wenn in den Vollversammlungslösungen 43/75 I und 46/36 L auf die notwendige Beschäftigung mit „arms transfers in all its aspects“ und deren mögliche (allgemeine) negative Konsequenzen abgestellt wird, wozu auch die Gefahr verstärkter illegaler oder verdeckter Waffenhandels zählt (vgl. Nr. 1 bzw. 4). Die Staaten sollen - generell - Waffenexporte und -importe vor allem in Spannungssituationen angemessen einschränken (vgl. Nr. 5 Res. 46/36 L, Res. 46/36 L

spannt den Bogen noch weiter. Es wird ein Zusammenhang zum militärischen Bestand und Erwerbungen aus nationaler Produktion sowie diesbezüglichen Informationen hergestellt (vgl. Nm. 7, 8, 10, 12; siehe auch Register, Nr. 3). Einen weiteren, konkreten Bezug gibt es zum UN-Berichtssystem über Militärausgaben²⁰ sowie zum Tagesordnungspunkt „Objective information on military matters“ der UN-Abstrüßungskommission (vgl. Res. 46/36 L, Nr. 14). In der Tat verlangt eine überzeugende Bewertung und Behandlung des Problems des internationalen Waffentransfers die Einordnung in gesamtpolitische Zusammenhänge bis hin zur Frage der Militärdoktrinen.²¹ Gerade von Dritte-Welt-Staaten oder nicht-paktgebundenen Staaten ist ein solch komplexes Herangehen immer wieder gefordert worden. So haben sie beispielsweise die Einrichtung eines „International Reporting System on Armament“ vorgeschlagen, das neben dem Waffentransfer die Produktion, die Lagerung und den Technologietransfer umfaßt.²²

V. Der völkerrechtliche oder rechtspolitische Rahmen

Obwohl mehr oder minder umfassende völkerrechtliche Regelungen des internationalen Waffentransfers noch ausstehen, bewegt man sich bei dieser Problematik dennoch nicht im „rechtsfreien Raum“. Dabei sind verschiedene Wirkungsebenen zu unterscheiden:

1. Das Recht auf Selbstverteidigung und legitime Sicherheitsinteressen

Das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung gemäß Art. 51 UN-Charta stellt einen wichtigen völkerrechtlichen Ausgangspunkt dar. Es impliziert - so UN-Vollversammlung und UN-Studie - ein „souveränes“ Recht

14 Dies entspricht auch dem (statistischen) Vorgehen von SIPRI; vgl. z. B. Jahrbuch 1991 (Anm. 3), S. 222.

15 Vgl. Regulating Arms Exports. A Programme for the European Community, Saferworld Foundation, September 1991, S. 24; Study on Conventional Disarmament, UN-Doc. A/39/348, para. 168.

16 Vgl. z.B. die Definition im erwähnten „privaten“ US-amerikanischen Konventionsentwurf (Art. I/1): „Arms“ means any device or substance intended to inflict harm on persons or property and normally used in a military and/or police context, as well as major components thereof and technology pertaining primarily thereto.“

17 Vgl. die (allerdings ebenfalls auf den eigentlichen Waffenbereich beschränkte) Kriegswaffenliste, Teil B. Die allgemeine Definition des Gesetzes bezieht sich auf „(...) Gegenstände, Stoffe und Organismen (...) die geeignet sind, (...) Zerstörungen oder Schäden an Personen oder Sachen zu verursachen und als Mittel der Gewaltanwendung bei bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Staaten zu dienen“ (§ 1 Abs. 2).

18 Vgl. hierzu und zum folgenden auch UN-Studie (Anm. 1), Nm. 135 ff.

19 Vgl. z. B. Plenarprotokoll 12/73 des Bundestages, S. 6084 (Kittelmann/CDU), bzw. S. 6088 f. (Bachmeier/SPD) und S. 6099 (Schwanhold/SPD).

20 Dem sich nach Angaben der UN-Studie (Anm. 1) bisher etwa 40 Staaten angeschlossen haben (vgl. Nr. 125).

21 Vgl. ebenda, Nr. 97.

22 Vgl. Analysis from BASIC, Arms Trade Issues on the International Agenda, November 1991 (Konferenzpapier), S. 1.

auf Waffenerwerb zu Verteidigungszwecken.²³ Auch die fünf Ständigen Sicherheitsratsmitglieder deklarierten auf ihrem Treffen im Juli 1991 „verantwortungsbewußten“ konventionellen Waffentransfer als Beitrag zur Verteidigungsfähigkeit der Staaten.²⁴ In einer etwas weiter gefaßten Formel ist von der Berücksichtigung der legitimen (nationalen) Sicherheitsanforderungen oder -interessen die Rede, die sich nach der Lage in der jeweiligen Region bestimmen.²⁵ Über Selbstverteidigungserfordernisse hinausgehende, exzessive und destabilisierende „Waffenanhäufung“ würde eine Bedrohung oder einen „Mißbrauch“ bedeuten.²⁶

Dies alles stellen sicherlich plausible Kriterien dar. Das Problem ist jedoch, daß sie abgeleitet und äußerst subjektiver Natur sind. So nimmt es nicht wunder, wenn ein Kommentator feststellt, daß die gesamte bisherige UN-Diskussion von der Schwierigkeit geprägt war, legitimen (der Aggressionsabwehr dienenden) von illegitem Waffentransfer zu unterscheiden.²⁷ Man kann den Eindruck gewinnen, daß jeweils nur befreundete Regierungen legitime Verteidigungsbedürfnisse haben.²⁸ Nach offiziellen US-amerikanischen Darstellungen ist Ziel des Waffentransfers in den Nahen Osten zwar „Aggressions-Abschreckung“, aber nur für „friendly states“; Waffenlieferungen waren ein „key element in the good relations“ zwischen den USA und Saudi-Arabien, Ägypten sowie der Türkei.²⁹

Die entscheidende Frage ist also, wer auf welche Art und Weise das Maß des für legitime Selbstverteidigungs- und Sicherheitszwecke Erforderlichen bestimmt. Eine Grundvoraussetzung für das Aufmachen einer solchen Rechnung stellt - wie bereits angedeutet - dar, daß über den Waffentransfer bzw. -import hinaus der allgemeine Stand der Bewaffnung und der (eigenen) Rüstungsproduktion einbezogen wird. So ist die Vernachlässigung einer Kontrolle der Rüstungsproduktion von seiten der Entwicklungsländer bezeichnet worden „ (...) as an infringement of the right to self-defence since it would give arms producers a monopoly over advanced military capabilities“.³⁰ Das Maß der erforderlichen individuellen Bewaffnung wird weiterhin dadurch bestimmt, inwieweit der jeweilige Staat in kollektive (regionale oder universelle) Sicherheitsstrukturen eingebunden ist. Der erwähnte nichtstaatliche Konventionsentwurf spricht in diesem Zusammenhang von einem zu etablierenden „security umbrella“. Ein solcher Schirm wäre eigentlich in Gestalt eines funktionierenden UN-Sicherheitssystems gegeben, welches das Erfordernis der Selbstverteidigungsausübung reduzieren und - im Idealfall - überflüssig machen würde.³¹ Der Entwurf sieht weiter vor, daß eine zu bildende internationale Behörde („Agency“), „maximum levels of arms necessary for self-defence purposes“ bestimmen würde (Art. VI/2 (d)). Während man sich auch hierfür die UN als Rahmen vorstellen könnte, wird gleichzeitig deutlich, daß eine solche Aufgabe letztlich nur im Zuge von Rüstungsbegrenzungs- und Abrüstungsvereinbarungen, der Festlegung von Obergrenzen nach VKSE-Muster, lösbar ist. Damit würde man sich auch der Beseitigung des Grundübels nähern - der Existenz von (konventionellen) Waffen. Die oft anzutreffende Feststellung, daß nicht die Waffen oder der Waffentransfer an sich gut oder schlecht seien, sondern die dahinterstehende Politik³², ist nur bedingt

richtig. Angesichts der angedeuteten Schwierigkeiten, diese Politik - anhand rechtlicher und anderer Kriterien - zu bewerten und zu steuern, sowie in Anbetracht der jeder Waffe innewohnenden Zerstörungspotenz, geht es - perspektivisch - um radikalere Lösungen.

2. Weitere mögliche Ansatzpunkte und Barrieren

Sie ergeben sich u.U. aus der - singulären oder zusammenfassenden - Wirkung von Grundsätzen des allgemeinen Völkerrechts bzw. der UN-Charta. Angesichts der Gefahren, die aus der Anhäufung und Verbreitung von Waffen resultieren, würde es im Einklang mit der allgemeinen „positiven“ Friedenspolitik der Staaten, der Entschlossenheit der UN zur Befreiung der Welt von der „Geißel des Krieges“ stehen, wenn etwas zur Kontrolle und Einschränkung des internationalen Waffentransfers getan würde. Auf diesen sowie den ebenfalls bereits der UN-Charta-„Philosophie“ zugrundeliegenden Zusammenhang zwischen Frieden, Abrüstung und Entwicklung³³ wird beispielsweise in den jüngsten UN-Resolutionen zum internationalen Waffentransfer hingewiesen.³⁴ Aufgrund seiner globalen und potentiell friedensgefährdenden Dimension sind alle Staaten (mehr oder minder stark) sowie die internationale Gemeinschaft von internationalen Waffentransfers betroffen und haben ein legitimes Interesse an seiner Regulierung bzw. Eindämmung.³⁵ In diese Richtung zielt auch die (vorsichtige und mehrschichtige) Formel der Resolutionen 43/75 I und 46/36 L, die dem Waffentransfer (u.a.) bescheinigt, „(...) potential effects in further destabilizing areas where tension and regional conflict threaten international peace and security and national security (...)“ (Nr. 1 (a) bzw. 4 (a)).

- 23 Vgl. Res. 46/36 L, Nr. 3 bzw. UN-Studie (Anm. 1), Nr. 146 u.a.
 24 Vgl. (nach) US Department of State Dispatch, July 15, 1991, S. 508.
 25 Vgl. Res. 43/75 I, Nr. 2(b); Res. 46/36 L, Nr. 2. Im Bericht des UN-Generalsekretärs an die 46. UN-Vollversammlung ist von der Notwendigkeit die Rede, „(...) to develop fair criteria for multilateral control of arms transfers while at the same time meeting the legitimate security needs of States“, General Assembly, Official Records: Forty-Sixth Session, Suppl. Nr. 1, S. 6.
 26 Vgl. Res. 46/36 L, I. Präambel-para.; Erklärung des G-7-Gipfels von Juli 1991 (nach: US Department of State Dispatch, July 22, 1991, S. 526); UN-Studie (Anm. 1), Nr. 6; siehe auch die Erklärung des KSZE-Außenministertreffens von Januar 1992, in: Europa Archiv (EA), 47 (1992) 5, D 176.
 27 Vgl. H. Wulf, United Nations Deliberations on the Arms Trade, in: I. Anthony (ed.), Arms Export Regulations, SIPRI, Oxford 1991, S. 232.
 28 Vgl. L. Lumpe, Third World Arms Transfers: Do They Make Sense ... or just Cents? A look at the Bush Administration's Rationales for Continuing the Arms Trade, (Konferenzpapier), S. 1.
 29 Vgl. R. Clark, Assistant Secretary for Politico-Military Affairs, Arms Control, Arms Transfers and UAE Helicopters, in: US Department of State Dispatch, July 8, 1991, S. 492 f.
 30 SIPRI-Jahrbuch 1991 (Anm.3), S. 221.
 31 Vgl. beispielsweise das Schlußdokument der Konferenz über Abrüstung und Entwicklung (1987), Nr. 15.
 32 Vgl. z. B. Clark (Anm. 29), S. 493.
 33 Vgl. z. B. B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen (Kommentar), München 1991; Kommentar zu Art. 1 Rdnrn. 4 ff. (Wolfrum).
 34 Vgl. etwa Res. 43/75 I, 2. Präambel-para.; Res. 46/36 L, I. Präambel-para.; Res. 46/36 L, 8. und 9. Präambel-para.; siehe auch Präambel des erwähnten Konventionsentwurfes.
 35 Vgl. (Ansätze in) UN-Studie (Anm. 1), Nrn. 104, 151.

Diesen Orientierungen sowie den Grundsätzen der friedlichen Streitbeilegung oder - generell - der De-Eskalation würde der Einsatz von Waffenlieferungen zum Schüren oder Verlängern bewaffneter Konflikte widersprechen.³⁶ Hieraus läßt sich möglicherweise der Ansatz eines völkerrechtlichen Verbotes ableiten, Waffen in Krisen-, Konflikt- oder Kriegsgebiete zu liefern. Es war jedenfalls begründet und vernünftig, daß im US-Kongreß ein Moratorium für Waffenexporte in den Nahen Osten gefordert wurde.³⁷ In einem (abgelehnten) Antrag der SPD-Fraktion im Bundestag wird die Bundesregierung aufgefordert, diese Initiative zu unterstützen, „(...) *unbeschadet ihrer weitgehenden Verpflichtung (!) für eine restriktive Rüstungsexportpolitik* (...)“.³⁸

Festzustehen scheint das völkerrechtliche Verbot, Aggressorstaaten (und ihnen gleichgestellte Regime) durch Waffenlieferungen zu unterstützen. Dies war die Grundlage für die vom UN-Sicherheitsrat verhängten Waffenembargos gegen Südafrika, Süd-Rhodesien und Irak.³⁹ Die Aufrechterhaltung eines solchen Embargos auch nach Beendigung der Aggression - wie im Falle des Irak⁴⁰ - trägt Sanktionscharakter; sie soll dazu beitragen, daß einer möglichen erneuten Aggressivität vorgebeugt wird.⁴¹

Diese Orientierungen und Regeln beziehen sich auf bewaffnete Konflikte bzw. Aggressionsfälle, die akut geworden sind oder unmittelbar drohen.⁴² Hiervon zu unterscheiden sind eher vage und stärker subjektiv gefärbte Kriterien, die in der Diskussion - speziell im Rahmen des US-Kongresses (Gesetzesvorlagen u.a.) - aufgetaucht sind.⁴³ Da ist etwa von Ländern „(...) *suspected of aggressive designs on their neighbours*“ die Rede.⁴⁴ Anstelle der früheren kommunistischen Ostblockländer, die unter Exportkontrolle fielen, soll eine Liste von „*countries of concern*“ erstellt werden. Hierzu rechnet man vor allem Länder, die Terrorismus unterstützen. Für ein solches Kriterium fehlt in diesem Zusammenhang meines Erachtens aber eine ausreichend klare völkerrechtliche Basis. Wie der aktuelle Fall der Embargomaßnahmen gegen Libyen zeigt, dürfte es hier (bestenfalls) um Bestrafung und weniger um eine Entwaffnungsreaktion wie im Aggressions- oder Konfliktfall gehen.

Schließlich gibt es völkerrechtliche Regelungen bzw. Vereinbarungstendenzen, die als Barriere gegen den Transfer bestimmter Waffen herangezogen werden können. Gestützt auf vorhandene Nichtweiterverbreitungsregimes, allgemeine oder humanitär-völkerrechtliche (Einsatz-) Verbote wird man zu diesem Kreis Kern- und andere Massenvernichtungswaffen sowie gewisse konventionelle Waffen zählen können. Der genannte amerikanische Konventionentwurf führt an dieser Stelle das Konzept der illegalen, d.h. vom geltenden Völkerrecht verbotenen Waffen, ein, deren Transfer untersagt ist und die (sogar) der Vernichtung unterliegen (vgl. Art. 1 (3)a; III (1); V (2)e). Das Problem des internationalen Waffentransfers und seiner Kontrolle besteht aber gerade darin, daß es überwiegend „normale“ konventionelle Waffen - wie die oben erwähnten sechs Registerkategorien - zum Gegenstand hat. Insoweit helfen jene spezifischen Verbotsregeln kaum weiter.⁴⁵

3. Die menschenrechtliche Dimension

In den Resolutionen 46/36 H und L wird ein Zusammenhang zwischen Menschenrechtsverletzungen und illegalem Waffenhandel hergestellt (vgl. Präambel, Nr. 3 bzw. 7). Dies ist sicherlich zu eng. Gerade der legale Waffentransfer kann dazu beitragen, daß sich ein grob menschenrechtsverletzendes Regime an der Macht hält und die erforderlichen „Werkzeuge“ für seine Unterdrückungspolitik bekommt. Aus diesem Grunde werden schon seit langem entsprechende Kontrollen und Einschränkungen gefordert (z.B. von amnesty international: Menschenrechtsklausel für Rüstungsexport) und z.T. auch vorgennommen (Einschränkungen staatlicher „Ausstattungshilfen“ für Polizei- und Sicherheitskräfte u.ä.). Dennoch kommt es immer wieder zu „Skandalen“, wie dem NVA-Waffeneinsatz gegen die Kurden in der Türkei, über die sogar ein Verteidigungsminister seinen Hut nehmen mußte.

Der Zusammenhang zwischen Waffentransfer und Menschenrechten bewegt sich aber auf einer noch grundsätzlicheren Ebene - derjenigen der schon erwähnten Verbindung zwischen Waffentransfer, Abrüstung und Entwicklung.⁴⁶ Übermäßiger Ressourcenabzug aufgrund von Waffentransfer(-importen) kann als Bedingung für sozial-ökonomische Menschenrechtsverletzungen und - u.U. - als Verletzung eines (Menschen-)Rechts auf Entwicklung begriffen werden.

- 36 Charakteristisch für die bisherige Entwicklung der Waffentransferproblematik ist aber gerade der Zusammenhang zur Entwicklung militärischer Konflikte; vgl. *Anthony* (Anm. 5), S. 231, 243.
- 37 Vgl. L. *Hamilton*, *Middle Eastern Arms restraint: An Obligation to Act*, in: *Arms Control Today*, 21 (1991) 5, S. 17 ff.
- 38 *Drucksache* 12/744 v. 13.6.91.
- 39 Vgl. hierzu UN-Studie (Anm. 1), Nr. 21 u.a. Bereits vor Verhängung des UN-Waffenembargos im Fall des Irak (durch Sicherheitsratsresolution 661 (1990), Nr. 3 (c)) wurden einseitige Waffenembargos verhängt; vgl. *Wulf* (Anm. 27), S. 235 f.
- 40 Vgl. Sicherheitsratsresolutionen 687 (1991), Nr. 24 und 700 (1991).
- 41 Vgl. hierzu (insgesamt) z. B. S. *Sucharitkul*, *The Process of Peace-Making following Operation „Desert Storm“*, in: *Austrian Journal of Public International Law*, 42 (1992) 1, S. 1 ff. (S. 28); B. *Graefrath/M. Mohr*, *Legal Consequences of an Act of Aggression: The Case of the Iraqi Invasion and Occupation of Kuwait*, in: ebenda, 42 (1992) 2, S. 375 ff.; B. *Conforti*, *Non-Coercive Sanctions in the United Nations Charter: Some Lessons from the Gulf War*, in: *European Journal of International Law*, 2 (1991) 2, S. 110 ff.
- 42 Hier würde auch die Regel des Kriegswaffenkontrollgesetzes greifen, derzufolge Genehmigungen zu versagen sind, wenn „(...) die Gefahr besteht, daß die Kriegswaffen bei einer friedensstörenden Handlung, insbesondere bei einem Angriffskrieg, verwendet werden“ (§ 6 Abs. 3 Ziff. 1).
- 43 Vgl. *Klare* (Anm. 12), S. 11; *Ball* (Anm. 3), S. 23; *Defense Budget Project*, *Legislative Summary for the 102nd Congress: Bills Relating to Arms Transfers*, S. 3 u.a.
- 44 Eine sowjetische Äußerung stellt - noch verschwommener - auf „*dangerous members*“ der internationalen Gemeinschaft ab; nach *Klare* (Anm. 12), S. 11.
- 45 Zu den Chancen für ihre Ausweitung im Bereich der konventioneller Kriegführung vgl. etwa G. J. F. *van Hegelom*, *Conventional Means and Methods of Warfare and the Law of Armed Conflict - Prospects for further Restrictions or Prohibitions*, in: *Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften* (HuV-I) 4/1991, S. 173 ff.
- 46 Vgl. z. B. J. *Fontanel/J. Guilhaudis*, *Arms Transfer Control and Proposals to Link Disarmament to Development*, in: *Ohlson* (Anm. 12), S. 215 ff.; siehe auch *Schlussdokument der 1987er Konferenz über Abrüstung und Entwicklung*, Nr. 6, 23 u.a.

Die UN-Vollversammlung verweist auf die „potentiell negativen Effekte“ internationalen Waffentransfers („... on the progress of the peaceful social and economic development of all peoples (...)“ (Res. 43/75 I, Nr. 1(b) bzw. 46/36 L, Nr. 4(b)). Andererseits soll versucht werden, durch die Gestaltung von Entwicklungshilfe, durch entsprechende Abstriche bzw. Anreize, Einfluß im Hinblick auf eine Reduzierung der Rüstungsausgaben bzw. des Waffentransfers auszuüben. Ansätze in dieser Richtung gibt es beispielsweise innerhalb des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank sowie von UNDP (UN-Entwicklungsprogramm).⁴⁷ Schließlich kam auch noch das Selbstbestimmungsrecht ins Spiel, wenn - von seiten der Entwicklungsländer - nationaler Befreiungskampf als Kriterium für „legitimen“ Waffentransfer angeführt wurde.⁴⁸

4. Nichtdiskriminierung und souveräne Gleichheit

Diese beiden Völkerrechtsgrundsätze können herangezogen werden, um einen weiteren Aspekt zu beurteilen, der sich durch die bisherige Diskussion zieht: die Gleichbehandlung von Liefer- und Empfängerländern. Obwohl ihre Position und Betroffenheit unterschiedlich und die Wirkung der angeführten völkerrechtlichen Konstruktionen auf die beiden Ländergruppen differenziert sind, gebieten jene Grundsätze, sie gleichermaßen in ein Waffentransfer-Kontrollregime einzubinden. Nur dann kann - jedenfalls im Ergebnis - ein solches Regime auch wirksam sein.⁴⁹ Gerade aus Gründen der Gleichheit und Gleichbehandlung verlangen Dritte-Welt-Staaten die Einbeziehung der Rüstungsindustrie und befürchten, daß ein nur auf Waffentransfer beschränktes Register importabhängige Länder gegenüber Ländern mit großer Rüstungsindustrie diskriminieren könnte.⁵⁰

Grundsätzlich tragen beide Gruppen Verantwortung für die Ausmaße des internationalen Waffentransfers und die Notwendigkeit seiner Kontrolle und Einschränkung. Dennoch obliegt vielleicht den Hauptlieferländern eine besondere Verantwortung und sollte vor allem von ihnen die Initiative, insbesondere für einseitige Maßnahmen, ausgehen.⁵¹ Denkbar und wünschenswert ist natürlich auch, daß die Empfängerländer die Initiative ergreifen.⁵² Es mag sinnvoll sein, auf (Dual-)Technologie bezogene Regime unter den Lieferländern zu etablieren (Beispiele: MTCR, Londoner Club); später, für ihre Durchsetzung, sollten sie dann aber doch in globale, beide Ländergruppen umfassende Regime einmünden.⁵³ Ein nur auf Lieferländer beschränktes System könnte bei Dritte-Welt-Staaten leicht „Kolonialerinnerungen“ wach werden lassen.⁵⁴ Die NPT-Problematik demonstriert, wie verhängnisvoll Kartelldenken und -handeln im Rüstungsbereich sein können.

VI. Universalität und Regionalität

Die Globalität und Komplexität des Waffentransferproblems verlangen eine universelle Regelung. Als institutioneller Rahmen oder Träger dafür bieten sich die UN an.⁵⁵ Sie sind u.a. in Gestalt der erwähnten Vollversammlungsbeschlüsse sowie des konventionellen Waffenregisters auch schon aktiv geworden. Die Aktivität des UN-Sicherheitsrates

hat sich bisher auf die Verhängung und Kontrolle der erwähnten und weiteren⁵⁶ Waffenembargos beschränkt. Gemäß dem der UN-Charta zugrundeliegenden umfassenden Konzept der Rüstungsregulierung hätte der Sicherheitsrat aber ebenso die Kompetenz, „Pläne“ im Sinne von Art. 26 UN-Charta aufzustellen, die Rüstungsproduktion und -handel regulieren bzw. beschränken.⁵⁷ Hieran knüpft sich eine mögliche Aufgabenstellung für den Generalstabsausschuß nach Art. 47 UN-Charta, die bislang (ebenfalls) nur auf dem Papier steht⁵⁸, obschon es diesbezügliche Aktivierungsvorstellungen gibt.⁵⁹ Das universelle oder UN-System verlangt eine Untersetzung durch regionale, komplementäre Systeme.⁶⁰ Hier kann bei den schon erwähnten Entwicklungen im Rahmen der OAS und - insbesondere - der EG angesetzt werden. Kaum ein (positives, zukunftssträchtiges) Beispiel für eine regionale Kontrolle stellt COCOM dar. Dieses System des Handelsembargos ist ein Relikt des Kalten Krieges. Entsprechende Revisionsbemühungen sind bereits eingeleitet, wobei allerdings die Idee einer „Umorientierung“ auf Dritte-Welt-Staaten - anstelle der ehemaligen kommunistischen Länder - beunruhigen kann.⁶¹

Die EG-Entwicklung wird durch abgestimmte Waffenembargos und neuerdings vor allem durch Harmonisierungs- und Koordinierungsanstrengungen vor dem Hintergrund des gemeinsamen Binnenmarktes und der Politischen Union gekennzeichnet.⁶² Die Vorstellungen reichen von gemeinsamen Richtlinien und Listen bis zur Einrichtung einer Europäischen Kontrollbehörde für Rüstungsexport. Angesichts der Sensi-

47 Vgl. Klare (Anm. 12), S. 12; G-7-Gipfel-Erklärung (Anm. 26), S. 527; siehe auch Art. VI(2), j des amerikanischen Konventionsentwurfes.

48 Vgl. Wulf (Anm. 27), S. 232.

49 Vgl. hierzu z.B. ebenda, S. 231; UN-Studie (Anm. 1), Nr. 42 ff. u.a.

50 Vgl. Regulating Arms Exports (Anm. 15), S. 24. Von der UN-Vollversammlung wird das einzurichtende Register für konventionelle Waffen ausdrücklich als „universal and non-discriminating“ deklariert; vgl. Res. 46/36 L, Nr. 7.

51 Dies war auch der Hintergrund für die Carter-Initiative (1977) (vgl. Wulf, Anm. 27, S. 233) bzw. die oben erwähnte Moratoriumsforderung (vgl. Hamilton, Anm. 37, S. 17 ff.). Vgl. weiter auch Pierre (Anm. 10), S. 24.

52 Vgl. (so) z. B. T. Ohlson, Assessment, in: ders. (Anm. 12), S. 242 f.

53 Vgl. Regulating Arms Exports (Anm. 15), S. 24.

54 Vgl. Klare (Anm. 12), S. 11.

55 Vgl. z. B. UN-Studie (Anm. 1), Nr. 254.

56 Wie die gegen Jugoslawien/Serbien bzw. Libyen angeordneten, vgl. Res. 713 (1991), 727 (1992) bzw. 748 (1992).

57 Vgl. Simma (Anm. 33), Kommentar zu Art. 26 Rdnr. 25 (Schütz).

58 Vgl. ebenda, Kommentar zu Art. 47 Rdnr. 27 - 29 (Bryde).

59 Vgl. War and Peace Digest, 1 (1991) 4, S. 5; B. Urquhart, The Role of the United Nations in the Iraq-Kuwait Conflict in 1990, in: SIPRI Jahrbuch 1991 (Anm. 3), S. 625.

60 Vgl. UN-Studie (Anm. 1), Nr. 127, 153, 162. Daß solche Systeme allein unzureichend sind, wird u.a. durch den Einwand Indiens belegt, es könne nicht um die Entwarnung einzelner Regionen gehen; nach Wulf (Anm. 27), S. 234.

61 Vgl. u.a. I. Anthony, The Co-ordinating Committee on Multilateral Export Controls, in: ders. (Anm. 27), S. 207 ff.; Regulating Arms Exports (Anm. 15), S. 22.

62 Vgl. hierzu und zum folgenden etwa A. Courades Allebeck, The European Community and Arms Export Regulations, in: Anthony (Anm. 27), S. 212 ff.; Regulating Arms Exports (Anm. 15), S. 42 ff. u.a.

bilität der Materie wird eine baldige, vollständige Etablierung von EG-Kompetenzen allerdings für unwahrscheinlich gehalten. Auch die Maastricht-Festlegungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (vgl. Titel V, Artikel J) schaffen nur einen allgemeinen Rahmen und bleiben insgesamt hinter den Erwartungen zurück.⁶³ Dennoch wird die EG-Entwicklung voranschreiten, und zwar u. U. schneller als in anderen Systemen bzw. Gremien, auf die dann eine entsprechende, fördernde Rückwirkung ausgeübt werden kann.⁶⁴

Trotz universeller und regionaler Regulierungstendenzen liegt die primäre Verantwortung für Rüstungsexportkontrolle weiter im nationalen Bereich. Auf die verschärfende deutsche Gesetzgebung ist bereits hingewiesen worden; sie betrifft auch die institutionelle Seite (Einrichtung einer eigenständigen Behörde). Die Regelungen zu Abhörmöglichkeiten stießen, wegen rechtsstaatlicher Bedenken, auf Ablehnung durch SPD und Bundesrat und führten zu eigenen Gesetzentwürfen.⁶⁵ Entscheidend sind der politische Wille zur konsequenten Handhabung der Regelungen sowie die Einordnung in eine Gesamtpolitik der Beschränkung jeglichen Rüstungstransfers. Hiermit hängt auch die Forderung nach Aufnahme eines Rüstungsexportverbotes in das Grundgesetz zusammen.⁶⁶

Auch in anderen westlichen Industrieländern existieren nationale Kontrollsysteme⁶⁷ und sind - wie in den USA⁶⁸ - Verschärfungsmaßnahmen im Gange. In der oben angeführten Erklärung des KSZE-Außenministerrates wird die „*vor-dringlichste Bedeutung*“ wirksamer nationaler Kontrollmechanismen hervorgehoben. Ähnlich äußert sich die UN-Vollversammlung und bittet die Staaten um relevante Informationen (vgl. Res. 46/36 H, Nrn. 3 ff.).

VII. Das UN-Waffenregister als erster Schritt

Seit dem 1. Januar 1992 ist - auf freiwilliger Basis - das Register für konventionelle Waffen beim UN-Hauptquartier in New York eingerichtet. Export- und Importangaben zu den angeführten Waffenkategorien sollen jeweils bis zum 30. April eines Jahres für das zurückliegende Jahr an den UN-Generalsekretär übermittelt werden (Beginn: 30. April 1993 für 1992). Wie erwähnt werden die Staaten gebeten, darüber hinaus „(...) *background information regarding their military holdings, procurement through national production, and relevant policies* (...)“ anzugeben (Res. 46/36 L, Annex, Nr. 3 (a) u.a.).

Die Idee und die Einrichtung des UN-Registers werden ausdrücklich von den fünf Ständigen und anderen Sicherheitsratsmitgliedern, den G-7 und den KSZE-Staaten (Außenminister-Erklärung) unterstützt. Der Durchbruch war u.a. möglich geworden, nachdem die Sowjetunion 1990 ihre ablehnende Haltung aufgegeben und sich dem oben erwähnten Militärausgabenberichtssystem angeschlossen sowie erstmals Waffentransferdaten veröffentlicht hatte. Im Februar 1992 erklärte Rußland seine Teilnahme am UN-Register.⁶⁹ Neue, rein praktische, u.U. aber auch politische Probleme können aus dem beschleunigten Zerfallsprozeß des GUS-Gebildes resultieren. Ein schneller und wirksamer Ausschluß der

Empfängerländer könnte dadurch gefördert werden, daß die Hauptlieferländer dies zur Bedingung für Waffenexporte machen würden.⁷⁰

Das Register wie auch das Militärausgabenberichtssystem (vgl. Res. 46/25) firmieren unter dem Titel bzw. Konzept der „*Transparenz*“. Res. 46/36 L sowie die UN-Studie⁷¹ betonen die vielfältigen vertrauensbildenden Effekte von Transparenz; Mißverständnisse könnten beseitigt, Spannungen abgebaut werden. Transparenzmaßnahmen wie das Register seien nicht für sich Rüstungsbegrenzungsmaßnahmen, könnten diese aber u.U. fördern. Gerade ein solcher Zusammenhang zeigt sich bei der europäischen Entwicklung; hier haben die vertrauensbildenden und Transparenzmaßnahmen (Stockholmer und Wiener Dokumente) den Rüstungskontrollprozeß von VKSE eingeleitet bzw. begleitet. Auf der New Yorker Konferenz betonte A. Karp von SIPRI, daß das UN-Register keineswegs ein Ersatz für eine wirkliche Kontrolle des internationalen Waffentransfers sei; gleichwohl sei es nützlich: Die Staaten würden in Gestalt offizieller Informationen das Ausmaß von Waffentransfer zugeben müssen, was u.U. zu einer Politikänderung führen könne. Außerdem hätte dies einen gewissen „*Demokratisierungseffekt*“.

Ein solch komplexes Problem wie das des internationalen Waffentransfers und - dahinterstehend - der weltweiten konventionellen Rüstung macht ein schritt- und stufenweises Vorgehen erforderlich. Bereits für das Register selbst sind eine Überprüfung und mögliche Fortschreibung - im Hinblick auf weitere Waffenkategorien sowie den allgemeinen Rüstungsstand - vorgesehen (vgl. Res. 46/36 L, Nrn. 8, 11). Bewußt mehrphasig angelegt ist auch der nichtstaatliche amerikanische Konventionentwurf: in der ersten (Transparenz-) Phase Registrierung des Waffentransfers (im Unterschied zum UN-Register verbindlich); in der zweiten Genehmigung des Waffentransfers durch die Behörde (Agency); in der dritten vollkommene Autorität der Behörde über alle Waffentransfers (international arms pool o.ä.). Die höheren Entwicklungsstufen sollen im Rahmen eines Programms näher ausgestaltet werden (vgl. Art. VI: „*Transition*“).

Regelungen zur Kontrolle des internationalen Waffentransfers werden somit von besonderer Dynamik und Flexibilität gekennzeichnet sein. Wie häufig auch in anderen Rüstungskontrollbereichen werden nichtrechtliche, unverbindliche Normen die Vor- oder Zwischenstufen zu (letztlich doch

63 Vgl. etwa O. Schmuck, Der Maastrichter Vertrag zur Europäischen Union. Fortschritt und Ausdifferenzierung der Europäischen Einigung, in: EA, 47 (1992) 4, S. 104 f.

64 Vgl. Regulating Arms Exports (Anm. 15), S. 24, 45.

65 Vgl. Bundestagsdrucksachen 12/765 und 12/1202 bzw. 12/1952.

66 Vgl. z. B. Plenarprotokoll des Bundestages 12/73, S. 6089 (Bachmeier/SPD).

67 Vgl. beispielsweise die Übersicht in: Anthony (Anm. 27).

68 Vgl. u.a. Klare (Anm. 12), S. 13 f.

69 Vgl. Arms Control Reporter, 1-92, 707 A.1 f.; 707 B.3; Wulf (Anm. 27), S. 230.

70 Vgl. Regulating Arms Export (Anm. 15), S. 24.

71 Vgl. Präambel, Nrn. 3, 4 u.a. bzw. UN-Studie (Anm. 1), Nrn. 97 - 100.

erforderlichen) verbindlichen, vertraglichen Formen bilden.⁷² Es wird Prozesse der Ausweitung des Anwendungsbereiches, der Konkretisierung der Regelungen u.ä. geben. Klare weist darauf hin, daß ein einzelnes Abkommen unzureichend sein wird; vielmehr geht es um die Entwicklung eines „(...) *comprehensive multilayered system of controls - a Conventional Arms Transfer Control Regime (CATCR)*“.⁷³ Die Perspektive, so Weston, besteht in einem konventionellen Nichtweiterverbreitungssystem, das in einem kernwaffenfreien Sicherheitssystem genauso wichtig ist wie heute das nukleare Nichtweiterverbreitungsregime.⁷⁴

Bereits weiter entwickelte Transparenz-Formen, z.B. in Gestalt eines verbindlichen Registers, machen Verifikationsregelungen erforderlich. Selbst die nur politisch verbindlichen KSZE-Vertrauensbildungssysteme (Stockholmer, Wiener Dokumente) sind mit Verifikationsmechanismen gekoppelt. Als eine praktisch effektive, besonders kostengünstige und vertrauensfördernde Methode der Überwachung könnte, speziell für eine konventionelle Waffentransferkontrolle, das endlich vereinbarte open-skies-System eingesetzt werden.⁷⁵ Ansonsten werden für das UN-Waffenregister, seine Weiterentwicklungsformen und deren Verifikation die Bildung bzw. Nutzung einer UN-Agentur nach dem Vorbild der IAEA vorgeschlagen.⁷⁶ Die Kontrolle des internationalen konventionellen Waffentransfers wäre - im Unterschied zu umfassenderen Vorstellungen von einer UN-Verifikationsagentur⁷⁷ - in der Tat ein mögliches Betätigungsfeld für eine derartige Institution. Der amerikanische Konventionsentwurf sieht als Verifikationstechniken Berichts-, Beschwerde- und (Sonder-) Untersuchungsverfahren vor (vgl. besonders Art. X).

In späteren Regelungsstadien wird man nicht umhin können, voll ausgeprägte Verifikationssysteme, einschließlich Vor-Ort-Inspektionsverfahren, zur Anwendung zu bringen, zumal der Waffentransfer aufgrund der Beteiligtenbreite (bis hin zur Privatwirtschaft) besondere Kontrollprobleme mit sich bringt. Hierfür - wie für das leidige und meist ausgesparte Problem der Sanktionsregelungen - können die Arbeiten zur C-Waffen-Konvention Anregungen bieten. Schließlich ist auch die Einbeziehung von NGOs in künftige Kontroll- und

Verifikationsregelungen zum internationalen Waffentransfer erforderlich. Dies soll nicht nur eine Anerkennung für ihr großes Engagement in dieser Frage sein⁷⁸, sondern bedeutsam speziell in diesem Bereich - eine gewisse Wirksamkeitsvoraussetzung.⁷⁹

Die Problematik des internationalen Waffentransfers, seiner Kontrolle und Einschränkung bleibt auf der Tagesordnung. Sie ist eine Frage von größter Aktualität und zunehmender Bedeutung. Der Beitrag sollte hierauf ein Schlaglicht werfen, ohne auch nur annähernd auf alle damit zusammenhängenden politischen, militärischen, ökonomischen und rechtlichen Aspekte eingehen zu können.

72 So sei die Festlegung eines derart weitreichenden Beschränkungsregimes wie das des MTCR jetzt und in naher Zukunft in Vertragsform nicht möglich; vgl. Ball (Anm. 3), S. 22. Vgl. hierzu allgemein auch M. Bothe, Rechtsfragen der Rüstungskontrolle im Vertragsvölkerrecht der Gegenwart, in: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 30, S. 79.

73 Klare (Anm. 12), S. 10.

74 Vgl. B. Weston, Law and Alternative Security: Toward a Just World Peace (Konferenzpapier), S. 15 f.

75 Vgl. zu dessen allgemeiner Nützlichkeit, insbesondere für den konventionellen bzw. multilateralen Bereich, etwa A. Banner/A. Young/K. Hall, Aerial Reconnaissance for Verification of Arms Limitation Agreements. An Introduction, UNIDIR, New York 1990, S. 164 u.a.; K.-P. Kohlas, Verifikation der Abrüstung vom Atlantik bis zum Ural. Einzug der Inspektoren, in: Europäische Sicherheit, 40 (1991) 2, S. 109.

76 Vgl. Klare (Anm. 12), S. 12; Regulating Arms Exports (Anm. 15), S. 23.

77 Vgl. hierzu z.B. The Markland Group, A UN Disarmament Verification Agency, Ontario, January 1990.

78 Dieses besteht bereits vor und unabhängig von der New Yorker Konferenz; vgl. z.B. die Beiträge in Disarmament. Possibilities III. Excerpts from the panel discussions organized by the NGO Committee on Disarmament, New York 1990. Verschiedene nationale und internationale Gruppierungen und Netzwerke beschäftigen sich intensiv mit der Thematik; auf regionaler Ebene ist es z.B. das European Network Against Armstrade (Sitz in Belgien).

79 Der amerikanische Entwurf sieht NGOs als mögliche Informationsquelle vor (vgl. Art. X(1)). Dazu sollten allerdings noch bestimmte Teilnehmer- und Beobachtermöglichkeiten kommen.

Protection of the Natural Environment against the Effects of Military Activities: Legal Implications

Josef Goldblat*

All military activities may have damaging effects for the environment. There are, however, international legal norms intended to mitigate such effects. Those norms which are meant to be observed chiefly in time of peace belong to the law of arms control. Those imposing restrictions in time of war belong to the law of armed conflict, although there is a strong body of opinion that peacetime rules on the protection of the environment are neither suspended nor terminated by armed conflict. All existing constraints suffer from serious weaknesses, as has been demonstrated during the Gulf War.

I. Existing Norms and their Weaknesses

1. Law of Arms Control

The most important norm of arms control contributing to the protection of the environment is that prohibiting nuclear test explosions in the atmosphere, outer space and under water, as stipulated in the 1963 Partial Test Ban Treaty. Explosions in any other environment are permitted only if they do not cause radioactive debris to be present outside the territorial limits of the State under whose jurisdiction or control they are conducted. Also the 1974 Threshold Test Ban Treaty and the 1976 Peaceful Nuclear Explosions Treaty have had a positive environmental effect. By setting a 150-kiloton limit on the explosive yield of underground explosions, both treaties have reduced the risks of radioactive venting and of ground disturbances.

Testing of nuclear weapons in all environments has been banned in Antarctica by the 1959 Antarctic Treaty, in Latin America - by the 1967 Treaty of Tlatelolco, and in the South Pacific - by the 1985 Treaty of Rarotonga. The 1967 Outer Space Treaty and the 1979 Moon Agreement went even further in this respect by ruling out the testing of any type of weapon as well as the conduct of military manoeuvres on the moon and other celestial bodies.

However, the nuclear weapon States continue exploding nuclear devices underground. They add thereby to the radioactive contamination of the underground environment and, allegedly, also of the sea environment in the case of the French tests. Moreover, it is not always possible to prevent venting into the atmosphere of radioactive substances produced by underground explosions.

Other military activities in time of peace, which are even more dangerous for the environment than nuclear testing, in-

clude the production and processing of radioactive materials for nuclear weapons. A great deal of high-level nuclear waste comes from nuclear reactors operated for military purposes. There are, however, no international norms restricting or regulating these activities. The 1980 Convention on the Physical Protection of Nuclear Material applies only to international transport of nuclear material for non-military purposes.

2. Law of Armed Conflict

The most important norms of the law of armed conflict contributing to the protection of the environment are those included in Protocol I of 1977 on the Protection of Victims of International Armed Conflicts, additional to the Geneva Conventions of 1949. This Protocol, which entered into force in 1978, has expanded the traditional rules regarding the protection of the civilian population and civilian objects in the conduct of military operations. In particular, there is a prohibition to carry out area bombing, to attack, destroy, remove, or render useless foodstuffs, agricultural areas for the production of foodstuffs, crops, livestock, drinking water installations and supplies, as well as irrigation works, for the specific purpose of denying them to the civilian population.

Protocol I is meant to protect also the environment as such. Two of its articles prohibit the use of methods and means of warfare that are intended or "may be expected" to cause widespread, long-term and severe damage to the environment. Thus, the deliberate dumping of oil into the sea, as was done by the Iraqis during the Gulf War, would have been covered by Protocol I, if the damage caused to the marine environment had been found to be "widespread, long-term and severe". However, Iraq was not party to the Protocol.

Dams, dykes and nuclear power-generating stations have been placed under special protection and must not be attacked of the result could be the release of dangerous forces causing severe losses among the civilian population. Even military objectives located in the vicinity of these installations must not be attacked if the same effects could result. Launching an attack against works and installations containing dangerous forces in the knowledge that the attack would cause excessive loss of life, injury to civilians, or damage to civilian ob-

* Josef Goldblat is Senior Lecturer and Research Fellow at the Graduate Institute of International Studies, Geneva (Switzerland). This is a revised and expanded version of the paper presented in Bonn on 10 June 1991 at the "Fachgespräch der SPD-Bundestagsfraktion".

jects, is to be regarded as a grave breach. Such a breach might have been committed if dangerous amounts of contaminants causing serious environmental damage had been released from the nuclear facilities destroyed in Iraq during the war. Iraqi reports that this had occurred have not been confirmed. Nevertheless, it is hard to see why the United States deemed it necessary to attack nuclear reactors. Although Iraq had deployed strenuous efforts to acquire a nuclear weapon capability in defiance of the 1968 Non-Proliferation Treaty (of which it is a party), none of the nuclear reactors it possessed was large enough to produce the quantities of plutonium needed for a nuclear weapon.

It is true that not all nuclear objects destroyed in Iraq were "nuclear electrical generating stations" protected by Protocol I, and that the United States - the leading force of the anti-Iraqi coalition - was not obliged to comply with the provisions of a protocol which it had not signed. It may be noted, however, that the bombing in 1981 of an Iraqi nuclear reactor by Israel was condemned by the United Nations, as well as by the International Atomic Energy Agency, even though the reactor was not loaded with nuclear fuel, and there was, consequently, no release of dangerous forces causing severe losses among the civilian population.

Unfortunately, the reservations incorporated in the text of Protocol I have reduced the practical value of many of its provisions. Exceptions from the prohibitions on the grounds of military necessity are made in several important instances. The required justification is bound to be subjective, because there is no way of balancing such unquantifiable notions as human suffering and the demands of war. In practice, this provision could amount to passing to commanders in the field the responsibility for deciding in the heat of battle what is lawful and what is not.

In addition to Protocol I, there exists a Protocol II of 1977 on the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts. Certain provisions of Protocol II coincide with those of Protocol I, but are more succinct. Installations containing dangerous forces are protected, without the exceptions specified in Protocol I, but the protection does not cover military objectives located at or near such installations.

As distinct from Protocol I of 1977, aimed at protecting the environment against damage that could be inflicted upon it by any weapon, the Environmental Modification Convention of 1977, in force since 1978, bans military or any other hostile use of environmental modification techniques as the means of destruction, damage or injury to human life, natural and economic resources or other assets. Whereas the relevant provisions of Protocol I are applicable only when all three of the criteria - widespread, long-term, and severe - are met and the effects are cumulative, the Environmental Modification Convention requires the presence of only one of the three criteria - widespread, long-lasting or severe - for the environmental technique to be deemed outlawed. Bringing about earthquakes, seismic sea waves, an upset in the ecological balance of a region, changes in weather patterns, changes in climate patterns, changes in ocean currents, changes in the

state of the stratospheric ozone layer and changes in the state of the ionosphere is definitely prohibited, because all these phenomena are presumed to cause damage or injury above the "widespread, long-lasting or severe" threshold. There can be no derogation from this prohibition. Thus, the deliberate setting on fire of hundreds of Kuwaiti oil wells would have fallen under the prohibitions covered by the Convention, if it had caused an upset of the ecological balance or a change in weather patterns in the region of the Middle East. One can also argue that Iraq's use of the energy contained in underground oil deposits with the set purpose of inflicting widespread and severe damage to the environment of Kuwait would have been a material breach of the Environmental Modification Convention, if Iraq were party to the Convention.

The third major treaty intended to mitigate the adverse impact of the military activities on the environment in time of war is the Inhumane Weapons Convention of 1981. In covering conventional weapons which are deemed to be excessively injurious or have indiscriminate effects, the Convention prohibits or restricts, in Protocol II forming an integral part of the Convention, the use of mines, booby traps, and certain other devices, not only against the civilian population, but also against military objectives if incidental damage could be expected to civilian objects - including croplands - excessive in relation to direct military advantage anticipated. The use of remotely delivered mines is also banned, unless such mines are only used within an area which is itself a military objective or which contains military objectives. Even then, the location of mines must be accurately recorded, or an effective neutralizing mechanism used to render the mines harmless or cause them to destroy themselves when they no longer serve the military purpose for which they were emplaced. International co-operation in the post-war removal of the devices in question is provided for.

As a matter of fact, all explosive remnants of war scattered on land or at sea present a threat to the environment. Chemical components of certain unexploded munitions, other than mines, may have harmful effects on humans and animals, and even on the ecosystem as a whole. These are not covered by Protocol II.

Protocol III of the Inhumane Weapons Convention restricts the use of incendiary weapons. It aims mainly at the protection of civilians. Restrictions related to the protection of the environment cover attacks on forests or other kinds of plant cover, except when such natural elements are used to cover, conceal or camouflage combatants or other military objectives, or are themselves military objectives. However, plant cover is most likely to be attacked precisely when it is being used as cover or camouflage.

And, finally, the Geneva Protocol of 1925 prohibiting the use of chemical weapons and bacteriological methods of warfare is widely interpreted as applying not only to humans and animals, but also to plants. This is now recognized also by the United States, which made extensive use of herbicides during the war in Vietnam. However, the Geneva Protocol has been debilitated by reservations made by a number of States retain-

ing the option to use the banned weapons against non-parties and in retaliation. Moreover, its binding force has been somewhat undermined by the inadequate response of the parties to the established uses of chemical weapons by Iraq during its war against Iran in the 1980's.

II. Ways of Strengthening the Protection of the Environment

All nuclear test explosions carry the risk of radioactive contamination of the environment. To eliminate these risks, nuclear tests must be banned. A comprehensive test ban is long overdue. The qualifications attached to the provisions of Protocol I of 1977 weaken the bans or restrictions which it contains. This is particularly true as regards the prohibition on attacks against installations that are capable of releasing dangerous forces into the environment and are primary objectives in war. New international norms of behaviour are needed to impose an unconditional ban on the use of force against these sensitive targets. Immunity would have to be provided not only to dams, dykes, and nuclear electrical generating stations, but also to facilities producing toxic chemical substances and plutonium separation plants, as well as to radioactive materials in transit or in storage, especially spent nuclear fuel and nuclear waste.

The Environmental Modification Convention of 1977 is only a half-measure because it tolerates hostile uses of environmental modification techniques which produce destructive effects below a specified threshold. For this Convention to be effective, the constraints on hostile uses of environmental forces would have to be unambiguously comprehensive. There is no reason why any amount of damage caused by environmental modification techniques should be tolerated at all. In other words, the "*widespread, long-lasting or severe*" threshold would have to be removed. It would also be desirable to prohibit hostile uses of environmental modification techniques against any State or people, instead of confining the ban, as the Convention does, to injuries to parties.

The existing restrictions on the use of mines are incomplete. Protocol II of the Inhumane Weapons Convention of 1981 does not apply to the use of anti-ship mines, either at sea or in inland waterways. The rules which were adopted in this field as a result of Hague Convention VIII of 1907 are of limited value; new rules are needed. Also the restrictions on the use in war of incendiary weapons are insufficient. A general prohibition similar to the ban on the use of chemical and biological weapons would usefully complement the body of humanitarian law of armed conflict. It would also seem advisable to restrict the use of fuel/air explosives. These munitions rely for their effects on blast waves caused by the detonation of a cloud created by an inflammable substance dispersed in the air. Fuel/air explosive munitions have a major environmental impact by killing wildlife and severely damaging the vegetation. Moreover, the wide coverage of their destructive impact threatens the release of dangerous forces in industrialized areas.

The existing formal bans and restrictions on the use of weapons of war do not apply to nuclear weapons. This is a major gap because nuclear weapons are instruments of mass destruction. Their use would cause greater environmental damage than any combination of conventional arms. It would also make it practically impossible for the belligerents to observe the inviolability of the territory of neutral Powers, as required by the customary rule of international law enshrined in the 1907 Hague Convention V. Renunciation of recourse to nuclear weapons, or at least of their first use, should therefore be seriously considered. It could take the form of unilateral solemn pledges by the nuclear weapon States or, even better, of a multilateral treaty obligation. In the present international situation, one can hardly conceive of a scenario in which the use of nuclear weapons would appear indispensable to repel an invasion carried out with conventional means of warfare.

III. Suggested Procedures

Amending existing agreements carries a risk that their very survival will be put at jeopardy. On the other hand, drafting and negotiating new treaties (or a single comprehensive convention) with a view to improving the protection of the environment against the effects of military activities, would be a lengthy and unpredictable procedure. It is, therefore, proposed that adherence to the existing treaties, their shortcomings notwithstanding, be first widened so as to make them quasi universal. Subsequently, advantage could be taken of those provisions of the instruments in force that permit to cover areas of concern through the conclusion of parallel agreements.

To ensure additional protection of objects containing dangerous forces, parties to Protocol I of 1977 could conclude "further agreements", as they are urged to do by the Protocol itself. Areas requiring special protection for environmental reasons could be declared as non-defended localities which, according to the provisions of the Protocol, should not be attacked, by any means whatsoever, by States participating in an armed conflict.

To make the Environmental Modification Convention applicable to any hostile use of modification techniques, the parties could agree, at their review conference, to reduce the "*widespread, long-lasting or severe*" threshold to zero. Since the definition of the threshold has not been written into the Convention and figures only in an understanding, the change could be formalized through a declaration of the parties attending the review conference. The consultative committee of experts envisaged by the Convention could be convened - at the request of any party - to examine the applicability of the Convention provisions to events similar to those which occurred during the Gulf War.

To introduce prohibitions or restrictions on arms not covered by the Inhumane Weapons Convention, each party may propose additional protocols. A conference could then be convened to discuss the proposal. An agreed protocol may be adopted without affecting the language of the Convention.

To ensure an absolute ban on the use of chemical and biological weapons, valid under any circumstances, parties to the 1925 Geneva Protocol could withdraw their statements by which they have reserved the right to resort to the prohibited weapons against non-parties or in retaliation.

Prompt international reaction to transgressions of the international rules protecting the environment against the effects of military activities would help ensure universal respect for these rules. An existing or a specially set up institution, preferably an impartial international tribunal, should be entitled to apportion the responsibility, both civil and criminal, for established material breaches. This procedure would have to be consistently applied, irrespective of whether the breaches have been committed by the victor or the defeated nation.

IV. Conclusion

The Gulf War, which has caused considerable damage to the environment, has provided an incentive for the strengthening of the relevant norms of international law. It must, nevertheless, be borne in mind that restrictions on the use of weapons or means of warfare may be disregarded by the belligerents. Even weapons prohibited for use, those particularly inhumane and particularly harmful to the environment, may under certain circumstances be resorted to - as has occurred on several occasions. The danger will not disappear as long as these weapons remain in the arsenals of States. It is therefore important that their very possession be proscribed. The right of States to possess arms should not be unlimited. The regimes of non-use and of non-possession of weapons are mutually supportive, hence the intrinsic link between the development of the humanitarian law of armed conflict and progress in the field of disarmament.

Sources used:

J. Goldblat, The Prohibition of environmental warfare, in: *Ambio*, Journal of the Royal Swedish Academy of Sciences, Vol. 4, No. 5-6, Stockholm, 1975; published also in *Strategic Digest*, January - February 1977, Institute for Defence Studies and Analyses, New Delhi, India, and in *Peace Education and Disarmament*, No. 1, 1977, International Peace Research Association, Tokyo, Japan.

A.H. Westing, Ecological consequences of the Second Indochina War, *Almqvist & Wiksell*, Stockholm, 1976.

J. Goldblat, The Environmental Warfare Convention: How meaningful is it?, in: *Ambio*, Vol. 6, No. 4, 1977; reproduced in Hearing before the Committee on Foreign Relations, US Senate, 95th Congress, Second Session, October 3, 1978, US Government Printing Office, Washington.

J. Goldblat, Radiological warfare: a threat to the environment?, in: *Ambio*, Vol. 8, No. 6, 1979.

A.H. Westing, Warfare in a Fragile World: Military Impact on the Human Environment, Taylor & Francis (a SIPRI book), London, 1980.

D. Schindler and *J. Toman*, The Laws of Armed Conflicts: A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents, Sijthoff & Noordhoff, Henry Dunant Institute, Geneva, 1981.

N. Sims, Prohibition of inhumane and indiscriminate weapons, in: SIPRI Yearbook, Taylor & Francis, London, 1981.

M. Bothe/K.-J. Partsch/W. A. Solf, New rules for victims of armed conflicts, *Martinus Nijhoff*, The Hague, 1982.

J. Goldblat, Laws of armed conflict: an overview of the restrictions and limitations on the methods and means of warfare, in: *Bulletin of Peace Proposals*, Oslo, 1982.

J. Goldblat, Convention on 'inhumane weapons', in: *Bulletin of the Atomic Scientists*, No. 39 (1), Chicago, 1983.

A.H. Westing (ed.), *Herbicides in War: the Long-term Ecological and Human Consequences*, Taylor & Francis (a SIPRI book), London, 1984.

J. Goldblat, The Environmental Modification Convention of 1977: an analysis, in: *A.H. Westing* (ed.), *Environmental Warfare: A Technical, Legal and Policy Appraisal*, Taylor & Francis (a SIPRI book), London, 1984.

J. Goldblat, The ENMOD Convention Review Conference, in: *Disarmament, A Periodic Review of the United Nations*, Vol. VII, No. 2, New York, summer 1984.

J. Goldblat, Explosive remnants of war: legal aspects, in: *A.H. Westing*, *Explosive remnants of war: mitigating the environmental effects*, Taylor & Francis (a UNEP book), London, 1985.

O. Bring, Regulating conventional weapons in the future: humanitarian law or arms control?, in: *Journal of Peace Research*, No. 24, Oslo, 1987.

Y. Sandoz/C. Swinarski/B. Zimmermann (ed.), *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, International Committee of the Red Cross, Geneva, 1987.

A.H. Westing (ed.), *Cultural Norms, War and the Environment*, Oxford University Press (a SIPRI book), Oxford, 1988.

W.M. Arkin/D. Durran/M. Cherni, *On Impact: Modern Warfare and the Environment, a Case Study of the Gulf War*, Greenpeace, Washington, 1991.

Papers submitted at the Conference on the use of the environment as a tool of conventional warfare, held on 10 - 12 July 1991 in Ottawa, Canada: Speech by *M. Collins*, Associate Minister of National Defence of Canada.

"Note on the Current Law of Armed Conflict Relevant to Protection of the Environment in Conventional Conflicts", prepared in the Office of the Judge Advocate General, Canadian Forces; *M. Bothe*, "The Protection of the Environment in Times of Armed Conflicts: legal rules, uncertainty, deficiencies and possible developments"; *L.C. Green*, "The Environment and the Law of Conventional Warfare"; *P. Painchaud*, "Environmental Weapons and the Gulf War"; *P.C. Szasz*, "Study of and Proposals for Improvements to Existing Legal Instruments Relating to the Environment and Armed Conflicts".

Der aktuelle Fall: Flutwelle als Mittel der Kriegführung?

- Zur drohenden Sprengung eines Staudammes in Berg-Karabach -

Horst Fischer/Petra Weitz*

I. Tatsächliches Geschehen

Wie die Deutsche Presseagentur im Juni berichtete, drohten armenische Kommandanten mit der Sprengung eines Staudammes in Berg-Karabach zur Abwehr aserbaidschanischer Militäraktionen. Vorausgegangen waren schwere Angriffe aserbaidschanischer Streitkräfte, die armenische Truppen im Nordosten der Region Berg-Karabach zum Rückzug gezwungen hatten. Mit der Sprengung des Staudammes, der nach Auffassung Armeniens auf eigenem Hoheitsgebiet steht, sollte die aserbaidschanische Invasion in Berg-Karabach gestoppt werden.

Durch die Zerstörung des Staudammes wäre eine verheerende Flutkatastrophe ausgelöst worden. Dies hätte im Bezirk Madakert mehr als 11.000 dort lebende Armenier und Flüchtlinge gefährdet.

II. Völkerrechtliche Beurteilung

1. Verstoß gegen Art. 56 des Zusatzprotokolls I

Art. 56 des Zusatzprotokolls I vom 12. Dezember 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949¹ (ZP I) regelt den Schutz von Anlagen, die gefährliche Kräfte enthalten. Neben Kernkraftwerken zählen dazu auch Staudämme und Deiche. Diese Objekte dürfen auch dann nicht angegriffen werden, wenn sie militärische Ziele darstellen, sofern ein solcher Angriff gefährliche Kräfte freisetzen und dadurch schwere Verluste unter der Zivilbevölkerung verursachen kann. Der Schutz von Staudämmen und Deichen ist allerdings nicht unbeschränkt gewährt. Eine Ausnahmeklausel in Art. 56 Abs. 2 ZP I läßt Angriffe unter drei Voraussetzungen zu. Zunächst müssen diese Objekte zu anderen als ihren gewöhnlichen Zwecken dienen. Dann müssen sie zur regelmäßigen, bedeutenden und unmittelbaren Unterstützung von Kriegshandlungen benutzt werden, und schließlich muß ein solcher Angriff das einzig praktisch mögliche Mittel sein, um die Unterstützung der Kriegshandlungen zu beenden.

Der Art. 56 ZP I kann als Untersuchungsgrundlage nur dann in Betracht kommen, wenn das ZP zwischen den Konfliktparteien anwendbar ist. Weder Armenien noch Aserbaidschan sind bisher Vertragsparteien geworden. Ein direkter Rückgriff auf die Vorschrift als Beurteilungsgrundlage scheidet damit aus.

2. Der völkergewohnheitsrechtliche Schutz von Staudämmen

Als Beurteilungsgrundlage könnte eine dem Art. 56 ZP I entsprechende oder ähnliche gewohnheitsrechtliche Norm in Frage kommen. Dies würde voraussetzen, daß Art. 56 eine kodifizierte Gewohnheitsrechtsnorm darstellt oder seit der Unterzeichnung des ZP I zu Gewohnheitsrecht geworden ist. Die Entstehung von Völkergewohnheitsrecht setzt eine allgemeine Übung der Staaten und die Anerkennung dieser Übung als Recht voraus.² Der Nachweis einer Staatenpraxis vor der Diplomatischen Konferenz stößt auf Schwierigkeiten. Äußerungen der Staaten zum Schutz von Staudämmen fehlen. Ebenso erweisen sich Materialien internationaler Konferenzen als unergiebig. Auch der Entwurf des IKRK zur Rotkreuz-Konferenz in Neu Delhi 1956, der eine explizite Vorschrift enthielt, hilft hier wenig weiter, da dieser Entwurf von den Staaten in der Folgezeit nicht anerkannt wurde.³

Hinweise auf Elemente der Staatenpraxis über die Rechtsquellenqualität des Art. 56 könnten den Vorarbeiten zu und den Dokumenten der Diplomatischen Konferenz von 1974-1977 entnommen werden bzw. Stellungnahmen auf der Konferenz könnten als solche Elemente angesehen werden. Die Konferenzdokumente der Diplomatischen Konferenz lassen aber weder einen Schluß in die eine noch in die andere Richtung zu. Deshalb wird heute davon ausgegangen, daß der Art. 56 ZP I als neue Vorschrift des humanitären Völkerrechts anzusehen ist.⁴

Der Nachweis der Umwandlung der vertraglichen Norm des Art. 56 ZP I seit 1977 in eine solche gewohnheitsrechtlicher Art gestaltet sich ungemein schwierig. Eine einheitliche Staatenpraxis war bis zum Beginn des Golfkriegs nicht zu verzeichnen. Die Angriffe auf irakische Nuklearanlagen haben erstmalig eine größere öffentliche Debatte über Art. 56 ZP I in Gang gesetzt, die tendenziell eine gewohnheitsrechtliche Geltung der Vorschrift beinhaltet. Zu berücksichtigen gilt da-

* Dr. Horst Fischer ist Akad. Oberrat und Geschäftsführer des IFHV, Bochum; Petra Weitz ist Projektmitarbeiterin am IFHV, Bochum.

1 BGBl. 1990 II, S. 1551.

2 H. von Heinegg, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Aufl., München 1990, § 16 Rdn. 2.

3 Siehe dazu den Beitrag von M. Wallenfels in diesem Heft.

4 Mit weiteren Nachweisen C. Greenwood, Customary Law Status of the 1977 Geneva Protocols, in: Delissen/Tanja (eds.), Humanitarian Law of Armed Conflict Challenges Ahead, Essays in Honour of Frits Kalshoven, Dordrecht 1991, S. 110.

bei allerdings die Konzentration der Diskussion auf den Aspekt der Kernkraftanlagen, die nur bedingt hilfreich für den Schutz der Staudämme und Deiche ist.⁵

Es ist allerdings vorhersehbar, daß die in der Abrüstungskonferenz in Genf geführte Debatte über eine neue vertragliche Norm zum Schutz von Nuklearanlagen die Staatenpraxis bilden wird, die zum Nachweis der gewohnheitsrechtlichen Geltung zumindest des Kernbereichs des Art. 56 ZP I ausreicht. Stellungnahmen, die heute noch Geltung haben, wie die von Greenwood, es gäbe nur „insufficient evidence“ einer gewohnheitsrechtsbildenden Staatenpraxis, werden dann nicht mehr aufrechterhalten werden können. Es bleibt festzuhalten, daß sich Art. 56 ZP I bisher nicht allgemein anerkannt als Gewohnheitsrechtsnorm durchgesetzt hat.

3. Verstoß gegen allgemeine Grundsätze zum Schutz der Zivilbevölkerung

Im Gegensatz zur gewohnheitsrechtlichen Geltung des Art. 56 ZP I ist der gewohnheitsrechtliche Charakter der wichtigsten Elemente des Art. 51 ZP I weitgehend anerkannt. Zu den gewohnheitsrechtlich geltenden Teilen des Art. 51 zählen u.a. das Verbot des unterschiedslos wirkenden Angriffs nach Abs. 4 und das Verhältnismäßigkeitsprinzip, wenn auch dessen besondere Ausprägung in Abs. 5 b) häufig als neu angesehen wird.⁶ Die geplante Zerstörung des Staudamms könnte somit vom gewohnheitsrechtlichen Verbot des unterschiedslos wirkenden Angriffs erfaßt sein.

Die Definition des unterschiedslos wirkenden Angriffs in Art. 51 Abs. 4 ZP I geht in ihren drei Bestandteilen von der Nichtzielbarkeit der eingesetzten Kampfmittel und Kampfmethoden aus bzw. von der Nichtbeschränkbarkeit der Auswirkungen des Angriffs entsprechend den Vorschriften des Protokolls. Wendet man diese Kriterien auf die Zerstörung eines Staudamms an, so ist zumindest das geforderte Kriterium der Zielbarkeit nicht erfüllt. Diese alleine am Wortlaut orientierte Tatsache würde zunächst für ein Verbot der in Frage stehenden Aktion sprechen. Es ist jedoch notwendig, einen Blick auf den systematischen Zusammenhang der Vertragsvorschriften des ZP I zu werfen.

Dabei ist zu fragen, ob das Verbot des unterschiedslos wirkenden Angriffs in bezug auf bestimmte Objekte nicht seine spezielle Ausprägung in Art. 56 ZP I erfahren hat und damit neben Art. 56 ZP I liegende Beurteilungskriterien wegfallen müssen. Wenn dort, wie oben geschildert, unter bestimmten Voraussetzungen Angriffe gegen Staudämme und andere Objekte als zulässig erachtet werden, können solche Angriffe nicht über die Anwendung des Art. 51 Abs. 4 ZP I rechtswidrig werden.

Diese für das ZP I geltende Konstellation muß auch dann Geltung beanspruchen, wenn Art. 56 noch nicht gewohnheitsrechtlich gilt. Folgt man der Meinung, die Art. 56 ZP I mit seiner Schutzwirkung als neue Vorschrift ansieht, so kann das gewohnheitsrechtlich geltende Verbot des unterschiedslos wirkenden Angriffs nach Art. 51 Abs. 4 ZP I hinsichtlich der drei genannten Elemente diesen Bereich nicht erfassen.

Das bedeutet aber nicht, daß das allgemeine Verbot überhaupt nicht zur Anwendung gelangen kann. Jeder grundsätzlich rechtmäßige Angriff wird zu einem unterschiedslos wirkenden und damit verbotenen Angriff, wenn er gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip verstößt. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip bildet somit die auch auf Angriffe gegen Staudämme anwendbare Gewohnheitsrechtschranke.

Fraglich ist aber, ob diese logische Überlegung im konkreten Sachverhalt nicht eine weitere Einschränkung erfährt. Ein Problem des konkreten Falls liegt in der Zielrichtung des Angriffs. Nach dem bekannten Sachverhalt war die Zerstörung eines noch in der Hand von armenischen Truppen befindlichen Staudamms geplant, und die wesentlich von der Zerstörung Betroffenen wären eigene Staatsbürger gewesen. Wie Art. 54 Abs. 5 ZP I festlegt, hat jede Konfliktpartei die Möglichkeit, bei der Verteidigung des eigenen Territoriums von den Verböten des Art. 54 Abs. 2 ZP I abzuweichen; das heißt u.a., daß Trinkwasserversorgungsanlagen in diesen Fällen zerstört werden dürfen. Entscheidend ist dabei festzuhalten, daß die Angriffsverbote des ZP I auf Objekte abstellen, die in der Hand der gegnerischen Konfliktpartei sind. Ein Objekt, das sich in der Hand der eigenen Truppen befindet, fällt aus der Definition des militärischen Ziels heraus. Zerstörungsakte oder die Beseitigung von Folgen solcher Akte sind nach innerstaatlichem Recht zu beurteilen.

Damit bleibt festzuhalten, daß - nach Gewohnheitsrecht vor der Unterzeichnung des ZP I und auch gegenwärtig - Angriffe gegen Staudämme grundsätzlich dann verboten sind, wenn die dabei verursachten Verluste an Zivilisten außer Verhältnis zum erzielten militärischen Erfolg stehen. Dies gilt allerdings nicht, wenn eigene Anlagen zerstört werden sollen, um den Feind am Vormarsch zu hindern. Wäre der Staudamm in Berg-Karabach zerstört worden, hätte unter den diskutierten Gesichtspunkten kein Verstoß gegen humanitäres Völkerrecht vorgelegen.

5 Siehe dazu den Bericht des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zum Verbot von Angriffen auf Nuklearanlagen, UN-Dok. A/46/556 vom 21.10.1991.

6 Vgl. W. Solf, in: *Bothe/Parsch/Solf, New Rules for Victims of Armed Conflicts*, The Hague 1982, S. 309.

Flutwellen und Überschwemmungen als Mittel der Kriegführung im Zweiten Weltkrieg

Monica Wallenfels*

Angriffe auf Anlagen oder Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, sind in der Geschichte bewaffneter Konflikte wiederholt durchgeführt worden. Ihre Wirkung ist vielfach: Derartige Angriffe können, wenn die Anlage nicht selbst ein militärisches Ziel ist, sowohl militärische Ziele als auch die Zivilbevölkerung gefährden. Was solche Angriffe besonders wirkungsvoll macht, ist, daß sie nicht nur die Energieerzeugung unterbrechen und damit die Produktionsfähigkeit des Kriegsgegners einschränken. Durch die Freisetzung gefährlicher Kräfte verursachen sie vielmehr auch weitgehende Schäden. Der Angreifende selbst muß die zerstörende Energie nicht erzeugen, sondern nur freisetzen. Einprägsam hat ein Artikel in der Daily Mail einen Tag nach dem Angriff auf die Eder- und Möhnetalsperre in der Nacht vom 16. zum 17. Mai 1943 diese Tatsache wie folgt beschrieben: „*Just as scientists aim to release titanic forces by splitting the atom, so a few thousand pounds of high explosive unleashed vast irresistible forces of nature.*“¹ Insofern kann ein Angriff auf einen Staudamm große Schäden mit relativ wenig Aufwand hervorrufen.

Das bekannteste Beispiel aus dem Zweiten Weltkrieg für Angriffe gegen Anlagen, die gefährliche Kräfte enthalten, ist die soeben genannte Bombardierung deutscher Talsperren durch die britische Royal Air Force (RAF) im Mai 1943. Das britische Bomberkommando hatte den Angriff auf die Möhne-, Eder- und Sorpetalsperre sorgfältig und über längere Zeit vorbereitet. Ziel des kombinierten Angriffs war es nach englischen Quellen u.a., die an der Ruhr liegende Rüstungsindustrie zu schädigen oder sogar komplett auszuschalten.

Die gekoppelten Möhne- und Sorpetalsperren (mit einem gesamten Nutzinhalt zur Zeit des Angriffs von 202 Millionen Kubikmetern) dienten dem Hochwasserschutz und der Stromversorgung, und sie versorgten damals 70% der Ruhrindustrie mit Gebrauchswasser und die 4,5 Millionen Einwohner mit Trinkwasser. Ihre Hauptaufgabe jedoch war der „*Wasser- ausgleich der Ruhr zum gleichmäßigen Betrieb der Großwasserwerke und der Verdünnung der geklärten Abwässer*“.² Das Ziel der Engländer, die Industrie zu schädigen, konnte direkt nur durch einen erfolgreichen Angriff auf diese beiden Talsperren bei Höchstwasserstand und ihrem gleichzeitigen Auslaufen realisiert werden. Wirtschaftsexperten rechneten damit, daß als Folge des Angriffs die Stilllegung der Ruhrindustrie und ein Notstand unter der Bevölkerung spätestens im August 1943 eintrüben. Das gleiche Ergebnis prognostizierten sie bei einem isolierten erfolgreichen Angriff auf die Möhnetalsperre bis zum Frühjahr 1944. Diesem Teil des sog. Ruhr-

programmes des britischen Bomberkommandos wurde kriegsentscheidende Wirkung beigemessen.³

Die Edertalsperre, die auch einen Nutzinhalt von 202 Millionen Kubikmetern hatte, war, was das Ziel der Stilllegung der Ruhrindustrie anging, weniger bedeutsam. Ihre Zerstörung sollte vor allem die Stilllegung der Schifffahrt auf der Oberweser und eine starke Beeinträchtigung der Industrie in Kassel bewirken.⁴

Um die schwierige und beispiellose Aufgabe zu erfüllen, entwickelten die Engländer eine besondere Bombe, welche von einem speziell angefertigten Lancaster-Kampfbomber getragen und vor dem Abwurf in rotierende Bewegung gesetzt wurde. Präzise gezielt und von exakt 18 Metern Höhe abgeworfen, rollte sie gegen die Mauer und sank senkrecht an ihr herab, während der Sprengsatz zunächst beim Aufschlag und dann stärker bei Erreichen von 20 Metern Wassertiefe gezündet wurde.⁵

Oberleutnant *Guy Gibson* trainierte mit seiner Talsperrenstaffel - Flugzeugführer und Bomberschützen, die für diesen Zweck aus der Eliteformation des Bomberkommandos besonders ausgewählt worden waren - sechs Wochen lang. Die Trainingsrouten wurden den deutschen Verhältnissen weitgehend angepaßt, und jede Besatzung führte an einer Sperrmauerattrappe 125 Versuchswürfe durch.⁶

An dem Angriff selbst waren 18 Bomber - eine Möhne-Eder-, eine Sorpe- und eine Reserve-Staffel - beteiligt. Der Angriff auf die Sorpemauer war erfolglos. Dagegen erlitt die Mauer der nur leicht geschützten Möhnetalsperre durch die fünfte abgeworfene Bombe einen Riß von 80 Metern, und die der unverteidigten Edertalsperre wurde durch die dritte Mine gesprengt.⁷ Das Wasser der Stauseen drang über die Mauern der Talsperren hinweg und überflutete die daneben liegenden Täler.

* *Monica Wallenfels* ist Projektmitarbeiterin am IPHV, Bochum.

1 Daily Mail, 18. Mai 1943, S. 1.

2 *Hans Rumpf*, Das war der Bombenkrieg, Oldenburg 1961, S. 47.

3 Vgl. Fn. 2, S. 48, 52.

4 Vgl. Fn. 2, S. 47 - 48.

5 Vgl. Fn. 2, S. 48.

6 Vgl. Fn. 1; Fn. 2, S. 49.

7 Vgl. Fn. 2, S. 50 - 51.

Von dem Angriff unmittelbar und am härtesten getroffen war die Zivilbevölkerung. Das Wasser der Edertalsperre kostete zwischen 58 und 300 Menschenleben. Im Möhne-Ruhr-Tal ertranken etwa 1.200 Menschen, darunter 700 ukrainische Fremdarbeiterinnen, deren Lager im betroffenen Gebiet lag, in den Fluten.⁹ Zusätzlich kamen 6.500 Stück Vieh um, und 3.000 ha kultiviertes Land konnten in dem Jahr nicht beerntet werden.¹⁰ Die Zeitung *The New Statesman* and *Nation* meldete zusätzliche Bombenangriffe „on already disorganised and flooded towns“¹¹, und die *Daily Mail* fügte hinzu: „(...) the floods may cause most of the laboriously built up Lower Ruhr to revert to marshland“¹². Neben zahlreichen Wohnhäusern wurden auch Straßen, Brücken, Kraft- und Wasserwerke sowie Fabriken zerstört oder beschädigt. Von besonderer Bedeutung ist außerdem, daß wegen der mangelhaften Abwehr- und Schutzmaßnahmen¹³, die zu schwerwiegenden Verlusten führten, der Angriff auch von erheblicher psychologischer Wirkung auf die Bevölkerung war.

Die eigentlich beabsichtigte Wirkung des Angriffes wurde aber nicht erreicht. Zwar machte *The New Statesman* fünf Tage nach dem Angriff noch die Voraussage: „(...) in Western Germany the flooding of the Ruhr and Eder valleys, followed inevitably by an acute shortage of water for hydro-electrical and other industrial purposes (to say nothing of A.R.P.), is bound to have serious results on war production, though they may not affect deliveries to the fronts for some months.“¹⁴ Ähnlich optimistische Meldungen gab die *Daily Mail* wieder: „It is certain that the enemy will never be able to make good the greater part of the damage during this war. It would take years to restore the dams, let alone refill them.“¹⁵

Diese Wirkungen traten aber nicht ein. Dadurch, daß der Sorpedamm unbeschädigt blieb, konnte er bis zum Wiederaufbau der Möhnetalsperre die Industrie weitgehend mit Wasser versorgen, zumal diese Übergangsphase bedeutend kürzer war, als die Engländer erwartet hatten.¹⁶

Von britischer Seite aus wurde der Angriff aber auch noch in der Nachkriegszeit wegen der Art der Vorbereitung und seiner Präzision besonders gewürdigt. So formulierte *Frankland* 1965: „This was, perhaps, the most accurate bombing attack ever carried out in the whole of the Second World War and it was certainly one of the greatest feats of arms achieved by the Royal Air Force or any other air force.“¹⁷ Dabei muß aber auch erwähnt werden, daß seitens der RAF 57 Mann ums Leben kamen und acht der 18 für den Angriff verwandten Lancasters verloren gingen.¹⁸

Die damalige Reaktion auf die Angriffe war unterschiedlich. Es überwogen die positiven Stellungnahmen, wenngleich es auch kritische Stimmen gab. Die Stellungnahme aus *The New Statesman* vom 29. Mai 1943 zeigt, in welcher Weise den kritischen Stimmen begegnet wurde: „I think that some correspondents who have written to protest against the ghastly loss of civilian life involved in such raids are confused. They may shorten the war. These correspondents have failed to form in their minds the least idea of what invasion means. To invade France or Italy, for instance, which people have long been demanding, involves the complete destruction of towns

on the coast and for many miles beyond; civilian life takes its chance.“¹⁹ Gleichzeitig gibt der Artikel aber zu: „Good that there is still in this country the sense and humanity to object to the killing of civilians.“²⁰ Die *Daily Mail* andererseits erwähnte zwar die Verluste unter der Zivilbevölkerung, äußerte sich am 18. Mai aber nicht direkt über die Zulässigkeit der Angriffe.²¹

In der Nachkriegszeit ist diese Art von Angriffen zunehmend verurteilt worden. Typisch ist dafür die Aussage von *Spletzer* aus dem Jahre 1956 in seinem Buch „*Luftkrieg und Menschlichkeit*“, daß die Zulässigkeit der Vorkommnisse des 16./17. Mai 1943 fraglich sei, „weil ein Schaden dabei vorwiegend in den Flußtälern durch die anschließende Flutwelle am Leben und Eigentum der friedlichen Zivilbevölkerung verursacht wurde, während demgegenüber der Energie- und Produktionsausfall kaum ins Gewicht fiel.“²²

Kriegshandlungen wie diese Talsperren-Bombardements blieben im Zweiten Weltkrieg nicht einzigartig. Im Juli 1944 wandten die Deutschen in Frankreich eine ähnliche Taktik an, indem sie Seeschleusen bei Cabourg öffneten. Die *Daily Mail* berichtete: „Rommel has opened the sluice gates at Cabourg and let in the sea to flood the lowlands east of Orne. Aerial reconnaissance yesterday showed the low-lying area south of Cabourg slowly disappearing under the tidal waters.“²³

Aktionen wie diese und die überwiegend negativen Reaktionen darauf veranlaßten das IKRK, den Regierungen nahezu legen, sich über eine Schutzmaßnahme für Einrichtungen, die gefährliche Kräfte enthalten, zu einigen.²⁴ Der XIX. Internationalen Rot-Kreuz-Konferenz in New Delhi im Oktober 1957 wurde ein Regelungsentwurf vorgelegt, der folgenden Artikel beinhalten sollte:

8 Vgl. Fn. 2, S. 53.

9 Y. Sandoz/Chr. Swinarski/B. Zimmermann (Hrsg.), *Commentary on the Additional Protocols*, International Committee of the Red Cross, Geneva 1987, S. 667.

10 *The New Statesman* and *Nation*, 29. Mai 1943, S. 2.

11 Vgl. Fn. 1.

12 Vgl. Fn. 2, S. 53: „Es fehlten Ballonsperren, Luftpertnetze, Vernebelungsanlagen, starker Flakschutz, Scheinanlagen und Tarnung und andere mögliche Schutzmaßnahmen mehr. Nicht einmal eine Hochwasserwarnanlage war vorhanden, welche die Bevölkerung und die Betriebe im Abflußgebiet rechtzeitig hätte warnen können.“

13 *The New Statesman* and *Nation*, 22. Mai 1943, S. 1.

14 Vgl. Fn. 1.

15 Vgl. Fn. 2, S. 52.

16 *Noble Frankland, The Bombing Offensive Against Germany*, London 1965, S. 65 - 66; vgl. hierzu auch *Martha Byrd Hoyle, A World in Flames - A History of World War II*, Devon 1971, S. 229: „Although the losses were high and the effects on the German economy were not serious, the potential of precision night raids had been vividly demonstrated.“

17 Vgl. Fn. 2, S. 52.

18 Vgl. Fn. 10.

19 Vgl. Fn. 10.

20 Vgl. Fn. 1.

21 *Eberhard Spletzer, Luftkrieg und Menschlichkeit*, Göttingen 1956, S. 304.

22 *Daily Mail*, 10. Juli 1944, S. 1.

23 Vgl. Fn. 9, S. 667.

„Art. 17 - Einrichtungen mit gefährlichen Gewalten

Um von der Zivilbevölkerung die Gefahren abzuwenden, die die Zerstörung von Kunstbauten und Anlagen - wie Stauwerke, Atomkraftwerke oder Deiche - durch die Entfesselung von Natur- und technischen Gewalten nach sich ziehen kann, werden die Staaten oder die interessierten Parteien eingeladen:

(a) schon in Friedenszeiten sich über ein besonderes Verfahren zu verständigen, das gestattet, denjenigen unter diesen Anlagen, die rein friedlichen Zwecken dienen, unter allen Umständen eine allgemeine Unverletzlichkeit zu sichern; (b) während eines Konflikts sich zu verständigen, um denjenigen dieser Anlagen und Einrichtungen, deren Betrieb eine Beziehung zur Führung der militärischen Operationen nicht oder nicht mehr hat, gegebenenfalls in Anlehnung an die Bestimmungen des Art. 16, eine besondere Unverletzlichkeit zu verleihen.

Die vorangehenden Bestimmungen befreien die am Konflikt beteiligten Parteien in keiner Weise von den Vorichtsmaßregeln, die durch die allgemeinen Bestimmungen der vorliegenden Regeln und insbesondere auf Grund der Art. 8 - 11 gefordert werden.²⁴

Da der Entwurf aber nicht angenommen wurde, begann das IKRK 1968, neue Vorschläge auszuarbeiten, die später in die Verhandlungen über die Zusatzprotokolle Eingang fanden. Das Ergebnis dieser Entwicklung ist der Artikel 56 des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen von 1949.²⁵

24 „Entwurf von Regeln zur Einschränkung der Gefahren, denen die Zivilbevölkerung in Kriegzeiten ausgesetzt ist“ des IKRK, 1956.

25 Vgl. Fn. 9, S. 667 - 668; vgl. auch Art. 15 des II. Zusatzprotokolls zur Anwendung bei nicht-internationalen Konflikten.

Child Soldiers

- The Role of the Red Cross and Red Crescent Movement -

Kristina Hedlund Thulin*

I. Resolution at the Council of Delegates

There are approximately 200.000 child soldiers in today's world. They are used both by government troops and armed non-governmental entities. Their tasks range from porters and look-outs to combat soldiers with advanced weapons and ammunitions. Many children are drafted or forced to take part in hostilities. Others join because they have lost their family and have no other means of satisfying their basic needs for food, clothing, and shelter.

All persons, regardless of their age, are harmed by taking part in hostilities. Being by far the most vulnerable, children must be spared the experience of soldiers. They should be protected from being recruited into armed forces or entities, and they should not be allowed to take part in hostilities.

The age limit for when a person may be recruited into armed forces or groups and allowed to take part in hostilities was discussed both during the Diplomatic Conference preparing the Protocols Additional to the Geneva Conventions (1974 - 77) and in the Drafting Committee for the UN Convention on the Rights of the Child. The limit was set at 15 years in the Additional Protocols, and no improvement was

made in the UN Convention on the Rights of the Child (the Child Convention). This limit has been much discussed and criticised by governments, non-governmental organisations (NGOs), and individuals arguing that the limit should be set at 18 years of age, and that the prohibition of the use of children as soldiers should be made absolute.

The Council of Delegates of the Red Cross and Red Crescent Movement at its meeting in Budapest, in November 1991, accepted a resolution aiming at the improvement of the situation of child soldiers. The Resolution is directed at governments and non-governmental armed entities as well as to the National Societies of the Red Cross and Red Crescent Movement. It was prepared by the Swedish and Icelandic Red Cross Societies, and co-sponsored by several other National Societies along with the ICRC. The Resolution was based on the proceedings of a conference called "Children of War" held in Stockholm in May 1991, organized by the Swedish Red

* Kristina Hedlund Thulin is Advisor on International Law, Swedish Red Cross.

Cross in co-operation with the Swedish Save the Children and the Raoul Wallenberg Institute for Human Rights and Humanitarian Law. The selection of experts participating in the conference included lawyers, medical doctors, psychologists, sociologists, and other professionals with experience of children affected by war.

The objective of both the initiative by the Swedish and Icelandic Societies, and of the conference and subsequently of the Resolution, was to prevent the use of children as soldiers. The means chosen towards this end were measures to improve the existing international standards, as well as practical steps to improve the implementation of these rules. The discussion of preventive measures, however, required the elaboration of certain basic concepts, such as "child", "soldier" and "use". The preventive measures, as well as methods, would also in many cases differ in relation to what target group they intended to influence, for example governments, non-governmental armed entities (NGEs) and the children themselves.

II. Child Soldiers: The Legal Basis

Both of the Additional Protocols to the Geneva Conventions of 1949 include rules on child soldiers, setting a minimum age for recruitment into armed forces or groups, and participation in armed conflicts. The articles of the two Protocols are not identical. Surprisingly, children under 15 years of age are best protected in internal armed conflicts, whereas the age group from 15 to 18 years receives the better protection in international armed conflicts.

Article 77, paragraph 2, of Additional Protocol I, which applies in international armed conflicts, reads:

"The Parties to the conflict shall take all feasible measures in order that children who have not attained the age of 15 years do not take a direct part in hostilities and, in particular, they shall refrain from recruiting them into their armed forces. In recruiting among those persons who have attained the age of 15 years but who have not attained the age of 18 years, the Parties to the conflict shall endeavour to give priority to those who are oldest."

The Article prohibits the recruitment into the armed forces of children under the age of 15, but only requires the parties to take all feasible measures to prevent them from taking direct part in hostilities.

In contrast, Article 4, paragraph 3(c), of the Second Additional Protocol to the Geneva Conventions, gives an absolute rule:

"(...) children who have not attained the age of 15 years shall neither be recruited in the armed forces or groups nor allowed to take part in hostilities."

Children under the age of 15 are thus stricter and better protected in internal armed conflicts than in international ones. Regarding the recruitment of children between 15 and 18 years of age, however, the rules in international armed conflicts state that the older children should be recruited first, thus

requiring the parties to avoid the younger ones as long as possible.

Article 38 of the Child Convention of 1989 relates to children in armed conflicts. Although a child is generally defined as a person under the age of 18, the Convention restates the provisions of the First Additional Protocol to the Geneva Conventions, and thus the 15 year rule:

"(...) 2. States Parties shall take all feasible measures to ensure that persons who have not attained the age of 15 years do not take a direct part in hostilities.

3. States Parties shall refrain from recruiting any person who has not attained the age of 15 years into their armed forces. In recruiting among those persons who have attained the age of 15 years, but who have not attained the age of 18 years, States Parties shall endeavour to give priority to those who are oldest."

III. Child

When does a child become an adult? What are the limits of childhood? The concept of a child varies from country to country and between cultures. It also varies between individuals in the sense that some children grow up faster than others due to differing backgrounds, responsibilities, gender or other factors.

Complicating matters further, the legal definition of a child varies not only between countries, but also within countries, depending on the activity in question. The legal age for marriage, participation in general elections, acquiring a driving licence, or buying alcoholic beverages may all differ within one country or state.

The drafters of the Child Convention took all these variations into account when they established its applicability in the first Article:

"(...) a child means every human being below the age of 18 years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier."

The same line of reasoning, however, and the same criteria could not be used in the discussion of children in armed conflict. It was argued by the governments and non-governmental organisations (including the ICRC) who were in favour of a raised age limit, that children are in need of the same protection in armed conflicts as in all other situations, and that the same age limit should be used throughout the Child Convention.

The main opponent to the change in rules was the United States. The American delegation argued that the question was one of international humanitarian law, and not of human rights law, and that the UN Drafting Committee for the Rights of the Child thus was not the right forum for changes in the law of armed conflict.

Despite the support of many delegations for an 18 year age limit for recruitment and participation in armed conflicts, the chairperson in the final meeting on the question ruled con-

sensus on the present wording of Article 38, which is a restatement of the provisions of the First Additional Protocol to the Geneva Conventions. It should be noted, however, that both of the first paragraphs of Article 38 and Article 41 of the Child Convention allow for other provisions which are more conducive to the realization of the rights of the child - including international humanitarian law - to be taken into consideration.

The Additional Protocols and thus Article 38 of the Child Convention are based on the Geneva Conventions. These Conventions do not contain a specific definition of a child, but children are mentioned in various contexts, often as part of more vulnerable groups which are afforded special protection. An example of this is Article 50 of the Fourth Geneva Convention where the occupying power is obliged to give special consideration to children, without any reference to a specific age limit. Considering that the same Article ends by specifically pointing to children under the age of 15, it is implied that children might also be of the age above 15.

The Fourth Geneva Convention also includes references to the age limit of 18. In the case of the death penalty, Article 68 of the Convention states that "the death penalty may not be pronounced against a protected person who was under 18 years of age at the time of the offence." Jean Pictet gives the background to this clause: "The clause (...) is based on the idea that a person who has not reached the age of 18 years, is not fully capable of sound judgement, does not always realize the significance of his actions and often acts under the influence of others, if not under constraint." (Commentary, Fourth Geneva Convention, 1958, p. 347).

The conference Children of War discussed the question of the age limit at length, also considering the argument that children over 15 should be given the option of choosing their own course of action. Taking into account the basis for Article 68 of the Fourth Geneva Convention, however, which is also reflected in other international documents, it was agreed that 18 years is the age when most children have reached the basic level of maturity of adults, as reflected in all other rights included in the Child Convention.

IV. The Use of Children

The laws of international as well as internal armed conflicts prohibit the recruitment of children under the age of 15 into armed forces or groups. Yet there are tens of thousands of child soldiers under 15 years of age in the world today. Most of them have been compelled or induced to participate in the hostilities. Children are used by government forces as well as by non-governmental armed entities, both in international and in internal armed conflicts.

The reason for using children as soldiers varies from situation to situation. In some cases, the government or the NGE lacks manpower, and proceeds to recruit all individuals it can muster. Other times children are seen as more easily manipulated, and therefore used for acts that adults are not prepared to undertake. In some countries, NGEs have even abduc-

ted children and used them to terrorize the civilian population. The reasons for using children are many, and seem to vary according to the reasons for and the nature of the conflict. This is an area which will need further study.

According to the First Additional Protocol to the Geneva Conventions and to the Child Convention, the Parties "shall endeavour to give priority" to older children if they are recruiting among children aged 15 to 18. Thus the age group 15 to 18 has received a somewhat better protection in these documents than in the Second Additional Protocol to the Geneva Conventions. The international community, and especially the Committee on the Rights of the Child, has an important responsibility to follow up on and define exactly how these provisions should be implemented both in peace and in wartime.

Not all children are compelled to participate, there are also those who choose voluntarily to join the armed forces or groups. Only Article 4 of the Second Protocol to the Geneva Conventions prohibits the participation in the hostilities by children under 15 years of age. The First Additional Protocol and the Child Convention simply require the Parties to "take all feasible measures" to avoid the participation in the hostilities of children under 15 years of age.

Children who choose to participate in the hostilities can be divided into two large groups: those children who choose to participate out of conviction, and children who join the armed forces or groups to receive shelter, food, clothes and company. The latter are often abandoned children, in areas of great poverty, who have no other place or group to turn to. The decision to join is their own, yet they do not normally have any real choice. These children can hardly be said to have joined the hostilities voluntarily.

Other children join the armed forces or groups out of conviction. They have made a conscious decision to fight for a certain goal and a certain group. In many cases they have witnessed large-scale atrocities being committed by the other side, and may argue that they see no reason to live in the country in the present situation, and might as well die in the battle for a better tomorrow.

These various reasons for children being used as soldiers, or choosing to join more or less voluntarily, all call for different responses. The target groups are governments and their representatives and commanders, NGEs and their commanders but also the children themselves. Some measures to be taken will be suggested later in this article.

V. The Use of Children as Soldiers

Children are used in many functions in the hostilities of today, ranging from porters, cooks and look-outs to actual participation in battles. What functions should be considered those of a soldier? What actions are, or should be, prohibited?

Again, the texts of the First Protocol and the Child Convention, respectively, differ substantially from that of the Second Protocol. According to the former two documents chil-

dren should not take direct part in hostilities, while according to the latter children shall not be allowed to take part in hostilities.

Although the notion of direct participation - which was introduced during the Diplomatic Conference of 1974 - 77 - has the objective of improving the situation of civilians in areas of armed conflict by limiting the cases where they can be accused of illegally engaging in hostilities, it remains inadequate for shielding children from participation in hostilities. Since the objective of all Conventions on the participation of children in hostilities is to prevent their involvement altogether, the prohibition against their use as soldiers should be as comprehensive as possible. In this context, the wording of the Second Protocol offers children the best protection against hostilities; not only direct participation is prohibited, but all participation.

VI. To Prevent the Use of Children as Soldiers

To reach the objective of preventing the use of children as soldiers, it was necessary to commence by elaborating on a few of the basic concepts. This elaboration, which has been briefly described above, showed the need for more background information and facts. It was also clear that the problem involved and concerned several target groups, and that several methods thus could be considered.

The measures that were considered were of both a theoretical and a practical character, where the theoretical measures would form a basis for the practical ones, directed at the actual improvement of the situation and of the implementation of the rules.

The Resolution put forward to the Council of Delegates in Budapest in November 1991, was also intended to have been presented for adoption to the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent Movement, thus reaching one of the target groups, namely the governments. The International Red Cross and Red Crescent Conference was regrettably postponed, however, due to the positions of some governments. Yet the Resolution has been accepted by the Red Cross and Red Crescent Movement, and thus a first and important step has been taken.

1. Improving the Law

A firm legal basis was seen as a key requirement for the effectiveness of practical measures to improve the situation. The most fundamental improvement here would be uniform rules protecting children in war as well as in peace, that is the establishment of an 18 year limit for the recruitment into armed forces or groups and participation in hostilities.

A second desirable step would be to establish a uniform standard of protection for children in all situations, in international and internal armed conflicts. The wording of Article 4 of the Second Additional Protocol to the Geneva Conventions, with the amendment of the age limit, would be a desirable basis, since it gives a more clear and absolute rule on

children's participation in armed conflict. The Resolution on Child Soldiers adopted by the Council of Delegates constitutes a first step in this direction.

2. The Resolution on Child Soldiers

The Preamble forms the background for the operative paragraphs, summing up existing rules and decisions, and also briefly outlining the situation of child soldiers. The final preambular paragraph can also be seen as a statement of intent: *"Deeming it necessary to take steps to afford children better protection during armed conflicts and to put an end to their participation in hostilities."*

The two first operative paragraphs concern legal matters by appealing to all Parties to armed conflicts to strictly observe international humanitarian law affording special protection to children, and by inviting states and parties to armed conflicts to strengthen the protection of children through unilateral declarations setting at 18 the minimum age for participation in hostilities. Several countries have already, upon ratification of the Child Convention, made such declarations. Likewise, the domestic law of many countries sets a minimum age limit of 18 for recruitment and participation in armed conflicts. A substantial number of these declarations could eventually form basis for a new international standard, improving the existing rules on child soldiers.

During the conference Children of War it was clear that a thorough, overall picture of the child soldier problem was lacking. The Resolution therefore included a study on the recruitment and participation of child soldiers in armed conflict, and on measures to reduce and eventually eliminate such recruitment and participation. The Henry Dunant Institute was requested to undertake the study.

3. A Strong Popular Reaction

Practical measures to be considered towards the end of preventing the use of children as soldiers could be of various natures and dependent on specific target groups.

The dissemination of information to various audiences about the problem of child soldiers may be considered a practical as well as a theoretical measure. It could well form the basis for a strong popular reaction to the use of children as soldiers, by arousing world public opinion and the mass media, and thus world leaders. These leaders may in turn put pressure on governments and NGEs to reduce the number of child soldiers. There are for example cases of NGEs who publicly state that they are not using children as soldiers, in order to gain the support of the world public opinion.

4. Approaching the Children

Measures might also be taken to prevent children from joining the armed forces on their own accord by approaching the children themselves. The two groups outlined above - children joining for lack of alternative means of satisfying their basic needs of food, clothing and shelter, and children

voluntarily joining armed forces or groups out of conviction - may be offered alternative meaningful activities and means of supporting themselves.

The Resolution invites National Red Cross and Red Crescent Societies to protect children during armed conflicts, especially by ensuring that their basic needs are met and by organizing peaceful and educational activities for them. These alternative activities must be of the character that the children themselves perceive them as useful and equally important to taking up arms for themselves and for their country. The Red Cross and Red Crescent Movement has great experience in operating in very pressing and difficult situations during armed conflicts, and ought therefore to be able to offer possible alternatives for these active and dedicated youths and children.

VII. The Role of the Movement

The Resolution on Child Soldiers was accepted by the Council of Delegates, the supreme internal decision-making body of the Red Cross and Red Crescent Movement. The operative paragraphs of the Resolution include more or less demanding and difficult actions to be taken by the Movement.

1. The Study

The study on the situation of child soldiers is being undertaken by the Henry Dunant Institute (HDI). The HDI has enrolled two persons, *Dorothea Woods* and *Ilene Cohn*, to undertake the study, and has also established a reference group of donors and persons experienced in the field of child soldiers. The study will include facts from all countries, such as the situation of child soldiers and the reasons for their participation, and will propose measures to prevent the use of children as soldiers. The problem is complex, and the HDI and the authors will therefore need the assistance of National Societies, the International Federation and the ICRC to find and gain access to the relevant facts.

The study should be ready for the next Council of Delegates in October 1993. Efforts are under way, however, to introduce the subject of child soldiers at the UN World Conference on Human Rights in Vienna in the summer of 1993. If this initiative succeeds, the study will be completed in the late spring of 1993.

2. Reaching the Governments

The primary target group of the Resolution was the governments parties to the Geneva Conventions, at the 26th International Red Cross and Red Crescent Conference. It is after all primarily governments and non-governmental armed groups who use children as soldiers, and therefore can take the necessary steps to alter the situation.

When the postponed Red Cross and Red Crescent Conference is finally convened, the matter of child soldiers will be brought up again. In the meantime, the Swedish and Icelandic National Societies have decided to bring the decision of the Movement to the knowledge of governments around the

world, and have therefore distributed the Resolution, together with a presentation and the final report of the conference Children of War to all ministers of foreign affairs of the world. The distribution was done through the National Societies, thus giving each Society an opportunity to approach its own government in a question of concern to the Movement. So far we have received approximately 15 replies, acknowledging the letter and commenting on the use of child soldiers.

3. Alternatives to Taking up Arms

Children are afforded special protection under international humanitarian law, and activities in favour of children are being carried out by National Societies all over the world.

The Resolution invites National Societies to do everything possible to protect children during armed conflicts. National Societies are asked specifically to ensure the basic needs of these children, and to organize alternative activities for those who might otherwise be drawn into conflicts. The Resolution thus asks National Societies to acknowledge the problem, and to give due consideration to the danger of certain groups of children joining the armed forces or groups, unless they are provided with food, clothes and a place where they belong. This is not only in the interest of the child, but also in the long-term interest of the whole society, once the war is over and the restoration process for a peaceful society has begun.

To offer alternative activities to children and youth, who out of conviction want to join the armed forces or groups, may seem an impossible task. National Societies in war torn areas, however, have experienced that many young people join the Society to undertake difficult and dangerous tasks, such as collecting wounded to hospitals in the midst of fighting, acting as first aidpatrols in dangerous areas, and participating in the distribution of food and other necessities under difficult conditions. Some young people might also consider the education of children or the care for elderly to be more constructive in the long run than taking up arms for a better tomorrow. The scheme of activities will need to be adapted to the differing conditions in various countries. Experience has shown that the best and most effective ideas come from the youths themselves.

Ultimately, the offering of these activities in most countries will have to be accompanied by various information efforts, to show the youth that the proposed activities and the taking up of arms are equally important.

VIII. The Movement in a Changing World

The Red Cross and Red Crescent Movement has taken a clear stand on the need to prevent the use of children as soldiers. The Resolution gives the basis for certain types of action. Would there also be other ways for the Movement to act?

The world around us is changing so rapidly, that it is difficult to grasp everything that is happening, and virtually impossible to analyse and understand all changes and their implications.

The Council of Delegates in Budapest in 1991 amended and clarified the mandate of the Commission on the Red Cross, Red Crescent and Peace, giving it a clear direction of international law, with specific emphasis on human rights. Included in the tasks to be undertaken are the rights of children. This decision reflects the changing international political climate, where questions of human rights have become increasingly highlighted. The world's leaders have become more sensitive to violations of human rights and international humanitarian law. Respect for human rights is tied to development aid, and humanitarian military interventions have been considered on more than one occasion.

The opportunities for increasing the respect for human rights, and also for international humanitarian law, are growing in the post-cold-war world. It is important that the Red Cross and Red Crescent Movement participates in this change, since we have vast experience in many areas. This change might well lead to changes also in the methods for reaching our objectives, and developments of the inter-

pretation of our basic principles. The present interpretations were established in 1965, during the height of the cold war. A revision could very well give raise to a change in certain areas of interpretation.

But at the same time as the international political climate is changing, large-scale humanitarian problems arise. The drought which is steadily growing in large areas of Africa requires and will continue to require many efforts and resources from the Movement. Many other areas of the world also require our efforts, not least the countries of the former Soviet Union and Eastern Europe. These urgent and direct needs require more resources than are available in the Movement. How and where shall we simultaneously find time and resources for long-term, preventive measures?

The Movement's future activities to prevent the use of children as soldiers will thus depend on the priorities made, based on a discussion on the urgent needs of our world, and long-term possibilities in a changing political climate.

Menschenrechte im bewaffneten Konflikt

- Ein Überblick über die Diskussionslage in der UN-Commission on Human Rights im Jahre 1992 -

Olaf Schäfer*

Wenn man allabendlich die Nachrichtensendungen auf dem Fernsehschirm verfolgt, wird man feststellen, daß Berichte über Tote und Verwundete bei bewaffneten Auseinandersetzungen in aller Welt längst zum festen Bestandteil dieser Sendungen geworden sind. Nur die wenigsten Zeitgenossen regt diese Flut von Gewalt und ihre Opfer noch besonders auf; und allzuoft ist diese Gleichgültigkeit schon ohne weitere Folgen beklagt worden. Da sich bewaffnete Konflikte und ihre Greuel bisher doch meistens weit weg von unserem mitteleuropäischen Frieden abspielten, waren Erklärungen über die Ursachen von Haß und Gewalt bisher mit der „fehlenden Zivilisation“ oder „anderen Mentalität“ in fernen Weltgegenden schnell gefunden. Um so mehr müßte das Versagen dieser Erklärungsansätze angesichts des täglichen Gemetzels in Rest-Jugoslawien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina eigentlich zu einer Welle der Empörung führen. Doch auch in diesem wohl grausamsten Konflikt auf europäischem Boden seit über 40 Jahren, in dem Menschen nicht nur ihr Leben, sondern vielen auch der letzte Rest von Menschenwürde genommen wird, überwiegt bei der öffentlichen Reaktion bestenfalls Hilfslosigkeit, meistens Gleichgültigkeit.

Anlaß genug, mit diesem Artikel über die Arbeit einer Kommission der Vereinten Nationen zu berichten, deren Mitglieder sich mit der Verletzung von Menschenrechten, die bekanntlich in bewaffneten Konflikten oft am ungezügeltsten wüten, beschäftigen. Die UN-Commission on Human Rights, der neben den Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen noch eine Vielzahl nicht-regierungsamtlicher internationaler Organisationen mit Anhörungsrecht angehören, schafft mit ihren jährlichen Treffen eine Plattform, auf der die Verletzungen von Menschenrechten in aller Welt offen angeprangert werden können. Auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, das im Hinblick auf den Grundsatz der Neutralität jeden öffentlichen Kommentar zu den von seinen Delegierten in Kriegsgebieten festgestellten Menschenrechtsverletzungen weitestgehend vermeiden muß, ist als Beobachter mit Rederecht Mitglied dieser Kommission.

* Olaf Schäfer ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

Eine umfassende Würdigung des Meinungs-austausches der Kommission zu den Menschenrechtsverletzungen im Jahre 1991 würde den Rahmen dieses Aufsatzes bei weitem sprengen. Ich beschränke mich daher auf die Darstellungen von verschiedenen Staaten- und Organisationsvertretern auf den bisherigen Treffen der Kommission im Jahre 1992 bzgl. der Menschenrechtssituation in solchen Staaten, in denen bewaffnete Konflikte oder bewaffnete Spannungen herrschen. Es soll daher schon vorweg angemerkt werden, daß die Kommission sich darüber hinaus selbstverständlich auch mit Menschenrechtsverletzungen in anderen Weltgegenden befaßt, etwa der Diskriminierung von Farbigen in den USA oder von Flüchtlingen und Asylsuchenden in Westeuropa.

A. Allgemeines

Bei der Durchsicht der Diskussionsprotokolle der UN-Menschenrechtskommission unter dem Gesichtspunkt der Menschenrechtsverletzungen in Gebieten mit bewaffneten Auseinandersetzungen stellt man fest, daß in nahezu allen Weltgegenden, von Mittelamerika über Afrika und Asien bis nach Europa, Menschen in der emotionalisierten Situation eines bewaffneten Konflikts zu nahezu unglaublichen Greuel-taten gegenüber anderen Menschen fähig sind. Ebenso gleichförmig verläuft die Auseinandersetzung zwischen denjenigen, die diese Greuel und die dafür Verantwortlichen öffentlich anklagen und denjenigen, die für diese Dinge jede Verantwortung von sich weisen (und dem jeweiligen Gegner zuschieben) oder mit zum Teil unglaublicher Dreistigkeit die Tatsachen leugnen, die alle Welt, wie eingangs festgestellt, jeden Abend auf dem Fernsehschirm begutachten kann. Von diesem Wechselspiel sind auch die Auseinandersetzungen in der UN-Menschenrechtskommission geprägt, wie anhand der folgenden Einzeldarstellungen belegt werden soll.

B. Die Diskussionen in der UN-Menschenrechtskommission bezüglich solcher Staaten, in denen bewaffnete Auseinandersetzungen herrschen

I. Kroatien, Bosnien-Herzegowina und Rest-Jugoslawien

Besonders zahlreich waren auf den Sitzungen der UN-Menschenrechtskommission in diesem Jahr die Stimmen zur Situation im ehemaligen Jugoslawien. Insbesondere gab es zahlreiche Vorwürfe von Staatenvertretern und Vertretern nicht-regierungsamtlicher Organisationen zu Verletzungen von Menschenrechten durch die serbisch kontrollierte jugoslawische Armee und serbische Freischärlergruppen.

I. Verletzungen von Menschenrechten im „Jugoslawien-Konflikt“

Schon relativ zu Beginn der Kommissions-Sitzungen ergriff eine Vertreterin des World Movement of Mothers das Wort und beklagte allein in Kroatien 750.000 vertriebene, 8.500 gefangen genommene und vermißte Personen. Ca. 2.000 Kroaten würden gegen ihren Willen in der Armee festgehalten.¹

Der Vertreter Albaniens *Kadri Cenko* beklagte, daß im Kosovo, wo etwa drei Millionen Albaner leben würden, mitten in Europa durch Serbien ein Apartheid-Regime errichtet würde. Albaner würden nicht nur von den serbischen Sicherheitskräften gefoltert, sondern auch massenhaft ermordet. Er berichtete von 7.000 Studenten, die im März 1990 in ihren Unterrichtsräumen durch Giftgas getötet wurden; ebenso seien 2.000 Fälle bekannt, in denen Albaner von serbischen Einheiten durch Schläge körperlich mißhandelt wurden. Darüber hinaus gebe es im Kosovo Beschränkungen der Informationsfreiheit, der Versammlungsfreiheit, des Rechtes auf Arbeit, des Eigentumsrechtes, des Rechtes auf Bildung und des Rechtes auf kulturelle Eigenständigkeit.²

Dem entgegnete der Vertreter der World Association for World Federation *Vladimir Karadjordjevic*, die geschilderten Verletzungen der albanischen Minderheit im Kosovo seien darauf zurückzuführen, daß hier eine gewaltsame Abspaltung betrieben werde, anstatt durch einen konstruktiven Dialog zu versuchen, den Schutz aller Minderheiten im Rahmen einer internationalen Vereinbarung zu suchen. Darüber hinaus müsse man auch über die Menschenrechtsverletzungen sprechen, die an der serbischen Minderheit in Kroatien begangen würden. Die Behörden würden mit den Methoden der früheren faschistischen Ustascha eine „Kroatisierung“ der in Kroatien lebenden Serben betreiben; dabei würden schlimme Verbrechen begangen.³

Auf die Menschenrechtsproblematik in einem anderen Bereich des ehemaligen Jugoslawien, der selbstproklamierten Republik Mazedonien (Republik Skopje), lenkte der Vertreter der Greek Orthodox Archdiocesan Council of North and South America *Elias S. Betzios* die Aufmerksamkeit der Kommission. In dieser Republik gebe es massive Menschenrechtsverletzungen gegen Albaner, Serben und Griechen, die von extrem nationalistischen Gruppen von slawischen Mazedoniern begangen würden. *Betzios* wies darauf hin, daß die nach seiner Auffassung illegale Benutzung des griechischen Namens Mazedonien darauf hindeute, daß von diesen Gruppen weitere massive Übergriffe bis hin zur gewaltsamen Geltendmachung angeblicher Gebietsansprüche gegen den mazedonischen Teil Griechenlands zu erwarten seien.⁴

Menschenrechtsverletzungen an der ungarischen Minderheit in der jugoslawischen Provinz Voivodina beklagte der ungarische Vertreter in der Kommission *Gyula K. Szelei*. Auf Grund der massiven Einschüchterungen und Verletzungen von fundamentalen Rechten durch die serbischen Behörden und Militärs seien bereits 25.000 Menschen ungarischer Abstammung aus der Region Voivodina geflohen. Hunderttausende würden dort noch unter permanenter Angst und Gefahr leben.⁵

- 1 United Nations Press Release (UNPR), HR/3038 vom 20.02.1992, S. 4.
- 2 Vgl. ebd., S. 6.
- 3 UNPR, HR/3041 vom 24.02.1992, S. 7.
- 4 UNPR, HR/3042 vom 24.02.1992, S. 3.
- 5 UNPR, HR/3043 vom 25.02.1992, S. 4.

2. Die „offiziellen“ Stellungnahmen

Olga Spasic, Vertreterin Jugoslawiens, erwiderte auf die oben genannten Vorwürfe des World Movement of Mothers, daß diese aus einer einseitigen Sicht der Dinge resultieren würden. So würde sich beispielsweise die genannte Zahl von 750.000 Vertriebenen auf ganz Jugoslawien beziehen, nicht nur auf Kroatien. Es gebe zahlreiche Dokumente, die zudem belegen würden, daß die kroatischen Behörden, ihre paramilitärischen und illegal bewaffneten Kräfte einen Völkermord begehen würden. Beleg für die Zerstörung des kulturellen und geistigen serbischen Erbes in Kroatien sei die Zerstörung von 70 orthodoxen Kirchen und die Verwüstung eines Mahnmals für die Opfer des Faschismus. Wenn dagegen den Serben Angriffe auf zivile Gebäude vorgeworfen würden, dann seien dies ausschließlich Gebäude gewesen, deren Unverletzlichkeit die Kroaten durch ihren militärischen Mißbrauch aufgehoben hätten.⁶

Ein weiterer Vertreter Jugoslawiens, *Zivojin Jazic*, antwortete auf die Vorwürfe des albanischen Vertreters bzgl. der Situation der in Rest-Jugoslawien lebenden Albaner. Er wies zunächst darauf hin, daß statt der häufig genannten drei Millionen in Wahrheit nur ca. 1,7 Millionen Albaner auf jugoslawischem Gebiet leben würden. Diesen garantiere die serbische Verfassung, daß die Rechte aller auf serbischem Boden - also auch im Kosovo - lebenden Minderheiten adäquat geschützt würden. Das Problem seien in Wahrheit einige radikale Separatisten, die im Kosovo eine eigene von Jugoslawien getrennte Republik gründen wollten, um sich dann Albanien anzuschließen.⁷ In einer weiteren Stellungnahme verwies *Jazic* auf die jüngsten schwierigen Erfahrungen seines Landes und zog daraus die Lehre, daß das Maß innerer und äußerer Stabilität eines Landes und des Niveaus der Menschenrechtsgarantien in diesem Land unmittelbar miteinander verknüpft seien. Trotz der enormen Wichtigkeit der Einhaltung der Menschenrechte für den Frieden und die Entwicklung eines Landes dürften die Menschenrechte nicht als Instrument politischer Zwecke mißbraucht werden; insbesondere dürften sie nicht als Vorwand für fremde Einmischungen dienen. Ungarn, dem *Jazic* vorwarf, Jugoslawien als Staat auslöschen zu wollen, hielt er vor, die gegen Jugoslawien gerichteten Vorwürfe enthielten ungerechtfertigte Anschuldungen. Es sei allgemein bekannt, daß im Gegensatz zur jugoslawischen Minderheit in Ungarn die ungarischen Minderheiten alle Rechte auf höchstem internationalen Standard genießen würden.⁸

II. Süd-Türkei (Kurdistan)

Jugoslawien (oder was noch davon übrig ist) war leider bei weitem nicht das einzige Land, das bzgl. der Menschenrechtsverletzungen in Kriegssituationen der Aufmerksamkeit der Teilnehmer an den Sitzungen der UN-Kommission bedurfte. Die gleichfalls allgemein bekannte katastrophale Situation der Kurden in den südlichen Bergregionen der Türkei, die zuletzt sogar zu schweren diplomatischen Verstimmungen zwischen Deutschland und der Türkei geführt hatte, war ein weiterer Punkt gesteigerten Interesses.

1. Verletzungen von Menschenrechten in Kurdistan

Die Türkei, so *Katharine Mann*, Beobachterin für die World Organization against Torture, habe im Jahre 1991 den Krieg am Golf genutzt, um die kurdische Zivilbevölkerung in der Türkei massiven Repressionen zu unterwerfen. Äußerlich sichtbares Zeichen dafür sei die Suspendierung der Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention für das kurdische Gebiet gewesen. Seitdem habe die Zahl der Menschenrechtsverletzungen deutlich zugenommen. Insbesondere die große Anzahl von Verhaftungen, zuletzt 300 in der Woche, sei ein großes Problem gewesen. Diese Verhaftungen seien mit Folter und körperlicher Mißhandlung verbunden gewesen.⁹ Auch *Beatrice Fauchere*, Beobachterin für die World Confederation of Labour, betonte den Zusammenhang zwischen der verbesserten strategischen Position der Türkei während des Golf-Krieges 1991 und der Intensivierung der Unterdrückung der Kurden. Gleichzeitig verwies sie auf die gleichfalls immer noch stattfindenden Repressionen gegen die Kurden durch die Regierung des Irak.¹⁰

Einen Zusammenhang zum humanitären Völkerrecht stellte *Karen Parker* von der International Educational Development Inc. her. Sie stellte fest, daß die Kurdische Arbeiterpartei (PKK), die den bewaffneten Kampf gegen die türkische Armee führen würde, in der Lage sei, die aus den Genfer Abkommen resultierenden Verpflichtungen umzusetzen. Sowohl die Kampfverbände der Kurden (PKK und ARGK, die Nationale Kurdische Befreiungsarmee) als auch die türkischen Streitkräfte müßten solche humanitären Regeln, die für den internen bewaffneten Konflikt gelten würden, einhalten. Bisher würden beide Seiten humanitäres Völkerrecht verletzen.¹¹

2. Die „offiziellen“ Stellungnahmen

Die vorstehenden Vorwürfe der nicht-regierungsamtlichen Organisationen wies ein Beobachter der Türkei bei der Kommission, *Aydin Sezgin*, als abgenutzte Wiederholung gegenstandsloser Behauptungen zurück. Die türkische Demokratie sei fest verankert und täte nichts anderes, als terroristischen Umtrieben ein Ende zu setzen, ohne dabei Menschenrechte zu verletzen.¹² Ein anderer Vertreter der Türkei, *Ferhan Erkmenoglu*, unterstützte diese Argumentation. Von der PKK als einer „Partei“ zu sprechen, bedeute, einer terroristischen Vereinigung einen Anstrich von Legitimität zu verleihen. Auch seien von Gruppen wie Amnesty International nicht unterschiedslos alle Rechtsverletzungen kritisiert worden. Angriffe sogenannter bewaffneter oppositioneller Gruppen gegen die aufstrebenden Demokratien in Südost- und Osteuropa würden auf diese Weise bestenfalls als Verletzungen

6 Vgl. UNPR (Anm. 3), S. 11.

7 UNPR, HR/3045 vom 26.02.1992, S. 6.

8 UNPR, HR/3046 vom 26.02.1992, S. 10.

9 Vgl. UNPR (Anm. 3), S. 8.

10 Vgl. UNPR (Anm. 4), S. 7.

11 Vgl. UNPR (Anm. 4), S. 8.

12 Vgl. UNPR (Anm. 5), S. 5.

humanitären Völkerrechts dargestellt, nicht aber gleichfalls als Menschenrechtsverletzungen.¹³

III. Irak

Auch wenn der Irak und die Geschehnisse im Inneren dieses Landes zur Zeit von den ersten Seiten der Zeitungen verschwunden sind, darf dennoch nicht vergessen werden, daß das Regime von *Saddam Hussein* noch immer mit Gewalt gegen Teile der eigenen Bevölkerung vorgeht. Dies gilt nicht nur für die Kurden im Nord-Irak, sondern auch für andere Volksstämme, wie einige Wortbeiträge der Sitzungen der UN-Menschenrechtskommission gezeigt haben. Gleichzeitig wurde dort auch das Problem von während des Golf-Krieges 1991 von den Irakern Verschleppten angesprochen, von denen viele bis heute nicht in ihre Heimat zurückgekehrt sind. Daher sollen auch diese Probleme im folgenden vorgestellt werden, auch wenn im Irak zur Zeit scheinbar kein offen ausgetragener bewaffneter Konflikt existiert, wenn man einmal von den immer wieder aufflammenden Gefechten der Armee mit kurdischen Aufständischen absieht.

1. Verletzungen von Menschenrechten im Irak

Ein Problem, das erneut die Verknüpfung von Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht bei den Sitzungen der UN-Menschenrechtskommission aufzeigt, wurde von *Abdel R. Abdullah*, einem Vertreter der Vereinigten Arabischen Emirate, vorgetragen. Er wies darauf hin, daß die Iraker während der Besetzung des Landes kuwaitisches Personal in großer Zahl verschleppt hätten. Einige der Kriegsgefangenen seien zurückgekehrt, viele jedoch würden weiterhin vermißt. Er warf dem Irak vor, damit Bestimmungen des Waffenstillstandsabkommens zu verletzen.¹⁴

Auf die Unterdrückung der Shi'a durch das irakische Regime wies der Beobachter der World Conference on Religion and Peace *Charles Graves* hin. Das Volk der arabischen Shi'a sei kulturellen und religiösen Unterdrückungen ausgesetzt. Ein Teil dieser Bevölkerungsgruppe habe sich schon in Sumpflandschaften geflüchtet. Daraufhin sei diese Zone blockiert und die Menschen, die sich darin befanden, bombardiert worden. Die dort Lebenden hätten nicht nur einen Mangel an Lebensmitteln und medizinischer Versorgung hinnehmen müssen, sondern seien zudem den militärischen Attacken und der Zerstörung ihrer natürlichen Umwelt, von der ihre Existenz abhängt, ausgesetzt gewesen.¹⁵

Marcos Villasmil, Beobachter für die International Union of Young Christian Democrats, verurteilte die allgemeine Menschenrechtssituation im Irak, die jungen Menschen keine Chance ließe, der Misere ihres Landes zu entkommen. Er verlangte, *Saddam Hussein* für seine Kriegsverbrechen vor Gericht zu stellen.¹⁶

Buhigi Hakim, Vertreter von Bahrain, knüpfte nochmals an die Besetzung Kuwaits durch den Irak an. Während dieser Besetzung habe der Irak viele internationale anerkannte Regeln verletzt und den Tod von Hunderten unschuldiger Zivilisten, die Plünderung privaten und öffentlichen Eigentums

und die Zerstörung der wirtschaftlichen Existenz eines ganzen Landes verschuldet.¹⁷

Auf eine andere menschenrechtlich bedenkliche Situation im Irak wiesen ebenfalls mehrere Redner hin. Sie kritisierten die andauernde UN-Blockade gegen das Land und beschrieben die Folgen für die Zivilbevölkerung. Insbesondere die Kinder, so *Elias Khouri*, Beobachter der Union of Arab Jurists, litten unter der mangelnden Versorgung mit Lebensmitteln und medizinischen Gütern. Die Konsequenzen dieses Mangels seien zuletzt in mehreren Studien eindrucksvoll dargestellt worden. So habe etwa eine Studie der Harvard University eine Säuglingssterblichkeitszahl von 170.000 Fällen im vergangenen Jahr ergeben, die auf Unterversorgung und fehlende zivile Infrastruktur zurückzuführen sei.¹⁸

In eine ähnliche Richtung äußerte sich auch *Liwa Ahmed* von der General Arab Women Federation. Die andauernden ökonomischen Sanktionen würden das Leid der Zivilbevölkerung, die schon unter der Zerstörung von Krankenhäusern, Schulen, Kraftwerken, Wasseraufbereitungsstationen und anderer ziviler Infrastruktur im Krieg schwer genug zu tragen habe, noch verstärken. Dies alles führe zu einer sich ausbreitenden Vergiftung der Umwelt. Tausende von Kindern und Frauen seien unheilbar infiziert oder litten unter verschiedenen Erscheinungsformen traumatischer Krankheiten. Sie sah daher in den Sanktionen gegen den Irak ebenso eine Verletzung der Menschenrechte wie in der Besetzung palästinensischen Landes durch Israel.¹⁹

2. Die „offiziellen“ Stellungnahmen

In ähnlicher Form wie die Vertreterin der General Arab Women Federation ließen sich auch die Vertreter des Irak bei den Kommissions-Sitzungen ein. So verlangte *Mohammed Hussein* die Aufhebung des Embargos, weil dies eine Verletzung der Menschenrechte des irakischen Volkes aus politischen Gründen darstelle. Als verletzt benannte er dabei die Rechte jeden Volkes auf Nahrung und medizinische Versorgung.²⁰ *Mohammed Al-Douri* sah die verbalen Angriffe gegen sein Land sogar als Beweis dafür, daß in punkto Menschenrechte mit zweierlei Maß gemessen würde. Seinem Land würde anhand undefinierbarer Kriterien eine Verletzung von Menschenrechten vorgeworfen, während es offenkundig aber niemandem erlaubt sei, auf Menschenrechtsprobleme in den USA oder Europa hinzuweisen. Natürlich habe der Krieg zunächst gegen den Iran, dann gegen die USA und ihre Verbündeten, sowie das anschließende Embargo negative Auswirkungen auf die Situation der Menschenrechte gehabt. Daher würde der Völkermord am irakischen Volk durch das

13 Vgl. UNPR (Anm. 7), S. 6.

14 Vgl. UNPR (Anm. 1), S. 5.

15 Vgl. UNPR (Anm. 1), S. 7.

16 Vgl. UNPR (Anm. 3), S. 3.

17 Vgl. UNPR (Anm. 4), S. 6.

18 Vgl. UNPR (Anm. 4), S. 10.

19 Vgl. UNPR (Anm. 1), S. 8.

20 Vgl. UNPR (Anm. 1), S. 14.

Abschneiden von Nahrung und Medizin von der Kommission ignoriert. Die Verantwortlichen für den Tod von Frauen, Kindern und alten Menschen seien nicht genannt worden. Darin sah *Al-Douri* eine Verschwörung gegen den Irak.²¹

IV. El Salvador

In dem mittelamerikanischen Land, das viele Jahre vom Bürgerkrieg zwischen dem Staatsapparat und der linksgerichteten Guerilla FMLN zerrissen war, haben die Menschen zuletzt durch die Aufnahme von direkten Friedensgesprächen zwischen den verfeindeten Parteien wieder Hoffnung schöpfen können. Dennoch war die Menschenrechtssituation in El Salvador auch nach dem Abflauen der Kämpfe Thema der Kommissions-Sitzungen. Insbesondere wurde dabei von mehreren Rednern auf die in vielen süd- und mittelamerikanischen Staaten verbreiteten Übergriffe sogenannter Todesschwadronen auf die Bevölkerung hingewiesen, die in Verdacht stehen, von der jeweiligen Staats- oder Armeeführung indirekt unterstützt zu werden.

1. Verletzungen von Menschenrechten in El Salvador

Direkt zu Beginn der Kommissions-Sitzungen gab der Special Representative der Human Rights Commission *José Antonio Pastor Ridruejo* einen Bericht zur Lage in El Salvador. Er verurteilte den Staatsapparat und die FMLN wegen der immer noch erfolgenden Massenexekutionen auf beiden Seiten. Er stellte fest, daß es große Unterschiede zwischen den von beiden Parteien geäußerten Friedensabsichten und der Realität gebe. Es gebe noch immer Menschenrechtsverletzungen, wenn auch weniger gravierende als im letzten Jahr. Insbesondere der Staatsapparat führe nach wie vor politisch motivierte Massenexekutionen durch. Diese würden auch von Todesschwadronen ausgeführt, die von der Armee toleriert würden. Die FMLN hätte ihrerseits insbesondere Personen, die mit der Armee kollaboriert hätten und ehemalige Armeeangehörige in großer Zahl exekutiert. Gleichzeitiger seien ihr andere Menschenrechtsverletzungen, darunter Entführungen und Zwangsrekrutierungen vorzuwerfen.²²

Um das Ausmaß der menschlichen Tragödie der vergangenen Jahre zu verdeutlichen, nannten *Magda Gonzales Sanchez* und andere Mitglieder der Latin American Federation of Associations of Relatives of Disappeared Detainees einige Zahlen. So wüßte ihre Organisation von dem Verschwinden von 8.000 Personen und dem Tod von 65.000 Menschen, die es zu untersuchen gelte.²³

2. Die „offiziellen“ Stellungnahmen

Carlos Ernesto Mendoza, Vertreter El Salvadors, verwies in seiner Antwort auf den Bericht des Special Representative *Ridruejo* auf die Hoffnungen, die in seinem Land durch den jetzt eingeleiteten Friedensprozeß aufkeimen würden. Er dankte den Vereinten Nationen für ihre Hilfe bei der Vermittlung der Friedensabkommen zwischen der Regierung und der FMLN. In diesen Friedensvereinbarungen sei auch die Einhaltung der Menschenrechte auf beiden Seiten in einem eigenen Menschenrechts-Abkommen niedergelegt. Die Ein-

haltung aller Abkommen würde durch eine nationale Kommission für die Sicherung des Friedens sichergestellt, die allgemeine Menschenrechtssituation im Lande durch den Prosecutor General für the Defence of Human Rights überwacht. Dieser würde auch ein weiterführendes Handlungskonzept entwickeln.²⁴

V. Andere Krisengebiete

Über die bisher behandelten Gebiete und Staaten hinaus wurde in den Sitzungen der Kommission durch Staatenvertreter oder Beobachter nicht-regierungsamtlicher Organisationen noch auf viele andere Krisengebiete hingewiesen, in denen die Menschenrechtssituation gleichfalls katastrophal ist. Es würde bei weitem den Rahmen dieser Abhandlung sprengen, all diese Wortbeiträge hier wiederzugeben. Um nur den ungefähren Rahmen zu zeigen, den die Diskussion in der Kommission hatte, seien willkürlich einige der Länder aufgezählt, um die es in den Beiträgen ging: Iran, Sudan, Bangladesch, Libanon, Angola, Libyen, Süd-Korea, Afghanistan, Guatemala, Haiti, West-Sahara, China, Kuba, Kambodscha, Südafrika, Ruanda, Zaire, Indonesien. Um auch hier einen kleinen Einblick in die Diskussionslage zu gewähren, soll nachfolgend die Situation in zwei Staaten, die in der vorstehenden Aufzählung nicht enthalten sind, die aber Gegenstand heftiger Diskussionen waren, kurz besprochen werden: Zypern und Sri Lanka.

1. Menschenrechtsverletzungen auf Zypern

Der Vertreter der auf dem südlichen Teil der Insel befindlichen Republik Zypern *Vanias Markides* warf der Türkei vor, durch ihren bewaffneten Überfall auf ein wehrloses Land den nun seit 17 Jahren andauernden Konflikt zwischen dem Nord- und Südtteil der Insel, türkischen und griechischen Zyprioten entfesselt und seither durch das Fehlen jeglicher Kompromißbereitschaft geschürt zu haben. Dies habe auch Verletzungen von Menschenrechten zur Folge. Insbesondere könne die für die betroffenen Familien besonders brennende Frage vermißter Personen nicht gelöst werden. Es habe in den letzten Jahren auch immer wieder gewaltsame Übergriffe auf griechische Zyprioten gegeben, die in Enklaven in dem türkisch besetzten Teil der Insel leben würden. Nur die Vereinigung der beiden Inselhälften, Bewegungs- und Siedlungsfreiheit und die Garantie des Eigentums könnten zu Stabilität und Frieden auf Zypern führen.²⁵ In dieser Ansicht wurde *Markides* von den Sprechern mehrerer Staaten unterstützt. Der Argentinier *Fernando Novillo* brachte mehrere Meinungsäußerungen auf den Punkt, als er feststellte, die einzige Lösung wäre die Akzeptanz der Tatsache, daß Zypern die ge-

21 Vgl. UNPR (Ann. 4), S. 5.

22 Vgl. UNPR (Ann. 1), S. 1 und 2; vgl. weiterführend UN-Doc. E/CN.4/1992/32.

23 Vgl. UNPR (Ann. 3), S. 3.

24 Vgl. UNPR (Ann. 8), S. 5 und 6.

25 Vgl. UNPR (Ann. 3), S. 4.

meinsame Heimat aller Zyprioten, gleich ob griechischer oder türkischer Abstammung, sei.²⁶

Der Vertreter Griechenlands *Euripides P. Kerkinos* teilte mit, daß 200.000 griechische Zyprioten aus ihrer Heimat und von ihrem Besitz vertrieben worden seien, ohne Aussicht auf baldige Rückkehr. Nicht nur ihnen, sondern auch türkischen Zyprioten würden fundamentale Rechte vorenthalten, wie das Recht zu siedeln, Eigentum zu erwerben und sich frei zu bewegen. Mit methodischer Unterdrückung würden Menschen im Nordteil der Insel gezwungen, ihre Häuser zu verlassen. Hätten einst 20.000 griechische Zyprioten im Nordteil der Insel gelebt, seien es heute noch ein paar Hundert. Es würde alles getan, um das griechische Profil der Insel zu tilgen.²⁷

2. Die „offiziellen“ Stellungnahmen

Als „Offizieller“ muß an dieser Stelle ein Vertreter der Türkei herhalten, da sich kein Zypriot vom Nordteil der Insel fand, den gegenteiligen Standpunkt gegen die soeben dargelegten Vorwürfe zu vertreten. *Haluk Ilıcak* äußerte die Ansicht, es würde offenbar versucht, das Rad der Geschichte zurückzudrehen. Es sei eine Tatsache, daß die türkischen Zyprioten sich mit einem Referendum und freien Wahlen dazu entschlossen hätten, in der von ihrem Parlament 1983 verkündeten Türkischen Republik Nordzypern zu leben. Dies sei für sie die einzige Möglichkeit gewesen, sich der zunehmenden Vereinnahmung Zyperns durch Griechenland zu entziehen. Griechenland müsse akzeptieren, daß Zypern die Heimat der griechischen und türkischen Zyprioten und nicht ein Teil Griechenlands sei.²⁸

3. Menschenrechtsverletzungen auf Sri Lanka

In Sri Lanka tobe einer der blutigsten Bürgerkriege der Welt, so *Sandra Coliver*, Vertreterin des „Article 19, International Centre Against Censorship“. Die Regierung verletze zum Macherhalt Menschenrechte auf allen Ebenen. Es gebe willkürliche Verhaftungen, Mißhandlungen und Tötungen in Gefangenschaft, Mißbrauch des Ausnahmezustandes und Zensur. Überall im Land würden Menschen in steigender Anzahl verschwinden.²⁹ *Veijo K. Sampovaaara*, Vertreter Finnlands, stellte fest, daß Sri Lanka mittlerweile die Liste der Staaten anführe, in denen es die höchsten Zahlen von vermißten Personen gebe.³⁰

4. Die „offiziellen“ Stellungnahmen

Der Vertreter Sri Lankas *Neville Jayaweera* erklärte demgegenüber, seine Regierung habe Sri Lanka der internationa-

len Gemeinschaft geöffnet. Er lud Vertreter der UN-Kommission ein, sein Land zu besuchen. Unter anderem sei eine Kommission im Auftrage des Präsidenten dabei, das Schicksal der vermißten Personen in Sri Lanka zu untersuchen. Eine Human Rights Task Force überprüfe die Behandlung von Gefangenen durch die Staatsmacht. Eine weitere Kommission untersuche Erschießungen durch Angehörige der Streitkräfte in einem Dorf in der östlichen Provinz. Soweit es Menschenrechtsverletzungen gebe, seien diese im übrigen nicht auf die Politik der Regierung zurückzuführen. Denn diese Politik habe dazu geführt, daß durch Eigenanstrengungen und fremde Investitionen die Wirtschaft Sri Lankas auf dem Wege der Besserung sei. Ein Komitee des Parlaments sei nunmehr dabei, eine Lösung für den tragischen Nord-Süd-Konflikt zu erarbeiten.³¹

C. Schlußbemerkung

Es überrascht bei der Durchsicht der Sitzungsprotokolle der UN-Commission on Human Rights nicht weiter, daß insbesondere in den Staaten und Regionen, in denen sich politische, wirtschaftliche, ethnische und/oder religiöse Konflikte mit Waffengewalt entladen, die Menschenrechte besonders gering geschätzt werden. Die Schwelle der Gewaltbereitschaft gegen andere Menschen ist bereits soweit abgesenkt, daß es auf das eine oder andere Opfer oder ein besonders abscheuliches Verbrechen gegen die Menschlichkeit nicht mehr anzukommen scheint. Hier nun liegt die Gemeinsamkeit von völkerrechtlichem Menschenrechtsschutz während eines bewaffneten Konflikts und dem humanitären Völkerrecht. Die Einhaltung eines humanitären Mindeststandards, der den von einem bewaffneten Konflikt betroffenen Menschen ermöglichen soll, wenigstens einen letzten Rest menschlicher Würde und Existenz aufrechtzuerhalten, ist gleichermaßen Anliegen der Menschenrechte wie Ausdruck und Inhalt des kodifizierten humanitären Völkerrechts. Die Menschenrechte sind immer und überall zu achten. Ein bewaffneter Konflikt darf daher erst recht kein Freibrief sein, die Menschenrechte mit Füßen zu treten.

26 Vgl. diese und andere Wortmeldungen bei UNPR (Anm. 3), S. 4 und 5.

27 Vgl. UNPR (Anm. 3), S. 6.

28 Vgl. UNPR (Anm. 8), S. 10.

29 Vgl. UNPR (Anm. 1), S. 4.

30 Vgl. UNPR (Anm. 7), S. 5.

31 Vgl. UNPR (Anm. 5), S. 2 und 3.

Revisionskonferenzen von Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträgen

Elisabeth Schimm*

Völkerrechtliche Verträge werden in der Regel für einen relativ langen Zeitraum abgeschlossen. Im Laufe der Zeit ändern sich jedoch vielfach die Umstände, die bei Abschluß des Vertrages zugrunde gelegt wurden. Dies ist insbesondere bei Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträgen durch die fortschreitende technische Entwicklung im Bereich der Rüstung evident. Aus diesem Grunde ist es notwendig, die entsprechenden Verträge von Zeit zu Zeit einer Überprüfung zu unterziehen. Um eine solche Überprüfung zu gewährleisten, sind in fast allen Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträgen sogenannte Revisionskonferenzen (review-conferences) vorgesehen.

Im Unterschied zu den sogenannten Vertragsänderungen (amendments) geht es bei den Revisionskonferenzen von der Intention her nicht nur um die Änderung einzelner Vertragsbestimmungen, sondern um die Überprüfung und Weiterentwicklung des gesamten Vertrages. So heißt es beispielsweise in Art. VIII Abs. 3 des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen: „(...) Fünf Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Vertrages wird (...) eine Konferenz der Vertragsparteien zu dem Zweck abgehalten, die Wirkungsweise dieses Vertrages zu überprüfen, um sicherzustellen, daß die Ziele der Präambel und die Bestimmungen des Vertrages verwirklicht werden. Danach kann eine Mehrheit der Vertragsparteien in Abständen von je fünf Jahren die Einberufung weiterer Konferenzen mit demselben Ziel (...) erreichen.“

Revisionskonferenzen finden entweder auf Antrag einer oder mehrerer Vertragsparteien statt (z.B. Art. II des Vertrages über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Atmosphäre im Weltraum und unter Wasser) oder sie werden in regelmäßigen, im Vertrag festgelegten Abständen einberufen (z.B. der genannte Art. VIII des Vertrages über die Nichtverbreitung von Kernwaffen oder Art. XII des B-Waffen-Vertrages).

Die Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge, die Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre abgeschlossen wurden, sehen in der Regel die Einberufung einer Revisionskonferenz nur auf einen besonderen Antrag vor. So ist z.B. im Antarktis-Vertrag eine Revisionskonferenz auf Antrag frühestens 30 Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages vorge-

sehen. In der zweiten Hälfte der sechziger Jahre bis hin zu den aktuellen Verträgen findet man die Festschreibung von Revisionskonferenzen in regelmäßigen Zeitabständen. Diese Entwicklung war mit der Absicht verbunden, unabhängig von den speziellen Änderungswünschen einzelner Parteien eine kontinuierliche Überprüfung und Weiterentwicklung der Verträge zu gewährleisten.

Es ist jedoch fraglich, ob dieses Ziel durch die Abhaltung von Revisionskonferenzen, an denen in der Regel alle Vertragsparteien teilnehmen, auch erreicht worden ist. Dazu ist festzustellen, daß bisher keine der abgehaltenen Revisionskonferenzen zu einer Änderung oder Ergänzung eines bestehenden Vertrages geführt hat. Selbst die Einigung der Vertragsparteien auf eine „abschließende Erklärung“ nach Abhaltung der Konferenz ist nicht immer möglich. So war es z.B. bei der zweiten (1980) und bei der vierten (1990) Revisionskonferenz zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen nicht möglich, sich auf eine gemeinsame Abschlußerklärung zu einigen.

Dennoch ist die Bedeutung von Revisionskonferenzen, insbesondere im Bereich der Abrüstung und Rüstungskontrolle, nicht zu unterschätzen. Revisionskonferenzen erfüllen einige andere wichtige Funktionen, die, unabhängig von der Änderung oder Weiterentwicklung eines Vertrages, von Bedeutung sind. So bilden häufig Fragen der Einhaltung und Verifikationsmöglichkeiten von Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträgen einen Schwerpunkt bei Revisionskonferenzen. Sie tragen zur Klärung von problematischen Sachverhalten bei und ermöglichen den Austausch von neuen Verifikationsmechanismen. Weiter eröffnen diese Revisionskonferenzen die Möglichkeit, eventuelle Streitigkeiten um die Auslegung von bestimmten Bestimmungen des Vertrages zu diskutieren und beizulegen. Schließlich trägt auch die vertrauensbildende Funktion dieser Konferenzen und der Austausch über andere nicht direkt mit dem jeweiligen Vertrag zusammenhängende Probleme der Abrüstung und Rüstungskontrolle zur Bedeutung dieser Konferenzen im System der Friedenssicherung bei.

* Elisabeth Schimm ist Wiss. Hilfskraft am IFHV, Bochum.

? Festung Europa ?

Menschenrechte und Menschenwürde der Flüchtlinge und Migranten Graz (Österreich), 23. - 28. Mai 1992

Hans-Joachim Heintze*

Ein Referent der Grazer Veranstaltung leitete seinen Beitrag mit folgender Metapher ein: Hinter der Bühne eines Theaters brennt es. Das Feuer wird bald auf den Zuschauerraum übergreifen, doch keiner traut sich vor den Vorhang, um die schlechte Nachricht zu überbringen. Schließlich übernimmt der Clown die undankbare Aufgabe. Er tritt vor das Publikum und ruft „Feuer, Feuer“. Dieses hält den Notruf für einen gelungenen Spaß und amüsiert sich.

In der Lage des Clowns - so der Referent - fühle auch er sich. Überall auf der Welt fänden Veranstaltungen statt, auf denen Experten und Praktiker die Dramatik des Flüchtlingsproblems darstellten. Die Politiker und große Teile der Öffentlichkeit winkten jedoch nur ab, entweder wollten sie die Botschaft nicht hören oder sie meinten, ähnlich wie das o.g. Theaterpublikum, es werde schon nicht so schlimm kommen. Angesichts dieser weitverbreiteten Ignoranz sei er der Meinung, Konferenzen wären kein geeignetes Mittel mehr. Notwendig sei ein aktives Tätigwerden, wenn es dafür nicht schon zu spät sei.

Trotz dieser sicherlich partiell berechtigten Kritik - augenscheinlich führt kein Weg daran vorbei, daß sich Politiker, Wissenschaftler und Praktiker weiterhin treffen und gemeinsam nach akzeptablen und wirksamen Lösungen suchen. Der Grazer Kongreß diene diesem Ziel. Allerdings glied er konzeptionell nur wenig den üblichen wissenschaftlichen Konferenzen, so daß sich die Veranstaltung grundlegend von anderen ähnlichen Initiativen abhob. Dies mag vor allem daran gelegen haben, daß der Kongreß von der „Akademie Graz“ ausgerichtet wurde, einer privaten Einrichtung, die von der Stadt Graz und dem Land Steiermark unterstützt wird. Sie will hinsichtlich grundlegender Fragen unserer Zeit Problemlösungen andeuten und somit Entscheidungsträger anregen. Hatte man sich im vergangenen Jahr den Problemen der Dritten Welt zugewandt, so ging es nunmehr um Flüchtlinge, die im reichen Europa Arbeit und kümmerlichen Wohlstand suchen.

Zu diesem Zweck wurde auf der Grundlage von Vorträgen von Politikern, Wissenschaftlern und Praktikern aus aller Welt, vor allem aber aus Österreich und Deutschland, diskutiert. Eröffnet wurde die Veranstaltung von den Politikern, darunter der UN-Flüchtlingskommissarin Prof. *Sadako Ogata* und dem Stellvertretenden Vorsitzenden der CDU-Bundestagsfraktion *Dr. Heiner Geißler*. Sie wiederholten die bekannten, wohlausgewogenen diplomatischen und politisch eingefärbten Positionen, die bislang wenig bewirkt haben.

Deutlicher wurden österreichische Regionalpolitiker, deren Unterton in Richtung auf die im Titel der Veranstaltung noch mit gleich zwei Fragezeichen versehene Festungsmentalität hindeutete. Sie machten augenscheinlich, daß Graz nur etwa 50 Kilometer von der Grenze zum ehemaligen Jugoslawien entfernt ist und insofern mit Flüchtlingsströmen aus dem Krisengebiet umgehen müsse und weitere befürchte. Die Forderung nach einer gesamteuropäischen Lösung der Probleme wurde immer wieder aufgeworfen; näher gerückt ist das Konzept dafür allerdings nicht.

Interessanter waren die Berichte der Wissenschaftler und Praktiker, die sehr eindringlich aufzeigten, wie explosiv die Lage ist. Es ist nicht möglich, die gut 20 Vorträge der Grazer Veranstaltung hier zu reflektieren. Beispielhaft soll deshalb nur auf den Vortrag und die Diskussion des emotional vorgetragenen Beitrags „*Der Marsch kommt bestimmt: Menschen auf den Trikont drücken auf den Norden*“ von *Rupert Neudeck* eingegangen werden. Der Journalist beim Deutschlandfunk und Gründungsmitglied des Cap Anamur/Deutsche Notärzte e.V. schilderte seine Erfahrungen in Somalia und Angola; vor allem den Kampf mit der Bürokratie in den entwickelten Ländern Europas. Während es der Industrie offenbar möglich sei, immer wieder Wege zu finden, Waffen in Kriegsgebiete zu liefern (in Äthiopien könne man eine Kalashnikow-Maschinenpistole für 100 Dollar „an jeder Ecke“ kaufen, in Somalia gar nur für die halbe Summe) habe das Bundesverteidigungsministerium neun Monate gebraucht, um der Ausfuhr von einigen abgerüsteten Panzern, die der Minensuche in Angola dienen sollen, zuzustimmen. Dennoch sei das Schiff nach Angola nun unterwegs, um vor Ort humanitäre Hilfe in Angola zu leisten. Wenn überhaupt noch etwas gegen den „*Marsch*“ der Hoffnungslosen aus der Dritten Welt getan werden könne, dann mit solchen praktischen Aktionen. Deshalb begrüßte *Neudeck* auch, daß die Bundeswehr zukünftig ebenfalls humanitäre Hilfe leisten wolle. Auch nach Rückfragen bekräftigte er die Position, daß dieses Engagement nur positiv zu bewerten sei. Die Gefahr, daß damit traditionelle Prinzipien humanitärer Hilfe gefährdet - beispielsweise die Neutralität - werden könnten, sah er nicht.

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

Das Beispiel des Beitrages von *Neudeck* ist in gewisser Weise symptomatisch für die Grazer Veranstaltung. Durch die Breite des Themas und die Vielfalt der angesprochenen Probleme konnte hinsichtlich der einzelnen Details des dramatischen Flüchtlingsdilemmas nicht immer ein befriedigendes Ergebnis erzielt werden. Vielleicht wäre etwas „weniger“ mehr gewesen. Hinzu kommt, daß nicht ganz klar wurde, an wen sich die Vorträge verschiedentlich richteten, da der Konferenzraum oft nur schwach gefüllt war. Allerdings ist es von den Veranstaltern auch kühn, die Grazer Bevölkerung täglich

fast eine Woche lang von 9 bis 18 Uhr und länger zu Vorträgen über das Elend dieser Welt einzuladen. Zielstellung der Grazer Akademie war, Thesen und Forderungen zu erarbeiten, um menschenwürdige Lösungen zu finden und sinnvolle Wege der Hilfe und Mithilfe einzuschlagen. Der Kongreß ist dieser Aufgabe nachgekommen und leistete damit einen Beitrag, um zu verhindern, daß Europa wirklich zu einer „Festung“ wird. Hoffentlich wird der Appell aus Graz gehört und breit publiziert, so daß die Referenten nicht wirklich nur die „Clowns“ vor dem Vorhang waren.

Menschenrechtsschutz in Europa

- Konferenz der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam unter Schirmherrschaft des Ministerpräsidenten des Landes Brandenburg -
Potsdam, 3. - 5. Juni 1992

Tatjana Ansbach*

Anfang Juni 1992 fand an der neugeschaffenen Juristischen Fakultät in Potsdam-Babelsberg unter der Leitung des Gründungsdekans Prof. Dr. Rolf Grawert und unter reger Beteiligung der Studenten eine Konferenz zum Thema „Menschenrechtsschutz in Europa“ statt. Für ihre Premiere in der Öffentlichkeit wählte sich die Fakultät ein Thema, das gerade angesichts der in die Lebensumstände des einzelnen greifenden Umbrüche in Ost- und Mitteleuropa von zentralem Interesse ist. Davon zeugt auch, daß Persönlichkeiten an der Konferenz teilnahmen, die für die Gestaltung der Menschenrechtswirklichkeit in Europa und in Deutschland entscheidend verantwortlich sind - darunter der Präsident des Bundesverfassungsgerichtes Prof. Dr. Roman Herzog, die Bundesministerin der Justiz Dr. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, der Präsident des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte Rolv Ryssdal und der Generalanwalt beim Europäischen Gerichtshof Prof. Dr. Carl-Otto Lenz.

Die brandenburgischen Minister für Wissenschaft, Forschung und Kultur *Hinrich Enderlein* und der Justiz *Hans Otto Bräutigam* machten in ihren Grußworten augenfällig, daß der Menschenrechtsschutz in Europa gerade in den neuen Bundesländern nicht nur Politiker und Wissenschaftler, sondern eben jedermann interessiert. Kaum irgendwo trifft diese Aussage mehr zu als in Brandenburg, wo das Referendum über die Verfassung unmittelbar bevorsteht. Angesichts dessen ist es erstaunlich, daß die Verfassungsdiskussion in Deutschland nur in Randbemerkungen eine Rolle spielte. Immerhin aber gab es unterschiedliche Meinungen hinsichtlich des Sinns und der Machbarkeit sozialer Rechte in Verfassungen. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichtes Prof. Dr. Herzog äußerte sich deutlich skeptisch gegenüber der For-

mulierung von Teilhaberechten als Rechtsansprüchen und wollte lieber soziale Staatszielbestimmungen in Verfassungen verankert sehen. Aus der Ansprache der Bundesjustizministerin Dr. Leutheusser-Schnarrenberger war der Eindruck zu gewinnen, daß sie das Sozialstaatsprinzip, wie es gegenwärtig im Grundgesetz verankert ist, nicht nur für ausreichend, sondern für modellhaft hält. Der Präsident des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte *Ryssdal* meinte im Gegensatz dazu, daß die Europäische Sozialcharta weiter ausgebaut und fortentwickelt werden müsse und daß dies auch aus juristischer Sicht durchaus machbar sei.

Der zweite Konferenztag stand unter dem Motto „Nationaler Individualrechtsschutz und europäischer Menschenrechtsstandard“. Einen Schwerpunkt bildeten dabei die Berichte über die Menschenrechtssituation bzw. das System des Menschenrechtsschutzes in Polen, Rußland und Finnland. Prof. Dr. *Zdzislaw Kedzia* aus Poznan berichtete darüber, daß in den neoliberalen Entwicklungen der letzten Jahre in Polen politische Rechte und Freiheiten an Bedeutung gewonnen hätten und daß sich das Verfassungsgericht häufiger auf das Rechtsstaatsprinzip und nicht mehr so oft auf den veralteten Grundrechtskatalog der geltenden Verfassung stütze. Prof. Dr. *Kedzia* schätzte ein, daß angesichts tief verwurzelter Vorstellungen über soziale Gerechtigkeit und zugespitzter sozialer Probleme soziale Rechte wieder eine wachsende Rolle vor allem in der laufenden Verfassungsdiskussion spielen würden. Zentrale Bedeutung maß er dem gerichtlichen Schutz

* Dr. habil. Tatjana Ansbach ist Mitarbeiterin der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin.

von Menschenrechten bei, von dem er meinte, daß er nicht in allen Details, aber doch zunehmend in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht stehe. Daneben hätte sich auch die Institution des „Ombudsmans“ bewährt. Über den Menschenrechtsschutz in der Gesetzgebung Rußlands im Verhältnis zu den internationalen Standards sprach anschließend Prof. Dr. Konstantin Scheremet aus Moskau. In der Deklaration über die Rechte und Freiheiten der Bürger vom 22. November 1991 sind nach seiner Auffassung eine große Zahl von individuellen Rechten enthalten. Darunter befänden sich das Recht auf Schutz vor Arbeitslosigkeit sowie auf ein gesetzlich festgelegtes Mindesteinkommen. Wenngleich diese Bestimmungen offensichtlich nicht als subjektive Rechte zu verstehen seien, ist doch die Frage aufgeworfen, wie die Kluft zwischen den Forderungen der Deklaration und der katastrophalen sozialen Lage in Rußland überwunden werden kann. Prof. Dr. Scheremet wies auf Gesetzgebungserfordernisse hin; er machte insgesamt deutlich, daß trotz des sichtbaren Fortschritts bei der Schaffung von Rechtsschutzmechanismen noch viele sozial-ökonomische, politische und juristische Bedingungen geschaffen werden müßten, um die Menschenrechtssituation für den einzelnen spürbar zu verbessern.

Der Bericht über Finnland, den Prof. Dr. Matti Pellonpää aus Helsinki vorlegte, zeichnete selbstverständlich ein ganz anderes Bild. Er maß zunächst die Rechtslage in Finnland an den Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention. Obgleich er keine ernsthaften Widersprüche sah, könnten sich Probleme daraus ergeben, daß die Konvention in Finnland lediglich den Status eines einfachen Gesetzes innehat. Allerdings sei dem einfachen Recht im Verhältnis zur Verfassung im Bereich der Menschenrechte (vor allem bei der Gestaltung subjektiver Rechte) oft eine größere Rolle zugeordnet als zum Beispiel in Deutschland. Der Grundrechtskatalog der Verfassung werde derzeit überarbeitet; es werde überlegt, daß soziale Rechte aufzunehmen. Über deren Gestaltung werde diskutiert, und in der einfachen Gesetzgebung seien einzelne soziale Rechte bereits als subjektive Ansprüche verankert.

Die drei Berichte gaben einen guten Überblick über die konkreten menschenrechtlichen Probleme in drei europäischen Staaten. Es ist bedauerlich, daß ein entsprechender Bericht über Deutschland fehlte. Obwohl Bundesjustizministerin Dr. Leutheusser-Schnarrenberger in ihrer Rede zum „Aufbau des Rechtsstaates im Systemwandel“ auf die tiefe Sehnsucht der Bürger Ostdeutschlands nach Gerechtigkeit verwies, äußerte sie sich nicht zu dem brennenden Problem

des Spannungsverhältnisses zwischen Gerechtigkeit und Rechtsstaat. Auch auf die im Alltagsverständnis von Gerechtigkeit und Rechtsstaat auftretenden Unterschiede zwischen Ost und West ging sie leider nicht ein. Zu den Hindernissen für die Herausbildung des Rechtsstaates hatte die Ministerin lediglich zu beklagen, daß es nicht genügend Richter und Staatsanwälte gebe. Wenngleich es verständlich ist, daß sie gerade dieses akute Problem aus ihrem neuen Verantwortungsbereich hervorhob, so hätte man sich jedoch gerade in einem neuen Bundesland an einer neuen juristischen Fakultät eine Auseinandersetzung mit juristischen Problemen gewünscht. Zu nennen sind beispielhaft der Grundsatz „Rückgabe vor Entschädigung“ oder seine Umkehrung, die Erfahrungen mit der Anwendung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes, die Verkürzung des noch von der Volkskammer der DDR angenommenen Rehabilitierungsgesetzes auf die Entschädigung für Menschenrechtsverletzungen auf dem Gebiet des Strafrechts.

Die Konferenz wurde am dritten Tag durch eine Podiumsdiskussion zum Minderheitenschutz in Europa abgeschlossen. An ihr nahmen nicht nur die Berichterstatter über Landessituationen teil, sondern auch der Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heinz-Joachim Bonk, der Direktor für Menschenrechte beim Europarat Dr. Peter Leuprecht, Ministerialdirigent Dr. Jens Meyer-Ladewig vom Bundesministerium der Justiz und Oberrichter Kaltenbach vom ungarischen Verfassungsgericht. Eingangs gab Dr. Leuprecht einen Überblick über die Diskussion über Standards auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes. Er warf dabei auch grundsätzliche Fragen auf. So sieht er die Verknüpfung dieses Schutzes mit der Staatsangehörigkeit, wie sie bisweilen vorgenommen wird, im Widerspruch zur Universalität der Menschenrechte. Kulturelle Rechte müßten stärker ausgebaut werden. Dr. Leuprecht verwies auch auf die Spannung zwischen individuellen und kollektiven Rechten. Er machte weiter darauf aufmerksam, daß das Verbot der Diskriminierung nicht ausreiche, die Minderheitenrechte zu schützen; vielmehr seien positive Maßnahmen erforderlich. Alle diese Punkte waren in der Diskussion umstritten, ohne daß man in der zweistündigen Debatte zu einer Annäherung der Meinungen gekommen wäre. Minderheitenfragen sind in Europa akut; daher bestand auch ein äußerst reges Interesse der Konferenzteilnehmer an dieser Frage. Es ist schade, daß unter dem Zeitdruck des letzten Vormittags ein wirkliches Gespräch zwischen Teilnehmern und Podium nicht zustande kam. Dennoch - gerade der Abschluß der Konferenz gibt die Zuversicht, daß auch künftig interessante Treffen in Potsdam zu erwarten sind.

Informationstagung über die Genfer Rotkreuzabkommen

Pfalzgrafenweiler, 25./26. Juni 1992

Ulrich Jankowitsch*

Die DRK-Landesverbände Baden-Württemberg und Badisches Rotes Kreuz veranstalteten am 25. und 26. Juni 1992 in der DRK-Landesschule „Haus Hohenwaldach“ in Pfalzgrafenweiler wieder einmal eine Informationstagung für Juristen und Rechtsreferendare über die Genfer Rotkreuzabkommen. Die hohe Teilnehmerzahl von 37 Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren aus den Oberlandesgerichtsbezirken Karlsruhe und Stuttgart beweist, daß diese Veranstaltung auch in diesem Jahr auf großes Interesse gestoßen ist.

Nach einer allgemeinen Einführung und Begrüßung der Teilnehmer durch den Konventionsbeauftragten des DRK-Landesverbandes Baden-Württemberg *Dr. Rudolf Goldmann* begann *Dr. Horst Fischer* vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) an der Ruhr-Universität Bochum, die Teilnehmer an die Grundlagen des humanitären Völkerrechts heranzuführen. Hierzu wählte *Dr. Fischer* zunächst drei Teilnehmer aus, die jeweils in der Rolle einer Ärztin, eines Zivilisten und eines Generals bestimmte Fragen beantworten mußten, worüber dann von allen Teilnehmern diskutiert wurde. So waren schnell die Personengruppen gefunden, die in bewaffneten Auseinandersetzungen besonderen Schutzes bedürfen. Daraufhin wurden die Gefahren diskutiert, denen diese Personengruppen typischerweise ausgesetzt sind und die Frage, wie diese zu schützen seien. Auf diese Weise erarbeiteten sich die Tagungsteilnehmer den wesentlichen Inhalt der vier Genfer Konventionen. Nach dieser Einführung waren auch die Teilnehmer, die sich zuvor noch nicht mit dem Kriegsvölkerrecht befaßt hatten, für den weiteren Verlauf der Tagung gerüstet.

Nach einer kurzen Pause erfolgte die praktische Anwendung des Gelernten. Nach einem Rollenspiel mit *Monica Wallenfels* und *Petra Weitz* vom IFHV sollten die Teilnehmer entscheiden, ob in der auf Video vorgestellten Festnahme irakischer Kriegsgefangener durch amerikanische Soldaten ein Verstoß gegen das III. Genfer Abkommen von 1949 zu sehen sei. Schon dieses unspektakuläre Beispiel aus dem Golfkrieg zeigte, wie problematisch die Anwendung der allgemeinen Regeln des Kriegsvölkerrechts sein kann. Teilweise wurde die Meinung vertreten, das Verhalten der amerikanischen Soldaten stelle einen Verstoß gegen Art. 13 und 14 des III. Genfer Abkommens dar, wohingegen die Mehrheit eine Ehrverletzung der irakischen Soldaten eher in der Art und Weise der Berichterstattung durch das Kamerateam sah. Dies gab Anlaß zu der Überlegung, ob es nicht wünschenswert sei, die Freiheit der Berichterstattung, beispielsweise im Zusammenhang mit kriegerischen Auseinandersetzungen, durch die Vereinbarung eines humanitären Publizistikrechtes an gewisse ethische Grundregeln zu binden.

Den Abschluß dieses Tages bildete ein gemütliches Beisammensein in der Kellerbar der DRK-Landesschule, bei dem bis in die frühen Morgenstunden angeregte Gespräche mit den Dozenten über die angeschnittenen Themen dieser Tagung geführt wurden.

Das Programm des nächsten Tages begann mit einem Vortrag des Landeskonventionsbeauftragten des DRK-LV Badisches Rotes Kreuz Privatdozent *Dr. Daniel Meynen* über die ethischen Grundlagen des humanitären Völkerrechts, wobei *Dr. Meynen* auch dazu Stellung nehmen mußte, ob das humanitäre Völkerrecht nicht eigentlich „Spielregeln für ein böses Spiel“ aufstelle, und deshalb dazu beitrage, „Kriege führbar“ zu machen. Als nächstes folgte ein Vortrag des Leitenden Regierungsdirektors bei der Wehrbereichsverwaltung IV *Dr. Dieter Walz* über das humanitäre Völkerrecht in der Bundeswehr, insbesondere über die diesbezügliche Ausbildung der Soldaten. Der Justitiar des DRK-Generalsekretariats *Thomas Klemp* gab anschließend einen Überblick über den Aufbau der Rotkreuzorganisation und ihre Ziele. Außerdem berichtete er von Hilfsaktionen des Roten Kreuzes in Jugoslawien und der Dritten Welt und verblüffte seine Zuhörer damit, welche vielfältigen Hindernisse diese Aktionen noch immer erschweren.

Den letzten Höhepunkt der Veranstaltung bildete der Vortrag von Major *F. Scheibler-Warten* von der österreichischen Armee, der als Blauhelm auf Zypern und auf den Golan Höhen eingesetzt war. Die von ihm auf spritzige Art geschilderten Erlebnisse und die gezeigten Dias vermittelten den Zuhörern ein plastisches Bild von den Peace-keeping Operations der Vereinten Nationen. Ergänzend hierzu gab Univ.-Ass. Mag. *Dr. Bodo Bernhard* von der Universität Innsbruck Detailinformationen zu rechtlichen Problemen im Zusammenhang mit UN-Friedenssicherungseinsätzen wie beispielsweise den Fragen, welches Verhältnis zwischen dem Truppen entsendenden Staat und dem Gaststaat bestehe und ob die Verwaltungsakte der Sicherungstruppen für den Gaststaat innerstaatliche Gültigkeit erlangen, also fortauern. Gerne hätten die Zuhörer diesen interessanten Vortrag noch vertieft, was jedoch aufgrund der fortgeschrittenen Zeit nicht mehr möglich war.

Nach einem abschließenden gemeinsamen Mittagessen führen die Teilnehmer dann mit der Gewißheit nach Hause, zwei wirklich lohnende Tage in Pfalzgrafenweiler verbracht zu haben.

* Ulrich Jankowitsch ist Rechtsreferendar in Tübingen.

**Howard S. Levie, Mine Warfare at Sea,
Martinus Nijhoff Publishers,
Dordrecht/Boston/London 1992
ISBN 0-7923-1626-X, 216 Seiten**

Wolff Heintschel von Heinegg*

Nach Beendigung des russisch-japanischen Krieges (1904/05) gefährdeten zahlreiche unkontrolliert auf See treibende Minen die internationale Schifffahrt. Angesichts dieser Tatsache begann eine intensive völkerrechtliche Diskussion, in deren Verlauf sowohl das Institut de Droit International als auch die International Law Association Vorschläge für eine völkervertragliche Regelung der mit dem Verlegen von Seeminen verbundenen Probleme ausarbeiteten. Diese Vertragsentwürfe dienten der 2. Haager Friedenskonferenz im Jahre 1907 als Arbeitsgrundlage und fanden schließlich teilweise Eingang in das 13 Artikel umfassende VIII. Haager Abkommen über die Legung von unterseeischen selbsttätigen Kontaktminen vom 18. Oktober 1907¹.

Das VIII. Haager Abkommen stellt bis heute die einzige positivrechtliche Regelung des Minenlegens im Seekrieg (bzw. im internationalen bewaffneten Konflikt) dar. Die ihm nachfolgende Staatenpraxis, insbesondere die Minenoperationen während des Ersten und des Zweiten Weltkriegs, hat im völkerrechtlichen Schrifttum eine eingehende Behandlung gefunden. Gleichwohl sind viele dieser Veröffentlichungen wegen ihrer häufig von politischen Ambitionen geprägten rechtlichen Beurteilungen nur von geringem Wert. Mit zu dieser unbefriedigenden Situation beigetragen haben dürften neben der uneinheitlichen und widersprüchlichen Staatenpraxis während der beiden Weltkriege - der beschränkte Anwendungsbereich und der recht vage Wortlaut des VIII. Haager Abkommens sowie die Tatsache, daß es den Delegierten nicht gelungen war, eine Vielzahl bedeutsamer Fragen vertraglich zu fixieren. Daher herrscht hinsichtlich des Anwendungsbereichs wie auch des Inhalts des VIII. Haager Abkommens ebensolche Uneinigkeit wie hinsichtlich des für den Einsatz von Seeminen geltenden Gewohnheitsrechts.

Viele der aus der Uneinigkeit über das VIII. Haager Abkommen resultierenden Streitfragen hätten einer wissenschaftlich befriedigenden Lösung zugeführt werden können, hätte man sich der in Art. 32 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge² kodifizierten gewohnheitsrechtlichen Regel besonnen und der Entstehungsgeschichte des VIII. Haager Abkommens größere Aufmerksamkeit gewidmet. Indes ist dies bisher, soweit ersichtlich, nur in den Arbeiten von I. Bock³ für den deutschen Sprachraum und - ansatzweise - von J.S. Cowie⁴ für den anglo-amerikanischen Sprachraum geschehen.

Doch auch diese beiden Arbeiten werden aus heutiger Sicht den völkerrechtlichen Aspekten des Minenlegens auf See, insbesondere im Hinblick auf die Frage nach dem geltenden Gewohnheitsrecht, nicht mehr gerecht. Zum einen hat sich die Technologie der Seemine erheblich verändert. In der Mehrzahl sind es nicht länger die im VIII. Haager Abkommen mehr oder weniger zufriedenstellend geregelten und etwas plump anmutenden Kontaktminen, die ohne Unterschied jedes Schiff, das mit ihnen in Berührung kommt, beschädigen oder gar versenken. Vielmehr handelt es sich um ausgeklügelte hochtechnisierte Vorrichtungen, die beispielsweise nur auf bestimmte akustische oder magnetische Signaturen reagieren oder dermaßen von außen kontrolliert werden können, daß sie - obwohl verlegt - zu bestimmten Zeiten für die Schifffahrt überhaupt keine Gefährdung darstellen.⁵

Zum anderen können die genannten Arbeiten wegen ihres jeweiligen Erscheinungsjahres naturgemäß die Staatenpraxis nach 1945 entweder überhaupt nicht oder aber nur in beschränktem Maße berücksichtigen. Dieser kommt aber wegen des engen und umstrittenen Anwendungsbereichs des VIII. Haager Abkommens, der uneinheitlichen Praxis während der beiden Weltkriege sowie angesichts der skizzierten technologischen Entwicklung der Seemine eine besondere Bedeutung zu.

Umso erfreulicher ist es, daß nunmehr mit dem Werk von H.S. Levie die dargestellten Probleme auch für den technisch und juristisch nur bedingt mit diesen Fragen vertrauten Leser in einer verständlichen Weise dargestellt und einer äußerst fundierten völkerrechtlichen Lösung zugeführt werden.

* Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg ist Wiss. Assistent am Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Prof. Dr. Dr. h.c. Knut Ipsen LLD h.c., Ruhr-Universität Bochum.

- 1 RGBl. 1910, S. 231 ff., abgedruckt bei: J. Hinz/E. Rauch, Kriegsvölkerrecht, 3. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München 1984, Zf. 1528.
- 2 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, BGBl. 1985 II, S. 927 ff.
- 3 I. Bock, Die Entwicklung des Minenrechts von 1900 - 1960, Diss., Hamburg 1963, S. 39 ff.
- 4 J.S. Cowie, Mines, Minelayers and Minelaying, London/New York/Toronto 1949, S. 168 ff.
- 5 Zu den technischen Entwicklungen in der Minenkriegführung vgl. neben H.S. Levie, S. 97 ff. aus dem deutschen Sprachraum H.D. Joppa, Marine 2000, Baden-Baden 1989, S. 186 ff.

Levie, emeritierter Professor der Saint Louis University School of Law, hat sich seit jeher mit zahlreichen Fragen des humanitären Völkerrechts wissenschaftlich auseinandergesetzt.⁶ Bereits seit vielen Jahren gilt sein besonderes Interesse auch dem Seekriegsrecht, nicht zuletzt weil er an dem renommierten Naval War College der U.S. Navy in Newport regelmäßig Vorlesungen hält. Gerade die Tätigkeit am Naval War College eröffnete ihm Kontakte zu Fachleuten der U.S. Navy, die ihm bei seiner Arbeit auch zu dem vorliegenden Werk mit wertvollen Hinweisen zur Seite standen.

In Kapitel I (S. 9 - 21) gibt der Autor einen kurzen, mit zahlreichen Referenzen versehenen und überaus interessanten geschichtlichen Überblick über die Entwicklung der Mine als Seekriegsmittel. Im Mittelpunkt stehen die technische Entwicklung der Mine durch R. Fulton, dem es noch nicht gelungen war, die Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten von der Nützlichkeit dieser Waffe zu überzeugen, sowie ihre Weiterentwicklung durch S. Colt und H. Hertz, aber auch der Einsatz von Minen beginnend im 16. bzw. 17. Jahrhundert, weiter im amerikanischen Bürgerkrieg (1861 - 1865) bis zum russisch-japanischen Krieg (1904/05). Von besonderem Interesse sind, neben der Darstellung der verschiedenen technischen Entwicklungsstufen der Seemine von mit Pulver gefüllten Bierfässern bis hin zu der von Hertz entwickelten automatischen Kontaktmine, die zahlreichen Beispiele des Mineeinsatzes in Flüssen und Flußmündungen während des amerikanischen Bürgerkriegs, in dessen Verlauf Seeminen hauptsächlich als Defensivmittel zum Einsatz kamen.

Dieses für das grundsätzliche Verständnis notwendige, aber in der gebotenen Kürze gehaltene Kapitel leitet über in die Darstellung der Entstehungsgeschichte der operativen Vorschriften des VIII. Haager Abkommens von 1907. Levie macht bereits zu Beginn von Kapitel II (S. 23 - 63) deutlich, daß trotz der grundsätzlichen Bereitschaft etwa der USA zur völkervertraglichen Beschränkung des Mineeinsatzes das VIII. Haager Abkommen angesichts der damaligen gegensätzlichen Positionen Großbritanniens und Deutschlands gezwungenermaßen eine Kompromißlösung darstellt, die wesentliche Aspekte, insbesondere die zu erwartende technische Entwicklung der Seemine, außer acht lassen mußte. Seine Bestimmungen seien daher von nur geringem Wert, was nicht zuletzt in seiner Präambel klar zum Ausdruck komme: „(...) wenn bei dem gegenwärtigen Stand der Dinge die Verwendung unterseeischer selbsttätiger Kontaktminen nicht untersagt werden kann (...)“.

Im folgenden zeichnet Levie akribisch die durch zahlreiche Schwierigkeiten gekennzeichnete Entstehungsgeschichte der materiellen Bestimmungen des VIII. Haager Abkommens, also vor allem der Art. 1 bis 5 nach. Ebenso wie die Delegierten des zuständigen Unterausschusses geht er von dem ihnen als Arbeitspapier dienenden britischen Vorschlag aus und verfolgt dessen Schicksal im Lichte der während der Verhandlungen eingebrachten Gegen- und Änderungsvorschläge bis zu den in der Vollversammlung angenommenen Bestimmungen, auf die sich die Delegierten schließlich zu einigen vermochten. Diese Darstellungsweise ermöglicht eine

von den Schlußfolgerungen des Autors weitgehend unabhängige Meinungsbildung des Lesers und verdeutlicht darüber hinaus in anschaulicher Weise, wie die Notwendigkeit einer Kompromißlösung sich auf das endgültige Ergebnis einer multilateralen Vertragskonferenz negativ auswirken vermag.

Der Kritik Levies am Ende dieses Kapitels an der Unfähigkeit der Delegierten, sich auf räumliche Beschränkungen des Mineeinsatzes auf hoher See zu einigen, ist zuzustimmen. Zwar könnte das VIII. Haager Abkommen im Wege der systematischen und teleologischen Interpretation dahingehend ausgelegt werden, daß das Minenlegen auf hoher See nicht uneingeschränkt zulässig sein soll. Nicht zuletzt wegen des Fehlens einer dahingehenden ausdrücklichen Bestimmung im VIII. Haager Abkommen war es den Kriegführenden des Ersten und des Zweiten Weltkriegs, wie auch einer beträchtlichen Anzahl von Völkerrechtlern (!), aber möglich, offiziell den Standpunkt zu vertreten, auf der hohen See unterliege der Mineeinsatz hinsichtlich der räumlichen Ausdehnung von Minenfeldern keinerlei rechtlichen Beschränkungen. Ebenfalls unbefriedigend ist der auf automatische Kontaktminen beschränkte sachliche Anwendungsbereich des Abkommens. Wie einzelne von Levie wiedergegebene Stellungnahmen im Verlaufe der Konferenz verdeutlichen, waren sich die Delegierten sehr wohl der Tatsache bewußt, daß die technische Entwicklung der Seemine gerade erst begonnen hatte. Auch wußten sie, daß Staaten mit unterlegenen Überwasserstreitkräften die Entwicklung der Seemine, die ja eine kostengünstige Alternative darstellte, mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln weiter vorantreiben würden.

In Kapitel III (S. 65 - 96), das der Praxis des Minenkriegs in der Zeit von 1914 - 1945 gewidmet ist, wird die vorstehende Kritik an den Bestimmungen des VIII. Haager Abkommens bestätigt. Levie gelingt es, auf verhältnismäßig wenigen Seiten die wichtigsten Aspekte der Minenkriegführung der beiden Weltkriege darzustellen. Es wird deutlich, daß die Bereitschaft der Staaten zu einer umfassenden Minenkriegführung ihren Ursprung nicht ausschließlich in operativen oder strategischen Überlegungen hatte. Vielmehr hat dazu auch die durch das VIII. Haager Abkommen bedingte unklare Rechtslage erheblich beigetragen.

Die ersten drei Kapitel, in denen der Autor das traditionelle Kriegsvölkerrecht und die ältere Staatenpraxis behandelt, bereiten den Leser auf die nunmehr folgende Darstellung der aktuellen und zu erwartenden Minentechnologie sowie der Strategie und Taktik des Minenlegens einschließlich der Gegenmaßnahmen in Kapitel IV (S. 97 - 133) vor. Dieser Teil des Werks zeichnet sich durch die auch für den Laien sehr gut verständliche Beschreibung der Technik neuer Minengenerationen aus, die niemals in technische Detailfragen abschweift. Dadurch gewinnt der Leser nicht nur einen Ein-

6 Zu nennen sind insbesondere: *The Law of Non-International Armed Conflict*, Dordrecht/Boston/London 1987; *Prisoners of War in International Law*, Newport 1978.

blick in die Möglichkeiten, über die eine moderne Marine heute verfügt. Auch die Schwierigkeiten der völkerrechtlichen Erfassung der neuen Minengenerationen und ihres Einsatzes werden deutlich.

Können bereits die ersten vier Kapitel als wirklich gelungen bezeichnet werden, so muß Kapitel V (S. 135 - 195) über den Minenkrieg seit 1945 als das Glanzstück des Werks bezeichnet werden. Zunächst geht der Autor kurz auf diejenige Rechtsentwicklung der Nachkriegszeit ein, die die Minenkriegführung zur See zwar nicht unmittelbar zum Gegenstand hat, aber im Rahmen ihrer völkerrechtlichen Beurteilung nicht außer acht gelassen werden kann - also auf den Vertrag über das Verbot der Anbringung von Kernwaffen und anderen Massenvernichtungswaffen auf dem Meeresboden und im Meeresuntergrund⁷, Protokoll II des Übereinkommens über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, vom 10. Oktober 1980⁸ sowie auf das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982⁹.

Sodann folgt eine detaillierte Untersuchung der Staatenpraxis von 1946 bis einschließlich 1988. Es wird deutlich, daß immer dann, wenn völkerrechtliche Verträge bestimmte Mittel und Methoden der Kriegführung nicht ausdrücklich verbieten, die Kriegführenden alles daran setzen, diese Lücke so weit wie möglich zu ihren Gunsten auszunutzen. Dies trifft nicht nur auf „totale“ Kriege wie die beiden Weltkriege zu, sondern auch auf die zahlreichen begrenzten internationalen bewaffneten Konflikte der Nachkriegszeit. Bedauerlicherweise war es dem Autor wegen der Kürze der Zeit nicht möglich, auf den jüngsten Konflikt zwischen Irak einerseits und Kuwait und den mit ihm kooperierenden Staaten andererseits einzugehen.

Die Schlußfolgerungen, zu denen *Levie* aufgrund der Untersuchung des VIII. Haager Abkommens, der genannten völkerrechtlichen Abkommen sowie der Staatenpraxis seit 1914 gelangt, sind eher pessimistisch, gleichwohl hilfreich. Auch in Zukunft, so *Levie*, würden die Staaten versuchen, sich die zahlreichen unregulierten Fragen des völkerrechtlichen Minenrechts zunutze zu machen. Die einzige anerkannte räumliche Beschränkung des Mineneinsatzes betreffe die Binnengewässer und das Küstenmeer neutraler Staaten. Die Souveränität neutraler Staaten erstreckte sich gemäß Art. 49 des UN-Seerechtsübereinkommens von 1982 indes auch auf die sog. Archipelgewässer. Gleichwohl sei angesichts der bisherigen Praxis des Vermehens internationaler Meerengen damit zu rechnen, daß in zukünftigen bewaffneten Konflikten zur See die Archipelschiffahrtswege neutraler Staaten vermint würden.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß *Levies* „*Mine Warfare at Sea*“ dem Praktiker, dem Völkerrechtler, aber auch dem interessierten Laien ohne Einschränkung empfohlen werden kann. Es wird in Anbetracht der umfassenden und gleichwohl leicht verständlichen Darstellung der geschichtlichen, technischen und völkerrechtlichen Aspekte des Minenkriegs zur See sehr bald das Standardwerk auf diesem Gebiet darstellen.

- 7 Sog. Meeresbodenvertrag vom 11. Februar 1971, BGBl. 1972 II, S. 325 ff., abgedruckt bei: *J. Hinz/E. Rauch* (Anm. 1), Zf. 1514.
- 8 Protokoll über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen, abgedruckt bei: *J. Hinz/E. Rauch* (Anm. 1), Zf. 1523.
- 9 U.N. Doc. A/CONF.62/122, abgedruckt bei: *R. Platzöder/W. Graf Vitthum*, Seerecht - Law of the Sea (Textausgabe), Baden-Baden 1984, S. 69 ff.

Neue Fragen des humanitären internationalen Rechts
aus Anlaß des Golf- und des Balkankriegs
- Vortrag vor dem BRK-Landesverband Göttingen
18. August 1997
Völk. Kröning

Rules of the International Fact-Finding Commission
(adopted on July 8, 1957)
Agreement on the application and interpretation of
international humanitarian law between Bosnia and
Herzegovina, Serbia and Croatia

KSZE - Konferenzen über Sicherheit und Zusammenarbeit
in Europa
Hans-Joachim Heintze