

H u V - I Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften
Jahrgang 5, Heft 4, 1992

Editorial

Das Thema

Humanitäre Hilfeleistungen der Bundeswehr im Ausland - Rechtlich unbedenklich oder Deckmantel für unzulässige Auslandseinsätze?

Gertraud Marx-Leitenberger

Beteiligung Österreichs an friedenserhaltenden Operationen der UN - Grundzüge des Bundesverfassungsgesetzes vom 30. Juni 1965 über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen -

Bodo Bernhard

Praxis

Der aktuelle Fall: Das serbische Internierungslager Manjaca

Holger Raddatz

Forum

Verbreitung

Neue Fragen des humanitären internationalen Rechts aus Anlaß des Golf- und des Balkankrieges - Vortrag vor dem DRK-Landesverband Oldenburg am 19. August 1992 -

Volker Kröning

Dokumente

Rules of the International Fact-Finding Commission (adopted on July 8, 1992)

Agreement (on the application and implementation of international humanitarian law between Bosnia-Herzegovina, Serbia and Croatia)

Lexikon

KSZE - Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Hans-Joachim Heintze

163

164

171

182

186

190

195

198

Konferenzen

XVII. Round Table on Current Problems of Humanitarian Law

San Remo (Italien), 2. - 4. September 1992

Hans-Joachim Heintze

Course on International Humanitarian Law

Warschau (Polen), 17. - 28 August 1992

Andreas Mlietke

International Law Course

Den Haag (Niederlande), 27. Juli - 14. August 1992

Markus Rotterdam

Verbreitung der Kenntnis der Genfer Konventionen

- Tagung für Rechtsreferendare und Offiziere der Bundeswehr -

Bad Waldliesborn, 11./12. Dezember 1991

Sabine Kraft-Zörcher

Jahrestagung der deutschen Sektion der International Law Association

Heidelberg, 30. September 1992

Hans-Joachim Heintze

Besprechungen

Rolf Hofmeier/Volker Matthes (Hrsg.), Vergessene Kriege in Afrika

LAMUV-Verlag, Göttingen 1992

Horst Fischer

Y. Dinstein/M. Tabory (eds.), The Protection of Minorities and Human Rights

Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1992

Hans-Joachim Heintze

Subrata Roy Chowdhury/Erik M.G. Denters & Paul J.L.M. de Waart (eds.), The Right to Development in International Law

Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1992

Hans-Joachim Heintze

J.H.W. Verzijl, International Law in Historical Perspective, Volume XI, Part IX-C: The Law of Maritime Prize, herausgegeben und bearbeitet von W.P. Heere und J.P.S. Offerhaus, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1992

Wolff Heintschel von Heinegg

Burkhard Hess, Staatenimmunität bei Distanzdelikten, Der private Kläger im Schnittpunkt zwischen zivilrechtlichem und völkerrechtlichem Rechtsschutz

C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1992

Hans-Joachim Heintze

201

203

205

207

208

210

210

212

213

215

Humanitäre Hilfeleistungen der Bundeswehr im Ausland

- Rechtlich unbedenklich oder Deckmantel für unzulässige Auslandseinsätze? -

Gertraud Marx-Leitenberger*

Seit 1960, als Bundeswehrosoldaten zu Hilfeleistungen anlässlich einer Erdbebenkatastrophe nach Marokko entsandt wurden¹, hat die Bundeswehr in einer Vielzahl von Fällen Hilfeleistungen nach Katastrophen und Unglücksfällen unterschiedlichster Ursachen erbracht. Diese Hilfeleistungen wurden in der Regel als unproblematisch angesehen. Sie galten als Teil der humanitären Hilfe der Bundesregierung im Ausland, die als Instrument der deutschen Außenpolitik der Pflege freundschaftlicher Beziehungen zu anderen Ländern dienen, keinerlei spezifisch militärische Bedrohungs- oder Machtwirkungen entfalten und deshalb politisch erwünscht und rechtlich nicht zu beanstanden sind.²

Seit der Minenräumaktion im Golf im Frühjahr 1991 zeigt sich jedoch eine gesteigerte Bereitschaft der Bundesregierung, Bundeswehrosoldaten auch in Krisengebieten und im Rahmen internationaler Krisenbewältigung zu verwenden. Als Beispiele hierfür seien weiter die Luftbrücke nach Sarajewo und die Verlegung von Sanitätssoldaten nach Kambodscha genannt. Alle diese Aktionen sind nach Auffassung der Bundesregierung humanitäre Hilfsmaßnahmen. Wegen der Nähe dieser Verwendungen zu militärischen Kampfmaßnahmen bzw. ihrer Verflechtung mit UN-Blauhelm-Aktionen ist diese Einschätzung der Bundesregierung aber keineswegs unbestritten. So wird die Tätigkeit der Sanitätssoldaten in Kambodscha von der Opposition als Beteiligung an der UN-Übergangsverwaltung eingeschätzt. Die Auseinandersetzung um Einordnung und Zulässigkeit der genannten Verwendungen ist nur vor dem Hintergrund der anhaltenden Diskussion um die Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen und Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen zu verstehen.

Es ist daher sinnvoll, die Grundlagen der humanitären Hilfe der Bundesrepublik und die Beteiligung der Bundeswehr hieran erneut darzustellen und sie unter besonderer Berücksichtigung der umstrittenen Fälle in das rechtliche System der Außenverwendungen der Streitkräfte einzuordnen.

A. Grundlagen der deutschen humanitären Hilfe im Ausland nach den Berichten der Bundesregierung an den Bundestag³

Die humanitäre Hilfe im Ausland ist Instrument der Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland und dient der Pflege freundschaftlicher Beziehungen zu anderen Völkern. Sie ist

Ausdruck spontaner Solidarität mit der von einer Notlage betroffenen Bevölkerung eines anderen Staates.⁴ Ihre Gewährung erfolgt unter strikter Beachtung des Grundsatzes der Nichteinmischung und nur auf ausdrücklichen Wunsch der Regierung des betroffenen Landes.⁵ Im Mittelpunkt der humanitären Hilfe steht stets der notleidende Mensch unabhängig vom politisch-sozialen System, in dem er lebt.⁶ Humanitäre Hilfe ist auf sofortige oder jedenfalls kurzfristige Beseitigung der Folgen von akuten Notlagen gerichtet. Die Ursache der jeweiligen Notlage spielt dabei keine Rolle. Naturkatastrophen, technische Unglücksfälle sowie bewaffnete Auseinandersetzungen können gleichermaßen Hilfsmaßnahmen auslösen.⁷ Die Hilfe für Flüchtlinge und die Opfer bewaffneter Auseinandersetzungen entwickelt sich dabei mehr und mehr zum Schwerpunkt der Anstrengungen und verschlingt dabei seit Jahren und mit steigender Tendenz den weitaus größten Teil der zur Verfügung gestellten Mittel.⁸

B. Durchführung der humanitären Hilfe im Ausland

I. Zuständigkeit

Zuständig für die Durchführung ist seit 1978 allein das Auswärtige Amt.⁹ Die Durchführungsmöglichkeiten sind vielfäl-

* Gertraud Marx-Leitenberger ist Wiss. Mitarbeiterin an der Universität der Bundeswehr in München, Fakultät für Sozialwissenschaften, Institut für Wehrrecht.

1 Vgl. A. Coridaß, Der Auslandseinsatz von Bundeswehr und Nationaler Volksarmee, Frankfurt am Main 1985, S. 107.

2 So die Auffassung der Bundesregierung, die auf einem nicht veröffentlichten Gutachten des Auswärtigen Amtes vom 6. April 1981 (im folgenden: Gutachten AA) beruht (S. 3); vgl. aber auch Coridaß (Fn. 1), S. 107 ff.; N. K. Riedel, Der Einsatz deutscher Streitkräfte im Auslandsverfassungs- und völkerrechtliche Schranken, Frankfurt am Main 1989, S. 235 ff.; W. Speth, Rechtsfragen des Einsatzes der Bundeswehr unter besonderer Berücksichtigung sekundärer Verwendungen, München 1985, S. 172 f.; ferner die Berichte der Bundesregierung an den Bundestag über die deutsche humanitäre Hilfeleistung im Ausland 1965 bis 1977, BT-Drs. 8/2155; 1978 bis 1981 BT-Drs. 9/2364; 1982 bis 1985 BT-Drs. 10/6564 und 1986 bis 1989 BT-Drs. 11/7508; neuere Berichte wurden von der Bundesregierung noch nicht vorgelegt.

3 Ebd.

4 BT-Drs. 8/2155, Teil I Nr. A. 1.

5 BT-Drs. 8/2155, Teil I Nr. A. 1.

6 BT-Drs. 11/7508, Nr. II. 2. 1.

7 BT-Drs. 11/7508, Nr. II. 2. 2.

8 BT-Drs. 11/7508, Nr. II. 1. 1.

9 BT-Drs. 11/7508, Nr. II. 3. 1.

tig und reichen von bilateraler unmittelbarer Hilfe durch die Lieferung von Hilfsgütern über finanzielle, personelle und Materialbeiträge zu Hilfsmaßnahmen internationaler Organisationen, vor allem auch solcher der Vereinten Nationen und ihrer Nebenorganisationen, bis hin zu festen Beiträgen an internationale Organisationen, die sich den Aufgaben der humanitären Hilfe gewidmet haben.¹⁰ Größere Aktionen werden soweit als möglich mit den Hilfsorganisationen, der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, den europäischen Partnerländern und dem Katastrophenhilfekordinator der UN (UNDRO) abgestimmt. Bemerkenswert ist, daß die Bundesregierung in ihrem Bericht über die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland 1965 bis 1977 erklärt hat, einer Verwendung von Flugzeugen der Bundeswehr "bei humanitären Maßnahmen in Ländern, die sich in einem bewaffneten Konflikt oder gar im Kriegszustand mit einem Nachbarstaat befinden", stünden zwingende außenpolitische Gründe entgegen.¹¹ Diese Einschränkung muß wohl auch für andere Tätigkeiten der Bundeswehr vor Ort gelten. Von dieser Erklärung hat sich die Bundesregierung in den nachfolgenden Berichten (vgl. Fn. 2) nicht erkennbar distanziert.

II. Beteiligung der Bundeswehr an humanitären Maßnahmen

1. Da in der Regel nur die Streitkräfte (neben dem Technischen Hilfswerk) das nötige Material, das know-how und das erforderliche Personal sofort oder zumindest in relativ kurzer Zeit zur Verfügung stellen können, sind sie in vielen Fällen das geeignete Instrument, um effektiv humanitäre Hilfe zu leisten und zu unterstützen.

2. Der Beitrag der Bundeswehr zur Durchführung der Hilfsmaßnahmen umfaßt dabei eine breite Palette von Tätigkeiten. Im Vordergrund stehen seit Anfang an Transporthilfen durch die Luftwaffe. Daneben arbeiten Einheiten und Verbände direkt vor Ort. Die Bundeswehr stellt regelmäßig auch erhebliche Mengen an technischem Gerät und Materialbeständen zur Verfügung.

Um eine Vorstellung von der zum Teil massiven Präsenz der Streitkräfte zu vermitteln, folgende Beispiele:

Nach der Erdbebenkatastrophe in Avellino (Italien) im Jahre 1980 fanden insgesamt 1666 Soldaten, 223 Fahrzeuge, 30 Pioniermaschinen und vier Transporthubschrauber mehrere Wochen lang Verwendung.¹² Während der Kurdenhilfeaktion im Iran und in der Türkei wurden ebenfalls mit großem technischen und personellen Aufwand Transportflüge mit Nahrungsmitteln und vor allem Verletzten und Kranken durchgeführt, sowie Flüchtlingslager und Sanitätszentren eingerichtet. Im Mai 1991 waren hier rund 700 Soldaten daran beteiligt, für die Flüchtlinge Nahrungsmittel, Unterkünfte und medizinische Versorgung sicherzustellen.¹³

3. Der Erlaß über Hilfeleistungen der Bundeswehr bei Naturkatastrophen oder besonders schweren Unglücksfällen und im Rahmen dringender Nothilfe (Katastrophenerlaß) des Bundesministers der Verteidigung enthält eine Definition des

Begriffs der "Naturkatastrophe" und Vorschriften über die Durchführung der Hilfsmaßnahmen. Er ist auf tatsächliche und technische Hilfeleistungen bei Katastrophen im Ausland singemäßig anzuwenden.¹⁴

C. Das rechtliche System der Verwendungen der Bundeswehr im Ausland

Die humanitären Verwendungen der Bundeswehr sind in jedem Fall in dieses System einzubeziehen, weil es sich hierbei um ein Tätigwerden der Streitkräfte des Bundes handelt.¹⁵ Die betroffenen Soldaten werden weder durch die ausschließliche Zuständigkeit des Auswärtigen Amtes noch dadurch aus dem Streitkräfteverband gelöst und zu zivilen Helfern, daß sie mitunter aus Rücksichtnahme auf Transit- und Empfängerländer die Hoheitszeichen von Fahr- und Flugzeugen überstreichen und in Zivil auftreten. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen von Auslandsverwendungen und damit auch der humanitären Tätigkeiten der Bundeswehr ergeben sich aus zwei grundsätzlich getrennten Rechtskreisen: dem völkerrechtlichen und dem innerstaatlichen.

I. Völkerrecht

1. Innerstaatliches Recht und Völkerrecht

Auslandsverwendungen der Streitkräfte sind stets nur zulässig, wenn völkerrechtliche Regeln nicht entgegenstehen. Dies folgt aus Art. 25 GG, der die allgemeinen Regeln des Völkerrechts zum Bestandteil des Bundesrechts erklärt; Art. 26 GG, dem Verbot friedensstörender Maßnahmen; Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG, nach dem völkerrechtliche Verträge Bestandteil der inneren Rechtsordnung sind; Art. 24 Abs. 2 GG, welcher Pflichten aus Bündnisverträgen besonders privilegiert und nicht zuletzt aus dem Friedensgebot der Präambel des Grundgesetzes, das durch die genannten Vorschriften präzisiert wird.

2. Völkerrechtliche Schranken

a) Gewaltverbot

Bei allen Auslandsverwendungen ist das völkerrechtliche universelle Gewaltverbot zu beachten, das die Androhung und Anwendung von Gewalt in zwischenstaatlichen Beziehungen untersagt (Art. 2 Ziff. 4 UN-Charta). Das Gewaltverbot ist als allgemeine Regel des Völkerrechts über Art. 25 GG für die Bundesrepublik Deutschland verbindlich. Von den Ausnahmen vom Gewaltverbot seien im Zusammenhang mit der Minenräumaktion im Persischen Golf 1991 die Zwangsmaßnahmen nach Kap. VII der UN-Charta genannt. Der Sicherheitsrat

10 Ausführlich BT-Drs. 11/7508, Nr. II. 3.2.

11 BT-Drs. 8/2155, S. 8 Nr. B, II. 2. b) cc).

12 Weißbuch 1985, Zur Lage und Entwicklung der Bundeswehr, herausgegeben vom Bundesminister der Verteidigung, S. 155, Nr. 345.

13 Vgl. Bericht von Kaufhold in Truppenpraxis 4/1991, S. 413 ff.

14 VMBl. 1988, S. 280.

15 Coridaß (Fn. 1), S. 109; Riedel (Fn. 2), S. 235 f.

kann nach Art. 42 UN-Charta zur Wahrung und Wiederherstellung des Weltfriedens UN-Truppen nach Art. 43 UN-Charta aufstellen und einsetzen oder Mitgliedstaaten zur Aufstellung und zum Einsatz (multi-)nationaler Streitkräfte ermächtigen. Völkerrechtlich stünde einer Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland, die der UNO seit 1973 angehört, in beiden Fällen nichts entgegen.

b) Gebot der Nichteinmischung

Neben dem Gewaltverbot ist vor allem das Gebot der Nichteinmischung zu beachten. Auch hierbei handelt es sich um eine allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne des Art. 25 GG. Die Einleitung und Durchführung humanitärer Hilfsmaßnahmen kann besonders bei Staaten mit inneren Konflikten zu nicht unerheblichen Problemen im Zusammenhang mit dem Nichteinmischungsgebot führen, da Hilfsmaßnahmen durchaus als Unterstützung einer am Konflikt beteiligten Partei betrachtet werden können.¹⁶ Doch selbst bei Konflikten, welche die Intensität eines Bürgerkrieges erreicht haben, nehmen die Befürworter eines generellen Interventionsverbotes humanitäre Hilfe von diesem Verbot aus.¹⁷ In den (seltenen) Fällen der Anwendbarkeit des I. Zusatzprotokolls zu den Genfer Abkommen sind internationale Hilfsaktionen mit Genehmigung des Bürgerkriegsstaats durchzuführen (Art. 18 Abs. 2 II. Zusatzprotokoll).

c) Möglichkeit von Blauhelmaktionen

Blauhelmaktionen der UN berühren weder das Gewalt- noch das Einmischungsverbot. Sie finden ihre Rechtsgrundlage wohl in den Art. 29 und 34 der UN-Charta¹⁸, wobei die Zulässigkeit generell nicht mehr bestritten wird. Sie werden stets nur mit Einverständnis des aufnehmenden Staates durchgeführt.¹⁹ Einer Beteiligung der Bundesrepublik an einer derartigen Aktion steht völkerrechtlich grundsätzlich nichts entgegen.

d) Neutralitätspflichten im Falle bewaffneter Konflikte

Im Falle bewaffneter Konflikte internationalen Charakters ist noch die Frage zu klären, ob die humanitäre Hilfe zugunsten der Bevölkerung einer Konfliktpartei gegen Neutralitätspflichten verstößt. Hier ist der Ansicht von *Bothe* zuzustimmen, wonach das neutralitätsrechtliche Gleichbehandlungsgebot nicht für humanitäre Dienste zugunsten von Kriegsführenden gilt.²⁰

e) Humanitäre Hilfsaktionen unter Geltung des Kriegs-völkerrechts

Die Vorschriften des IV. Genfer Abkommens vom 12. August 1949 und der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 8. Juni 1977 gestatten neben den Hilfsorganisationen auch Staaten die Einleitung und Durchführung von Hilfsmaßnahmen zugunsten der Bevölkerung, binden diese aber an Genehmigungsverfahren und Prüfungsrechte (Art. 59 u. 61 IV. Genfer Abkommen; Abschnitt II I. Zusatzprotokoll; Art. 18 II. Zusatzprotokoll).

3. Völkerrechtliche Pflicht zur humanitären Hilfeleistung?

Läge eine derartige Pflicht vor, wäre die Bundesrepublik Deutschland unter Umständen gehalten, sich der Bundeswehr zur Erfüllung ihrer humanitären Aufgaben zu bedienen; nämlich dann, wenn nur die Bundeswehr in der Lage wäre, effektiv Hilfe zu leisten.

a) Eine Verpflichtung zu effektiver humanitärer Hilfeleistung und damit u.U. auch zur Heranziehung der Bundeswehr, ergibt sich für die Bundesrepublik im Rahmen bilateraler Verträge (so aus dem Abkommen mit Belgien über die gegenseitige Hilfeleistung bei Katastrophen oder schweren Unglücksfällen²¹).

b) Art. 56 i. V.m. Art. 55 Ziff. b UN-Charta verpflichten die Bundesrepublik Deutschland u.a. auf dem Gebiet der Katastrophenhilfe zu eigenen Anstrengungen und konstruktiver Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten sowie mit der UNO und ihren Unterorganisationen, hier der UNDRO. Einseitiges Handeln auf nationaler Ebene verlangt Art. 56 UN-Charta aber nicht. Eine konkrete Pflicht zu bestimmten Handlungen besteht ebenfalls nicht. Die Staaten sind lediglich verpflichtet, das zu tun, was sie für angemessen halten.²²

c) Darüber hinaus wird zunehmend eine allgemeine Regel des Völkerrechts zur "Pflicht zu gemeinschaftsmäßigem Handeln" angenommen.²³ Diese Regel findet ebenso wie das Gewaltverbot über Art. 25 GG Eingang in das innerstaatliche Recht. Mangels Bestimmtheit können daraus aber keine weitergehenden Pflichten als aus den Art. 55 Ziff. b und 56 UN-Charta entstehen. Das Völkerrecht steht der Einleitung und Durchführung von humanitären Hilfsmaßnahmen unter Beachtung des Gewalt- und Einmischungsverbotes sowie der kriegsrechtlichen Regelungen somit nicht entgegen. Die Bundesrepublik Deutschland ist als hilfeleistende Organisation, unbeschadet politischer Rücksichten, völkerrechtlich auch nicht gehindert, sich ihrer Streitkräfte zur Durchführung der Hilfeleistung zu bedienen. Darüber hinaus können aus bilateralen Abkommen, aus Art. 56 i. V.m. Art. 55 Ziff. b UN-Charta und der allgemeinen Pflicht zu gemeinschaftlichem Handeln Hilfeleistungspflichten erwachsen.

II. Innerstaatliches Recht

1. Zentrale Norm für Auslandsverwendungen ist Art. 87a Abs. 2 GG, wonach die Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden dürfen, soweit das Grundgesetz dies

16 Vgl. *M. Bothe*, Rechtsprobleme, S. 38 f.

17 *A. Randelzhofer*, in: Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, von *B. Simma* (Hrsg.), München 1991, Rn. 31 zu Art. 2 Ziff. 4.

18 *Randelzhofer*, ebd., Rn. 43 zu Art. 2 Ziff. 4.

19 *Randelzhofer*, ebd., Rn. 31 und 66 nach Art. 38.

20 *Bothe* (Fn. 16), S. 42.

21 2 BGBI. 1982 II, S. 1007; vgl. auch *Coridaf*, Auslandsinsatz, S. 113.

22 *R. Wolfrum*, in: *B. Simma*, Charta der Vereinten Nationen, (Fn. 17), Rn. 2 zu Art. 56.

23 *Riedel* (Fn. 2), S. 242 m. w. N.; für die Gegenposition sei *Bothe* (Fn. 16), S. 25 ff., genannt.

ausdrücklich zuläßt. Damit hängt die Klärung der Zulässigkeit von Auslandsverwendungen von der Festlegung der zentralen Begriffe im Zusammenhang mit Auslandsverwendungen, Verteidigung und Einsatz ab.

a) Verteidigung

Von den mannigfaltigen Bestimmungsversuchen²⁴ überzeugt die sorgfältig erarbeitete Lösung von *Schopohl* als einzige durchgängig.²⁵ *Schopohl* weist nach, daß der Begriff der Verteidigung im grammatischen und logischen Zusammenhang des Art. 87a Abs. 2 GG eine militärisch-funktionale Bedeutung hat und mit der Formulierung "außer zur Verteidigung dürfen (...)" nichts anderes gesagt ist als "außer zu defensiven Aufgaben zum Zweck und im Rahmen der Abwehr militärischer Angriffe dürfen (...)". Für einen spezifisch völkerrechtlichen oder spezifisch grundrechtlichen Ansatz gibt es neben dieser Begriffsbestimmung keinen Raum.²⁶

Eine Konkretisierung und Beschränkung des aus der grammatischen Interpretation gefundenen Begriffes kann weder aus dem systematischen Zusammenhang, dem Normzweck oder der Entstehungsgeschichte des Art. 87a Abs. 1, 2 GG gewonnen werden.²⁷ Art. 115a GG, der eine Legaldefinition des Begriffes des Verteidigungsfalles enthält, ist ebenfalls nicht geeignet, die grundgesetzlich zulässige Verteidigung auf das Bundesgebiet zu beschränken. Art. 115a GG beschreibt einen bestimmten Zustand äußerer Bedrohung, an dessen Eintritt von der Notstandsverfassung innerstaatliche Rechtsfolgen geknüpft werden. Art. 115a GG hat damit einen eingeschränkten, von Art. 87a Abs. 2 GG grundsätzlich verschiedenen Regelungsgehalt.²⁸

Eine Einschränkung ergibt sich jedoch aus dem durch Art. 51 UN-Charta inhaltlich bestimmten Recht der Staaten auf Selbstverteidigung. Individuelle und kollektive Selbstverteidigung sind danach nur unter strikter Beachtung der Proportionalität und subsidiär zulässig (Art. 51 UN-Charta).²⁹ Das so bestimmte Selbstverteidigungsrecht der Staaten gehört zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts und beschränkt über Art. 25 GG den zulässigen Verteidigungseinsatz der Streitkräfte.³⁰ Darüber hinaus bildet das Verbot friedensstörender Handlungen in Art. 26 Abs. 1 GG eine Schranke zulässiger Verteidigung. Auswirkungen hat diese Beschränkung insbesondere auf die grundsätzlich zulässigen Verteidigungsvorbereitungen und Demonstrationen von Verteidigungsfähigkeit, die im Einzelfall durchaus friedensstörend wirken können.³¹

Verteidigung bedeutet somit die individuelle oder kollektive Abwehr militärischer Angriffe gegen die territoriale Unversehrtheit oder andere völkerrechtlich anerkannt verteidigungsbewehrte Rechtsgüter der Bundesrepublik oder eines verbündeten Staates, dem die Bundesrepublik im Rahmen kollektiver Selbstverteidigung beisteht, wobei Art. 51 UN-Charta und das Verbot friedensstörender Maßnahmen nach Art. 26 GG zu beachten sind. Verteidigung umfaßt dabei auch alle der defensiven Gewaltanwendung vorgelagerten Maßnahmen zur Herstellung und Erhaltung der Verteidigungsfähigkeit und -bereitschaft sowie zur Friedenssicherung. Die Verteidigung ist nicht auf den Schutz des Bundesgebietes

beschränkt.³² Damit ist auch die Grundfunktion (Primäraufgabe³³) der Streitkräfte beschrieben.

b) Einsatz

Auch der Einsatzbegriff hat zahlreiche Interpretationsversuche erfahren.³⁴ Die Abgrenzung zwischen Einsatz und anderen Verwendungen wurde nach dem Maß der Mächtentfaltung im Inneren, nach der Ausübung von Hoheitsbefugnissen, anhand des Waffentragens und nach der Anwendung von Gewalt vorgenommen. Dabei überwiegen bisher die Autoren, die eine Abgrenzung nach der Ausübung von Hoheitsbefugnissen vornehmen.³⁵ Eine im Vordringen befindliche Meinung führt die Abgrenzung nach dem militärischen Element einer Streitkräfteverwendung durch. Danach sind Einsätze i.S.d. Art. 87a Abs. 2 GG nur solche Verwendungen, die im Hinblick auf Mittel, Vorgehensweise und Zielsetzung spezifisch militärische Elemente aufweisen, die als Inkorporation staatlicher Macht in Erscheinung treten.³⁶ Die Eingrenzung des Einsatzbegriffes nach dem spezifisch Militärischen mag den anderen Kriterien überlegen sein; zweifelsfreie Unterscheidungen dürften auch hier kaum möglich sein. Hier ist *Randelzhofer* zuzustimmen, der diese Eingrenzungen des Einsatzbegriffes unter Hinweis auf Art. 35 Abs. 2, 3 GG ablehnt. Art. 35 Abs. 2, 3 GG bezeichnet auch Verwendungen ohne spezifisch militärischen Charakter, etwa bei Unglücksfällen, zweifelsfrei als Einsatz. Der Einsatzbegriff des Art. 87a Abs. 2 und des Art. 35 Abs. 2, 3 GG hat denselben Inhalt.³⁷ Eine Aufspaltung des Einsatzbegriffes wird durch das Grundgesetz in keiner Weise getätigt.

Richtig ist deshalb, jede funktionsgerechte Verwendung einer Einheit im Rahmen der militärischen Hierarchie, unter ausdrücklichem Einschluss von Katastrophen- und Unglückshilfe, unter den Einsatzbegriff zu fassen. *Randelzhofer* ist aber nicht zu folgen, soweit er Art. 87a Abs. 2 GG nur auf Einsätze

24 Einen umfassenden Überblick gibt *U. Schopohl*, Der Außeneinsatz der Streitkräfte im Frieden, Hamburg 1991, S. 68 - 83.

25 *Schopohl*, ebd., S. 84 ff. m. w. N.

26 *Schopohl*, ebd., S. 89 f.

27 *Schopohl*, ebd., S. 95; a.A. das Gutachten AA (Fn. 2), S. 3 ff., das einen engen Verteidigungsbegriff entwickelt und Verteidigung stets nur bei einem Angriff auf die Bundesrepublik Deutschland anerkennen will.

28 *Schopohl* (Fn. 24), S. 103 m. w. N.

29 *Randelzhofer*, in: B. Simma, Charta der Vereinten Nationen (Fn. 17), Rn. 36 f. zu Art. 51.

30 *Schopohl* (Fn. 24), S. 123.

31 *Schopohl*, ebd., S. 126 f.

32 *Schopohl*, ebd., S. 134.

33 *Speth* (Fn. 2), S. 13 ff. (44).

34 Überblick bei O. Hoffmann, Bundeswehr und Friedenssicherung, Frankfurt am Main 1991, S. 164 ff.; Nachweise auch bei *Schopohl* (Fn. 24), S. 131 f.

35 Ebd.

36 *Schopohl* (Fn. 24), S. 132 f., im Anschluß an *Coridaß* (Fn. 1), S. 83, 85; ähnlich auch *Hoffmann* (Fn. 34), S. 194 ff., der letztlich darauf abstellt, ob militärische Aktionen/Kampfhandlungen (wenn auch nur im Notfall) vorgesehen sind oder jedenfalls die erhebliche Gefahr besteht, in solche verwickelt zu werden.

37 *Randelzhofer*, in: *Mauns-Dürig-Herzog-Scholz* (M-D-H-S), Grundgesetz, Kommentar, München 1991, Rn. 62 zu Art. 24 Abs. 2 m. w. N.; unhalbar insoweit das Gutachten AA, S. 4, das Katastrophenhilfe im In- und Ausland vom Einsatzbegriff ausnimmt.

im Inland bezieht.³⁸ Es ist nicht einzusehen, weshalb das Grundgesetz den Einsatz im Innern nur aufgrund einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung gestatten und die Außenverwendungen verfassungsfrei stellen sollte, zumal das Auftreten militärischer Einheiten im Ausland schon aus außenpolitischen Rücksichten einer strengen Bindung bedarf. Weder der Wortlaut noch die Entstehungsgeschichte des Art. 87a Abs. 2 GG lassen einen solchen Schluß zu.³⁹ Auslandsverwendungen der Bundeswehr sind somit zulässig, wenn sie in Wahrung zulässiger Verteidigungsaufgaben erfolgen oder auf ausdrücklicher grundgesetzlicher Ermächtigung beruhen. Daneben mögen noch Fälle denkbar sein, die weder dem Verteidigungs- noch dem Einsatzbegriff unterliegen, im Zusammenhang mit den hier diskutierten Verwendungen aber keine Rolle spielen.

2. Ausgewählte Arten denkbarer Auslandsverwendungen der Bundeswehr und Einordnung der umstrittenen humanitären Maßnahmen sind:

a) Die Einsätze zur "klassischen" Landesverteidigung und im Bündnisfall sollen nur deshalb kurz erwähnt werden, weil beide den Fall der Wahrung zulässiger Verteidigungsaufgaben repräsentieren. Der Einsatz zur Landesverteidigung ist nach Art. 87a Abs. 2 GG i. V. m. der Aggressionsdefinition der UN-Generalversammlung vom 14. Dezember 1974 zulässig. Selbstverteidigung im Bündnis ist nach dem hier vertretenen, nicht territorial beschränkten Verteidigungsbegriff, - begrenzt durch Art. 51 UN-Charta - schon nach Art. 87a Abs. 2 GG zulässig und bedarf keiner zusätzlichen Ermächtigung.

b) Der Einsatz im Rahmen von Zwangsmaßnahmen der UN muß im Zusammenhang mit der Minenräumaktion im Persischen Golf 1991 näher betrachtet werden.

aa) Noch am Tag der irakischen Invasion Kuwaits am 2. August 1990 verurteilte der UN-Sicherheitsrat mit seiner Resolution 660 diese Invasion als Bruch des Weltfriedens und verlangte den sofortigen und bedingungslosen Rückzug. Spätestens aber mit der Resolution 678 vom 29. November 1990 hat der Sicherheitsrat sein Recht aus dem VII. Kapitel der UN-Charta wahrgenommen, Maßnahmen zur Wahrung und Wiederherstellung des Friedens in der Golfregion einzuleiten und durchzuführen, indem er die UN-Mitgliedstaaten ermächtigte, alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um den Rückzug des Irak aus Kuwait herbeizuführen. Damit handelt es sich bei den Maßnahmen der multinationalen Streitkräfte im Jahr 1991 um eine Zwangsmaßnahme nach den Art. 42 i. V. m. Art. 48 UN-Charta und nicht mehr um Maßnahmen der kollektiven Selbstverteidigung (vgl. Art. 51 UN-Charta).⁴⁰ Maßnahmen nach Art. 42 i. V. m. Art. 48 UN-Charta sehen die Verwendung von Streitkräften ausdrücklich vor. Die Teilnahme an derartigen Maßnahmen verlangt daher die militärisch gerechte Verwendung von Einheiten im Rahmen militärischer Hierarchie und ist Einsatz im oben entwickelten Sinn. Sie bedarf daher der verfassungsrechtlichen Ermächtigung.

Die UNO ist unbestritten ein System kollektiver Sicherheit. Art. 24 Abs. 2 GG fördert und erleichtert die Einbindung der Bundesrepublik Deutschland in ein solches System.⁴¹ Diese

Vorschrift impliziert auch und gerade den Einsatz der Streitkräfte.⁴² Sie ist damit als Ermächtigungsnorm ausreichend.⁴³ Die Ermächtigung von (multi-)nationalen Streitkräften zu Maßnahmen steht dabei der Aufstellung und dem Einsatz von UNO-Truppen, die aufgrund Art. 43 UN-Charta aufgestellt wurden, gleich. Beides findet seine Rechtsgrundlage wie oben dargelegt in Art. 42 UN-Charta.

bb) Mit der Resolution 686 vom 2. März 1991 hatte der UN-Sicherheitsrat die Voraussetzungen einer endgültigen Beendigung der Feindseligkeiten formuliert und mit der Resolution 687 vom 3. April 1991 die Bedingungen einer förmlichen Feuereinstellung zwischen dem Irak und Kuwait und den mit Kuwait kooperierenden Mitgliedstaaten gestellt.

Nachdem der Irak die Bedingungen am 6. April 1991 akzeptiert und der Sicherheitsrat hiervon am 11. April 1991 formell Kenntnis genommen hat, trat am 12. April 1991 die formelle Feuereinstellung in Kraft. Mit der formellen Feuereinstellung wurde der spätestens seit der Bombardierung des Irak durch die multinationalen Streitkräfte am 17. Januar 1991 bestehende Kriegszustand beendet.⁴⁴

Am 10. April 1991 führte eine Einheit des deutschen Minenverbandes die erste Minenoperation im Persischen Golf durch. Daran anschließend haben deutsche Seestreitkräfte in mehreren Einsatzzyklen bis zum 15. Juli 1991 Minen geräumt.⁴⁵ Die Bundesregierung war mit der Entsendung des Minenverbandes dem Ersuchen der USA und dem Aufruf des Sicherheitsrates in der Resolution 678 vom 28. November 1990 gefolgt, den Zustand wiederherzustellen, der vor der Invasion Kuwaits bestand. Dies umfaßte auch die Räumung

38 Randelzhofer, ebd., Rn. 63 f.

39 Speth (Fn. 2), S. 54; Schopohl (Fn. 24), S. 130; Chr. Tomuschat, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand November 1991, Rn. 185 zu Art. 24.

40 Ausführlich U. Heinz u.a., Zweiter Golfkrieg: Anwendungsfall von Kapitel VII der UN-Charta, in: Vereinte Nationen 91/4, S. 121 (125 f.). Hier sei aber ausdrücklich an die berechtigte Kritik des UN-Generalsekretärs an der Rolle des Sicherheitsrates nach Erlaß der Resolution 678 erinnert: "Die Art und Weise, in der diese Resolution (678) durchgesetzt wurde, zeigt, daß es einen Bedarf gibt für einen verbesserten und stärker institutionalisierten Mechanismus, nach dem die betroffenen Staaten dem Rat Bericht erstatten. Der Sicherheitsrat muß sich selbst das Recht vorbehalten, Führung, Aufsicht und Kontrolle auszuüben im Hinblick auf die Aktionen, die er autorisiert hat." (Rede des UN-Generalsekretärs Perez de Cuellar am 22. April 1991, zitiert nach Vereinte Nationen 91/3, S. 102.)

41 Randelzhofer, in: M-D-H-S, (Fn. 37), Rn. 55 zu Art. 24 Abs. 2.

42 Randelzhofer, ebd., Rn. 58.

43 Randelzhofer, ebd., Rn. 54 ff.; D. Blumenwitz, Der nach außen wirkende Einsatz deutscher Streitkräfte, in: NZWehr 1988, S. 140.

44 Dies geht schon aus der Formulierung der Schlußsätze der Resolutionen 686 und 687 hervor: während in der Res. 686 noch davon die Rede war, daß der Sicherheitsrat "bis zur raschen und endgültigen Beendigung der Feindseligkeiten" mit der Angelegenheit befaßt bleiben wolle, heißt es in Res. 687, daß "alle weiteren für die Durchführung dieser Resolution und für die Gewährleistung des Friedens und der Sicherheit in dem Gebiet erforderlichen Schritte" unternommen würden; vgl. auch W. Wengler, Völkerrecht, Berlin 1964, S. 1384, der unter der UN-Charta nur einen zeitlich unbegrenzten Waffenstillstand für zulässig hält, der den Friedenszustand notwendig wieder herstellt.

45 K.-P. Hirtz, Bewehrung im Nordarabischen Golf, in: Marineforum 1991, S. 284 f.

der zwischenzeitlich gelegten Minen.⁴⁶ Der Einsatz am 10. April 1991 zur Beseitigung kriegsrechtlich zulässig verlegter Seeminen, und um solche handelte es sich, ist wegen des zu diesem Zeitpunkt noch anhaltenden Kriegszustandes als militärische Kampfmaßnahme im Rahmen der Maßnahmen der multinationalen Streitkräfte zu qualifizieren. An der funktionsgerechten Verwendung des Minenräumverbandes im Rahmen militärischer Hierarchie ist in diesem Zusammenhang kein Zweifel möglich.

Aber auch die Minenräumeinsätze nach dem 12. April 1991 stehen in unlösbarem Zusammenhang mit den durch die Resolution 678 und die folgenden Resolutionen ermöglichten Zwangsmaßnahmen. Sie setzten nur die unter Geltung des Kriegsrechts begonnenen Maßnahmen im Frieden fort. Die Intention war nicht in erster Linie auf den Beistand der in Not geratenen Bevölkerung Kuwaits gerichtet, sondern sollte die Wiederaufnahme der Schifffahrt zu und zwischen den Anrainerstaaten des Golfs und damit einigermaßen normale Zustände wiederherstellen. Somit handelte es sich bei der Minenräumaktion um eine Beteiligung an den Zwangsmaßnahmen der durch den UN-Sicherheitsrat mit Resolution 678 ermächtigten multinationalen Streitkräfte. Diese Beteiligung ist jedoch völkerrechtlich und verfassungsrechtlich zulässig.

c) Die Teilnahme der Bundeswehr an UN-Friedensmissionen ist im Hinblick auf die Verwendung der Sanitätssoldaten in Kambodscha näher zu betrachten.

aa) Die Teilnahme dient nicht der Verteidigung.⁴⁷ Die friedenserhaltenden Maßnahmen sind gerade nicht auf die Abwehr militärischer Angriffe gerichtet, sondern auf Beobachtung, Trennung und die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung. Die Teilnahme fällt jedoch unter den hier vertretenen Einsatzbegriff. Auch die Abgrenzung nach spezifisch militärischen Elementen kommt hier zu keinem anderen Ergebnis.⁴⁸ Die Wirkung der Friedenstruppen beruht gerade auf der Demonstration der Autorität der Staatengemeinschaft durch das Auftreten als militärische Formation.⁴⁹ Die Verwendung der Streitkräfte im Rahmen von UN-Friedenstruppen bedarf damit der verfassungsrechtlichen Legitimation. Die erforderliche Ermächtigung enthält Art. 24 Abs. 2 GG. Wie oben dargelegt, legitimiert Art. 24 Abs. 2 GG den Bundeswehreinsatz im Rahmen von UN-Zwangsmaßnahmen. Damit sind über Art. 42 UN-Charta militärische Sanktionsmaßnahmen möglich. Es wäre rechtslogisch nicht nachzuvollziehen, weshalb das Grundgesetz Maßnahmen, die den Gebrauch von Gewalt einschließen und als letztes Mittel eingesetzt werden, erlauben sollte, die Mittel einer der Gewaltanwendung vorgelagerten Konfliktbewältigung aber verschlossen bleiben sollten. Dem Schluß a maiore ad minus entsprechend ist auch die Teilnahme der Bundeswehr an friedenserhaltenden Maßnahmen der UN durch Art. 24 Abs. 2 GG erlaubt.⁵⁰

bb) Bereits an der Vorausmission, die aufgrund der UN-Resolution 717 vom 16. Oktober 1991 nach Kambodscha entsandt wurde, waren Sanitätssoldaten der Bundeswehr beteiligt. Die UN-Übergangsverwaltung (UNTAC)⁵¹ wird von den Soldaten der 2. Kompanie des Sanitätslehrbataillons 851

durch die Errichtung und den Betrieb eines von vier Sanitätszentren zur medizinischen Betreuung des UN-Personals in Kambodscha unterstützt.⁵² Die ca. 140 Bundeswehrsoldaten tragen die blauen Barette und die Embleme der UN. Die Tätigkeit der Sanitätssoldaten wird von der Bundesregierung als humanitäre Maßnahme bezeichnet und dieser Standpunkt in zuweilen geradezu grotesken Wortwechseln im Bundestag verteidigt.⁵³

Die Einschätzung der Bundesregierung ist entschieden abzulehnen. Die Friedenstruppe in Kambodscha ist wie jede moderne Armee arbeitsteilig organisiert. Sie besteht aus Teilen, die den Auftrag aus der UN-Resolution 745 unmittelbar wahrnehmen und solchen, die Unterstützungsleistungen wie die medizinische Versorgung durchführen. All diese Truppenteile bilden eine Streitmacht. Die Sanitätssoldaten in Kambodscha fungieren damit als Teil einer zielgerichteten militärischen Operation und sind integraler Bestandteil der UNTAC. Die Frage der Bewaffnung ist dabei von absolut untergeordneter Bedeutung.⁵⁴ Die Bundeswehr ist somit in Kambodscha eindeutig an der UN-Friedensmission UNTAC beteiligt. Diese Beteiligung ist jedoch weder völkerrechtlich noch verfassungsrechtlich zu beanstanden.

d) "Echte" humanitäre Hilfsmaßnahmen:

aa) Humanitäre Hilfsmaßnahmen dienen nicht der Verteidigung, sondern, wie oben nach den Berichten der Bundesregierung⁵⁵ dargestellt, der Pflege freundschaftlicher Beziehungen zu anderen Völkern und der Unterstützung der in eine Notlage geratenen Menschen. Humanitäre Hilfsmaßnahmen fallen als Katastrophen- und Unglückshilfe unter den oben entwickelten Einsatzbegriff und bedürfen damit der grundgesetzlichen Ermächtigung. Zu denken wäre hier an Art. 24 Abs. 2 GG, wenn sich die Bundesrepublik an einer von den UN initiierten oder koordinierten Aktion beteiligt. Denn zur Unterstützung solcher Maßnahmen ist die Bundesrepublik aus Art. 56 i.V.m. Art. 55 Ziff. b UN-Charta verpflichtet.⁵⁶ Die Ermächtigung, die Bundeswehr zu humanitären Zwecken im Ausland einzusetzen, ergibt sich jedoch schon unmittelbar aus Art. 35 Abs. 2, 3 GG. Aus der oben dargestellten Einheitlichkeit des Einsatzbegriffes in Art. 87a Abs. 2 und Art. 35 Abs. 2, 3 GG und der Gültigkeit dieses Begriffes für In- und Auslandseinsätze ergibt sich nicht nur, daß Verwendungen, die im

46 So der Sprecher der Bundesregierung W. Vogel am 6. März 1991 im Bulletin der Bundesregierung Nr. 26/192 vom 13. März 1991.

47 Siehe unter C. II. 1. a).

48 Siehe unter C. II. 1. b).

49 So auch Schopohl (Fn. 24), S. 199; Speth (Fn. 2), S. 165.

50 Ranzelzhofer, M-D-H-S (Fn. 37), Rn. 56 zu Art. 24 Abs. 2 Speth, (Fn. 2), S. 167.

51 Siehe Resolution des UN-Sicherheitsrates Nr. 745 vom 28. Februar 1992.

52 Siehe BT-Drs. 12/2711 betr. die Beteiligung deutscher Soldaten an der UN-Friedensmission in Kambodscha.

53 Vgl. Dt. Bundestag, Plenarprotokoll 12/79, 625.

54 So auch Tomuschat, in: Bonner Kommentar (Fn. 39), Rn. 186 zu Art. 24.

55 Siehe Fn. 2.

56 Siehe unter C. I. 3.

Inland verboten sind, auch im Ausland nicht erlaubt sind⁵⁷, sondern auch, daß Verwendungen, welche im Inland zugelassen sind, auch im Ausland erlaubt werden. Art. 35 Abs. 2, 3 GG sehen den Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von Katastrophenhilfe und Hilfe in sonstigen Notlagen ausdrücklich vor. Die für den Einsatz im Inland geltenden Voraussetzungen werden bei Auslandseinsätzen durch die völkerrechtlichen Voraussetzungen⁵⁸ ersetzt.

bb) Von den zahlreichen bis heute durchgeführten und andauernden, in der Regel rechtlich wirklich unbedenklichen humanitären Hilfsmaßnahmen sei die Luftbrücke nach Sarajevo wegen der anhaltenden bewaffneten Auseinandersetzung in Bosnien-Herzegowina näher betrachtet.

Mit der Resolution 757 vom 20. Mai 1992 bat der UN-Sicherheitsrat "alle Staaten nachdrücklich, auf den Anfang Mai 1992 vom Amt des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, von UNICEF und von der Weltgesundheitsorganisation herausgegebenen Revidierten Gemeinsamen Appell zu humanitärer Unterstützung zu reagieren". Im Rahmen der von den UN koordinierten Maßnahmen wurde eine internationale Luftbrücke nach Sarajevo zur Versorgung der Bevölkerung eingerichtet. Die Bundesrepublik Deutschland beteiligte sich durch die Bundesluftwaffe mit täglich je einem Transportflug an der Aktion. Die Luftbrücke wurde nach einer mehrwöchigen Unterbrechung Anfang Oktober wieder aufgenommen, auch jetzt ist die Bundesrepublik Deutschland beteiligt; die verwendete Maschine wurde besonders gegen Geschosse gesichert. Die Luftbrücke dient zweifellos der von den Kriegswirren akut in eine Notlage geratenen Bevölkerung Bosnien-Herzegowinas und kann getrennt von den Kämpfen der Parteien und auch von den Bemühungen der UN-Truppen der UNPROFOR gesehen werden. Bei den Hilfsflügen handelt es sich um eine humanitäre Hilfsmaßnahme im Sinne der Berichte der Bundesregierung.⁵⁹

Neu ist der Einsatz von Bundeswehrosoldaten in einem Gebiet, das sich in bewaffneten Auseinandersetzungen befin-

det. Dies widerspricht den Erklärungen der Bundesregierung aus dem Bericht in der BT-Drs. 8/2155 (S. 8), wonach dem Einsatz von Flugzeugen der Bundeswehr in Kriegsgebieten zwingende außenpolitische Gründe entgegenstehen. Allerdings führt diese Diskrepanz nicht zur Unzulässigkeit der Maßnahme. Weder das Völkerrecht noch das deutsche Verfassungsrecht verbieten die Teilnahme an der Luftbrücke.

e) Einen Sonderfall bildet der grenzüberschreitende Such- und Rettungsdienst für die Luftfahrt (search and rescue = SAR), dessen Betreibung auf einer Vereinbarung der Mitgliedstaaten der International Civil Aviation Organization (ICAO) beruht. Diese Verpflichtung wird in der Bundesrepublik ebenfalls durch die Bundeswehr erfüllt.⁶⁰

D. Schlußbemerkung

Es zeigt sich also, daß die Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Ausland sehr viel weiter sind als bis heute häufig angenommen. Die angesprochenen Zweifelsfälle sind zwar nicht alle humanitäre Hilfsmaßnahmen, doch sind all diese Einsätze völkerrechtlich und verfassungsrechtlich zulässig.

Mit diesem Ergebnis soll aber keineswegs der ungehemmten Verwendung der Bundeswehr im Ausland das Wort geredet werden, sondern der Blick frei werden auf die zahlreichen noch nicht bewältigten Probleme, die sich für eine Wehrpflichtarmee im Zusammenhang mit Auslandsverwendungen ergeben können. Der Problemlage kann man erst dann gerecht werden, wenn die Rechtsnatur und die Rechtsgrundlagen der verschiedenen Einsätze erkannt und anerkannt werden. Die Fragen reichen dabei von der Formulierung der Eidesformel bis zur zufriedenstellenden Regelung der Hinterbliebenenversorgung von Angehörigen gefallener Soldaten.

57 Tomuschat, in: Bonner Kommentar (Fn. 39), Rn. 185 zu Art. 24.

58 Siehe unter C. I. 2.

59 Siehe Fn. 2.

60 Ausführlich H. Schlieben, Samariter der Luft: Der Such- und Rettungsdienst SAR überwindet Grenzen, in: Truppenpraxis 1988, S. 420.

Beteiligung Österreichs an friedenserhaltenden Operationen der UN

- Grundzüge des Bundesverfassungsgesetzes vom 30. Juni 1965 über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen -

Bodo Bernhardt*

Die Frage nach der Notwendigkeit der Einrichtung besonderer Rechtsgrundlagen für die Entsendung militärischer Verbände ins Ausland impliziert sowohl eine völkerrechtliche als auch eine innerstaatlich-verfassungsrechtliche Komponente. In völkerrechtlicher Perspektive ergibt sich aus dem Prinzip unbeschränkbarer staatlicher Souveränität und Integrität, verbunden mit dem in Art. 2 Abs. 4 der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) positivierten allgemeinen Gewaltverbot, daß die Völkerrechtsordnung als Friedensordnung die Souveränitätssphären der Staaten untereinander eindeutig abgrenzt und jede diesbezügliche Verletzung als völkerrechtswidrigen Akt qualifiziert. Damit ist die Ausübung von Hoheitsgewalt bzw. das Setzen von Hoheitsakten der Organe eines Völkerrechtssubjekts/Staates grundsätzlich nur im territorialen Geltungsbereich seiner Souveränität gestattet. Jede Form der Ausübung hoheitlicher Gewalt jenseits der territorialen Erstreckung der staatlichen Souveränitätssphäre bedarf demnach einer besonderen völkerrechtlichen Grundlage bzw. eines Rechtfertigungsgrundes (Kriegszustand, Maßnahmen individueller bzw. kollektiver Selbstverteidigung/Art. 51 SVN, Maßnahmen des SR der VN zur Sicherung bzw. Wiederherstellung des Weltfriedens/Art. 39 ff. SVN, sonstige Maßnahmen regionaler bzw. universeller kollektiver Sicherheit). Einen Sonderfall bilden Konstellationen, in denen ein Staat freiwillig in die Beschränkung seiner Souveränitätssphäre einwilligt: Dazu gehört vor allem die Durchführung von friedenssichernden Maßnahmen durch den Einsatz von Friedenstruppen mit Zustimmung des Empfangsstaates. Dem Völkerrechtsgrundsatz umfassender, exklusiver und exkludierender territorialer Souveränität und Integrität korrelieren auf staatsrechtlicher Ebene Bestimmungen, die gemäß einem spezifischen Kompetenzverteilungsplan die Ausübung hoheitlicher Gewalt genau bezeichneten Staatsorganen zuweisen. Mit der Begrenzung des Geltungsbereichs der Staatsverfassung auf das Staatsgebiet wird auch die Ausübung der verfassungsmäßig geregelten Hoheitsgewalt bzw. die Wahrnehmung von Hoheitsrechten territorial radiert und limitiert. Damit sind die staatsrechtlichen Problemstellungen, die sich durch eine Truppenentsendung ins Ausland ergeben, bereits vorgegeben und im Regelfall ein Handlungsbedarf des innerstaatlichen Gesetzgebers angezeigt. Für die Fälle eines Kriegseinsatzes oder in Wahrnehmung des Rechts auf individuelle bzw. kollektive Selbstverteidigung stellt sich das Problem verfas-

sungsrangiger staatsrechtlicher Umsetzung traditionell schon deshalb nicht, weil diese Völkerrechtsgrundsätze bereits naturrechtlich verankert sind und sich damit auch nach der bisher in der allgemeinen Staatslehre herrschenden allgemeinen Auffassung eine besondere Außenvertretungskompetenz staatlicher Organe zum Führen eines Verteidigungskrieges nicht notwendigerweise niedergelegt sein muß. Anders verhält es sich wohl beim freiwilligen partiellen Verzicht auf die Ausübung hoheitlicher Gewalt in Fällen der hier in Betracht zu ziehenden Blauhelmeinsätze. Hier geht es ja gerade nicht um die staatsrechtliche Verifizierung und völkerrechtliche Effizienz von Notwehr- und Nothilferechten von Staaten, sondern um die Ausübung völkerrechtlich vorgesehener Administrations-, Kontroll- und Polizeibefugnisse durch inländische Organe im Ausland. Für solche Fälle versagt die von der klassischen Staatslehre als immanent angenommene Selbstverteidigungskompetenz der Staatsorgane pro foro externo. Die Notwendigkeit der Einrichtung besonderer verfassungsgesetzlicher Rechtsgrundlagen für die Truppenentsendung ins Ausland ergibt sich infolgedessen unter vier-kumulativ zu fordernden - dogmatischen Prämissen: wenn es sich nicht um Maßnahmen individueller oder kollektiver Selbstverteidigung handelt, wenn der bestehende Kompetenznormenkatalog einer Staatsverfassung bisher keine genügende Kompetenzzuweisungsnorm für diesen regelungsbedürftigen Sachverhalt der Entsendung von Beobachter- bzw. Kontrollenheiten ins Ausland enthält, wenn es darüber hinaus ein verfassungsrechtliches Gebot gibt, derartige Truppeneinsätze im Ausland nicht bereits im Rahmen der Zuweisung von hoheitlicher Gewalt durch die Binnenkompetenz zur Einrichtung militärischer oder polizeilicher Wachkörper abzudecken, bzw. wenn es ein verfassungsrechtliches Gebot der besonderen Regelungsbedürftigkeit der Ausübung innerstaatlich-radiertierter Hoheitsgewalt im Ausland gibt, mit "Vorbehalt einer verfassungsrangigen Regelung". Unter dem Aspekt dieser möglichen Voraussetzungen sollen die bestehenden Kompetenznormen der österreichischen Verfassung untersucht werden. Entsprechende deutsche Ermächtigungsgrundlagen sollen dieser Darstellung vergleichend zur Seite gestellt werden. Im Anschluß an die typenspezifische vergleichende Untersuchung der einzelnen maßgeblichen Kompetenzbestände soll aufgezeigt werden, wie das österreichische Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juni 1965 über die Entsendung öster-

reichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen IO¹ (im folgenden "Entsendungsgesetz") sowohl den Anforderungen des universellen Völkerrechts als auf der Grundlage der SVN als auch den staatsrechtlichen, verfassungsspezifischen Postulaten von Rechtsstaatlichkeit, Gesetzmäßigkeit und Bestimmbarkeit der Ausübung der Hoheitsgewalt in Wahrnehmung von Kompetenzen gerecht zu werden vermag.

A. Zu den maßgeblichen Kompetenztatbeständen

Sowohl das österreichische Bundesverfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 i.d.F. von 1929 (B-VG²) als auch das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949³ enthalten verschieden ausgestaltete Kategorien von Kompetenzzuweisungsnormen. Dabei ist es bedeutsam, daß die österreichische Rechtsordnung - im Gegensatz zur deutschen - keine formal einheitliche Staatsverfassung hat. Neben einem Grundstatut, dem B-VG, bestehen eine Vielzahl von weiteren Gesetzen in Verfassungsrang bzw. einzelne verfassungsrangige Bestimmungen in einfachen Bundesgesetzen.

I. Die unterschiedlichen Kompetenzzuweisungsnormen

- a) Binnenkompetenzzuweisungen zur innerstaatlichen Gesetzgebung und Vollziehung (z.B. Art. 10 ff. B-VG; Art. 71 ff. GG); materielle Binnenkompetenzzuweisungen (Zuweisung der einzelnen Regelungsmaterie zu inhaltlicher Ausgestaltung bzw. zur Vollziehung); formelle (organisationsrechtliche) Binnenkompetenzzuweisungen hinsichtlich der Regelung der sachlichen, örtlichen bzw. instanzialen Zuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung.
- b) Außenvertretungskompetenzzuweisungen (z.B. Art. 10 Abs. 1 Z. 2, Art. 16 Abs. 1 und 2 B-VG; Art. 32 GG).
- c) Zuweisung von Vertragsabschlußkompetenzen ("treaty-making-power") im Außenvertretungsbereich (z.B. Art. 10 Abs. 1 Z. 2, Art. 16 Abs. 1, 2 B-VG; Art. 32 GG).
- d) Transformations- bzw. Inkorporationskompetenzzuweisungen (z.B. Art. 16 Abs. 4 - 6; Art. 37 B-VG; Art. 59 GG).
- e) Kompetenz zur Übertragung von staatlichen Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen oder deren Organe ("Hoheitsrechtsentladungskompetenzen") (Art. 9 Abs. 2 B-VG; Art. 24 Abs. 1 GG).
- f) Institutionelle Kompetenzen verfassungsrangig eingerichteter Organe bzw. Behörden (z.B. Art. 9a, 79 - 81 B-VG; Art. 87a GG).
- g) Organisationskompetenzen (z.B. Art. 9a B-VG; Art. 87a GG).
- h) Kompetenzen zur Ausübung hoheitlicher Gewalt außerhalb des Staatsgebietes (österreichisches Entsendungsgesetz; Art. 24 Abs. 2 GG, strittig).
- i) Kompetenz zum Beitritt bei zwischenstaatlichen Einrichtungen (Art. 9 Abs. 2 B-VG; Art. 24 Abs. 1 und 2 GG).

II. Lücken im Kompetenzzuweisungssystem

Im Rahmen dieser Typisierung regeln etwa Binnenkompetenzzuweisungen nur die Verteilung von Zuständigkeiten in

Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung für den innerstaatlichen Bereich. Im Gegensatz zum deutschen Verfassungsrecht geht man in Österreich von einem formalen Kompetenzbegriff aus. Daraus ergibt sich, daß etwa auch die Kompetenz zur Einrichtung von Behörden und Vollzugsorganen/Wachkörpern in einem materiell bereits einem Organ zugewiesenen gesetzlich regelbaren Bereich selbst wieder als Behördeneinrichtungskompetenz verfassungsrangig diesem oder einem anderen Organ zugewiesen sein muß und sich nicht als Annexkompetenz oder kraft Sachzusammenhangs aus der materiell-regelungsgegenständlichen Kompetenzzuweisung bezüglich der einzelnen Materie ergibt (Art. 10 Abs. 1 Z. 16 B-VG: "Bundesache ist die Gesetzgebung und Vollziehung in (...) der Einrichtung der Bundesbehörden und sonstigen Bundesämter; Dienstrecht und Personalvertretungsrecht der Bundesbediensteten."). In Deutschland wie in Österreich ist dem Bund die Kompetenz bezüglich Gesetzgebung und Vollziehung in militärischen Angelegenheiten zugewiesen (Art. 10 Abs. 1 Z. 15 B-VG: "Bundesache ist die Gesetzgebung und Vollziehung in (...) militärischen Angelegenheiten (...)"); Art. 73 Z. 1 GG: "(...) sowie die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung"). Neben diesem System der Binnenkompetenzzuweisungen besteht ein eigenes Kompetenzgefüge im Außenvertretungsbereich sowie in der Zuweisung von Abschlußkompetenzen und Transformationskompetenzen in Ansehung (singulärer) völkerrechtlicher Verträge. Einen weiteren, davon zu unterscheidenden Kompetenzzuweisungsbereich markieren die Rechtsgrundlagen/ermächtigungen für den Beitritt zu zwischenstaatlichen Einrichtungen. In dieser Gruppe ist auch der Sonderfall geregelt, daß einzelne oder ganze Bündel an Hoheitsrechten an Internationale Organe oder Organe IO übertragen und damit aus dem Bereich der innerstaatlichen Rechtsordnung ausgelagert werden (Art. 9 Abs. 2 B-VG; Art. 24 Abs. 1 GG). Die mit solchen Hoheitsrechten ausgestattete Organisation kann - nach Übertragung durch völkerrechtlichen Vertrag - die sich an diese ausgelagerten Hoheitsrechte knüpfenden materiellen Kompetenzen (potentielle Regelungsgegenstände) nun auf der Grundlage einer eigenen Organstruktur und eines eigenen statutarrechtlichen Kompetenzverteilungsplans als Recht der zwischenstaatlichen Einrichtung setzen und vollziehen. Aber gerade in solchen Fällen der Auslagerung innerstaatlicher Hoheitsgewalt an IOen geht es nicht um das Problem der Ausübung innerstaatlicher Gewalt außerhalb des eigenen Staatsgebiets, d.h. des Geltungsbereichs der eigenen staatlichen Verfassung, sondern - dazu gewissermaßen konträr - um die Ausübung hoheitlicher Gewalt der zwischenstaatlichen Einrichtung innerhalb der eigenen Staatsverfassung, des eigenen Hoheitsgebiets. Davon zu unterscheiden sind wieder Kompetenzzuweisungen, die eine Mitgliedschaft in zwischenstaatlichen Einrichtungen zur Schaffung eines Systems kollektiver Sicherheit ermöglichen (Art. 24 materiellen Kompetenzen (potentielle

* Mag. Dr. Bodo Bernhardt ist Univ.-Ass. am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Leopold Franzens Universität, Innsbruck (Österreich).

1 Bundesverfassungsgesetz über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen IO, öBGBI 173/1965.

2 ÖBGBI 1930/1 i.d.j.g.F.

3 DBGBI. 1 1949, S. 1 ff.

Abs. 2 GG). In solchen Fällen sind Hoheitsrechte des teilnehmenden Staates in zweierlei Ausrichtung tangiert: zum einen in solchen Fällen, in denen er Maßnahmen kollektiver Sicherheit gegen sich zum Durchgriff kommen lassen muß; zum anderen in den Fällen, in denen ihm aufgetragen wird, an der Durchsetzung solcher Maßnahmen gegenüber einem anderen Staat mitzuwirken. Im ersten Fall sind Hoheitsrechte des Staates im Inland betroffen; im zweiten Fall wird der Staat verpflichtet oder zumindest durch die Satzung oder Organbeschlüsse der IO berechtigt, durch Ausübung seiner Hoheitsgewalt außerhalb des Geltungsbereichs seiner Verfassung an Maßnahmen kollektiver Sicherheit mitzuwirken. Während der eine Fall dem Modell der Vorstellung des Übergangs/der Übertragung hoheitlicher Gewalt und des Durchgreifens der IO ähnelt, liegt im zweiten Fall ein Tätigwerden von Hoheitsträgern des Staates selbst außerhalb seines Territoriums vor. Hier ist es also der Staat selbst, der durch seine Organe die Hoheitsgewalt nach außen trägt. Schließlich gibt es Kompetenzzuweisungsnormen institutionellen Charakters, die zunächst bestimmte besondere Organe, Behörden, Verbände bzw. Wackkörper einrichten und mit Regelungszusammenhang gleichzeitig mit der Institutionalisierung dieser Rechtsträger bzw. Organe die Zuweisung von Kompetenzen, Ermächtigungen, Aufgaben und Befugnissen oder Funktionsbereichen verbinden. Ein solcher Fall liegt etwa in der Einrichtung einer Armee, der Ausformulierung eines Verteidigungsauftrages, der Festlegung von Oberbefehls-, Führungs- bzw. Kommandogewalt vor. Während es bei der regelungsgegenstandbezogenen Zuweisung von Binnenkompetenzen an grundsätzlich allzuständige allgemeine Gebietskörperschaften schon aufgrund der eindeutigen territorialen Radizierung des Rechtsträgers der Kompetenzzuweisung zu einer eindeutigen Limitierung der Ausübung dieser Kompetenzen auf den Geltungsbereich der gesamtstaatlichen Verfassung kommt, wird die Zuweisung von Kompetenzen an besondere, nicht an diese gebietskörperschaftliche Struktur gebundene Rechtsträger zum Problemfall. In diese verfassungsstrukturelle Problematik fällt sowohl nach der Struktur des österreichischen B-VG als auch des deutschen GG die Einrichtung der militärischen Verbände zur Verteidigung des Staates (Art. 9a und 79 ff. B-VG; Art. 87a GG). In beiden jeweils innerstaatlichen Kompetenzzuweisungsnormen ist die Kompetenzzuweisung an Begriffe wie "Verteidigung des Bundesgebietes" bzw. "Angriff auf das Bundesgebiet/Verteidigungsfall" gekoppelt. Hingegen fehlt eine eindeutige Reduzierung des Truppeneinsatzes auf das Staatsgebiet. Nach Art. 87a Abs. 2 GG ist für die deutsche Verfassung eine solche Regelung getroffen, nach der die Streitkräfte nur eingesetzt werden dürfen, soweit es das Grundgesetz selbst zuläßt, mit Ausnahme allerdings "zur Verteidigung". Der Verteidigungsfall wird seinerseits in Art. 115a GG als unmittelbar drohender oder bereits stattfindender Angriff auf das Bundesgebiet - d.h. den Geltungsbereich des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland - definiert. Die ursprüngliche Fassung des Art. 87a Abs. 2 GG begann mit den Worten "Außer zur Landesverteidigung"; die heute geltende Fassung lautet "Außer zur Verteidigung (...)". Damit wurde zum Ausdruck gebracht, daß mit Verteidigung zumindest nicht nur die Grenzsicherungsaufgabe gemeint sein konnte. Darüber hinaus kommt in Art. 79 GG ein weiter, nach außen gerichteter Verteidigungsbegriff zum Ausdruck.

Unbeschadet des weitgehend strittigen Verhältnisses zwischen Art. 115a und Art. 87a GG ist in solchen Verteidigungsfällen demnach auch der Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland grundsätzlich möglich. Art. 9a B-VG beschränkt im Gegensatz dazu Einsatz- und Funktionsbereich des österreichischen Bundesheeres schon dadurch, daß der Verteidigungsauftrag als bloße "Landesverteidigung" im Sinne einer lediglich grenzsichernden Territorialverteidigung ausformuliert wird. Ein Einsatz des österreichischen Bundesheeres "über die Grenzen hinaus" kann selbst zu Verteidigungszwecken nicht auf Art. 9a B-VG gestützt werden. Unbeschadet dieser Unterschiede im Ermächtigungsbereich der Streitkräfte zwischen den beiden Rechtsordnungen liegt jedenfalls in Fällen der Entsendung von Truppen im Rahmen friedenserhaltender Maßnahmen auf Ansuchen von IO ein solcher Verteidigungsfall nicht vor, so daß es auf eine etwaige Extension dieses Begriffsbildes jedesfalls bei peacekeeping operations nicht ankommen kann. Auch Art. 24 Abs. 2 GG, mit dem dem Bund die Kompetenz zugewiesen wird, sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einzuordnen, bezieht sich seinem folgenden Halbsatz nach nur auf den Bereich der Beschränkungen seiner Hoheitsrechte, nicht auf eine Ermächtigung, deutsche Hoheitsgewalt im Rahmen der Satzung einer IO im Ausland auszuüben, deutsche Truppen unter fremder Hoheitsgewalt im Ausland bzw. die innere Organisation von deutschen Truppenkontingenten im Ausland gesetzlich zu regeln. Für die österreichische Rechtsordnung ergibt sich diese Limitierung wiederum aus dem formalen Verständnis von Kompetenzzuweisungsnormen. Darüber hinaus fehlt eine allgemeine, etwa Art. 24 Abs. 2 GG entsprechende Bestimmung in Verfassungsrang. Der Beitritt Österreichs zu den VN wurde innerstaatlich nur durch einfaches Bundesgesetz (BG) umgesetzt. Soweit es die Bundesverfassung selbst nicht in allgemeinen oder besonderen Bestimmungen festlegt, gelten sämtliche Kategorien von Kompetenzzuweisungen nur für den territorialen Geltungsbereich der Staatsverfassung. Daneben ist es nach dem österreichischen Verfassungsverständnis Ausfluß von Staatsgewalt, welche in der inneren Organisation dieser Einheiten besteht, die wiederum nur auf dem eigenen Staatsgebiet und nicht im Ausland ausgeübt werden bzw. wirken kann. Dies ist auch eine allgemein anerkannte Regel des Völkerrechtes und als solche nach Art. 9 BVG Bestandteil des Bundesrechtes. In Art. 25 GG ist eine vergleichbare Bestimmung getroffen. Damit bedarf es sowohl nach österreichischem als (möglicherweise) auch nach deutschem Recht einer besonderen verfassungsrechtlichen Bestimmung zur Kompetenzzuweisung für eine Entsendung von Truppen ins Ausland aus Anlaß der Durchführung friedenserhaltender Operationen (peacekeeping operations). Ausgeklammert bei der folgenden Darstellung bleibt die Frage nach einer besonderen innerstaatlichen Rechtsgrundlage bei der Heranziehung österreichischer bzw. deutscher Truppenkontingente bei der Vollstreckung von Maßnahmen kollektiver Sicherheit zur Wiederherstellung oder Erhaltung des Weltfriedens auf der Grundlage einer Ermächtigung des SR der VN nach Kapitel VII SVN, also bei "Welpolizeiaktionen". Hier wäre eine rechtsvergleichende Betrachtung schon unter dem Aspekt der österreichischen staatsrechtlichen und völkerrechtlichen Verpflichtung zu "immerwährender Neutralität" wenig zielführend.

B. Rechtsgrundlagen der Beteiligung Österreichs an friedenserhaltenden Operationen

Unbeschadet der einschlägigen völkerrechtlichen Voraussetzungen zur Durchführung friedenssichernder Operationen bedarf es für den Einsatz österreichischer militärischer Einheiten im Ausland folglich einer besonderen innerstaatlichen verfassungsrangigen Grundlage. Nach der österreichischen Verfassungsstruktur konnte diese entweder inzidental, d.h. durch novellengesetzliche Einfügung in das B-VG i.d.F. von 1929 oder durch Schaffung eines besonderen BVG (nämlich dem Entsendungsgesetz) neben dem Grundverfassungsgesetz erfolgen. Verfassungsrechtlich nicht besonders zu erfassende Ausnahmen vom völkerrechtlichen Grundsatz der Nichtemischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates (einschließlich der Nichtvornahme von Hoheitsakten auf dessen Staatsgebiet) sind der Fall des Krieges, die diplomatischen Beziehungen und die mit dem Beitritt zu den VN bewirkte Anerkennung der Unterstützung anlässlich der Verhängung bzw. Durchführung von Präventivmaßnahmen und Zwangsmaßnahmen nach Art. 2 Abs. 5 SVN (einschließlich der Entsendung von Einheiten in das Ausland). Bezüglich der letzten Variante bestehen allerdings bereits Kontroversen, ob sie nicht einer staatsrechtlichen, verfassungsrangigen Deckung bedarf. Solche Erwägung berühren allerdings den völkerrechtlichen Verpflichtungsgrund und die Erfüllung völkerrechtlicher Verpflichtungen nicht.

I. Die Rechtslage vor dem Bundesverfassungsgesetz öBGBI 173/1975

Österreich hatte zwar bereits 1958 angekündigt, daß es an einer "ständigen internationalen Truppe" mitwirken würde; es fehlten damals aber noch die verfassungsdogmatisch unabhängigen Rechtsgrundlagen für die Entsendung im innerstaatlichen Bereich. Als der GS der VN Österreich im Sommer 1960 um Entsendung eines Sanitätskontingents in den Kongo ersuchte, mußte man sich daher mit einer privatrechtlich-dienstvertraglichen (Umgehungs-) Konstruktion behelfen, um diesem Ersuchen überhaupt entsprechen zu können. Nun ist die Beteiligung von Staaten an peacekeeping operations auch nach Erlassung einer Resolution des SR und einer förmlichen Aufforderung durch den GS der VN sowohl auf seiten der truppenentsendenden Staaten als auch seitens des Empfangsstaates auf Freiwilligkeit basierend. Da die Durchführung solcher Operationen weder in Kapitel VI noch Kapitel VII SVN definitiv vorgesehen ist, gilt in Ansehung der Durchführung solcher Aktionen auch nicht die in Art. 25 SVN festgeschriebene Befolgungspflicht zu Lasten etwa angesprochener oder beteiligter Mitgliedstaaten. Eine infolgedessen an sich zulässig gewesene Ablehnung des Ersuchens des GS erschien Österreich damals aus politischen Gründen allerdings nicht opportun (Ziel der internationalen politischen Verfestigung einer fungiblen Neutralität in der Ära des "Kalten Krieges"). Man behalf sich zur damaligen Zeit aus dem Dilemma verfassungsrechtlicher Defizite damit, daß man die Angehörigen der versendenden Sanitätseinheiten des österreichischen Bundesheeres formal aus ihrem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zur Republik Österreich entließ bzw. die Rechte und Pflichten aus beamtenrechtlichen Dienstverhältnissen suspen-

dierte und die Mitglieder der Sanitätseinheiten in privatrechtliche Anstellungsverhältnisse zur Republik Österreich einband. Die Republik Österreich trat somit nur als zivilrechtlicher Dienstgeber auf und die von den Sanitätseinheiten durchgeführten Maßnahmen waren selbst in dienst- und disziplinarrechtlicher Hinsicht der Republik Österreich zumindest nicht als öffentlich-rechtlichem Rechtsträger zurechenbar. Die Rechtslage blieb bis 1965 unverändert, so daß auch die ersten österreichischen Zypern-Kontingente auf derselben "schmalen Rechtsbasis" standen. Nun könnte man argumentieren, daß die zu Blauhelmsätzen entsendeten nationalen Truppenkontingente unter dem Kommando eines Befehlshabers stünden, der hinsichtlich der einsatzspezifischen Verwendung allein dem GS der VN unterstellt ist. Blauhelmsätze sind damit allein den VN als IO zuzurechnen, als deren Hilfsorgane bzw. Wachkörper von Hilfsorganen die einzelnen nationalen Truppenkontingente tätig werden. Nationale Kontingente, die an friedenserhaltenden Operationen mitwirken, unterstehen nach der Praxis der VN darüber hinaus auch hinsichtlich ihrer operativen und taktischen Verwendung der Entscheidungs- und Befehlsgewalt der IO (innerhalb der im Kontingentbestellungsvertrag gezogenen Grenzen). Die Aufrechterhaltung der Ordnung und Disziplin im Innern der Kontingente bleibt den kontingentstellenden Staaten, insbesondere den militärischen oder zivilen Vorgesetzten dieser nationalen Teilkontingente überlassen (sog. Strafgewalt bzw. Disziplinalgewalt). Der nationale Vorgesetzte eines Kontingents trifft diesbezügliche Anordnungen als Staatsorgan. Als solches verhängt er auch Ordnungs- und Disziplinarstrafen. Solche Hoheitsakte sind nicht den VN als IO zurechenbar und bewegen sich auch nicht auf den im Einvernehmen zwischen SR, GS und den beteiligten Staaten geschaffenen völkerrechtlichen Grundlagen (etwa dem jeweiligen Truppenstationierungsabkommen bzw. der Vereinbarung zur Truppenentsendung). Der nationale Vorgesetzte ist in allen diesen, die Weisungsgewalt der VN nicht betreffenden Angelegenheiten an die Weisungen der zuständigen nationalen staatlichen Stellen, nicht aber an die Weisungen der VN gebunden. Auch dienstrechtliche Bescheide, die Angehörige des Kontingents betreffen, fallen in die Zuständigkeit des Entsendestaates und sind diesem infolgedessen auch hoheitsrechtlich zurechenbar. Die österreichische Rechtsordnung sah aber vor der Erlassung des Bundesverfassungsgesetzes über die Entsendung österreichischer Einheiten (Entsendungsgesetz, im folgenden EG) - neben den allgemeinen Binnen- bzw. Außenkompetenzzuweisungen - keine entsprechenden, besonderen Kompetenzen (wie etwa den insoweit vergleichbaren deutschen Art. 24 Abs. 2 GG) vor. Dazu kommt, daß - wie bereits ausgeführt - nach Art. 79 B-VG die Aufgaben des österreichischen Bundesheeres ausdrücklich auf den Schutz der Grenzen der Republik und die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung beschränkt waren. Daher konnten Einheiten des österreichischen Bundesheeres - wegen dieser ausdrücklich entgegenstehenden verfassungsrangigen organfunktionalen Kompetenzlimitierung - nicht als solche in den Dienst der VN gestellt werden. Es fehlte an einer verfassungsrechtlichen Grundlage für eine Entsendung vor allem deshalb, weil die den Aufgabenbereich des Bundesheeres regelnden Art. 79 - 81 B-VG eine Entsendung österr-

scher Einheiten in das Ausland genausowenig vorsehen wie Art. 10 Abs. 7 und 14 (Kompetenzen in militärischen Angelegenheiten) und Art. 102 Abs. 5 und 6 B-VG (Besondere Kompetenzen in Krisensituationen) sowie Art. II § 5 Verfassungs-Übergangsgesetz 1929 (Organisations- und Vollziehungskompetenzen hinsichtlich der Bundespolizei und der sonstigen Wachkörper des Bundes). Die materialen Wurzeln eines solchen "defensiven" Verfassungskonzepts bzw. Verfassungsverständnisses sind bereits in dem auf Friedensstabilisierung ausgerichteten Vorstellungen des Staatsvertrages von Saint-Germain - dem österreichischen Pendant zum Versailler Vertrag - angelegt, der im übrigen einige dezidierte institutionelle Vorgaben zur Neueinrichtung österreichischer Staatlichkeit nach 1918/19 enthält.⁵ Wie die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage des EG⁶ festhalten, mußte mit der Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlage für ein hoheitliches Tätigwerden österreichischer Organe im Ausland klargestellt werden, daß und von wem - unter Einschluß der internationalen Organe - Weisungen an die im Ausland eingesetzte Einheit erteilt werden dürfen und welche österreichischen Rechtsvorschriften die Mitglieder der Einheit im Ausland anzuwenden haben, bzw. welche innerstaatlichen Vorschriften auf die österreichischen Kontingente im Ausland anzuwenden sind.⁷ Diese Bereiche der Ausübung österreichischer Hoheitsgewalt bzw. des Tätigwerdens von österreichischen Organwaltern, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zur Republik Österreich (Beamten- bzw. Soldatenverhältnis) stehen bzw. die Anwendung österreichischen Rechts im Ausland waren in diesem Sinne bis zum Jahr 1965 abschließend verfassungsrechtlich geregelt. Hier stellte sich die Notwendigkeit neuer verfassungsrangiger Regelungen. Andere Fragen, wie etwa die Regelung von Weisungsbefugnissen bzw. Berichtspflichten österreichischer militärischer Kommandanten an ihre nationalen Dienstbehörden bzw. Kommandostellen bei friedenserhaltenden Operationen im Ausland konnten einer einfachbundesgesetzlichen Regelung bzw. einfachgesetzlich transformierten völkerrechtlichen Verträgen zwischen Österreich und den betreffenden IO zugewiesen bleiben. Weisungen von IO bzw. deren Organen an österreichische Organe waren aber nach der Verfassungslage vor 1965 wegen der engen Fassung des Art. 20 Abs. 1 B-VG nach österreichischem Recht abgeschlossen; danach waren österreichische Organe - bis dahin ohne Ausnahme - nur den Weisungen der obersten bzw. vorgesetzten Organe des Bundes und der Länder unterstellt und durften darüber hinaus nur diese befolgen. Die Unterstellung militärischer oder Polizeieinheiten unter ein internationales Kommando wie etwa dem des GS der VN oder dem ausländischen Militärbefehlshaber eines Truppeneinsatzes von Blauhelmen waren nach dieser Rechtslage ausgeschlossen. Auch die Anwendung österreichischer Rechtsvorschriften (einschließlich beamten- oder soldatendienstrechtlicher Normen) sowie die Ausübung von dienstrechtlicher Befehlsgewalt oder militärischer Zwangsgewalt im Ausland, d.h. außerhalb des Geltungsbereichs des österreichischen B-VG, mußte in einer besonderen Vorschrift verfassungsrechtlich verankert werden, weil Art. 18 Abs. 1 B-VG ganz allgemein und bis dahin abschließend die Ausübung der gesamten staatlichen Verwaltung nur auf Grund der österreichischen, d.h. in Österreich geltenden Gesetze zuläßt (sog. "strenges Legalitätsprin-

zip").⁸ Dasselbe galt aber auch für Gendarmerie- und Polizeieinheiten, da die österreichische Staatsgewalt mangels einer verfassungsgesetzlichen Ausnahmeregelung grundsätzlich nur im Inland ausgeübt werden darf und damit auch Polizeibeamte grundsätzlich nur im Inland tätig werden dürfen, unabhängig davon, wem der Oberbefehl über diese Einheiten übertragen worden ist. Jede Mitwirkung an friedenserhaltenden Operationen, die die Setzung von Hoheitsakten im Ausland erforderlich machte, war infolgedessen nach Maßgabe der bis 1965 vorhandenen verfassungsrangigen Bestimmungen grundsätzlich unmöglich. Andererseits war doch die Hilfleistungsmöglichkeit gegenüber den VN mit der SVN (Art. 2 Abs. 5 und Art. 25 SVN) in das innerstaatliche Recht (auf einfachgesetzlicher Stufe) transformiert worden. Aber das reichte als staatsrechtliche Grundlage für die Setzung von Hoheitsakten im Ausland nicht aus, wenngleich es sonst als völkerrechtliche Basis für die Beistellung eines österreichischen Beobachterkontingents, das sich nicht an definitiven Kontroll- bzw. Streitschlichtungsmaßnahmen beteiligen würde, genügte. Darüber hinaus spricht Art. 25 SVN gerade keine Hilfleistungspflicht der Mitgliedstaaten zur Durchführung von peace-keeping-operations aus, da diese nicht ausdrücklich als zwingende Ermächtigungen der Organe der VN in der SVN festgelegt sind. Als Ausweg aus diesem österreichischen verfassungsrechtlichen Dilemma wurde daher für den Zeitraum vor 1965 zunächst eine oberflächlich verfassungskompatible Lösung gefunden, die die Setzung von Hoheitsakten bzw. das Tätigwerden von mit hoheitlichen Befugnissen ausgestatteter österreichischer Organwalter im Ausland "umging".⁹ Zu diesem Umgehungszweck wurden auf Grund des § 36 des österreichischen Vertragsbedienstetengesetzes 1948¹⁰ bis 1965 ausschließlich sog. "Sonderverträge" zwischen dem Bund und den einzelnen Kontingentsangehörigen abgeschlossen. Letztere verpflichteten sich darin kontraktionell zur Befolgung der Weisungen der Vorgesetzten und nahmen (statt eines Disziplinarrechts) für den Fall schuldhafter Verletzung dieser dienstvertragsrechtlichen Vertragspflichten Konventionstrafen auf sich. Rechtsstreitigkeiten aus dem Dienstverhältnis waren vor den österreichischen Arbeitsgerichten auszutragen. Sofern solche Sonderverträge mit Beamten abgeschlossen wurden, wurde diesen für die Dauer des Auslandseinsatzes ein Karenzurlaub gewährt und dadurch die Anwendung der gewöhnlichen dienstrechtlichen und disziplinarrechtlichen Vorschriften suspendiert. Auf diese Weise wurde das Problem der Setzung von Hoheitsakten auf dem von den VN innerstaatlicher Regelung überlassenen Gebiet eliminiert.¹¹ Da die Kontingentsmitglieder nach außen "ausschließlich als Organe der VN und nicht als Organe der Republik Österreich" auftraten, wurde auch ihre Tätigkeit als solche nicht als Ausübung österreichischer Staatsgewalt angesehen. Hoheitsakte bzw. hoheitliches Handeln österreichischer Organe im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Dienst- bzw. Weisungsverhältnisses wurde - bei formaler

5 Strasser, ebd., 111 ff.

6 ÖBGBl 1930/1 i.d.g.F.

7 Strasser (Fn. 4) 111 ff.

8 Strasser, ebd., 112.

9 Strasser, ebd.

10 ÖBGBl 86/1948.

11 Strasser, (Fn. 4), 112 f.

Betrachtung - mit dieser Konzeption nicht gesetzt. Auf der anderen Seite wurden Fragen aus dem Anstellungsverhältnis als bloße österreichische privatrechtliche Interna behandelt und z.T. zivilrechtlich judiziert. In privatrechtlicher Dimension hatte die Republik Österreich bei Verfehlungen dieser Dienstnehmer nur als für Erfüllungsgelhilfen einzustehen. Aus der Perspektive des Rechtsstandpunkts der VN bestand auf der anderen Seite kein Unterschied zwischen den Verwendungen der österreichischen und der anderen nationalen Kontingente als Hilfsorgane des GS der VN. Ihre dienstrechtliche Stellung nach innerstaatlichem, österreichischem Recht war für die völkerrechtliche Beurteilung ihrer funktionalen Zuordnung als Hilfsorgane der VN irrelevant. Dies hatte insbesondere in Fällen haftungsrechtlicher Inanspruchnahme der Republik Österreich in Fällen der Mandatsüberschreitung bzw. in bezüglich der Unterstellung unter UN-Kommando außerdienstlichen Bereichen der Kontingentsangehörigen zu gelten. Nach mehrjährigen politischen Diskussionen und heftigen Auseinandersetzungen beschloß der Nationalrat am 30. Juni 1965 das EG¹² und am 14. Juli 1965 ein einfaches, die verfassungsrechtlichen Bestimmungen näher ausführendes Bundesgesetz.¹³ Auf Grund des Bundesverfassungsgesetzes über die Entsendung österreichischer Einheiten kam 1966 durch einen Notenwechsel zwischen dem GS der VN und der österreichischen Bundesregierung ein Abkommen über die weiteren Zyperneinsätze zustande, das auf die neuen gesetzlichen Regelungen Österreichs abgestimmt wurde. In diesem völkerrechtlichen Rahmen fanden neue gesetzliche Bestimmungen auf die österreichischen Zypernkontingente seit 1. April 1966 in vollem Umfang Anwendung.¹⁴

II. Die Rechtslage nach dem Bundesverfassungsgesetz öBGBI 173/1965

Der österreichische Verfassungsgesetzgeber hat die verfassungsrangige Regelung des Einsatzes österreichischer Beobachter bzw. Truppen zu friedenserhaltenden Operationen ins Ausland nicht in den Kontext des Grundstatuts, d.h. des B-VG eingebaut. Vielmehr besteht ein besonderes Bundesverfassungsgesetz, daß nur inhaltlich an die im Grundstatut vorgesehene horizontale Gewaltenteilung anknüpft und gewisse Sondervorschriften bereithält. Im folgenden soll die Rechtslage nach diesem österreichischen EG unter Berücksichtigung völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Aspekte kurz skizziert werden.

a) Ressortmäßige Zuständigkeiten (§ 1 EG)

Gemäß § 1 EG ist die österreichische Bundesregierung ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Hauptausschuß des Nationalrates und unter Bedachtnahme auf die immerwährende Neutralität (...) dem Ersuchen einer IO um Hilfeleistung durch Entsendung einer Einheit in das Ausland zu entsprechen, die aus a) Angehörigen des Bundesheeres, b) Angehörigen der Wachkörper des Bundes und c) Personen, die sich zur Dienstleistung für den betreffenden Einsatz vertraglich verpflichtet haben, auf Grund freiwilliger Meldungen gebildet werden kann. Das EG sollte in erster Linie die Grundlage dafür schaffen, daß "in einem Organverhältnis zu einer Gebietskörperschaft der Republik Österreich stehende Personen

im Namen der Republik Österreich im Ausland Hoheitsakte setzen dürfen". In diesem Zusammenhang ist bedeutsam, daß es nach österreichischem Staatsrechtsverständnis überhaupt einer solchen dezidierten Legitimationsgrundlage bedürfte. Die herrschende österreichische Staatsrechtslehre vertritt bis heute die (von Georg Jellinek entwickelte) dogmatische Grundposition, daß sowohl dem völkerrechtlichen als auch dem staatsrechtlichen Begriff "Staat" drei Elemente wesentlich, d.h. konstitutiv sind, nämlich Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt. Dabei darf die Staatsgewalt als Ausfluß der territorialen Souveränität eines Staates grundsätzlich nur auf dessen Staatsgebiet ausgeübt werden. Der Fall eines Krieges bildet hier natürlich eine Ausnahme. Auf der Grundlage einer demokratischen Verfassung geht die Staatsgewalt mittelbar oder unmittelbar vom Staatsvolk aus. Staatsvolk, Staatsgebiet und Staatsgewalt bilden so eine Einheit, und diese Einheit ist der in seiner Verfassungsordnung legitimierte Staat (Verfassungsstaat, Rechtsstaat). Im österreichischen Bundesverfassungsgesetz 1929 findet sich zwar keine ausdrückliche Feststellung, daß die dargelegte Lehre von den Staats Elementen zu den Grundsätzen gehört, nach denen das Bundesverfassungsrecht aufgebaut ist. Es herrscht aber Einmütigkeit, daß diese Lehre der Bundesverfassung ebenfalls insoweit immanent ist, als sie besagt, daß österreichische Staatsgewalt im Ausland nicht ausgeübt werden darf, sofern dies nicht für besondere Fälle ausdrücklich in einer speziellen verfassungsrangigen Norm vorgesehen ist. Dieser Grundsatz entspricht den allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechtes, die gemäß Art. 9 B-VG gelten. Es gibt allerdings Durchbrechungen dieses Grundsatzes. Als ein solcher Ausnahmefall wurde bereits der Fall eines Krieges genannt, ferner bildet der gesamte Bereich der diplomatischen Beziehungen eine gewisse Ausnahme. Weitere Ausnahmetatbestände könnten durch Staatsverträge festgelegt werden, die allerdings im Bereich der Republik Österreich als verfassungsändernd zu behandeln wären. Alle diese Sondertatbestände kommen aber nicht in Betracht, wenn es um die Gewährung der Unterstützung an die Vereinten Nationen gemäß Art. 2 Abs. 5 SVN geht. Diese Satzung wurde vom Nationalrat zwar als politisch, nicht aber als verfassungsändernd behandelt, sie steht daher nur auf der Stufe eines einfachen Bundesgesetzes und bildete auch vor 1965 keine Grundlage für die Ausübung österreichischer Hoheitsgewalt im Ausland. Die Aufgaben des Bundesheeres sind in den Art. 79 bis 81 des BVG taxativ aufgezählt. Die Textierung dieser Tatbestände hängt zusammen mit dem Wortlaut des letzten Absatzes des Art. 120 des Staatsvertrages von St. Germain, worin gesagt wird, daß das österreichische Heer nur zur Erhaltung der Ordnung innerhalb des österreichischen Gebiets und zum Grenzschutz verwendet werden darf. Unter keinen der Tatbestände der Art. 79 bis 81 B-VG kann die Beteiligung an den erwähnten Aktionen der Vereinten Nationen subsumiert werden. Aber auch Bundespolizei und Bundesgendarmerie sind nur auf dem Gebiet der Republik Österreich zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe, Ordnung und Sicherheit berufen. Andere verfassungsgesetzliche Be-

12 ÖBGBI 1930/1 i.d.j.g.F.

13 Bundesgesetz über die Entsendung von Angehörigen des Bundesheeres zur Hilfeleistung in das Ausland, öBGBI 233/1965.

14 Noch immer sind österreichische Kontingente auf Zypern stationiert

stimmungen, die es ermöglicht hätten, im Falle einer Beteiligung an einer Aktion der Vereinten Nationen österreichische Hoheitsgewalt im Ausland auszuüben, fehlten. Da es sich um die Durchbrechung des von der Bundesverfassung vorausgesetzten Rechtsstaatsprinzips handelte, konnte nur ein verfassungsrangiges Gesetz die Grundlage für die Ausübung österreichischer Hoheitsgewalt im Ausland schaffen. Eine verfassungsgesetzliche Regelung des Gegenstandes (Ausübung von Hoheitsgewalt im Ausland) mußte dabei den folgenden Voraussetzungen entsprechen: a) In erster Linie war die Grundlage dafür zu schaffen, daß in einem Organverhältnis zu einer Gebietskörperschaft der Republik Österreich stehende Personen im Namen der Republik Österreich im Ausland Hoheitsakte setzen dürfen. b) Es war ferner klarzustellen, daß österreichische Organe der jeweils im Ausland eingesetzten Einheit Weisungen erteilen dürfen; ferner war die innerstaatliche Zuständigkeit zur Erteilung solcher Weisungen zu bestimmen. Das gleiche galt für die Festlegung bzw. Übertragung ziviler bzw. militärischer Kommando- und Befehlsgewalt. Vor allem mußten Konflikte zwischen Weisungen/Befehlen österreichischer Organe und Weisungen/Befehlen von Organen der IO (VN) nach Möglichkeit durch geeignete Bestimmungen ausgeschaltet werden. c) Schließlich war klarzustellen, welche österreichischen Rechtsvorschriften die Mitglieder der Einheit im Ausland anzuwenden haben. Daraus darf aber nicht der Schluß gezogen werden, daß die Tätigkeit der österreichischen Kontingente im Rahmen friedenserhaltender Operationen der VN nunmehr in jeder Dimension staatsrechtlich als Ausübung österreichischer Hoheitsgewalt verankert wurde bzw. einer solchen gleichgestellt ist, weil die Kontingentsmitglieder seit 1965¹⁵ als Angehörige des Bundesheeres oder eines Bundeswachkörpers entsendet werden. Schon nach innerstaatlichem Recht steht die dienstrechtliche Stellung von Organwaltern nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem hoheitlichen oder nicht-hoheitlichen Charakter ihrer Tätigkeit sowie der Zurechenbarkeit solcher organspezifischer Maßnahmen auf einen dezidierten Rechtsträger. Kurz: das Handeln nationaler österreichischer Organe kann internationalen Rechtsträgern zugerechnet werden. Gleiches gilt für die Zuordnung von Handlungen von Organwaltern auf österreichische Organe bzw. Organe einer IO (VN). Vor allem aber sollte sich durch das EG der völkerrechtliche Status der österreichischen Kontingente den VN gegenüber nicht ändern. Die Mitglieder der österreichischen Kontingente treten nach außen nach wie vor ausschließlich als Organe der VN und nicht als Organe der Republik Österreich auf. Dies wäre auch aus völkerrechtlichen Erwägungen wegen des rechtlichen Aufbaus und vor allem der politisch brisanten Funktionen der Friedenstruppen der VN für alle daran beteiligten nationalen Kontingente unabdingbar und unverzichtbar; vor allem für die durch den GS der VN mit militärischen (Kontroll-) Aufgaben (und Befugnissen!) betrauten (österreichischen) Kontingente. Daher wurde es auch staatsrechtlich zum Teil in Zweifel gezogen, daß erst die Erlassung des EG die Entsendung österreichischer Einheiten zur Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen in gewöhnlichen militärischen Funktionen möglich gemacht hat. Mit der Begründung, daß auch die Besorgung militärischer Aufgaben im Rahmen friedenserhaltender Operationen ausschließlich den VN zugerechnet wird, wurde die Auffassung vertreten, daß sich auch

ohne bundesverfassungsrechtliche Grundlage auf Grund von Sonderverträgen gebildete österreichische Einheiten weiterhin an friedenserhaltenden Operationen der VN hätten beteiligen dürfen. Die österreichischen "Blauhelme" seien funktional gar keine Österreicher mehr, sondern "VN-Soldaten". Dieser Auffassung ist jedoch schon deshalb nicht beizutreten, weil allein die verbleibende Unterstellung österreichischer Organwalter unter österreichisches Disziplinarrecht bzw. österreichisches Strafrecht und ihre truppenstrukturelle Zuordnung unter einen nationalen militärischen Befehlshaber im Ausland einer besonderen verfassungsgesetzlichen Regelung bedurfte. Darüber hinaus bleiben die nationalen Kontingente unbeschadet des integrierenden VN-Oberkommandos in ihre nationale Befehls- und Weisungsstruktur eingebettet, so daß man bislang nicht von eigenen Truppenkontingenten der VN sprechen darf. Die Argumentation geht also auch in völkerrechtlicher Dimension fehl. Eine weitere Regelungsnotwendigkeit durch das EG¹⁵ ergab sich also daraus, daß die von den VN den Teilnehmerstaaten überlassenen Angelegenheiten, also Ordnung und Disziplin im Innern der Kontingente, auch durch hoheitliche Akte der österreichischen Organe im Ausland besorgt werden können und bislang auch wohl müssen.

Grundsätzlich bleibt es dabei, daß Österreich auch nach dem EG sowohl staatsrechtlich als auch völkerrechtlich auf freiwilliger Basis durch die Entsendung von Kontingenten zu friedenserhaltenden Maßnahmen zur Stabilisierung universeller Sicherheit beiträgt. Da die Entscheidung der Frage, ob dem Ersuchen des GS der VN oder anderer IO um Hilfeleistung durch Entsendung österreichischer Einheiten entsprochen werden soll, von großer außenpolitischer - aber auch innenpolitischer - Bedeutung ist, wurde die Entscheidung dieser Frage in die Zuständigkeit der österreichischen Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuß des Nationalrates gelegt. Die Bundesregierung hat bei ihrer Entscheidung vor allem auf die immerwährende Neutralität Österreichs Rücksicht zu nehmen, die im Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 (Neutralitätsgesetz¹⁶) gleichfalls verfassungsrangig verankert wurde. Obwohl sich diese Verpflichtung schon aus dem Neutralitätsgesetz ergibt, wurde sie in § 1 EG ausdrücklich hervorgehoben. Dies geschah aus folgenden Erwägungen: a) Die im Entsendungsgesetz vorgesehene Hilfeleistung steht ihrer Natur nach mit den aus dem Grundsatz der Neutralität sich ergebenden Fragen in engstem Zusammenhang. b) Es handelt sich um ein Entsendungsgesetz, das als lex posterior das Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die immerwährende Neutralität Österreichs verfassungsrangig derogieren könnte. Um jeden Zweifel auszuschalten, wurde also die Bedachtnahme auf das Neutralitätsgesetz von 1955 der Bundesregierung im EG ausdrücklich aufgegeben. Daraus kann aber keinesfalls der Schluß gezogen werden, daß bei Vollziehung bereits geltender gesetzlicher Bestimmungen, die keinen Neutralitätsvorbehalt enthalten, auf die immerwährende Neutralität Österreichs nicht Bedacht zu nehmen wäre. Die Schaffung einer besonderen Bestimmung, nach der auch bei der Durchführung des Einsatzes

15 ÖBGBl 1930/I i.d.g.F.

16 ÖBGBl 211/1955.

selbst auf die immerwährende Neutralität Österreichs Bedacht zu nehmen ist, wurde nicht für erforderlich gehalten. Wenn schon bei der Beschlussfassung über die Entsendung auf die Neutralität zu achten ist, muß dies um so mehr für den tatsächlichen Einsatz gelten. Die österreichischen Kontingente, die auf Ersuchen des GS der VN in das Ausland entsendet wurden, waren stets auf der Grundlage der Freiwilligkeit zusammengesetzt worden. Es wurde daher im EG ausdrücklich normiert, daß die in das Ausland entsendete österreichische Einheit auf der Grundlage der Freiwilligkeit zu bilden ist. Die Republik Österreich wird sich daher gegenüber der ersuchenden IO nur insoweit zur Hilfeleistung verpflichten können, als dies unter Bedachtnahme auf den Grundsatz der Freiwilligkeit möglich ist. Bei den in § 1 EG genannten Einheiten kann es sich sowohl um bewaffnete als auch unbewaffnete, zivile oder militärische Kontingente handeln. Die Kontingente können sowohl aus allen in lit. a) bis c) erwähnten Personengruppen zusammengesetzt sein als auch aus einzelnen dieser Personengruppen. Der Begriff der "Einheit" im Sinne des EG deckt sich nicht mit dem in den militärischen Dienstvorschriften gebrauchten gleichlautenden Ausdruck. Da die Entscheidung über die Teilnahme an internationalen Aktionen von größter politischer, insbesondere neutralitätspolitischer Tragweite ist, wurde sie in das Ermessen der Bundesregierung (nicht eines einzelnen, etwa in der Sache zuständigen Ressortministers) gestellt, die einvernehmlich mit dem Hauptausschuß des Nationalrates vorzugehen hat (§ 1 EG). Voraussetzung für die Beschlussfassung der Bundesregierung ist wiederum das formelle Ersuchen einer IO. Die österreichische Bundesregierung kann also die Hilfeleistung nicht von sich aus anbieten, bevor ein solches Ersuchen eingelangt ist. Ferner kann sie eine Zusage nur unter der Bedingung geben, daß genügend freiwillige Meldungen erfolgen. Freiwilligenmeldungen können erst auf Grund des Regierungsbeschlusses eingeholt, und erst dann kann aus den Freiwilligen die zu entsendende Einheit formiert werden. Dieser - legisistisch etwas schwerfällig konzipierte - Verfahrensablauf kann allerdings im Hinblick auf die besonderen Erfordernisse der friedenserhaltenden Operationen, deren Wirksamkeit von der überaus raschen Verfügbarkeit der nationalen Kontingente abhängen kann, nur unter dem Aspekt einer innerstaatlichen verwaltungsförmlichen Absicherung gerechtfertigt werden. Um dennoch im Bedarfsfall die möglichst rasche Aufstellung einer militärischen Einheit zur Entsendung ins Ausland zu gewährleisten, sieht das Bundesgesetz vom 14. Juli 1965¹⁷ zumindest die Evidenthaltung derjenigen Wehrpflichtigen vor, die ihre Bereitschaft zur freiwilligen Meldung für einen Auslandseinsatz erklären. Das EG über die Truppendensendung ins Ausland enthält allerdings keine Bestimmungen darüber, welche Dienststelle die im § 1 lit. c) EG genannten (Dienst-)Verträge inhaltlich zu gestalten hat. Diese Fragen können jeweils auf dem Wege der einfachen Bundesgesetzgebung geregelt werden. Da es sich regelmäßig um den Einsatz österreichischer Staatsangehöriger, insbesondere Bediensteter in Krisenregionen handeln wird, ist die "Neutralitätssensibilität" der Stellung des konkreten Kontingents von den erwähnten Bundesorganen in jedem Einzelfall einer besonderen Prüfung am Maßstab auch der völkerrechtlichen durch einseitige Auslobung und verbindlichstellende Akzente international verankerten - und damit Österreich nicht nur staatsrecht-

lich bindenden - österreichischen immerwährenden Neutralität zu überprüfen.

b) Militärische Ordnung und Disziplin, Kommandoführung und Weisungsgewalt (§ 2 EG)

Funktion des EG ist es vor allem auch zu regeln, wer der jeweils eingesetzten Einheit und ihren Mitgliedern globale und konkrete Weisungen erteilen darf. Die Lösung dieser Frage ist nicht einfach, weil in den meisten Fällen der in Betracht kommenden Einsätze die ersuchende IO - so vor allem der GS und der SR der VN (!) - selbst einen unmittelbaren Einfluß auf die Verwendung der Einheit wirken nehmen wollen und sich in diesen Fällen auf die mit Österreich getroffene völkerrechtliche Vereinbarung berufen wird. Österreich hat diese Problematik verfassungsrechtlich so gelöst, daß koordinational zwischen der Weisungsbefugnis hinsichtlich der (taktischen und operativen) Verwendung der Einheiten im Rahmen von peace-keeping einerseits und der Weisungsbefugnis hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Ordnung und Disziplin innerhalb der Einheit andererseits unterschieden wird. In beiden Fällen soll aber bemerkenswerterweise gemäß § 2 Abs. 1 EG ein vom zuständigen österreichischen Bundesminister oder von der Bundesregierung zu bestellender (militärischer) Vorgesetzter (des österreichischen Kontingents) im Ausland den Mitgliedern der Einheiten die nötigen Weisungen erteilen. Unterschiedlich ist aber die Regelung der Frage, an wessen Anordnungen der österreichische zivile oder militärische Vorgesetzte seinerseits gebunden sein soll. Hier richtet die österreichische Regelung eine strukturelle Zweiteilung ein: Soweit es sich um die spezifische Verwendung der Einheit nach Maßgabe der Aufgaben und Befugnisse der IO handelt, findet die Regelung im § 2 Abs. 2 EG Anwendung. Regelmäßig findet der Einsatz einer österreichischen Einheit im Ausland infolgedessen auf Grund eines Staatsvertrages zwischen der Republik Österreich und einer IO statt. Ebenso regelmäßig wird in diesen Staatsverträgen auch bestimmt, inwieweit der Vorgesetzte der österreichischen Einheit von den Organen IO (SR, GS) bzw. vom ausländischen militärischen oder zivilen Kommandanten des gesamten Einsatzes Anordnungen entgegenzunehmen hat. In solchen Fällen bestimmt sich die Kommandogewalt nach den in die österreichische Rechtsordnung transformierten völkerrechtlichen Vereinbarungen zwischen den VN und der Republik Österreich. Es ist aber nicht zwingend vorgeschrieben, daß ein derartiger Staatsvertrag vorliegen oder daß der in Betracht kommende Staatsvertrag ausreichende Bestimmungen über die definitive Verwendung der österreichischen Einheit im Rahmen des Gesamtkommandos des Blauhelmeinsatzes enthalten muß. Für die Fälle, in denen dies nicht in den Abkommen zwischen Österreich als Entsendestaat und dem GS als Koordinationsorgan der VN bestimmt wird, legt das EG auf nationaler Ebene gewissermaßen hilfswiese fest, daß die österreichische Bundesregierung dem Vorgesetzten in jeder Ausrichtung Weisungen für die Verwendung der Einheit zu erteilen hat, soweit keine Regelungen über die Befehlsgewalt der VN getroffen sind. Das EG übernimmt also einerseits die Funktion einer verfassungsmäßigen Abdeckung der Überleitung völkerrecht-

licher Vereinbarung der Übertragung der Kommandogewalt auf Organe von IO sowie zum anderen die verfassungsrechtliche Substituierung des Fehlens solcher Vereinbarungen bzw. fehlender Transformation ins innerstaatliche österreichische Recht. Die österreichische Bundesregierung hat in dieser Hinsicht demnach eine subsidiäre Kompetenz - beim Fehlen einschlägiger völkerrechtlicher Vereinbarungen - wahrzunehmen. Soweit es sich hingegen um die Aufrechterhaltung der Ordnung und Disziplin innerhalb der Einheit bzw. um damit im Zusammenhang stehende Weisungs- und Befehlsmöglichkeiten handelt, kommt ja eine Einflußnahme von Organen IO grundsätzlich nicht in Betracht und wird auch nicht vertraglich vereinbart. Daher soll für die Aufrechterhaltung der Ordnung und Disziplin innerhalb der Einheit gemäß § 2 Abs. 3 EG ausschließlich der zivile bzw. militärische Vorgesetzte des österreichischen Kontingents Sorge tragen. Um die Anwendbarkeit dienstrechtlicher Vorschriften zu erleichtern, wird ausdrücklich bestimmt, daß der österreichische Vorgesetzte gegenüber den Mitgliedern der Einheit die dienstrechtliche Stellung eines Vorstandes der Dienstbehörde hat. Der österreichische Vorgesetzte ist dabei seinerseits an die Weisungen eines Bundesministeriums gebunden, und zwar dann, wenn der Vorgesetzte von einem Bundesminister gemäß § 2 Abs. 1 lit. a) und b) EG bestellt wurde, an die Weisungen des betreffenden, innerstaatlich ressortmäßig zuständigen Bundesministers, wenn der Vorgesetzte aber von der Bundesregierung als Kollegialorgan bestellt wurde, an die Weisungen des Bundesministeriums, das die Bundesregierung im jeweils konkreten Einsatzfall zu bezeichnen hat. Da eine in das Ausland entsendete österreichische Einheit aus Beamten/Soldaten/öffentlich Bediensteten zusammengesetzt sein kann, die in Österreich verschiedenen Bundesministerien unterstehen, hat gemäß § 2 Abs. 3 EG das zur Erteilung von Weisungen zuständige Bundesministerium hierbei das Einvernehmen mit einem anderen Bundesministerium oder mit anderen Bundesministerien herzustellen, soweit dies die Bundesregierung grundsätzlich bestimmt hat. Bei Gefahr im Verzug entfällt allerdings die Verpflichtung zur Herstellung des Einvernehmens. Damit soll vermieden werden, daß infolge Nichtzustandekommens einer Einigung zwischen österreichischen Zentralstellen die österreichische Einheit im Ausland dringend erforderliche Weisungen nicht erhält. Über die Hilfeleistung österreichischer Kontingente bei den jeweiligen, konkreten friedenserhaltenden Operationen soll allerdings, so empfiehlt das Gesetz, zwischen Österreich und den VN ein besonderer "Staatsvertrag" abgeschlossen werden (§ 2 Abs. 2 EG). Dieser soll insbesondere Bestimmungen über die Kompetenzverteilung zwischen österreichischen und UNO-Organen hinsichtlich der Erteilung von Weisungen enthalten, die die Verwendung der Einheit (oder von Mitgliedern der Einheit) betreffen. Liegt kein solcher Staatsvertrag vor, oder enthält er keine oder keine ausreichenden Bestimmungen über die Verwendung der Einheit, so gilt - wie bereits angesprochen - als subsidiäre Regelung, daß die Bundesregierung dem Vorgesetzten der Einheit diesbezügliche Weisungen erteilt.¹⁸ In einigen Beziehungen ist das Verhältnis des Vorgesetzten und der Mitglieder der österreichischen Einheit zu den Organen der IO einerseits und zu denen der Republik Österreich andererseits aber schon im Bundesverfassungsgesetz über die Entsendung österreichischer Einheiten näher bestimmt. In

dieser Hinsicht darf nun aber der abzuschließende Staatsvertrag, soll er nicht verfassungsändernd sein, keine abweichende Regelung vorsehen, d.h. er darf sich nicht in jene Bereiche hineinmengen, für die es anlässlich der Blauhelmeinsätze keine Übertragung von Weisungs-, Disziplinar- und Strafgewalt an den GS der VN gibt. Da aber die diesbezüglichen Grundsätze über Abgrenzung von Kommando- bzw. Weisungsverhältnissen von den VN generell für alle Kontingente stereotyp gehandhabt zu werden pflegen, ist dieser Fall eher theoretischer Natur. Österreich müßte sich in einem solchen Grenzfall einer Kollision der VN-Bestimmungen mit denen des Verfassungsgesetzes entweder um eine Ausnahmeregelung bemühen, oder es dürfte an der betreffenden Aktion nicht teilnehmen, ohne daß der Staatsvertrag vom Parlament als verfassungsändernd genehmigt wurde. Problematisch könnte allenfalls die folgende Bestimmung des EG werden, daß die Bestellung des zivilen oder militärischen Vorgesetzten der Einheit dem zuständigen Bundesminister (i.d.R. dem Bundesminister für Landesverteidigung) oder der Bundesregierung (§ 2 Abs. 1 EG) obliegt. Ein zumindest materieller, informeller Einfluß der VN auf die Besetzung der Stelle des nationalen Vorgesetzten (im Wege der Konsultation, der Herstellung des Einvernehmens u.s.w.) wird regelmäßig - auch nach Rücksprache mit dem Empfangsstaat - genommen. Von einer staatsrechtlichen Kompetenzaushöhlung zu Lasten des ressortmäßig zuständigen österreichischen Bundesministers kann aber selbst in solchen Fällen nicht gesprochen werden. Letztlich überwiegt hier die völkerrechtliche Gebotenheit: Der nationale österreichische Kommandeur muß wohl auch allen beteiligten Konfliktparteien genehm sein; in der bisherigen Praxis wurden diese jedenfalls vor Einsetzung einer bestimmten Person über dessen Herkommen informiert, ohne daß sich die österreichischen Ressortminister vom für diese Konsultationen zuständigen Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten übergangen fühlen. Die Aufrechterhaltung der Ordnung und Disziplin innerhalb der Einheit ist ausschließlich Sache des österreichischen zivilen bzw. militärischen Vorgesetzten, der hierbei an die Weisungen des zuständigen Bundesministeriums gebunden ist (§ 2 Abs. 3 EG). Obwohl es die SVN nicht verbietet, einen einheitlichen VN-Disziplinkatalog zu erstellen, Hilfsorgane der VN diesem zu unterwerfen und Vergehen dagegen vor eigenen VN-Gerichten zu verfolgen, ist dies bisher nicht geschehen. Nach der bisherigen Praxis wird die Auflegung dieser Sanktionen ausschließlich den kontingentstellenden Staaten überlassen. Das bedeutet aber nicht, daß solche - im innerstaatlichen Recht festgelegten - Sanktionen nicht auch für Befehlsverweigerung gegenüber einem VN-Kommandanten aufgelegt werden müssen. Die völkerrechtliche Verpflichtung bzw. Inpflichtnahme wird hier gleichsam zum Vorausbestand für die innerstaatliche österreichische Ahndungs- bzw. Sanktionsnorm.

c) Weisungsbefugnis und Weisungskonflikte (§ 3 EG)

Bei Konflikten zwischen Weisungen des Vorgesetzten und unmittelbar erteilten Weisungen der Organisation sind von den Mitgliedern der Einheit die Weisungen des Vorgesetzten zu befolgen (§ 3 EG). In den Bestimmungen des § 2 EG wird

18 Strasser, (Fn. 4), 111 ff.

die Rechtsstellung des Vorgesetzten der Einheit umrissen. Einer Regelung bedarf aber auch noch die Rechtsstellung der einzelnen Mitglieder der Einheit. Daß sie vom österreichischen Vorgesetzten Weisungen entgegenzunehmen haben, wird evident. Es ist aber denkbar, daß die vorhin erwähnte staatsvertragliche Regelung des Einsatzes den Organen der IO auch die Möglichkeit gibt, unmittelbar auch den Mitgliedern der einzelnen Einheiten Weisungen für die Verwendung zu erteilen. Für diesen Fall mußte geregelt werden, was zu geschehen hat, wenn sich Weisungen des österreichischen Vorgesetzten und Weisungen der Organe der IO widersprechen. Diese Weisungskonfliktregelung findet sich im § 3 EG. Grundsätzlich soll das Mitglied der Einheit die Weisungen des nationalen, österreichischen zivilen oder militärischen Vorgesetzten befolgen, diesem aber von widersprechenden Weisungen der internationalen Organe sofort Mitteilung machen. Die hierin getroffene Regelung ist somit in erster Linie nicht "völkerrechtsfreundlich"! Erst dem zuständigen österreichischen Vorgesetzten obliegt es in einem zweiten Schritt, mit den internationalen Organen zum Zwecke der Beseitigung des Widerspruchs "Führung zu nehmen". Soweit es sich um die Aufrechterhaltung der Ordnung und Disziplin innerhalb der österreichischen Einheit handelt, kommt die Erteilung von Weisungen durch Organe der IO schon in Ermangelung fehlender diesbezüglicher völkerrechtlicher Rahmenvereinbarungen mit Österreich als entsendendem Staat in Betracht. In diesem Bereich sind - insoweit unmißverständlich - nur die Weisungen des österreichischen Vorgesetzten maßgebend und eine Konfliktsituation nicht indiziert. Mit dieser Regelung ist folglich klargestellt, daß die österreichischen Kontingente auch auf Weisungs- bzw. Befehlsebene zwar in eine völkerrechtliche Rahmenvereinbarung zwischen GS der VN und der Republik Österreich eingebettet sind, ihre Dienststellung jedoch weiter auf der Rechtsgrundlage der österreichischen Rechtsordnung einnehmen. Die Hilfsorgane der VN bleiben österreichische Bedienstete bzw. Dienstnehmer. Österreichisches Staatsrecht und Völkerrecht erweisen sich hier als ambiguelle Rechtskreise.

d) Organisationsrechtliche Zu- bzw. Unterordnung (§ 4 EG)

Die Natur des Einsatzes bringt es mit sich, daß eine nach österreichischen Rechtsvorschriften bestehende organisatorische Unterordnung von Mitgliedern der gemäß § 1 EG entsendeten Einheiten gegenüber ihren inländischen Vorgesetzten auf die Dauer der Tätigkeit im Ausland nicht aufrechterhalten werden kann. Anderenfalls müßte es unweigerlich zu Konflikten zwischen dem Bundesministerium kommen, das gemäß § 2 Abs. 3 EG die Weisungen an den Vorgesetzten zu erteilen hat, und dem Bundesministerium, dem das betreffende Mitglied der Einheit im Inland organisatorisch untergeordnet ist. Soweit es sich um die einsatzspezifische Verwendung der Einheit als Hilfsorgan der VN handelt, kommt die Erteilung von Weisungen an die einzelnen Mitglieder der Einheit durch ein einzelnes Bundesministerium nicht in Betracht. In diesen Angelegenheiten sind die Bestimmungen des § 2 Abs. 2 und § 3 EG maßgebend, die - wie bereits dargestellt - auf die völkerrechtliche Rechtsgrundlage Bezug nehmen.

e) Anwendung österreichischer Rechtsvorschriften (§ 5 EG)

Aus dem Gebot rechtmäßigen Handelns aller Staatsorgane war die verfassungsranigige Bestimmung zu treffen, welche österreichischen Rechtsvorschriften die Mitglieder der Einheit im Ausland anzuwenden haben bzw. welche österreichischen Rechtsvorschriften auf die Einsatzkontingente anzuwenden sind. Nur wenige spezielle österreichische Rechtsvorschriften sind ohne besondere Festlegung schon ihrer Struktur nach auch im Ausland zu befolgen oder auf im Ausland gesetzte Tatbestände anzuwenden. Es handelt sich hier in erster Linie um Bestimmungen des österreichischen Strafgesetzes (internationales Strafrecht), ferner um zahlreiche Vorschriften des bürgerlichen Rechtes, soweit das österreichische internationale Privatrecht ihre Anwendung vorsieht (Kollisionsnormen), schließlich aber auch um Vorschriften auf dem Gebiet des öffentlichen Dienstrechtes (internationales Verwaltungsrecht). Die entsprechende Durchbrechung des Territorialitätsprinzips macht diese Normen allerdings keinesfalls zu völkerrechtlichen Bestimmungen. Daß diese österreichischen Rechtsvorschriften auch im Fall eines Einsatzes nach § 1 EG bei Berührung mit der österreichischen Rechtsordnung innerstaatlich Anwendung finden, bedarf keiner besonderen Bestimmung. Die Geltung dieser österreichischen Rechtsvorschriften wird aber in allen anderen Fällen keine ausreichende Regelungsgrundlage darstellen können. § 5 EG ermächtigt daher die österreichische Bundesregierung, in jedem einzelnen Einsatzfall durch VO zu bestimmen, welche weiteren österreichischen Rechtsvorschriften die Mitglieder der in § 1 EG genannten Einheit im Ausland anzuwenden haben. Es handelt sich dabei um eine Ermächtigung der Bundesregierung zur Erlassung gesetzesvertretender VO. Eine solche Ermächtigung darf (nur) durch Bundesverfassungsgesetz erteilt werden. Sie war verfassungsrechtspolitisch vor allem deshalb sinnvoll, weil im Einsatzfall eine rasche Regelung erforderlich ist und daher die Festlegung der Anwendbarkeit weiterer österreichischer Rechtsvorschriften im Ausland nicht der - schwerfälligeren - formellen Bundesgesetzgebung vorbehalten bleiben sollte. Aus grundsätzlichen Erwägungen wurde aber davon abgesehen, der Bundesregierung auch die Möglichkeit zu geben, die Anordnung der Anwendung österreichischer Rechtsvorschriften mit Vorname bestimmter inhaltlicher Änderungen zu verbinden. Durch gesetzesvertretende VO der Bundesregierung kann anderes innerstaatliches Recht folglich nur "tel quel" zur Anwendung gebracht werden. Daher sind erforderliche Änderungen österreichischer Rechtsvorschriften schon für allfällige künftige Einsatzfälle auf dem Weg formeller Bundesgesetzgebung zu treffen. Insbesondere war die Abänderung von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet des Wehrrechtes notwendig geworden. Welche Hoheitsakte dabei in Frage kommen, wird u.a. von der VO abhängen, mit der die Bundesregierung im Einzelfall bestimmt, welche österreichischen Rechtsvorschriften, die nicht ohnehin im Ausland anwendbar sind, die Mitglieder der Einheit im Ausland anzuwenden haben (§ 5 EG). Wenn die Einheit aus Bundesheerangehörigen besteht, finden die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 14. Juli 1965¹⁹ Anwen-

dung. Dessen § 1 setzt voraus, daß die Vorschriften des öffentlichen Dienstrechts auf ins Ausland entsendete Beamte anwendbar sind. Dasselbe gilt für die Angehörigen der Bundeswachkörper (Bundespolizei, Bundesgendarmarie, Zollwache, Justizwache). Für diese werden - ohne explizite besondere Rechtsgrundlage - die im Inland anzuwendenden dienstrechtlichen und disziplinarrechtlichen Vorschriften auch im Ausland als geltend angenommen, ohne daß eine VO i.S.d. § 5 EG erlassen wurde. Die Entsendung der Beamten erfolgt in Form einer Dienstzuteilung von der freizuhaltenden Planstelle auf die neue persönliche Verwendung; selbstverständlich nur bei freiwilliger Meldung. Die VOen nach § 5 EG sind lediglich gesetzergänzend, nicht aber gesetzändernd. Sie können im Inland geltende Vorschriften infolgedessen unverändert im Ausland in Kraft setzen. Sollen österreichische Rechtsvorschriften im Ausland mit bestimmten Änderungen gelten, so muß, gleichsam als Voraussetzungsbedingung, zunächst formal unabhängig von der rechtlichen Durchführung des konkreten Blauhelmeinsatzes ein entsprechendes, flankierendes Bundesgesetz erlassen werden. Solche Gesetzesänderungen waren etwa notwendig geworden, um die Entsendung von Wehrpflichtigen der Reserve und von ordentlichen Präsenzdienern zu einem Auslandseinsatz als Angehörige des Bundesheeres (§ 1a EG²⁰) zu ermöglichen. Die Entsendung dieser Personen wird demnach auf Grund eines besondere Bundesgesetzes (BG) von 1965²¹ als Heranziehung zum außerordentlichen Präsenzdienst behandelt, nicht aber im EG geregelt. Für die Besoldung wurde eine das Heeresgebührengesetz teilweise verändernde novellierende gesetzliche Regelung getroffen. Außerdem wurde das Heeresdisziplinargesetz auf alle Angehörigen einer nach § 1a des EG vom 30. Juni 1965 gebildeten Einheit durch bestimmte Änderungen adaptiert, die ebenfalls in Gesetzesform erlassen werden mußten und nicht erst aus Anlaß eines konkreten Einsatzes auf der Grundlage des EG erlassen werden konnten.

f) Berichtspflicht des militärischen Vorgesetzten (§ 6 EG)

Während des Einsatzes hat der österreichische militärische Vorgesetzte auf Verlangen der Bundesregierung jederzeit die angeforderten Berichte zu erstatten und die verlangten Auskünfte zu erteilen. Nach Beendigung des Einsatzes hat er einen Gesamtbericht über die Durchführung der Operationen der österreichischen militärischen Kontingente zu legen (§ 6 EG). Diese Verpflichtung aus dem österreichischen Bundesrecht könnte den Vorgesetzten des von Österreich gestellten militärischen Kontingents in Konflikt mit der VN gegenüber bestehenden Pflicht zur Verschwiegenheit bringen, die auch nach Beendigung des Einsatzes andauert. Die hier vorgesehenen Berichte des Vorgesetzten sollen der Bundesregierung erstattet werden; ebenso hat ihr der Vorgesetzte die verlangten Auskünfte zu erteilen. Diese Regelung hängt damit zusammen, daß die Entscheidung über den Einsatz selbst gemäß § 1 EG der Bundesregierung vorbehalten ist und daß diese Bundesregierung gemäß § 2 Abs. 2 EG auch die subsidiäre Kompetenz für die Erteilung von Weisungen in Angelegenheiten der Verwendung der Einheit hat.

g) Sachlicher Geltungsbereich (§ 7 EG)

Der sachliche Geltungsbereich des EG²² beschränkt sich

nicht auf die Entsendung österreichischer Einheiten zur Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen der VN. Daher war auch der Hinweis auf die Neutralität in § 1 EG notwendig. Während die Mitwirkung an friedenserhaltenden Operationen vom Typus der "Blauhelmeinsätze" mit der österreichischen völkerrechtlichen Verpflichtung zu immerwährender Neutralität vereinbar ist, wird durch diesen Hinweis jedenfalls die verfassungsrangige Absicherung einer Beteiligung an anderen, möglicherweise neutralitätswidrigen Aktionen der VN oder anderer IO ausgeschlossen. Auch eine Beteiligung Österreichs an militärischen Verteidigungsbündnissen, etwa im Rahmen "kollektiver Selbstverteidigung", wäre auf das angesprochene EG jedenfalls nur bei Vereinbarkeit möglicher, künftiger Truppeneinsätze außerhalb Österreichs mit der ebenfalls verfassungsgesetzlich verankerten immerwährenden Neutralität zu stützen. Eine Kompatibilität zwischen Neutralität und kollektiver Selbstverteidigung wird aber in diesem Zusammenhang - bemessen am dogmatischen Standard und insbesondere den völkerrechtlichen Verhaltensgebieten aus der Neutralität - praktisch nicht möglich sein. Das EG änderte die Kompetenzverteilung zwischen den Bundesministerien nur insoweit, als es die Besonderheiten des Truppeneinsatzes im Ausland gemäß § 1 EG unbedingt erfordern. Im übrigen blieb der durch die geltenden Rechtsvorschriften festgelegte Wirkungsbereich der Bundesministerien aufrecht. Dies gilt insbesondere auch für die Zuständigkeit zur Vorbereitung und Durchführung der vorgesehenen Beschlüsse der Bundesregierung. Damit ein Beschluß der Bundesregierung zustande kommt, bedarf es der Initiative eines Mitgliedes oder mehrerer Mitglieder der Bundesregierung. Welchem Mitglied der Bundesregierung nun die Initiative für das Zustandekommen der im EG vorgesehenen Beschlüsse der Bundesregierung zukommt, bestimmt sich nach den allgemein geltenden Rechtsvorschriften über den Wirkungsbereich der Bundesministerien (Art. 77 Abs. 2 B-VG). Da die Frage der Entsendung der Einheit, wie oben zu § 1 EG bereits ausgeführt, auch außenpolitische Belange berühren wird, bleibt die diesbezügliche Kompetenz des Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten gewahrt, das gemäß den Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 22. Juli 1959 zur Vertretung der Republik Österreich gegenüber ausländischen Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten einschließlich zwischenstaatlicher Organisationen²³ zuständig ist. Das Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten wird allerdings gemeinsam mit jenen Bundesministerien vorzugehen haben, die das Personal und die sachlichen Mittel für die in Betracht kommende Hilfeleistung nach innerstaatlichen Vorschriften beizustellen haben. Unberührt im Sinne des § 7 EG bleibt insbesondere auch die Bestimmung des § 36 des österreichischen Vertragsbedienstetengesetzes (VBG)²⁴, die besagt, daß der Abschluß von Sonderverträgen der Genehmigung des Bundeskanzleramtes bedarf; diese Bestimmung wird in erster Linie beim Abschluß von Verträgen gemäß § 1 lit. c) EG von Bedeutung sein, anläßlich derer im Regelfall keine beamtenrechtliche Dienstverpflichtung erfolgt. Dies bedeutet, daß

20 ÖBGBI 1930/1 i.d.j.G.F.
 21 ÖBGBI 233/1965.
 22 ÖBGBI 1930/1 i.d.j.G.F.
 23 ÖBGBI 172/1959.
 24 ÖBGBI 86/1948.

auch in Zukunft österreichische Kontingente entsendet werden können, die in keinem hoheitlichen Dienstverhältnis zur Republik Österreich stehen. Dies wird regelmäßig bei der Entsendung nichtmilitärischer Beobachter bzw. ziviler Spezialisten und Mediziner der Fall sein. Hinsichtlich der Bildung von in § 1 EG erwähnten Beobachtern bzw. Truppenkontingenten, steht es der österreichischen Bundesregierung zu, grundsätzliche Beschlüsse über die dienstrechtliche und verwendungsspezifische Zusammensetzung solcher Einheiten zu fassen. Da die Bundesregierung gemäß § 1 zur Entsendung der Einheit berufen ist, darf sie auch in grundsätzlicher Form darüber befinden, wie die zu entsendende Einheit zusammengesetzt werden soll. Die tatsächliche Zusammenstellung der Einheit sowie die Beurteilung der Frage, welche einzelnen Personen zum Einsatz herangezogen werden sollen, obliegt aber weiterhin dem - je nach zu stellendem Kontingent - ressortmäßig zuständigen Bundesminister. Nähere Bestimmungen sind auch in dieser Richtung durch ein einfaches Bundesgesetz getroffen worden.

b) Entsprechende Anwendung auf Nicht-IO (§ 8 EG)

Der EG erfaßt zunächst nur die Entsendung österreichischer Truppen zur Friedenssicherung auf Ersuchen IO. Damit bedurfte es einer besonderen, ausdrücklichen Erwähnung, daß auch ein Ersuchen der Liga der Rotkreuz-Gesellschaften um Hilfeleistung im Falle von Naturkatastrophen im Ausland verfassungsrangig gedeckt ist, weil es der Liga der Rotkreuz-Gesellschaften an Völkerrechtssubjektivität fehlt. Folglich kann mit ihr daher ein bilateraler völkerrechtlicher Vertrag über die Verwendung österreichischer Truppenkontingente abgeschlossen werden, wie ihn § 2 Abs. 2 EG zwar nicht zwingend vorsieht, aber doch als gesetzlich angenommenen Regelfall vorsieht. Da die Liga keine IO im Sinne der zunächst vorgesehenen Normen ist, bestimmt § 8 EG, daß diese Normen auf die Durchführung von Einsätzen auf Ersuchen der Liga der Rotkreuz-Gesellschaften sinngemäß anzuwenden sind. Damit erfaßt das EG nicht nur die Verwendung österreichischer Kontingente bei Blauhelm-Einsätzen.

Praxis

Der aktuelle Fall: Das serbische Internierungslager Manjaca

Holger Raddatz*

I. Vorbemerkung

Seit im August dieses Jahres die ersten Bilder aus den Gefangenenlagern in Bosnien die Weltöffentlichkeit erschütterten, ist die Situation der Gefangenen ein Dauerthema geblieben. Eine genauere Bewertung der Behandlung in den Lagern aus humanitär-völkerrechtlicher Sicht war zunächst aufgrund der unklaren Tatsachenlage nicht möglich; erst der Bericht der Fact-Finding-Mission der KSZE, der sog. Thomson-Bericht¹, brachte verwertbare Fakten. Diesem Bericht sind die folgenden Tatsachen entnommen²; darüber hinausgehende Geschehnisse in den Lagern, die Gegenstand der Berichterstattung durch die Medien waren, mußten aufgrund der wenig gesicherten Faktenlage außer Betracht bleiben.

II. Tatsächliches Geschehen

In dem von Serben eingerichteten Internierungslager Manjaca sind nach Berichten 3700 vorwiegend moslemische Männer gefangengehalten worden. Bei der Mehrzahl handelte es sich um Zivilpersonen, die im Rahmen der von Serbien

durchgeführten Sicherheitsvorkehrungen aus Nachbardörfern in das Lager verbracht wurden. Die meisten Insassen befanden sich mehr als zwei Monate in dem Lager; dabei erfolgte die Unterbringung in ehemaligen Ställen zu je 500 Personen, wobei jeder Gefangene nur über ein Laken verfügte, das er in einem Abstand von einem halben Meter zu seinem Nachbarn ausbreiten konnte. Innerhalb des Internierungslagers herrschte strenge Disziplin, die auch durch körperliche Züchtigungen aufrechterhalten wurde. Vereinzelt kam es zu Exekutionen. Bei zahlreichen Internierten waren psychische Schäden, insbesondere Angstzustände, festzustellen. Die Gefangenen erhielten täglich fünf Liter Wasser, die sowohl als Trinkwasser als auch zur Körperhygiene verwendet werden mußten. Die tägliche Nahrungsmittelration bestand aus ein bis zwei Tellern Bohneneintopf mit Brot. Aufgrund der schlechten Versorgungslage kam es bei der Mehrzahl der Lagerinsassen

* Holger Raddatz ist Projektmitarbeiter am IPHV, Bochum.

1 Benannt nach dem Leiter der Mission, Sir John Thomson.

2 Vgl. Thomson-Bericht, Annex F, S: 13 ff.

sen zu typischen, mit Unterernährung verbundenen Mangelerscheinungen.

III. Völkerrechtliche Fragestellung

Die Beurteilung der Situation in Manjaca ist unter mehreren Gesichtspunkten problematisch. Offensichtlich ist das Lager von serbischen Aufständischen geführt worden. Angesichts der Konfliktsituation in Bosnien ist daraus die Anwendung der Regeln für den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt zu folgern. Die Parteien des bosnischen Konflikts haben aber am 22. Mai 1992 einen besonderen Vertrag zur Anwendung des humanitären Völkerrechts abgeschlossen. Darin heißt es u.a.:

"Die Parteien verpflichten sich, den Art. 3 der vier Genfer Konventionen zu respektieren und die Respektierung zu gewährleisten.

- Die Zivilpersonen und die Zivilbevölkerung sind durch die Art. 13 bis 34 der IV. Genfer Konvention geschützt.

- Alle Zivilpersonen sollen in Übereinstimmung mit den Art. 72-75 des I. Zusatzprotokolls behandelt werden. Zivilpersonen die sich in der Hand der gegnerischen Parteien befinden und die aus Gründen, die Bezug zu dem bewaffneten Konflikt haben, ihrer Freiheit beraubt sind, sollen von den Regeln über die Behandlung von Internierten in der IV. Genfer Konvention profitieren.

- In der Behandlung der Zivilbevölkerung soll es keine nachteilige Unterscheidung aufgrund von Rasse, Religion oder Glauben oder irgendwelcher anderer ähnlicher Kriterien geben."³

Wie sich bei Anwendung dieses Abkommens die Lage in Manjaca darstellt, soll Gegenstand dieser Untersuchung sein.

IV. Völkerrechtliche Beurteilung

1. Anwendbarkeit der IV. Genfer Konvention (GK)

a) Sachlicher Anwendungsbereich

Die sachliche Anwendbarkeit der Art. 13 - 34 IV. GK sowie des gemeinsamen Art. 3 aller Genfer Konventionen ergibt sich aus der Vereinbarung der Konfliktparteien vom 22. Mai 1992. Die Vorschriften der IV. GK über die Internierung sind im Dokument vom 22. Mai 1992 nicht ausdrücklich genannt. Die Parteien der Vereinbarung haben aber festgestellt, daß

"civilians who are in the power of the adverse party and who are deprived of that liberty for reasons related to the armed conflict shall benefit from the Rules relating to the treatment of internees laid down in the Fourth Geneva Convention of 12 August 1949."

b) Persönlicher Anwendungsbereich

Die Anwendbarkeit der unter a) genannten Vorschriften, setzt gem. Art. 4 Abs. I der IV. GK voraus, daß es sich bei den internierten Personen um Zivilpersonen handelt, die nicht der Konfliktpartei angehören, in deren Machtbereich sie sich befinden. Hier liegt aber faktisch eine Bürgerkriegssituation vor, so daß für dieses Kriterium die Anwendungsvorausset-

zungen fehlen. Aufgrund der ausdrücklichen Vereinbarung der Konfliktparteien ist aber hier die IV. GK auf alle Personen anzuwenden, die sich im Machtbereich einer Konfliktpartei befinden.

Im vorliegenden Fall hatten allein die serbischen Aufständischen tatsächliche Herrschaftsmacht über das Lager Manjaca; im Lager waren auch fast ausschließlich Moslems interniert⁴. Hinsichtlich des persönlichen Schutzbereiches der vereinbarten Vorschriften bestehen aufgrund der Vereinbarung vom 22. Mai 1992 somit keine Zweifel.

2. Voraussetzungen einer Internierung

Grundsätzlich läßt die IV. GK eine Internierung gem. den Art. 41 ff. zu. Diese Möglichkeit wird aber als "schwerste" bezeichnet und ist demzufolge an mehrere Voraussetzungen gebunden.

Die Vereinbarung vom 22. Mai 1992 bezieht sich nicht auf die Voraussetzungen für eine Internierung nach der IV. GK. Andere Kriterien, die eine Internierung erlauben, wurden nicht festgelegt. Mit der gewählten Formulierung nähert man sich der Regelung des II. Zusatzprotokolls von 1977 für nicht-internationale Konflikte an, die nur den Konfliktbezug der Internierung verlangt. Angesichts des Konfliktcharakters sollen im folgenden trotzdem die Voraussetzungen der IV. GK aufgezeigt und ihre hypothetische Anwendung in Bosnien geprüft werden.

a) Ungenügende Kontrollmöglichkeiten

Zunächst müßte gem. Art 41 IV. GK die Gewahrsamsmacht die Kontrollmaßnahmen, die ihr die IV. GK im Hinblick auf die geschützten Personen gibt, als ungenügend erachten. Die Bezugnahme auf die Einschätzungsmöglichkeiten der Gewahrsamsmacht und somit auf ein subjektives Kriterium entwertet diese Voraussetzung als wirkliche Schranke stark⁵; denn es ist kaum anzunehmen, daß ein Staat, der eine Internierung will, andere Kontrollmaßnahmen als die Internierung als geeignet ansehen wird und sie dementsprechend auch anwendet. Die Tatsache, daß keine möglichen Kontrollmaßnahmen aufgezählt werden, verringert ebenfalls die praktische Anwendbarkeit dieses Kriteriums.

Im vorliegenden Fall kommt noch als weiteres Problem hinzu, daß die Konfliktparteien die IV. GK nur im Rahmen der

3 Übersetzung durch den Autor. Im Original heißt es: *"The parties commit themselves to respect and to ensure respect for the Article 3 of the four Geneva Conventions (...) The civilians and the civilian population are protected by the Articles 13 to 34 of the Fourth Geneva Convention. (...) All civilians shall be treated in accordance with Articles 72 to 79 of Additional Protocol I. Civilians who are in the power of an adverse party and who are deprived of their liberty for reasons related to the armed conflict shall benefit from the rules relating to the treatment of the internees laid down in the Fourth Geneva Convention. In the treatment of the civilian population, there shall be no adverse distinction founded on race, religion or faith, or any other similar criteria."* Vgl. Thomson-Bericht, Annex D.

4 Vgl. Thomson-Bericht, Annex F, S. 13.

5 J. S. Pictet (Hrsg.), The IVth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Geneva 1958, S. 256.

Vereinbarung vom 22. Mai 1992 und somit nur eingeschränkt als für sich verbindlich anerkannt haben. Angesichts der bekannt gewordenen Masseninternierungen wären erhebliche Bedenken gegen die Erfüllung dieser Verpflichtung geltend zu machen.

b) Unbedingtes Sicherheitserfordernis⁶

Die Internierung müßte gem. Art 42 der IV. GK unbedingt notwendig für die Sicherheit der anordnenden Macht sein.

Auch bei dieser Vorschrift ist das Kriterium der unbedingten Notwendigkeit weit gefaßt und läßt der Partei, die eine Internierung will, viel Spielraum, um zu diesem Ziel zu gelangen. Es besteht jedoch Einigkeit darüber, daß die internierten Personen durch ihre Aktivitäten, ihr Wissen oder ihre Qualifikationen dem Staat gute Gründe dafür geben müssen, in ihnen eine gegenwärtige oder zukünftige Bedrohung für den Staat zu sehen. In keinem Fall darf die Internierung willkürlich sein⁷. Daraus ergibt sich das Erfordernis einer individuellen Prüfung jeder Internierung; ein genereller Beschluß wäre in jedem Fall willkürlich.

Im vorliegenden Fall wurden die Internierungen mit dem Argument begründet, die Internierten sollten vor den Kriegsfolgen geschützt werden. Unter Berücksichtigung aller Umstände kann diese Begründung nicht ausreichen. Vielmehr läßt sich aus der Tatsache, daß es sich bei den Internierten nahezu ausnahmslos um moslemische Zivilisten handelt, sowie Aussagen von Internierten schließen, daß die Internierung einen Teil der Taktik der ethnischen Separation darstellt⁸. Damit wäre die Internierung nicht von Art. 42 der IV. GK gedeckt, insbesondere wenn man berücksichtigt, daß Sinn und Zweck dieses Artikels die Vermeidung solcher ethnisch begründeter Internierungen ist.

3. Bedingungen der Internierung

a) Mißhandlungen⁹

Gemäß der Vereinbarung der Parteien sowie des gemeinsamen Art. 3 der GK ist Gewaltanwendung gegenüber geschützten Personen in jeder Form verboten.

Hier wurde zunächst physische Gewalt durch körperliche Mißhandlungen gegen die Internierten verübt; einzelne Internierte wurden auch getötet. Dabei handelt es sich um einen Verstoß gegen Art. 100 IV. GK, der das Gebot der Menschlichkeit auch unter Berücksichtigung der notwendigen Lagerdisziplin wiederholt, sowie gegen das generelle Gebot menschlicher Behandlung, insbesondere das Verbot von Angriffen gegen das Leben und die Person, aus dem gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen.

Zu prüfen ist, ob es sich bei den bei vielen Internierten aufgetretenen psychischen Schäden ebenfalls um Gewaltanwendungen im Sinne der oben genannten Vorschriften handelt. Art. 3 GK schützt vor Gewalt "gegen das Leben und die Person". Bereits der Wortlaut deutet darauf hin, daß mit dem Begriff "Person" nicht nur die physische, sondern auch und gerade das psychische Befinden eines Menschen gemeint ist.

Hier sind die psychischen Auswirkungen auf die grausame Behandlung durch die Serben sowie die Internierung und die damit verbundene Angst zurückzuführen. Es liegt somit ein Verstoß gegen den gemeinsamen Art. 3 aller Genfer Konventionen vor.

Ebenso eindeutig ist der Verstoß gegen Art. 100 der IV. GK, da dieser ausdrücklich disziplinarische Maßnahmen verbietet, die den Internierten "Schikanen körperlicher oder seelischer Art auferlegen".

Der Art. 3 der Genfer Konventionen verbietet darüber hinaus auch die erniedrigende Behandlung der Gefangenen. Hier wurde aber durch die bereits oben geprüften zahlreichen körperlichen Mißhandlungen sowie die Verbreitung von Angst und Terror gerade bewußt eine demütigende und erniedrigende Behandlung erstrebt. Ein Verstoß gegen Art. 3 GK liegt somit auch in diesem Punkt vor.

Schließlich dürfen gem. Art. 3 GK auch keine Strafen verhängt oder Exekutionen durchgeführt werden, ohne daß ein vorheriges Urteil durch ein ordentliches Gericht unter Wahrung aller justitiellen Garantien ergangen ist. Die verhängten Strafen dürfen darüber hinaus gem. Art. 119 der IV. GK auch in keinem Fall unmenschlich, grausam oder dem Gesundheitszustand der Internierten abträglich sein. Hier wurden Exekutionen durchgeführt, die ohne Urteil und daher willkürlich erfolgten. Hinsichtlich dieser Vorfälle sind Verstöße gegen Art. 119 IV. GK und gegen Art. 3 GK zu bejahen.

b) Unterbringung

In Art. 83 - 88 GK IV sind die Bedingungen für die Unterbringung der Internierten festgelegt. Verstöße könnten dabei insbesondere gegen Art. 85 Abs. 2 GK IV vorliegen. Gemäß dieser Vorschrift müssen die Schlafräume der Internierten ausreichend Platz bieten. Das ist dann der Fall, wenn den Internierten ein Bereich verbleibt, der ein Minimum an Privatsphäre gewährleisten kann. In Manjaca verbleibt dem einzelnen Gefangenen nur ein halber Meter Abstand zu seinem Nachbarn. Dies ist nicht als ausreichend anzusehen, da dem Internierten keinerlei Möglichkeit zur Wahrung einer, wenn auch nur minimalen, Intimsphäre verbleibt.

Den Internierten müssen gem. Art. 85 Abs. 2 IV. GK Bettzeug und Laken in ausreichender Qualität und Quantität zur Verfügung gestellt werden. Hier wurde an die Internierten lediglich ein Laken ausgegeben, das sie auf der Erde ausbreiten konnten; sie erhielten weder Oberbetten noch Kopfkissen. Ein ausreichender Schutz gegen die nächtliche Kälte ist durch ein Laken allein aber nicht gewährleistet. Damit liegt ein Verstoß gegen Art. 85 Abs. 2 IV. GK vor.

c) Ernährung¹⁰

Gem. Art. 89 Abs. 2 IV. GK muß die tägliche Lebensmittel

6 Vgl. dazu Thomson-Bericht, S. 16.

7 J. S. Pictet, a.a.O. (Fn. 5), S. 257.

8 Vgl. Thomson-Bericht, S. 10 f.

9 Dazu Thomson-Bericht, S. 10.

10 Vgl. Thomson-Bericht, S. 10 f.

telzuteilung in bezug auf Menge, Güte und Abwechslung ausreichend sein, um einen normalen Gesundheitszustand zu gewährleisten und Mangelerscheinungen zu verhindern. Problematisch ist, wieviel Nahrung ausreichend im Sinne der genannten Norm ist. Eine am Kaloriengehalt ausgerichtete Bestimmung wurde während der Diplomatischen Konferenz zum humanitären Völkerrecht von 1949 zwar erworfen, aber letztlich aufgrund der vom Konfliktgebiet abhängigen, teilweise sehr unterschiedlichen Haftbedingungen verworfen¹¹. Im Ergebnis kann nur die Nahrungsmittelration ausreichend sein, die im Einzelfall und unter den gegebenen Haftbedingungen geeignet ist, den Gesundheitszustand der internierten Person aufrechtzuerhalten.¹²

Im vorliegenden Fall bestand die Verpflegung nur aus einer Schale Suppe sowie Brot; damit war die Versorgung keineswegs ausreichend im obigen Sinne, wie auch die aufgetretenen Mangelerscheinungen zeigen. Zu bedenken ist aber die Nahrungsmittelsituation in Bosnien. Behauptet wird, daß aufgrund der Versorgungsgänge eine bessere Verpflegung der Internierten nicht möglich war. Tatsächlich ist die Versorgungslage in den betroffenen Regionen überaus schlecht. Ob die Gewahrsamsmacht unter diesen Umständen dazu verpflichtet ist, die ausreichende Verpflegung der Internierten sicherzustellen, auch wenn dies nur unter Beeinträchtigung der eigenen Bevölkerung geschehen kann, mag bezweifelt werden.

Im Schrifttum wird die Meinung vertreten, daß Kriegsgefangene in jedem Fall, also auch bei unzureichender Versorgungslage, ausreichend ernährt werden müssen¹³; man könnte dies analog auch auf internierte Zivilpersonen anwenden, da diese durch die Vorschrift des Art. 84 gegenüber den Kriegsgefangenen privilegiert werden und deshalb nicht schlechter behandelt werden dürfen. Dem könnte aber entgegengehalten werden, daß eine solche Interpretation der entsprechenden Vorschrift der III. Konvention wenig realistisch ist. Es ist rein faktisch unmöglich, Nahrungsmittel zu verteilen, die nicht da sind. Versorgungsgänge gehen aber regelmäßig mit bewaffneten Konflikten einher. Es wäre deshalb kaum durchzusetzen, daß eine Gewahrsamsmacht eine Benachteiligung ihrer eigenen Bevölkerung in Kauf nimmt.

Letztlich liegt die Verantwortung für internierte Zivilper-

sonen bei der internierenden Macht, da in aller Regel die Internierung nur unfreiwillig erfolgt. Sofern eine ausreichende Versorgung dann aber nicht mehr gewährleistet werden kann, sind die Internierten freizulassen, um so selbst für ihren Lebensunterhalt sorgen zu können. Im Ergebnis liegt also hier ein Verstoß gegen Art. 89 Abs. 2 der IV. GK vor, da die serbischen Kräfte die internierten Personen aufgrund der schlechten Versorgungslage hätten freilassen müssen.

Gemäß Art. 89 Abs. 3 IV. GK müssen die Internierten mit einer ausreichenden Menge Trinkwasser versorgt werden. Ausreichend ist die Menge dann, wenn sie geeignet ist, die Gesundheit der internierten Personen aufrechtzuerhalten. Hier wurde den Gefangenen nur eine Ration von täglich fünf Litern Wasser zur Verfügung gestellt, wobei das Wasser auch noch zur Reinigung verwendet werden mußte. Dies ist bereits unter normalen Umständen keine ausreichende Menge an Trinkwasser; berücksichtigt man die klimatischen Verhältnisse und die Jahreszeit, so erscheint die Ration erst recht ungeeignet. Im Ergebnis liegt ein Verstoß gegen Art. 89 Abs. 3 IV. GK vor.

V. Ergebnis

Als Gesamtergebnis läßt sich festhalten, daß die Internierungsbedingungen schwere Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht darstellen. Wie man dem Thomson-Bericht entnehmen kann, sind die Zustände in Manjaca dabei keineswegs ein Einzelfall. Der Thomson-Bericht deutet dabei an, daß mit dem KSZE-Fact-Finding-Mechanismus ein neues Element bei der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts gefunden worden ist. Wenn die "Öffentlichkeit" als Durchsetzungsmedium des humanitären Völkerrechts wirken soll, muß sie, um wirksam agieren zu können, über Verstöße sachgerecht informiert werden können. Eine sachgerechte Information zu leisten, ist die Aufgabe von Fact-Finding Missions. Unabhängig davon bleibt die Frage zu beurteilen, wie das humanitäre Völkerrecht konkret durchgesetzt werden kann und wie Verstöße effektiv geahndet werden können.

11 J. S. Pictet, a.a.O. (Fn. 5), S. 392 f.

12 J. S. Pictet, a.a.O. (Fn. 5), S. 393.

13 J. S. Pictet (Hrsg.), *The IIIrd Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War*, Geneva 1958 S. 198.

Neue Fragen des humanitären internationalen Rechts aus Anlaß des Golf- und des Balkankrieges

- Vortrag vor dem DRK-Landesverband Oldenburg am 19. August 1992 -

Volker Kröning*

Der Golfkrieg und der Balkankrieg haben Völkerrecht und Völkerrechtspraxis vor neue Herausforderungen gestellt. Ausgangspunkt des modernen Völkerrechts ist das allgemeine Gebot an die Staaten, Streitigkeiten durch friedliche Mittel beizulegen; ihm entspricht das Verbot des Krieges - es sei denn, ein Staat wird durch (einen) andere(n) angegriffen. Dagegen erkennt das Völkerrecht (noch) das Recht der (individuellen und kollektiven) Selbstverteidigung (Notwehr, Nothilfe) an.

Im Falle des Golfkrieges lag und liegt die Herausforderung in jeder seiner Phasen:

1. Die Vorgeschichte war von dem Versagen - ja sogar Fehlen - friedlicher Streitbeilegung im Sinne des Kapitels VI UN-Charta geprägt.

2. Die Anti-Irak-Allianz stützte sich auf eine Ermächtigung der UN zu militärischem Vorgehen, nicht auf "Maßnahmen bei Bedrohung oder Bruch des Friedens und bei Angriffshandlungen" im Sinne von Kapitel VII der Charta.

3. Die Aggression gegen Kuwait setzte sich im Innern des Iraks gegen die Schiiten und besonders gegen die Kurden fort und führte zu einer neuartigen, ebenfalls von den UN nur legitimierten und von Teilen der Allianz ausgeführten "humanitären Intervention".

4. Mit der Einsetzung der Nahost-Friedens-Konferenz wurde schließlich und endlich der Versuch einer politischen Prävention eines weiteren, wahrscheinlich auch weiterreichenden Krieges eingeleitet; sein Gelingen wird auch eine umfassende Abrüstung in der Region, besonders bei den Massenvernichtungsmitteln und auf seiten aller Parteien, einschließen müssen.

Der Golfkrieg, besonders seine Nachgeschichte, hat in Erinnerung gerufen, daß das völkerrechtliche Kriegs- und Gewaltverbot mit den eng begrenzten Ausnahmen bei der Konfliktbegrenzung und -verhütung Teil des dem Schutz der Menschenrechte gegen Mißbrauch staatlicher Macht verpflichteten internationalen Rechts ist. Beide Rechtskreise wurzeln in dem Anspruch der menschlichen Person, vor Gewalt und ihren Auswirkungen geschützt zu werden, im Recht auf Schutz und Hilfe.

Hat die Idee der Menschlichkeit - eindrucksvoll konkretisiert in den Menschenrechtsabkommen und auch in den Rüstungskontrollabkommen der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts - bereits das *ius ad bellum* weit zurückgedrängt, so steuert die humanitäre Idee mit den Genfer Konventionen (1949) und Protokollen (1977) auch zunehmend das *ius in bello*, das in bewaffneten Konflikten anwendbare Recht (der Völker und Menschen). Dieses Recht bewaffneter Konflikte ist Sonderrecht zum Friedensvölkerrecht, insofern es Krieg als Tatsache voraussetzt, ungeachtet seiner Ursachen und Rechtfertigungen, und Sonderrecht zu den für Friedenszeiten bestimmten Menschenrechtsabkommen, insofern es besonders verletzte Kategorien von Personen und Objekten unter außerordentlichen Bedingungen, nämlich in Kriegssituationen, schützt.

Auch wenn das humanitäre Recht - hervorgegangen aus dem Kriegsvölkerrecht - vom bewaffneten Konflikt ausgeht und nichts anderes sein kann als das Ergebnis eines Ausgleichs zwischen militärischen Belangen und ethischen Zielen, wurzelt es in derselben Idee wie das Friedensvölkerrecht und die allgemeinen Menschenrechte. Auch wenn es den Krieg nicht verbieten oder unmöglich machen kann, ist allen seinen Kodifikationen das Gebot der menschlichen Behandlung der Wehrlosen gemein - seien sie Verwundete und Kranke der Streitkräfte zu Lande oder zur See, Gefangene oder Zivilpersonen. Die neuere Entwicklung dieses Rechtsgebietes beschränkt sogar die Wahl der Methoden und Mittel der Kriegführung, konkretisiert den allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und erstreckt den Schutz der Wehrlosen auf zivile Objekte.

Die allgemeine Pflicht zur menschlichen Behandlung ist im Krieg zwar relativiert - die Ausnahme von der Regel des (absoluten) Gewaltverbotes -, die Tendenz der Entwicklung des humanitären Völkerrechts richtet sich aber auf Eingrenzung der Gewalt im Krieg schlechthin. Dies zeigt sich am deutlichsten in Artikel 3 der Genfer Abkommen von 1949 und im Zusatzprotokoll II von 1977, Bestimmungen, die sich bewußt und gewollt in die inneren Angelegenheiten von Staaten "mischen".

Zwar kennt das internationale Recht keine dem Gewaltverbot der UN-Charta entsprechende Beschränkung souveräner Rechte im Innern der Staaten; aber das humanitäre Recht

unterwirft alle Staaten bei der Art und Weise, wie sie "Ruhe und Ordnung" im Innern wiederherstellen, dem Gebot, die Menschenwürde unter allen Umständen zu sichern.

Im Friedensvölkerrecht, in den Menschenrechten und im humanitären Recht vereint das "ethische Prinzip" daher beide Seiten: die Menschlichkeit und die Friedlichkeit; sie bedingen sich unter modernen gesellschaftlichen und technischen Bedingungen - zwischen und in den Staaten - immer mehr. Gewalt darf nur ultima ratio der Konfliktlösung sein. Freilich gehört zu dieser kompromißlosen Grundsatzposition die Einsicht, daß Anspruch und Wirklichkeit des Völkerrechts und der Völkerrechtspraxis noch in krassem Widerspruch stehen.

Dies lehrt das zweite Beispiel, das Europa nicht nur historisch-geographisch näherliegt, sondern den kleinsten Kontinent in seinem Zentrum berührt. Dabei haben beide Konflikte Ähnlichkeit in bezug auf die äußeren und inneren Voraussetzungen von Staatenbildung und -zerfall, die (Neu-)Belebung ethischen und religiösen Denkens und Schwierigkeiten dauerhafter territorialer Ordnung.

Der Balkankrieg hat die Herausforderung an Völkerrecht und die Völkerrechtspraxis in mehrerer Hinsicht gegenüber dem Golfkrieg radikalisiert:

1. Wieder versagte - ja fehlte in den Anfängen - der Mechanismus friedlicher Streitbeilegung - und dies in einem Fall, der nicht nur unter UN-, sondern auch unter einem regionalen Regime steht. Die KSZE beginnt erst seit 1990 (Paris) bzw. 1992 (Helsinki II), Ansätze zu einer internationalen Organisation mit verbindlichen Entscheidungen zu entwickeln; die EG erprobt (mehr schlecht als recht) eine in Maastricht beschlossene gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Mitgliedstaaten mit Definitionen, Beobachtungsmissionen und politischem Vermittlungsbemühen.

2. Noch zögerlicher als damals verfahren UN und KSZE mit Zwangsmaßnahmen gegen unverholene, systematische Gewalt völkerrechtlich gebundener Konfliktparteien (Embargo, Abbruch diplomatischer Beziehungen u. ä.), während sich NATO und WEU vorsichtig zur Unterstützung militärischer Sanktionen anbieten und vorbereiten. Unabhängig von der Frage, ob und inwieweit der Konflikt sich bereits vom nicht-internationalen zum internationalen Konflikt gewandelt hat, sind seine Austragungsformen als gravierende, fortwährende Menschenrechtsverletzung und seine Hintergründe und Begleiterscheinungen als akute Bedrohung des Friedens auf dem Balkan inzwischen offenkundig. Weitere Auseinandersetzungen um die Vojvodina, den Kosovo und Mazedonien, die auch deren ost- und südosteuropäische Nachbarn ergreifen können, sind absehbar.

3. Während das im Zeichen eines "neuen Zeitalters der Demokratie, des Friedens und der Einheit" (Charta von Paris) aufgewertete Selbstbestimmungsrecht der Völker durch Anerkennung neuer Staaten in Europa erntet worden wird als früher und woanders, bleiben die Voraussetzungen wirklichen Minderheitenschutzes ungeklärt; während Sezession

von Volksgruppen oder Demembration von Bundesstaaten bei Scheitern einvernehmlicher Autonomisierungs- und Föderalisierungsprozesse völkerrechtliche Problemlösungen versprechen, bleiben die ordnungspolitischen Bedingungen dauerhafter Friedensicherung offen. Statt den mit der demokratischen Neuordnung Europas verbundenen Risiken der Zusammensetzung von Staaten und des Verlaufs von Grenzen aus dem Europa der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts rechtzeitig und gemeinschaftlich vorzubeugen, werden Vielfalt und Einheit des Kontinents "auf's Spiel gesetzt".

4. Selbst humanitäre Hilfe vor Ort und für ganze Bevölkerungsgruppen, die von Vertreibung und Ausrottung bedroht sind, kommt wieder nur unter massivem öffentlichen Druck zustande; sie erreicht wieder nur einen Bruchteil der Opfer und erfolgt von neuem ohne zureichenden Schutz der Helfer und ohne die Gelegenheit zu nutzen, bei den Ursachen ansetzende Problemlösungen zu suchen. Mitten in Europa tut sich zwei Jahre nach der Überwindung der durch militärische Abschreckung in Schach gehaltenen Ost-West-Konfrontation ein Abgrund von Menschenrechtsverletzungen - bis zum Völkermord - auf.

Mehr als Regelungslücken scheinen Vollzugsdefizite des Völkerrechts das Hauptproblem einer "Neuen Weltordnung" und "neuer Regionalordnungen" zu bilden - sei es im Nahen Osten oder im Südosten und Osten Europas. Werden sie an diesen Stellen nicht - spät, aber nicht zu spät - überwunden, droht ein Rückfall in Anarchie weltweit. Praktische völkerrechtliche Lösungen sind gefragt.

Aus beiden Kriegen - mehr noch aus dem Balkankrieg, der eine gefährliche Präzedenzwirkung innerhalb und außerhalb Europas, besonders in den künstlich geschnittenen ehemaligen Kolonialstaaten, entwickeln kann - ist die Konsequenz zu ziehen, das internationale Recht und seine Durchsetzung zu stärken. Ich fasse dies in vier Punkten zusammen:

1. Der Minderheiten- und Menschenrechtsschutz im Völkerrecht ist wesentlich auszubauen. Der Zerfall zahlreicher Staaten in Volksgruppenteile ist unvermeidlich, wenn die Entfaltungs- und Autonomieansprüche von Volksgruppen nicht einvernehmlich geregelt werden - oder in völkerrechtlich verbindlichen Verfahren, die den Souveränitätsansprüchen der jeweiligen Staaten Grenzen setzen. In Europa bieten dazu das Regionalismus-Konzept der EG und die Pakte und Instanzen des Europarates weiterführende Ansätze. Die weiteren Bewährungsproben sind ebenso absehbar, wie es die Abfolge des Balkankrieges von Slowenien über Kroatien bis Bosnien-Herzegowina war.

2. Das humanitäre Recht ist im regionalen Rahmen weiterzuentwickeln. Die europäischen Friedens- und Menschenrechtsstandards, wie sie besonders in der Weiterentwicklung der Friendly Relations Declaration der UN durch die Prinzipien der KSZE Ausdruck gefunden haben, verbieten die Unterscheidung zwischen internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten, die den Zusatzprotokollen I und II zugrundeliegen. Der "Mindeststandard" des Zusatzprotokolls II, der immerhin Artikel 3 der Genfer Konventionen

ein Stück weit präzisiert (Artikel 13 - 18, insbesondere das Aushungerungsverbot des Artikel 14, das Deportationsverbot des Artikel 18 und der Schutz der Kulturgüter nach Artikel 16) sollte zu der humanitärrechtlichen Regelungsichte des Protokolls I angehoben werden. Dabei ist vor allen Dingen auf die neue Situation der Umformung und des Zerfalls von Vielvölkerstaaten einzugehen; auch in der Nachbarschaft Europas, besonders im Mittelmeerraum und im Siedlungsgebiet der Kurden, bekommt diese Frage eine wachsende Bedeutung.

3. Die regionalen Sicherheitssysteme im Sinne der Charta der UN müssen exekutivisch und justiziell ausgebaut werden. In Europa besteht dazu nicht nur nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes eine besondere Notwendigkeit, sondern nach wie vor auch eine Chance, die nicht ungenutzt bleiben sollte.

Im KSZE-Europa ist - möglicherweise ohne die Teilnehmerstaaten USA und Kanada und der GUS - ein kollektives Sicherheitssystem aufzubauen, das den Frieden gegen Rechtsbrecher schützt und ihn, wenn kein anderes Mittel mehr hilft, mit Gewalt wiederherstellt, das ferner dazu zwar den Konsens aller fordert, aber ohne den Störer ("minus eins"), und das schließlich eigene Kräftekontingente und einen eigenen Generalstab - als Vorstufe späterer polizeilicher Mittel und Instanzen - umfaßt.

In Verbindung mit der Erweiterung der EG (etwa im Maßstab des EWR und unter Einschluß der östlichen Anrainerstaaten) sollte das "verfaßte Europa" die Rolle des Motors und des Kerns einer europäischen Sicherheitsstruktur übernehmen, die nach innen Sicherheits- und nach außen Verteidigungsfunktionen ausübt. Der Balkankrieg muß Anlaß sein, die Einigung Europas voranzutreiben und eine wirksame gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten zu entwickeln. Es ist für ein Publikum, das im Zusammenhang mit der Ratifizierung der Maastrichter Beschlüsse für Europa neu gewonnen werden soll, unerträglich, daß sogar Mitgliedstaaten der Gemeinschaft das Embargo gegen Serbien brechen.

Außerdem können - und müssen wohl - die Nato und die WEU umgeformt werden ("von einseitiger Verteidigung zu gegenseitiger Sicherheit"). Eine Minderung der Rolle Nordamerikas ist dabei ebenso unvermeidlich wie Einvernehmen mit den Staaten der GUS, doch sollten unbedingt alle übrigen Teilnehmerstaaten der KSZE - d.h. auch ungeachtet des Wann und Wie der Erweiterung der EG die Staaten Ost- und Südosteuropas - eingeschlossen sein. Besonders dringlich ist es, Polen, die CSFR bzw. ihre Nachfolger und Ungarn sobald wie möglich in die NATO aufzunehmen und die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Rumänien und Bulgarien zu intensivieren. In diesem "Zwischen-Europa" des zu Ende gehenden Jahrhunderts (zwischen EG und NATO auf der einen und der GUS auf der anderen Seite) sind am ehesten Weiterungen des Balkankrieges und ähnliche Konflikte zu befürchten.

Eine Bündelung, Intensivierung und Verstärkung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit und ihrer Instrumente und Institutionen in Europa - in Abstimmung mit den nord-

amerikanischen bzw. europäisch-asiatischen Vormächten aus der Zeit des Kalten Krieges - kann nicht abhängig gemacht werden von - oder Zuwarten bis zu - einer Reform der UN. Angesichts der Vetomöglichkeiten Chinas und der Suprematieängste der Dritten Welt gibt es keine Alternative dazu, daß Europa seine Dinge in die eigene Hand nimmt; im Blick auf das eigene ethnische, religiöse und machtpolitische Konfliktpotential, das Europa nach wie vor selber aufweist, wäre alles andere unverantwortlich. Entweder provozieren regionale und örtliche Konflikte die Rückkehr zur traditionellen Machtpolitik - oder Dramen der Selbstzerstörung eskalieren im Hellicht der Massenmedien.

Umgekehrt darf auch die Welt beanspruchen, nicht in die europäischen Querelen hineingezogen zu werden. Die Aufgaben in anderen Regionen und die Beanspruchung der UN haben, wie besonders das Beispiel Afrika zeigt, ein Maß angenommen, das einerseits ihre massive - besonders humanitäre - Unterstützung gebietet, andererseits ihre weitere Inanspruchnahme unter Schonung der europäischen Kräfte unwahrscheinlich und unverträglich macht. Europa muß sich seiner Verantwortung für sich selbst stellen und dem Frieden der Welt dienen - nicht umgekehrt.

Regionale Mächte wie Deutschland sollten schließlich ihre Rolle bei der Friedenssicherung außerhalb Europas in erster Linie politisch und ökonomisch - und im übrigen humanitär - spielen und sich in militärischer Hinsicht - abgesehen vom Recht der Selbstverteidigung - auf Aufbau, Stärkung und Gewährleistung kollektiver Sicherheit im eigenen geographischen Umkreis konzentrieren; dabei sollte das nähere System (KSZE) Vorrang vor dem weiteren (UN) haben. Die inhaltliche und materielle Gewichtung deutscher Beiträge zur regionalen und weltweiten Friedenssicherung kommt ohnehin bei der Bundeswehr-Debatte im Regierungs- und Oppositionslager zu kurz. Da Kampfeinsätze deutscher Soldaten vermutlich auf den meisten Schauplätzen unerwünscht sind, muß die deutsche Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik endlich umfassend diskutiert werden, ein Gesamtprofil entwickeln und nach innen und außen überzeugend werden.

Unter diesen Voraussetzungen wird es unvermeidlich sein, daß das Grundgesetz Regierung, Parlament und Bürgern in bezug auf Militäreinsätze gleiche Rechte und Pflichten wie allen anderen Ländern zuerkennt bzw. auferlegt, sobald eine europäische Sicherheitsstruktur Gestalt annimmt - und dies ist eher heute als morgen nötig. Die Priorität für Europa eröffnet auch Einigungsmöglichkeiten der deutschen Innen- und Verfassungspolitik.

Vor der eigenen Haustür kann sich Deutschland nicht von Beistandspflichten für Staaten, Völker und Menschen in Not ausnehmen, die allgemein akzeptiert werden - und zu deren Erfüllung auch ein deutscher Beitrag akzeptiert wird. Sobald die KSZE - etwa mit Hilfe der NATO - ein den Kapiteln VI und VII der UN-Charta gleichkommendes Konfliktaustragungsmodell (friedliche Streitbeilegung, Zwang, Sanktionen) entwickelt hat, ist eine deutsche Beteiligung nötig; sich zu ihr bereitzuerklären und am Auf- bzw. Ausbau dieser Struktur aktiv mitzuwirken, ist dringend angebracht.

4. Nicht zuletzt ist das Verhältnis zwischen nicht-staatlicher (streng unabhängiger, neutraler und unparteilicher) humanitärer Hilfe (im Sinne der Grundsätze der Rotkreuz- und Rothalbmond-Bewegung) und staatlicher bzw. internationaler Hilfe und zwischen Eigen- und Fremdschutz (z.B. durch die UN bzw. regionale Organisationen oder durch Allianzen, die sich mit deren Ermächtigung auf den Weg machen) zu klären.

Der Schutz der Helfer in bewaffneten Konflikten sollte nach wie vor zur Wahrung des humanitären Völkerrechts und der Rolle der Hilfsorganisationen eine vordringliche Aufgabe der Beachtung und Durchsetzung der humanitärvölkerrechtlichen Regeln sein. Dazu sind vor allem der Druck der öffentlichen Meinung, besonders der Massenmedien, auf den Zugang zu den Opfern und die Einhaltung jener Regeln und der Schutz des Rotkreuz-Zeichens hochzuhalten. Dazu ist aber auch - und mehr noch als bisher - der Kontrollmechanismus anzuwenden, den die Protokolle von 1977 verstärkt haben; dies ist nicht Aufgabe der Hilfsorganisationen, sondern der an die Abkommen gebundenen Staaten und der internationalen Organisationen. Im Rahmen der Stärkung regionaler humanitärrechtlicher Standards in Europa ist dabei an die Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Gerichtshofes zu denken - von der Strafverfolgung (einschließlich der Ermittlungen im Sinne von Artikel 90 des Zusatzprotokolls I) bis zur Vollstreckung von Sanktionen gegen Rechtsbrecher (vgl. Artikel 89 Zusatzprotokoll I).

Humanitäre Aktionen der Staatengemeinschaft wie "Provide Comfort" im irakischen Kurdistan sollten streng von der Hilfe unabhängiger, neutraler Organisationen wie des IKRK getrennt werden. Auf sie wird die Völkerrechtsgemeinschaft angewiesen bleiben, und auf ihre Unparteilichkeit müssen die Hilfsorganisationen pochen. Doch das Beispiel der Kurden-

hilfe scheint am ehesten geeignet, um auch die moslemische Bevölkerung in Bosnien-Herzegowina vor Vertreibung und Ausrottung zu schützen. Man wird schwerlich auf den Verlauf und das Ergebnis der Jugoslawien-Konferenz in London warten können, um Heimat und Existenz dieser Volksgruppe zu sichern, sondern beizeiten und ausreichend Vorsorge treffen müssen. Auch in dieser Hinsicht scheint ein europäisches Vorgehen im Rahmen der KSZE und/oder der EG eher angebracht, als auf die UN zu warten. Die neueste UN-Resolution sollte von den Europäern ebenso ernst genommen werden wie die Resolution vom 19. Dezember 1991 in der Angelegenheit der Kurdenhilfe durch die USA.

Dennoch sind die rechtlichen und praktischen Voraussetzungen und Folgen humanitärer staatlicher und internationaler Hilfe noch weitgehend ungeklärt. Dies gilt besonders für die Schnittstellen zwischen humanitärem Völkerrecht, Friedenssicherungsrecht und dem Recht der Katastrophenhilfe, für die Rolle der Streitkräfte und für die Finanzierung. Ungeachtet dessen dürfte dieses Modell am ehesten - in Verbindung mit politischen Lösungsversuchen - geeignet sein, einer Zuspitzung und Ausweitung des Balkankrieges entgegenzuwirken. Das Modell gibt auch Gelegenheit zu einem deutschen humanitären Engagement, über das politischer Konsens zu erzielen sein müßte. Dieses Engagement wird, wie bei der Kurdenhilfe, nicht im Einsatz deutscher Soldaten und Waffen bestehen können, aber volle logistische Hilfe umfassen müssen.

Volker Kröning ist Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen, Stellvertretender Leiter der deutschen Delegation der Nordatlantischen Versammlung, Präsidiumsmitglied des Deutschen Roten Kreuzes und Mitglied des Präsidialausschusses Humanitäres Völkerrecht.

Rules of the International Fact-Finding Commission

(adopted on July 8, 1992)

The Commission

Having regard to Protocol I Additional to the Geneva Conventions of 1949 for the protection of the victims of armed conflicts, hereinafter referred to as "the Protocol",

Bearing in mind its competence in respect of enquiry as well of good offices, recognised for the purpose of obtaining the observation of the principles and rules of international law applicable in armed conflict,

Convinced of the need to take all appropriate initiatives as necessary in co-operation with other international bodies, in particular the United Nations, with the purpose of carrying out its functions in the interest of the victims of armed conflict,

Acting under article 90 of the Protocol,

Adopts the present Rules:

PART I - ORGANISATION OF THE COMMISSION

Chapter I - Members of the Commission

Rule 1 - Independence and solemn declaration

1. In the performance of their functions, the Members of the Commission (hereinafter referred to as the "Members") shall accept no instructions from any authority or person whatsoever and serve in their personal capacity.

2. Before taking up his duties, each Member shall make the following solemn declaration:

"I will exercise my functions as a Member of this Commission impartially, conscientiously and in accordance with the provisions of the Protocol and these Rules, including those concerning secrecy".

Rule 2 - Availability

Unless prevented by serious reasons duly justified to the President, Members shall at all times be able to respond to a call by the President or, as the case may be, by the Head of a Chamber in order to ensure the accomplishment of the Commission's functions under the Protocol.

Rule 3 - Incompatibilities

During their term of office, Members shall not engage in any occupation or make any public statement that may cast a

legitimate doubt on their morality and impartiality required by the Protocol. In case of doubt, the Commission shall decide on the proper measures to take.

Rule 4 - Resignation

1. The resignation of a Member shall be addressed to the President, who shall communicate it without delay to the Secretariat of the Commission (hereinafter referred to as the "Secretariat"). The Secretariat shall register the resignation under Rule 37 (1).

2. The President shall address his resignation to the first Vice-President.

3. The resignation shall take effect on the day of its registration by the Secretariat who shall without delay inform the Member of the date.

Rule 5 - The filling of casual vacancies

1. The Commission shall ensure that each candidate possesses the qualifications required by article 90 of the Protocol and that, in the Commission as a whole, equitable geographical representation is maintained.

2. In the absence of a consensus among the Members, the following provisions shall apply:

a. When no candidate obtains in the first ballot the majority required, a second ballot, restricted to the two candidates who obtained the highest number of votes, shall be taken.

b. If the second ballot is inconclusive and a majority vote of Members present is required, a third ballot shall be taken in which votes may be cast for any eligible candidate. If the third ballot is inconclusive, the next ballot shall be restricted to the two candidates who obtained the highest number of votes in the third ballot and so on, with unrestricted and restricted ballots alternating, until a Member is elected.

c. The elections referred to in this Rule shall be held by secret ballot. Election shall be by a majority of the Members present.

3. A Member elected under this Rule shall serve for the remainder of the term of his predecessor.

Chapter II - Presidency and precedence

Rule 6 - Election of the President and Vice-Presidents

1. The Commission shall elect from among its Members a President as well as a first and second Vice-President who together shall constitute the Bureau.

2. The President and the Vice-Presidents shall be elected for a term of 2 years. They may be re-elected. However, the term of office of the President or of a Vice-President shall end if he ceases to be a Member.

3. If the President or a Vice-President ceases to be a Member or resigns his office of President or Vice-President before its normal expiry, the Commission may elect a successor for the remainder of the term of that office.

4. The elections referred to in this Rule shall be held by secret ballot. Election shall be by a majority of the Members.

Rule 7 - Precedence

1. The Members shall take precedence after the President and Vice-Presidents according to the duration of their term of office.

2. Members having the same length of time in office shall take precedence according to age.

Rule 8 - Functions of the President

1. The President shall chair the meetings of the Commission and perform all other functions conferred upon him by the Protocol, these Rules and by the Commission.

2. In exercising his functions, the President shall remain under the authority of the Commission.

3. The President may delegate some of his functions to either Vice-President.

4. In co-operation with the Vice-Presidents and the Secretariat, the President shall take the necessary measures to ensure that the functions of the Commission can be exercised at all times and expeditiously.

Rule 9 - Temporary replacement of the President

The first Vice-President shall take the place of the President if the presidency is vacant or the President is prevented from carrying out his duties, especially if, in the case of an enquiry, he is a national of a party to the conflict. The second Vice-President shall replace the first Vice-President if the latter is prevented from carrying out his duties or if the office of the first Vice-President is vacant.

Rule 10 - Replacement of the President and Vice-Presidents

If the President and Vice-Presidents are at the same time prevented from carrying out their duties or if their offices are vacant at the same time, the duties of President shall be carried out by another Member according to the order of precedence established by Rule 7.

PART II - WORKING OF THE COMMISSION

Chapter I - Seat of the Commission, Secretariat and languages

Rule 11 - Seat of the Commission

The Seat of the Commission shall be in Berne, Switzerland.

Rule 12 - Secretariat

The functions of the Secretariat of the Commission shall be assumed by the depositary State of the Geneva Conventions and the Protocol.

Rule 13 - Languages

The official and working languages of the Commission shall be English and French.

Chapter II - Meetings of the Commission

Rule 14 - Holding of meetings

1. The Commission shall hold such meetings as it considers necessary to perform its functions. It shall meet at least once a year. The Commission shall also meet if at least one third of the Members so request or the Bureau so decides.

2. The Commission shall hold its meetings at its seat, unless the Commission or the Bureau decides otherwise.

3. Commission meetings shall be convened at dates set by the Commission or by the Bureau.

4. The Secretariat shall notify the Members of the date, time and place of each Commission meeting. Whenever possible, such notification shall be given at least six weeks in advance.

Rule 15 - Agenda

1. Following consultation with the President, the Secretariat shall transmit a draft agenda to the Members of the Commission, whenever possible at least six weeks before a meeting.

2. The agenda shall be adopted by the Commission at the beginning of the meeting.

Rule 16 - Documentation

The Secretariat shall transmit to the Members the working documents relating to the different agenda items, whenever possible at least four weeks in advance.

Rule 17 - Quorum

Eight Members shall constitute a quorum.

Rule 18 - Privacy of meetings

1. The Commission shall meet in camera. Its deliberations shall remain confidential.

2. Apart from Members, only members of the Secretariat, interpreters and persons assisting the Commission may attend its meetings, unless the Commission determines otherwise.

Rule 19 - Hearings

The Commission may hear any person whom it considers to be in a position to assist it in the performance of its functions.

PART III - ENQUIRIES**Chapter I - Enquiry request****Rule 20 - Lodging the request**

1. The request for an enquiry shall be addressed to the Secretariat.

2. It shall state the facts that, in the opinion of the requesting party, constitute a grave breach or a serious violation, as well as the date and the place of their occurrence.

3. It shall list the evidence the requesting party wishes to present in support of its allegations.

4. It shall name the authority to which all communications concerning the enquiry shall be addressed, as well as the most expedient means of contacting that authority.

5. Where applicable and to the extent possible, it shall contain, in the enclosure, the original or a certified copy of any document cited in the list of evidence.

6. If the Commission receives a request for an enquiry under article 90 (2) (d), and the consent of the other party or parties concerned has not yet been indicated, the Commission shall refer the request to that party or those parties with a request that it or they indicate its or their consent.

Rule 21 - Examination of the request for an enquiry

1. On receiving a request for an enquiry, the President shall without delay advise the interested party or parties of it. He shall send them, as soon as possible, a copy of the request as well as its enclosures and, subject to Rule 20 (6), advise them of their right to submit, within a fixed time period, their observations concerning the admissibility of the request. The setting of that time limit does not however prevent the Commission from opening the enquiry at once.

2. The Commission may ask the requesting party to supply additional information within a fixed time limit.

3. If the competence of the Commission is contested, the latter shall decide by means of speedy consultation.

4. The Commission shall inform the requesting party if the request does not meet the conditions described in Rule 20, or if an enquiry cannot be conducted for any other reason.

5. All parties to the conflict shall be informed of the Commission's decision to open an enquiry.

6. If, in the course of an enquiry, the requesting party communicates to the Commission the withdrawal of its request, the Chamber shall cease its enquiry only with the consent of the other parties to the conflict. The withdrawal does not affect the payment of the costs of the enquiry in accordance with article 90 (7) of the Protocol.

Rule 22 - Expenses of the enquiry

The President, in consultation with the Secretariat, shall determine the amount to be advanced by the requesting party to cover the expenses of the enquiry.

Chapter II - The Chamber**Rule 23 - Formation of the Chamber**

Unless the interested parties agree otherwise, the following provisions apply:

a. The President shall appoint, after consultation with the Bureau and the parties to the conflict, and on the basis of equitable geographical representation, five Members of the Chamber, not nationals of any party to the conflict.

b. The President shall invite the parties concerned to appoint, within a fixed time period, two additional persons, not nationals of any party to the conflict, as ad hoc Members of the Chamber.

c. If one or both of the ad hoc Members have not been appointed within the time limit set under Rule 23 (b), the President shall immediately make the appointments necessary to fill the seats of the Chamber.

d. The President of the Commission shall appoint the Head of the Chamber.

e. If a Member appointed as a member of a Chamber believes that there are reasons disqualifying him from participating in the enquiry, he shall immediately impart them to the President, who may appoint another member.

Rule 24 - Custody of documents

All documents relating to an enquiry shall, as soon as possible, be handed over to the Head of the Chamber who shall be responsible for their registration and custody until the conclusion of the enquiry. They shall then be put in the custody of the Secretariat where they may be viewed by authorized representatives of the interested parties.

Rule 25 - Assistants

1. The Chamber may decide that it shall be assisted by one or more experts or interpreters.

2. All persons assisting the Chamber shall act on the instructions and under the authority of the Head of the Chamber.

Chapter III - Enquiry procedure

Rule 26 - Instructions

The Commission may establish general or specific instructions or guidelines concerning the enquiry.

Rule 27 - Procedure

1. The Chamber shall invite the parties to the conflict to assist it and to present evidence within a fixed time period. It may also seek any other evidence it considers relevant and may carry out an enquiry in loco.

2. The Chamber shall determine the admissibility and the weight of the evidence presented by the parties to the conflict, and the conditions under which witnesses shall be heard.

3. The President shall remind the interested parties that, during an enquiry in loco, they must assure to the members of the Chamber and all persons accompanying them the privileges and immunities necessary for the discharge of their functions which shall not be less extensive than those accorded to the experts on mission under the 1946 Convention on Privileges and Immunities of the United Nations, as well as their adequate protection.

4. During an enquiry in loco, the members of the Chamber shall be issued a document stating their capacity, as well as a white badge displaying in clearly visible black letters the name of the Commission in the local language.

5. The members of the Chamber may separate in order to conduct simultaneous enquiries at different places. In particular, the Chamber may, at any time, detach two or more of its members for an urgent enquiry on the spot and, if necessary, to ensure the preservation of evidence.

6. Five members of the Chamber shall constitute a quorum.

7. The Chamber shall, as soon as possible, communicate the results of its enquiry to the Commission in accordance with the instructions given to it.

8. All the evidence shall be fully disclosed to the parties concerned who shall be informed of their right to comment on it to the Commission.

9. If necessary, the Commission may instruct the Chamber to undertake a complementary enquiry.

Chapter IV - Report and obligation of confidentiality

Rule 28 - Preparation of the Commission's report

1. After each enquiry the Commission shall draw up, in the light of the Chamber's findings, a report to be transmitted to

the parties concerned. In particular, the Commission shall consider, as appropriate, whether it should take steps to facilitate, through its good offices, the restoration of an attitude of respect for the Geneva Conventions and the Protocol.

2. The President shall transmit the report together with any recommendations the Commission considers appropriate to the parties concerned.

3. The President shall have the date on which the Commission's report was sent to the interested parties duly registered. The Secretariat shall keep in its archives copies of the communications of the Chambers and the reports of the Commission in its custody. These records are accessible only to Members while in office.

Rule 29 - Confidentiality

1. No personal data shall be published without the express consent of the person concerned.

2. Members of the Commission, ad hoc members of the Chambers, experts and other persons assisting the Commission or a Chamber are under an obligation, during and after their terms of office, to keep secret the facts or information of which they have become aware during the discharge of their functions.

3. The experts and other persons hired to assist the Commission or a Chamber shall, as a condition of their engagement, be required to agree, as a rule in writing, to comply with paragraph 2.

PART IV - METHODS OF WORK

Chapter I - Conduct of business

Rule 30 - Powers of the President

The President shall declare the opening and closing of each meeting of the Commission, direct the discussion, ensure observance of these Rules, accord the right to speak, put questions to the vote and announce decisions. The President, subject to these Rules, shall have control over the proceedings of the Commission and over the maintenance of order at its meetings. The President may, in the course of the discussion of an item, propose to the Commission the limitation of the time to be allowed to speakers, the limitation of the number of times each speaker may speak on any question and the closure of the list of speakers. He shall rule on points of order. He shall also have the power to propose adjournment or closure of the debate or adjournment or suspension of a meeting.

Rule 31 - Proposals

A proposal must be submitted in writing, if a Member so requests.

Rule 32 - Order of voting on proposals and amendments

1. Where a number of proposals relate to the same subject,

they shall be put to the vote in the order in which they were submitted. In case of doubt about priority, the President shall decide.

2. Where a proposal is the subject of an amendment, the amendment shall be put to the vote first. Where two or more amendments to the same proposal are presented, the Commission shall vote first on whichever departs furthest in substance from the original proposal, and so on until all the amendments have been put to the vote. However, where the acceptance of one amendment necessarily entails rejection of another, the latter shall not be put to the vote. The final vote shall then be taken on the proposal as amended or not amended. In case of doubt as to the order of priority, the President shall decide.

3. A motion may be withdrawn by the member who proposed it at any time before voting on it has commenced, provided that the motion has not been amended. A motion which has thus been withdrawn may be reintroduced by any Member.

Rule 33 - Order of procedural motions

Procedural motions shall take precedence over all other proposals.

Rule 34 - Voting

As a rule, the Commission decides by consensus. In the absence of consensus, the following provisions apply:

a. Subject to the provisions of Rules 6 (4), 39 and 40, the decisions of the Commission shall be taken by a majority of the Members present.

b. In matters other than elections, a proposal shall be regarded as rejected if the majority referred to under letter (a) heretofore is not obtained.

c. Subject to Rules 5 (2) (d) and 6 (4), the Commission shall vote by show of hands, unless a Member requests a roll call vote.

d. After a vote has commenced, there shall be no interruption of the voting except on a point of order by a Member in connection with the actual conduct of the voting.

Chapter II - Working modalities

Rule 35 - Reports of meetings

1. The Secretariat shall prepare a draft report of the Commission's deliberations and decisions following each mee-

ting. The draft report shall be circulated as soon as possible to the Members of the Commission, who will be given the opportunity to submit corrections within a prescribed time-limit.

2. If no corrections are submitted, the meeting report shall be deemed adopted. If corrections are submitted, they shall be consolidated in a single document and circulated to all Members. In this latter case, the adoption of the report of the meeting shall be taken up at the next meeting of the Commission.

Rule 36 - Working groups

The Commission may set up ad hoc working groups comprising a limited number of its Members. The terms of reference of such working groups shall be defined by the Commission.

Rule 37 - Communications

1. The Secretariat shall register and bring to the Commission's attention communications received containing information which may be of interest to the Members.

2. Such communications received by a Member shall be forwarded to the Secretariat.

3. The Secretariat shall acknowledge receipt of the communications to their authors.

Rule 38 - Report of activities

Subject to the obligation of confidentiality stated in Rule 29, the Commission shall issue, whenever it considers it useful, a general report on its activities to the governments of the High Contracting Parties to the Geneva Conventions. The Commission may also prepare such reports and make such public statements relating to its functions as it considers appropriate and in conformity with the provisions of the Protocol and these Rules concerning confidentiality.

PART V - AMENDMENTS AND SUSPENSION

Rule 39 - Amendments of the Rules

The present Rules may be amended by a decision taken by a majority of the Members, subject to the provisions of the Protocol.

Rule 40 - Suspension of a provision of the Rules

Upon the proposal of a Member, the application of a provision of these Rules may be suspended by a decision taken by a majority of the Members, subject to the provisions of the Protocol. The suspension of a provision shall be limited in its operation to the particular purpose for which such suspension has been sought.

Agreement (on the application and implementation of international humanitarian law between Bosnia-Herzegovina, Serbia and Croatia)

At the invitation of the International Committee of the Red Cross,

Mr. K. Trnka, Representative of Mr. Alija Izetbegovic (President of the Republic of Bosnia-Herzegovina)

Mr. D. Kalinic, Representative of Mr. Radovan Karadzic (President of the Serbian Democratic Party)

Mr. J. Djogo, Representative of Mr. Radovan Karadzic (President of the Serbian Democratic Party)

Mr. A. Kurjak, Representative of Mr. Alija Izetbegovic (President of the Party of Democratic Action)

Mr. S. Sitocoric, Representative of Mr. Miljenko Brkic (President of the Croatian Democratic Community)

met in Geneva on 22 May 1992 to discuss different aspects of the application and of the implementation of international humanitarian law within the context of the conflict in Bosnia-Herzegovina, and to find solutions to the resulting humanitarian problems. Therefore:

- conscious of the humanitarian consequences of the hostilities in the region;

- taking into consideration the Hague statement of 5 November 1991;

- reiterating their commitment to respect and ensure respect for the rules of International Humanitarian Law;

the Parties agree that, without any prejudice to the legal status of the Parties to the conflict or to the international law of armed conflict in force, they will apply the following rules:

1. General Principles

The Parties commit themselves to respect and to ensure respect for the Article 3 of the four Geneva Conventions of 12 August 1949, which states, in particular:

- 1) Persons taking no active part in the hostilities, members of armed groups who have laid down their arms and those placed 'hors de combat' by sickness, wounds, detention, or any other cause, shall in all circumstances be treated humanely, without any adverse distinction founded on race, colour, religion or faith, sex, birth or wealth, or any other similar criteria.

To this end, the following acts shall remain prohibited at any time and in any place whatsoever with respect to the above mentioned persons:

a) violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment and torture;

b) taking of hostages;

c) outrages upon personal dignity, in particular, humiliating and degrading treatment;

d) the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgment pronounced by a regularly constituted court, affording all the judicial guarantees which are recognised as indispensable by civilised peoples.

2) The wounded and sick shall be collected and cared for. An impartial body, such as the International Committee of the Red Cross, may offer its services to the Parties to the conflict.

The Parties to the conflict should further endeavour to bring into force, by means of special agreements, all or part of the other provisions of the present Convention.

The application of the preceding provisions shall not affect the legal status of the Parties to the conflict.

2. Special Agreement

In accordance with the Article 3 of the four Geneva Conventions of 12 August 1949, the Parties agree to bring into force the following provisions:

2.1 Wounded, sick and shipwrecked

The treatment provided to the wounded, sick and shipwrecked shall be in accordance with provisions of the First and Second Geneva Conventions of 12 August 1949, in particular:

- All the wounded, sick and shipwrecked, whether or not they have taken part in the armed conflict, shall be respected and protected.

- In all circumstances, they shall be treated humanely and

shall receive, to the fullest extent practicable and with the least possible delay, the medical care and attention required by their condition. There shall be no distinction among them founded on any grounds other than medical ones.

2.2 Protection of hospitals and other medical units

Hospitals and other medical units, including medical transportation may in no circumstances be attacked, they shall at all times be respected and protected. They may not be used to shield combatants, military objectives or operations from attacks.

The protection shall not cease unless they are used to commit military acts. However, the protection may only cease after due warning and a reasonable time limit to cease military activities.

2.3 Civilian population

The civilians and the civilian population are protected by Articles 13 to 34 of the Fourth Geneva Convention of 12 August 1949. The civilian population and individual civilians shall enjoy general protection against the dangers arising from military operations. They shall not be the object of attack. Acts or threats of violence the primary purpose of which is to spread terror among the civilian population are prohibited.

All civilians shall be treated in accordance with Articles 72 to 79 of Additional Protocol I. Civilians who are in the power of an adverse party and who are deprived of their liberty for reasons related to the armed conflict shall benefit from the rules relating to the treatment of internees laid down in the Fourth Geneva Convention of 12 August 1949.

In the treatment of the civilian population there shall be no adverse distinction founded on race, religion or faith, or any other similar criteria.

The displacement of the civilian population shall not be ordered unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand. Should such displacements have to be carried out, all possible measures shall be taken in order that the civilian population may be received under satisfactory conditions of shelter, hygiene, health, safety and nutrition.

The International Committee of the Red Cross (ICRC) shall have free access to civilians in all places, particularly in places of internment or detention, in order to fulfil its humanitarian mandate according to the Fourth Geneva Convention of 12 August 1949.

2.4 Captured combatants

Captured combatants shall enjoy the treatment provided for by the Third Geneva Convention.

The International Committee of the Red Cross (ICRC) shall have free access to all captured combatants in order to fulfil its

humanitarian mandate according to the Third Geneva Convention of 12 August 1949.

2.5 Conduct of hostilities

Hostilities shall be conducted in the respect of the laws of armed conflict, particularly in accordance with Articles 35 to 42 and Articles 48 to 58 of Additional Protocol I, and the Protocol on the Prohibition or Restriction on the Use of Mines, Booby Traps and other Devices annexed to the 1980 Weapons Convention. In order to promote the protection of the civilian population, combatants are obliged to distinguish themselves from the civilian population.

2.6 Assistance to the civilian population

The Parties shall allow the free passage of all consignments of medicines and medical supplies, essential foodstuffs and clothing which are destined exclusively to the civilian population.

They shall consent to and co-operate with operations to provide the civilian population with exclusively humanitarian, impartial and non-discriminatory assistance. All facilities will be given in particular to the ICRC.

3. Red Cross Emblem

The Red Cross Emblem shall be respected. The Parties undertake to use the emblem only to identify medical units and personnel and to comply with the other rules of international humanitarian law relating to the use of the Red Cross Emblem and shall repress any misuse of the Emblem or attacks on persons or property under its protection.

4. Dissemination

The Parties undertake to spread knowledge of and promote respect for the principles and rules of international humanitarian law and the terms of the present agreement, especially among combatants. This shall be done in particular:

- by providing appropriate instruction on the rules of international humanitarian law to all units under their command, control and physical influence;

- by facilitating the dissemination of ICRC appeals urging respect for international humanitarian law;

- by distributing ICRC publications.

5. Implementation

Each Party undertakes to designate liaison officers to the ICRC who will be permanently present in meeting places determined by the ICRC to assist the ICRC in its operations with all the necessary means of communication to enter in contact with all the armed groups they represent. Those liaison officers shall have the capacity to engage those groups and to provide guarantees to the ICRC on the safety of its operations.

Each party will allow the free passage of those liaison officers to the meeting places designated by the ICRC.

Each Party undertakes, when it is informed, in particular by the ICRC, of any allegation of violations of international humanitarian law, to open an enquiry promptly and pursue it conscientiously, and to take the necessary steps to put an end to the alleged violations or prevent their recurrence and to punish those responsible in accordance with the law in force.

6. General Implementation

The Parties undertake to respect and to ensure respect for the present agreement in all circumstances.

The present agreement will enter in force on 26 May at 24h00 if all parties have transmitted to the ICRC their formal acceptance of the agreement by 26 May 1992 at 18h00.

Geneva, 2 May 1992

(Signed)

Mr. K. Trnka/Mr. J. Djogo/Mr. A. Kurjak/Mr. D. Kalinic/Mr. S. Sita Coric

KSZE - Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa

Hans-Joachim Heintze*

A. Die KSZE von 1973 bis 1990

Die KSZE war von 1973 - 1990 eine zwischenstaatliche Konferenz, an der alle europäischen Staaten (mit Ausnahme Albaniens) sowie die USA und Kanada teilnahmen. Die Zielstellung bestand darin, die Stabilität und Sicherheit in Europa zwischen den Blöcken zu festigen und eine engere Zusammenarbeit auf den Gebieten Wirtschaft, Wissenschaft und Kultur herbeizuführen. Allerdings unterschieden sich von Anbeginn die politischen Intentionen der beiden Blöcke. Für die sozialistischen Staaten war die KSZE ein Instrument der Absicherung des territorialen Status quo in Europa, der sich in der Folge des Zweiten Weltkrieges herausgebildet hatte. Der Westen sah demgegenüber in der KSZE eine Möglichkeit zur Umsetzung des Konzepts "Wandel durch Annäherung" (*Egon Bahr*). Diesen unterschiedlichen Interessen konnte die KSZE am besten durch einen Verzicht auf eine institutionelle oder personelle Infrastruktur gerecht werden, so daß sie lediglich als Gesprächsforum agierte. Kennzeichnend war zudem, daß Beschlüsse nur durch Konsensus zustande kamen.

I. Die erste Etappe ihrer Entwicklung

Die enge Verbindung der KSZE mit der Stabilisierung der europäischen Nachkriegsordnung wird daran deutlich, daß die Außenminister der 35 Teilnehmerstaaten die erste KSZE-Phase in Helsinki am 3. Juli 1973, nur wenige Wochen vor der Aufnahme der beiden deutschen Staaten in die UNO (18. September 1973) formal eröffneten. Anschließend setzte man die Verhandlungen in Genf fort (18. September 1973). Ihren feierlichen Abschluß fanden sie am 1. August 1975 auf der Gipfelkonferenz der Staats- und Regierungschefs, auf der die KSZE-Schlußakte unterzeichnet wurde. Sie besteht im wesentlichen aus drei Teilen ("Körben"):

Korb I enthält die zehn Prinzipien der Sicherheit und Zusammenarbeit, die eine Ausformung und Konkretisierung der Grundprinzipien des Völkerrechts darstellen. Hervorhebung verdienen vor allem die Prinzipien der Unverletzlichkeit der Grenzen, der territorialen Integrität der Staaten und der Menschenrechte, die nicht derart ausgeformt in der UNO-Charta zu finden sind. Hinsichtlich der Sicherheit und Abrüstung verdienen die vertrauensbildenden Maßnahmen (Ankündigung von Manövern), die erstmals eingeführt wurden, Beachtung. Sie waren der Ausgangspunkt für die langwierigen, aber schließlich erfolgreichen Verhandlungen über konventionelle Abrüstung in Europa. Für den Korb I hatte sich vor allen Dingen KPdSU-Generalsekretär *Breschnew* stark gemacht. Die sozialistischen Staaten wollten darüber hinaus

durch die ökonomische Zusammenarbeit ihre Stellung absichern. Darum waren sie maßgeblich an der Schaffung des Korb II beteiligt, der Empfehlungen zur Kooperation in Wirtschaft, Wissenschaft und Umweltschutz enthält. Demgegenüber hatte der Westen das Schwergewicht auf Korb III gelegt, der die Menschenrechte und den humanitären Bereich erfaßt. Seine Bestimmungen zur Verbesserung der menschlichen Kontakte und des Informationsaustausches zwischen Ost und West gehen weit über den in den UN-Pakten festgeschriebenen allgemeinen universellen menschenrechtlichen Standard hinaus. Schließlich legt die Schlußakte in ihren Schlußbestimmungen fest, daß in Belgrad 1977 ein Folgetreffen stattfinden wird. Damit erhielt die KSZE einen Prozeßcharakter.

Insgesamt ist hinsichtlich des Rechtscharakters der KSZE-Schlußakte festzustellen, daß es sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt. Vielmehr ist es ein politisches Dokument, als solches ist es eine Absichtserklärung der Staaten von hohem politisch-moralischen Rang. Deshalb hat die Schlußakte nicht nur in den zwischenstaatlichen Beziehungen große Bedeutung gehabt, sondern wurde auch von nichtstaatlichen Organisationen bis hin zu Einzelpersonen immer wieder in der Argumentation genutzt.

II. Weitere Etappen der Entwicklung

Die Fortentwicklung der KSZE erfolgte im Rahmen von Folgekonferenzen, die auch der Bilanzierung des Erreichten dienten. Diese standen nicht immer unter einem guten Stern, da sich nach 1975 die Ost-West-Beziehungen verhärteten. Insbesondere die Nachrüstungsdebatte führte zu einer "neuen Eiszeit" mit entsprechenden Auswirkungen auf die KSZE als "Kind der Entspannung". Als großer Erfolg ist deshalb zu werten, daß sich der KSZE-Prozeß vermittels der Folgekonferenzen überhaupt fortsetzte.

I. Folgekonferenz in Belgrad (4. Oktober 1977 bis 9. März 1978):

Die Konferenz stand im Banne der gegensätzlichen Positionen zwischen Ost und West zu den Menschenrechten. Die Diskussionen verkamen zu einem ideologischen Schlagabtausch, der deutlich von der Menschenrechtspolitik des US-Präsidenten *Carter* geprägt war. Während der Westen Bürgerrechte einforderte, konzentrierten sich die sozialistischen Länder auf soziale und wirtschaftliche Rechte. Unter diesen Umständen war es ein Erfolg, daß überhaupt ein Abschlußdokument zustande kam und die Verpflichtung der Schlußakte von Helsinki bekräftigt wurde.

2. Folgekonferenz in Madrid (11. November 1980 bis 9. September 1983):

Nach dem Ende der Menschenrechtsoffensive *Carter's* kam es in Madrid zu kleineren Verbesserungen für die Menschen in den sozialistischen Ländern. Andererseits wurden wesentliche Initiativen im militärischen Bereich in die Wege geleitet; so wurde die Einberufung der Konferenz für vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen sowie Abrüstung in Europa (KVAE) nach Stockholm vereinbart.

3. Folgekonferenz in Wien (4. November 1986 bis 15. Januar 1989):

Durch die Politik *Gobtschows* kam es in Wien zu entscheidenden Durchbrüchen bei den Menschenrechten (Familienzusammenführung, Religionsfreiheit, Minderheitenrechte) und in der Abrüstung. Hier wurde das Mandat zu einer Konferenz der 23 NATO- und Warschauer Pakt-Staaten über den Abbau der konventionellen Rüstung in Europa vereinbart (VKSE). Zudem wurde eine Konferenz aller 35 Mitgliedstaaten über neue vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Europa (KVAE II) einberufen, die am 9. März 1989 in Wien begann.

B. Die KSZE nach 1990

Der grundlegende Wandel in Europa hatte auch tiefgehende Auswirkungen auf die KSZE. Zum einen wurden die Grundzüge der demokratischen Gesellschaft auch zum Fundament der KSZE erklärt. Dies fand seine Verankerung in der Charta von Paris für ein neues Europa vom 21. November 1990. Zum anderen wurde der KSZE-Prozeß durch die Schaffung von Institutionen zu einer internationalen Organisation.

KSZE-Sondergipfel in Paris (19. bis 21. November 1990):

Es ist bezeichnend für den erreichten Stand des Vertrauens zwischen Ost und West, daß vor Beginn des KSZE-Gipfels die 22 Staats- und Regierungschefs der NATO- und Warschauer Pakt-Staaten den Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa unterzeichneten. Er beinhaltet einen quantitativen Gleichstand bei den wichtigsten konventionellen Waffen und brachte in diesem Bereich erste echte Abrüstungsmaßnahmen auf den Weg. In einer gemeinsamen Erklärung stellten sie zudem fest, daß man sich nicht mehr als Gegner betrachtet. Es soll eine neue Partnerschaft aufgebaut werden, die auf gegenseitiger Freundschaft beruht. Die Sicherheit eines jeden von ihnen sei untrennbar mit der des anderen verbunden. Die Staats- und Regierungschefs der 34 KSZE-Staaten unterzeichneten zum Abschluß des Gipfels die Charta von Paris für ein neues Europa.

Folgende Organe wurden geschaffen:

- Folgekonferenzen der Staats- und Regierungschefs (alle zwei Jahre) zur Bestandsaufnahme der eingetretenen Entwicklungen, Prüfung der Verwirklichung eingegangener Verpflichtungen und Erwägung weiterer Schritte im KSZE-Prozeß;

- Rat der Außenminister (tagt regelmäßig, mindestens einmal jährlich), Forum für politische Konsultationen und Beschlüsse im KSZE-Prozeß; die Teilnehmerstaaten können auch Treffen anderer Minister vereinbaren;
- Ausschuß Hoher Beamter, bereitet Tagungen des Rates vor und führt dessen Beschlüsse durch;
- Sekretariat zur administrativen Unterstützung des Konsultationsprozesses mit Sitz in Prag;
- Konfliktverhütungszentrum mit Sitz in Wien als technisches Instrument zur Sammlung von Daten über Truppenbewegungen oder Manöver;
- Büro für freie Wahlen in Warschau zur Sammlung von Informationen über Termine, Verfahrensregeln und Ergebnisse nationaler Wahlen sowie von Wahlbeobachtungen (später umbenannt, s. u.);
- Parlamentarische Versammlung der KSZE unter Beteiligung von Abgeordneten aller KSZE-Teilnehmerstaaten.

KSZE-Außenministerkonferenz (30. bis 31. Januar 1992):

Durch die Aufnahme der aus der Sowjetunion hervorgegangenen GUS-Staaten erhöhte sich die Zahl der KSZE-Staaten auf 48. Kroatien und Slowenien erhielten einen Beobachterstatus. In dem Schlußdokument wurde die Sicherung der Menschenrechte als das wichtigste Ziel der KSZE bezeichnet. Hervorzuheben ist die Vereinbarung, daß bei eindeutigen Verletzungen der KSZE-Verpflichtungen entweder der Außenministerrat oder der Ausschuß Hoher Beamter auch ohne Zustimmung des betroffenen Staates Maßnahmen gegen diesen ergreifen können. Dies stellt die wichtigste Abkehr vom Konsensprinzip ("Konsens minus eins") dar. Das Schlußdokument nahm zum Konflikt im früheren Jugoslawien Stellung und bekräftigte die Bedeutung der KSZE-Prinzipien zur Klärung der Streitfragen. Die Akteure in der Krise wurden darauf hingewiesen, daß sie gemäß Völkerstrafrecht persönlich für ihre Taten verantwortlich gemacht werden können. Der beginnende Abrüstungsprozeß in Europa wurde begrüßt und der Transfer von Waffen und Ausrüstungen solle künftig stärker kontrolliert werden.

Das Mandat des in Warschau gebildeten Büros für freie Wahlen wurde erweitert, so daß es in Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) umbenannt wurde.

4. Folgekonferenz in Helsinki (24. März bis 10. Juli 1992):

In Helsinki erhöhte sich durch die Aufnahme Kroatiens, Sloweniens und Georgiens die Zahl der KSZE-Mitgliedstaaten auf 51. In bezug auf den Konflikt in Berg-Karabach wurde eine Friedenskonferenz einberufen und die Entsendung einer Erkundungsmission beschlossen. Es wurden vier Arbeitsgruppen gebildet, die an die Stelle der drei Körbe traten (Institutionalisierung, KSZE-Sicherheitsforum, menschliche Dimension, Wirtschaft).

Die Gipfelkonferenz am 9./10. Juli beschloß, daß die KSZE fortan eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der UN-Charta sei und daher ein Bindeglied zwischen regionaler und globaler Sicherheit ist. Verbunden damit ist eine

weitere Strukturierung und Institutionalisierung. Festgelegt wurden:

- Regelmäßige Treffen der Staats- und Regierungschefs (alle zwei Jahre vor den Überprüfungs Konferenzen);
- Überprüfungs Konferenzen zu den KSZE-Aktivitäten (alle zwei Jahre);
- Die Bildung des KSZE-Rates als zentrales Leitungs- und Beschlußgremium;
- Zwischen den Sitzungen des KSZE-Rates übernimmt der Ausschuß Hoher Beamter (AHB) dessen Befugnisse;
- Ein amtierender Vorsitzender ist im Namen des Rates oder AHB für die Koordinierung zuständig;
- Ein Hoher Kommissar für Nationale Minderheiten arbeitet unter der Ägide des AHB, sorgt bei ethnischen Spannungen für Frühwarnungen und wird dabei vom BDIMR unterstützt.

Beschlossen wurde weiterhin der Ausbau der politischen Konsultationen sowie die bessere Frühwarnung und Streitbeilegung. Die KSZE werde Friedensmissionen bei Konflikten zwischen ihren Teilnehmerstaaten durchführen, die Beobachter- und Überwachungsmissionen sowie Streitkräfteinsatz

umfassen könnten. Dazu sei eine Abstimmung mit der UNO notwendig, weshalb der amtierende Vorsitzende den Sicherheitsrat informieren muß. Friedenserhaltende Operationen der KSZE bedürfen der Zustimmung der betroffenen Staaten. Die Durchführung obliegt dem AHB, der nach dem Konsensprinzip entscheidet. Die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Japan wird vertieft. Die menschliche Dimension listet eine Reihe von Verpflichtungen auf, die über den allgemeinen völkerrechtlichen Menschenrechtsschutz hinausgehen. Auch in der Wirtschaftspolitik und im Umweltschutz werden Zielstellungen aufgelistet. Fortgefahren wird mit der Durchführung von Expertentreffen, die bislang bereits ein wichtiges Mittel zur Analyse der Verpflichtungen aus dem KSZE-Prozess und zu ihrer Durchsetzung waren, obwohl sie sich nicht immer großen öffentlichen Interesses erfreuten und keine bindenden Entscheidungen trafen. Das nächste Expertentreffen wird 1994 in Budapest stattfinden.

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

XVII. Round Table on Current Problems

of Humanitarian Law

San Remo (Italien), 2. - 4. September 1992

Hans-Joachim Heintze*

Die Gegenwart ist ebenso durch positive Entwicklungen wie den Zusammenbruch des Ost-West-Gegensatzes gekennzeichnet wie durch neue Konflikte, die in verschiedenen Regionen dieser Welt mit unvorstellbarer Grausamkeit ausgegossen werden. Das renommierte International Institute of Humanitarian Law in San Remo hatte es deshalb in diesem Jahr nicht leicht, sich ein Thema für seinen traditionellen Round Table auszusuchen. Als man sich dem Problem der humanitären Hilfe zuwandte, stieß dies anfänglich vielerseits auf Skepsis, da dies zu sehr mit politischen Erwägungen verbunden sei. Der Verlauf der Tagung hat jedoch gezeigt, wie berechtigt und notwendig die dann doch erfolgte Festlegung des Themas auf "The Evolution of the Right to Assistance" ist. Folglich kann man die Veranstalter zu diesem wissenschaftlichen Weitblick nur beglückwünschen.

Eingeleitet wurde der Round Table durch ein Referat des Ehrenpräsidenten des Instituts Prof. *Jovica Patrnogic*. Sein Ausgangspunkt war die sich vollziehende Veränderung des Völkerrechts der Gegenwart, die darin bestehe, daß sich das Prinzip der Solidarität immer stärker gegenüber dem Prinzip der Souveränität Geltung verschaffe. Die Verantwortung aller Staaten zum Schutz von Opfern von Menschenrechtsverletzungen bedeute eine Zurückdrängung des Nichteinmischungsprinzips und eine Abkehr vom klassischen Souveränitätsverständnis. Nimmehr müsse es darum gehen, die Souveränität und die Solidarität parallel zu entwickeln, da es zwischen beiden eine offenkundige Verbindung gebe.

In der Staatenpraxis seien Somalia und Jugoslawien, so *Patrnogic*, Beispiele dafür, daß sich ein Recht zu humanitärer Hilfe herausbilde. Allerdings vollziehe sich diese Entwicklung nicht widerspruchsfrei, weshalb konkrete Regeln erarbeitet werden müßten. Sie lägen sicherlich im Spannungsfeld zwischen den Menschenrechten, dem humanitären Völkerrecht, dem Flüchtlingsvölkerrecht, dem Katastrophenschutz, dem Recht der Vereinten Nationen und anderen Bereichen des Völkerrechts. Angesichts der Breite der zu erfassenden Rechtsbereiche sei eine umfangreiche Erforschung des Rechts der humanitären Hilfe notwendig. Das Institut in San Remo wolle Prinzipien dafür ausarbeiten. Im Verlauf des Round Table wurde diese Anregung wiederholt aufgegriffen und die Bildung einer Expertengruppe angeregt.

Wie kompliziert dieses Vorhaben allerdings werden dürfte, wurde bereits in dem folgenden Vortrag von *Dr. Yves Sandoz*,

Direktor der Grundsatzabteilung des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK), deutlich. Er wies darauf hin, daß das IKRK anfänglich dem gewählten Thema sehr skeptisch gegenüberstand, denn man hielt es für zu akademisch. Erst nach den Entwicklungen in Somalia und in Bosnien erkannte man die Notwendigkeit und begrüßte die Möglichkeit des offenen Meinungsaustausches in San Remo, der bekanntlich außerhalb des Protokolls stattfand. Zu fragen habe man sich insbesondere, weshalb die allgemein anerkannten Regeln zum Schutz der Opfer von bewaffneten Konflikten so schlecht befolgt würden. Das Beispiel Jugoslawiens zeige, daß die Verbreitungsarbeit, insbesondere unter Soldaten, noch stärker betrieben werden müsse. Es sei durchgreifender zu kontrollieren, was die Staaten in diesem Bereich an Bildungsarbeit leisten. Bislang würde noch geduldet, daß Soldaten und Armeegehörige nur am Rande mit dem humanitären Völkerrecht vertraut gemacht werden.

Das zweite Problem, das er anschnitt, bezog sich auf die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts. Hier forderte er eine Erhöhung der Rolle des Völkerrechts allgemein und des Internationalen Gerichtshofes insbesondere. Die vom Völkerrecht vorgesehenen Zwangsmechanismen zur Disziplinierung von Völkerrechtsverletzern müßten konsequenter angewandt werden. Kritisch äußerte sich der Referent demgegenüber zur Möglichkeit der Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofes. Die Grenzen der Möglichkeiten des IKRK habe insbesondere der Konflikt in Somalia gezeigt. Hatte das IKRK früher auf nationale Rotkreuz-Gesellschaften vertraut, so sei dies in Konflikten wie in Somalia nicht mehr möglich. Vielmehr habe das IKRK zustimmen müssen, daß bewaffneter Schutz für seine Transporte durchgeführt wird. Damit habe man Tabus gebrochen; anders hätte man aber nicht die Opfer dieses Bürgerkriegs erreichen können. Dieses Beispiel zeige die Schranken des humanitären Systems. Diese Schranken resultierten aber in erster Linie nicht aus dem System selbst, sondern aus den globalen Problemen dieser Welt, insbesondere der Überbevölkerung, der Unterentwicklung und des Alphabetentums.

Ähnlich kritisch war die Tendenz des Beitrags von *Dr. Hans Thoolen* vom Amt des Hohen Flüchtlingskommissars. Er hob die große Bedeutung der Entscheidung des Sicherheitsrats bezüglich der Kurden im Irak hervor, namentlich die Resolution 688. In der Konsequenz hat die Handlungsweise des Sicherheitsrats ermöglicht, daß die Generalversammlung

die Resolution 46/182 angenommen hat, die für "Humanitäre Hilfe" von grundlegender Bedeutung ist. Die in dieser Resolution aufgelisteten Prinzipien betonen einerseits die aus der staatlichen Souveränität entspringenden Rechte, während sie andererseits die humanitären Belange mit diesen Rechten zu verknüpfen suchen. Folglich vermeidet die Resolution die Bezugnahme auf das "Recht" auf humanitäre Intervention. In diesem Sinne äußerte sich auch der Vertreter des Zentrums für Menschenrechte der Vereinten Nationen. Er sah ebenfalls positive Ansätze in der Handlungsweise der Vereinten Nationen gegenüber dem Irak, die auf einen völkerrechtlichen Schutz der Kurden hinausliefe. Die Charta böte genügend Möglichkeiten zum aktiven Schutz der Menschenrechte, wie insbesondere die Einrichtung von Schutzzonen und humanitären Korridoren zeige. Diese Praxis der Vereinten Nationen sollte unbedingt fortgesetzt werden und auch eine weitere rechtliche Absicherung erfahren. Deutlicher wurde der Vertreter der Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften, der eindringlich auf den Zusammenhang der Hilfsproblematik mit sonstigen Weltproblemen verwies. Die Notwendigkeit zur humanitären Hilfe resultiere oft daraus, daß es weltweit kein vernünftiges Konzept gebe, um die Unterentwicklung in der Dritten Welt zu überwinden. Die Konsequenz seien wachsende Flüchtlingsströme, Bürgerkrieg und Hungerkatastrophen.

Zweifellos liegt hier das eigentliche Problem der humanitären Hilfe. Oftmals sind Hilfsoperationen wie in Somalia notwendig, weil früher Länder als Marionetten im "Ost-West-Poker" benutzt wurden. Nunmehr hätten sich die Großmächte zurückgezogen; hinterlassen haben sie die Probleme und Waffenerbe. Andere Konflikte entstanden, weil Gegensätze durch

die jeweilige Staatsmacht unter den Teppich gekehrt wurden, statt an einer Lösung zu arbeiten. Eben diese komplizierten Umstände machen es schwer, bereits von einem bestehenden völkerrechtlichen Institut der humanitären Hilfe zu sprechen. Insbesondere Prof. *Frits Kalshoven* sprach sich in der Diskussion gegen eine allzu optimistische Bewertung der doch noch nicht nach einem eindeutigen Konzept durchgeführten Hilfsaktionen in Somalia und im Irak aus.

In der regen Aussprache konnte eine durchgreifende Lösung nicht angeboten werden. Die Teilnehmer spendeten aber dem französischen Minister für Gesundheit und humanitäre Maßnahmen *Dr. Bernard Kouchner* großen Beifall, der sich sinngemäß dafür aussprach, Rechtsprinzipien unberücksichtigt zu lassen, wenn damit Menschenleben gerettet werden könnten. *Kouchner*, der für seine provokanten Thesen bekannt ist, bezog sich ausdrücklich auf die dem Völkerrecht widersprechenden "ethnischen Säuberungen", die er dann akzeptieren könne, wenn endlich das unmenschliche Morden im früheren Jugoslawien aufhören würde. Das Beispiel zeigt die Notwendigkeit, intensiv an der Fortentwicklung des Völkerrechts in bezug auf die humanitäre Hilfe zu arbeiten. Andernfalls verliert das humanitäre Völkerrecht an Glaubwürdigkeit. Sehr zu begrüßen ist deshalb, daß sich das Institut in San Remo nunmehr mit großer Intensität damit beschäftigen wird, Kriterien für die humanitäre Hilfe herauszuarbeiten.

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

Course on International Humanitarian Law

Warschau (Polen), 17. - 28 August 1992

Andreas Mlitzke*

Vom 17. bis 28. August 1992 fand der zehnte Sommerkurs auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts in Madralin bei Warschau statt. Wiederum wurde er in Zusammenarbeit zwischen dem IKRK und dem polnischen Roten Kreuz organisiert und ausgerichtet. Parallel zur Warsaw Summer School wurde auch ein Kurs in französischer Sprache in Dijon angeboten.

Die 36 Teilnehmer hatten die Gelegenheit, Kenntnisse auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts zu erwerben und zu vertiefen. Bei der Auswahl der Teilnehmer hatte das IKRK Wert darauf gelegt, Studenten, Juristen und Praktikern aus den jungen, durch Sezession entstandenen Republiken Ex-Jugoslawiens und der Ex-UdSSR die Möglichkeit zu eröffnen, Kenntnisse auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts zu erwerben. So nahmen Rot-Kreuz-Mitarbeiter, Studenten und Juristen aus Slowenien, Kroatien, Lettland, Armenien und Aserbaidschan an der Warsaw Summer School teil. Besonders erfreulich war in diesem Zusammenhang, daß sich Gespräche zwischen Kursmitgliedern aus Armenien und Aserbaidschan über den Umgang mit den Kriegsgefangenen und Verletzten und über den Kriegsgrund entwickelten. Die aktuelle Problematik in Bosnien-Herzegowina fand ihren Niederschlag in einem abendlichen Round Table. Hier entspann sich eine lebhaft Diskussions zwischen den Teilnehmern Sloweniens, Kroatiens und dem aus Sarajevo geflohenen serbischen Bosnier *Dr. Zoran Pajic*, der zu verstehen gab, er befinde sich im dritten Stadium der Erkenntnis des Völkerrechts: nach dem der Begeisterung, der Sorge und Reflexion nunmehr in der Phase der Resignation aufgrund der Erfahrung der Unmenschlichkeit, die er in seiner Heimat mache.

Der Großteil der Anwesenden hatte bereits ein Hochschulstudium - zumeist ein juristisches - abgeschlossen, obwohl dies nicht Teilnahmevoraussetzung war. Das Argumentationsniveau war somit recht hoch, insbesondere insoweit politische Aspekte betroffen waren. Weitergehende juristische Fragen konnten jederzeit von den anwesenden Professoren, Hochschuldozenten und Praktikern, die sich viel Zeit für persönliche Gespräche nahmen, beantwortet werden.

Der Kurs umfaßte 13 Themengebiete. In der Regel wurden zwei pro Tag behandelt und gelegentlich fanden nachmittags oder abends Diskussionen oder Round Tables statt. Die didaktisch-pädagogische Aufbereitung des behandelten Stoffes war dergestalt, daß zunächst der Vortragende während etwa einer

Stunde einen komprimierten Überblick über die Materie gab. Das jeweils ausgeteilte Thesenpapier enthielt am Schluß einen Fragenkatalog oder einen praktischen Fall, der von sechs Gruppen zu je sechs Mitgliedern während einer weiteren Stunde getrennt zu bearbeiten war. Jede Gruppe mußte sich auf ein Ergebnis einigen und einen Sprecher wählen. In der folgenden dritten Stunde wurden die Resultate vorgestellt, diskutiert, kritisiert und ausgewertet. Diese Art der Stoffvermittlung trug dazu bei, daß die Konzentrationsfähigkeit der Teilnehmer lange erhalten blieb. Ein anderer Grund dafür war sicher auch, daß das Seminar im idyllisch - wenn auch weit abgelegenen - Madralin stattfand.

Eine besondere Ehrung erfuhr die Warsaw Summer School in diesem Jahr durch den Eröffnungsvortrag von *Cornelio Sommaruga*, dem Präsidenten des IKRK, der zu Gesprächen mit der polnischen Regierung in Warschau weilte. Er ging in seiner Rede insbesondere auf die aktuelle Rolle des IKRK in den derzeitigen Krisensituationen ein, widmete sich der Frage der Neutralität in diesen Konflikten und sprach schließlich das Problem der verschobenen internationalen Rot-Kreuz-Konferenz und die damit zusammenhängenden politischen Komplikationen an. Er schloß mit Referenzen an die polnische Regierung und das Polnische Rote Kreuz, das dieses Seminar schon seit 1981 in besonders schwierigen Zeiten - auch nach Verhängung des Kriegsrechts - durchgeführt und zu einem Treffpunkt für Experten des humanitären Völkerrechts aus Ost und West gemacht hat.

Nach der Begrüßung der Gäste durch *Dr. Stanislaw Gura*, den Präsidenten des Polnischen Roten Kreuzes, und die polnische Gesundheitsministerin hielt *Daniel Thürer*, Professor in Zürich und Mitglied des IKRK, den Einführungsvortrag über die geschichtliche Entwicklung des humanitären Völkerrechts. Er ging hierbei insbesondere auf das *ius in bello* und das *ius ad bellum* sowie auf den Gedanken des gerechten Krieges (*bellum iustum*) ein. Interessant waren auch seine Ausführungen hinsichtlich *Rousseaus* Einfluß, der den Gedanken des gerechten Krieges, auf den sich stets beide Parteien im Kriegsfall zu berufen pflegten, zurückdrängte. Die in den Arbeitsgruppen zu behandelnden Aspekte bezogen sich auf die schwindende Aktualität der Differenzierung zwischen Haager und Genfer Recht sowie auf die Frage, ob in einem "rechtlosen" Zustand wie dem des Krieges, in dem die Normen immer wieder gebrochen werden, die Anwendung von Recht - hier des humanitären Völkerrechts - überhaupt sinnvoll ist.

Am Nachmittag referierte *Elzbieta Mikos-Skuza*, beim Politischen Roten Kreuz zuständig für die Verbreitung der Rot-Kreuz-Ideen, über Entwicklung und Organisation der Rot-Kreuz-Bewegung. Besonderes Augenmerk schenkte sie dabei der Rechtspersönlichkeit des IKRK als Völkerrechtssubjekt und juristischer Person des schweizerischen Privatrechts sowie der besonderen Bedeutung der Rot-Kreuz-Konferenzen mit ihrer eigentümlichen Struktur als Treffen von IKRK, Föderation (Liga) und nationalen Rot-Kreuz-Gesellschaften unter Beteiligung der Staaten, die die vier Genfer Konventionen unterzeichnet haben. In der anschließenden Diskussion kamen Fragen auf, ob die Vielgestaltigkeit innerhalb der Rot-Kreuz-Bewegung den gemeinsamen Zielen eher förderlich oder eher abträglich sei, insbesondere in Anbetracht von Kompetenzschwierigkeiten, die trotz der an sich klaren Aufgabenteilung zwischen IKRK und Föderation (Liga) immer wieder auftreten.

Bob Goldman, Professor an der Universität Washington D.C. und aktives Mitglied in America's Watch, illustrierte seinen Vortrag über das Verhältnis zwischen Menschenrechten und humanitärem Völkerrecht mit zahlreichen Beispielen aus der süd- und mittelamerikanischen Praxis. So erläuterte er die Bedeutung eines Konflikts nach dem gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen anhand des Nicaragua-Contra-Konflikts. Ferner wurden die fundamentalen Unterschiede zwischen den Menschenrechtsnormen als Recht in Friedenszeiten und dem humanitären Völkerrecht als Recht im Kriegsfall herausgearbeitet. Gleichzeitig verwies *Goldman* auf den Kern der Menschenrechte, die nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte nicht abbedungen werden können. Allerdings weist gerade der Bereich des universellen Menschenrechtsschutzes die Schwäche auf, daß dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte nur etwa 100 Staaten beigetreten sind, während die wirksameren und effizienteren, da durchgängig mit eigenen Durchsetzungsmechanismen für das Individuum ausgestatteten Menschenrechtsinstrumente, wie die Europäische Menschenrechtskonvention, nur regionale Geltung beanspruchen können. Die Effizienz des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte bleibt weit dahinter zurück, da nur wenige Staaten das "optional protocol" unterzeichnet haben.

Der Vortrag von Professor *Rowe* von der Universität Liverpool über den Schutz der Kranken und Verwundeten im Falle eines bewaffneten Konflikts lehnte sich in anschaulicher Weise eng an die Bestimmungen der I. Genfer Konvention und des Zusatzprotokolls I an. Insbesondere stellte er die Abgrenzung zur III. Genfer Konvention heraus, die dann angewendet wird, wenn die Verwundeten oder Kranken in die Hände des Gegners fallen. Professor *Rowe* ging ebenfalls auf die Erfahrungen mit dem Mißbrauch der Bestimmungen zum Schutz von Verwundeten und Kranken ein, z.B. wenn diese in der Nähe militärischer Anlagen plaziert werden.

Dr. Zoran Pajic, der aus dem umkämpften Sarajevo gekommen war, behandelte das Thema des Kombattantenstatus. Er ging dabei von dem Begriff der Kriegführenden in Art. 1 und 2 der Haager Landkriegsordnung aus, um sich dann Art. 4 der III. Genfer Konvention zuzuwenden, der diejenigen Per-

sonenkreise bestimmt, denen das Recht auf Kriegsgefangenenstatus zusteht und damit implizit auch den Kombattantenstatus umschreibt. *Dr. Pajic* hob die Bedeutung der Bestimmung des Kombattantenstatus in Situationen hervor, in denen ein Zivilist zur Waffe greift und ohne vorherige Warnung einen Soldaten tötet. Hier wird die Ambivalenz des Kombattantenbegriffs deutlich, der den einzelnen einerseits zur legitimen Zielscheibe im bewaffneten Konflikt macht, ihm andererseits aber auch das Recht auf Behandlung als Kriegsgefangener einräumt. In diesem Zusammenhang kam sogar die bittere Frage auf, ob man - angesichts der Tatsache, daß die meisten Kriegsgesopfe heutzutage Zivilisten sind - seine Überlebenschancen im Falle eines bewaffneten Konflikts nicht durch den Eintritt in die Armee verbessern könne.

Der Vortrag von *Pajic* leitete nahtlos zu den Ausführungen von Major General *Clarke* von der Britischen Armee über, der sich mit dem Status des Kriegsgefangenen beschäftigte. Zunächst hob er hervor, daß der Kriegsgefangenenstatus über den Kombattantenstatus hinausgehen kann, z.B. wenn medizinisches Personal oder Kriegsberichterstatter betroffen sind. Probleme hinsichtlich der Gewährung des Kriegsgefangenenstatus ergeben sich insbesondere bei Massenaufständen und Partisanenverbänden. Hier gelangt man zu adäquaten Ergebnissen, wenn man die vier Kriterien des Art. 4 Abs. 2 der III. Genfer Konvention oder die zwei Merkmale des Art. 44 Abs. 3 des Zusatzprotokolls I (offenes Waffentragen, bestimmtes unterscheidendes Zeichen) heranzieht. Im anschließenden Fragenkatalog führte *Clarke* die möglichen Verletzungen der III. Genfer Konvention und des I. und II. Zusatzprotokolls u.a. anhand eines fiktiven Falls in anschaulicher Weise vor. Besonders deutlich wurde in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Aufklärung der Militärs und Soldaten hinsichtlich der sich für sie aus dem humanitären Völkerrecht ergebenden Rechte und Pflichten.

Hans Peter Gasser, juristischer Berater des IKRK, behandelte in seinem Vortrag den Schutz der Zivilbevölkerung in der Hand des Feindes, dessen Grundregeln sich in der IV. Genfer Konvention finden und die Ausdruck der allgemeinen Prinzipien der Menschenrechte sind, so z.B. das Repressalienverbot in Art. 33 Abs. 3 der IV. Genfer Konvention. Auf Kritik stießen die Vorschriften der Art. 41 und 42, die eine Internierung der gefangenen Zivilbevölkerung aus Gründen militärischer Notwendigkeit zulassen. Hier stellt sich die Frage, ob man in einem völkerrechtlichen Vertrag möglichst den reinen Rechtsgehalt verwirklichen oder annähernd universelle Geltung erreichen will. Von besonderer aktueller Bedeutung ist im Zusammenhang mit der Behandlung der Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten die Norm des Art. 49 Abs. 4 der IV. Genfer Konvention, die die Deportation von Menschen aus dem Besetzerstaat in den besetzten Staat verbietet. Im Laufe der Geschichte hat sich gezeigt, daß gerade dieses Phänomen zu unlöslichen Spannungen führt (Nagorny-Karabach, Bosnien, Nordirland).

Norden Toft vom UN-Flüchtlingshochkommissariat (UNHCR) gab einen Einblick in die Zusammenhänge zwischen bewaffneten Konflikten und der Flüchtlingsproblematik. Zur Zeit sind etwa 20 Millionen Menschen auf der Flucht.

nicht mitgerechnet die "internally displaced people". Besondere Aufmerksamkeit fand die Tatsache, daß Menschen, die vor einem Krieg fliehen, nicht von der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 geschützt sind. Diese Konvention schützt nur diejenigen, die vor individueller Verfolgung oder Diskriminierung fliehen. Norden Toft verwies auch auf die aus praktischen Erwägungen weitergehende Flüchtlingskonvention der OAU von 1969. Aus seiner praktischen Erfahrung als Mann vor Ort des UNHCR konnte er auch die praktischen Probleme aufzeigen, so etwa wenn Flüchtlinge in einem Nachbarstaat in Sicherheit gebracht werden, dann aber ihre gegebenenfalls vorhandenen Waffen nicht abgeben wollen. Als dauerhafte Lösungen kommen nur die freiwillige Repatriierung oder aber die Assimilierung in Betracht. In direktem Zusammenhang mit der Flüchtlingsproblematik steht auch das Problem der "internally displaced people". Auch mit dieser Frage, die letztlich auf inneren Spannungen und Unruhen in einem Land beruht, beschäftigt sich das IKRK im Rahmen seiner außerhalb der Genfer Konventionen liegenden Aktivitäten ebenso wie mit dem Problem der Verfolgung von Individuen in einem Staat und der Folterproblematik. Hans Peter Gasser stellte uns auch dieses Aktionsfeld des IKRK vor.

Professor Göran Melander von der Universität Lund (Schweden) stellte uns in seinem Beitrag zu nicht-internationalen bewaffneten Konflikten den gemeinsamen Art. 3 der vier Genfer Konventionen und das Zusatzprotokoll II vor. Er maß dem Umstand große Bedeutung bei, daß Staaten selten bereit sind, die Existenz eines nicht-internationalen Konflikts auf ihrem Territorium anzuerkennen.

Professor Drzewicki aus Danzig referierte über Wege zur Durchsetzung, Umsetzung und Anwendung des humanitären

Völkerrechts und verwies dabei insbesondere auf die allgemeinen Prinzipien der Art. 26 und 27 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (pacta sunt servanda und Konformität des nationalen Rechts).

Ein wesentlicher Beitrag zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts kann aber nur durch seine Verbreitung in den Armeen, an die Kriegführenden und letztlich an die Allgemeinheit liegen. Wie dies zu geschehen hat, erläuterte Nicolas Borsinger, Delegierter des IKRK und unser Kursbetreuer an vier sehr eindrucksvollen praktischen Beispielen in Form von Videoclips, die vom IKRK entwickelt wurden und an die beteiligten Konfliktparteien in Kroatien, Bosnien und Serbien ausgestrahlt werden.

Das anspruchsvolle Programm wurde durch einen Besuch in der Krakauer Altstadt mit der Königsburg und der Krönungskirche auf dem Berg Wawel und durch den Ausflug zur Schwarzen Madonna nach Tschenstochau abgerundet. Die Führung durch das ehemalige Warschauer Ghetto mit seinem mahnenden Denkmal und der Besuch im ehemaligen Vernichtungslager Auschwitz-Birkenau demonstrierten uns das unsägliche Leid, das Nazi-Deutschland in Polen angerichtet hat. Gleichzeitig mahnten uns diese Stätten daran, den Anfängen eines Wiederaufkommens faschistischer und rassistischer Ideen zu wehren.

Andreas Miltze ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

International Law Course

Den Haag (Niederlande), 27. Juli - 14. August 1992

Markus Rotterdam*

Die im Jahre 1923 mit Hilfe der Carnegie-Stiftung gegründete The Hague Academy of International Law veranstaltet jährlich zwei Kurse im Internationalen Recht. Im Sommer 1992 fand vom 6. bis 24. Juli der Kurs im Internationalen Privatrecht, vom 27. Juli bis 14. August der im Völkerrecht statt. Am ersten Kurs nahmen rund 250, am zweiten um die 330 Interessenten teil. Voraussetzung für die Zulassung zu einem der Kurse ist eine absolvierte Studiendauer von mindestens vier Jahren oder eine ähnliche gleichwertige Qualifikation.

Angeboten wurden im Völkerrechtskurs insgesamt sieben Veranstaltungen. Den über die gesamten drei Wochen laufenden General Course übernahm Prof. em. P. Weil von der Universität de Paris II. Die anderen Veranstaltungen hielten Prof. J. Barberis von der Katholischen Universität Buenos Aires ("Specific Rules of Latin American Law") und Prof. em. J. Boulouis von der Universität de Paris II ("The Law of the European Communities in Its Relations with General International Law"). Der Richter am Inter-Amerikanischen Gerichts-

hof für Menschenrechte Prof. T. Buergenthal referierte über "Self-Executing and Non-Self-Executing Treaties in National and International Law". Die "Techniques of International Law" waren Thema von Prof. em. W. Riphagen von der Erasmus Universität Rotterdam, der lange Zeit der ILC angehörte. Der ehemalige polnische Außenminister Prof. K. Skubiszewski sprach über die Beziehung von nationalem und internationalem Recht.

Von besonderem Interesse gerade unter den Gesichtspunkten des humanitären Völkerrechts war die Vorlesung von Prof. B. Vukas vom Institut für Internationales Recht und Internationale Beziehungen in Zagreb über "States, Peoples and Minorities". Einleitend wurde die Entwicklung des Minderheitenschutzes durch die Staatengemeinschaft aufgezeigt, um dann die Frage zu untersuchen, ob man die Minderheiten nach heutigem Stand bereits als neue Völkerrechtssubjekte betrachten kann. Hinsichtlich der Entwicklung des Minderheitenschutzes wurde ausgeführt, daß vier Stufen identifiziert werden könnten. Die erste erstreckte sich über einen Zeitraum, der vom Westfälischen Frieden bis zum Ersten Weltkrieg reichte. Die zweite Etappe ist die Zeit des Völkerbundes. Die Anfangszeit der Vereinten Nationen kennzeichnet die dritte Stufe, während mit der neueren Arbeit der Vereinten Nationen die vierte und heutige Stufe erreicht wird.

Den Anfang prägte die Vorherrschaft der Großmächte (Berliner Vertrag), durchgreifende Sanktionsmechanismen gab es noch nicht. In der Zeit des Völkerbundes schrumpfte die Zahl der Minderheiten durch die Gründung neuer, multinationaler Staaten (UdSSR, Jugoslawien). Erstmals wurden Minderheiten Rechte garantiert und die Idee der Menschenrechte hielt Einzug. Dies kam insbesondere in dem Bestreben zur Vermeidung von Staatenlosigkeit zum Ausdruck. Der Völkerbund wurde ermächtigt, beim StIGH entsprechende Gutachten einzuholen und die betreffenden Angelegenheiten zu diskutieren. Schließlich kam es in dieser Periode zum Abschluß von zahlreichen bi- und multilateralen Verträgen auf diesem Gebiet. Von besonderer Bedeutung ist die gegenwärtige Entwicklung, die durch den Abschluß der ersten einschlägigen internationalen Konvention eingeleitet wurde. Zu nennen ist vor allem das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1966. Erstmals wurden konkrete Maßnahmen zum Schutz bedrohter Gruppen genannt. Noch wichtiger aber ist, daß hier aufgenommen wurde, was allen bisherigen Texten fehlte, Kontrollmöglichkeiten nämlich. Drei Arten davon sind im Text vorgesehen:

- Die von den Staaten abzugebenden Berichte werden von einem 18 Mitglieder umfassenden Komitee analysiert.
- Staaten können, sobald sie eine Vertragsverletzung zu erkennen glauben, das Komitee anrufen.
- Dieses Anrufungsrecht hat auch jeder Einzelne.

Diese Konvention bildet heute die Basis für die Kommunikation zwischen den 130 Mitgliedstaaten.

Diese Entwicklung führte schließlich zu den neuen mit Minderheiten befaßten Konferenzen. Die Kopenhagener Konferenz von 1990 erstellte den umfassendsten Katalog an Rechten für Minderheiten, wovon, um die weitere Entwicklung zu verdeutlichen, nur die grundlegenden genannt werden sollen:

- Staaten haben sicherzustellen, daß Minderheiten bzw. deren Angehörige adäquate Möglichkeiten haben, ihre sprachlichen, kulturellen und erzieherischen Möglichkeiten zu entwickeln. Eine Basis von Respekt muß ihnen entgegengebracht werden.
- Ob Minderheitenrechte geltend gemacht werden oder nicht, ist immer Sache des Einzelnen.

Den bisherigen Abschluß der Entwicklung bildete die Folgekonferenz von Helsinki, bei der, aufbauend auf der Kopenhagener Konferenz, zum einen neue Verfahrensarten zugefügt wurden, zum anderen die Institution eines High Commissioners on National Minorities zur Gewährleistung des Minderheitenschutzes geschaffen wurde. Bislang sei es aber, so die Schlußfolgerung des Referenten, kaum möglich, die eingangs gestellte Frage nach einer etwaigen Völkerrechtssubjektivität der Minderheiten zu beantworten.

Zu verweisen ist auf die Diskussion um Aufständische als Kriegführende, denen von einem Großteil der Völkerrechtslehre partielle Völkerrechtssubjektivität dann zugesprochen wird, wenn sie vom betreffenden Staat als solche anerkannt werden. Gleiches gilt für die nationalen Befreiungsbewegungen. Die Völkerrechtssubjektivität gilt hier jedoch nur im Verhältnis zum anerkennenden Staat. Im übrigen findet hier das Zusatzprotokoll I zu den Genfer Abkommen von 1977 Anwendung (Art. 1, 96). Die Frage nach dem Status der Minderheiten außerhalb dieser Gruppierungen konnte im Rahmen dieser Veranstaltung nicht beantwortet werden. Mit Blick auf die bisherige Entwicklung scheint es jedoch nicht ausgeschlossen, daß auch hier in naher Zukunft von Völkerrechtssubjektivität gesprochen werden kann.

Die Vorlesungen zu dem Status der Minderheiten im Völkerrecht greifen in eine rege völkerrechtliche Diskussion ein, da durch die Beschlüsse der KSZE Bewegung in die Problematik gekommen ist. Angeregt wird diese durch die Zuspitzung von Minderheitenkonflikten im früheren Jugoslawien bzw. der UdSSR. Es ist deshalb sehr zu begrüßen, daß die Vorlesungen von Den Haag auch in diesem Jahr wieder im Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye/Collected Courses of the Hague Academy of International Law (RdC) veröffentlicht werden. Großes Interesse ist den Bänden wiederum sicher.

Markus Rotterdam ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

Verbreitung der Kenntnis der Genfer Konventionen

- Tagung für Rechtsreferendare und Offiziere der Bundeswehr -
Bad Waldriesborn, 11./12. Dezember 1991

Sabine Kraft-Zörcher*

Die Einführung in die Thematik wurde von *Dr. Horst Fischer*, Geschäftsführer des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum, vorgenommen. Er hielt jedoch keinen Vortrag, sondern verstand es vielmehr, differierende Standpunkte möglicher Konfliktparteien und sonstiger Beteiligten zu verdeutlichen, indem er die Teilnehmer von Anfang an in die Erörterung der Problematik des humanitären Völkerrechts einbezog. *Dr. Fischer* "ernannte" einige Zuhörer zu Konfliktparteien ("Sie sind jetzt UNO-Kommissar"), die durch Diskussion die unterschiedlichen Standpunkte, Prioritäten und Interessen verdeutlichen sollten. Das durch dieses Vorgehen erzielte Verständnis auch bei den übrigen Teilnehmern wurde durch die Beschränkung der Diskussion auf einige signifikante Gesichtspunkte gefördert. Inhaltlich erfolgte eine Auseinandersetzung mit den Unterschieden des Genfer und des Haager Rechts, der Schwerpunkt der Diskussion und des Interesses der Zuhörer lag jedoch beim Problem der Durchsetzbarkeit des humanitären Völkerrechts gegen die Widerstände des öffentlichen Drucks, der gegenseitigen Erwartungen der Konfliktparteien, der individuellen Verantwortlichkeit sowie gegen politische und wirtschaftliche Interessen.

Herr *Thomas Rudin* vom IKRK in Genf erörterte anschließend sehr anschaulich die praktischen Aufgaben des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz. Er erläuterte diese schwerpunktmäßig an den Beispielen Golfkrieg und Jugoslawien-Konflikt. So stellte er die Schwierigkeiten des Transports von Hilfsgütern in Konfliktgebiete dar und streifte in diesem Zusammenhang das Problem der Akzeptanz des Roten Kreuzes durch am Konflikt beteiligte Partner. Er nannte die Irritationen während der bewaffneten Auseinandersetzungen zwischen Serbien und Kroatien, als Mitgliedern des Roten Kreuzes Waffentransporte in Rot-Kreuz-Fahrzeugen vorgenommen wurden. In diesem Zusammenhang wurde auch der Mißbrauch des Rot-Kreuz-Zeichens angesprochen. Weiterhin verstand es Herr *Rudin*, in für die Teilnehmer fesselnder Weise Probleme bei der Betreuung von Kriegsgefangenen darzustellen. Er war zudem im weiteren Verlauf der Tagung ein beliebter Ansprechpartner, der trotz seiner beruflichen Stellung durchaus seine persönlichen Eindrücke und Einschätzungen äußerte.

Den nächsten Tagungspunkt des ersten Tagungstages bildete ein Streitgespräch über die provokante Fragestellung

"Krieg gegen die Zivilbevölkerung in Jugoslawien?" zwischen Frau *Heike Spieker* und *Dr. Hans-Joachim Heintze*, beide vom IFHV der Ruhr-Universität Bochum. In dieser Diskussion lag besonderes Gewicht auf dem Selbstbestimmungsrecht der Völkergruppen des Vielvölkerstaates, insbesondere im Spannungsfeld der wirtschaftlichen und politischen Interessen der nach Unabhängigkeit strebenden Staaten Slowenien und Kroatien sowie derer Serbiens, das den Staat Jugoslawien in alter Form erhalten möchte. In diesem Zusammenhang kam in den Beiträgen beider Diskutanten die Problematik der territorialen Integrität vor dem Hintergrund der ethnisch-geographischen Vermischung von Kroatien und Serbien zur Sprache.

Unterschiedliche Positionen vertreten Frau *Spieker* und Herr *Dr. Heintze* bei der Frage der Anwendbarkeit des von Jugoslawien ratifizierten I. und II. Zusatzprotokolls zu den Genfer Konventionen. *Dr. Heintze* vertrat die Ansicht, daß es sich beim Jugoslawien-Konflikt um einen nationalen Konflikt handle, da Jugoslawien noch ein einheitliches Völkerrechtssubjekt sei. Im Dezember 1991 waren weder Slowenien noch Kroatien völkerrechtlich anerkannt. Somit sei das II. Zusatzprotokoll zum Schutz der Zivilbevölkerung in nationalen Konflikten anwendbar. Frau *Spieker* vertrat die gegenläufige Ansicht, wonach es sich bei Slowenien und Kroatien nach den jeweiligen Unabhängigkeitserklärungen um eigenständige Völkerrechtssysteme handle und damit das I. Zusatzprotokoll zum Schutz der Zivilbevölkerung in internationalen Konflikten anwendbar sei. Das Streitgespräch brachte eine anschauliche Darstellung des aktuellen Themas mit seiner Problematik und den daraus folgenden politischen und rechtlichen Konsequenzen.

Den letzten Programmpunkt des ersten Tagungstages bildete der Bericht von Frau *Hedwig von Heck* von der Universität Frankfurt. Sie sprach über das "fact-finding" im Irak nach dem Golfkrieg durch eine internationale Gruppe von Wissenschaftlern verschiedener Fakultäten. Einige der von ihr mitgeteilten Ergebnisse waren für sämtliche Teilnehmer neu und überraschend, so die vom IKRK ermittelten tatsächlichen Zahlen der im Luftkrieg gegen den Irak ums Leben gekommenen Zivilpersonen, die sich von den in den Medien gemachten Größenordnungen sowie von den von der irakischen Regierung offiziell bekanntgegebenen Zahlen deutlich unterschieden. Weiterhin berichtete sie ausführlich über die Orga-

nisationsprobleme des genannten Projekts, an dem auch sie teilgenommen hatte, so daß ihr eigenes Thema ein wenig kurz behandelt wurde.

Zu Beginn des zweiten Tagungstages sprach Herr *Thomas Klemp*, Justitiar des Generalsekretariats des DRK in Bonn, über Voraussetzungen, Probleme und Erfolge internationaler Hilfsoperationen. Er berichtete zunächst über die Finanzierung des DRK, insbesondere über den Anteil an Spenden. Dann schilderte er am Beispiel der Kroatienhilfe anschaulich die Schwierigkeiten des benötigten und geeigneten Hilfsmaterials und dessen Transport in ein Krisengebiet.

Als Abschluß der Tagung war ein Referat von *Dr. Fischer* mit dem Thema "Funktion und Ergebnisse der Internationalen Rot-Kreuz-Konferenz vom Dezember 1991" vorgesehen. Abweichend vom Programm zog er es jedoch vor, interessante Einzelfragen zum humanitären Völkerrecht aufzuwerfen und diskutieren zu lassen. Das Interesse der Teilnehmer gab ihm Recht. So entstand insbesondere zur Frage des Einsatzes der Bundeswehr bei humanitären Hilfsaktionen ein detailliertes

Meinungsbild der sich rege beteiligenden Zuhörer und Referenten. So wurde geäußert, daß Armeen nicht unparteiisch sein könnten, da auch die entscheidende Regierung an dem Einsatz ein konkretes politisches oder wirtschaftliches Interesse haben könne. Weiterhin sei eine einseitige Beeinflussung des Konflikts zu befürchten. In diesem Zusammenhang seien auch die langfristigen politischen Konsequenzen für alle Beteiligten zu bedenken, die auch bei der Notwendigkeit konkreter und zügiger Hilfe nicht außer acht zu lassen seien.

Als kurzes Resümee dieses - schon recht enthusiastischen - Berichts soll lediglich gesagt werden, daß es sich in vollem Umfang - insbesondere inhaltlich als auch das großzügig organisierte Beiprogramm betreffend - um eine wiederholenswerte Veranstaltung gehandelt hat.

* *Sabine Kraft-Zörcher* ist Rechtsreferendarin am Landgericht Bochum.

Jahrestagung der deutschen Sektion der International Law Association

Heidelberg, 30. September 1992

Hans-Joachim Heintze*

Im Mittelpunkt der diesjährigen Jahrestagung der deutschen Sektion der International Law Association (ILA) stand ein Thema, das angesichts der bewaffneten Auseinandersetzungen im früheren Jugoslawien, der Hungerkatastrophen in Somalia und sonstiger akuter weltpolitischer Krisen etwas aus dem Blickfeld der Öffentlichkeit geraten ist. Juristisch sind die Entscheidungen des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gegenüber Libyen und Fragen des Prozesses, den Libyen gegenüber den Vereinten Staaten vor dem Internationalen Gerichtshof anstrengt, äußerst brisant. Dazu sprach Prof. *Thorsten Stein* (Universität Saarbrücken). Einleitend verwies er darauf, daß man angesichts der faktischen Vorgänge - des Anschlags auf den amerikanischen Jumbo Pan Am 103, der in den USA und Großbritannien ausgesprochenen Haftbefehle gegen die mutmaßlichen Attentäter, der Erklärungen der USA und Großbritanniens sowie des Absturzes der französischen UTA-Maschine über Afrika, in den Libyen ebenfalls wirk-

kelt sein soll - schnell zu dem Schluß kommen könne, daß es sich hier um ein politisches und nicht um ein völkerrechtliches Problem handle. Nicht zuletzt resultiere diese Vermutung auch daraus, daß seit langer Zeit erhebliche Spannungen zwischen Libyen und den USA bestehen, die sich nicht nur in Wortgefechten, sondern verschiedentlich bereits auch militärisch entluden. Gerade die jüngste Entwicklung im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen bedürfe jedoch einer tiefgehenden juristischen Bewertung, weil die Organisation sich durch ihre Entscheidungen zum Golfkrieg und zur Schaffung einer neuen Weltordnung neue Autorität erworben habe. Diese gelte es zu verteidigen.

Der Referent gliederte seinen Vortrag in drei Teile. Der erste erfaßte die Zeit vor dem Eingreifen des Sicherheitsrates und bestand in einer Analyse der Pflichtenlage aus der Montreuxer Konvention zur Bekämpfung widerrechtlicher Hand-

lungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt vom 21. September 1971. Mit dieser Konvention verpflichten sich die Teilnehmerstaaten, derartige Handlungen zu bestrafen. Diese Bestrafung kann entweder durch den Staat, in dem sich der Straftäter befindet, vorgenommen werden, oder es kann eine Auslieferung an einen betroffenen Staat erfolgen. Die Konvention enthält folglich keine konkrete Auslieferungspflicht, sondern sie stellt die Auslieferung der Bestrafung im eigenen Land gleich. Libyen, in dem sich die angeblichen Verbrecher befinden sollen, hat nach dieser Konvention folglich keine Pflicht, die Täter in die USA oder nach Großbritannien auszuliefern. Selbst wenn Libyen einen rechtsstaatlichen Kriterien nicht standhaltenden Schauprozeß durchgeführt hätte, wäre es damit den Erfordernissen der Montrealer Konvention gerecht geworden. Nach Art. 8 Abs. 2 des Montrealer Abkommens wäre keine Möglichkeit gegeben gewesen, eine Auslieferung zu fordern. Hinzu käme, daß das libysche Recht, ebenso wie viele andere Rechtsordnungen, die Auslieferung eigener Staatsangehöriger verbietet. Libyen habe zudem mit der Forderung nach Überstellung von Beweismitteln zur Durchführung eines Prozesses gegen die mutmaßlichen Verbrecher einen klugen Schachzug unternommen. Aus der Sicht der Montrealer Konvention wäre es deshalb für die USA sinnvoll gewesen, Libyens Beweismittel zur Verfügung zu stellen.

Der zweite Teil des Vortrags bezog sich auf die Sicherheitsratsresolutionen zu Libyen. Am 21. Januar 1992 verabschiedete der Sicherheitsrat einstimmig die Resolution 731 (1992), die aus völkerrechtlicher Sicht interessante Bestimmungen enthalte. Zum einen sei zu betonen, daß diese Resolution nicht bindend ist. Sie weise aber bereits die entscheidenden Weichenstellungen für das weitere Vorgehen des Sicherheitsrates auf. Entscheidend sei insbesondere, daß der Terrorismus als Friedensbedrohung charakterisiert wird, obwohl nicht direkt auf Kapitel VII der Charta Bezug genommen wird. Folglich bleibe die Resolution im VI. Kapitel der UN-Charta angesiedelt und stelle eine Empfehlung zur Streitbeilegung dar. Eben deshalb sei die Resolution mit einem Formfehler behaftet, denn bei einer Resolution gemäß Kapitel VI UN-Charta dürfen sich betroffene Parteien (USA, Großbritannien, Frankreich) nicht an der Abstimmung beteiligen. Letztlich sei das Kernstück der Resolution die Aufforderung an Libyen, volle Zusammenarbeit bei der Feststellung der Verantwortlichkeit für die terroristischen Handlungen zu gewährleisten. Zugleich stellte der Sicherheitsrat in Aussicht, daß er sich weiter mit dieser Problematik befasse. Es liege auf dieser Linie, daß er am 31. März 1992 die Resolution 748 (1992) verabschiedet. Diese Resolution sei gemäß Kapitel VII der Charta erlassen und folglich bindend. Damit habe der Sicherheitsrat den Terrorismus erstmals als Friedensbedrohung charakterisiert.

Es zeige sich hier, daß der Begriff der Friedensbedrohung sehr weit ausgelegt werden könne, was allerdings zweifelsfrei in der Kompetenz des Rates liege. Es zeige sich einmal mehr, daß sich der Sicherheitsrat keinerlei Beschränkungen für sein Handeln auferlegen lasse. Auch im Zusammenhang mit dieser Resolution seien keine zwingenden Beweise für eine tatsächliche Verwicklung Libyens veröffentlicht worden. Dennoch könnten durchaus berechtigte Zweifel für eine tatsächliche Kooperationsbereitschaft Libyens angenommen werden, weshalb man hinsichtlich dieser Resolution, die Libyen immerhin mit einem Embargo belege, das auch Unschuldige treffen, von der Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ausgehen könne.

Im dritten Teil seines Vortrags beschäftigte sich der Referent mit der Klage Libyens gegen die Vereinigten Staaten vor dem IGH. Damit hatte Libyen im März 1992 versucht, durch eine einstweilige Anordnung eine allgemeine Freistellung von Druck zu erreichen. Offensichtlich habe damit die Verabschiedung der zweiten Sicherheitsratsresolution verhindert werden sollen. Bekanntlich sei die Forderung Libyens nicht erfüllt worden. Das eigentliche juristische Problem liege aber darin, ob der Sicherheitsrat tätig werden kann, wenn sich der IGH mit einem Sachverhalt befaßt. Diese Frage sei eindeutig zu bejahen, da der Sicherheitsrat seine Kompetenz einzig und allein aus dem Bestehen einer Friedensbedrohung oder eines Friedensbruches herleiten könne. Schließlich sei der Sicherheitsrat ein politisches Organ und nicht ein rechtliches.

Unter dem Strich kam der Referent zu dem Schluß, daß man die Resolutionen des Sicherheitsrates nur so bewerten könne, daß sie nicht die Auslieferung der Verdächtigen von Libyen verlangten, sondern nur die umfassende Aufklärung der terroristischen Akte und ihre effektive Bestrafung. Der Sicherheitsrat könne nicht eine internationale Konvention nachbessern, die nach wie vor die Alternative zulasse, entweder einen Straftäter zu verurteilen oder aber eine Auslieferung vorzunehmen.

In der anschließenden Diskussion wurden die Thesen von Prof. Stein allgemein bekräftigt. Es wurde unterstrichen, daß der Sachverhalt aus juristischer Sicht tatsächlich hoch Brisant sei und die Sicherheitsratsresolution tatsächlich nur in dieser Richtung gedeutet werden könnte. Das Verhältnis zwischen Sicherheitsrat und IGH müsse den rechtlichen Charakter des IGH berücksichtigen. Zweifel wurden geäußert, ob der IGH in diesem Fall in der Hauptsache tatsächlich entscheiden könne.

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

**Rolf Hofmeier/Volker Matthies (Hrsg.),
Vergessene Kriege in Afrika
LAMUV-Verlag, Göttingen 1992, 36,—DM**

Horst Fischer*

Der Krieg im ehemaligen Jugoslawien hat im Jahre 1992 andere Konflikte aus dem Zentrum der Medienberichterstattung verdrängt. Dies verwundert kaum, da Kriege in der Dritten Welt, insbesondere in Afrika, primär dann Beachtung fanden, wenn eine europäische Macht in den Konflikt verwickelt war. Der vorliegende Sammelband will das Interesse der Öffentlichkeit und der Entscheidungsträger in den westlichen Staaten an den vergessenen Konflikten in Afrika wecken, indem er eine Art Sozialgeschichte der Kriege in Afrika liefert. Die Autoren und die Herausgeber hoffen dadurch auf ein stärkeres Engagement der westlichen Staaten bei Konfliktbeendigung und Wiederaufbau der zerstörten Staaten.

Die zehn Länderbeiträge sind in vier Abschnitte gegliedert. Neben den Konfliktintergründen werden die menschlichen, ökonomischen und ökologischen Kosten der Kriege dargestellt. Der dritte Abschnitt der Beiträge befaßt sich mit den Problemen der Nachkriegszeit, während im abschließenden Abschnitt die weiteren Perspektiven der betroffenen Länder diskutiert werden. Jedem Kapitel ist eine weiterführende Literaturübersicht angehängt.

Zwei der vielen positiven Aspekte des Bandes müssen hervorgehoben werden. Die einzelnen Länderbeiträge, u.a. zu den Konflikten in Angola, Mosambik, Sudan und Tschad, die auf einer umfassenden Bearbeitung der neuesten Literatur beruhen, sind für die Leser aus unterschiedlichen Arbeitsgebieten nutzbar. So geben die einzelnen Kapitel mit ihrer präzisen und umfassenden Darstellung sowohl für den historisch als

**Y. Dinstein/M. Tabory (eds.), The Protection
of Minorities and Human Rights
Martinus Nijhoff Publishers,
Dordrecht/Boston/London 1992,
544 Seiten, Dfl. 275**

Hans-Joachim Heintze*

Es überrascht schon etwas, daß ein und derselbe Verlag binnen Jahresfrist zwei Bücher veröffentlicht, die weithin identische Beiträge enthalten. Der größte Teil der Artikel des vorliegenden gut 250,— DM teuren Sammelbandes erschien bereits im Israel Yearbook on Human Rights, Vol. 20 (1990), so daß wir insoweit auf unsere Rezension in der HuV-1 1992/

auch den politisch-völkerrechtlich orientierten Leser wertvolle Informationen über alle Aspekte der afrikanischen Konflikte. Die Zusammenstellung ihrer "Kosten" ist im neueren Schrifttum - auch in den jüngsten Rotkreuz-Publikationen - in der bedrückenden Analyse des Sammelbandes bisher nicht vorzufinden. Wer feststellen will, welche schrecklichen kurz- und langfristigen Auswirkungen die Kriegführung einer Regierung gegen Teile der eigenen Bevölkerung hat, kann an der Dokumentation der Beiträge nicht vorbeigehen. Angesichts der ethnischen Konflikte in Europa ist dieses Buch von bedrückender Aktualität. Schon alleine deshalb ist das Buch allen zu empfehlen, die Konfliktprävention für und Konfliktbewältigung in Europa zu ihrer Aufgabe gemacht haben.

Das Buch ist aber mehr als nur die bloße wissenschaftliche Analyse afrikanischer Konflikte der letzten Jahre. Die Erlebnisberichte von Konfliktbeteiligten, Zeitungsartikel über einzelne Vorfälle aus den Kriegen etc., die in den einzelnen Kapiteln mit abgedruckt sind, zeigen die individuellen Schicksale, die sich hinter der wissenschaftlichen Analyse der Konfliktfolgen verbergen. Den Herausgebern ist auch damit ein Sammelband gelungen, der in keiner Rotkreuz-Bibliothek, insbesondere nicht in der Handbibliothek von Konventionsbeauftragten, fehlen sollte.

* Dr. Horst Fischer ist Akademischer Oberrat an der Ruhr-Universität Bochum und Geschäftsführer des IPHV, Bochum.

1 (S. 44 f.) verweisen können. Offenbar hält der Verlag die Minderheitenproblematik für derart wichtig, daß er sich zu diesem ungewöhnlichen Vorgehen entschloß. Zweifellos rechtfertigen die weltpolitischen Entwicklungen dies und man ist leider auch geneigt, der Prognose Dinstains im Vorwort zu glauben, daß sich diese Probleme im 21. Jahrhundert noch

verschärfen werden. Deshalb stellt sich das Buch die Aufgabe, aus verschiedenen juristischen Sichtweisen zum Zeitpunkt des Endes des Ost-West-Gegensatzes einen Beitrag zur Analyse der Minderheitenfragen zu leisten (S. xii). Dieser wird in ausgezeichnete Weise erbracht, weil es sich bei den Beiträgen um Referate handelt, die 1990 auf einem internationalen Juristenkolloquium in Tel Aviv von Wissenschaftlern aus verschiedenen Regionen gehalten wurden. Allerdings stellt sich an einigen Stellen des Buches die Erkenntnis ein, daß einige Aussagen bereits wieder der Ergänzung bedürfen. Als Mangel ist auch das Fehlen von Beiträgen aus der "Dritten Welt" anzusehen.

Das Buch gliedert sich in der gleichen Weise wie das Israel Yearbook in die drei Teile: konzeptionelle Probleme, generelle Probleme und spezifische Probleme. Ergänzt wurden für das nunmehr vorliegende Buch lediglich die beiden letzten Teile durch jeweils vier Artikel. *B. de Witte* (Maastricht) befaßt sich mit dem Recht auf die eigene Sprache im Rahmen der Europäischen Integration (S. 277-300) und schildert deren Rechtsgrundlagen. Die Europäische Menschenrechtskonvention hält er sowohl hinsichtlich des Minderheitenschutzes als auch des Sprachenrechts für nicht sehr ergiebig. Folglich sei auch der belgische Sprachenstreit nur sehr unbefriedigend entschieden worden (S. 279). Wegen dieser Schwächen habe man sich in der rechtlichen Argumentation auch in Europa immer mehr auf Artikel 27 des UN-Menschenrechtspaktes bezogen. Bei allen Vorbehalten gegen die individualrechtliche Konstruktion des Artikel 27 muß man im Hinblick auf Minderheiten- und Sprachenrechte den Menschenrechtspakt hier sicher für ergiebiger halten und damit dem Autor folgen. Daran anschließend werden die zahlreichen Initiativen der EG in diesem Bereich dargestellt, die linguistische Vielfalt schützen sollen. Allerdings wird eingeräumt, daß durch die Tendenz zur Verwendung der offiziellen EG-Sprachen dieses Konzept immer mehr unter Druck gerät. Die Grenzen des Reglabaren zeigen sich zudem dort, wo die zehn Prozent der EG-Bürger, die eine regionale Sprache sprechen, betroffen sind (S. 300).

Über die Grenzen Europas hinaus führen die beiden folgenden Beiträge von *L. Shaskolsky Sheleff* (Tel Aviv) und *Ch. Shachor-Landau* (Genf), die sich mit dem Konzept des Stammes ("A Tribe Is a Tribe Is a Tribe - On Changing Social Science Concepts and Emerging Human Rights", S. 301-324) und den Rechten von Ureinwohnern in Australien befassen. Hier fällt in geradezu typischer Weise auf, welcher Begriffswirrwarr hinsichtlich der Minderheiten- und Ureinwohnerrechte nach wie vor in der Rechtswissenschaft herrscht. Daher kann nicht verwundern, daß jede Regelung auf große Schwierigkeiten stößt. Das vorliegende Buch widerspiegelt die unterschiedlichen Betrachtungsweisen anschaulich. *N. Lerner* ("The ILO Convention on Indigenous Populations: New Standards?") geht davon aus, bei den Ureinwohnern handle es sich um "Populations", *Shaskolsky Sheleff* betrachtet sie unter Verweis auf den mittlerweile berühmten Lovelace-Fall als "Tribes" (S. 323) und *Shachor-Landau* spricht in Übereinstimmung mit der ILO-Konvention 169 von "Peoples" (S. 328). *Shachor-Landau* leistet zumindest hinsichtlich der Ureinwohner-Rechte einen wichtigen Beitrag zur Klärung, indem er ausdrücklich

dafür plädiert, sie aus der Minderheitendiskussion herauszunehmen und als das zu behandeln, was sie sind: Rechte sui generis, die in Australien und der ILO zu Recht bereits eine separate Behandlung erfahren (S. 339).

Einem völlig anderen Problem wendet sich *Y. Alexander* (New York) zu, indem er das Verhältnis von Minderheiten und Terrorismus untersucht (S. 341 - 354).

Von trauriger Aktualität sind die Untersuchungen zu den "Nationen und Minderheiten in der Jugoslawischen Föderation" von *V. Dimitrijevic* (Belgrad), dem langjährigen Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses. Seine Zusammenfassung (S. 431) wirkt angesichts der Ereignisse allerdings befremdlich: "In Yugoslav legislation as well as in practice, international standards relating to the protection of national minorities have been fully respected. Indeed, the standards relating to national minorities are higher than those set by the international community (...). These attitudes toward minorities have not been questioned and believed to strengthen the cohesion of Yugoslavia." Es bleibt zu fragen, ob die Herausgeber gut beraten waren, in einen Sammelband, der 1992 erscheint, diesen Beitrag aufzunehmen.

Eine überzeugende und kritische Aufarbeitungen der Vergangenheit und Gegenwart des Minderheitenschutzes nimmt *L. Valki* (Budapest) hinsichtlich Ungarns vor (S. 435-461), wobei er die Stellung der Sinti und Roma ebenso als offenes Problemfeld charakterisiert wie den Antisemitismus (S. 456 ff.).

O. Triffterer (Salzburg) kommt hinsichtlich der deutsch-sprechenden Minderheit in Südtirol zu der Erkenntnis, für die man sich in der Politik eine weitgehendere Berücksichtigung wünscht: eine homogene und in sich selbst vertrauende Minderheit kann auch mit Gewalt nicht unterworfen werden (S. 489). Daß diese Einsicht jedoch noch weit von allgemeiner Akzeptanz entfernt ist, wird an dem folgenden Beitrag von *I. Rabinovich* (Tel Aviv) deutlich, der Syrien untersuchte und mit der regierungsseitigen Diskriminierung von Minderheiten erklärte, warum ein großer Teil der syrischen Bevölkerung im zweiten Golfkrieg auf der Seite *Husseins* stand, obwohl *Assad* der Koalition gegen Irak angehörte.

Insgesamt gibt das Buch einen Überblick über den Stand des Minderheitenschutzes im Völkerrecht, der offenkundig nicht befriedigt. Doch dies kann man natürlich nicht den Wissenschaftlern vorwerfen, die lediglich die Realität analysierten. Zu wünschen wäre daher, daß recht bald wieder ein solches Kolloquium stattfindet, das dann einen Fortschritt auf diesem wichtigen Feld des Menschenrechtsschutzes konstatiert. Der Verlag sollte sich dann allerdings dazu entschließen, die Ergebnisse lediglich einmal zu publizieren und durch die höhere Auflage das Buch dann preiswerter herauszugeben. Die von Geldnöten geplagten Universitätsbibliotheken könnten sich dann sicher leichter zur Anschaffung durchringen.

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

Subrata Roy Chowdhury/Erik M.G. Denters & Paul J.I.M. de Waart (eds.), *The Right to Development in International Law*
 Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/
 Boston/London 1992,
 415 Seiten, \$ 134,-

Hans-Joachim Heintze*

Das Recht auf Entwicklung ist zu Unrecht in den 70er Jahren in den Strudel der Ost-West-Auseinandersetzung geraten. Nach dem Ende der ideologischen Grabenkämpfe über die Menschenrechte ist nun die Zeit für eine ernsthafte Analyse dieses Konzepts, das von den Entwicklungsländern - und nicht nur von ihnen - als wesentlicher Bestandteil ihrer Menschenrechtskonzeption angesehen wird, gekommen. Der bislang letzte Diskussionsbeitrag zu diesem Thema kommt von der rührigen International Law Association, in der sich ein Ausschuß mit den "Legal Aspects of a New International Economic Order" beschäftigt. Dieser hat bereits 1987 in Amsterdam ein Seminar zum Recht auf Entwicklung durchgeführt (dessen Ergebnisse 1988 von P. de Waart, P. Peters und E. Denters ebenfalls bei Nijhoff veröffentlicht wurden). Bei dem nunmehr vorgelegten Werk handelt es sich sozusagen um die Fortsetzung, denn es gibt die Vorträge eines gleichgelagerten Seminars vom März 1991 in Calcutta wieder. Der Sammelband gliedert sich in drei Teile: 1. "The Right to Development: Ideas and Ideology" (84 Seiten), 2. "Development as a Principle of International and Human Rights Law" (140 Seiten) und 3. "Shaping Development in Specific Areas of International Law" (170 Seiten). Diese Aufteilung vermag jedoch nicht völlig zu überzeugen; offensichtlich gibt es Überschneidungen zwischen den einzelnen Teilen, so daß die Zuordnung wohl eher formellen denn inhaltlichen Aspekten geschuldet ist.

Bereits der erste Beitrag "Significance of the right to development: an introductory view" von Chowdhury/de Waart erklärt, weshalb das Recht auf Entwicklung derart umstritten war und ist: es ist ein kollektives Menschenrecht, ein sog. Recht der Dritten Generation oder Solidaritätsrecht (S. 6). Natürlich ist die Einordnung einer solchen Bestimmung in einen traditionell individual- und bürgerrechtlich dominierten Menschenrechtskatalog nicht unproblematisch. Zu Recht weisen die Autoren aber darauf hin, daß diese klassische Menschenrechtskonzeption mit der Aufnahme des Selbstbestimmungsrechts der Völker und der Verankerung des Artikel 28 in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 ohnehin gesprengt wurde. Zweifellos ist dies richtig; dennoch trifft es wohl ebenso zu, daß die Einordnung des Rechts auf Entwicklung aus juristischer Sicht nach wie vor nicht unproblematisch ist. Vertieft wird das Problem noch dadurch, daß das damit verbundene Konzept der Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung ebenfalls bestenfalls schemenhaft zu erkennen ist. Folglich wirft auch die UN-Deklaration über das

Recht auf Entwicklung mehr Fragen auf als sie beantwortet. Auf einige weist O. Schachter einleitend in seinem kurzen Statement "Implementing the right to development: program of action" hin: "Its debatable legal status, its combination of collective and individual rights, its expansive conception of development, and its equivocal obligations make the declaration an inviting subject for legal commentary." (S. 27).

Von dem vorgeschlagenen Aktionsprogramm erscheint insbesondere die Anregung zum Dialog im Rahmen der Implementierung des UN-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte besonders unterstützenswert, da in den letzten Jahren in der UNO die Schaffung neuer Dokumente im Vordergrund stand, während die Durchsetzung bestehender in den Hintergrund trat. Vielleicht kann in diesem Rahmen ein Beitrag zur Klärung des Konzepts der Entwicklung geleistet werden. Daß dieses trotz zwanzigjähriger Diskussion noch nicht gelungen ist, wird auch von Ph. Kunig ("Human rights approach to the right to development: merits and shortcomings") hervorgehoben. Er begrüßt grundsätzlich, daß das Recht auf Entwicklung gleichzeitig als kollektives, individuelles und Staatenrecht angelegt ist. So könne vielleicht kurzzeitig eine größere Wirkung erreicht werden; allein zur Klärung des weithin offenen Inhalts trage dies wenig bei (S. 85).

Solche Klärungen werden von R. Kumar Nayak ("Envolving right to development as a principle of human rights law") versucht. Darin wird mit großer Eindringlichkeit unterstrichen, daß das Recht auf Entwicklung letztlich nur in einem System durchgesetzt werden kann, das in gleicher Weise soziale, wirtschaftliche und politische Menschenrechte verwirklichte (S. 153). Letztlich müßten die Entwicklungsländer selbst die Voraussetzungen für die Entwicklung schaffen; von dieser Pflicht könne sie niemand entbinden.

Einen Versuch der Klärung des Trägers des Rechts auf Entwicklung unternimmt T. Ansbach ("Peoples and individuals as subjects of the right to development"). Demzufolge bestünde eine Verantwortung der Staaten für die Entwicklung nicht lediglich gegenüber ihren Völkern, sondern auch gegenüber der Staatengemeinschaft als Ganzes. Hinsichtlich der individuellen Dimension dieses Rechts sei zu berücksichtigen, daß die Verwirklichung von Menschenrechten immer ein dynamischer Prozeß sei, der immer die Entwicklung einschließe. Eine wesentliche Quelle für die Herausbildung der menschenrecht-

lichen Komponente im positiven Recht sei das Diskriminierungsverbot. Seine Durchsetzung erfordere auch "affirmative action", was ein Argument für ein bestehendes Recht auf Entwicklung sei (S. 164 f.).

Auch P. de Waart ("Implementing the right to development: the perfection of democracy") sieht im bestehenden Völkerrecht bereits Ansätze einer Verpflichtung zur Durchsetzung des Rechts auf Entwicklung, die insbesondere in der Verpflichtung zur Schaffung einer demokratischen inneren und internationalen Ordnung liegen. Diese Verpflichtung ist

J.H.W. Verzijl, International Law in Historical Perspective, Volume XI, Part IX-C:

The Law of Maritime Prize

herausgegeben und bearbeitet von W.P. Heere und J.P.S. Offerhaus, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1992

ISBN 0-7923-0944-8, 729 Seiten

Wolff Heintschel von Heinegg*

Band XI des "International Law in Historical Perspective" erscheint fast fünf Jahre nach dem Tod des Begründers und Autors dieses bedeutenden und wahrhaft monumentalen Werkes. Professor J.H.W. Verzijl veröffentlichte den ersten Band im Jahre 1968. Bis 1979 waren insgesamt zehn Bände erschienen, die allgemein schnell als Klassiker des Völkerrechts angesehen wurden. Davon sind aus der Sicht des Roten Kreuzes insbesondere Band IX über das Kriegsrecht (1978) und Band X über das Neutralitätsrecht (1979) von Interesse.

Es fehlte lediglich noch ein Band über das Prisenerrecht, mit dem sich Verzijl erstmals in den 20er Jahren intensiv auseinandergesetzt hatte.¹ Da seine bisherigen Veröffentlichungen indes nur den Zeitraum von 1914 bis 1936 abdeckten, war es sein Anliegen, dem Prisenerrecht zwei Bände des "International Law in Historical Perspective" zu widmen. Der erste Band sollte das Prisenerrecht bis zum Jahre 1914 behandeln, der zweite die Entwicklungen seit 1939 bis zur Gegenwart. Diese Arbeit nahm Verzijl im hohen Alter von 91 Jahren auf. Angesichts von immensen Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der Materialien waren am 21. Mai 1987, als Verzijl im Alter von 98 Jahren verstarb, erst ca. 60% des ersten Teilbandes fertiggestellt. Da viele Abschnitte teilweise lediglich in Manuskriptform vorlagen, andere noch gänzlich un bearbeitet waren, entschieden die Herausgeber im Jahre 1988, den ersten Teilband zu vollenden, der nunmehr als Band XI vorliegt und das Prisenerrecht bis zum Jahre 1914 abdeckt. Zu einer Weiterarbeit an dem zweiten ins Auge gefaßten Teilband konnten und wollten sie sich nicht entschließen, da in

nur zu unterstreichen. Nach dem Zusammenbruch totalitärer Regimes sollten die Chancen dafür eigentlich günstig sein. Die von dem Calcuttaer Treffen erarbeiteten Prinzipien für eine ILA-Erklärung zum Recht auf Entwicklung in Ergänzung der 1986er Deklaration von Seoul müßten deshalb breite Beachtung finden.

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

bezug auf das Prisenerrecht nach 1939 zu wenig Material vorhanden war.

Angesichts der Fülle der von Verzijl und den Herausgebern auf mehr als 700 Seiten zusammengestellten Materialien zum Prisenerrecht aus der Zeit vor dem Jahre 1914 ist es unmöglich, die zahlreichen wertvollen Nachweise im einzelnen zu würdigen. Es verbleibt daher nur bei dem bescheidenen Versuch, einen Überblick über die einzelnen Kapitel zu geben. Zuvor sei jedoch eine kurze Bemerkung zum Nutzen einer Darstellung des Völkerrechts, insbesondere des Prisenerrechts, aus historischer Perspektive erlaubt.

Aufgrund des seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs zu verzeichnenden Trends, möglichst viele Bereiche des Völkerrechts durch Verträge zu regeln, ist das Völkergewohnheitsrecht sehr stark in den Hintergrund gedrängt worden. Da insbesondere auch das Recht des internationalen bewaffneten Konflikts erst im Jahre 1977 durch das I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Rotkreuzabkommen vom 12. August 1949 eine beachtliche Kodifizierung erfahren hat, ist in Vergessenheit geraten, daß das Recht des internationalen bewaffneten Kon-

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 J.H.W. Verzijl, *Le droit des prises de la Grande Guerre*, Leyden 1924.

flixts zur See - das Seekriegsrecht - hauptsächlich durch die Haager Abkommen von 1907² geregelt ist. Diese Abkommen werden den Verhältnissen eines modernen Seekriegs aber schon seit langem nicht mehr gerecht. Angesichts der bislang fehlenden Bereitschaft der großen Seemächte, auch das Seekriegsrecht in einer dem I. Zusatzprotokoll vergleichbaren Weise zu kodifizieren, bleibt für diesen Teilbereich des Kriegsrechts als einzige völkerrechtliche Rechtsquelle - sieht man von marginalen vertraglichen Bestimmungen ab - nur das Gewohnheitsrecht. Feindseligkeiten zur See sind aber nicht auf Kampfhandlungen beschränkt, sie beinhalten immer, wengleich in unterschiedlichem Ausmaß, Elemente des Wirtschaftskriegs. Das Bestreben der Kriegführenden ist es, die Wirtschaftskraft des jeweiligen Gegners so weit wie möglich zu schwächen. Zu diesem Zweck werden seine Handelsschiffe aufgebracht und die auf ihnen befindliche Ladung, soweit sie als feindlich charakterisiert werden kann, beschlagnahmt und eingezogen. Auch neutrale Handelsschiffe und ihre Ladungen bleiben nicht verschont. Insbesondere wenn sie Konterbande befördern, unterliegen sie weitreichenden Restriktionen seitens der Kriegführenden. Das diese Maßnahmen betreffende Recht - das Prisengericht - das, wie gesagt, heute hauptsächlich im Gewohnheitsrecht³ zu verorten ist, kann aber nur dann richtig angewendet werden, wenn man mit seinen Wurzeln und seiner Entwicklungsgeschichte vertraut ist. Auch heute noch - und dies beweist aus jüngster Zeit der Krieg zwischen Iran und Irak (1980 - 1988) - werden prisengerichtliche Maßnahmen ergriffen, die seit dem 14. Jahrhundert unverändert geblieben sind. Es ist auch nicht damit zu rechnen, daß sich die Staaten dieses wirksamen Mittels in Zukunft begeben werden. Die Aktivitäten des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen im Irak-Kuwait-Konflikt sind bislang einzigartig. Solange der Sicherheitsrat nicht in jedem internationalen bewaffneten Konflikt ähnlich vorgeht, bleibt es wie bisher den Staaten überlassen, selbst über die Rechtmäßigkeit bestimmter Maßnahmen zu urteilen.

Das von *W.P. Heere* und *J.P.S. Offerhaus* vollendete Werk *Verzjls* bietet nun einen umfassenden Überblick über die ersten Anfänge des Prisengerichts, über die Kodifizierungen des 14. Jahrhunderts, über bilaterale Verträge sowie über die multilateralen Kodifikationsbestrebungen des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts.

Kapitel I (S. 10 - 119) behandelt die vielfältigen nationalen und internationalen Quellen des Prisengerichts. Der wichtigste seiner insgesamt acht Abschnitte dient der Darstellung der älteren Entscheidungen des englischen Admiralgengerichts und des case law der englischen Prisengerichte. Die englische Prisengerichtsprache hat seit den Anfängen der britischen Seemacht das Seekriegsrecht in besonderem Maße beeinflusst. Daher sind die zahlreichen aus diesen Entscheidungen herzuleitenden völkerrechtlichen Grundsätze von erheblichem Interesse.

Kapitel II (S. 120 - 145) ist eine kurze und dennoch sehr ergiebige Beschreibung der Geschichte des Prisengerichts. *Verzjls* hatte ursprünglich beabsichtigt, hier die Entwicklung des Prisengerichts in 16 Ländern für den Zeitraum von 400 bis etwa 1900 nachzuzeichnen. Dies ist aufgrund seines Todes leider

nicht vollständig gelungen. Stattdessen beginnt die Darstellung mit der Praxis des 16. Jahrhunderts und endet mit dem Kodifikationsvorschlag der Harvard Law School aus dem Jahre 1939.

In Kapitel III (S. 146 - 272) werden allgemeine Fragen behandelt: Wer ist zur Ausübung des Prisengerichts befugt? Wie verhält es sich mit Kaperern und Piraten? In welchen Seegerichten dürfen prisengerichtliche Maßnahmen ergriffen werden? Nach Maßgabe welcher Kriterien ist die feindliche Eigenschaft von Schiffen und Ladungen zu bestimmen? Unter welchen Umständen ist der Transfer von einer feindlichen auf eine neutrale Flagge wirksam? All diese Fragen sind auch heute noch von höchster Aktualität. Um so interessanter ist es daher zu erfahren, welche Regeln die Staaten und sonstigen Verbandseinheiten der Zeit vor dem 20. Jahrhundert als akzeptable Lösungen angesehen und befolgt haben.

Kapitel IIIA (S. 273 - 487) ist zum einen dem materiellen Prisengericht, zum anderen den zahlreichen Präjudizien und Prisengerichtsentscheidungen gewidmet. Das materielle Prisengericht umfaßt Regeln betreffend die Rechtsstellung feindlichen Eigentums im Seekrieg, insbesondere über die von der Beschlagnahme und Einziehung ausgenommenen Schiffe und Gegenstände. Von besonderer Bedeutung sind hier diejenigen Bestimmungen und Praktiken, welche die feindliche Ladung an Bord neutraler Handelsschiffe, die neutrale Ladung an Bord feindlicher Handelsschiffe und das Institut der Konterbande betreffen. Dies gilt selbstverständlich auch hinsichtlich der Entwicklung des Blockaderechts und der sog. neutralitätswidrigen Unterstützung.

Kapitel IIIB (S. 488 - 570) behandelt diejenigen Maßnahmen, welche die Kriegführenden gegenüber feindlichen und neutralen Handelsschiffen in Ausübung des Prisengerichts ergreifen dürfen. Dazu zählt vor allem das Recht auf Anhaltung und Durchsuchung aller Schiffe mit Ausnahme von neutralen Kriegsschiffen, von dem die Staaten auch heute noch regen Gebrauch machen. Hinzu kommen die Kursanweisung, deren moderne Form im Irak-Kuwait-Konflikt praktiziert wurde, die Aufbringung und Einbringung sowie schließlich die Versenkung und Zerstörung von Prisengerichten. Hervorzuheben in diesem Kapitel ist die leider etwas kurz geratene Darstellung des Rechts neutraler Konvois, von prisengerichtlichen Maßnahmen der Kriegführenden grundsätzlich unbehelligt zu bleiben.

2 Abkommen über die Behandlung der feindlichen Kauffahrtschiffe beim Ausbruch der Feindseligkeiten; Abkommen über die Umwandlung von Kauffahrtschiffen in Kriegszeiten; Abkommen über die Legung von unterseeischen selbsttätigen Kontaktminen; Abkommen betreffend die Beschießung durch Seestreitkräfte in Kriegszeiten; Abkommen über gewisse Beschränkungen in der Ausübung des Besteuerungsrechts im Seekrieg; Abkommen, betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekriegs; abgedruckt in: *J. Hinz/E. Rauch, Kriegsvölkerrecht*, 3. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München 1984, ZL 1526 - 1530.

3 Abgesehen von den in Anm. 2 genannten Haager Abkommen von 1907 ist noch die Londoner Erklärung vom 26. Februar 1909 über das Seekriegsrecht zu nennen. Dieser Vertrag, der das Prisengericht kodifizieren sollte, ist indes niemals in Kraft getreten.

Besonders interessant und ergiebig ist zweifellos Kapitel III C (S. 571 - 673). Diese Einschätzung beruht weniger darauf, daß hier die Quantität des wiedergegebenen Materials diejenige der anderen Kapitel übersteige. Vielmehr zeichnet sich dieses Kapitel dadurch besonders aus, daß es den Autoren gelungen ist, einen systematischen Überblick über das vielgestaltige Prozeßrecht einer Vielzahl von Staaten zu geben. Zahlreiche Prisenentscheidungen aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg sind nämlich ohne Kenntnis des jeweils anwendbaren Prozeßrechts schwerlich nachzuvollziehen.

Diese sehr kursorische Inhaltsangabe kann nur eine Ahnung von dem Vermitteln, was eine Gruppe von Völkerrechtlern in jahrelanger Arbeit akribisch zusammengestellt und sy-

stematisiert hat. Die große Bedeutung dieses Werks für die Förderung des Verständnisses des Prisenrechts und für den Nachweis des Völkergewohnheitsrechts in diesem Bereich kann nur noch einmal betont werden. Bedauerlicherweise konnten sich die Herausgeber nicht dazu entschließen, eine vergleichbare Darstellung der historischen Entwicklung und der Praxis des Prisenrechts für die Zeit nach 1939 in Angriff zu nehmen. Gleichwohl kann man den Herausgebern zu ihrem mutigen Unterfangen uneingeschränkt gratulieren. Es ist ihnen gelungen, das Werk im Sinne *Verzijls* fortzuführen und zu vollenden. Auch Band XI wird daher ebenso wie die anderen zehn Bände ein Klassiker werden, dem die ihm gebührende Beachtung seitens der Völkerrechtswissenschaft schon jetzt sicher ist.

Burkhard Hess, Staatenimmunität bei Distanzdelikten, Der private Kläger im Schnittpunkt zwischen zivilrechtlichem und völkerrechtlichem Rechtsschutz

C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung,
München 1992, in: Münchner Universitätschriften, Reihe der Juristischen Fakultät,
Band 91, 466 Seiten, 79,—DM

Hans-Joachim Heintze*

Durch das Zusammenwachsen der Staatengemeinschaft und die moderne Technologie kommt es immer häufiger dazu, daß Handlungen in einem Staat auch Auswirkungen in anderen Staaten haben. Wenn dabei Schäden entstanden, dann zogen sich Staaten immer wieder auf ihre Immunität zurück. Ein mittlerweile fast schon klassisches Beispiel ist die Katastrophe von Tschernobyl, die in ganz Europa mehr oder weniger große Auswirkungen hatte. In Deutschland entstanden erhebliche Schäden, dennoch wurde kein Schadensersatz geleistet. Hess wurde durch diesen Fall zur Anfertigung der Dissertation veranlaßt, die nunmehr als Band 91 der wohlengeführten Münchner Universitätschriften vorliegt. Wie die vielen Diskussionen um das Tschernobyl-Beispiel zeigten, handelt es sich bei der Staatenimmunität um eines der umstrittensten Probleme des Völkerrechts. Dafür spricht auch, daß die International Law Commission mehr als zwölf Jahre zur Kodifika-

tion brauchte. Es ist daher ein großer Verdienst des Autors, diesen Komplex, der im Schnittpunkt zwischen Völkerrecht und staatlichem Prozeßrecht steht, in übersichtlicher Weise und überzeugend aufgearbeitet zu haben.

Die Immunität des Staates ist Ausfluß seiner Souveränität und resultiert aus Völkergewohnheitsrecht. Da diese seit Jahrzehnten einen Schrumpfungsprozeß durchmacht - deutlichster Ausdruck ist die Abkehr von der absoluten Souveränität - mußte sich auch der Umfang der Geltendmachung von Immunitätsansprüchen im nationalen Zivilprozeß ändern. In der vorliegenden Arbeit wird dies deutlich. Sie gliedert sich in drei Teile: Grundlagen (72 Seiten), völkerrechtliche Praxis (220 Seiten) und Entwicklung einer Abgrenzungsregel anhand des Völkerrechts (100 Seiten). Hinsichtlich der Grundlagen wird einleitend eine Systematisierung der Deliktshaf-

tung von Staaten vorgenommen. Darauf aufbauend erfolgt eine Einteilung der Deliktstypen in allgemeinen (Inlands-, Auslands- und Distanzdelikte) und eine Unterteilung des Distanzdelikts in besonderen. Unter einem grenzüberschreitenden Distanzdelikt ist demnach eine unerlaubte Handlung zu verstehen, bei der der Begehungsort und der Erfolgsort ganz oder teilweise in verschiedenen Staaten liegen (S. 6). Die daraus resultierende Frage ist, "ob die Gerichte im Staat des Schädigers oder des Geschädigten zuständig sind (internationale Zuständigkeit) und ob das Recht des Schädigers oder des Geschädigten anzuwenden ist (internationales Privatrecht)" (S. 7).

Der gegenwärtige Entwicklungsstand der Staatenimmunität wird auf rund 30 Seiten zusammengefaßt. Dabei wird deutlich, daß der Geltungsgrund der Immunität nach wie vor das Völkergewohnheitsrecht ist und die Kodifikationsbestrebungen bislang noch keine Änderung herbeiführten. Die damit in doch nicht unbedeutendem Maße vorhandene Rechtsunsicherheit macht die im zweiten Teil behandelte völkerrechtliche Praxis besonders interessant. Hier wird zu Recht eine Dreiteilung vorgenommen: Staatenpraxis aufgrund nationaler Immunitätsgesetze (USA mit Foreign Sovereign Immunity Act von 1976, Großbritannien mit State Immunity Act 1978, Kanada mit State Immunity Act 1982 und Australien mit Foreign States Immunity Acts 1985); Staatenpraxis ohne Immunitätsgesetze (Westeuropa, Osteuropa, Dritte Welt); Internationale Konventionen (Immunitätskonventionen, Haftungsabkommen, Truppenstationierungsverträge). Dabei wird offensichtlich, daß die internationale Praxis heute überwiegend

von der Rechtsprechung durch USA-Gerichte geprägt wird, da dort drei Viertel aller Verfahren gegen ausländische Staaten verhandelt werden. Hervorhebung verdient hier, daß bislang Klagen von Ausländern wegen Völkerrechtsverletzungen (insbesondere Menschenrechtsverletzungen) stets an dem Immunitätseinwand scheiterten. Demgegenüber konnte sich Chile nicht auf Immunität berufen, als sein Geheimdienst wegen der in Washington erfolgten Ermordung des Außenministers der Allende-Regierung Letelier von einem USA-Gericht zur Zahlung einer Entschädigung verurteilt wurde.

Aus der Staatenpraxis ergibt sich heute das folgende Bild: bei Inlandsdelikten wird anders als bei Auslandsdelikten keine Immunität gewährt. Hoheitliches Handeln unterliegt nach wie vor der Immunität, was aus der Souveränität folgt. Die Rechtsprechung zu Distanzdelikten ist bislang widersprüchlich, denn während bei Grenzdelikten in der Regel Immunität gewährt wurde, ist dies bei Umweltverschmutzungen zumeist nicht der Fall gewesen. Dieser Linie folgt grundsätzlich auch der ILC-Entwurf einer Konvention zur Staatenimmunität aus dem Jahre 1991. Diese Widersprüchlichkeit ist bislang bezeichnend für den gesamten Komplex. Die Arbeit von Hess wird durch ihre umfassende Aufbereitung dieses Problems jedoch fortan unstreitig zur völkerrechtlichen Standardliteratur gehören.

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