

# Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 6, Heft 2, 1993

Editorial

## Das Thema

**Der Internationale Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien und das "Kriegsrecht und die Kriegsgebräuche" - Eine Glosse zu Artikel 3 des Statuts**  
*Hans-Peter Gasser*

**Internationale humanitäre Hilfsaktion in Somalia - Intervention ausländischer Truppen mit Ermächtigung der Vereinten Nationen? -**  
*Bodo Bernhardt/Martin Platzer*

**Die Friedenserhaltenden Tätigkeiten der KSZE**  
*Claude Altermatt*

**International Legal Aspects of Canadian Forces Experience in the Recent Gulf Conflict**  
*William J. Fenrick*

**The Environmental Modification Convention: a Critical Review**  
*Jozef Goldblat*

## Praxis

**Der aktuelle Fall: Verschärfte Sanktionen gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) - Mazedonien isoliert**  
*Brigitte Reschke*

## Rückblende

**Der sogenannte Hostage Case (Vereinigte Staaten gegen Wilhelm List et al.)**  
*Monica Wallenfels*

## Forum

### Verbreitung

**Taugen die Grundsätze des Roten Kreuzes für die Praxis?**  
*Thomas Klemp*

**Wie kann das Rote Kreuz mit dem Entwicklungstempo der humanitären Probleme Schritt halten?**  
*Daniel Meynen*

### Lexikon

**Minderheitenschutz im Völkerrecht**  
*Hans-Joachim Heintze*

60

63

72

77

81

86

90

94

101

107

# Panorama

## Dokumente

**Final Report of the Workshop on Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief**  
Brussels (Belgium), 14 - 15 December 1992

## Konferenzen

**Round-Table of Experts on International Humanitarian Law Applicable to Armed Conflicts at Sea**  
- Bericht über das vierte Treffen des "Madrid Plan of Action" - Ottawa (Kanada), 25. - 28. September 1992  
*Erich Kussbach*

**Das Minen-Symposium des IKRK**  
Montreux (Schweiz), 21. - 24. April 1993  
*Horst Fischer*

**Action Seminar on human rights and democracy in Kosovo/a: Preventing the spread of war in the Balkans**  
Europäisches Parlament,  
Brüssel (Belgien), 3. - 5. Februar 1993  
*Hans-Joachim Heintze*

**Menschenrechte zwischen Universalisierungsanspruch und kultureller Kontextualisierung**  
Internationales Symposium an der  
Evangelischen Akademie Loccum, 12. - 14. März 1993  
*Messeleth Worku*

## Besprechungen

**Philip Alston (ed.), The United Nations and Human Rights, A Critical Appraisal**  
*Hans-Joachim Heintze*

**Michael Freeman/Philip Veerman (eds.), The Ideologies of Children's Rights,**

**Philip Alston/Stephen Parker/John Seymour (eds.), Children, Rights and the Law**  
*Messeleth Worku*

**John R. MacArthur, Die Schlacht der Lügen, Wie die USA den Golfkrieg verkauften**  
*Knut Dörmann*

**R.S. Pathak/R.P. Dhokalia, International Law in Transition, Essays in Memory of Judge Nagendra Singh**  
*Hans-Joachim Heintze*

110

113

114

116

117

118

120

121

123



Die vorliegende Ausgabe der "Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften" erscheint zeitgleich mit dem Internationalen Symposium "Internationale Konfliktbewältigung - Humanitäre Hilfe", das das Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht anlässlich seines fünfjährigen Bestehens durchführte. Es zeigt die große Bedeutung des humanitären Völkerrechts und des Themas des Symposiums, daß wir aus diesem Anlaß neben langjährigen Freunden wie Professor *Frits Kalshoven* - dem Vorsitzenden der UN-Expertenkommission zu den Kriegsverbrechen im früheren Jugoslawien - und Professor *Egon Bahr* - dem Direktor des Instituts für Friedensforschung und Sicherheitspolitik Hamburg - auch erstmals den Präsidenten des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz *Dr. Cornelio Sommaruga* in Bochum begrüßen konnten. Die große Beteiligung und das öffentliche Interesse an unserem Symposium haben sicher auch einen Grund, und zwar einen sehr bedauernden, in der Eskalation zahlreicher Konflikte auf der ganzen Welt - so auch in Europa "vor unserer Haustür". Wir sind über die nun leider fast täglich über die Fernsehbildschirme flimmernden Gewaltorgien ebenso erschüttert wie alle Menschen.

Mit unserer Zeitschrift versuchen wir einen Beitrag zur Bekämpfung der Ursachen und Triebkräfte solcher Gewalt zu leisten. In dieser Ausgabe werden wiederum einige dieser drängenden Probleme behandelt. Eingeleitet wird das Heft durch einen Artikel von *Dr. Hans-Peter Gasser*, dem Rechtsberater des IKRK in Genf. Er nahm ebenfalls an unserem

Jubiläumssymposium teil und übergab uns diesen interessanten Beitrag über den Internationalen Strafgerichtshof und das Kriegsrecht quasi als "Geburtstagsgeschenk". Weitere Schwerpunkte dieser HuV-I widmen sich Rechtsfragen des Golfkonflikts und des Somaliaeinsatzes der Vereinten Nationen. Mit den kanadischen Erfahrungen aus dem Golfkonflikt befaßt sich *William J. Fenrick*, während unser ständiger HuV-I-Mitarbeiter *Jodo Bernhard* gemeinsam mit *Martin Platzer* die Rechtsgrundlagen des Somalia-Engagements der Staatengemeinschaft untersucht.

Die Abrüstung und internationale Organisationen können zweifellos einen wichtigen Beitrag zur Friedenssicherung und zur Verhinderung von Konflikten leisten. Zwei Beiträge sind daher in diesem Bereich angesiedelt. Zum einen handelt es sich dabei um die Betrachtungen von *Jozef Goldblat* zur ENMOD-Konvention und um die Darstellung der friedenserhaltenden Tätigkeiten der KSZE von *Claude Altermatt*. Zur Aufnahme des letztgenannten Beitrags entschlossen wir uns, weil sich gerade angesichts der Erfahrungen mit ethnischen Konflikten im früheren Jugoslawien und der ehemaligen Sowjetunion an die KSZE große Hoffnungen knüpfen.

Diese Ausgabe unserer Zeitschrift ziert eine stilisierte Fünf, das Symbol der Fünfjahresfeier des Instituts. Die Herausgeber danken Herrn *Guido Hesterberg* für die graphische Gestaltung.

Die Herausgeber

# Der Internationale Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien und das "Kriegsrecht und die Kriegsgebräuche"

- Eine Glosse zu Artikel 3 des Statuts -

Hans-Peter Gasser\*

## I. Die Schaffung des Gerichtshofes durch Resolution 827 (1993)

Mit seinem Bericht vom 3. Mai 1993 hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen dem Sicherheitsrat die Schaffung eines Internationalen Strafgerichtshofes vorgeschlagen, der Personen strafrechtlich beurteilen soll, die auf dem Territorium des früheren Jugoslawiens schwere Verletzungen des internationalen humanitären Rechts begangen haben.<sup>1</sup> Am 25. Mai 1993 hat dann der Sicherheitsrat die Errichtung eines derartigen Gerichtes beschlossen.<sup>2</sup> Damit ist der entscheidende Schritt getan in einem Projekt, das nicht nur die ungeteilte Aufmerksamkeit aller am Völkerrecht interessierten Juristen erheischt, sondern auch ungemein fasziniert. Denn seit Jahren reden wir Völkerrechtler oft mehr von der unvollständigen Gestalt der internationalen Rechtsordnung, weil ihr angeblich verbindliche Durchsetzungsmechanismen fehlten, als vom Völkerrecht selber. Sodann steht die Schaffung eines Internationalen Strafgerichts seit Jahren auf der Traktandenliste der Völkerrechtskommission der UNO, ohne daß deren Arbeiten ernst genommen würden. Und plötzlich halten wir einen konkreten Vorschlag in der Hand, der innerhalb kürzester Zeit verwirklicht werden soll.

Gewiß, die noch zu bewältigenden Schwierigkeiten rechtlicher und praktischer Natur sind enorm. Es besteht auch kein Zweifel darüber, daß ein ständiger Gerichtshof mit umfassender materiellrechtlicher und territorialer Zuständigkeit einem Ad-hoc-Gericht mit mehrfach beschränkten Befugnissen vorzuziehen wäre. Schließlich können die weiteren Etappen nur mit Bangen verfolgt werden, da das ganze Vorhaben unter einem ungeheuren Erfolgsdruck steht. Ein Mißerfolg wäre ein außerordentlich schwerer Schlag für die Idee der internationalen Strafgerichtsbarkeit überhaupt.

Und doch verdient meines Erachtens dieser seit Nürnberg und Tokyo erste Versuch, mit der individuellen strafrechtlichen Verantwortung auf internationaler Ebene Ernst zu machen, die ungeteilte Unterstützung aller.

Die nun folgenden Zeilen sind einer einzigen Bestimmung des Statuts des Internationalen Gerichtshofes, die ohne Zweifel mißglückt ist, gewidmet. Auch wenn das Statut durch Resolution 827 (1993) angenommen und deshalb praktisch nicht mehr korrigierbar ist, lohnt sich ein kritischer Kommentar im Hinblick auf die große Bedeutung der Vorlage für die Zukunft des Völkerrechts im allgemeinen und der internationalen Strafgerichtsbarkeit im besonderen.

## II. Artikel 2 bis 5 des Statuts: Die materielle Zuständigkeit des Gerichts

Nach Artikel 1 des Statuts soll der Gerichtshof zuständig sein zur strafrechtlichen Beurteilung von schweren Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht, die seit 1991 auf dem Staatsgebiet des ehemaligen Jugoslawien begangen worden sind. Artikel 2 bis 5 zählen dann die Völkerrechtsnormen auf, deren behauptete Verletzung die sachliche Zuständigkeit des Gerichts begründet.

Die Bestimmungen über die materielle Zuständigkeit des Gerichts sagen im einzelnen folgendes aus:

Artikel 2 steht unter dem Titel "*Schwere Verletzungen der Genfer Konventionen von 1949*". Danach ist der Gerichtshof für die Ahndung der in den vier Genfer Konventionen umschriebenen und als schwere Verletzungen herausgehobenen Delikte zuständig.

Artikel 3 weist den Gerichtshof an, "*Verletzungen des Kriegsrechts und der Kriegsgebräuche*" zu verfolgen.

Artikel 4 ermächtigt das Gericht, Vergehen gegen das Völkermordabkommen zu ahnden.

Artikel 5 schließlich gibt dem Gerichtshof die Kompetenz, "*Verbrechen gegen die Menschlichkeit*" zu verfolgen.

Uns interessiert an dieser Stelle ausschließlich Artikel 3: "*Verletzungen des Kriegsrechts und der Kriegsgebräuche*".<sup>3</sup> Nach dieser Bestimmung ist der Gerichtshof zuständig, Personen wegen Verletzungen des Kriegsrechts oder der Kriegsgebräuche zu verfolgen. Unter solchen Verletzungen soll dabei folgendes verstanden werden, wie Artikel 3 im Wege einer nicht abschließenden Aufzählung festhält:

\* Dr. Hans-Peter Gasser ist Rechtsberater beim Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, Genf. Die hier vertretenen Auffassungen stimmen nicht notwendigerweise mit denjenigen des IKRK überein.

- 1 Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993), vom 3. Mai 1993, UN Doc. S/25704.
- 2 Security Council Resolution 827 (1993) vom 25. Mai 1993. "*The Security Council (...) decides hereby to establish an international tribunal for the sole purpose of prosecuting persons responsible for serious violations of international humanitarian law committed in the territory of the former Yugoslavia between 1 January 1991 and a date to be determined by the Security Council upon restoration of peace, and to this end to adopt the Statute of the International Tribunal annexed to the above-mentioned report*".
- 3 "*Violations of the laws or customs of war*".

- a) Verwendung von Gift und anderen Waffen, die geeignet sind, unnötige Leiden zu verursachen;
- b) unbegründete Zerstörung von Städten und Dörfern, oder nicht durch militärische Erfordernisse begründbare Zerstörungen;
- c) Angriffe auf oder Beschädigung von unverteidigten Städten, Dörfern, Wohnstätten oder Gebäuden, mit welchen Mitteln es auch sei;
- d) Beschlagnahme, Zerstörung oder absichtliche Beschädigung von Einrichtungen, die der Religion, Wohlfahrtspflege und Erziehung, der Kunst und Wissenschaft, historischen Denkmälern und Werken der Kunst und der Wissenschaft dienen;
- e) Plünderung von öffentlichem oder privatem Eigentum.<sup>4</sup>

Dieser Text erinnert unmittelbar an die Haager Landkriegsordnung von 1907 (LKO), insbesondere an ihre Artikel 23 Absatz 1 Buchst. a), e), g), 25, 27 und 28, die größtenteils wörtlich wiedergegeben werden.

Warum, so stellt sich die Frage, greift im Jahre 1993 der Sicherheitsrat auf die bald hundert Jahre alte LKO zurück, um die sachliche Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes zur Verfolgung von "Verletzungen des Kriegsrechts und der Kriegsgebräuche" zu begründen? Ist Artikel 3 des Statuts eine adäquate Darstellung des im Staatsgebiet des früheren Jugoslawien geltenden Kriegsvölkerrechts?

Nach der Antwort auf die zweite Frage muß wohl nicht lange geforscht werden, Artikel 3 des Statuts ist keine genügende und befriedigende Darstellung desjenigen Teils des humanitären Völkerrechts, welches direkt auf kriegerische Handlungen Bezug nimmt (sogenanntes Haager Recht oder Kriegsrecht im überkommenen Sinne) und welches auf dem Territorium des früheren Jugoslawien seit Beginn des bewaffneten Konflikts anwendbar ist. Bekanntlich haben die beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen je für ihren Anwendungsbereich das auf militärische Operationen unmittelbar anwendbare Recht kodifiziert und neu formuliert. Jugoslawien hat diese beiden Zusatzprotokolle am 11. Juni 1979 ratifiziert. Jugoslawien ist somit an die beiden Protokolle gebunden, und zwar sowohl vor wie nach der Loslösung der neuentstandenen Staaten.<sup>5</sup>

Die Nachfolgestaaten auf dem Territorium des früheren Jugoslawien haben kurz nach ihrer Unabhängigkeit die Nachfolge in die Genfer Abkommen und die beiden Zusatzprotokolle erklärt.<sup>6</sup> Folglich waren sie seit dem Tag der Unabhängigkeit an diese Staatsverträge gebunden. Es besteht somit kein Zweifel darüber, daß nicht nur die Abkommen von 1949, sondern auch das eine oder das andere Protokoll auf den Krieg in Jugoslawien anwendbar waren oder sind, je nach rechtlicher Qualifizierung einzelner Konfliktsituationen als internationale oder als nicht-internationale Auseinandersetzung.

Das wußte natürlich der Rechtsberater von UN-Generalsekretär Boutros Boutros Ghali, unter dessen Verantwortung das Statut erarbeitet worden ist. Die Mitglieder des Sicherheitsrates hätten sich dieser Unebenheit durchaus bewußt

werden können, da die Schaffung des Gerichtshofes ein unter den Rechtsberatern der Außenministerien ausführlich diskutiertes Thema war (und immer noch ist). Wie ist diese Sonderheit zu erklären? Welche Auswirkungen sind davon zu erwarten?

### III. Haager LKO oder Protokoll I von 1977?

Der Bericht des Generalsekretärs vom 3. Mai 1993 stellt den Ausführungen über die sachliche Zuständigkeit des Gerichts folgende Überlegung voraus:

*"In the view of the Secretary-General, the application of the principle nullum crimen sine lege requires that the international tribunal should apply rules of international humanitarian law which are beyond any doubt part of customary law so that the problem of adherence of some but not all States to specific conventions does not arise. This would appear particularly important of an international tribunal prosecuting persons responsible for serious violations of international humanitarian law."*

Das heißt, daß nach der Meinung der Juristen aus dem Generalsekretariat der UNO eine Handlung nur dann nach internationalem Recht strafbar sein kann, wenn sie ohne jeglichen Zweifel nach Völkergewohnheitsrecht einen Straftatbestand darstellt. Strafbarkeit nach Völkervertragsrecht allein soll demnach nicht genügen.

Diese Erklärung schießt nun wohl über das Ziel hinaus. Es kann doch kein Zweifel darüber bestehen, daß z. B. die (völkervertragsrechtlichen) Bestimmungen der Genfer Abkommen über schwere Verletzungen dieser Abkommen Straftatbestände begründen. Auch wenn das geltende internationale Strafrecht in einem gewissen Maße gewohnheitsrechtlich verankert ist, wird die Strafbarkeit von Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht stark durch Völkervertragsrecht, d. h. durch die Genfer Abkommen und das I. Zusatzprotokoll bestimmt.

Es ist nicht schwer, die Absicht der Redaktoren zu verstehen. Sie wollten unter allen Umständen vermeiden, daß Kontroversen über die rechtliche Geltung einer angerufenen Strafnorm für den einen oder den anderen Staat im Balkan entstehen. Deshalb ein Rückzug vom Völkervertragsrecht auf angeblich "sicheres" Gewohnheitsrecht. Aber ist das ge-

- 4 Übersetzung des Verfassers.
- 5 Zwei Fragen stellen sich sogleich: Sind die Regeln für internationale oder diejenigen für nicht-internationale bewaffnete Konflikte auf den Krieg in Jugoslawien anwendbar? Ist (Rest-)Jugoslawien ohne weiteres an die durch das (frühere) Jugoslawien eingegangenen internationalen Verpflichtungen gebunden? - Das beschränkte Ziel dieser kurzen Abhandlung erlaubt es nicht, auf diese Fragen einzutreten. Wir gehen aber davon aus, daß das jetzige Jugoslawien an die Genfer Abkommen und seine Zusatzprotokolle gebunden ist. Die Regierung Belgrads hat sich nie anders geäußert. - Vgl. dazu *Bosko Jakovljevic, Armed Conflict in Yugoslavia*, in: *HuV-I 1992/3*, S. 108 - 111.
- 6 Slowenien, mit Erklärung vom 26. März 1992; Kroatien, mit Erklärung vom 11. Mai 1992; Bosnien-Herzegowina, mit Erklärung vom 31. Dezember 1992 - je mit Wirkung ab Datum der Unabhängigkeit.
- 7 Report of the Secretary-General, a.a.O. (Fn. 2), para. 34.

wohnheitsrechtliche internationale Strafrecht derart "sicher" und "evident"? Wird der Gerichtshof nicht mit Kontroversen fertig werden müssen, gerade weil der Inhalt von Gewohnheitsrecht unklar sein kann?

Im vorliegenden Fall wäre die Lage durchaus klar und nicht kontrovers, wenn Artikel 3 des Statuts auf die Straftatbestände von Protokoll I<sup>8</sup>, d.h. auf das für die verschiedenen Konfliktparteien anwendbare Völkervertragsrecht verweisen würde. Da alle beteiligten Staaten wie gesagt durch Protokoll I gebunden sind, wäre damit der Rechtssicherheit durchaus Genüge getan.

Die Begründung durch den Bericht des Generalsekretärs ist sicher aufrichtig gemeint, aber kaum zutreffend.

In den Kulissen wurde behauptet, der Verweis auf Protokoll I sei auf amerikanisches Betreiben hin unterblieben, da die Vereinigten Staaten bekanntlich das erste Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vor Jahren einmal recht deutlich zurückgewiesen haben.<sup>9</sup> Nun nennt aber der von der amerikanischen Administration ausgearbeitete Entwurf eines Gerichtsstatuts in seinem Artikel 10 ausdrücklich nicht nur die Genfer Abkommen und die Haager LKO, sondern auch Protokoll I. Sodann hat die amerikanische Vertreterin im Sicherheitsrat nach Annahme von Resolution 827 erklärt:

*"(...) it is understood that the 'laws or customs of war' referred to in Article 3 include all obligations under humanitarian law agreements in force in the territory of the former Yugoslavia at the time the acts were committed, including common Article 3 of the 1949 Geneva Conventions, and the 1977 Additional Protocols to these Conventions."*<sup>10</sup>

Die Vertreter Großbritanniens und Frankreichs haben sich im gleichen Sinne geäußert und auf das geltende Völkervertragsrecht verwiesen, auch wenn sie Protokoll I nicht ausdrücklich erwähnt haben.

Es besteht damit meines Erachtens kein nachvollziehbarer Grund, in dem den Verstößen gegen das eigentliche Kriegsrecht gewidmeten Artikel 3 des Statuts Bestimmungen der Haager LKO heranzuziehen. Die durch Protokoll I kodifizierten Straftatbestände hätten in das Statut eingeführt werden müssen.

#### IV. Haager LKO als Ausdruck des heute geltenden Gewohnheitsrechts?

Die Autoren des Statuts wollten Sicherheit schaffen durch Aufnahme der wegen ihres hohen Alters zugegebenermaßen nicht mehr kontroversen Bestimmungen der Haager LKO von 1907. Ist es ihnen damit gelungen, das heute geltende Völkergewohnheitsrecht in Sachen "Kriegsrecht und Kriegsgebräuche" zum Ausdruck zu bringen? - Meines Erachtens kann die Antwort nur negativ ausfallen. Das Gewohnheitsrecht hat sich seit dem Erlaß der Haager LKO, einige Jahre vor dem Ersten Weltkrieg, ohne Zweifel ganz gewaltig weiterentwickelt. Es wäre heute durchaus verfehlt - und es würde zu anachronistischen Ergebnissen führen - zu behaupten,

der Inhalt des heutigen Gewohnheitsrechts lasse sich mit den Worten der LKO von 1907 zum Ausdruck bringen.

Wenige Hinweise mögen genügen: Wer spricht heute noch von vergifteten Waffen? Wer würde heute noch das Konzept der unverteidigten Städte aufrechterhalten? Wer würde noch den Schutz des Eigentums vor Plünderung in den Vordergrund stellen (und nicht den Begriff des zivilen Objekts, das geschützt werden muß, weil es der zivilen Bevölkerung zum Überleben dient)?

Wer heute den Inhalt gewohnheitsrechtlich verankerter Regeln des Kriegsrechts bestimmen will, hat in erster Linie auf Protokoll I zurückzugreifen. Dieser Vertragstext hat viele dem Gewohnheitsrecht angehörigen Normen inhaltlich geklärt und ihnen eine neue Ausdrucksform gegeben.<sup>11</sup> Artikel 3 des Statuts hätte deshalb auf aktualisiertes Gewohnheitsrecht verweisen müssen und nicht auf die alten Formeln der Haager LKO.

#### V. Schlußbemerkung

Artikel 3 des Statuts ist mißglückt. Diese Feststellung darf aber nicht auf die Beurteilung des ganzen Projektes eines internationalen Strafgerichtshofes für Kriegsverbrecher im früheren Jugoslawien abfärben. Wir haben lediglich auf einen einzigen Schönheitsfehler hingewiesen, der übrigens die Arbeit des Gerichtshofes wahrscheinlich nicht übermäßig beeinträchtigen sollte. Das Gericht wird frei sein, die strafbaren Handlungen nach dem auf den Angeklagten anwendbaren Recht zu beurteilen. Es wird deshalb das geltende Völkervertragsrecht, einschließlich Protokoll I, beziehen müssen. Artikel 3 ist genügend weit gefaßt, um als Grundlage für die Verfolgung von allen denkbaren gewichtigen Verstößen gegen das Kriegsrecht zu dienen.

Das Fehlen jeglichen Verweises auf das I. Zusatzprotokoll im Statut des Gerichtshofes ist aus einem anderen Grund zu bedauern. Dessen ausdrückliche Aufnahme in die Liste der völkerrechtlichen Verträge, welche der Internationale Gerichtshof zur Beurteilung der Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Jugoslawienkonflikt nach Artikel 1 des Statuts herbeizuziehen hätte, wäre geeignet gewesen, den Status von Protokoll I als humanitärrechtliches Abkommen zu sichern oder gar zu verstärken. Um diese verpaßte Gelegenheit ist es schade.

8 Siehe Artikel 85.

9 Vgl. AGORA: The U.S. Decision not to Ratify Protocol I to the Geneva Conventions on the Protection of War Victims, mit Kommentar des Verfassers, 81 American Journal of International Law (1987), S. 910 - 925.

10 Provisional Verbatim Record, S/PV.3217, vom 25. Mai 1993, S. 15.

11 Vgl. dazu namentlich Marco Sassoli, Bedeutung einer Kodifikation für das allgemeine Völkerrecht, mit besonderer Betrachtung der Regeln zum Schutze der Zivilbevölkerung vor den Auswirkungen von Feindseligkeiten, Basel und Frankfurt am Main 1992; Michael J. Matheson, Proceedings of the 81st Annual Meeting of the American Society of International Law (1987), S. 28 - 31.

# Internationale humanitäre Hilfsaktion in Somalia - Intervention ausländischer Truppen mit Ermächtigung der Vereinten Nationen? -

Bodo Bernhardt/Martin Platzer\*

Die Vereinten Nationen (VN) haben sich am 3. Dezember 1992 zur Genehmigung einer umfassenden humanitären Hilfsaktion zur Rettung der Zivilbevölkerung in Somalia, deren Lebensumstände sich aufgrund des fortwährenden Bürgerkriegs dramatisch verschlechtert hatten, entschlossen. Auf der Grundlage einer zu militärischen Zwangsmaßnahmen gegenüber Somalia ermächtigenden Resolution des Sicherheitsrates (SR) trafen am 9. Dezember 1992 Einheiten amerikanischer, französischer und belgischer Streitkräfte in dem ostafrikanischen Staat ein. Eine völkerrechtsverbindliche Zustimmung somalischer Hoheitsträger zur Durchführung dieser "humanitären Intervention" war - im Gegensatz zu den zunächst eingeleiteten friedenserhaltenden Maßnahmen im Rahmen von UNOSOM - in diesem Zusammenhang nicht mehr eingeholt worden.

## I. Bürgerkrieg und Verletzung humanitätsrechtlicher Grundsätze in Somalia

Bis zur Entscheidung des SR der VN zur Ermöglichung dieser humanitären Intervention waren alle Bemühungen, einen Waffenstillstand zwischen den verfeindeten Bürgerkriegsparteien in Somalia zu erreichen und auf diese Weise die Sicherheit und Versorgung der Zivilbevölkerung zu gewährleisten, erfolglos geblieben.

### 1. Resolution 733 (1992) vom 23. Januar 1992

Bereits in der Resolution 733 (1992) vom 23. Januar 1992 hatte der SR seine Besorgnis über die andauernden Kämpfe in Somalia und die damit verbundene Verschlechterung der humanitären Situation der betroffenen Zivilbevölkerung zum Ausdruck gebracht. Die verfeindeten, kämpfenden Parteien im somalischen Bürgerkrieg unterzeichneten allerdings noch am 14. Februar 1992 in New York eine Friedensvereinbarung, die aber nicht zu einer Einstellung der Feindseligkeiten führte. In Mogadischu wurde am 3. März 1992 ein weiteres Waffenstillstandsabkommen zwischen den Bürgerkriegsgegnern unterzeichnet. Auf Drängen von Vermittlern der VN kamen die Parteien überein, mit sofortiger Wirkung und für die Dauer von mindestens drei Monaten die Kampfhandlungen einzustellen. In der Folgezeit war jedoch lediglich ein vorübergehendes Abflauen der Gefechte zu beobachten. Der SR nahm im März und April 1992 Stellung zu den Ereignissen in Somalia.

### 2. Resolution 746 (1992) vom 17. März 1992

In Resolution 746 vom 17. März 1992 wurde die sofortige Respektierung der Waffenruhe durch die Bürgerkriegsparteien gefordert.<sup>1</sup> Ferner appellierte der SR an alle Mitglie-

der der VN, humanitäre Hilfe für das ostafrikanische Land bereitzustellen. Der SR begrüßte den Beschluß des Generalsekretärs (GS), ein vom Sonderbeauftragten der VN für Somalia begleitetes technisches Team zu entsenden, um vor Ort die Lage zu prüfen und Hilfe zu leisten. Gefordert wurde zudem, in Zusammenarbeit mit der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU), der Arabischen Liga (AL) sowie der ICO Konsultationen mit an den Kämpfen beteiligten Parteien mit dem Ziel aufzunehmen, Einigung über die Einberufung einer Konferenz für nationale Versöhnung und Einheit in Somalia zu finden. Hierbei sollte zunächst eine 50 unbewaffnete Mitglieder umfassende Beobachtergruppe die Einhaltung des Waffenstillstands, der am 3. März 1992 vereinbart worden war, überwachen. Ein Antrag zur Entsendung eines 500 Mann starken Militärkontingents fand hingegen zu diesem Zeitpunkt noch nicht die erforderliche Mehrheit im SR. Unter der Leitung des Sonderbeauftragten *Sahnoun* wurde diese VN-Sicherheitsgruppe im folgenden aufge- stellt. An die Kampfverbände in Somalia erging die Aufforderung, die Arbeit der von den VN entsandten Personen zu unterstützen und ihre Sicherheit zu gewährleisten. Die VN wollten sich nach Kräften bemühen, ein Ende des Bürgerkrieges sowie des menschlichen Leidens in dem afrikanischen Land zu erreichen.

### 3. Resolution 751 (1992) vom 24. April 1992

Am 24. April 1992 beschloß der SR einstimmig durch Resolution 751 (1992), eine militärische friedenserhaltende Operation auf der Grundlage einer Ermächtigung der VN in Somalia einzurichten (United Nations Operations in Somalia/UNOSOM).<sup>2</sup> Die in Resolution 746 (1992) getroffenen Beschlüsse wurden bekräftigt, und es wurde an die internationale Staatengemeinschaft appelliert, die direkte Hilfe für die notleidende Zivilbevölkerung zu verstärken. Die Zahl der im Rahmen der UNOSOM in das afrikanische Land entsandten Blauhelme wurde auf zunächst 50 nichtmilitärische Beobachter festgelegt.<sup>3</sup> Daran anknüpfend entschloß sich der SR bereits im Rahmen dieser Resolution zur ausdrücklichen Verhängung einer - noch nichtmilitärischen - Zwangsmaßnahme in Gestalt eines modifizierten Embargos. Der SR beschloß nach Kapitel VII der Satzung der VN (SVN), daß

\* Mag. Dr. Bodo Bernhardt ist Univ.-Ass. am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Leopold Franzens Universität, Innsbruck (Österreich); Mag. Martin Platzer ist Kommissar auf Probe im österreichischen Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten.

1 AdG 1992, S. 36903.

2 AdG 1992, S. 36904.

3 Ein Antrag auf Entsendung eines 500 Mann starken militärischen Kontingents fand zu diesem Zeitpunkt noch keine Mehrheit.

alle Staaten zum Zweck der Herstellung von Frieden und Stabilität in Somalia sofort ein allgemeines und vollständiges Embargo für alle Lieferungen von Waffen und militärischem Gerät nach Somalia zu verhängen hatten, bis der SR einen gegenteiligen Beschluß fassen würde. Alle Staaten wurden aufgefordert, alles zu unterlassen, was zu einer Verschärfung der Spannungen und zur Behinderung oder Verzögerung einer friedlichen Verhandlungslösung des Konflikts in Somalia beitragen könnte, die es allen Somaliern gestatten würde, ihre Zukunft in Frieden zu bestimmen und aufzubauen.<sup>4</sup> Die am Konflikt beteiligten Parteien forderte der SR auf, mit dem GS zusammenzuarbeiten und die Gewährung der humanitären Hilfe an alle Hilfsbedürftigen durch die VN, ihre Sonderorganisationen und andere humanitäre Organisationen unter der Aufsicht des Koordinators zu erleichtern.<sup>5</sup>

Ferner richtete der SR einen besonderen Ausschuß ein, dem Informationen über Verletzungen oder vermutete Verletzungen des verpflichtenden Waffenembargos gegen Somalia zu berichten sein sollten.<sup>6</sup> Eine organisatorische Beseitigung dieser Mißstände war jedoch auch durch diese personelle Erweiterung unmöglich, da die Existenz einer Staatsgewalt in Somalia nicht mehr erkennbar war und das Land in die völlige Anarchie abglitt.<sup>7</sup> Die anhaltenden Stammeskämpfe und das ungehinderte Agieren von Banditen verursachten den Hungertod tausender Menschen, vor allem Kinder, da nur noch wenige Hilfslieferungen ihre Empfänger erreichten.<sup>8</sup>

#### 4. Resolution 767 (1992) vom 27. Juli 1992

In Resolution 767 (1992) des SR vom 27. Juli 1992 wurden die rasche Verschlechterung der Situation in Somalia und die großen Verluste an Menschenleben und die weitreichenden Sachschäden infolge des Konflikts angeprangert.<sup>9</sup> Der drohende Hungertod von rund 1,5 Millionen Menschen wurde deutlich gemacht. Im Bewußtsein der sich daraus ergebenden Auswirkungen auf die Stabilität und den Frieden in der Region stellte der SR dabei ausdrücklich fest, daß das Fortbestehen dieser Situation eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstelle. Damit wurden die in Art. 39 SVN vorgesehenen Tatbestandsmerkmale angesprochen.<sup>10</sup> Der GS wurde ersucht, sofort die erforderlichen Maßnahmen zur Verstärkung der humanitären Hilfe zu ergreifen und zu diesem Zweck einen Koordinator zur Überwachung der effektiven Gewährung dieser Hilfe zu ernennen. Ferner sollte der GS der VN mit den GS der OAU und der AL unverzüglich mit allen an dem Konflikt beteiligten Parteien Verbindung aufnehmen sowie sich darum bemühen, daß sie sich zur Einstellung der Feindseligkeiten verpflichten, damit die humanitäre Hilfe zur Verteilung gelangen kann, eine Waffenruhe und deren Einhaltung zu fördern und den Prozeß einer politischen Beilegung des Konflikts in Somalia zu unterstützen. Der SR forderte gleichzeitig alle Konfliktparteien nachdrücklich auf, sofort die Feindseligkeiten einzustellen, einer Waffenruhe zuzustimmen und den Prozeß der Versöhnung und einer politischen Regelung in Somalia zu unterstützen. Die Zahl der im Rahmen der UNOSOM in das afrikanische Land entsandten Blauhelme wurde auf 3.500 Soldaten erhöht. Gemäß einem Vorschlag des GS der VN soll-

ten vier Einsatzzonen für UNOSOM in Somalia errichtet werden. Ferner sollte ein technisches Team nach Somalia entsendet werden, das die Möglichkeiten effektiver Hilfeleistung für die hungernde Zivilbevölkerung eruieren sollte. Schließlich wurde eine Konferenz der nationalen Versöhnung und Einheit in Somalia angeregt.<sup>11</sup> Eine internationale Konferenz der Geberländer in der Entwicklungshilfe in Genf bezifferte am 12./13. Oktober 1992 die Kosten für ein auf 100 Tage angelegtes Sofortprogramm auf 83 Millionen US-Dollar.<sup>12</sup> Am 29. Oktober 1992 erklärte der seit April 1992 amtierende UN-Sonderbeauftragte für Somalia<sup>13</sup> seinen Rücktritt und begründete seinen Schritt mit der mangelnden Effizienz der humanitären Hilfsaktionen der VN bis zu diesem Zeitpunkt. Zu seinem Nachfolger berief der GS der VN, der im Verlauf des Jahres gleichfalls die Passivität und das Desinteresse der VN und des Westens am Schicksal der Menschen in Somalia beklagt hatte,<sup>14</sup> den Diplomaten *Kittanyis*. Am 21. August 1992 begann die amerikanische Luftwaffe im Rahmen der Operation Provide Relief mit der Durchführung von Hilfsmaßnahmen. Die USA stellte für diesen Einsatz 14 Transportflugzeuge zur Verfügung.<sup>16</sup> Im November 1992 erreichten rund 3.000 somalische Flüchtlinge, darunter etwa 400 Kinder, an Bord eines völlig überfüllten Schiffes die Küste des Jemen. Im Verlauf der Flucht verhungerten und verdursteten mehrere Passagiere des Schiffes.

4 AdG 1992, S. 36904.

5 Alle Bürgerkriegsparteien wurden nachdrücklich gebeten, die Sicherheit des zur humanitären Hilfeleistung entsandten Personals zu gewährleisten, es bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben zu unterstützen und die uneingeschränkte Achtung der Normen und Grundsätze des Völkerrechts in bezug auf den Schutz der Zivilbevölkerung sicherzustellen. Schließlich forderte der SR alle Staaten und IO auf, zu den Bemühungen um die humanitäre Hilfeleistung an die Bevölkerung in Somalia beizutragen.

6 Der Ausschuß veröffentlichte am 11. Februar 1993 einen Appell, in dem er sich über den mangelhaften Informationsfluß beklagte.

7 Bewaffnete Bürgerkriegsparteien innerhalb des United Somali Congress (USC) bekämpften sich nicht nur gegenseitig, sondern feuerten oftmals zielfolgslos in Menschenmengen.

8 Die Situation in Somalia sei noch weitaus schlimmer als diejenige in Äthiopien während der großen Hungerkatastrophe der Jahre 1984/85. Die UNICEF meldete im September 1992 Zahlen von täglich tausend Hungertoten. Verschiedentlich wurde die Möglichkeit diskutiert, Somalia zumindest vorübergehend unter eine UN-Treuhandschaft zu stellen, was allerdings an den strukturellen Möglichkeiten im Rahmen des in der SVN vorgesehenen Treuhandschaftssystems scheiterte.

9 AdG 1992, S. 37061.

10 Allen karitativen und regionalen Organisationen, die den von dem Konflikt betroffenen Bevölkerungsgruppen Hilfe geleistet hatten, wurde gedankt und gleichzeitig beklagt, daß Mitarbeiter dieser Organisation bei der Wahrnehmung ihrer humanitären Aufgaben ums Leben gekommen waren.

11 AdG 1992, S. 37061.

12 100.000 Tonnen Lebensmittel müßten in diesem Zeitraum in das Land geschickt werden, wobei neben einer Luftbrücke auch die Häfen Mogadischu und Kismayu genutzt werden müßten.

13 Der algerische Diplomat *Sahnoun*.

14 *Sahnoun* wurde jedoch gleichwohl für seine Kritik an der Arbeit des GS der VN gerühmt.

15 Ein Kurde irakischer Nationalität.

16 An diesen Hilfsmaßnahmen nahm von deutscher Seite auch die Bundesluftwaffe mit zwei Transall-Transportmaschinen teil; AdG 1992, S. 37061.



## II. Humanitäre Intervention als militärische Zwangsmaßnahme des SR (Resolution 794 vom 3. Dezember 1992)

Am 3. Dezember 1992 schuf der SR in Resolution 794 (1992) die Voraussetzung für eine Militärintervention in Somalia, die die Bezeichnung Operation Restore Hope erhielt und den zwangsweisen militärischen Einsatz von insgesamt rund 30.000 Soldaten vorsah.<sup>17</sup> Die Resolution wurde einstimmig gefaßt.<sup>18</sup> In der Resolution wurde der GS ermächtigt, "(...) mit allen nötigen Mitteln sobald wie möglich eine sichere Umgebung für humanitäre Hilfsoperationen in Somalia (...) zu schaffen, da dort mittlerweile die Existenz einer staatlichen Autorität nicht mehr erkennbar sei.<sup>19</sup> Die Bürgerkriegsparteien in Somalia wurden von neuem zur sofortigen Beendigung der Kampfhandlungen aufgefordert.

In der Resolution 794 (1992) wurde zunächst auf die Ausnahmesituation in Somalia hingewiesen.<sup>20</sup> Daran anschließend wurde, ein wenig "verklauusiert", auf das Versagen regionaler Systeme kollektiver Sicherheit hingewiesen.<sup>21</sup> Schließlich wurde auch auf die Verletzung essentieller humanitärer Grundsätze eingegangen. So gab der SR seine höchste Beunruhigung angesichts der anhaltenden Berichte über weitverbreitete Verletzungen des humanitären Völkerrechts in Somalia zum Ausdruck, insbesondere über Gewalttätigkeit und Gewaltandrohungen gegen das rechtmäßig an den unparteiischen humanitären Hilfsmaßnahmen mitwirkende Personal, über vorsätzliche Angriffe auf Nichtkombattanten, Hilfslieferungen und Fahrzeuge sowie medizinische Hilfeeinrichtungen und über die Behinderung der Auslieferung von Nahrungsmitteln und medizinischen Hilfsgütern, die für das Überleben der Zivilbevölkerung unerlässlich sind. Auch zeigte sich der SR ausdrücklich bestürzt über das Fortbestehen von Bedingungen, welche die Auslieferung humanitärer Hilfsgüter an ihre Bestimmungsorte in Somalia behindern und insbesondere über die Berichte über die Plünderung von Hilfslieferungen, die für die hungernde Bevölkerung bestimmt sind, über Angriffe auf Flugzeuge und Schiffe, die humanitäre Hilfsgüter transportieren, und über die Angriffe auf das pakistanische UNOSOM-Kontingent in Mogadischu. Aus diesen dargelegten Gründen sei die Situation in Somalia untragbar geworden und damit dem SR die Kompetenz zugewachsen, die grundlegenden Prämissen und Grundsätze der Bemühungen der VN in Somalia zu überprüfen, insbesondere unter dem Aspekt, daß die bisherige Vorgehensweise der eingerichteten friedenserhaltenden Mission UNOSOM unter den gegenwärtigen Umständen keine angemessene Antwort auf die Tragödie in Somalia mehr darstelle. Ziel des SR sei es nun, so bald wie möglich die erforderlichen Bedingungen für die Auslieferung humanitärer Hilfsgüter überall dort in Somalia, wo sie benötigt werden, im Einklang mit den Resolutionen 751 und 767 (1992) herzustellen.

Zur Gewährleistung dieses Ziels nahm nun der SR das Angebot von Mitgliedstaaten an, so bald wie möglich ein sicheres Umfeld für die humanitären Hilfsmaßnahmen in Somalia zu schaffen. Die im folgenden zu verhängenden Zwangsmaßnahmen dienten dem Ziel, den nicht mehr bestehenden Frieden, die Stabilität sowie Recht und Ordnung wiederherzustel-

len, um den Prozeß einer politischen Regelung unter der Schirmherrschaft der VN zu erleichtern, dessen Ziel die nationale Aussöhnung in Somalia ist. Flankierend dazu sollten allerdings der GS und seine Sonderbeauftragten ihre Arbeit auf nationaler und regionaler Ebene zur Förderung dieser Ziele fortsetzen und verstärken. Damit war zwar als Primärmaßnahme die Sicherstellung der Versorgung der somalischen Bevölkerung durch Einsatz militärischer Kontingente verhängt worden; flankierend dazu war jedoch auch die Entfaltung von Bürgerkriegsparteien ermöglicht worden. Obwohl diese Entfaltung ebenfalls unter dem primären Ziel der Versorgungssicherung stand, stellte sie formal eine selbständig verhängte und unabhängige vom Primärziel zu vollstreckende Zwangsmaßnahme dar. Schließlich ging der SR auch auf das Problem des Eingreifens in die staatliche Souveränität Somalias durch Verhängung von Zwangsmaßnahmen ein, indem er nochmals ausdrücklich anführte, "(...) daß das Volk Somalias die letzte Verantwortung für die nationale Aussöhnung und den Wiederaufbau seines Landes trägt."

Nach Maßgabe dieser Prämissen verhängte der SR weitestgehende Gebote, zu deren Durchsetzung die Mitgliedstaaten der VN nötigenfalls durch militärische Zwangsmaßnahmen auf dem Staatsgebiet Somalias beitragen durften. Der SR forderte, daß alle Parteien, Bewegungen und Splittergruppen in Somalia die Feindseligkeiten sofort einstellen, im ganzen Land eine Waffenruhe einhalten und mit dem Sonderbeauftragten des GS sowie mit den Streitkräften zusammenarbeiten, die aufgrund einer besonderen Ermächtigung aufgestellt werden sollen, um den Prozeß der Verteilung der Hilfsgüter, der Aussöhnung und der politischen Regelung in Somalia zu erleichtern. Der SR verlangte überdies, daß alle Parteien, Bewegungen und Splittergruppen in Somalia alle

17 AdG 1992, S. 37381.

18 Das Unternehmen stellte zugleich eine der letzten außenpolitischen Aktionen des scheidenden US-Präsidenten Bush dar, der vier Wochen zuvor die Wahlen verloren hatte.

19 Der Text bezog sich also ausdrücklich - auf Wunsch der amerikanischen Regierung - auf das Angebot der USA, die militärische Leitung der Operation zu übernehmen. An alle VN-Mitgliedstaaten erging jedoch der Appell, sich mit Truppenkontingenten, Geld und Nahrungsmitteln an dem Einsatz zu beteiligen. Für die Finanzierung von Restore Hope wurde ein besonderer internationaler Fonds eingerichtet.

20 "(...) daß ihre Verschlechterung, ihre Komplexität und ihr ungewöhnlicher Charakter eine sofortige und außerordentliche Antwort erfordern, (...), daß das Ausmaß der durch den Konflikt in Somalia verursachten menschlichen Tragödie, die noch weiter verschärft wird durch die Hindernisse, die der Verteilung der humanitären Hilfsgüter in den Weg gelegt werden, eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt, (...) in höchstem Maße beunruhigt über die Verschlechterung der humanitären Situation in Somalia und unter Hervorhebung der dringenden Notwendigkeit der raschen Auslieferung humanitärer Hilfsgüter im ganzen Land."

21 "(...) von den Bemühungen der Liga der Arabischen Staaten, der Organisation für Afrikanische Einheit (...) sowie den Bemühungen der Organisation der Islamischen Konferenz und anderer regionaler Einrichtungen und Abmachungen, die darauf gerichtet sind, die Aussöhnung und eine politische Regelung in Somalia zu fördern und auf die humanitären Bedürfnisse der Bevölkerung des Landes einzugehen; in Würdigung der Anstrengungen, welche die VN, ihre Sonderorganisationen und die humanitären Organisationen sowie nichtstaatliche Organisationen und Staaten derzeit unternehmen, um die Auslieferung humanitärer Hilfsgüter in Somalia sicherzustellen."

erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Bemühungen der VN, ihrer Sonderorganisationen und der humanitären Organisationen um die Bereitstellung dringender humanitärer Hilfe für die betroffene Bevölkerung in Somalia zu erleichtern und um die Sicherheit des Personals der VN und der sonstigen an der Bereitstellung der humanitären Hilfe mitwirkenden Personen zu gewährleisten, einschließlich der Streitkräfte, die aufgrund einer Ermächtigung aufgestellt werden sollen; verlangt ferner, daß alle Parteien, Bewegungen und Splittergruppen in Somalia sofort alle Verletzungen des humanitären Völkerrechts einstellen und unterlassen, insbesondere auch die oben beschriebenen Handlungen. Der SR verurteilte entschieden alle in Somalia begangenen Verletzungen des humanitären Völkerrechts, insbesondere die vorsätzliche Behinderung der Auslieferung von Nahrungsmitteln und medizinischen Hilfsgütern, die für das Überleben der Zivilbevölkerung unerlässlich sind, und bekräftigte, daß diejenigen, die derartige Handlungen begehen oder solche befehlen würden, dafür persönlich zur Verantwortung gezogen werden sollten. Die vorläufige Dislozierung der 3.500 Angehörigen der Operation UNOSOM, die mit der Resolution 775 (1992) genehmigt wurde, sollte nach dem Ermessen des GS bei Unterrichtung des SR unter Berücksichtigung seiner Einschätzung der militärischen Lage durchgeführt werden. Blauhelme sollen allerdings in Somalia in Bereitschaft bleiben, soweit ihnen die Erfüllung des Mandats der UNOSOM, wo die Bedingungen es zulassen, noch möglich sein konnte. Der SR schloß sich ferner der Empfehlung des GS an, wozu Maßnahmen nach Kapitel VII SVN mit dem Zweck ergriffen werden sollen, um so bald wie möglich ein sicheres Umfeld für die humanitären Hilfsmaßnahmen im Rahmen der wieder zu aktivierenden Blauhelmaktion UNOSOM in Somalia zu schaffen. Schließlich begründete der SR das in dem Schreiben des GS beschriebene Angebot eines Mitgliedsstaats - hier waren die USA in verschlüsselter Form angesprochen - betreffend die Aufstellung eines militärischen Operationsplanes zur Schaffung eines sicheren Umfelds für peacekeeping. Ferner begrüßte der SR das Angebot anderer Mitgliedstaaten, sich an dieser Operation zu beteiligen. Mit diesen evident politisch konturierten Formulierungen wollte der SR offensichtlich den Vorwurf von sich weisen, daß die Initiative zur Verhängung der angesprochenen Zwangsmaßnahmen gar nicht von ihm als internationalem Gremium ausgegangen war. So hätten nach dieser Festlegung die USA dem GS der VN einen bloßen Vorschlag im Sinne einer grundsätzlichen Bereitschaft zur Verfügungstellung von Truppenkontingenten erklärt, sofern der SR eine militärische Zwangsmaßnahme gem. Art. 42 SVN verhängen würde. Als Besonderheit ist hier also hervorzuheben, daß nicht nur eine Zwangsmaßnahme verhängt werden sollte, sondern daß bereits im Vorfeld feststand und in der Resolution ausdrücklich fixiert wurde, daß sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten zur Durchführung dieser Zwangsmaßnahme über politische Erklärungen gegenüber dem GS der VN antizipiert bereit erklärt hatten. Schließlich hob der SR ausdrücklich hervor, daß er nach Kapitel VII SVN tätig werde und damit unzweifelhaft eine humanitäre Intervention in Gestalt einer Zwangsmaßnahme gegenüber Somalia verhängen wollte. In einer wiederum etwas umständlich politisch verklaulierten Anordnung wurden in diesem Zusammenhang der GS und die zur

Umsetzung der erwähnten Ermächtigung kooperierenden Mitgliedstaaten legitimiert, alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um so bald wie möglich ein sicheres Umfeld für die humanitären Hilfsmaßnahmen in Somalia zu schaffen.<sup>22</sup> Damit waren auch ausdrücklich militärische Zwangsmaßnahmen nach Maßgabe von Art. 42 SVN gedeckt.<sup>23</sup> Der GS wurde ermächtigt, einen Fonds einzurichten, durch den die Beiträge den betreffenden Staaten oder Operationen nach Bedarf zufließen können. Ferner wurden der GS und die betreffenden Mitgliedstaaten ermächtigt, alle erforderlichen Vorkehrungen für die gemeinsame Führung der beteiligten Truppen zu treffen, die dem erwähnten "Angebot" Rechnung tragen. Der GS und die tätig werdenden Mitgliedstaaten wurden ersucht, geeignete Mechanismen für die Koordinierung zwischen den VN und ihren Streitkräften einzurichten. Ferner wurde durch Beschluß des SR eine aus Mitgliedern des SR bestehende Ad-hoc-Kommission ernannt, die dem SR über die Durchführung dieser Resolution Bericht erstatten sollte. Der GS wurde "gebeten", einen kleinen Verbindungsstab der UNOSOM zum Feldhauptquartier der gemeinsamen Führung der Zwangsmaßnahmen abzustellen. Damit solle das formale Nebeneinander von friedensschaffenden und friedenserhaltenden Maßnahmen der VN gewährleistet bleiben. Schließlich forderte der SR - bezugnehmend auf die Kapitel VII und VIII SVN - die Staaten auf, einzelstaatlich oder über regionale Einrichtungen oder Abmachungen die erforderlichen Maßnahmen zur Sicherstellung der strikten Anwendung der Embargomaßnahmen der Resolution 775 (1992) zu treffen. Alle Staaten, insbesondere diejenigen in der Region, wurden ersucht, geeignete Unterstützung für die Maßnahmen zu gewähren, welche die Staaten einzelstaatlich oder über regionale Einrichtungen oder Abmachungen gemäß dieser oder anderer einschlägiger Resolutionen ergreifen. Dadurch wurden die Aktivitäten regionaler Systeme kollektiver Sicherheit für die Dauer der nunmehr vom SR verhängten militärischen Zwangsmaßnahmen subordiiniert (vgl. Art. 52 SVN).<sup>24</sup> In der Absicht, die friedenserhaltende Maßnahme für die Dauer der militärischen Operation auszusetzen, wurde der GS ersucht, dem SR anfangs innerhalb von 15 Tagen nach der Verabschiedung der Resolution einen Plan vorzulegen, um sicherzustellen, daß die UNOSOM in einer künftigen Phase in der Lage sein wird, ihr Mandat nach dem Abzug der vereinten Führung zu erfüllen. Schließlich wurden der GS und seine Sonderbeauftragten gebeten, ihre Bemühungen um die Herbeiführung einer politischen Regelung in Somalia fortzusetzen.

- 22 Der SR fordert alle Mitgliedstaaten, die dazu in der Lage sind, auf Streitkräfte bereitzustellen und zusätzliche Beiträge in Form von Barzahlungen oder Sachleistungen im Einklang mit den genannten Zielen zu leisten.
- 23 Daran anknüpfend wurden aber auch noch dezidierte Einzelregelungen zur Finanzierung, Organisation und Durchführung der militärischen Operation in Somalia getroffen.
- 24 Zur Kontrolle und Information des SR bzgl. der konkret verhängten Zwangsmaßnahmen wurden der GS und die betreffenden Staaten ersucht, dem SR regelmäßig über die Durchführung dieser Resolution und die Erreichung des Ziels der Schaffung eines sicheren Umfelds Bericht zu erstatten, erstmals spätestens 15 Tage nach der Verabschiedung dieser Resolution, damit der SR den erforderlichen Beschluß im Hinblick auf einen raschen Übergang zur Wiederaufnahme der friedenssichernden Operationen fassen könne.

### III. Die "humanitäre" Militäraktion im Zwielicht der Völkerrechtskonformität

#### 1. Faktische Durchführung versus Souveränität und Interventionsverbot

Die auf der Grundlage der Ermächtigung des SR gemäß Art. 42 SVN ermöglichte Militäraktion begann am 9. Dezember 1992 mit der Landung der ersten amerikanischen Marineverbände an der somalischen Küste. Im Beisein einer großen Zahl internationaler Fernsehteams - deren Präsenz auch zu Kritik am Verhalten der Medien führte - verließen rund 1.500 Marineinfanteristen die Amphibienfahrzeuge und übernahmen die Kontrolle der Hauptstadt Mogadischu sowie der näheren Umgebung. Parallel hierzu trafen die ersten französischen Fremdenlegionäre in Somalia ein.<sup>25</sup> Die amerikanischen und französischen Verbände<sup>26</sup> errichteten Straßensperren und durchsuchten Fahrzeuge nach Waffen.<sup>27</sup> In den folgenden Tagen kam es nur zu vereinzelt Schußwechseln, als Angehörige der UN-Friedenstruppe von Kämpfern angegriffen wurden oder sich bedroht fühlen. Insgesamt verlief die Aktion bis Ende des Jahres 1992 nicht ohne die Anwendung von Waffengewalt. Die Truppen stießen auf keinen nennenswerten Widerstand, nur in einzelnen Fällen machten die Soldaten zur Selbstverteidigung von der Schußwaffe Gebrauch und töteten Somalier.<sup>28</sup> Die UN-Militäraktion stand in Somalia selbst unter der direkten Leitung von US-General Johnston<sup>29</sup>. Die Operation Restore Hope wurde in Washington von General Hoar geleitet, dem Befehlshaber des Central Command, eines der sechs regionalen Militärkommandos der US-Streitkräfte, das auch Somalia umfaßt.<sup>30</sup> Mitte Dezember entwickelte sich ein Dissens zwischen den USA und den VN über das Ziel der Operation Restore Hope. Während General Johnston betonte, die Truppen seien einzig zur Sicherung der internationalen Hilfstransporte nach Somalia gekommen, verwies GS Boutros Ghali auf eine angeblich von Washington gemachte vertrauliche Zusage, wonach die kämpfenden Milizen entwaffnet würden.

Dieser Passus sei jedoch auf Wunsch der USA nicht ausdrücklich in den Text von Resolution 794 (1992) aufgenommen worden. Der damalige US-Außenminister Eagleburger betonte daraufhin, die US-Truppen in Somalia hätten die Anweisung, nur jene Kämpfer zu entwaffnen, die die Soldaten der internationalen Friedenstruppe angreifen. Wenig später kam die US-Regierung der Forderung des GS der VN entgegen. Eagleburger erklärte, die US-Truppen würden möglichst viele Kämpfer in Somalia entwaffnen, doch sei ein Einsammeln aller Waffen nicht möglich.<sup>31</sup> Ein Hilfskonvoi, der sich aus 70 Fahrzeugen zusammensetzte und dem 530 amerikanischen Marineinfanteristen sowie 140 französische Fremdenlegionäre angehörten, traf am 16. Dezember 1992 in Baidoa ein und erklärte die Stadt sowie das Umland zur "sicheren Zone". Die UN-Soldaten und die sie begleitenden Reporter wurden von den Bewohnern der "Stadt des Todes" mit Jubel begrüßt. Die Militärverbände brachten selbst keine Hilfsgüter mit, sondern hatten nur den Auftrag, die Ordnung in der "Stadt des Todes" wiederherzustellen, um nachfolgenden Lieferungen zu sichern; sie trafen bei der Einnahme Baidoas auf keinerlei Widerstand. Wenige Stunden später lan-

deten die ersten Flugzeuge mit Nahrungsmitteln, deren Verteilung an die Hungernden von den Soldaten vorgenommen wurde. Am 20. Dezember 1992 landeten amerikanische und belgische Militäreinheiten in der wiederholt von Banden und Plünderern heimgesuchten Stadt Kismayu, um den dortigen Hafen und Flughafen unter ihre Kontrolle zu bringen.

Am 26. Dezember 1992 schlossen Mahdi Mohamed und Aidid unter Vermittlung der Vereinigten Staaten ein Friedensabkommen, wodurch die faktische Zweiteilung von Mogadischu beendet wurde.<sup>32</sup> Am gleichen Tag beendete die Friedenstruppe mit der Besetzung von acht Städten und deren Umwandlung in Verteilungszentren für Lebensmittel gemäß der vom GS der VN vorgeschlagenen Schaffung von operativen Zonen die erste Phase der Operation Restore Hope.<sup>33</sup> Die Bevölkerung kritisierte teilweise, daß die im Auftrag des SR der VN handelnden Soldaten nicht primär die Entwaffnung der Banden vornehmen würden, sondern nur

- 25 AdG 1992, S. 37385. Wie bereits im Golfkrieg so unterrichtete der US-Nachrichtensender CNN auch bei dieser Militäraktion im Rahmen einer Live-Reportage die amerikanische und die Weltöffentlichkeit über das Geschehen.
- 26 AdG, ebd. Die von der Bevölkerung an vielen Orten mit Jubel und Freudenkundgebungen, teilweise aber auch mit Skepsis begrüßt wurden.
- 27 AdG, ebd. Neben den USA mit 21.000 Mann beteiligten sich an der knapp 30.000 Mann umfassenden Friedenstruppe 20 Staaten, darunter Militäreinheiten aus Kanada, Fremdenlegionäre aus Frankreich, die aus Djibouti nach Somalia verlegt wurden, Soldaten aus den beiden früheren Mutterländern Somalias, Großbritannien und Italien sowie aus Australien und aus Pakistan. Japan stellte, obwohl nicht mit Truppenkontingenten an der Durchführung dieser Operation beteiligt, umgerechnet 160 Millionen Mark für die Finanzierung der Operation Restore Hope zur Verfügung. Die grundsätzliche Bereitschaft der deutschen Bundesregierung zur Entsendung eines Militärkontingents führte zu einer neuerlichen innenpolitischen Kontroverse. Die Bundesluftwaffe unternimmt jedoch bereits seit August 1992 mit Transall-Maschinen von Kenia aus Hilfsflüge für die somalische Bevölkerung.
- 28 Ein für die nordamerikanischen Streitkräfte tätiger Zivilist wurde getötet, als sein Auto auf eine Mine fuhr. Allerdings wurde berichtet, daß die Zivilbevölkerung im Hinterland von bewaffneten Banditen, die Mogadischu vor dem Eintreffen der VN-Friedenstruppe verließen, in zunehmendem Maß terrorisiert würde. In manchen Stadtteilen Mogadischu verließen zur Nachtzeit bewaffnete Banditen ihre Verstecke und begannen zu plündern.
- 29 Der 55jährige Offizier - ein ausgewandeter Schotte - stand während des Golfkriegs als Stabschef des alliierten Oberkommandierenden Schwarzkopf in Verwendung.
- 30 Hoar hatte im Juni 1991 den Oberbefehl über das Central Command von General Schwarzkopf übernommen.
- 31 In Flugblättern informierten die US-Streitkräfte die Bürger Mogadischus, daß alle Waffen, die größer sind als ein Gewehr, beschlagnahmt würden.
- 32 Gleichzeitig einigten sich die Führer der Bürgerkriegsparteien darauf, daß die noch in Mogadischu und in den anderen Städten befindlichen Waffen eingezogen werden sollten. Die Chefs der beiden Bürgerkriegsparteien umarmten sich am 28. Dezember 1992 anläßlich der Aufhebung der Barrikaden entlang der seit November 1991 bestehenden grünen Linie in Mogadischu und riefen ihre Anhänger auf, die Feindseligkeiten einzustellen und sich für die Einheit Somalias einzusetzen.
- 33 Auch hierbei stießen die Verbände nicht auf nennenswerten Widerstand, doch wurden ein britisches Fernsichtteam überfallen und in der Nähe stehende US-Marineinfanteristen beschossen; amerikanische Soldaten erwiderten das Feuer und töteten einen Somalier.

die Sicherung der Hilfslieferungen in die Wege leiteten und es den Bürgerkriegsparteien damit ermöglichten, daß ihre bewaffneten Kämpfer wieder offen auftreten und von neuen Überfällen auf Lebensmitteltransporte sowie auf die Zivilbevölkerung ausführen. Die zweite Phase in Gestalt der vollständigen Entwaffnung der Bürgerkriegsparteien gestaltete sich jedoch langwierig und schwierig. Ende Februar 1993 hatten die Amerikaner, die zeitweilig bis zu 25.000 Soldaten in Somalia zum Einsatz gebracht hatten, ihre Truppen erst auf 15.744 Mann reduziert. Am 2. Februar 1993 wurde angekündigt, daß bis zum 15. April 1993 das Kommando über diese, später als Blauhelme verbleibenden amerikanischen Truppenkontingente auf den bereits vom GS der VN ernannten Truppenkommandanten der UNOSOM übergehen soll.<sup>34</sup> Noch im März 1993 wurde das Kommando über die Friedenstruppen neu übertragen.

Bis in den März 1993 hatte der SR der VN indes noch nicht entschieden, zu welchem Zeitpunkt die Zwangsmaßnahme beendet und der Einsatz von Truppenkontingenten im Rahmen der friedenserhaltenden Operation UNOSOM fortgesetzt werden soll. Restore Hope beginnt zu einer dauernden Maßnahme zur Wiederherstellung der noch nicht vollständig entwaffneten Bürgerkriegsparteien auszurufen. Dabei reicht die vom SR verhängte Zwangsmaßnahme insofern als Rechtsgrundlage aus, als sie die vollständige Entwaffnung der militanten somalischen Bürgerkriegsparteien als eigenständige Zwangsmaßnahme abdeckt. Damit gibt sie aber auch über die Herstellung der Versorgung der somalischen Bevölkerung mit lebenswichtiger Nahrung hinaus den Rechtsgrund für ein weiteres Verbleiben von Truppen der Zwangsmaßnahmen ausführenden Mitgliedstaaten ab. Der Übergang von Zwangsmaßnahmen zur freiwilligen Friedenssicherung wird damit weiter hinausgeschoben. Vor allem wegen dieser durch die Struktur der Resolution 794 (1992) bedingten Dipolarität erweist sich nun aber der Wechsel vom peacekeeper zum peacekeeper als politisch und militärstrategisch schwierig. Solange die Entwaffnung der Bürgerkriegsparteien in maßgeblicher Dimension nicht abgeschlossen sein wird - dies bleibt der Zwangsmaßnahme vorbehalten - kann es politisch auch noch nicht entschieden werden, ob die wieder nachfolgenden UNOSOM-Truppen rein defensiv agieren werden oder ob sie mit ihrem künftig auch neu zu definierenden Mandat auch Waffengewalt außerhalb von Notwehrlagen anwenden werden dürfen. Vielfach wird außerdem befürchtet, daß die Fortschritte in der Friedenssicherung durch die künftigen, schwächeren Eingriffsmöglichkeiten der Blauhelme wieder verspielt werden könnten, sofern die Entwaffnung der Bürgerkriegsparteien keine vollständige und zuverlässige sein würde. Auch wenn wiederum die Amerikaner das größte Blauhelmkontingente stellen werden, könnte allein die Tatsache, daß nun das militärische Oberkommando der fortgesetzten Aktionen an den GS der VN zurückfallen würde, die fortdauernde Akzeptanz des gegenwärtigen Waffenstillstandes zwischen den Bürgerkriegsparteien in Frage zu stellen. Die in der Grauzone zwischen peacekeeping und peacekeeping angesiedelten Überleitungsprobleme sind jedoch von den VN hausgebackene. In diesem Zusammenhang warf sich sowohl in politischer als auch in völkerrechtlicher Dimension nämlich bereits die Frage nach

einer Zulässigkeit der Ermöglichung humanitärer Zwangsmaßnahmen auf der Grundlage von Kapitel VII SVN auf. Daß es sich im Falle von "Restore Hope" um Maßnahmen kollektiver Sicherheit nach Kapitel VII SVN handelt und nicht um bloße friedenserhaltende Operationen, wie bei UNOSOM, war der Weltöffentlichkeit noch zu Beginn der Durchführung der militärischen Operation in Somalia vor allem deswegen nicht klar gewesen, weil es sich zunächst um zwischenzeitlich ausgesetzte Beobachter- bzw. Militärmissionen im Rahmen von UNOSOM gehandelt hatte, die nun durch Truppen der Mitgliedstaaten, insbesondere der USA, vorübergehend ersetzt wurden. Gerade die konkreten Ermächtigungsbestimmungen in der Resolution 794 (1992) zeigen aber deutlich die notwendige Abgrenzung des humanitären Einsatzes in Somalia zu friedenserhaltenden Maßnahmen (peacekeeping, Blauhelmaktionen) auf. Als signifikanter Unterschied wird hier vor allem evident, daß Zwangsmaßnahmen des SR der VN nach Kapitel VII, insbesondere die hier erteilte Ermächtigung an die Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Art. 42 SVN, keiner Zustimmung der Inhaber staatlicher Souveränität bzw. der Hoheitsgewalt in Somalia bedürften. Dadurch wurde die Entscheidung des SR allerdings sowohl über die staatliche Souveränität Somalias als auch "über die Köpfe der somalischen Bevölkerung hinweg" getroffen. Dies konnte nur unter der Prämisse geschehen, daß die bereits eingerichtete, auch vom Konsens Somalias getragene, friedenserhaltende Mission UNOSOM - vorübergehend - erfolglos geblieben war und deren Erfolglosigkeit vom SR der VN ausdrücklich festgestellt wurde. Auch in Vorbereitung der humanitären Aktion "gegen" Somalia wurden - etwa zwischen dem SR und den USA und Frankreich - allerdings keine Sonderabkommen gemäß Art. 43 SVN geschlossen. Die Zwangsmaßnahme wurde gewissermaßen an die bereits bestehenden Mitgliedstaaten in der Gestalt ausgelagert, daß sie als tatbestandliche Ausnahme vom allgemeinen Gewalt- und Interventionsverbot durch die entsprechende Entscheidung des SR in völkerrechtlich rechtmäßiger Weise ermöglicht worden ist. Damit bedurfte es nun andererseits keiner Truppenstationierungsabkommen mit Somalia (GS - Somalia) bzw. keiner weiteren als in der Resolution vorgesehenen Vereinbarungen zwischen GS und Entsenderstaaten mehr. Die Fälle friedenserhaltender und friedensschaffender Operationen ähneln sich hierbei nur noch insofern, als es in beiden Fällen - hier wegen fehlender Sonderabkommen (Art. 43 SVN) bzw. dort wegen fehlender Rechtsgrundlage in der SVN - nicht um Maßnahmen handelt, die durch Truppen der VN selbst durchgeführt werden. In beiden Fällen bedient sich der SR bzw. der GS der Truppenkontingente durch Mitgliedstaaten, nur daß sie bei peacekeeping als Hilfsorgane der VN in deren Namen tätig werden, in Durchführung der hier eröffneten Zwangsmaßnahme allerdings nur auf der Grundlage einer bloßen Ermächtigung des SR in eigenem Namen und damit als Zurechnungsobjekt mit eigener völkerrechtlicher Verantwortlichkeit in der Durchführung der konkreten militärischen Operationen. In beiden Fällen besteht auch keine Mitwirkungspflicht einzelner Mitgliedstaaten; diese könnten

34 Der türkische Generalleutnant *Cevik Bir* wurde politisch bereits zum Leiter der künftigen friedenserhaltenden Operation UNOSOM prädestiniert.

im Bereich militärischer Zwangsmaßnahmen durch den SR nur im Wege des Abschlusses von Sonderabkommen aufgrund des Art. 43 SVN begründet werden. Würden solche Sonderabkommen abgeschlossen, so wären die Mitgliedstaaten der VN einerseits zur Verfügungstellung von Truppenkontingenten verpflichtet; auf der anderen Seite würden diese Truppen aber namens und im Auftrag des SR als dessen Hilfsorgane tätig werden und wären zur truppendisziplinären Koordinierung dem bereits seit 1946 eingerichteten und regelmäßig tagenden Generalstabsausschuß gemäß Art. 47 SVN zugeordnet.

Mit Resolution 803 (1993) vom 14. März 1993 wurde schließlich UNOSOM II eingerichtet, in deren Rahmen die peacekeeping-Operation in Somalia nach dem Ende der humanitären Zwangsmaßnahme wieder aufgenommen werden sollte. Die noch verbleibenden amerikanischen und französischen militärischen Kontingente sollen diesen Blauhelmen eingegliedert werden, so daß eine lückenlose Überleitung von peaceenforcement zu peacekeeping gewährleistet werden könnte.

## 2. Die "humanitäre Intervention" als erlaubte Ausnahme vom allgemeinen Gewalt- und Interventionsverbot?

Im Zusammenhang mit der konkreten Verhängung einer humanitären Aktion gegenüber Somalia ergibt sich nun das konkrete Sonderproblem, daß die Tatbestandsmerkmale aus Art. 39 SVN möglicherweise nicht auf humanitäre Maßnahmen der dargestellten Art als bereits tatbestandsmäßige Durchbrechung des allgemeinen Gewaltverbots (Art. 2 Ziff. 4 SVN) textuell anwendbar sind. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die grundsätzliche Frage, ob es, etwa wegen fehlender Tatbestandlichkeit keine Deckung des vom SR verhängten humanitären Einsatzes nach Kapitel VII SVN geben kann. Im Zusammenhang mit der ausdrücklichen Bezugnahme des SR in Resolution 792 (1992) auf Kapitel VII SVN stellt sich überdies die Frage nach der Rechtmäßigkeit bzw. dem Fehlerkalkül hinsichtlich eines Vorgehens auf der Grundlage der SVN für den besonderen Fall, daß dieser sich ausdrücklich, aber fehlerhaft bei Ausübung der konkreten Ermächtigung zur Durchführung einer Zwangsmaßnahme durch die Mitgliedstaaten der VN auf Kapitel VII SVN bezieht. Bezüglich des Interventionsverbots ist dabei zu beachten, daß Zwangsmaßnahmen gem. Art. 42 SVN als Ausnahme von diesem Verbot nur bei - alternativem - Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 39 SVN gegen den Bezogenen rechtmäßig verhängt werden dürfen. Liegen hingegen die Voraussetzungen des Art. 39 SVN nicht vor, bleiben dem SR der VN die in Art. 39 - 50 SVN vorgesehenen Ermächtigungen verschlossen. In dieses Spannungsverhältnis treten nur militärische Aktionen, wie humanitäre Interventionen, im Falle gravierender interner Verletzungen essentieller Menschenrechtsschutzstandards. Schon auf den ersten Blick fällt eine Zweiteilung der Problemstellung auf. Auf der ersten Ebene ist die Frage aufzuwerfen, ob eine Hilfeleistung durch dritte Staaten zugunsten einer staatlichen Gruppe bereits tatbestandlich als Ausnahme zum allgemeinen Interventionsverbot zu sehen ist und damit schon per se keine völkerrechtsverletzende Intervention darstellt. Wäh-

rend die gegenwärtig noch herrschende Meinung davon ausgeht, daß derartige humanitäre Interventionen tatbestandlich grundsätzlich unerlaubt sind - so daß man erst nach Rechtfertigungsgründen, etwa aus Kapitel VII SVN, für einen grundsätzlich eine Völkerrechtsverletzung darstellenden Akt suchen muß - weist das Schrifttum gegenzügliche Tendenzen auf. So führt etwa Doehring<sup>35</sup> Bedenken gegen ein absolutes Verbot der humanitären Intervention in dreifacher Dimension an. Zum einen sei nicht einzusehen, daß gegen brutale Menschenrechtsverletzungen gegenüber einer das interne Selbstbestimmungsrecht fordernden Minderheit, etwa die massenhafte Tötung von Menschen, die Staatengemeinschaft untätig bleiben muß, denn Notwehr darf nach jeder ausgebildeten Rechtsordnung durch Nothilfe unterstützt werden. Zum zweiten erlaube die - allerdings nicht verbindliche - Aggressionsdefinition der Generalversammlung (GV)<sup>36</sup> in ihrem Art. 7 die Gewaltanwendung zur Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts, und eine entsprechende Hilfeleistung kann daher nicht rechtswidrig sein. Nach dieser Auffassung wäre es auch nicht einzusehen, daß dann, wenn die GV jede Unterstützung des Kampfes zur Dekolonialisierung als gerechtfertigt bezeichnet, das gleiche nicht für den Fall der Hilfeleistung bei brutaler Unterdrückung von Minderheiten gelten soll. Zum dritten ist zwar die Bewahrung des Weltfriedens eines der obersten Ziele der VN, aber die SVN bezeichnen gleichzeitig den Schutz der Menschenrechte als ihr Ziel, und eine diese Menschenrechte brutal mißachtende Menschenrechtsverletzung kann dem Gesamtziel der SVN nicht genügen. Aus dieser Betrachtung folgt, daß dann zwar die betroffene Gruppe als zumutbar die Souveränität ihres Staates achten muß, daß aber auch eine Unterdrückung, die zur Vernichtung der Minderheit führen würde, nicht hingenommen werden muß und so auch zur Nothilfe durch Intervention berechtigt. Das Gewaltverbot der SVN (Art. 2 Ziff. 4 SVN), das im Falle der legitimen Selbstverteidigung suspendiert wird (Art. 51 SVN), könne infolgedessen nicht zum Tragen kommen, wenn seine Beachtung gerade das zerstören würde, was den Inhalt der von der SVN angestrebten Friedensordnung darstellt. Zumindest durch die Belange für ein gruppenspezifisches Selbstbestimmungsrecht in seiner Eigenschaft als zwingendes Recht ist sein Inhaber vom VR zur Verteidigung berechtigt, und die Hilfeleistung kann daher nicht rechtswidrig sein. Schließt man sich dieser Auffassung an, so bedürfte es einer ermächtigenden Resolution des SR nicht, um den Humanitätseinsatz der USA u. a. zu rechtfertigen. Dabei spielte es keine Rolle, ob sich der SR auf Kapitel VII SVN beruft oder ob er es für notwendig erachtet, überhaupt eine derartige Rechtsgrundlage zu schaffen.

Beharrt man auf einer Völkerrechtswidrigkeit der humanitären Intervention, so ist im Rahmen des bereits erwähnten Fehlerkalküls an ein Drei-Stufen-Modell hinsichtlich der Ermächtigungen bzw. der organspezifischen Entscheidungsgewalt des SR nach Kapitel VII SVN zu denken. In einer Subsumtion der humanitären Intervention unter die Fälle des

35 Doehring, in: Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar, München 1991, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, Rn. 63.

36 Resolution der GV 3314 (XXIX) vom 14. Dezember 1974.

Art. 39 SVN hätte der SR rechtmäßig von seinen Ermächtigungen zu Zwangsmaßnahmen Gebrauch gemacht, und auch die Durchführung dieser vom SR ermöglichten Maßnahmen durch Mitgliedstaaten der VN wäre infolgedessen rechtmäßig. Damit fänden hier die Durchführung konkreter Zwangsmaßnahmen sowohl ihre Deckung in der vom SR ausgesprochenen Resolution als auch diese Resolution wiederum ihre kompetenzmäßige Deckung im Rahmen der SVN. In einer zweiten, denkbaren Auslegung hatte der SR zwar fehlerhaft von seiner Ermächtigung zu Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII SVN Gebrauch gemacht, die Abweichung von den dort vorgesehenen Tatbestandsmerkmalen würde allerdings als marginal betrachtet, so daß die Durchführung der Maßnahme durch Mitgliedstaaten der VN weiterhin zulässig bliebe, weil die Ermächtigung des SR keinen nichtigen Akt darstellt. In diesem Fall bewege sich der SR zwar nicht mehr vollständig und uneingeschränkt auf der Grundlage von Kapitel VII SVN; dennoch könnte sich jeder angesprochene, die Maßnahme ausführende Staat auf den völkerrechtsmäßigen Bestand der Resolution stützen. In diesem Rahmen brauchte er nicht gesondert nachzuprüfen, ob der SR ermessensfehlerfrei von seiner Ermächtigung zur Verhängung von Zwangsmaßnahmen Gebrauch gemacht hat. Man kann hier zugunsten der die Maßnahmen umsetzenden Mitgliedstaaten gewissermaßen von einer Anscheinsermächtigung sprechen, von der diese wiederum völkerrechtlich zulässig Gebrauch machen dürfen. Dies gilt aber nur insoweit, als der SR nur in engen Bereichen von seiner Ermächtigung auf der Grundlage Kapitel VII SVN abrückt. Bei gravierenden Mängeln in der Deckung durch Ermächtigungsnormen der SVN ist die durch Resolution des SR ermöglichte Zwangsmaßnahme von den Mitgliedstaaten nicht mehr in völkerrechtlich zulässiger Weise durchführbar. Die Resolution des SR erweist sich als nichtig, so daß es hier keine taugliche Rechtsgrundlage als Ausnahme vom allgemeinen Interventionsverbot des Art. 2 Ziff. 7 SVN geben darf. Selbst bei dieser Differenzierung bleibt allerdings ein offenes Problem. Es ist zu fragen, wem die organspezifische Entscheidungsgewalt zur Beurteilung zugewiesen ist, in welchem Rahmen sich das Fehlerkalkül für den konkret zu entscheidenden Einzelfall bewegt.

Unter Bezugnahme auf die anlässlich des Somaliaeinsatzes konkret zu würdigende Situation ist damit zunächst zu fragen, ob die humanitäre Intervention nicht einen Verstoß gegen Art. 2 Ziff. 4 und Ziff. 7 SVN darstellt. Nach Art. 2 Ziff. 4 SVN haben sich alle Mitglieder der VN in ihren internationalen Beziehungen jeglicher Gewaltanwendungen zu enthalten, die gegen die territoriale Unversehrtheit bzw. gegen die politische Unabhängigkeit eines anderen Staates gerichtet sind. Nach Art. 2 Ziff. 7 SVN dürfen Staaten auch nicht in solche Angelegenheiten eingreifen, die ihrem Wesen nach in die innerstaatliche Zuständigkeit eines anderen Staates gehören. Bereits in Art. 2 Ziff. 7 SVN kommt aber ausdrücklich zum Ausdruck, daß dieser Grundsatz in keiner Weise die Anwendung der in Kapitel VII SVN vorgesehenen Zwangsmaßnahmen beeinträchtigt. Der Anwendungsbereich von Kapitel VII SVN ist allerdings nur nach Maßgabe der tatbestandsmäßigen Voraussetzung erschlossen. Das bedeutet, daß auch Zwangsmaßnahmen nach Art. 42 SVN nur dann

verhängt werden dürfen, wenn zumindest eine der tatbestandlichen Voraussetzungen des Art. 39 SVN - alternativ - gegeben ist. Eine humanitäre Intervention in Somalia wäre mithin nur dann nach Kapitel VII SVN als tatbestandsmäßige Ausnahme vom allgemeinen Gewaltverbot bzw. Interventionsverbot zu betrachten, wenn sie als Reaktion auf eine Bedrohung des Weltfriedens, auf einen Friedensbruch oder eine Angriffshandlung des belangten Staates zurückzuführen gewesen wäre. Liegt nicht zumindest eine dieser Sachverhaltskategorien vor, so scheidet zumindest die Verhängung von Zwangsmaßnahmen bei Bedrohungen bzw. bei manifestester Verletzung dieser Rechtsgüter aus. Zu denken wäre dann nur noch an die Heranbildung eines die SVN erweiternden Satzungsgewohnheitsrechts. Diese Gewohnheitsrechtsbildung könnte sich inhaltlich auf zwei gedanklichen Ebenen bewegen. Sie könnte einerseits an die bereits in Art. 39 SVN vorgesehenen Tatbestandsmerkmale anknüpfen und damit eine rechtsvorbildende inhaltliche Erweiterung des Kapitels VII SVN mit sich bringen. Es wäre aber auch daran zu denken, daß sich das Recht zur humanitären Intervention als eigene tatbestandliche Ausnahme zum allgemeinen Gewalt- bzw. Interventionsverbot neben den Bestimmungen aus Kapitel VII SVN hergebildet hätte. In beiden Fällen müßte man den Bestand einer entsprechenden Norm des Völkergewohnheitsrechts, einmal im Rahmen der SVN, einmal im Rahmen des allgemeinen Völkerrechts, definitiv nachweisen. Dies setze allerdings voraus, daß eine ständige Übung der überwältigenden Mehrheit aller Staaten dieser Welt bzw. der Mitgliedstaaten über einen beachtlichen Zeitraum die Durchführung solcher Maßnahmen humanitärer Intervention als nicht völkerrechtswidrigen Akt bezeichnet hätte, sondern vielmehr von der Zulässigkeit einer solchen Maßnahme als Ausfluß eines unversellen Rechtes zur Gewährleistung kollektiver Sicherheit neben den insoweit nicht einschlägigen Bestimmungen der Satzung der VN bezeichnet hätte. Von einer solchen Heranbildung satzungsergänzenden Völkergewohnheitsrechts oder eines eigenen kollektiven Rechts auf humanitäre Intervention kann derzeit allerdings nicht ausgegangen werden. Die Durchführung von entsprechenden Maßnahmen in Somalia ist damit, unbeschadet der ausdrücklich erwähnten Ermächtigungsgrundlage aus Kapitel VII SVN, nicht von diesen insoweit vom SR herangezogenen Bestimmungen gedeckt. Die Interpretationsgewalt des SR geht auch unter dem Aspekt der bereits dargestellten Fehlerkalküldiskussion nicht so weit, daß man über den Weg einer begriffserweiternden Interpretation die Ermächtigungsnormen aus Kapitel VII SVN zunächst überdehnen dürfte, um aus einer nicht völkerrechtsgemäßen Verhängung von Maßnahmen kollektiver Sicherheit den Keim zur Entwicklung satzungserweiternden oder satzungsergänzenden Völkergewohnheitsrechts entwickeln zu dürfen. Selbst wenn man argumentierte, daß die Entwicklung von Völkergewohnheitsrecht in ihren Anfängen immer einen Bruch der bis dato bestehenden und anerkannten Normensysteme bedingen würde, darf dies unter dem Aspekt einer Einschränkung des allgemeinen Gewalt- bzw. Interventionsverbots nicht gelten. Neben den in der SVN vorgesehenen und gerade wegen ihres auch satzungsspezifischen Ausnahmecharakters restriktiv zu interpretierenden Ausnahmen zu diesem satzungsmäßigen und überdies völkergewohnheitsrechtlichen Verbot, darf sich

kein die Entwicklung zurückwäzendes Völkergewohnheitsrecht heranbilden. Das Gewalt- bzw. Interventionsverbot ist sowohl als Völkergewohnheitsrecht als auch als vertragliche Bestimmung im Schoße der SVN ius cogens. Eine entsprechende Ermächtigung des SR unter fehlerhafter Bezugnahme auf Kapitel VII SVN wäre infolgedessen nichtig und könnte die Durchführung einer humanitären Intervention auch nicht unter dem Aspekt einer Anscheinermächtigung völkerrechtlich und gerechtfertigt erscheinen lassen.

Vorliegend hat es also bei einer völkerrechtlichen Nichterlaubnis der humanitären Intervention in Somalia zu bleiben, da sie weder im Rahmen der SVN noch im allgemeinen Völkerrecht ihre Deckung finden kann. Aus der Struktur des

ius cogens folgt darüber hinaus - zumindest was das Gewalt- bzw. Interventionsverbot betrifft - ein Verbot der konsensualen vertraglichen oder völkergewohnheitsrechtlichen Abdingbarkeit der entsprechenden Völkerrechtsätze durch erweiterte subsumtive Beurteilungsspielräume der die SVN anwendenden Organe bzw. der allgemeinen - universellen oder regionalen - Völkerrechtspraxis. Über den "Umweg humanitärer Interventionen" sollte es auch in Hinkunft nicht zu einer "Aufweichung" des Gewalt- bzw. Interventionsverbots als völkerrechtsstrukturelle Errungenschaften dieses zu Ende gehenden Jahrhunderts kommen. Dieses Ergebnis kann auch nicht unter Berufung auf eine - strittige - organspezifische Entscheidungsgewalt des SR in sein Gegenteil verkehrt werden.

Die KSCZ ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Organisation regelt. Sie enthält Bestimmungen über die Organe der Organisation, die Befugnisse dieser Organe, die Verfahrensweise bei Streitigkeiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

Die KSCZ ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Organisation regelt. Sie enthält Bestimmungen über die Organe der Organisation, die Befugnisse dieser Organe, die Verfahrensweise bei Streitigkeiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

Die KSCZ ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Organisation regelt. Sie enthält Bestimmungen über die Organe der Organisation, die Befugnisse dieser Organe, die Verfahrensweise bei Streitigkeiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

Die KSCZ ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Organisation regelt. Sie enthält Bestimmungen über die Organe der Organisation, die Befugnisse dieser Organe, die Verfahrensweise bei Streitigkeiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

Die KSCZ ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Organisation regelt. Sie enthält Bestimmungen über die Organe der Organisation, die Befugnisse dieser Organe, die Verfahrensweise bei Streitigkeiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

Die KSCZ ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Organisation regelt. Sie enthält Bestimmungen über die Organe der Organisation, die Befugnisse dieser Organe, die Verfahrensweise bei Streitigkeiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

Die KSCZ ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Organisation regelt. Sie enthält Bestimmungen über die Organe der Organisation, die Befugnisse dieser Organe, die Verfahrensweise bei Streitigkeiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

Die KSCZ ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Organisation regelt. Sie enthält Bestimmungen über die Organe der Organisation, die Befugnisse dieser Organe, die Verfahrensweise bei Streitigkeiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

Die KSCZ ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Organisation regelt. Sie enthält Bestimmungen über die Organe der Organisation, die Befugnisse dieser Organe, die Verfahrensweise bei Streitigkeiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

Die KSCZ ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Organisation regelt. Sie enthält Bestimmungen über die Organe der Organisation, die Befugnisse dieser Organe, die Verfahrensweise bei Streitigkeiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

Die KSCZ ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Organisation regelt. Sie enthält Bestimmungen über die Organe der Organisation, die Befugnisse dieser Organe, die Verfahrensweise bei Streitigkeiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

Die KSCZ ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Organisation regelt. Sie enthält Bestimmungen über die Organe der Organisation, die Befugnisse dieser Organe, die Verfahrensweise bei Streitigkeiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

Die KSCZ ist ein völkerrechtliches Instrument, das die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Organisation regelt. Sie enthält Bestimmungen über die Organe der Organisation, die Befugnisse dieser Organe, die Verfahrensweise bei Streitigkeiten und die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen.

# Die friedenserhaltenden Tätigkeiten der KSZE

Claude Altermatt\*

## I. Einleitung

Meine Absicht ist es, Ihnen zunächst einen kurzen geschichtlichen Überblick über die KSZE (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) zu geben, ehe ich die friedenserhaltenden Tätigkeiten behandeln werde. Wenn es mir gelingen sollte, Ihnen im Dickicht der etwas wuchernden KSZE einen genaueren Überblick zu verschaffen, ist meine Anwesenheit hier nicht umsonst gewesen.

## II. Historischer Überblick über den KSZE-Prozeß

Als Folge der Ende der sechziger Jahre ausgelösten Spannungswelle zwischen Ost und West fand die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa am 1. August 1975 in Helsinki mit Unterzeichnung der Schlußakte durch höchste Vertreter der damals 35 Teilnehmerstaaten - so nennt man in der KSZE seit jeher die Mitgliedstaaten - ihren vorläufigen Abschluß. Zwar sind die Verpflichtungen und Richtlinien von Helsinki nicht völkerrechtlicher Natur, doch besitzen sie einen hohen moralisch-politischen Wert. Sie haben Maßstäbe für den weiteren Prozeß der Entspannung, der Annäherung und Zusammenarbeit gesetzt, an denen sich alle Konferenzteilnehmer messen lassen müssen. Obwohl völkerrechtlich unverbindlich und ein Werk von Diplomaten, war die KSZE der erste gesamteuropäische Versuch, Verhaltensregeln im schwierigen Verhältnis zwischen dem Westen und dem damaligen sowjetisch beherrschten Osten zu schaffen. Die KSZE hatte zum Zweck, einen dauernden Gesprächskanal aufzubauen sowie eine neue Dimension der Zusammenarbeit über die festgefahrenen Systemgrenzen hinweg zu finden.

Die KSZE war tatsächlich auf eine dynamische Entwicklung in Europa hin geschaffen worden, wie dies nachträglich eindrücklich offenbart wurde. Der bahnbrechende Durchbruch erfolgte im Spätherbst 1989 durch den Sturz der Kommunisten in Mittel- und Osteuropa. Die einschlägigen KSZE-Bestimmungen, namentlich in der menschlichen Dimension, kamen sozusagen "über Nacht" zur Anwendung. Insofern durfte die KSZE am Ende des geschichtsträchtigen und bewegten Jahres 1989 einen großen Erfolg verzeichnen, mochten gewiß auch andere Gründe zum beinahe überall gewaltlos erfolgten Abdanken der kommunistischen Führungen geführt haben.

Die KSZE geriet etwas unvermutet und unvorbereitet in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit: Es wurden plötzlich Stimmen laut, welche den bisher eher gemächlichen, auf Diplomaten zugeschnittenen KSZE-Prozeß zur

Richtschnur für die Entwicklung zu einer zukünftigen gesamteuropäischen Friedensordnung aufwerten wollten. In der Folge setzte sich die Forderung durch, daß der KSZE-Prozeß gestärkt werden sollte. Seit sich alle Teilnehmerstaaten auf Achtung der Menschenrechte, auf pluralistische Demokratie, auf Aufbau des Rechtsstaates, auf Einführung der Marktwirtschaft sowie auf eine enge Sicherheitspartnerschaft verpflichtet hatten, war die KSZE aufgerufen, dafür zu sorgen, diese neuen Gemeinsamkeiten, wollten sie Bestand haben, durch neue Strukturen abzusichern. Darüber hinaus kam bei den mittel- und osteuropäischen Regierungen immer stärker der Wunsch auf, den Warschauer Pakt durch neue Sicherheitsstrukturen abzulösen.

In der am Gipfel von Paris (19. - 21. November 1990) angenommenen Charta von Paris wurden die Bestimmungen zur Institutionalisierung aufgenommen. Seitdem bildet der Rat der Außenminister, vom jeweiligen Außenminister des Gastgeberlandes des Treffens geleitet, das zentrale Forum für die Konsultationen in der "gewendeten" KSZE. Der Ausschuß Hoher Beamter/AHB - dieser steht unter der Leitung eines hochrangigen Vertreters des Vorsitzenden des Ministerrates - bereitet die Ratstreffen vor, führt deren Beschlüsse durch, befaßt sich mit der aktuellen Lage und, sollte dies erforderlich werden, beschließt selbst Maßnahmen. Außerdem ist er für die Verwaltungsaufsicht der kleinen KSZE-Institutionen zuständig. Ursprünglich ging man davon aus, daß der AHB alle drei bis vier Monate zusammentreten würde. Diese Annahme wurde jedoch rasch durch die Wirklichkeit überholt, denn von Mai 1991 bis Ende März 1993 versammelte sich der AHB sechszwanzigmal. Daher sind seine Mittel auch verstärkt und erweitert worden. So besteht seit Januar dieses Jahres eine CSO Vienna-Group. Regelmäßig kommt dieser Unterausschuß einmal wöchentlich in Wien zusammen und bereitet auf seiner Ebene die Arbeit des AHB vor.

Seit Mitte 1991 hat sich die Zahl der Teilnehmerstaaten stark erhöht. Zunächst, im Juni 1991, stieß Albanien zur KSZE. Dann, nach dem mißlungenen Putschversuch in Moskau, die drei baltischen Staaten. Im Januar 1992, anlässlich des Prager Ministertreffens, verzeichnete die KSZE einen geradezu boomhaft anmutenden Wachstumssprung, denn die Zahl der Teilnehmerstaaten erhöhte sich mit einem Schlag um zehn. Mit der Aufnahme Aserbeidschans und Armeniens am 30. Januar 1992 hat die KSZE allerdings auch den bluti-

\* Dr. Claude Altermatt ist Diplomatischer Mitarbeiter am KSZE-Sekretariat in Prag. Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung eines auf der Tagung in Bad Teinach (Gemeinsames Seminar für Konventionsbeauftragte des Deutschen Roten Kreuzes und Rechtsberater sowie Rechtslehrer der Bundeswehr) am 19. März 1993 gehaltenen Referats.



gen Konflikt um Bergkarabach geerbt. Sie versuchte, in der Konfliktlösung denn auch eine führende Rolle zu übernehmen.

### III. Anfänge der KSZE-Friedenserhaltung

Die Möglichkeit einer KSZE-Friedenserhaltung wurde erstmals anlässlich des 4. AHB im Oktober 1991 erörtert. Die ersten formellen Schritte in Richtung friedenserhaltender Maßnahmen erfolgten im Prager Ministerrat Ende Januar 1992:

Der Rat kam überein, daß die Fähigkeiten der KSZE, bei Krisenbewältigung und Konfliktverhütung und -lösung tätig zu sein, verbessert werden sollten. Zu diesem Zweck ersuchte der Rat das Folgetreffen von Helsinki, Möglichkeiten zur Verbesserung folgender Instrumente zu untersuchen:

- Ermittlungs- und Berichterstattungsmissionen;
- Beobachtermissionen;
- Gute Dienste;
- Beratung und Schlichtung;
- Regelung von Streitfällen.<sup>1</sup>

Die Aufmerksamkeit der Außenminister galt denn auch bereits dem bevorstehenden 4. Folgetreffen der KSZE, an das ein klarer Auftrag erging: *"In diesem Zusammenhang sollte das Folgetreffen von Helsinki auch die Möglichkeiten friedenserhaltender Maßnahmen durch die KSZE oder einer Rolle der KSZE bei friedenserhaltenden Maßnahmen sorgfältig erwägen."*<sup>2</sup>

Der Gegenstand, an dem die ersten Gehversuche der KSZE in der Friedenserhaltung gewagt werden konnten, war kurz nach dem Prager Ratsstreifen auch bereits gegeben: Es handelte sich um den Konflikt in und um Bergkarabach im Kaukasus. Am 24. März 1992 kamen die Außenminister an einem zusätzlichen Ratsstreifen in Helsinki zu dem Schluß, daß die KSZE bei der Förderung eines Friedensprozesses eine bedeutende Rolle spielen müßte und die Lage dort weitere KSZE-Aktionen erforderte. Eine Friedenskonferenz unter der Schirmherrschaft der KSZE wurde beschlossen. Am 1. Mai 1992 vereinbarte darauf der AHB die Bildung einer Mission zur Überwachung der Feuereinstellung. Der Beschluß zur Entsendung dieser Mission sollte freilich erst dann ergehen, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- "a) Zustandekommen einer wirksamen und dauerhaften Feuereinstellung;
- b) Zustimmung und Zusammenarbeit aller betroffenen Parteien;
- c) Abschluß der erforderlichen Memoranda of Understanding über die Modalitäten und die Sicherheit der Mission"<sup>3</sup>

Die Delegierten der Teilnehmerstaaten schickten sich an, am vierten Folgetreffen der KSZE - diese diplomatische Konferenz hatte am 24. März 1992 in Helsinki im Anschluß an das Ministertreffen begonnen -, die formellen Voraussetzungen für Friedenserhaltungstätigkeiten im Rahmen der KSZE zu bestimmen und zu schaffen.<sup>4</sup>

Das am Helsinki-Gipfeltreffen am 10. Juli 1992 verabschiedete Verhandlungsergebnis ließ sich auf dem Papier sehen. Es bot der KSZE fortan ein breites Tätigkeitsfeld: Kapitel III im KSZE-Helsinki-Dokument 1992 - Herausforderung des Wandels - ist der neuen Aufgabe der KSZE-Friedenserhaltung gewidmet. Die Paragraphen 17 - 38 bilden das Herzblut dieser neuen KSZE-Tätigkeit:

#### "KSZE-Friedenserhaltung

(17) *Friedenserhaltung ist ein wichtiges operatives Element der Gesamtfähigkeit der KSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung und soll den politischen Prozessen der Lösung von Streitfällen ergänzen. Friedenserhaltende Aktivitäten der KSZE können in Konfliktfällen, die es innerhalb oder zwischen Teilnehmerstaaten gibt, durchgeführt werden, um dazu beizutragen, Frieden und Stabilität zur Unterstützung einer laufenden Bemühung um eine politische Lösung aufrechtzuerhalten.*

(18) *Gemäß ihrem Mandat umfaßt eine friedenserhaltende Operation der KSZE ziviles und/oder militärisches Personal, kann von kleinen bis zu großen Operationen reichen und eine Vielfalt von Formen annehmen, einschließlich Beobachter- und Überwachungsmissionen sowie größere Einsätze von Streitkräften. Friedenserhaltende Aktivitäten könnten unter anderem dazu genutzt werden, Feuereinstellungen zu überwachen und zu deren Aufrechterhaltung beizutragen, Truppenrückzüge zu überwachen, die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung zu unterstützen, humanitäre und medizinische Hilfe zu leisten und Flüchtlinge zu unterstützen.*

(19) *KSZE-Friedenserhaltung wird unter gebührender Berücksichtigung der Verantwortlichkeit der Vereinten Nationen in diesem Bereich und in Übereinstimmung mit den Zielen und Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen durchgeführt. KSZE-Friedenserhaltung wird insbesondere im Rahmen von Kapitel VIII der Charta der Vereinten Nationen stattfinden. Bei der Planung und Durchführung friedenserhaltender Operationen kann sich die KSZE auf die Erfahrung und Sachkenntnis der Vereinten Nationen stützen.*

(20) *Der amtierende Vorsitzende wird den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vollständig über friedenserhaltende Aktivitäten der KSZE unterrichten.*

(21) *Der Rat oder der als sein Beauftragter handelnde AHB kann aufgrund der spezifischen Art einer Operation und ihres geplanten Umfangs den Schluß ziehen, daß die Angelegenheit durch die Teilnehmerstaaten dem Sicherheitsrat der Vereinten Nationen übertragen werden sollte.*

- 1 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, VI. Abschnitt, Instrumente zur Krisenbewältigung, Ziff. 21, 22.
- 2 Ebenda, Ziff. 23.
- 3 10. Treffen des AHB (29. April - 1. Mai 1992), Journal/Anhang 6, Ziff. 2. Da bisher nicht eine dieser Voraussetzungen erfüllt worden ist und dort weiter Waffen den Gang der Dinge bestimmen, ist es weder zur Entsendung dieser Mission gekommen, noch ist die Friedenskonferenz unter der Schirmherrschaft der KSZE einberufen worden. Diese Konferenz wird in KSZE-Kreisen als "Minsk-Konferenz" bezeichnet.
- 4 Vgl. dazu G. Scheltema, C/CE Peacekeeping Operations, in: Helsinki Monitor, Volume 3/92, Nr. 4, S. 7-18.

(22) Friedenserhaltende Operationen der KSZE umfassen keine Zwangsmaßnahmen.

(23) Friedenserhaltende Operationen erfordern die Zustimmung der direkt betroffenen Parteien.

(24) Friedenserhaltende Operationen werden unparteiisch durchgeführt.

(25) Friedenserhaltende Operationen können nicht als Ersatz für eine Verhandlungslösung betrachtet und müssen daher als zeitlich begrenzt verstanden werden.

(26) Ersuchen um Einleitung friedenserhaltender Operationen durch die KSZE können von einem oder mehreren Teilnehmerstaaten über den amtierenden Vorsitzenden an den AHB gerichtet werden.

(27) Der AHB kann den Konsultativauschuß des KV ersuchen zu prüfen, welche friedenserhaltenden Aktivitäten der Situation am besten entsprechen könnten, und seine Empfehlungen dem AHB zur Beschlußfassung zu unterbreiten.

(28) Der AHB hat die politische Gesamtkontrolle über und gibt Richtlinien für eine friedenserhaltende Operation.

(29) Beschlüsse zur Einleitung und Entsendung von friedenserhaltenden Operationen werden vom Rat oder dem als seinem Beauftragten handelnden AHB durch Konsens gefaßt.

(30) Der Rat/AHB trifft solche Entscheidungen nur, wenn alle betroffenen Parteien ihren Willen unter Beweis gestellt haben, günstige Bedingungen für die Ausführung der Operation, unter anderem durch einen Prozeß friedlicher Beilegung und durch ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit, zu schaffen. Vor dem Beschluß zur Entsendung einer Mission müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Herbeiführung einer wirksamen und dauerhaften Freieinstellung;
- Vereinbarung der notwendigen Memoranda of Understanding mit den betroffenen Parteien; und
- Garantien für die jederzeitige Sicherheit des eingesetzten Personals.

(31) Missionen werden so bald wie möglich nach einem solchen Beschluß entsandt.

(32) Beschlüsse des AHB zur Einsetzung einer friedenserhaltenden Operation schließen die Annahme eines klaren und genauen Mandats mit ein.

(33) Bei der Einsetzung einer Mission wird der AHB die damit verbundenen finanziellen Auswirkungen berücksichtigen.

(34) Auftragsbedingungen werden für eine friedenserhaltende Operation praktische Modalitäten und Bedarf an Personal und anderen Ressourcen festlegen. Wie geeignet werden Auftragsbedingungen vom Konsultativauschuß des KVZ vorbereitet. Sie werden durch den AHB angenommen, sofern dieser nicht anders übereingekommen ist.

(35) Alle Teilnehmerstaaten sind berechtigt, an friedenserhaltenden Operationen der KSZE teilzunehmen. Entsprechende Konsultationen werden durch den amtierenden Vorsitzenden des AHB eingeladen, von Fall zu Fall auf individueller Basis zu einer Operation beizutragen.

(36) Personal wird von einzelnen Teilnehmerstaaten bereitgestellt.

(37) Betroffene Parteien werden darüber konsultiert, welche Teilnehmerstaaten mit Personal zur Operation beitragen werden.

(38) Der Rat/AHB wird eine Operation in regelmäßigen Abständen überprüfen und alle erforderlichen Entscheidungen hinsichtlich ihrer Durchführung unter Berücksichtigung politischer Entwicklungen vor Ort treffen."

Administrative und operative Weisungen sowie die finanziellen Regelungen fanden auch Eingang in den Text. Was das letztere betrifft, so wurde beschlossen, die Kosten der friedenserhaltenden Aktivitäten auf alle Teilnehmerstaaten zu verteilen. Erwähnung verdienen auch die Paragraphen 52 und 53 desselben Abschnittes:

*"Zusammenarbeit mit regionalen und transatlantischen Organisationen*

(52) Die KSZE kann Ressourcen und mögliche Erfahrung sowie Sachkenntnis bestehender Organisationen wie der EG, der NATO und der WEU nutzen und könnte sie deshalb ersuchen, ihre Ressourcen zur Verfügung zu stellen, um sie bei der Durchführung friedenserhaltender Aktivitäten zu unterstützen. Andere Institutionen und Mechanismen, einschließlich des Mechanismus zur Friedenserhaltung der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), können ebenfalls von der KSZE ersucht werden, Friedenserhaltung im KSZE-Gebiet zu unterstützen.

(53) Beschlüsse der KSZE, eine solche Organisation um Unterstützung zu ersuchen, werden nach entsprechenden vorhergehenden Konsultationen mit Teilnehmerstaaten, die der betreffenden Organisation angehören, von Fall zu Fall gefaßt. Die KSZE-Teilnehmerstaaten werden ebenfalls die Konsultationen des amtierenden Vorsitzenden über eine voraussichtliche Teilnahme an der Mission berücksichtigen, im Lichte der vorhergesehenen Größe der Operation und des spezifischen Charakters des Konflikts."

Allerdings ist dieser "Ernstfall" noch nie eingetreten und die Erfahrungen der letzten Monate lassen diese Möglichkeit für die Zukunft eher geringer erscheinen als im Sommer 1992. Rückblickend läßt sich feststellen, daß in Helsinki die Erwartungen auf Umsetzung dieses Textes ziemlich hochgeschraubt waren.

#### IV. Die KSZE wird operativ

Angesichts der stets bedrohlicher werdenden Lageentwicklung im ehemaligen Jugoslawien hatte der AHB im Juni 1992 beschlossen, eine Erkundungsmission nach Kosovo, Sandžak und Vojvodina zu entsenden.<sup>5</sup> Nach erfolgtem Auftrag schlug der Missionsleiter dem AHB vor, eine Langzeitmission in die Krisengebiete zu entsenden.<sup>6</sup> Am 14./15. Au-

5. 12. Treffen des AHB (8. - 11. Juni 1992), Journal 3/Anhang. Laut dem Beschluß hätte die Mission "in den nächsten zwei Wochen" entsandt werden sollen. Sie hielt sich schließlich vom 2. - 8. August 1992 im Kosovo, im Sandžak und in der Vojvodina auf.

6. Report of the CSCE Exploratory Mission to Kosovo, Vojvodina and Sandžak, 9. August 1992.

gust tagte der AHB in Prag und beschloß in diesem Sinne, "eine ständige Präsenz in Kosovo, Sandžak und Vojvodina in Form von Langzeitmissionen einzurichten".<sup>7</sup> Das Ziel dieser Langzeitmissionen besteht darin,

- den Dialog zwischen den in Frage kommenden Behörden und den Vertretern der Bevölkerungen und Gemeinschaften in den drei Regionen zu fördern;
- Informationen über alle Aspekte zu sammeln, die Aufschluß über Verletzungen der Menschenrechte und Grundfreiheiten geben, und sich für die Lösung solcher Probleme einzusetzen;
- Kontaktstellen zur Lösung von Problemen, die gegebenenfalls identifiziert werden, einzurichten;
- bei der Bereitstellung von Informationen über einschlägige Rechtsvorschriften zum Thema Menschenrechte, Minderheitenschutz, freie Medien und demokratische Wahlen Hilfestellung zu leisten."

Außerdem traf der AHB eine erste Entscheidung bezüglich einer Mission im ehemals jugoslawischen Makedonien.<sup>8</sup> Diese Mission wurde in der Form wie die darauffolgende AHB, der 16. der Reihe, aus der Taufe gehoben. Diese KSZE-Mission nach Skopje wurde geschaffen, "um ein Übergreifen des Konflikts zu verhindern"<sup>9</sup>. Die anlaufenden Missionen stellten den AHB vor neue, vornehmlich organisatorische Aufgaben. Der AHB ersuchte deshalb den Leiter der Langzeitmissionen, den norwegischen Diplomaten T. Boegh, der soeben von einer Erkundungsreise aus dem Einsatzgebiet zurückgekehrt war, "unverzüglich (...) eine erste Abteilung vom Personal zusammenzustellen und sie in drei Regionen zu entsenden". Auch wurde ihm die Organisation der Langzeitmissionen anvertraut. Außerdem wurde er beauftragt, einen Entwurf von Modalitäten zu erarbeiten. Ferner wurde der Grundsatz, daß alle Teilnehmerstaaten berechtigt sind, an den Missionen teilzunehmen, ausdrücklich wiederholt. Schließlich wurden die Richtlinien für die Finanzierung von KSZE-Missionen verabschiedet, ein Gegenstand, der stets zu langen Verhandlungen führt.

Weiter faßte der AHB auf derselben Tagung einen Beschluß über den georgisch-ossetischen Konflikt: Unter Bezugnahme auf die Berichte der KSZE-Berichterstattungsmission<sup>10</sup> empfahl der AHB dem Vorsitzenden, dessen persönlichen Vertreter zu ernennen, der sobald wie möglich einen Erkundungsbesuch in Georgien unternehmen solle. Diese Entscheidung ist insofern bemerkenswert, da die Entsendung von persönlichen Vertretern in Krisengebiete normalerweise der Aufstellung einer Mission voraussetzt. Konkret wurde es in dieser Sache bereits am 6. November 1992, als die Hohen Beamten den persönlichen Vertreter des amtierenden Vorsitzenden der KSZE für Georgien beauftragte,

- unverzüglich Gespräche mit allen am georgisch-ossetischen Konflikt beteiligten Seiten aufzunehmen, um die Ursachen der Spannungen festzustellen und nach Möglichkeit auszuschalten. (...)
- einen Anfang für eine sichtbare Präsenz der KSZE in der Region zu setzen (...).<sup>11</sup>

Der persönliche Vertreter, der ungarische Spitzendiplomat I. Gyarmati, wurde außerdem ersucht, auch für die Konfliktparteien in Abchasin den Verhandlungsrahmen zu schaffen, um eine dauerhafte Feuereinstellung zu erreichen. In Sachen Langzeitmissionen in Kosovo, Sandžak und Vojvodina nahm der AHB das Angebot Japans, ein Mitglied für besagte Mission zu stellen, an und ermächtigte Botschafter Boegh zu einer Erhöhung der Mitarbeiterzahl seiner Mission auf 20 Personen. Schließlich wurde ein Haushalt in Höhe von 5,3 Mio. österr. Schilling für die Deckung der Kosten während der ersten sechs Monate der Langzeitmissionen mit Wirkung vom 31. August 1992 eingerichtet. Der entsprechende Betrag für die Beobachtermission in Skopje lautete 3,062 Mio. österr. Schilling.<sup>12</sup>

Am 14. Dezember 1992, am ersten Tag des dritten Ministerratstreffens, war es für die in Entstehung begriffene Mission nach Georgien fast soweit, denn der AHB nahm das Memorandum of Understanding zwischen dem persönlichen Vertreter einerseits und der georgischen Regierung und den Behörden Südossetiens andererseits zur Kenntnis.<sup>13</sup> Ferner billigte er den Anstieg des Haushaltes der Langzeitmissionen um fast drei Mio. österr. Schilling und befaßte sich schließlich mit einer neuen, im Entstehen begriffenen Mission, der Mission nach Estland. Das endgültige Ergebnis der Beratungen findet sich im Beschluß über Estland wieder. Der Zweck der zu errichtenden Mission ist wie folgt festgehalten:

- "Der Ausschuß Hoher Beamter, in Einklang mit dem Konzept der vorbeugenden Diplomatie und mit dem Ziel, die Stabilität und den Dialog zwischen ethnisch- und russischsprechenden Gemeinschaften in Estland zu fördern (...)
1. beschloß, für einen Zeitraum von sechs Monaten eine kleine KSZE-Mission in Estland einzurichten (...);
  2. anerkannte die besonderen Probleme, die im Nordosten Estlands über die Durchführung der Staatsbürgerschafts- und Sprachgesetze verursachten Mißverständnisse und Ressentiments hinaus bestehen;
  3. ermächtigte den amtierenden Vorsitzenden (...), einen Leiter der Mission zu ernennen."<sup>14</sup>

Erwähnenswert ist die Tatsache, daß damit die KSZE nicht in einen bereits ausgebrochenen Konflikt eingriff. Vielmehr versuchte sie mit Hilfe einer kleinen Mission, vorbeugende Diplomatie an Ort und Stelle zur Anwendung zu bringen. Dieser 18. AHB tagte in Stockholm, sozusagen als Vorbereitungstreffen des dritten Ministerrates. Daher ergab es sich zwangsläufig, daß der von den Hohen Beamten verfaß-

7 15. Treffen des AHB (14./15. August 1992), Journal 2/Anhang 1.  
 8 Ebenda.  
 9 16. Treffen des AHB (16.-18. September 1992), Journal 3/Anhang 1.  
 10 Report of the CSCE Rapporteur Mission to Georgia, May 1992, and Fact-Finding Mission to the region of the Georgian-Ossetian Conflict, July 1992.  
 11 17. Treffen des AHB (5.-7. November 1992), Journal 2/Anhang 2.  
 12 Ebenda, Anhänge 4, 5.  
 13 18. Treffen des AHB (13.-15. Dezember 1992), Journal 3/Anhang 1.  
 14 Ebenda, Anhang 2.

te und darauf von den Außenministern gebilligte Text die seit der letzten Ratstagung in Gang gekommenen friedenserhaltenden Tätigkeiten der KSZE würdigte.

Die Minister unterstrichen die Bedeutung der Arbeit der Langzeitmissionen der KSZE im Kosovo, im Sandžak und der Vojvodina. Sie brachten ihre Befriedigung über die Tätigkeit der KSZE-"spillover"-Mission in der ehemaligen jugoslawischen Republik Makedonien, die dort in voller Zusammenarbeit mit den staatlichen Behörden im Anschluß an die Initiative der KSZE eingerichtet wurde, zum Ausdruck. Sie sind entschlossen, diesen Bemühungen alle erforderliche Unterstützung zukommen zu lassen. Die Anwesenheit der KSZE in diesen Gebieten sollte aufrechterhalten und ausgedehnt werden; die Missionen sollten sich verstärkt darauf konzentrieren, zur Lösung spezifischer lokaler Auseinandersetzungen beizutragen. Die Minister vereinbarten insbesondere, den Umfang der Langzeitmissionen erheblich zu vergrößern, wobei besonderes Gewicht auf den Kosovo gelegt wird, und entsprechende notwendige Schritte zu ergreifen. Sie verpflichteten sich, dringlich zu diesen Missionen beizutragen.<sup>15</sup>

Am 3. Februar 1993 verabschiedete der AHB das Mandat für Estland. Das Ziel der Mission besteht in der "Förderung von Stabilität, Dialog und Verständigung zwischen den Volksgruppen in Estland".<sup>16</sup> Umfang und Zusammensetzung (anfänglich sechs Mitglieder), Einsatzgebiet<sup>17</sup> sowie Dauer (sechs Monate) wurden bestimmt. Die nächste KSZE-Mission steht kurz vor der Aufstellung. Es handelt sich um die Mission in der Republik Moldau: Nachdem der AHB von der Tätigkeit und dem Schlußbericht des persönlichen Vertreters, A. Rotfeld, Kenntnis genommen hatte, beschloß er am 4. Februar 1993, auch dorthin eine Mission zu entsenden. Die Mission soll ihre Tätigkeit spätestens am 31. März für einen anfänglichen Zeitraum von sechs Monaten aufnehmen.<sup>18</sup>

Gliederung und Personalstärken der Missionen (Stand Ende Februar 1993):

1. Langzeitmissionen in Kosovo, Sandžak und Vojvodina: 20, Leiter: Botschafter *Tore Boegh* (Norwegen); Stab in Belgrad: 2; Kosovo: 9; Sandžak: 6; Vojvodina: 3.
2. Skopjemitmission: 8, Leiter: Botschafter *William Whitman* (Vereinigte Staaten).
3. Mission in Georgien: 8 (ohne Missionsleiter), Leiter: Botschafter *Istvan Gyarmati* (Ungarn).
4. Mission in Estland: 6, Leiter: Botschafter *Klaus Törnudd* (Finnland).

## V. Beurteilung

Es ist nicht einfach, eine erste, auch nur provisorische Beurteilung der friedenserhaltenden Tätigkeiten der KSZE vorzunehmen. Die bisherige Einsatzdauer ist zu kurz, um sich ein objektives Bild machen zu können. Fest steht indes, daß die friedenserhaltenden und -fördernden Maßnahmen zur

Zeit sich einer Hochkonjunktur erfreuen. In diesen bisher den Vereinten Nationen vorbehaltenen Bereichen ist nun seit Mitte 1992 auch die gewandelte und gewendete KSZE eingetreten, obwohl deren Mittel sehr bescheiden bleiben und der Einsatz mit vielen Wenn und Aber verbunden ist.

Beispielsweise ist die Frage, wieweit KSZE-Friedenstruppen zum Waffeneinsatz ermächtigt sind, nicht ausdrücklich geregelt. Könnte man sich hier gegebenenfalls auf Erfahrung der Vereinten Nationen stützen? Ob die KSZE-friedenserhaltenden Tätigkeiten einen Erfolg verzeichnen werden, ist zur Zeit ziemlich ungewiß. Es ist nicht auszuschließen, daß die gegenwärtige Hochkonjunktur des Peace-keepings bloß eine Scheinblüte sein könnte. Die Entschlossenheit gewisser Kriegsparteien, zur Erreichung bestimmter Ziele, die teilweise nicht mehr ganz in unsere Welt zu passen scheinen, rücksichtslos Gewalt anzuwenden, überfordert bekanntlich gar die Vereinten Nationen.

Die Folgen dieses unbeschreiblichen Dramas in Europa - Sie wissen, was ich damit meine -, das leider Ratlosigkeit, Unentschlossenheit und Überforderung der Regierungen, der Bündnisse sowie internationaler Organisationen offenlegt, sind inzwischen in vielen Bereichen spürbar. Wieweit die KSZE an diesem Drama gemessen wird und nicht dort, wo sie mit ihren beschränkten Mitteln vielleicht einen günstigen Einfluß nehmen könnte - ich denke beispielsweise an Estland -, entzieht sich meiner Beurteilung. Man sollte nicht vergessen, daß Vorstellungen, nach denen die KSZE mit einer Vielzahl von Aufgaben betraut werden soll, eher kontraproduktiv wirken. Die Zuständigkeit der KSZE sollte sich daher auf Machbares beschränken. Und das ist nicht sehr viel. Aber es sollte genügen, um beispielsweise im Falle Estlands erfolgreich vorbeugende Diplomatie anzuwenden.

15 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Stockholmer Ratstreffens, Beschlüsse, 1. Regionale Fragen, Abschnitt 8; vgl. auch unter "Georgien", Abschnitt 4.

16 19. Treffen des AHB (2.-4. Februar 1993), Journal 2/Anhang 1.

17 "Die Mission arbeitet auf dem gesamten Staatsgebiet der Republik Estland, der Schwerpunkt ihrer Tätigkeit wird jedoch in den nördlichen und nordöstlichen Landesteilen liegen. Die Mission richtet ihren Hauptsitz in Tallinn sowie weitere Büros in Narva und Kohla-Järve ein.", ebenda.

18 Ebenda, Journal 3/Anhang 3.

## International Legal Aspects of Canadian Forces Experience in the Recent Gulf Conflict

William J. Fenrick\*

The primary purposes of law include the development of standards and mechanisms to facilitate the peaceful resolution of disputes. When, however, these purposes are not achieved and nations resort to the use of force, law does not become irrelevant. The law of armed conflict, in particular, constitutes a second level barrier to barbarism and its importance should be neither under nor overrated. War is concerned with killing people and breaking things. Tragically, the law cannot change that brutal fact. When, however, reliance on the law regulating recourse to the use of force, *ius ad bellum*, the law of the UN Charter, does not prevent the use of force, then the *ius in bello*, the law of armed conflict, comes into effect. The law of armed conflict is not a panacea but it does perform what might be called a damage control function and, applied in good faith, it can help to reduce net human suffering in an armed conflict. The recently concluded Persian Gulf Conflict is the first time in nearly forty years when the Canadian Forces have been committed to combat and a brief review of some of the international legal aspects of that experience might be viewed as a useful case study of what happens when law does not prevent the outbreak of armed conflict. One might of course simply rely on *Cicero's dictum*, *inter arma silent leges*. It is suggested, however, that law is most important when it is subjected to the most severe strain.

The Canadian Forces have been developing an ad hoc program to ensure adequate implementation of the law of armed conflict for several years but the Gulf Conflict provided the first occasion to observe the effects of this program. The core elements of the program are a law of armed conflict manual, still available only in draft form, a one week law of armed conflict course given to legal officers and selected other officers, and the use of legal officers on crisis management teams.

A brief review of the facts might place comments on legal issues in the proper perspective. Iraq invaded Kuwait on August 2, 1990. On August 6, the UN Security Council (SC) passed Resolution 661 which implemented economic sanctions. On August 25, SC Res 665 authorized the establishment of a Maritime Interdiction Force (MIF) to enforce the sanctions. On January 15, 1991, the time limit set forth in SC Res 678 expired and member states cooperating with the Government of Kuwait were authorized to "use all necessary means" to uphold and implement relevant resolutions and "to restore international peace and security in the area". The air war against Iraq commenced on January 16, 1991. The ground war commenced on February 23 and a cease fire was proclaimed on February 27, 1991.

Meanwhile, on August 10, 1991, the Government of Canada announced it was sending two destroyers (Athabasc-

kan and Terra Nova) and one replenishment ship (Protecteur) to the Persian Gulf. The ships reached Bahrain on September 27. In mid-September, the Government announced it was sending a squadron of CF18 fighter bombers to the Gulf and this arrived in Qatar on October 6. A small Canadian Joint Headquarters was set up in Bahrain in October to control all Canadian Forces in the theatre of operations. On January 16, 1991, the Government announced it was sending a Field Hospital to Saudi Arabia and the hospital arrived on the ground in February. In total, about 3,400 Canadian Forces members served in the Gulf Theatre, with 2,500 being the greatest number present at one time. Fortunately, Canada did not incur any operational casualties. It must be noted that the Canadian commitment was about 1/2 % of the total number of the Coalition Forces.

During the period prior to the outbreak of hostilities on January 16, 1991, the Canadian naval component was employed as part of the MIF and the air component flew Combat Air Patrol (CAP) missions in the northern section of the Gulf to protect the MIF. The naval component carried out approximately 25 % of the MIF intercepts of shipping. Fortunately, no shooting occurred during these intercepts. After the outbreak of hostilities, the CF18 squadron was initially equipped solely with air to air weapons. It continued to fly CAP missions over the northern Gulf and also sweep and escort missions over Kuwait and Iraq. On one occasion our aircraft were engaged in a firefight with a minor Iraqi war vessel but the air to air missiles carried by the CF18 were not as useful as might be desired when directed against surface targets. From February 20 onward, the CF18 squadron was re-equipped with other weapons and employed in a ground attack role, particularly against Iraqi forces withdrawing from Kuwait. Throughout the period of hostilities, Canadian warships were employed escorting and protecting the Coalition Combat Logistics Force in the Gulf. Fortunately, although attack appeared imminent on a number of occasions, the Combat Logistics Force was not in fact attacked. All Canadian units deployed remained under Canadian command as no formal all-embracing United Nations or Coalition command structure was established before or during hostilities. Every effort was made, however, to coordinate and harmonize Canadian operations with those of other Coalition partners. Generally speaking, a suggestion was as good as an order.

\* Commander William J. Fenrick is Director of Legal Operations and Training at the Department of National Defence, Ottawa (Canada). The views expressed herein are those of the writer and do not necessarily reflect either the policy or the opinion of the Canadian Government.

Canada ratified Additional Protocol I of 1977 to the 1949 Geneva Conventions on November 20, 1990. Article 82 of Protocol I requires High Contracting Parties to ensure that legal advisers are available to advise military commanders on the interpretation of the law of armed conflict and on law of armed conflict training. Although, technically, Protocol I did not come into force for Canada until six months after deposit of the instrument of ratification, it was considered advisable to apply Article 82 from the time when a decision was made to deploy Canadian Forces to the Gulf. Article 82 refers to making legal advisers available to advise military commanders "at the appropriate level" but leaves determination of the appropriate level to national decision makers.

We decided it was essential to send legal officers to the Gulf to advise local Canadian Units. One legal officer was sent over with the ships. Once the ships arrived in the Gulf, he was landed and became the legal adviser at our Joint Headquarters in Bahrain. At the end of his tour in Bahrain, he was replaced by two legal officers as the Canadian Commander thought one lawyer was not enough. We also sent one legal officer to Qatar when the fighter squadron was deployed. This legal officer was replaced at the end of his tour by another legal officer. In total, five legal officers were sent to the Gulf with a maximum of three being present at any one time. All of these legal officers were what might be called military legal general practitioners, although one had also just finished an LL.M. in international law and was commencing a tour in our international law directorate when he was sent to the Gulf. All of them had also completed one or more courses in the law of armed conflict and were reasonably familiar with the range of international legal issues they were likely to meet on the ground. Although the primary reason why we ensured legal officers were sent to the Gulf was to meet the Article 82 obligation, they were in fact employed on a very wide range of legal tasks, including such things as advising on disciplinary and administrative legal matters, providing legal aid to Canadian Forces members, advising on contractual matters, and providing liaison with local authorities, as well as advising on the law of armed conflict and assisting in the negotiation of status of forces agreements with the countries where our forces were stationed.

At the National Defence Headquarters (NDHQ) level, in Ottawa, several military legal officers provided assistance as required. The focal point for NDHQ activity during the Gulf Conflict was the departmental Crisis Action Team (CAT) and, generally speaking, I was the legal branch representative on the CAT. As the then Director of International Law in the Department of National Defence and as a CAT member, I was very actively involved in the international legal aspects of the conflict starting with the initial decision to send forces to the Gulf.

The three fields of international law which were of primary concern from a Canadian Forces perspective during the Gulf Conflict were the law regulating recourse to the use of force, the law of armed conflict, and the law regulating visiting armed forces. Lawyers from the Legal Bureau of the Department of External Affairs worked together with military

lawyers on problems in all three areas. As military lawyers have a particular interest in and have developed a degree of expertise in both the law of armed conflict and the law regulating visiting armed forces, it is reasonable to assume that they frequently took the lead in advising on issues in these areas. On the other hand, as the Department of External Affairs is responsible for the conduct of foreign policy, the Legal Bureau, with occasional input from military lawyers, took the lead in advising on the law regulating recourse to the use of force.

An almost unavoidable problem which arises when military forces are deployed abroad is lack of knowledge of the domestic law of the receiving state by military lawyers of the sending state. In the case of the Persian Gulf Conflict, members of the Canadian Forces were stationed in Bahrain, Qatar and Saudi Arabia and, in addition, members occasionally visited other Gulf states. All of these states possess legal systems which are influenced to a greater or lesser degree by Islamic Law. Needless to say, a check of in house resources and of Canadian law faculties did not disclose anyone who could be held out as an expert in Islamic Law. The expedited purchase of a number of Islamic Law text books was of some assistance but true experts are not produced overnight. Because our lawyers and our military personnel were not familiar with local laws or customs in the Gulf states, we were particularly concerned about the status of our forces and of our personnel when deployed to these states. There is, of course, a developed body of customary and treaty law concerning the status of diplomats posted abroad; generally they are not subject to local criminal jurisdiction. There is also a set of simple legal principles which apply to tourists visiting foreign countries; generally they are subject to all local laws. Military units deployed abroad, however, particularly when they might be sent into combat, are more than tourists with guns. There is an inchoate body of customary law concerning the status of visiting military forces and their personnel but the customary law on the central issue of criminal jurisdiction is unclear. Sending states normally argue that visiting forces are subject to the exclusive criminal jurisdiction of the sending state while receiving states generally argue that, at the least, they should have a concurrent right to exercise criminal jurisdiction over members of visiting forces. Indeed, Canada has adopted one approach or the other, depending on circumstances. Together with the other members of NATO, we are party to the NATO Status of Forces Agreement which establishes an elaborate system for the concurrent exercise of criminal jurisdiction when the forces of one NATO member are present in the territory of another NATO member. On the other hand, when Canada sends peacekeeping contingents abroad, every effort is made to ensure that Canada has the exclusive right to exercise criminal jurisdiction over its military personnel. I should point out that under the National Defence Act R.S. 1985, C. N-5 as amended, Canadian military tribunals outside Canada may try military personnel for offences against local law (S. 132) so that excluding military personnel from the criminal jurisdiction of the receiving state does not mean these personnel cannot be tried and punished in appropriate cases. As Canadian military personnel could not be expected to be familiar with the law of the Gulf

states and as we wished to ensure that our personnel were entitled to all of their Charter rights on trial, we attempted, with the assistance of the Department of External Affairs, to negotiate legally binding status of forces agreements with Bahrain, Qatar and Saudi Arabia which would give us, among other things, the exclusive right to exercise criminal jurisdiction over our personnel. Unfortunately, the negotiation of a legally binding agreement takes a substantial amount of time and, as is common, the troops were on the ground before the agreements were in place. Indeed, when the conflict ended, we had an agreement in force with Bahrain but we were still negotiating with Qatar and Saudi Arabia. Fortunately, our personnel were too busy to get into major trouble and we were never required to handle a serious case where local authorities wished to exercise criminal jurisdiction.

Advice was sought and given on a wide range of law of armed conflict issues, both in Ottawa and in the Gulf. As someone who has taught the law of armed conflict and advised on it in a peacetime setting for many years, I was extremely impressed and very pleased with the positive and professional approach to the law taken by all of our military personnel during the conflict. This type of approach is extremely important as the law of armed conflict is essentially a body of preventive law. Compliance with the law as a result of intellectual and moral predisposition, good training and good advice is much more useful than rigorous enforcement of the law before a war crimes tribunal after an offence has apparently been committed.

One legal/policy decision of particular importance which was made before the onset of hostilities was to decide which law of armed conflict treaties were applicable, in particular, whether or not we should apply Additional Protocol I of 1977. Protocol I is the major law of armed conflict treaty of our time and it contains several provisions which are fundamental to the conduct of hostilities such as a definition of the military objective and a number of rules regulating attacks and choice of targets. Many of the provisions in Protocol I codify customary law but there is no generally agreed list of these provisions. Because of Canada's date of ratification, technically, Canada was not bound by Protocol I during the conflict. Further, the major participants, Iraq, the UK, USA, and Saudi Arabia were not parties to Protocol I. On the other hand, we had been teaching the law in accordance with Protocol I since 1985. We decided to cut the Gordian knot and avoid the problem of determining the current state of customary law by requiring our forces to comply with Protocol I. As Protocol I set the same or higher standards than customary law, this approach enabled us to simultaneously achieve compliance with customary law.

Another legal/policy issue of particular importance was deciding on and drafting the Rules of Engagement (ROE) for use by Canadian Forces in the Gulf both before and after the commencement of hostilities. ROE are rules indicating when particular units may use force. ROE must be in compliance with the law but they must, in addition, pay due heed to political and operational considerations. That is, ROE may not purport to authorize conduct which violates the law but they

may, for political or operational reasons, restrict the activity of unit commanders beyond what the law alone would require. For obvious reasons, ROE are always classified and not available to the general public. Legal officers in Ottawa and in the Gulf did, however, devote a substantial amount of time to such tasks as elaborating the criteria for the use of force in self defence, emphasizing the legal differences between use of force before and after the commencement of hostilities, ensuring logical consistency in the ROE, and establishing procedures for ROE changes. The analytical and drafting skills and the procedural sensitivity of the trained lawyer were extremely useful in connection with ROE.

The bulk of the black letter law provisions of the law of armed conflict is contained in the four Geneva Conventions of 1949, which have been ratified by almost every state, including all the states involved in the Gulf Conflict. The Third Geneva Convention, together with part of Protocol I, is concerned with the classification and care of prisoners of war. Although the Canadian Forces sent to the Gulf did not contain any units expected to engage in ground combat and the likelihood of our forces capturing prisoners was considered remote, we decided it was essential to ensure that all of our personnel were adequately informed of the law concerning prisoners of war and that we had policies and procedures in place to ensure the proper handling of any prisoners in our custody. This was done and some time later one of our soldiers who was sent to Kuwait as a security guard captured our only prisoner of war. The prisoner was properly handled and turned over to British authorities who had a prisoner of war camp nearby. Subsequently our soldier had a chat with one of our lawyers and thanked the lawyer because the lawyer had given his unit a lecture on prisoner of war law the week before the prisoner was captured.

Two other issues related to prisoners of war which were of practical concern to us were the questions of prisoner of war classification and war crimes. We decided that, in the circumstances of the Gulf Conflict, it was unnecessary to take any special measures concerning war crimes investigation as our interest was focused on potential war crimes committed by or against members of the Canadian Forces. Our military tribunals already had jurisdiction to try such cases and we considered our normal procedures for the investigation of alleged offences were adequate. As we did not have a mandate to investigate alleged war crimes committed against Kuwaiti nationals or the nationals of other Coalition Forces we did not consider it necessary to establish special War Crimes Investigation Units as was done during the Second World War. On the other hand, specific legal action was necessary concerning prisoner of war classification. The fundamental question was whether or not the prisoners were entitled to prisoner of war status. Article 5 of the Third Geneva Convention refers to classification tribunals which are tasked with determining who is entitled to such status. The Minister of National Defence has the authority to make regulations respecting prisoners of war under the Geneva Conventions Act R.S. 1985 C. G-3 (S. 8) and it was our view that this authority was broad enough to include the establishment of classification tribunals. On January 25, 1991, the Minister of National De-

fence made the Prisoner-of-War Status Determination Regulations whereby, if necessary, prisoner of war status tribunals consisting of one officer of the Legal Branch of the Canadian Forces could be established. In the event, we did not need to use such tribunals.

One issue which caused minor heartburn for a time concerned the protected status of our hospital. As mentioned earlier, we sent a Field Hospital to work with the British Division in Saudi Arabia. In order to ensure the physical protection of the hospital in a potentially chaotic environment, senior military authorities decided to send an infantry company with the hospital to provide perimeter security. This decision generated legal difficulties because the presence of a heavily armed infantry company in the same place as a hospital might have endangered the protected status of the hospital under the Geneva Conventions. This was a distinctively Canadian problem as we were the only ones who sent a military hospital by itself. Other states were not concerned about the close protection of their military hospitals because the hospitals were in support of major combat formations and combat arms units could be deployed swiftly to their hospital areas if the hospitals were threatened with an unlawful attack. After intensive discussion, and some rueful comments about Canada's Assault Hospital, we decided to use the infantry company to provide perimeter security but we removed its heavy weapons and ensured members of the company were instructed in detail concerning what had to be done to ensure the hospital continued to enjoy its protected status. In the event, the infantry company was extremely useful. As the ground war began, Coalition Forces took a large number of prisoners of war and the infantry company was used to supervise a large number of Iraqi soldiers who surrendered to the British.

Some of the decisions taken during the Gulf Conflict, including decisions taken by Canadians, did result in the death

and destruction which is an inevitable byproduct of war. Canada was not involved in combat operations in the land war because we did not deploy ground combat units nor was it involved in the bombing of land targets prior to February 20, 1991, because our aircraft were not equipped with air to ground weapons. From February 20, 1991, our aircraft did use air to ground weapons, particularly against retreating Iraqi troops. Our opinion was sought. We advised that Iraqi troops, other than medical and religious personnel, were lawful combatants. As long as the conflict was continuing, the Iraqi troops were in Iraq or Kuwait, and the troops had not surrendered or been physically disabled, the troops and their equipment constituted legitimate military objectives. Whether the troops were advancing or retreating was legally irrelevant. Retreating troops can always turn around. Our attacks continued.

Law and lawyers did have a substantial impact on Canadian political and military decision makers during the Gulf Conflict. As Canada played a relatively minor role in the Gulf Conflict, it is unrealistic to assume Canadian military lawyers had a substantial impact on the key decisions made by the Coalition ground and air commanders. On the other hand, American and British military lawyers, operating with a substantially similar legal frame of reference did have an impact on decisions made by their commanders. There were specific Coalition actions such as the bombing of a bunker containing civilians in Bagdad, and the bombing of Iraqi forces retreating from Kuwait, and general Coalition operations such as the bombing campaign against the Iraqi infrastructure where reasonable persons versed in the law of armed conflict might differ concerning their lawfulness. As a personal observation, I think the Coalition Forces fought a war in strict compliance with the law of armed conflict. The International Committee of the Red Cross has, however, the best name for all wars. It calls them "man-made disasters".



# The Environmental Modification Convention: a Critical Review

Jozef Goldblat\*

## I. Introduction

In the early 1970's much attention was devoted to the possibility of using environmental forces for military ends. The interest in such new means of warfare arose, in part, due to rain-making operations, as well as large-scale destruction of vegetation, during the war in Indochina. Concern about the consequences of environmental manipulation for the world's ecological system led to suggestions for reaching an international agreement to prevent this danger. The issue became the subject of US-Soviet as well as multilateral negotiations held at the Geneva Conference of the Committee on Disarmament (CCD).

As a result of these negotiations, a Convention on the Prohibition of Military or any other Hostile Use of Environmental Modification Techniques (Enmod Convention) was signed on 18 May 1977 and entered into force on 5 October 1978. Four of the ten Convention articles are clarified and amplified in "Understandings". The Understandings have not been written into the text of the Convention, but they form part of the travaux préparatoires and are important for the comprehension of the drafters' intention.

## II. Subject of the prohibition

The Enmod Convention deals with changes in the environment brought about by deliberate human manipulation of natural processes, as distinct from conventional acts of warfare which might result in adverse effects on the environment. Covered by the Convention are those changes which affect the dynamics, composition or structure of the Earth, including its biota, lithosphere, hydrosphere and atmosphere, or of outer space. The employment of techniques producing such modifications as the means of destruction, damage or injury to another state party is prohibited. In the opinion of the United States, expressed in the course of the negotiations, the targets alluded to include the enemy's military forces and civilian population, as well as its cities, industries, agriculture, transportation systems, communication systems and natural resources and assets. Nor is it allowed to assist, encourage or induce other nations to engage in these activities. The threat to use the techniques in question has not been specifically forbidden, as it should have been by analogy with the provisions of the UN Charter dealing with the "threat or use of force" against the territorial integrity or political independence of any state.

## III. Scope of the prohibition

The ban under the Enmod Convention applies to the conduct of military operations during armed conflicts, as well as

to hostile use (whether by military or non-military personnel) when no other weapon is being employed. It is applicable both to offence and defence, regardless of geographical boundaries. In the light of these explanations, which were given by the Soviet and US sponsors of the text, the term "hostile" alone would have sufficed as a purpose criterion upon which the Convention is based.

## I. Threshold of damage

Not all hostile uses causing harm to others are prohibited by the Convention: only those having "widespread, long-lasting or severe effects" are outlawed. The meaning of these terms, according to the Understanding relating to article I which describes the main obligations of the parties, is as follows: widespread means encompassing an area on the scale of several hundred square kilometres; long-lasting means lasting for a period of months or approximately a season; and severe means involving serious or significant disruption or harm to human life, natural and economic resources or other assets.

It is noted in the Understanding that the above interpretation is intended exclusively for this Convention and should not prejudice the interpretation of the same or similar terms used in connection with any other international agreement. That proviso was found necessary in order to forestall an identical interpretation to be given to the terms "widespread, long-term and severe", used in the 1977 Protocol I Additional to the Geneva Conventions of 1949 and relating to the protection of victims of international armed conflicts, which was then under negotiation. Indeed, the two documents pursue different aims. Geneva Protocol I, signed on 12 December 1977, is meant to ban the employment in armed conflict of methods or means of warfare which are intended, or may be expected, to cause serious damage to the environment, whatever the weapons used; to make this ban applicable, the presence of all three of the criteria - widespread, long-term and severe - is required. On the other hand, the Enmod Convention forbids the use (or manipulation) of the forces of the environment as "weapons", both during hostilities and when there is no overt conflict; in this case, the presence of only one of the three criteria - widespread, long-lasting or severe - is enough for the environmental modification technique to be deemed outlawed. Thus, the use of environmental modifica-

\* Jozef Goldblat is Arms Control Consultant as well as Senior Lecturer and Research Fellow at the Geneva Graduate Institute of International Studies. This is a revised version of the paper prepared for the "Brainstorming Session" on the ENMOD Convention, held on 27-29 January 1993, at Cartigny, Switzerland.

tion techniques is prohibited if two requirements are met simultaneously: (a) that the use is hostile; and (b) that it causes destruction, damage or injury at, or in excess of, the threshold described above.

## 2. Exemptions

Exempted from the prohibition are non-hostile uses of the modification techniques, even if they produce destructive effects exceeding the threshold. Equally permissible are hostile uses which produce destructive effects below the threshold. Assuming, therefore, that hostile intent has been proved (which may not be easy), it would still not be illegal, according to the Understanding, to devastate an area smaller than several hundred square kilometres; or to cause adverse effects lasting for a period of weeks instead of months, or less than a season; or to bring about disruption or harm to human life, natural and economic resources or other assets, which are not "severe", "serious" or "significant", whatever these subjective terms might mean to countries of different sizes, of different population densities or at different stages of economic development. The perpetrator's perception of the gravity of such acts may not coincide with that of the victim.

## 3. Applicability

Bringing about such phenomena as earthquakes, tsunamis (seismic sea waves), an upset in the ecological balance of a region, changes in weather patterns (clouds, precipitation, cyclones of various types, tornadic storms), changes in climate patterns, changes in ocean currents, changes in the state of the stratospheric ozone layer and changes in the state of the ionosphere is definitely prohibited by the Enmod Convention when produced by hostile use of environmental modification techniques. It is understood that all these phenomena would result, or could reasonably be expected to result, in widespread, long-lasting or severe destruction, damage or injury. It is further recognized, in the Understanding relating to article II which contains the definition of the term "environmental modification techniques", that the above list is only illustrative, and that the use of techniques producing other phenomena would also be illegal, insofar as the criteria of hostility and destructiveness were met. Nevertheless, only the most fanciful events are enumerated in the relevant Understanding - those which are unlikely to be caused through deliberate action for warlike purposes, that is, in such a way that the effects would be felt only, or primarily, by the enemy. Attempts to widen the "illustrative" list by including, for example, an upset in the hydrological balance of a region through the diversion of rivers, failed. As regards hostile use of herbicides, the 1992 Enmod Review Conference confirmed the interpretation, given in 1976 by the US negotiator, that such use is prohibited only if it upsets the ecological balance of a region, thus causing widespread, long-lasting or severe effects.

As a consequence of the threshold approach, the techniques which can produce more limited effects (such as precipitation modification short of changing the "weather pattern") and which are, therefore, more likely to be used in a

selected area to affect the environment with hostile intent have escaped proscription. Even the deliberate setting on fire of the Kuwaiti oil wells by Iraq during the Gulf War, which produced widespread, long-lasting or severe effects in the meaning of the Convention, was not generally recognized as an act covered by the Convention. Research into as well as development of the environmental modification techniques for hostile purposes is not prohibited, and the use of environmental modification techniques not as direct means of destruction, damage or injury, but to facilitate the effectiveness of other weapons in producing destruction, damage or injury, is not covered at all.

## 4. Comprehensive versus partial approach

The narrow scope of prohibition under the Enmod Convention stands in contrast to the Soviet draft which was submitted in 1974. Under this proposal the parties would have agreed not to use "any" means of "influencing" the environment for military or any other purpose incompatible with the "maintenance of international security, human well-being and health". It is also worth noting that a study of possible international restraints on environmental warfare, prepared by the US National Security Council, and submitted to the US President in 1974, envisaged a "comprehensive" prohibition of hostile use of environmental modification techniques as one of possible options. The departure from the all-inclusive approach was justified by the United States with the argument that a comprehensive ban would give rise to disputes over "trivial" issues and could create a risk of unprovable claims of violation. However, what is deemed trivial by the party carrying out modification activities may not seem so to the victim. The imprecise and haphazard definition of the terms "widespread, long-lasting or severe" may generate controversies greater than a ban without qualification. There is no reason why any hostile modification of the environment or any amount of damage caused by such modification should be tolerated. Even the right to use modification techniques on a state's own territory to forestall foreign invasion, for example, by opening dams to cause catastrophic floods, or by producing massive landslides, might be legitimately challenged.

A partial approach may have some justification in agreements which restrict or forbid the possession of certain categories of weapon but leave other categories unaffected. However, in agreements which prohibit the use of certain methods of warfare, and thereby establish new international norms of behaviour in armed conflict, the notion of threshold of damage or injury, below which the parties retain freedom of action, seems incongruous. It is certainly out of place with regard to unconventional methods of warfare capable of causing mass destruction, and it is not in harmony with the humanitarian principles upon which the law of armed conflict is based. It will be recalled that the 1925 Geneva Protocol, prohibiting the use of chemical and bacteriological weapons, makes no distinction between quantitatively more or less severe effects caused by these weapons. It has never been suggested that allowance should be made for some degree of harm to human life with the use of weapons which are indisputably covered by the 1925 Protocol.

The protection from hostile uses of environmental modification techniques extends only to parties, that is, to states which have ratified or acceded to the Convention. The negotiators were of the view that if non-parties were also covered by such a protection, there would be no incentive for them to assume contractual obligations.

### IV. Peaceful uses of environmental modification

A number of environmental modification techniques may have peaceful applications. Thus, fog or cloud dispersion could be applied at civilian airports, seaports or other major civilian enterprises that are thus inhibited. Conversely, fog or cloud generation could be useful to limit heat loss from crops subject to frost damage. Suppression of conditions that lead to hailstone precipitation could help to reduce damage to crops. Manipulation of storms could be used to moderate the intensity of hurricanes, or to disperse or redirect them. Rain-making could be employed for the relief of drought or for extinguishing forest fires. Stimulation of weak earthquakes could be applied to relieve stress conditions that otherwise might lead to destructive natural earthquakes. Precipitating a snow avalanche is used for controlled avalanche release. And river diversion is commonly used for irrigation, navigation or power-generating purposes.

#### 1. Restrictions

The incentive to develop environmental modification techniques for peaceful purposes is great and the Enmod Convention stipulates that their use shall not be hindered. This does not mean that there are no restrictions on such use. Indeed, the relevant article of the Convention contains a proviso to the effect that the use of modification techniques for peaceful purposes shall be without prejudice to the "generally recognized principles and applicable rules of international law concerning such use". But the Understanding relating to this article makes it clear that the Convention does not deal with the question of whether or not a given use of environmental modification techniques for peaceful purposes is in accordance with generally recognized principles and applicable rules of international law. Thus, the legal grounds for complaints about breaches of this clause have been left undetermined.

#### 2. International responsibility

A more general question is involved here, namely, that of international responsibility. The UN Declaration on the Human Environment proclaims that states have the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other states or of areas beyond the limits of national jurisdiction. A number of treaties have been concluded in recent times that establish the liability of states for acts producing harmful extra-territorial effects. There is, however, no law regulating the question of responsibility for harm resulting from legitimate environmental modification activities for peaceful purposes.

The parties to the Enmod Convention have undertaken to facilitate and participate in the "fullest possible" exchange of

scientific and technological information on the use of environmental modification techniques for peaceful purposes. They should contribute, as far as they are in a position to do so, to international economic and scientific co-operation in the preservation, improvement and peaceful utilization of the environment, with due consideration for the needs of the developing areas of the world. These pledges have proved to be of no consequence.

### V. Verification

The parties have undertaken to prohibit and prevent any activity in violation of the provisions of the Enmod Convention. However, to verify the observance of a ban on hostile manipulation of the environment is a considerably more difficult task than to verify compliance with an undertaking not to use a specific, traditional weapon. Indeed, certain hostile modification activities could perhaps be carried out in such a way that the affected country would not be aware for quite a long time, if ever, that it was under attack. But, should there be suspicions, the following questions would inevitably arise before a charge of violation could be made: (a) whether changes in the environment which had harmed a particular country were the result of human activities or simply natural fluctuations (which can be very wide); (b) whether the effects produced were widespread, long-lasting or severe; and (c) whether the damage was caused deliberately, with hostile intent, or was just an accidental consequence of peaceful (or even military but non-hostile) uses of modification techniques.

#### 1. Consultations

To clarify the above-enumerated and other problems relating to the objectives of the Convention and to its application, the parties may resort to consultations. These consultations could be carried out either on a bilateral basis, or through "appropriate" international procedures. The latter may include the services of international organizations, both inter-governmental (e.g., the World Meteorological Organization or the UN Environment Programme) and non-governmental (such as international scientific unions), as well as a Consultative Committee of Experts to be convened by the depositary of the Convention (the UN Secretary-General) upon request submitted by a party. The functions and rules of procedure of the Consultative Committee, to which any party may appoint an expert, are set out in the Annex to the Convention, which constitutes an integral part of it.

#### 2. Role of the Consultative Committee

The task of the Consultative Committee is restricted to fact-finding and to providing experts views on problems raised by the party requesting its services. The experts would have the right, through the depositary of the Convention (or his representative) serving as the chairman of the Committee, to request from states and from international organizations such information and assistance as would be considered desirable for the accomplishment of their work. No voting on matters of substance would be allowed, but a summary of the

findings, incorporating all views and information presented to the Committee during its proceedings, would be distributed to the parties.

As a body, the Consultative Committee is not entitled to pass judgment on whether a violation has occurred or who has committed it, or to formulate recommendations. The political decision that a party has been harmed or "is likely to be harmed" as a result of a violation of the Enmod Convention, including the determination of culpability, will be the prerogative of the UN Security Council. Each party may lodge a complaint with the Security Council, either directly or after first making use of the consultation machinery. In the latter event, the complainant could benefit from the evidence already collected to support the validity of the charge. However, the Security Council may initiate its own investigation of the allegations in co-operation with the parties.

Although its functions within the framework of the complaints procedure are strictly circumscribed, the Consultative Committee has been given a role in the verification process which is not negligible. The right to decide procedural questions relative to the organization of its work, by a majority of those present and voting, enables the Committee to order an inquiry. The fact that there will be no voting on questions other than procedural ones is, no doubt, a shortcoming. But this shortcoming is not irreparable, if the findings are drafted in such a way as to make the prevailing opinion easily discernible. The essential point is that experts will be given an opportunity to examine the particulars of each case before a complaint reaches the level of political action, and to make their views widely known. It would then be up to the complaining country to draw its own conclusions from the information received and decide upon further action: it may either drop the charges or bring the matter before the UN Security Council, asking it formally to condemn the violator.

### 3. Role of the UN Secretary Council

In conducting investigations under the Convention, the UN Security Council must act "in accordance with the provisions of the Charter of the United Nations" as it is, in any case, bound to act, irrespective of whether or not a specific treaty has been violated. Security Council decisions on substantive matters are made by an affirmative vote of 9 of the 15 members of the Council, with no permanent member voting negatively. However, the great-power veto has been seen to be used to block not only substantive decisions but also proposals for the establishment of organs for investigation or observation. A suggestion made in the course of the negotiations by Sweden that, in initiating an investigation, the permanent members of the Security Council should give up their right of veto, was not accepted. A complainant may find it unacceptable that the inequality of states under the UN Charter, whatever its historical justification, should be carried over to relations under other international instruments. Moreover, certain members of the Security Council, called upon to examine a charge of violation of the Convention, may not themselves be party to that Convention. (China and France have not, as yet, joined it.) It could be inconvenient to seek redress

from such a body. In view of these uncertainties, an injured country may decide to forgo the recourse to the Security Council and instead pursue another course of action on the basis of the findings of the Consultative Committee, if it considers the findings to be sufficient proof of violation.

## VI. Assessment

Preventing the environmental forces from being used as weapons of war could be of value as an arms control measure, even though very few environmental modification techniques having significant military utility have as yet been identified. But to be effective, the constraints would have to be unambiguous and as nearly all-inclusive as possible, that is, covering the use of all modification techniques for hostile purposes, regardless of their sophistication. The Enmod Convention is far from meeting these requirements because it is not clear what is actually banned. The Convention prohibits mainly those techniques that are the subject of scientific speculation, or which, if proved feasible, could hardly be used as rational weapons of war. It thus appears to condone hostile manipulation of the environment with some unspecified "benign" means, those producing effects below the set threshold. It is also deficient in that it bans only hostile use, but not the development or possession of modification techniques for such use. No wonder that the Enmod Convention has attracted fewer parties than most other multilateral arms control agreements.

## VII. Recommendations

To become a meaningful contribution to the cause of halting the arms race - which is one of the main purposes proclaimed in its preamble - as well as a valuable addition to the humanitarian law of armed conflict, the Enmod Convention would have to be substantially amended.

In the first place, the prohibition of the environmental modification techniques should be made comprehensive. Comprehensiveness could be achieved by expanding the list of phenomena which the parties are not allowed to cause under any circumstances, and by removing the threshold established by the Convention which limits the ban to uses having only "widespread, long-lasting or severe effects". In other words, the Convention should be made applicable to any hostile use of the techniques in question.

Second, the parties should undertake to abstain not only from the hostile use of environmental modification techniques, but also from preparations for such use. This implies constraints on militarily oriented research and development of the modification techniques. States should assume an obligation to give advance notification of all major experiments in environmental modification and subject them to international observation in order to demonstrate that their purposes were genuinely peaceful. Large-scale internationalization of research and development in the field of peaceful uses of environmental modification techniques could, apart from obvious scientific, economic and technological advantages, provide additional assurance that substantial resources were not diverted to hostile military ends.



# Der aktuelle Fall: Verschärfte Sanktionen gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) - Mazedonien isoliert

Brigitte Reschke\*

## I. Tatsächliches Geschehen

Mit der Resolution 820 vom 7. April 1993 hat der Sicherheitsrat die Sanktionen gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) erheblich verschärft. Aufgrund der am 26. April in Kraft getretenen Resolution wird die Föderative Republik Jugoslawien wirtschaftlich von der Außenwelt praktisch abgeriegelt. Die Beförderung von Rohstoffen und Erzeugnissen wird unterbrochen. Die alleinige Ausnahme bildet die Einfuhr von medizinischen Hilfsgütern und Nahrungsmitteln sowie anderer unverzichtbarer humanitärer Hilfsgüter, welche von einem Kontrollausschuß des Sicherheitsrates genehmigt werden kann. Der Zugang zum Küstenmeer der Föderativen Republik Jugoslawien wird der gesamten Seehandelsschifffahrt verboten. Die Durchfuhr von Rohstoffen und Erzeugnissen auf der Donau durch die Föderative Republik Jugoslawien ist nicht mehr gestattet. Bei einem Verstoß gegen die Maßnahmen des Sicherheitsrates können Schiffe, Last-, Schienen- und Luftfahrzeuge beschlagnahmt werden.

Die vom Sicherheitsrat beschlossenen Wirtschaftssanktionen treffen jedoch nicht nur die Föderative Republik Jugoslawien sondern gleichfalls - wegen der geographischen Lage - auch Mazedonien. Mazedonien ist zwischen Serbien, mit dem aufgrund der UNO-Gegenmaßnahmen kein wirtschaftlicher Austausch mehr stattfinden darf, und Griechenland, das wegen des Namensstreits kaum mit Mazedonien handeln will, gelegen. Der weitaus größte Teil des Exports Mazedoniens nach West- und Osteuropa ist bisher über Serbien geleitet worden. Eine Kompensation der Ausfälle im Norden und Süden durch vermehrte Transporte nach und durch Albanien im Westen oder Bulgarien im Osten ist kaum möglich, da die Straßen schlecht ausgebaut sind und Bahnverbindungen nicht existieren. Die bereits bisher gegen Restjugoslawien verhängten Wirtschaftssanktionen haben schon im vergangenen Jahr zu schweren wirtschaftlichen Einbußen geführt. Um das Land vor dem wirtschaftlichen Zusammenbruch zu bewahren, fordert die Regierung in Mazedonien nun entweder Ausnahmen für den Transitverkehr oder Kompensationen finanzieller Art, welche durch den Sicherheitsrat zu regeln wären.

## II. Völkerrechtliche Fragestellung

Der Sicherheitsrat trägt die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit. Zur Erfüllung dieser Aufgabe hat der Sicherheitsrat gemäß Art. 41 Satzung der Vereinten Nationen (SVN) die Möglichkeit, friedliche Gegenmaßnahmen anzuordnen. In der Vergangenheit hatte der Sicherheitsrat bereits in ver-

schiedenen Resolutionen wirtschaftliche Sanktionen gegen die Föderative Republik Jugoslawien verhängt. In Resolution 713<sup>1</sup> wird ein Waffenembargo gegen das ehemalige Jugoslawien beschlossen. Mit Resolution 757<sup>2</sup> verbot der Sicherheitsrat den Import aller Rohstoffe und Erzeugnisse, die in der Föderativen Republik Jugoslawien ihren Ursprung haben und den Export jeglicher Rohstoffe und Erzeugnisse in die Föderative Republik Jugoslawien. Resolution 787<sup>3</sup> legt Maßnahmen fest, die die Durchsetzung der Sanktionen nach Resolution 713 und 757 sicherstellen sollen.

Immer wieder ist es jedoch zu Verstößen gegen die Maßnahmen des Sicherheitsrates gekommen.<sup>4</sup> Agenturmeldungen zufolge haben beispielsweise mit Treibstoff beladene Frachtschiffe das UN-Embargo gegen die Föderative Republik Jugoslawien durchbrochen; die Kapitäne drohten damit, den Treibstoff in die Donau abzulassen oder die Schiffe in die Luft zu sprengen.<sup>5</sup> Der Sicherheitsrat ist über diese Entwicklung zutiefst besorgt. Die bisher verhängten Sanktionen vermochten den Frieden nicht wiederherzustellen. Die Angriffe der bosnischen Serben auf die Republik Bosnien und Herzegowina gehen vielmehr unvermindert weiter. Diese traurige Bilanz ist der Grund für die nunmehr gegen die Föderative Republik Jugoslawien beschlossenen harten Sanktionen, die auch den Transit verbieten, internationale Gewässer schließen und intensive Kontrollen beinhalten, um eine weitere Mißachtung des Embargos zu vermeiden. Es stellt sich die Frage, ob der Sicherheitsrat Maßnahmen verhängen darf, die die Zivilbevölkerung eines Landes gefährden, andere Staaten - so wie im vorliegenden Fall Mazedonien - stark in Mitleidenschaft ziehen oder internationale Freiheiten beschränken.

## III. Völkerrechtliche Beurteilung

### I. Rechtliche Grundlage

Nach Art. 39 SVN dürfen Zwangsmaßnahmen angeordnet werden, wenn der Sicherheitsrat festgestellt hat, daß "eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt." Hat der Sicherheitsrat diese Feststellung getroffen, kann er nach Art. 41 SVN Sanktionen nicht-militärischer Natur anordnen. Art. 41 SVN bestimmt:

\* Brigitte Reschke ist Wiss. Hilfskraft am IFHV, Bochum.

1 S/Res 713 (1991) vom 25. September 1991.

2 S/Res 757 (1992) vom 30. Mai 1992.

3 S/Res 787 (1992) vom 16. November 1992.

4 Vgl. dazu A. Zabkar, Das "Adria-Embargo", Österreichische Militärische Zeitschrift 1993, S. 236 ff.

5 Europa-Archiv 1993, Z. 52.

„Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen - unter Ausschluss von Waffengewalt - zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschließen.“

In Resolution 820 selbst stellt der Sicherheitsrat nicht ausdrücklich das Vorliegen einer Friedensbedrohung, eines Friedensbruchs oder einer Angriffshandlung fest. Er legt lediglich dar, daß er nach Kapitel VII SVN tätig wird. Der Sicherheitsrat nimmt jedoch Bezug auf seine früheren einschlägigen Resolutionen und bekräftigt diese. Bereits in seiner ersten Resolution zum Jugoslawien-Konflikt, Resolution 713, hatte der Sicherheitsrat festgestellt, daß das Fortbestehen der Kampfhandlungen eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit darstellt. Diese Feststellung wiederholte er in seinen nachfolgenden Resolutionen mehrmals (721<sup>6</sup>, 724<sup>7</sup>, 743<sup>8</sup>, 757<sup>9</sup>, 770<sup>10</sup>, 807<sup>11</sup>, 815<sup>12</sup>, 816<sup>13</sup>). Mit der Bezugnahme auf seine früheren Resolutionen stellt der Sicherheitsrat insofern indirekt erneut eine Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit fest. Art. 39 SVN verlangt nicht, daß die Feststellung ausdrücklich in der Resolution selbst getroffen werden muß. Mit der Bezugnahme auf die früheren Resolutionen ist die Feststellung der Friedensbedrohung als Bedingung für den Gebrauch der besonderen Kompetenzen des Kapitels VII folglich erfüllt.

## 2. Die Maßnahmen im einzelnen

### a) Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen

Unter Ziffer 22 der Resolution 820 beschließt der Sicherheitsrat, „die Beförderung aller Rohstoffe und Erzeugnisse über die Landgrenzen oder in die Häfen der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) oder aus denselben zu verbieten (...)“. Mit dieser Bestimmung hat der Sicherheitsrat die vollständige Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen zur Föderativen Republik Jugoslawien angeordnet. Das umfassende wirtschaftliche Embargo ist von Art. 41 SVN als Maßnahme ausdrücklich gedeckt. Der Sicherheitsrat hat in der Vergangenheit von dieser Befugnis jedoch nur sehr selten Gebrauch gemacht. Allein in den Fällen Rhodesien nach der einseitigen Unabhängigkeitserklärung 1966<sup>14</sup> und des Iraks nach der Invasion Kuwaits 1990<sup>15</sup> wurde ein vollständiges Wirtschaftsembargo verhängt. In den anderen Fällen, in denen der Sicherheitsrat Maßnahmen nach Art. 41 SVN traf, hat er sich auf die Verhängung von Embargos für bestimmte Sachbereiche beschränkt: Südafrika (1977) - Waffenembargo<sup>16</sup>, Somalia (1992) - Waffenembargo<sup>17</sup>, Libyen (1992) - Waffen- und Luftverkehrsembargo<sup>18</sup>.

Ein Totalembargo hat erhebliche Konsequenzen für die Zivilbevölkerung. Es ist deswegen die Frage zu stellen, ob sich unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Zivilbevöl-

kerung bei der Verhängung von umfassenden Wirtschafts-sanktionen auch für den Sicherheitsrat Grenzen ergeben. Im Recht des internationalen bewaffneten Konflikts ist das Ausheuern von Zivilpersonen als Mittel der Kriegführung verboten (Art. 54 Abs. 1 des I. Zusatzprotokolls zu den Vier Genfer Abkommen - ZP I). Im Falle einer Blockade muß gem. Art. 70 ZP I die Versorgung der Zivilbevölkerung mit den essentiell notwendigen Dingen sichergestellt werden.<sup>19</sup> Die Vereinten Nationen sind zwar nicht Vertragspartei der Vier Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle, und sie befinden sich mit der Föderativen Republik Jugoslawien auch nicht im Zustand des internationalen bewaffneten Konflikts, denn es fehlt, abgesehen von der Frage des internationalen Konflikts, bereits an einer bewaffneten Auseinandersetzung zwischen den Vereinten Nationen und der Föderativen Republik Jugoslawien, da es sich bei den vom Sicherheitsrat verhängten Maßnahmen gerade um friedliche Sanktionen handelt, trotzdem aber haben die Vereinten Nationen, die sich der Humanität verpflichtet haben (Präambel, Art. 1 Nr. 3 SVN), einen Mindestschutz der Zivilbevölkerung zu beachten. Um die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu sichern, hat der Sicherheitsrat deswegen einen aus allen Ratsmitgliedern bestehenden Ausschuss mit der Aufstellung von Kontrollregeln und der Erteilung von Genehmigungen für die Einfuhr medizinischer Hilfsgüter und Nahrungsmittel und anderer unverzichtbarer Hilfsgüter in die Föderative Republik Jugoslawien beauftragt (Ziffer 22 a), b) der Resolution). Der Ausschuss entscheidet über die Einfuhr nach dem „Kein-Einwand-Verfahren“ im Einzelfall. Das bedeutet, daß der Ausschuss von Fall zu Fall über die Genehmigung befindet und keine generellen Regelungen dafür trifft, wann eine Einfuhr erlaubt ist. In der Praxis ist der Ausschuss allerdings verschiedentlich Bitten internationaler humanitärer Organisationen nachgekommen, Einfuhrgenehmigungen für Hilfslieferungen für einen bestimmten Zeitraum oder eine festgelegte Menge und nicht für jede einzelne Fahrt zu erteilen.<sup>20</sup> Die Vorgehensweise des Sicherheitsrates ist jedoch unter dem Gesichtspunkt problematisch, daß er selbst keine Regeln aufgestellt oder Kriterien bestimmt hat, nach denen der Ausschuss die Genehmigungen zu erteilen hat. Der Sicherheitsrat überläßt die im Zusammenhang mit der Grundversorgung der Bevölkerung stehenden Entscheidungen vielmehr dem Ausschuss. Ob der Sicherheitsrat seiner Aufgabe, den Schutz der Zivilbevölkerung zu garantieren, auf diese Weise nachkom-

6 S/Res 721 (1991) vom 27. November 1991.

7 S/Res 725 (1991) vom 15. Dezember 1991.

8 S/Res 743 (1992) vom 21. Februar 1992.

9 S/Res 757 (1992) vom 30. Mai 1992.

10 S/Res 770 (1992) vom 13. August 1992.

11 S/Res 807 (1993) vom 19. Februar 1993.

12 S/Res 815 (1993) vom 30. März 1993.

13 S/Res 816 (1993) vom 31. März 1993.

14 S/Res 232 (1966) vom 16. Dezember 1966 und Folgeresolutionen.

15 S/Res 661 (1990) vom 6. August 1990 und Folgeresolutionen.

16 S/Res 418 (1977) vom 4. November 1977.

17 S/Res 733 (1992) vom 23. Januar 1992.

18 S/Res 748 (1992) vom 31. März 1992.

19 J. Pictet, Commentaire des Protocoles additionnels du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949, Genève 1986, Protocole I, Article 54, Rn. 2095.

20 UN Doc. S/25027 vom 30. Dezember 1992, Ziff. 16 (e).

men kann, ist sehr fragwürdig. Allerdings darf nicht außer acht gelassen werden, daß der Ausschuß dem Sicherheitsrat Bericht über seine Tätigkeit erstatten muß (Resolution 724, Ziffer 5 b), so daß der Sicherheitsrat die Entscheidungen des Ausschusses überprüfen kann. Auch ist es dem Sicherheitsrat unbenommen, dem Ausschuß die Aufgabe jederzeit zu entziehen und selbst Anordnungen zu treffen. Der Sicherheitsrat hat den Schutz der Zivilbevölkerung also nicht vollkommen aus der Hand gegeben, womit er seine Verpflichtungen verletzen würde. Nur im Falle von vollständiger und endgültiger Verletzung würde der Sicherheitsrat den Schutz der Zivilbevölkerung nicht mehr wirksam gewährleisten können.

## b) Unterbrechung des Transportverkehrs

Zur Durchsetzung des gegen die Föderative Republik Jugoslawien angeordneten Wirtschaftsembargos hat der Sicherheitsrat auch eine umfassende Unterbrechung der Verkehrsbeziehungen gegen den Staat angeordnet. Betroffen sind alle Bereiche des Warentransportverkehrs. Eine allgemeine Verpflichtung der Staaten zu umfassender wirtschaftlicher Zusammenarbeit, aus der sich ein Verbot der Unterbrechung der Verkehrsbeziehungen ableiten ließe, kann weder aus dem Völkergewohnheitsrecht noch aus der Satzung der Vereinten Nationen begründet werden.<sup>21</sup> Die Staaten sind aufgrund ihrer Souveränität nicht verpflichtet, mit anderen Staaten wirtschaftliche Beziehungen aufzunehmen.<sup>22</sup> Sperrungen des Verkehrs sind jedoch dann rechtswidrig, wenn sie anderen Völkerrechtsnormen zuwiderlaufen und nicht gerechtfertigt sind. In bezug auf den Schiffsverkehr auf der Donau bestimmt Ziffer 15 der Resolution 820, "daß die Durchführung von Rohstoffen und Erzeugnissen durch die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) (...) nur mit ausdrücklicher Genehmigung des Ausschusses nach Resolution 724<sup>23</sup> gestattet ist und daß alle Schiffe, die eine solche Genehmigung erhalten haben, auf der Donaustrecke zwischen Vidin/Calafat und Mohacs wirksam überwacht werden müssen". Der Schiffsverkehr auf der Donau im Donaubereich durch das ehemalige Jugoslawien ist durch die Belgrader Donaukonvention von 1948<sup>24</sup> geregelt. Art. 1 der Konvention legt die Schifffahrtspflicht "für die Angehörigen, die Handelsschiffe und die Waren aller Staaten auf der Grundlage der Gleichheit" fest. Mit der Maßnahme unter Ziffer 15 der Resolution 820 wird der Status der Donau als internationaler Wasserlauf nunmehr dahingehend geändert, daß Einschränkungen bei der Durchfahrt und Kontrollen durch die Vereinten Nationen möglich werden. Die Aufhebung der Schifffahrtspflicht stellt insofern einen Eingriff in die von der Belgrader Donaukonvention garantierten Rechte dar, der einer Rechtfertigung bedarf. Die Unterbrechung des Schiffsverkehrs auf einem internationalen Wasserlauf ist in Art. 41 SVN nicht ausdrücklich als zulässige Sanktionsmaßnahme genannt. Art. 41 SVN zählt die zu verhängenden Maßnahmen jedoch auch nur beispielhaft auf und begrenzt sie nicht.<sup>25</sup> Die Unterbrechung des Schiffsverkehrs auf einem internationalen Wasserlauf ist als sonstige Verkehrsmöglichkeit neben der in Art. 41 SVN ausdrücklich genannten Einschränkung des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs einzuordnen. Die Beschränkung des Donauschiffsverkehrs ist insofern eine zulässige Maßnahme nach Art. 41 SVN.

Damit ist für die Uferstaaten der Donau die Situation entstanden, daß sie nach der Belgrader Donaukonvention einerseits verpflichtet sind, Schiffen die Durchfahrt auf der Donau zu gewähren, andererseits aber nach Resolution 820 eine Durchfahrt nur mit ausdrücklicher Genehmigung gestattet werden darf. Für diesen Fall bestimmt Art. 103 SVN, daß, soweit sich Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus der Satzung und Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften widersprechen, die Verpflichtungen aus der Satzung den Vorrang haben. Diese Regelung bezieht sich, wie Bernhardt behauptet, nicht nur auf diejenigen Verpflichtungen, die sich unmittelbar aus der Charta ergeben. Umfaßt sind vielmehr auch verbindliche Entscheidungen eines Organs.<sup>26</sup> Bezüglich der Donauschifffahrt ist der Sicherheitsrat nach Kapitel VII SVN verbindlich tätig geworden. Die Uferstaaten haben deswegen den Regelungen aus der Resolution 820 Folge zu leisten und dürfen Schiffen keine freie Durchfahrt mehr gewähren.

Als weitere Maßnahme beschließt der Sicherheitsrat, "der gesamten Seehandelsschifffahrt den Zugang zum Küstenmeer der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) zu verbieten (...)" (Ziffer 28). Der Rechtszustand im Küstenmeer wird durch das Genfer Übereinkommen über das Küstenmeer und die Anschlußzone<sup>27</sup> geregelt. Nach Art. 1 Abs. 1 Küstenmeer-Konvention erstreckt sich die Souveränität eines Staates über sein Hoheitsgebiet zu Lande und seine Binnengewässer hinaus auf einen angrenzenden Meeresstreifen, der als Küstenmeer bezeichnet wird. Eine besonders wichtige Einschränkung der Souveränität des Küstenstaates ist jedoch das Recht auf friedliche Durchfahrt durch das Küstenmeer für die Schiffe aller Staaten (Art. 14 ff. Küstenmeer-Konvention). Dieses Recht zur friedlichen Durchfahrt wird nunmehr in Ziffer 28 der Resolution 820 aufgehoben. Art. 41 SVN läßt die Unterbrechung des Seeverkehrs als Maßnahme ausdrücklich zu. Die Sperrung des Zugangs zum Küstenmeer der Föderativen Republik Jugoslawien ist insofern als kollektive Sanktionsmaßnahme von der Charta gedeckt.

Der Transitverkehr über die Landgrenzen fand seine Regelung bisher in einer Reihe bilateraler und multilateraler Verträge. Die Beschneidung der in den Verträgen eingeräumten Rechte, auf die Probleme im Zusammenhang mit der Staatennachfolge soll hier nicht eingegangen werden<sup>28</sup>, ist ebenfalls durch Art. 41 SVN als friedliche Gegenmaßnahme

21 V. Epping, Die Zulässigkeit von Embargomaßnahmen, in: H.-J. Heintze (Hrsg.), Von der Koexistenz zur Kooperation, Völkerrecht in der Periode der Ost-West-Annäherung Ende der 80er Jahre, Bochum 1992, S. 89 (100, 104).

22 G. Gornig, Die völkerrechtliche Zulässigkeit eines Handelsembargos, Juristenzeitung 1990, S. 113 (121).

23 S/Res 724 (1991) vom 15. Dezember 1991.

24 UNTS Vol. 33, S. 181 ff.

25 J. Frowein, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen, Kommentar, München 1991, Art. 41, Rn. 9.

26 R. Bernhardt, in: B. Simma, ebd., Art. 103, Rn. 10.

27 UNTS Vol. 516, S. 205.

28 Vgl. dazu State Succession and Relations with Federal States, Proceedings of the 86th Annual Meeting of the American Society of International Law (1992), S. 1 ff.



gedeckt. Art. 41 SVN sieht die Unterbrechung des Eisenbahnverkehrs sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten ausdrücklich vor.

In Resolution 820 beschränkt sich der Sicherheitsrat jedoch nicht nur darauf, anzuordnen, daß die Wirtschafts- und Transportbeziehungen unterbrochen werden, sondern ermächtigt unter Ziffer 29 die Staaten, unter Aufsicht des Sicherheitsrates die erforderlichen, den Umständen nach angemessenen Maßnahmen anzuwenden und die verhängten Maßnahmen des Sicherheitsrates durchzusetzen. Die Staaten werden also ermächtigt, faktische Hindernisse - in Abgrenzung zu rein rechtlichen Ge- und Verboten - zu schaffen, um den Gütertausch zu unterbinden. Bei der tatsächlichen Unterbindung der Wirtschafts- und Verkehrsbeziehungen durch faktische Hindernisse handelt es sich um eine Blockade.<sup>29</sup> Diese ist noch von Art. 41 SVN als letzte Stufe einer Maßnahme nicht-militärischer Art gedeckt. Art. 41 SVN beschränkt den Sicherheitsrat nicht nur darauf, Regeln aufzustellen. Um den Anordnungen nach Art. 41 SVN Wirksamkeit zu verschaffen, umfaßt Art. 41 SVN vielmehr auch die Möglichkeit der Festsetzung von Maßnahmen zur Durchsetzung der getroffenen Regelungen. Rein faktische Hindernisse fallen noch nicht in den militärischen Bereich. Die Ermächtigung und Verpflichtung zur Blockade ist somit noch von Art. 41 SVN gedeckt.

Die Unterbrechung der Wirtschafts-, besonders aber der Verkehrsbeziehungen trifft auch andere Staaten, gegen die die Resolution nicht gerichtet ist. Vorwiegend Mazedonien trägt wirtschaftliche Nachteile aufgrund der durch die Maßnahmen entstandenen Isolation davon. Dies wirft die Frage nach dem Status von Drittstaaten im Zusammenhang mit der Durchführung wirtschaftlicher Gegenmaßnahmen auf. Denkbar wäre zunächst, daß Mazedonien Schadensersatz wegen der erlittenen wirtschaftlichen Nachteile beanspruchen könnte. Ein solcher Anspruch setzt jedoch voraus, daß es sich bei Mazedonien um einen unbeteiligten Drittstaat handelt. Mazedonien ist jedoch seit dem 8. April dieses Jahres in die Vereinten Nationen aufgenommen worden<sup>30</sup>, so daß Mazedonien kein wirklicher Drittstaat mehr ist. Als UNO-Mitgliedstaat ist Mazedonien gem. Art. 25 SVN vielmehr verpflichtet, (...) die Beschlüsse des Sicherheitsrates im Einklang mit dieser Charta anzunehmen und durchzuführen und gem. Art. 48 i.V.m. Resolution 820 verpflichtet, die Maßnahmen zu treffen, die zur Durchführung der Beschlüsse des Sicherheitsrates notwendig sind. Da der Sicherheitsrat, damit die Sanktionen endlich Wirkung zeigen, kaum Ausnahmen für den Transitverkehr zuläßt, ist Mazedonien folglich verpflichtet, sich an den Maßnahmen zu beteiligen und die Konsequenzen zu tragen. In den Fällen, in denen Staaten infolge von Zwangsmaßnahmen in besondere wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, eröffnet Art. 50 SVN jedoch die Möglichkeit einer Kompensation des Schadens. Art. 50 SVN verleiht allen Staaten das Recht, den Sicherheitsrat anzurufen. Im Schrifttum wird vertreten, daß diesem Recht, den Sicherheitsrat wegen wirtschaftlicher Probleme zu konsultieren, jedoch keine Verpflichtung des Sicherheitsrates zu einem bestimmten Verhalten korrespondiere.<sup>31</sup> Es handele sich vielmehr um eine Billigkeitsentschädigung.<sup>32</sup> In der Praxis ist

Art. 50 SVN erst mit dem Golfkrieg relevant geworden. Die Kompensationen aus dem Golfkrieg konnten bisher jedoch noch nicht abschließend geregelt werden.<sup>33</sup> Mazedonien kann insofern nicht auf schnelle Hilfe durch die Vereinten Nationen hoffen.

### 3. Schlußbemerkung

Im Jugoslawienkonflikt vollzieht der Sicherheitsrat das ihm zur Verfügung gestellte Sanktionssystem beispielhaft. Die Zwangsmaßnahmen des Kapitels VII stehen in einem gewissen Rangverhältnis zueinander.<sup>34</sup> Maßnahmen nach Art. 41 SVN haben stets den Vorrang vor solchen Maßnahmen nach Art. 42 SVN. Sind nicht-militärische Maßnahmen nicht erfolgversprechend oder tatsächlich erfolglos geblieben, so kann der Sicherheitsrat militärische Maßnahmen nach Art. 42 SVN zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens beschließen. Beginnend mit einem Waffenembargo in Resolution 713 hat der Sicherheitsrat die wirtschaftlichen Zwangsmaßnahmen nach und nach verschärft (Resolutionen 757 und 787), bis diese schließlich zu einem Totalembargo ausgedehnt wurden (Resolution 820). Je mehr abzusehen ist, daß diese letzte Verschärfung nicht zu einem raschen Erfolg führen wird, desto wahrscheinlicher wird die Wegbereitung des Sicherheitsrates zur Ergreifung direkter Kampfhandlungen gegenüber der Föderativen Republik Jugoslawien. Die im Sicherheitsrat z. Z. vertretenen islamischen Staaten haben bereits einen Resolutionsentwurf vorgelegt, der die rechtlichen Grundlagen für eine militärische Intervention im Stil des Feldzugs zur Befreiung Kuwaits schaffen soll<sup>35</sup>, und auch die USA haben signalisiert, daß sie militärische Maßnahmen ergreifen wollen<sup>36</sup>. Eine Anwendung des nächst schärferen Sanktionsmittels - direktem militärischen Zwang - ist deswegen nicht mehr auszuschließen.

29 B. Bernhardt, Maßnahmen der Vereinten Nationen anlässlich Kuwait-Krise und Golfkrieg II, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 1992, S. 116 (121, Fn. 16).

30 Archiv der Gegenwart vom 8. April 1993, S. 37738.

31 B. Bryde, in: B. Simma, a.a.O. (Fn. 25), Art. 50, Rn. 6.

32 J. Delbrück, International Economic Sanctions and Third States, Archiv des Völkerrechts, Band 39, 1992, S. 100.

33 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Mai 1993, S. 7.

34 U. Beyerlin, in: R. Wolfrum, Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl., München 1991, Stichwort Sanktionen (98), Rn. 10, S. 724.

35 Neue Zürcher Zeitung vom 22. April 1993, S. 2.

36 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Mai 1993, S. 7.

# Der sogenannte Hostage Case (Vereinigte Staaten gegen Wilhelm List et al.)

Monica Wallenfels\*

## I. Einleitung

Das Urteil des amerikanischen Militärtribunals von Nürnberg im Fall United States vs. Wilhelm List et al. vom Februar 1948 ist in zwei Teile gegliedert. Im ersten Teil werden die Anklagepunkte aufgelistet, die Handlungen und Umstände geschildert und der diesbezügliche Stand des Völkerrechts erläutert und diskutiert. Der zweite Teil bezieht sich auf die Handlungen der einzelnen Angeklagten. In dieser Abhandlung geht es hauptsächlich um den ersten Teil des Urteils.

Die Analyse des sogenannten Hostage Case erscheint deshalb heute angebracht, weil der Prozeß Vorfälle behandelt, die sich im Zweiten Weltkrieg in Jugoslawien ereigneten. Während des Prozesses wurde deutlich, daß die Kriegsführung auf dem Balkan durch besondere Brutalität und massive Verletzungen des humanitären Völkerrechts gekennzeichnet war.<sup>1</sup> Angesichts des gegenwärtigen Konflikts im ehemaligen Jugoslawien sind die völkerrechtlichen Beurteilungen des Gerichtshofs von aktueller Bedeutung.

Angeklagt waren zwölf Generäle der deutschen Wehrmacht, die während des Zweiten Weltkrieges Befehlshaberfunktionen auf dem Balkan erfüllten. Sie wurden beschuldigt, vorsätzlich und rechtswidrig Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit - wie sie in Art. II des am 20. Dezember 1945 von den USA, Großbritannien, Frankreich und der Sowjetunion beschlossenen Kontrollratsgesetzes Nummer 10 definiert sind - begangen zu haben. Gegenstand der vier Anklagepunkte waren u.a. folgende Behauptungen:

1. Den Angeklagten wurde vorgeworfen, Haupttäter oder Teilnehmer beim Mord an Hunderttausenden griechischen, jugoslawischen und albanischen Zivilisten durch die deutsche Wehrmacht gewesen zu sein; als Antwort auf Angriffe von feindlichen Streitmächten und anderen Bewaffneten gegen deutsche Truppen und Anlagen seien Zivilisten ohne Untersuchung oder Prozeß hingerichtet worden; Tausende Nichtkombattanten, die als Partisanen, Kommunisten u. ä. bezeichnet worden waren, seien als Vergeltungsmaßnahme ermordet worden; die Angeklagten hätten Befehl zur Hinrichtung von 100 "Geiseln" für jeden getöteten deutschen Soldaten und von 50 "Geiseln" für jeden verwundeten deutschen Soldaten erlassen, ausgegeben und durchgeführt.

2. Die Angeklagten seien Haupttäter oder Teilnehmer bei der Plünderung und Zerstörung privaten und öffentlichen Eigentums sowie ganzer Städte und Dörfer in dem besetzten Griechenland, Jugoslawien, Albanien und Norwegen durch die deutsche Wehrmacht gewesen. Dies sei ohne militärische Notwendigkeit geschehen und habe bewirkt, daß eine große

Zahl von Nichtkombattanten gelitten habe und sterben mußte.

3. Die Angeklagten seien Haupttäter oder Teilnehmer bei dem Erlaß und der Ausübung illegaler Befehle an die deutschen Truppen gewesen. Feindlichen Truppen seien der Status und die Rechte von Kriegsgefangenen verweigert worden. Statt dessen habe man sie als Partisanen und Rebellen behandelt, sie mißhandelt und ermordet und für ihre kriegsrischen Handlungen die Angehörigen bestraft.

4. Die Angeklagten seien Haupttäter oder Teilnehmer bei der Ermordung, Folterung und Inhaftierung von Zivilpersonen aus Griechenland, Jugoslawien und Albanien in Konzentrationslagern gewesen.

Der Prozeß konzentriert sich auf die Beteiligung der Angeklagten und ihre Verantwortung für die Handlungen.<sup>2</sup>

## II. Erwägungen und generelle Aussagen des Tribunals

### 1. Das anzuwendende Völkerrecht

Der Gerichtshof kam zu dem Schluß, daß die in Frage stehenden Handlungen sowohl nach Maßgabe internationaler Abkommen als auch gewohnheitsrechtlich als Kriegsverbrechen zu betrachten sind. In der Urteilsbegründung wird betont, das Völkerrecht verbiete diejenigen Handlungen, die völkerrechtlichen Vereinbarungen entgegenstehen.<sup>3</sup> Eine po-

\* Monica Wallenfels ist Projektmitarbeiterin am IFHV, Bochum.

1 So schätzt z.B. von Münch ein: "Der Krieg auf dem Balkan war - wenn die Grausamkeit eines Krieges Steigerungsformen zuläßt - besonders grausam. Wehrmacht und jugoslawische Partisanen bekämpften sich in einer Weise, für welche die Regeln des Kriegsrechts nicht griffen." Ingo von Münch, Das Recht auf Sezession - Völkerrechtliche Aspekte der Krise Jugoslawiens, in: Josip Furkes/Karl-Heinz Schlarp (Hrsg.), Jugoslawien: Ein Staat zerfällt, Reinbeck bei Hamburg 1991, S. 193 (196). Das Tribunal in dem sog. Hostage Case schildert u.a. eine Situation, die durch Exzesse sowohl der deutschen Truppen als auch der Widerstandsgruppen gekennzeichnet war. So habe es in Antwort auf Angriffe seitens der Widerstandskämpfer strenge Vergeltungsmaßnahmen durch deutsche Truppen gegeben: "There could be but one result, a completely chaotic condition with an absolute disregard of the laws of war on the part of the fighters of both forces with acts of atrocity progressively increasing." The Hostage Case, Opinion and Judgment of the United States Military Tribunal at Nuremberg in United States vs. Wilhelm List et al., abgedruckt in: Leon Friedman (Hrsg.), The Law of War - A Documentary History, Bd. II, New York 1972, S. 1303 (1326).

2 "That the acts charged as crimes in the indictment occurred is amply established by the evidence", The Hostage Case, ebd., S. 1321.

3 "International law is prohibitive law.", ebd., S. 1313, 1317, 1320.

sitive Regel muß folglich auch angesichts militärischer Notwendigkeit oder Nützlichkeit ihre Bestandskraft beibehalten. Zum Beispiel hätte der Angeklagte *Wilhelm List*, laut Tribunal, angesichts nicht ausreichender Truppen, um die Widerstandsgruppen zu kontrollieren, trotz militärischer Notwendigkeit keine rechtswidrigen Methoden anwenden dürfen.

### 2. Notwendigkeit der strafrechtlichen Verfolgung von Kriegsverbrechen und eines gerechten und unparteiischen Prozesses

Das Militärtribunal äußert sich auch generell zu Prozessen gegen Kriegsverbrecher. Insbesondere wird ausgeführt, daß durch die Wiederherstellung des Friedens und die relativ lange Zeit, die zwischen den Kriegsverbrechen und der Bestrafung liegt, die Forderungen nach Kriegsverbrecherprozessen nachlassen könnten. Das Tribunal bemerkt außerdem:

*"there is a general feeling that excesses occur in all armies, no matter how well disciplined, and that military trials are held to convict the war criminals of the vanquished while those of the victor are cleansed by victory."*<sup>4</sup>

Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, daß Kriegsverbrecher unverhältnismäßig bestraft werden könnten, wenn nicht das Recht, sondern nur rachsüchtige Emotionen ausschlaggebend wären. Im Hinblick auf die Möglichkeit, daß der gegenwärtig besiegte Staat in einem nächsten Krieg der Sieger sein könnte, stellt das Tribunal ganz klar heraus, daß ein gerechter und unparteiischer Prozeß unter Anwendung der zur Zeit der entsprechenden Handlungen geltenden Regeln des internationalen Rechts sich als einzig akzeptable Verfahrensweise anbietet:

*"Unless this be done, the hand of injustice may fall upon those who so vindictively contend for more far reaching pronouncements, sustained by precedents which we would hereby establish."*<sup>5</sup>

Aber gleichzeitig heißt es, daß Verbrechen auf jeden Fall bestraft werden müssen, damit die Zivilisation nicht der Barbarei verfällt.

Des weiteren kann nur durch die konsequente Durchsetzung des Völkerrechts - wie z.B. durch einen Urteilsspruch im vorliegenden Fall - bewirkt werden, daß Defizite des humanitären Völkerrechts ans Licht kommen.

### III. Problembereiche

Im Urteil werden grundsätzliche Fragestellungen behandelt, die im humanitären Völkerrecht eine wichtige Rolle spielen.

#### 1. Befehle von vorgesetzten Offizieren

Der Befehlsnotstand war auch im Prozeß ein zentrales Argument der Beschuldigten. Eindeutig kommt der Gerichtshof

zu der Erkenntnis, daß die Ausführung von Befehlen kein Rechtfertigungsgrund für kriminelle Handlungen ist. Im günstigsten Fall kann der Befehlsnotstand strafmildernd wirken. Eine Ausnahme, die aber in diesem Prozeß nicht gegeben war, besteht dann, wenn der den Befehl Ausführende nicht wußte, daß es sich um einen rechtswidrigen Befehl handelte und diese Kenntnis von ihm billigerweise auch nicht zu erwarten war. Das Tribunal stellt bei dem Angeklagten *Wilhelm List* fest, ein Generalfeldmarschall mit über 40 Dienstjahren hätte wissen müssen, daß der Befehl, 100 Vergeltungsgefangene für jeden getöteten deutschen Soldaten und 50 für jeden Verwundeten zu erschießen, unter den herrschenden Umständen eine Rechtsverletzung war.

Zugleich erkennt das Tribunal die Schwierigkeiten an, mit denen ein Untergebener konfrontiert ist:

*"It is true that the foregoing rule compels a commander to make a choice between possible punishment by his lawless government for the disobedience of the illegal order of his superior officer, or that of lawful punishment for the crime under the law of nations. To choose the former in the hope that victory will cleanse the act of its criminal characteristics manifests only weakness of character and adds nothing to the defense."*<sup>6</sup>

Trotz der schwerwiegenden Konsequenzen kann dieser Rechtfertigungsgrund, vor allem zum Schutz der Kriegsgegner, keine Anerkennung finden.

#### 2. Besatzungsstatus

Für die Beurteilung der Handlungen der Angeklagten mußte festgestellt werden, ob Besatzungsrecht zur Zeit der Handlungen anwendbar war. Dies ist von der tatsächlichen Situation bestimmt. Wenn ein Gebiet besetzt ist, so übt die Besatzungsmacht Regierungsautorität aus, wobei die bis dahin bestehende Regierung von der Machtausübung ausgeschlossen wird. Voraussetzung dafür ist die Zerschlagung des organisierten Widerstands. Im Prozeß wurde nachgewiesen, daß es sich bei Jugoslawien Mitte April 1941 um ein besetztes Land handelte.

Fraglich ist, ob dieser Status auch angesichts der Widerstandsbewegung, die sich ab Sommer 1941 innerhalb der Bevölkerung entwickelte und letztendlich den Eindruck einer militärischen Aktion machte, beibehalten wurde. Partisanengruppen haben Verkehrs- und Kommunikationswege unterbrochen und deutsche Soldaten angegriffen, gefangen genommen, gefoltert und getötet. Hierzu bemerkt das Tribunal: *"The terrain was favorable to this type of warfare and the inhabitants most adept in carrying it on."*<sup>7</sup> Folglich waren Partisanen durchaus in der Lage, einzelne Gebiete der besetzten Länder zu kontrollieren. Dennoch war die deutsche

4 Ebd., S. 1319.

5 Ebd., S. 1319.

6 Ebd., S. 1307.

7 Ebd., S. 1310.

Wehrmacht bis zur Evakuierung im Herbst 1944 die Besatzungsmacht gemäß Art. 42 der Haager Landkriegsordnung von 1907<sup>8</sup>, da sie das Land insgesamt kontrollierten und jederzeit jedes vorübergehend von Partisanen beherrschte einzelne Gebiet unter ihre Kontrolle hätten bringen können.

### 3. Die Rechtmäßigkeit der Besetzung

Mit obiger Diskussion über den Besatzungsstatus eng verbunden ist die Behauptung der Anklage, die deutsche Wehrmacht habe durch rechtswidrige Kriegsmethoden Jugoslawien und Griechenland erobert. Infolgedessen habe sie keinen Anspruch auf die Rechte, die normalerweise einer Besatzungsmacht zustehen. Hierzu weist das Tribunal darauf hin, daß bei der Frage nach Rechten und Pflichten der Besatzungsmacht und der Bevölkerung in besetzten Gebieten das Völkerrecht nicht zwischen einer rechtmäßigen und einer rechtswidrigen Besetzung differenziert.

### 4. Verantwortung und Aufgaben der Befehlshaber

Im humanitären Völkerrecht haben die Befehlshaber in den besetzten Gebieten, also die Angeklagten in diesem Fall, eine Verantwortung gegenüber dem besetzten Gebiet und dessen Bevölkerung. Danach tragen sie dafür Sorge, daß innerhalb des Gebiets Ordnung gewahrt wird, Verbrecher bestraft und Leben und Eigentum der Bewohner geschützt werden. Hierzu gehört auch die Pflicht, über die Vorkommnisse in dem Gebiet informiert zu sein. So konnte sich Generalfeldmarschall List mit der Behauptung, von der Tötung schuldloser Zivilisten keine Kenntnis gehabt zu haben, nicht rechtfertigen.

Die Haager Landkriegsordnung von 1907 schränkt die Macht des Befehlshabers bei der Ausübung seiner Pflichten folgendermaßen ein:

*"Article 43 thereof imposes a duty upon the occupant to respect the laws in force in the country. Article 46 protects family honor and rights, the lives of individuals and their private property as well as their religious convictions and the right of public worship. Article 47 prohibits pillage. Article 50 prohibits collective penalties. Article 51 regulates the appropriation of properties belonging to the state or private individuals which may be useful in military operations."<sup>9</sup>*

Die angebliche Verletzung dieser Rechte und Pflichten ist Ausgangspunkt des Prozesses.

### 5. Rechtmäßige Kriegführung und Guerillas

In bezug auf Partisanen wird weiterhin diskutiert, ob die Kämpfenden in den besetzten Gebieten den Status von rechtmäßigen Kriegführenden und damit den Anspruch auf die entsprechenden Rechte erlangten. Das Tribunal kommt zu dem Schluß, daß die meisten Gruppen nicht den Schutz dieses Status hatten, weil nicht bewiesen werden konnte, daß sie Uniformen oder auf Entfernung erkennbare Zeichen trugen,

ebensowenig zeigten sie ihre Waffen offen. Sie hatten folglich auch kein Recht darauf, als Kriegsgefangene behandelt zu werden. Die sog. Guerillas zu töten wäre für die Besatzungsmacht nicht rechtswidrig gewesen.

### 6. Geiseln und Vergeltungsgefangene

Von zentraler Bedeutung in diesem Prozeß war die Differenzierung zwischen Geiseln und Vergeltungsgefangenen. Diese Unterscheidung spielt insofern eine große Rolle, als die Behandlung bzw. Mißhandlung der Zivilisten durch die Besatzungsmacht Hauptgegenstand des Prozesses war. Die Besatzungsmacht beanspruchte das Recht, Zivilisten festzunehmen, um das friedliche Verhalten der gesamten Bevölkerung zu sichern. Festgenommene, Zivilisten und Gefangene der Widerstandsgruppen wurden als Repressalie für Angriffe der Gruppen, Sabotageakte und Verletzungen durch Unbekannte exekutiert.

Geiseln (hostages) sind, laut Tribunal, Zivilisten, die zum Zweck der Sicherstellung des zukünftigen friedlichen Verhaltens ihrer Gemeinde festgenommen werden. Vergeltungsgefangene sind dagegen Zivilisten, die als Vergeltung für Delikte von Unbekannten innerhalb des besetzten Gebiets festgenommen und getötet werden.

Die diesbezüglichen Regeln sind nicht unmittelbar im Völkervertragsrecht enthalten, sondern hauptsächlich dem Völkergewohnheitsrecht zugeordnet. Der Gerichtshof kommt zu dem Schluß, daß die Geiselnahme durch die Besatzungsmacht - und unter bestimmten Umständen auch deren Erschießung - zulässig ist:

*"It cannot be denied that the shooting of hostages or reprisal prisoners may under certain circumstances be justified as a last resort in procuring peace and tranquility in occupied territory and has the effect of strengthening the position of a law abiding occupant. The fact that the practice has been tortured beyond recognition by illegal and inhuman application cannot justify its prohibition by judicial fiat."<sup>10</sup>*

Angesichts der Bemühungen der Besatzungsmacht, ihre eigenen Soldaten zu schützen und Gesetz und Ordnung aufrechtzuerhalten, werden solche schwerwiegenden Maßnahmen - aber nur als letztes Mittel - erlaubt. Im Falle von Angriffen gegen Truppen oder militärische Anlagen stellt das Tribunal eine Liste von 13 anderen möglichen Maßnahmen auf, welche alle erfolglos durchgeführt werden müssen, ehe eine Geiselnahme in Betracht gezogen werden darf.<sup>11</sup>

8 Art. 42 lautet: "Ein Gebiet gilt als besetzt, wenn es sich tatsächlich in der Gewalt des feindlichen Heeres befindet. Die Besetzung erstreckt sich nur auf die Gebiete, wo diese Gewalt hergestellt ist und ausgeübt werden kann."

9 The Hostage Case, a.a.O. (Fn. 1), S. 1311.

10 Ebd., S. 1318. Ingo von Münch behauptet zu der vom Tribunal erklärten Zulässigkeit: "Zwischen den Zeilen stellt das die Grausamkeit des Kampfes in Rechnung.", vgl. Fn. 1, S. 196.

11 The Hostage Case, a.a.O. (Fn. 1), S. 1315-1316.

Im Hintergrund steht außerdem die Theorie von der kollektiven Verantwortung. Sie setzt voraus, daß es eine gewisse Verbindung zwischen der Zivilbevölkerung als Kollektiv und dem Delikt gibt. Außerdem erkennt das Tribunal, daß eine rechtmäßige Geiselnahme eine Bekanntmachung an die Bevölkerung voraussetzt, woraus die Namen und Adressen der Geiseln hervorgehen, und worin es heißt, daß diese Geiseln nur bei Wiederholung von bestimmten Delikten erschossen werden. Die Anzahl an Geiseln muß im Verhältnis zu der Schwere des Delikts stehen, und alle Voraussetzungen müssen vor der Exekution von einem kompetenten Kriegsgericht der Besatzungsmacht geprüft und bestätigt werden.

Die Zulässigkeit von Vergeltungsgefangenen ist ebenfalls von einer Bekanntmachung abhängig; für eine durch das humanitäre Völkerrecht gedeckte Erschießung müssen die erforderliche kollektive Verantwortung und die Verhältnismäßigkeit von einem Kriegsgericht der Besatzungsmacht bestätigt werden. Zu der Frage nach der Verhältnismäßigkeit sagt das Tribunal, daß das willkürlich festgelegte Verhältnis 100 : 1 - welches in allen Situationen maßgebend sein sollte - rechtswidrig ist. Eine Ausnahme wäre dann gegeben, wenn es sich um eine Situation handelt, in der die Vergeltung, um den erzielten Zweck zu erreichen, sofort durchgeführt werden muß.

Der Gerichtshof sieht eine Gefahr darin, daß Kriegsgerichte der Besatzungsmacht bei solchen Verfahren nur oberflächlich entscheiden könnten. Dennoch sieht es darin die beste Möglichkeit, Ungerechtigkeit und Grausamkeit zu vermeiden. Außerdem wird dadurch dem Befehlshaber, der letztendlich die Entscheidung treffen muß, ein gewisses Maß an Schutz gewährleistet.

Wegen der zweifellos gegebenen Kompliziertheit der rechtlichen Argumentation sieht sich das Tribunal zu einem Appell an die Staatengemeinschaft veranlaßt:

*"In two major wars within the last 30 years, Germany has made extensive use of the practice of killing innocent members of the population as a deterrent to attacks upon its troops and acts of sabotage against installations essential to its military operations. The right to do so has been recognized by many nations including the United States, Great Britain, France, and the Soviet Union. There has been complete failure on the part of the nations of the world to limit or mitigate the practice by conventional rule. This requires us to apply customary law. That international agreement is badly needed in this field is self-evident."<sup>12</sup>*

#### IV. Schlußbemerkungen

Obwohl den Angeklagten für verschiedene Kriegsverbrechen Schuld zugesprochen wurde, wirken viele der Aussagen des Tribunals im sog. Hostage Case aus heutiger Sicht außerordentlich unbefriedigend. Deshalb ist zu begrüßen, daß im Lichte der Urteile des Nürnberger Tribunals die Kodifizierung der Genfer Konventionen eine eindeutige Rechtslage herbeigeführt hat. Art. 34 des IV. Genfer Abkommens vom 12. August 1949 zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegzeiten verbietet eindeutig die Geiselnahme geschützter Personen. Art. 32 verbietet des weiteren körperliche Strafen, insbesondere Tötung, und Grausamkeiten. Nach Art. 147 ist die Geiselnahme eine schwere Verletzung der Konvention. Art. 3 der Abkommen I bis IV verbietet die Geiselnahme geschützter Personen in nicht-internationalen Konflikten. Die Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bzw. nicht-internationaler bewaffneter Konflikte verbieten in Art. 75 II c (I. Zusatzprotokoll) bzw. Art. 4 II c (II. Zusatzprotokoll) auch die Geiselnahme.

Vergeltungsmaßnahmen werden durch Art. 46 des I. Genfer Abkommens, Art. 47 des II., Art. 13 III des III. und Art. 33 III des IV. Genfer Abkommens geregelt. Das I. Zusatzprotokoll verbietet Repressalien in den Art. 20 und 51 VI.

Die Rechtslage hat sich positiv verändert. Nun hat man den Vorteil, auf geschriebene Normen zurückgreifen zu können. Der schwierige Nachweis von Gewohnheitsrecht ist nicht mehr erforderlich. Dennoch bietet dies - offenkundig - noch keine Gewähr für die tatsächliche Beachtung der Normen. Die heute im früheren Jugoslawien Verantwortung tragenden Kommandeure sollten sich der Verurteilung der Kriegs- und Menschlichkeitsverbrecher nach dem Zweiten Weltkrieg erinnern, die eine gewisse Sühne für die begangenen Taten brachte. Die nunmehr gebildete UN-Kriegsverbrechenskommission, die im ehemaligen Jugoslawien begangene Kriegsverbrechen registriert und untersucht, schafft damit die Grundlagen für künftige Aburteilungen von Kriegsverbrechern. Sie sind im Interesse der Glaubwürdigkeit des humanitären Völkerrechts notwendig.

<sup>12</sup> Ebd., S. 1317.

# Taugen die Grundsätze des Roten Kreuzes für die Praxis?

Thomas Klemp\*

## I. Einführung

Es gibt in der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung eine Tradition, deren Sinn sich dem nächsten Juristen nicht auf Anhieb erschließt: Zu Beginn der Internationalen Konferenzen werden die sieben Grundsätze von einer Persönlichkeit aus dem Roten Kreuz oder Roten Halbmond feierlich verlesen. Je häufiger man sich jedoch mit der Verbreitung der Grundsätze innerhalb der Bewegung auseinandersetzt, um so plausibler wird es, daß jede Gelegenheit genutzt wird, den Wortlaut und den Sinn der Grundsätze bekannt zu machen.

Um die Frage nach der Tauglichkeit der Grundsätze der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung zu beantworten, soll zunächst festgestellt werden, welchen Anspruch die Grundsätze überhaupt erheben.

In den Statuten heißt es,

- die Bewegung läßt sich von den Grundsätzen leiten,
- die Bewegung handelt jederzeit nach den Grundsätzen,
- nationale Gesellschaften verwirklichen die Mission der Bewegung getreu den Grundsätzen,
- nationale Gesellschaften verbreiten die Grundsätze,
- nationale Gesellschaften üben ihre Tätigkeit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen aus,
- eine nationale Gesellschaft muß die Grundsätze achten,
- das IKRK hat die Grundsätze zu wahren und zu verbreiten und
- in den Grundsätzen ist der allgemeine Zweck der Bewegung niedergelegt.

Damit ist der Anspruch umrissen, den die Grundsätze erheben: Sie sind Regeln, die auf Urteil und Erfahrung gegründet sind, die eine Gemeinschaft angenommen hat, um ihrem Verhalten Richtung zu geben. Kürzer: Es sind feste Regeln, nach denen man sein Handeln einrichtet.

Die Grundsätze dienen also einer dreifachen Zielsetzung:

- sie geben unserem Tun Orientierung und Sinn,
- sie sind Maßstab und Motivation zur Leistung,
- sie sind damit letztlich auch ein Kriterium zur Erfolgskontrolle.

Von *Henry Dunants* spontaner Reaktion in Solferino bis zur heutigen Aktivitätensvielfalt äußert sich das Rote Kreuz hauptsächlich in der Praxis und weniger in der Theorie. Die Praxis beruht aber auf einem starken theoretischen Unterbau, auf einer durchgehenden Anwendung bestimmter humanitä-

rer Wertvorstellungen, die sich in ihrer Substanz über die Jahre hinweg bemerkenswert wenig verändert haben. Dabei beruht die Universalität des Roten Kreuzes nach dem Urteil von Kennern weitgehend auf der Tatsache, daß es jeden Versuch, einen eigenen universellen Moralkodex aufzustellen, vermindert hat.

Aktuelle Umfragen ergeben, daß das Rote Kreuz einen hohen Bekanntheitsgrad hat, jedoch kein spezifisches Profil besitzt. Dies bedeutet insbesondere, daß seine sieben Grundsätze in der Öffentlichkeit nicht bekannt sind. Dieser Befund ist nicht neu, hat doch *Donald Tansley*, der Anfang der 70er Jahre die Rolle des Roten Kreuzes untersucht hat, bereits festgestellt: *"Wenn man sich an das geschriebene Wort hält, kann man, ohne unfreundlich zu sein, sagen, daß einige Verwirrung darüber herrscht, worin die Wertvorstellungen des Roten Kreuzes bestehen. Eine genauere Untersuchung aller bisher schriftlich festgehaltenen Grundsätze würde nicht nur gedankliche Unordnung, sondern auch einige Widersprüche aufdecken."* Analysiert man jedoch Praxis und Theorie der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung, kann man unschwer bestimmte Überzeugungen erkennen, die eine Wertordnung darstellen: Der essentielle Grundsatz des Roten Kreuzes besteht ganz offensichtlich darin, Menschen in Not zu helfen. Die Bewegung ist da, um denen in Not, denen, die leiden, zu helfen. Der Grundsatz der Menschlichkeit steht an erster Stelle. Zum substantiellen Kern des Rotkreuz-Denkens gehört ein zweiter, weitgehend akzeptierter Grundsatz: die Bewegung soll Mitmenschen in Not helfen, ohne Rücksicht auf nichthumanitäre Gesichtspunkte. Dies beinhaltet die Vorstellung von der Gleichheit der Menschen, und man erkennt als einzig zulässig eine Rangordnung, die in der Not gründet. Damit ist der Grundsatz der Unparteilichkeit angesprochen. Die Unparteilichkeit ist denknotwendig nur dann zu verwirklichen, wenn die Unabhängigkeit garantiert ist. Einrichtungen des Roten Kreuzes oder Roten Halbmondes dürfen keine Anweisung von anderen Beteiligten entgegennehmen, die auf diskriminierende Handlungen hinauslaufen. Wie die Unabhängigkeit ist auch die Neutralität ein Grundsatz, der zu den entscheidenden Operationsgrundlagen des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes gehört. Um sich das Vertrauen aller zu bewahren, enthalten sich die Einrichtungen des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes der Teilnahme an Feindseligkeiten und an politischen, rassistischen, religiösen oder ideologischen Auseinandersetzungen.

\* *Thomas Klemp* ist Leiter der Zentralabteilung des DRK-Generalsekretariats. Der Beitrag ist die überarbeitete Fassung eines auf der Tagung des DRK-Landesverbandes Hessen am 15. Mai 1993 in Arolsen gehaltenen Referates.

Wenn dies wirklich die Essenz der Wertvorstellungen des Roten Kreuzes ist, so ist sie, wie Tansley bereits 1975 in seinem Abschlußbericht festgehalten hat, weder gut genug bekannt noch weit genug verbreitet. Auch die Implikationen der Grundsätze scheinen nicht breit anerkannt zu sein. Am Grundsatz der Menschlichkeit wird kritisiert, es sei ein universeller Appell, der zu weit und zu vage formuliert sei. Er eigne sich deshalb schlecht als Leitlinie; er lasse jede Art von Aufgabe zu, so daß die Effektivität der Bewegung in den Hintergrund gerate. Der Grundsatz der Unparteilichkeit betont den Wert des einzelnen; damit haben Gesellschaften, in denen die Gruppe einen höheren Wert hat, Probleme. Bei grassierendem Nationalismus oder Ethnozentrismus besteht die Gefahr, daß der Grundsatz nur in dem Maß beherzigt wird, in dem er der eigenen Bevölkerungsgruppe nützt. Der Grundsatz der Neutralität bedeutet, daß das Rote Kreuz keine Partei oder politische Gruppierung unterstützen darf. Aus Bequemlichkeit wird die Pflicht, "Politik" zu meiden, weil über diese Bedeutung hinaus interpretiert, nämlich als Verpflichtung, auch zu solchen politischen Fragen zu schweigen, zu denen das Rote Kreuz im Interesse der Menschlichkeit sprechen müßte. Die Bemühungen um die Ratifikation der Zusatzprotokolle oder um die freiwillige unentgeltliche Blutspende sind gute Beispiele dafür, daß das Rote Kreuz im Interesse der Wahrnehmung seiner Aufgaben Einfluß auf die staatliche Politik nehmen muß.

Mit diesen generellen kritischen Anmerkungen sind die Grundsätze nicht in Frage gestellt. Es wird jedoch deutlich, daß beträchtliche Verwirrung über Inhalt und Bedeutung dieser Werte besteht. Weder die Grundsätze selber noch ihre Implikationen werden innerhalb der Rotkreuz- und Rothalbmundbewegung oder von der Öffentlichkeit richtig verstanden. Deshalb versucht sich das Rote Kreuz vielfach an Dingen, die über seine ursprüngliche Natur und seine eigenen Wertvorstellungen hinausgehen. Die Öffentlichkeit erwartet deshalb vom Roten Kreuz Dienste, die es niemals anzubieten beabsichtigt und für die es nicht ausgerüstet ist, und wird darum gelegentlich enttäuscht. Wegen der verblüffenden Aktualität der Aussage sei noch einmal Tansley zitiert: *"Auch wenn vielleicht nicht klar ausgedrückt, existiert doch ohne Zweifel ein Bestand an Rotkreuzwerten, den man aus der Geschichte des Roten Kreuzes, seinem Schrifttum und seiner Tätigkeit entnehmen kann. Dieser Wertebestand befindet sich jedoch in einem Zustand, der nicht leicht verstanden oder vermittelt werden kann. Das Rote Kreuz scheint die Konsequenzen dieser Werte für seine Handlungen weder genügend überdacht noch sie wenigstens erklärt zu haben. Es hat sich der Welt nicht angemessen verständlich gemacht."*

## II. Anmerkungen zum Grundsatz der Menschlichkeit

*"Die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmundbewegung, entstanden aus dem Willen, den Verwundeten der Schlachtfelder unterschiedslos Hilfe zu leisten, bemüht sich in ihrer internationalen und nationalen Tätigkeit, menschliches Leiden überall und jederzeit zu verhüten und zu lindern. Sie ist bestrebt, Leben und Gesundheit zu schützen und der Würde des Menschen Achtung zu ver-*

*schaffen. Sie fördert gegenseitiges Verständnis, Freundschaft, Zusammenarbeit und einen dauerhaften Frieden unter allen Völkern."*

Ist dies zu schillernd, zu allgemein formuliert? Oder verlangen die Worte nicht doch ganz konkrete Anstrengungen? Der Grundsatz schließt a priori keinen Dienst am leidenden Menschen aus; er unterstreicht die Bedeutung des humanitären Offensins und reflektiert das Initiativrecht des Roten Kreuzes. Ergänzt man den Grundsatz der Menschlichkeit durch die Grundsätze der Unparteilichkeit, der Neutralität und der Unabhängigkeit, wird klar, daß es einen definierten Rahmen und festgeschriebene Mittel gibt, mit denen das Rote Kreuz und der Rote Halbmond ihre Zielsetzungen verfolgen wollen. Rotes Kreuz und Roter Halbmond haben ihre Tätigkeit auf immer neue Kategorien von Opfern ausgedehnt, sowohl im Krieg als auch im Frieden. Aber, so hat ein leitender Mitarbeiter des IKRK einmal formuliert, das Rote Kreuz will durchaus nicht alles tun und vor allem auch nicht irgend etwas. Es handelt an erster Stelle dort, wo niemand sonst helfen kann oder will. Seine Rolle ist es, die öffentliche Hand zu unterstützen, nicht jedoch an die Stelle der verantwortlichen Behörden zu treten. Rotes Kreuz und Roter Halbmond wollen ihren eigenen originellen, selbstlosen Beitrag in Situationen leisten, die häufig niemand vorausgesehen hatte. *Fridtjof Nansen* hat einmal formuliert, Nächstenliebe sei eine Form von Realpolitik. Daß dies so ist, erklärt, warum humanitäres Handeln auch im politischen oder gar bewaffneten Konflikt immer wieder eine Chance hat. Es gibt eine gewisse Konvergenz zwischen dem humanitären Interesse, das verlangt, daß man die Gefangenen menschlich behandelt, daß man die Verwundeten pflegt, daß man die Zivilisten schont, und den wohlverstandenen politischen Interessen. Die Wiederaufnahme des Dialogs zwischen Gegnern nach einem Konflikt ist sehr viel einfacher, wenn im Konflikt die humanitären Vorschriften und vor allem der Schutz der Opfer eingehalten worden sind.

*Jean Pictet*, der Kommentator der Grundsätze, spricht von einer optimistischen Philosophie der Rotkreuz- und Rothalbmundbewegung: sie lehnt es ab, im Menschen bloß das Tier zu sehen, sie lehnt es ab, am Menschen zu verzweifeln. Dieser Optimismus ist jedoch mit Realismus gepaart. Rotes Kreuz und Roter Halbmond wissen, daß die humanitäre Arbeit schwer ist. Ihre größten Feinde sind vielleicht nicht einmal die Waffen, auch nicht die Katastrophen, wohl aber der Egoismus, die Gleichgültigkeit, die Phantasielosigkeit und die Mutlosigkeit.

## III. Anmerkungen zum Grundsatz der Unparteilichkeit

*"Die Rotkreuz- und Rothalbmundbewegung unterscheidet nicht nach Nationalität, Rasse, Religion, sozialer Stellung oder politischer Überzeugung. Sie ist einzig bemüht, den Menschen nach dem Maß ihrer Not zu helfen und dabei den dringenden Fällen den Vorrang zu geben."*

Wenn Rotes Kreuz und Roter Halbmond helfen, haben sie sich von Sympathie und Antipathie freizumachen, sie müssen sachlich und vorurteilslos tätig werden. Um trotz größter

Gegensätzlichkeit angemessen Hilfe leisten zu können, muß die Unparteilichkeit strikt eingehalten werden. Die Beispiele leuchten ein; es wäre mit dem Grundsatz der Unparteilichkeit nicht zu vereinbaren, wenn aus einem Krankenhaus, in dem auch zahlreiche Verwundete aus dem feindlichen Lager versorgt werden, letztere weggeschickt würden, damit Verwundete des eigenen Lagers aufgenommen werden können. Genauso wenig ist es mit dem Grundsatz der Unparteilichkeit zu vereinbaren, wenn in einem innerstaatlichen Konflikt nur dem einen Teil der Bevölkerung geholfen wird, weil man z. B. die Ideologie der anderen Seite, der Rebellen, ablehnt.

Der Kuriosität halber möchte ich auf einen Aspekt des Grundsatzes der Unparteilichkeit hinweisen, der offenbar in anderen nationalen Gesellschaften Probleme bereitet. Aus den Grundsätzen der Unparteilichkeit und der Einheit folgt, daß nationale Gesellschaften jeden, der Mitglied werden möchte, ungeachtet seiner sozialen Stellung, seiner politischen oder religiösen Zugehörigkeit aufnehmen müssen, um die Ausführung der humanitären Aufgabe ohne jegliche Parteinahme zu garantieren. Dies soll jedoch, so wird von verschiedenen Seiten vertreten, nur für die Bürger des eigenen Landes gelten. Nationale Gesellschaften sollen danach nicht verpflichtet sein, auch beitragswillige Ausländer aufzunehmen. Zur Begründung wird angeführt, die Tatsache, daß eine nationale Gesellschaft in Kriegszeiten als Sanitätshilfsdienst der Armee diene, wobei die freiwilligen Helfer dem medizinischen Personal der nationalen Armee gleichgestellt werden, könne einen im Land wohnenden ausländischen Helfer in eine heikle Lage versetzen. Da es andere Möglichkeiten gibt, ausländischen Helfern die beschriebene heikle Lage zu ersparen, hat es eine vergleichbare Diskussion im Deutschen Roten Kreuz soweit ersichtlich in den letzten Jahren nicht mehr gegeben.

Der Grundsatz der Unparteilichkeit ist gleichzeitig der Schlüssel zur Verhältnismäßigkeit. Ist das Leiden überall gleich groß, wird es auch die Hilfe sein; ist das Leiden unterschiedlich groß, muß die Hilfe dementsprechend angepaßt werden. In der Praxis ist es jedoch nicht einfach, die Hilfeleistung an die Situation anzupassen. So haben wir häufig Schwierigkeiten, Gelder zugunsten von Opfern bestimmter Notlagen zu sammeln, da jeder Spender mit seiner Freigebigkeit bestimmte Affinitäten verbindet, die nicht zuletzt durch die Berichterstattung beeinflußt werden. Einerseits dürfen wir den Spenderwillen nicht mißachten, andererseits müssen wir es unter allen Umständen vermeiden, parteiliche Hilfe zu leisten. Es kann nicht angehen, daß einige Beistand erhalten, andere Unglückliche dagegen in Not bleiben. Ein Ausgleich ist letztlich nur durch den Einsatz freier, nicht zweckgebundener Spenden möglich. In seiner Spendenwerbung muß das Deutsche Rote Kreuz deshalb immer wieder hierauf abheben. Denken wir nur an die außerordentliche Solidarität der europäischen Länder zugunsten Rumäniens Anfang 1990. Sie nahm solche Ausmaße an, daß sie kanalisiert werden mußte, da die Hilfsgüter die momentanen Bedürfnisse vor Ort bei weitem übertrafen. Gleichzeitig lebten Hunderttausende von Vertriebenen in Afrika und Asien in größter Not. An diesen Brennpunkten ausreichende Hilfe zu leisten, war sehr viel mühsamer.

Die Sorge um die Einhaltung des Grundsatzes der Unparteilichkeit ist es, die das DRK veranlaßt hat, seine Sorgen über die gegenwärtigen Entwicklungen in der staatlichen humanitären Hilfe öffentlich zu artikulieren. Das DRK befürchtet, daß das völkerrechtlich verbriefte Recht der Opfer von Katastrophen auf neutrale und unparteiliche humanitäre Hilfe, die sich ausschließlich am Maß der Not und der Dringlichkeit der Bedürfnisse zu orientieren hat, geschmälert wird. Warum z. B. wird die Bundeswehr in Somalia eingesetzt und nicht in Moçambique? Das Deutsche Rote Kreuz befürchtet, daß eine humanitäre Hilfe, die sich zunehmend auf Interventionen von außen konzentriert, der Stärkung von Selbsthilfstrukturen zuwiderläuft und daß tragfähige und dauerhafte Entwicklungserfolge für den Aufbau von Katastrophenschutzstrukturen in katastrophengefährdeten Ländern schwieriger werden. Jedem Kenner ist klar, daß die schnellste und wirksamste Katastrophenhilfe von gut ausgebildeten lokalen Einheiten geleistet werden kann. Die zeitliche Verzögerung und der logistische Aufwand beim Einsatz ausländischer Helfer führt immer zu Schwierigkeiten. Das Deutsche Rote Kreuz befürchtet, daß humanitäre Hilfe in Gefahr gerät, zunehmend für selektives politisches Handeln auf internationaler Ebene instrumentalisiert zu werden. Man möge sich nur einmal vor Augen führen, welche Gesichtspunkte der politischen Diskussion in der Bundesrepublik zum Einsatz der Bundeswehr in Somalia eine Rolle gespielt haben; die Frage nach der humanitären Notwendigkeit war es sicher nicht. Das Deutsche Rote Kreuz befürchtet, daß die Glaubwürdigkeit für das völkerrechtlich verankerte Prinzip der Neutralität humanitärer Hilfe sinkt, insbesondere in Situationen, für die die Durchsetzung humanitärer Hilfe mit militärischen Mitteln in Erwägung gezogen wird. Das Deutsche Rote Kreuz befürchtet, daß humanitäre Hilfe künftig als zwischenstaatliche Aufgabe verstanden und entsprechend organisiert wird, die Motivation privater Spender für humanitäre Hilfe sinkt und damit eine wichtige Finanzierungsgrundlage für die humanitäre Arbeit von Nicht-Regierungsorganisationen, insbesondere für die weltweiten Herausforderungen der Rotkreuzbewegung zunehmend gefährdet wird. Es ist eine immer wiederkehrende Erfahrung, daß Spender nicht bereit sind, ihr Geld für Zwecke zur Verfügung zu stellen, die vom Staat erfüllt werden. Schließlich hat jeder dafür seine Steuern beigetragen.

#### IV. Anmerkungen zum Grundsatz der Neutralität

*„Um sich das Vertrauen aller zu bewahren, enthält sich die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung der Teilnahme an Feindseligkeiten wie auch, zu jeder Zeit, an politischen, rassistischen, religiösen oder ideologischen Auseinandersetzungen.“*

Der Grundsatz der Neutralität ist auf die Aktion ausgerichtet. Ohne ihn blieben viele Gefängnistore für die Delegierten des IKRK verschlossen; die mit einem Rotkreuz-Zeichen gekennzeichneten Hilfsgüterkonvois könnten nicht in Konfliktzonen gelangen; Freiwillige der nationalen Gesellschaft eines von Unruhen heimgesuchten Landes wären der Gefahr ausgesetzt, selber zu Opfern zu werden. Paradoxer-



weise ist der Grundsatz der Neutralität dennoch umstritten. Es gibt viele Stimmen, die diesen Grundsatz ablehnen und ihn als Ausdruck fehlenden Engagements und Mutes werten. Die im humanitären Völkerrecht verankerte militärische Neutralität ist die unabdingbare Gegenleistung für den Schutz, der dem Personal, den Sanitätseinheiten und Sanitäts-einrichtungen des Gegners gewährt wird. Der Versuch, militärische Ziele durch Sanitätseinheiten zu schützen, das Verstecken von Waffen in einem Krankenhaus, der Transport kampffähiger Soldaten in einer Ambulanz, der Einsatz eines durch das Wahrzeichen gekennzeichneten Flugzeuges zu Erkundungsflügen zwecks Ermittlung der Stellungen der gegnerischen Armee, dies sind alles Handlungen, die dem Grundsatz der Neutralität widersprechen und eines gemeinsam haben: Sie stellen einen groben Verstoß gegen den im humanitären Völkerrecht verankerten Schutz dar. Sie bringen die durch das Rote Kreuz und den Roten Halbmond gekennzeichneten Personen von ihrem humanitären Auftrag ab und gefährden, da solche Handlungen unvermeidlich Mißtrauen hervorrufen, Menschenleben. Die jüngsten Ereignisse im Jugoslawien-Konflikt haben zu der polemisch formulierten Frage geführt, ob denn die Helfer hilflos geworden sind. Scheinbar gibt es nur noch die Wahl zwischen einem resignativen Rückzug ins Nichtstun oder der Preisgabe des Grundsatzes der Neutralität. Muß sich die Rotkreuz- und Rothalbmundbewegung in Richtung humanitärer Intervention, gewaltsamer Hilfe neorientieren? Vor einer derart kurzatmigen Argumentation sei gewarnt. In der Vergangenheit haben immer wieder Opfer von Krieg und Verfolgung vergeblich auf das Rote Kreuz gewartet; dies gilt für die Opfer der Nazis, für die Opfer der Konflikte in Tibet, Burma, Guatemala, Indien und zeitweise für den Sudan und Äthiopien. Rotes Kreuz und Roter Halbmond müssen absolute Neutralität bewahren, weil sonst niemand mehr da ist, der zwischen den Linien und zwischen den Parteien helfen kann.

Zugegeben, es ist nicht immer leicht, neutral zu sein, und jeder hat in dieser Hinsicht ohnehin seine persönlichen Ansichten. Wenn es aber zu Unruhen kommt und die Wellen der Leidenschaften hochschlagen, fordert das Gebot, sich bei der Ausübung seiner Tätigkeit jeden Urteils zu enthalten, von jedem Mitglied des Roten Kreuzes oder Roten Halbmondes eine überaus große Selbstbeherrschung. Es wird von keinem freiwilligen Helfer verlangt, neutral zu "sein" - denn jeder-mann hat das Recht auf eigene, freie Meinung. Vielmehr wird gefordert, sich neutral zu verhalten. Dieser freie Unterschied, auf den das IKRK erst kürzlich wieder hingewiesen hat, ist ausschlaggebend. Wir wissen alle, wie oft die fehlende Parteinahme von denen, die für eine bestimmte Sache kämpfen, überhaupt nicht verstanden wird. In Ländern mit inneren Konflikten verstehen die Streitkräfte nicht, weshalb die nationalen Rotkreuz- oder Rothalbmundgesellschaften das Verhalten jener, die sie selber als "Banditen" bezeichnen, nicht verurteilt und - schlimmer noch - denen unter ihnen, die nicht am Kampf beteiligt sind, auch noch Hilfe leistet. Oppositionelle Gruppen wiederum werfen der nationalen Gesellschaft vor, die Herrschenden zu unterstützen. Wer sich für die Nicht-Kombattanten beider Lager einsetzt, wird im besten Fall oft als naiv, im schlimmsten Fall als Verräter eingestuft. Es ist schwer, den uns leitenden humanitären Gedanken ver-

ständig zu machen. Die Verteilung von Nahrungsmitteln an Vertriebene, Ausgehungerte und von der Regierung in Lagern untergebrachte Bevölkerungsgruppen kann als Unterstützung einer Politik erscheinen, bei der Zivilpersonen evakuiert werden, damit die gegnerischen Kämpfer besser aufgespürt werden können. Die Verteilung von Küchengeräten an Bauern, deren Hütten von Guerillas abgebrannt wurden, wird von letzteren oft als Unterstützung jener angesehen, die, wie sie meinen, aufgrund ihrer "Kollaboration" mit den Behörden eine Strafe verdient haben. Die Pflege Verwundeter, die sich mit der vermeintlichen Hoffnung, damit in den Genuß irgendeiner Form der Humanität zu kommen, in die Obhut der nationalen Rotkreuz- oder Rothalbmundgesellschaft begeben haben, kann das Mißtrauen jener wecken, die diese Verwundeten suchen und die meinen, das Verhalten des Roten Kreuzes oder Roten Halbmondes sei Ausdruck seiner Sympathien.

Ein weiteres Problem stellt sich, wenn Rotes Kreuz oder Roter Halbmond zu kontroversen Fragen Stellung beziehen. Kann eine nationale Gesellschaft für die Ratifikation der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen von 1949 eintreten, wenn diese in der breiten Öffentlichkeit Gegenstand heftiger Polemiken sind? Kann sie sich gegen die Todesstrafe aussprechen, wenn diese Frage im Land zu hitzigen Debatten Anlaß gibt? Wie sollen sich Helfer gegenüber Menschen im Hungerstreik verhalten, die durch ihre Aktion die Behörden zu beeinflussen versuchen? Diese Fragen, die man endlos fortsetzen könnte, zeugen von der Vielfalt der ethischen Probleme, die die Durchsetzung des Grundsatzes der Neutralität stellt und jeder nach seinem eigenen Gewissen lösen muß. Daß nationale Gesellschaften, selbst benachbarte Gesellschaften, hierbei nicht zu übereinstimmenden Lösungen kommen, sei an einem aktuellen Beispiel erläutert. Der Präsident des DRK hatte bei den 45 europäischen Rotkreuz- und Rothalbmundgesellschaften angeregt, zum gleichen Zeitpunkt eine gemeinsame Erklärung zum bewaffneten Konflikt im ehemaligen Jugoslawien gegenüber der jeweiligen Regierung abzugeben. Die Erklärung enthielt einen Appell an die Staats- und Regierungschefs in Europa, alles zu tun, um dem grausamen Morden ein Ende zu bereiten und endlich dem humanitären Völkerrecht Geltung zu verschaffen. Vorrang vor allen notwendigen Hilfsmaßnahmen müsse entschlossenes Handeln der politisch Verantwortlichen haben. Über 30 europäische Rotkreuz- und Rothalbmundgesellschaften haben diese Initiative aufgegriffen und sind zum verabredeten Zeitpunkt mit dem übereinstimmenden Text bei ihrer jeweiligen Regierung vorstellig geworden. Andere Rotkreuzgesellschaften in Europa haben diese Art von Maßnahme als einen Verstoß gegen den Grundsatz der Neutralität angesehen und sich nicht in der Lage gefühlt, ihre Regierungen mit derartigen politischen Forderungen, seien sie auch noch so allgemeiner gehalten, zu konfrontieren.

Ein weiterer Aspekt erschwert es, sich neutral zu verhalten. In Ländern wie Deutschland herrscht ein Wettbewerb von Meinungen und Ideen. Häufig genug wird Druck auf eine nationale Gesellschaft ausgeübt, sie möge mit ihrer moralischen Autorität eine bestimmte Sache unterstützen. Wettbewerber aus anderen karitativen Organisationen tun sich in

der öffentlichen Auseinandersetzung sehr viel leichter, für die eine oder andere Sache einzutreten und die Urheber von Ungerechtigkeiten oder unmenschlichen Handlungen öffentlich anzuprangern. Das Rote Kreuz und der Rote Halbmond finden sich hier immer wieder in der Defensive, in der Notwendigkeit, ihr Verständnis von Neutralität einer skeptischen Öffentlichkeit zu erläutern.

## V. Anmerkungen zum Grundsatz der Unabhängigkeit

*„Die Rotkreuz- und Rothalbmöndbewegung ist unabhängig. Wenn auch die nationalen Gesellschaften den Behörden bei ihrer humanitären Tätigkeit als Hilfsgesellschaften zur Seite stehen und den jeweiligen Landesgesetzen unterworfen sind, müssen sie dennoch eine Eigenständigkeit bewahren, die ihnen gestattet, jederzeit nach den Grundsätzen der Rotkreuz- und Rothalbmöndbewegung zu handeln.“*

Der seit den Anfängen der Bewegung vertretene Grundsatz der Unabhängigkeit umfaßt drei Teilaspekte: das allgemeine Prinzip der Unabhängigkeit, die Rolle der nationalen Gesellschaften als freiwillige Hilfsgesellschaft der öffentlichen Behörden im humanitären Bereich und schließlich die Notwendigkeit, daß nationale Gesellschaften ihre Autonomie bewahren, die es ihnen ermöglicht, jederzeit nach den Grundsätzen der Bewegung zu handeln. Wollen Rotkreuz- und Rothalbmöndgesellschaften das Vertrauen aller gewinnen und glaubhaft erscheinen, dürfen sie keinesfalls als Instrument der Regierungspolitik erscheinen. Wie aber will man diesen Eindruck vermeiden, wenn man sich bei Lebensmittellieferungen nach Aserbaidschan und Bergkarabach unter bewaffneten Geleitschutz von Streitkräften stellt? Wir müssen uns nicht nur jeglichem politischen oder wirtschaftlichen Druck, sondern auch der Beeinflussung durch die Öffentlichkeit widersetzen. Bei der Auswahl unseres Eingreifens dürfen wir uns nicht von den Medien beeinflussen lassen, denn das Ausmaß oder die Dringlichkeit der Notlage bemißt sich nicht an Presseartikeln oder den Reaktionen der breiten Öffentlichkeit. Wollte eine nationale Gesellschaft unter dem Druck der Öffentlichkeit z. B. die unverzichtbare vorangehende Ermittlung von Bedürfnissen nach einer Katastrophe vernachlässigen, läuft sie Gefahr, unangemessen oder sogar nachteilige Hilfe zu leisten. Es ist diese Sorge, die den DRK-Bundesverband immer wieder darauf hinwirken läßt, daß alle noch so gut gemeinten Einzelinitiativen von Kreisverbänden oder Ortsvereinen in der Auslandshilfe unbedingt koordiniert werden und zwar nicht nur auf der Bundesebene, sondern auch international mit den Genfer Institutionen.

Das notwendige Maß an Autonomie, das eine nationale Gesellschaft braucht, kann nicht generell und eindeutig festgelegt werden, da dies von den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten des betreffenden Landes abhängt. In einem Bürgerkrieg z. B. ist es selbstverständlich von größter Wichtigkeit, daß die nationale Gesellschaft nicht als Instrument der Regierung erscheint, denn ohne das Vertrauen aller Parteien kann sie ihre Aufgabe nicht erfüllen. Es

geht immer wieder um eine Gradwanderung zwischen der Bereitschaft, den Staat zu unterstützen und dem Abwehren von Aufträgen, die den tatsächlichen Bedürfnissen nicht angemessen oder mit den Grundsätzen unvereinbar sind. Es zeigt sich immer wieder, daß Staaten oft in die Versuchung geraten, sich in das Leben einer nationalen Gesellschaft einzumischen, indem sie sich z. B. als Gegenleistung für Zuschüsse oder andere Erleichterungen ein gewisses Recht zur Überwachung ihrer Tätigkeiten vorbehalten. Oft genug werden Regierungsstellen auch von oppositionellen Gruppen innerhalb von Rotkreuz- oder Rothalbmöndgesellschaften instrumentalisiert, um mißliebige Konkurrenten an die Wand zu drücken. Staaten scheuen sich nicht, Präsidien von Rotkreuzgesellschaften kurzerhand abzusetzen, Konten zu sperren und ähnlich massiv einzugreifen.

## VI. Wie gewährleistet die Internationale Rotkreuz- und Rothalbmöndbewegung die universelle Beachtung der Grundsätze?

Die Grundsätze sind der Teil der Rotkreuzbewegung, der an jedem Ort, zu jeder Zeit Anspruch auf volle Geltung erhebt; eine relative, nur teilweise Anwendung und Respektierung kann nicht hingenommen werden. Es geht um die Integrität von nationalen Gesellschaften. Hierbei drängt sich der Eindruck auf, daß eine effektive Kontrolle nicht stattfindet. Wird eine nationale Gesellschaft einmal Mitglied der Bewegung, wird sie es für immer und zwar gleichgültig, ob sie sich an die Grundsätze hält oder nicht, ob sie ihre Verantwortung wahrnimmt oder nicht. Dabei werden die Grundsätze in den wenigsten Fällen vorsätzlich verletzt. Es gibt Verletzungen, die im guten Glauben geschehen, weil z. B. bestimmte Formulierungen der Grundsätze unklar sind. Andere Verletzungen geschehen, weil die Leitungsstrukturen von nationalen Gesellschaften zu schwach sind, um Mängel abzustellen. Häufig ist es auch der Druck von Regierungen, der dazu führt, daß eine nationale Gesellschaft Grundsätze bricht oder beugt. Theoretisch gibt es eine Reihe von Reaktionsmöglichkeiten, die vor allem dem Internationalen Komitee vom Roten Kreuz und der Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmöndgesellschaften zur Verfügung stehen. Angefangen mit diplomatischen Mitteln: Empfehlungen und Besuche über öffentliche Appelle, den Abbruch von Beziehungen, die Einflußnahme über Regierungen bis hin zum Entzug der Anerkennung als nationale Rotkreuzgesellschaft durch das IKRK.

In der jüngeren Geschichte der Bewegung gibt es ein aufschlußreiches Beispiel für den - wohl geglückten - Versuch, eine nationale Gesellschaft zur Beachtung der Grundsätze und der Anerkennungsbedingungen zu bewegen. Gemeint sind die Bemühungen der im Auftrag der Föderation tätigen Red Cross Transitional Assistance Group (REDTAG) um das Südafrikanische Rote Kreuz. Nachdem die Delegation der südafrikanischen Regierung 1986 von der Internationalen Rotkreuz-Konferenz in Genf ausgeschlossen worden war, wurde die Bewegung durch Berichte über eskalierende Konflikte und Rassenspannungen im Südafrikanischen Roten Kreuz aufgeschreckt. Weder von der Zusammensetzung seiner Mitglieder oder seiner Leitungsgremien noch von seinem Leistungsangebot her, repräsentierte das Südafrikanische

Rote Kreuz die Bevölkerung des Landes. Das weiße Südafrikanische Rote Kreuz hatte in der Vergangenheit häufig Besserung gelobt, seine Versprechen aber offensichtlich nicht eingelöst. Nun waren schwarze Mitarbeiter des Roten Kreuzes der Region Südransvaal auf die Straße gesetzt worden, weil sie es gewagt hatten, die Abschaffung der Rassendiskriminierung im Südafrikanischen Roten Kreuz zu fordern. Da diese Entwicklung die Einheit und die Integrität der Bewegung ernsthaft bedrohte, entschloß sich die Föderation, mit der Unterstützung des IKRK die sogenannte REDTAG einzurichten. Diese aus sieben Persönlichkeiten verschiedener Nationalitäten bestehende Gruppe erhielt den Auftrag, die Erarbeitung und zügige Umsetzung eines detaillierten Aktionsplanes zu überwachen, durch den das Südafrikanische Rote Kreuz sich zu einer wirklich gemischten nationalen Gesellschaft wandelt, in der alle Rassen eine gleichberechtigte Rolle spielen können. In unzähligen Gesprächen mit allen beteiligten Parteien, unter ihnen Gremien des Roten Kreuzes, Regionalverbände, Mitglieder, Mitarbeiter aller Ebenen, Regierungsvertreter, ANC- und Inkhata-Vertreter, Gewerkschafter und Kirchenführer, bemühten sich die Mitglieder der Arbeitsgruppe - unterstützt von einer Delegation der Föderation in Johannesburg - die nationale Gesellschaft von der Notwendigkeit eines durchgreifenden Wandels zu überzeugen. Die einzelnen Schritte zu einer neuen Struktur konnten nicht von außen erzwingen werden, mußten vielmehr aus der nationalen Gesellschaft selbst entstehen und von ihr auch getragen werden.

Zwei wichtige Ziele waren dabei einerseits die Intensivierung der Mitgliederwerbung, insbesondere unter den benachteiligten Bevölkerungsgruppen und damit verbunden die Vertretung aller Rassen auf allen Entscheidungsebenen, und andererseits die Verbesserung der Fähigkeit, vor allem in den schwarzen Townships die dort benötigten Dienste und Hilfe anzubieten. Hinhaltender Widerstand oder auch massive Opposition ließen diesen Prozeß immer wieder ins Stocken geraten. Immerhin konnte die Generalversammlung der Föderation im Jahre 1991 halbwegs erleichtert zur Kenntnis nehmen, daß in zwei Jahren Arbeit einige ermutigende, wenn auch noch unvollendete Fortschritte erzielt worden waren. Ermöglicht wurde dieser Teilerfolg nur durch den massiven Einsatz personeller und finanzieller Ressourcen; begünstigt wurde er durch die positive allgemeine politische Entwicklung in Südafrika, deren Dynamik auch die Leitungsgremien der nationalen Rotkreuzgesellschaft zur Gesprächsbereitschaft gezwungen hat. Alles in allem günstige Voraussetzungen, wie sie in den seltensten Fällen gegeben sein dürfen. Es liegt auf der Hand, daß praktikable Verfahren, die der Sicherung der Integrität einer Vielzahl von nationalen Gesellschaften dienen sollen, weniger aufwendig sein müssen und weniger einschneidend sein dürfen.

Ordnungsmaßnahmen, wie sie z. B. im Entwurf einer neuen Satzung für den DRK-Bundesverband vorgesehen sind, scheiden damit von vornherein aus. Anordnungsrechte, Ersatzmaßnahmen, Bestellung von Beauftragten sind Maßnahmen, die Weisungsrechte und Durchgriffskompetenzen voraussetzen, wie sie in einer eher losen Föderation autonomer Rotkreuz- und Rothalmondgesellschaften nicht gegeben sind.

Es ist vorgeschlagen worden, einen offiziellen Untersuchungsrat einzurichten, der sich aus Mitgliedern des IKRK und der Föderation zusammensetzt und sich derjenigen Fälle annimmt, in denen das Vorgehen einer Regierung die Integrität der nationalen Gesellschaft bedroht oder in denen die eigene Tätigkeit oder Untätigkeit einer nationalen Gesellschaft die Integrität der gesamten Bewegung gefährdet. Neben Ermittlungsbefugnissen könnte dem Rat auch die Befugnis übertragen werden, Verwarnungen oder Verweise auszusprechen und seine Feststellungen und die von ihm getroffenen Maßnahmen zu veröffentlichen. Der Nachteil dieses Modells liegt auf der Hand: es wirkt diskriminierend, weil das Tätigwerden des Untersuchungsrates einen Anfangsverdacht voraussetzt. Es liegt außerhalb aller Erfahrungen, daß im Kreis autonomer und unabhängiger Rechtsgenossen ein derartiger Verdacht formuliert werden könnte.

Ein zweites Modell postuliert regelmäßige Berichtspflichten von nationalen Gesellschaften im regionalen Rahmen. Jede Gesellschaft wäre danach verpflichtet, in regelmäßigen Abständen darüber zu berichten, was sie tut, warum sie es tut, was sie unternommen hat, um ihre Fähigkeiten zur Aufgabenerfüllung zu steigern, welche Probleme sie hat. Dieser Bericht würde gegenüber den anderen nationalen Gesellschaften aus der Region abgegeben werden. Diese hätten das Recht, Fragen zu stellen, zu kommentieren und zu kritisieren, wobei sie sich ständig darüber im klaren wären, daß sie zu gegebener Zeit ebenfalls auf dem Prüfstand stehen. Das Vertrauen in die Fähigkeit zur Selbstverbesserung wird durch die Erfahrung getrübt, daß nationale Gesellschaften, wie andere soziale Gebilde auch, dazu tendieren, sich in Selbstdarstellungen möglichst günstig zu beschreiben. Dieser Hang zur Beschönigung ist um so ausgeprägter, je weniger mit einer externen Überprüfung der Aussagen zu rechnen ist. Im übrigen könnte ein solches Modell Regionalisierungstendenzen begünstigen, die in einer auf Universalität angelegten Bewegung unerwünscht sein müssen.

Konsequenter, aber von der Wirklichkeit weiter entfernt, ist der Vorschlag, regelmäßige offizielle Überprüfungen aller nationalen Gesellschaften durchzuführen und die Ergebnisberichte zu veröffentlichen, um damit Druck auf die nationalen Gesellschaften auszuüben. Ob diese Aufgabe der gemeinsamen Kommission von IKRK und Föderation oder aber einer Gruppe unabhängiger Persönlichkeiten übertragen wird, ist dabei von nachgeordneter Bedeutung. Es ist nicht zu erwarten, daß Rotkreuz- oder Rothalmond-Organisationen es hinnehmen könnten, daß andere über sie richten.

Wahrscheinlich lohnt es sich am ehesten, über ein Modell nachzudenken, das sich an den REDTAG-Erfahrungen orientiert, den Aufwand jedoch nach Möglichkeit verringert. Danach würde sich die Gemeinsame Kommission aus allgemein zugänglichen Quellen über die Entwicklung in allen nationalen Gesellschaften informieren. Fallen ihr Besonderheiten auf, bittet sie die betroffene nationale Gesellschaft um Stellungnahme; ist diese unbefriedigend, versucht die Gemeinsame Kommission die nationale Gesellschaft davon zu überzeugen, daß und ggf. wie konkrete Mibstände abgebaut werden; bei Erfolglosigkeit könnten die Organe der Föderation

tion notwendige Maßnahmen beschließen. Sachverhalte, Problembeschreibungen und Lösungsansätze würden regelmäßig veröffentlicht, um andere nationale Gesellschaften mit vergleichbaren Problemen anzuregen, Lösungen aktiv anzugehen. Aufgabe der nächsten Monate wird es sein, über die konkrete Ausgestaltung dieses Verfahrens und seine rechtliche Verankerung nachzudenken und anschließend für seine Akzeptanz zu werben.

## VII. Bewertung

Henry Dunant war kein harmloser Idealist; er hat auf dem Schlachtfeld von Solferino keine Grundsätze proklamiert, das wäre ebenso unnützlich wie menschenverachtend gewesen. Der Ursprung des Roten Kreuzes liegt in der spontanen Tat hilfsbereiter Menschen, die Menschen in Not beistehen wollten, ohne nach ihrer Herkunft zu fragen. Um aber in der Praxis, die oft durch Improvisation geprägt ist, die Essenz der Wertvorstellung des Roten Kreuzes und Roten Halbmondes nicht zu verlieren, ist schon früh nach Leitlinien und Grundsätzen gesucht worden. Das Einmalige und Bedeutende an der Idee Henry Dunants ist ja, daß nichts verlangt wird, was nicht jedem Durchschnittsmenschen als durchführbar erscheinen könnte. Martin Gumpert, ein von den Nazis verfeindeter Berliner Arzt und Biograph Henry Dunants, spricht 1938 von einer unphantastischen, jeder Vorstellung zugäng-

lichen Utopie. Angesichts der großen Kriegsmaschine mußten Pazifisten und Militaristen mit den praktischen Vorschlägen Dunants einverstanden sein: Leidenden Menschen soll geholfen werden, ohne Rücksicht auf nicht-humanitäre Gesichtspunkte, unter einem einheitlichen Zeichen, in Abstimmung mit den Behörden und in der Regel auf begrenzte Zeit. Diese Leitmotive sind in den sieben Grundsätzen ausformuliert. Sie mögen unvollkommen sein, haben sich aber längst als solide und gesunde Basis der Rotkreuz-Doktrin erwiesen. Sie halten die Rotkreuz- und Rothalbmundbewegung zusammen. Um es mit Pictet zu sagen: Sie schaffen Einheit und Universalität, lassen aus dem Roten Kreuz überhaupt erst Wirklichkeit werden. Ohne Grundsätze würde das Rote Kreuz einfach nicht existieren. Es ist für eine pluralistische Organisation wie die Rotkreuz- und Rothalbmundbewegung unerlässlich, eine feste und klare Doktrin zu besitzen, die beständig und universal ist. Im öffentlichen Diskurs über den Wertewandel ist deutlich geworden, daß mehr und mehr Menschen den Opportunismus als ethische Orientierung ansehen: Jeder ist sich selbst der nächste, Erfolg um jeden Preis, Moral ist reine Gefühlssache, Verantwortung trägt man nur vor sich selbst, sind die Schlagworte. Wenn dieser ethische Opportunismus im Roten Kreuz an die Stelle der Grundsätze träte, wäre das Rote Kreuz am Ende. Es würde sich in der Desolidarisierung, in der Unverbindlichkeit oder in der Sackgasse des Ego-Trips verlieren.

# Wie kann das Rote Kreuz mit dem Entwicklungstempo der humanitären Probleme Schritt halten?

Daniel Meynen\*

Die gegenwärtige Situation des Deutschen Roten Kreuzes ist gekennzeichnet durch eine aus früheren Zeiten unbekannte Vielfalt an humanitären Aktivitäten, durch einen enormen Einsatz an personellen, materiellen und finanziellen Kräften und durch eine im Vergleich zur ersten Hälfte des Jahrhunderts ungewöhnliche Stabilität der politischen Rahmenbedingungen.

Wäre diese Beschreibung vollständig, wäre es überflüssig, sich über eine neue Rolle des Roten Kreuzes Gedanken zu machen. Die Pflicht zur ganzen Wahrheit nötigt uns hinzuzufügen: Noch nie war das Rote Kreuz mit so vielen Problemen so hoher Größenordnung gleichzeitig konfrontiert. Und noch nie war es, gemessen an der Größenordnung der Probleme, so schwach im humanitären Bewußtsein der deutschen Gesellschaft verankert. Es sind diese neuen Größenordnungen, die die Mitglieder und Vorstände überall beunruhigen.

Wenn wir versuchen, einige dieser Probleme in einem groben Überblick unter die Stichworte:

- humanitärer Bedarf,
  - humanitäre Kapazität,
  - humanitäre Rahmenbedingungen und
  - humanitäre Rolle des Roten Kreuzes
- zu gruppieren, so kommen wir zu Auflistungen wie der folgenden, die jeder auf seine Weise ergänzen wird.

## I. Probleme neuer Größenordnung, mit denen das Deutsche Rote Kreuz in den kommenden Jahren zunehmend mehr konfrontiert sein wird:

1. Der Bedarf an humanitären Hilfen wird, global gesehen, in einem bisher nur schwach vorstellbaren Maß steigen und damit auch das DRK belasten.

- Die Zahl der bewaffneten innerstaatlichen Konflikte (Nationalitäten-, Konfessionalitäten-, Rassenkonflikte) wird weiterhin schwellbrandähnlich zunehmen und vor Europa nicht haltmachen.
- Die schlagenden Katastrophen werden aufgrund des Bevölkerungswachstums, der Verwundbarkeit der technischen Zivilisation und des Zusammenfallens mit Bürgerkriegen ihre Schadenswirkung potenzieren.
- Die schleichenden Katastrophen (aufgrund von Umweltzerstörung, neuen Seuchen, politischer und wirtschaftlicher Instabilität) führen schon heute zur Massenverelendung in breiten kontinentalen Landstrichen und zu Migrantenströmen mit Richtung Norden und Westen in der Dimension von mehreren hundert Millionen. Mehr als ei-

ne Milliarde Menschen gelten als katastrophengefährdet.

- Es wird, global gesehen, immer schwerer, zwischen Katastrophen- und Nichtkatastrophenzeiten, zwischen Krieg und Frieden zu unterscheiden. Die Grenze zur permanenten Notsituation wurde schon in den 70er Jahren überschritten. Seit 1975 teilen 1,6 Milliarden Menschen mehr mit uns den Erdball und suchen Wohnung und Nahrung.
- Das Mißtrauen gegenüber der Problemlösungsfähigkeit der politischen Systeme nimmt zu. Immer mehr Menschen greifen zu kriminellen Formen der Selbsthilfe. Die Zahl der Verbrechensopfer wird wachsen.
- Die Entwicklung der Bevölkerungspyramide läßt uns einen tiefgreifenden und sehr schmerzhaften Generationenkonflikt für die Zukunft voraussehen.
- Bei wachsender Zahl pflegebedürftiger alter Menschen führt der Mangel an Pflegekräften vielerorts zum Zusammenbruch der Gesundheitsversorgung.
- Die Aussichtslosigkeit ihrer Lebenssituation läßt viele Menschen ihr Leben wegwerfen.

## 2. Veränderte Rahmenbedingungen verändern substantielle Aufgabenbereiche des Roten Kreuzes.

- Immer mehr öffentliche Institutionen übernehmen in großem Stil humanitäre Aufgaben, die bisher Sache des Roten Kreuzes waren. Stichworte: Nationales Katastrophenschutzcorps, Privatfirmen im europäischen Binnenmarkt, humanitäre Spendenaktionen der Medien. Das Rote Kreuz wird eine humanitäre Organisation unter vielen anderen sein. Es wird genötigt, seine humanitären Ziele und Aufgaben neben und gegenüber neuen gemeinnützigen, kommerziellen oder staatlichen Hilfeanbietern neu zu definieren.
- Soll es sich in die Rolle eines humanitären Lückenbüßers drängen lassen, der nur die Aufgaben übernimmt, die die anderen nicht wollen?
- Soll es seine professionellen Dienste oder eher seine ehrenamtlichen Aufgabenfelder ausweiten?
- Soll es sich zum humanitären Sprecher notleidender und benachteiligter Bevölkerungsgruppen machen?
- Es wird vor die Alternative gestellt, in Entsprechung zu den Regeln der Genfer Abkommen entweder selbst Vereinbarungen von Regeln für eine humanitäre Wirtschaft, humanitäre Dienstleistungen oder humanitäre Publizistik anzulegen oder dies anderen zu überlassen und ihnen dann selber unterworfen zu werden.

\* Dr. Daniel Meynen ist Privatdozent in Freiburg (Breisgau).

3. Das DRK wird seine Kapazitätsgrenzen schmerzlich zu spüren bekommen.

- Die Katastrophenanfälligkeit, die Häufigkeit und Verbreitung der Notlagen wird den ehrenamtlichen Helferstamm in seiner jetzigen Stärke und die öffentliche Hilfsbereitschaft überfordern. Viele Menschen, die helfen könnten, werden von dem Gefühl der eigenen Ohnmacht und dem Bewußtsein, selbst bedroht zu sein, gelähmt. Viele verlieren die Fähigkeit, die Notlagen anderer überhaupt wahrzunehmen.
- Die Dauer der Notlagen und die zunehmende Schadens-tiefe überfordern das professionelle Personal.
- Die zunehmende Zahl humanitärer Organisationen verringert den Anteil des Roten Kreuzes an der Gesamtzahl der verfügbaren Helfer und dem Gesamtspendenaufkommen für humanitäre Zwecke.
- Die moralischen, vorwiegend christlichen Werte abendländischer Tradition, die die Arbeit des Roten Kreuzes bisher zu einem großen Teil motiviert haben, verlieren rapide an öffentlicher Anerkennung. Motivationsprobleme werden überall nachhaltig spürbar: Warum in einer immer chaotischeren Welt überhaupt noch humanitäre Hilfe? Machen wir die Jugend mit unseren humanitären Idealen möglicherweise lebensuntauglich?
- Die traditionellen Formen der Rotkreuzarbeit und verkocherte Strukturen hindern das Rote Kreuz, seine Kapazität zu erweitern. Helfer mit neuen Ideen und Initiativen fühlen sich durch Dienstordnungsrituale und Hackordnungsgemeinschaften abgestoßen. Ihre Ideen werden durch die Gesteinsmühlen der Gremien in Sand aufgelöst.
- Die notwendige Aufgliederung der Rotkreuzarbeit in Teilfunktionen bewirkt, daß viele im Roten Kreuz den Sinn der Rotkreuzarbeit nicht mehr verstehen. Die Gemeinschaften und Verbände sind in der Gefahr, ihren Grundkonsens und damit ihre geistige Kraft zu verlieren. Der richtige Grundsatz, daß jeder, der helfen will und kann, im Roten Kreuz mitmachen kann (gleichgültig ob er eine schwarze, rote, gelbe, braune oder grüne Partei vertritt), führt dazu, daß die Rotkreuzmitglieder keine gemeinsame Sprache haben. Andere Organisationen, die auf ihren ideellen Konsens größeren Wert legen, und Bürgerinitiativen finden größere Zustimmung bei ihren Mitgliedern und in der Bevölkerung und machen dem Roten Kreuz seine Pionierstellung streitig.

4. Das Rote Kreuz wird gezwungen, seine Rolle neu zu formulieren.

Von diesen Problemen des Bedarfs, der Kapazität und der Rahmenbedingungen müssen Probleme des humanitären Willens unterschieden werden. Die Frage ist dabei nicht: Wozu zwingen uns die Umstände oder die viel zu geringen Kräfte, sondern: Was streben wir an? Was wollen wir angesichts noch so großer Notlagen mit noch so geringen Kräften und unter noch so schlechten Rahmenbedingungen erreichen? Das sind Fragen der humanitären Willensrichtung, der humanitären Aufgabenstellung und des Konsenses über die Zielsetzung.

Auch diese Fragen sind Probleme neuer Größenordnung. Denn während die Gründer zunächst nur von dem Willen erfüllt waren, den Verwundeten der Schlachtfelder Hilfe zu leisten, wie es im ersten Rotkreuzgrundsatz heißt, stehen die Rotkreuzverbände heute vor der Entscheidung, ob sie die Rolle eines humanitären Universalhelfers in jeder Art von Notsituation, in der das Menschsein auf dem Spiel steht, übernehmen wollen, oder ob sie sich auf wenige partielle humanitäre Bereiche der Gesundheits- und Wohlfahrtspflege zurückziehen wollen.

Für die internationale Ebene ist diese Frage in den Jahren 1975-86 durch die Verabschiedung der IRK-Statuten und ihrer Präambel entschieden worden. Für das Deutsche Rote Kreuz, zumindest für seine unteren Gliederungen, ist sie noch nicht entschieden, weil sich seine Verbände diese Frage nicht mit derselben Direktheit gestellt haben wie das IRK.

Da die Diskussionen über Zustand, Zukunft und Aufgaben des DRK viel zu häufig auf die Diskussion der guten oder gewöhnlich schlechten Rahmenbedingungen hinauslaufen und dann auf Finanzierbarkeitsfragen eingeeengt werden, beschränke ich meine Überlegungen ausschließlich auf die Fragen der humanitären Intention und des humanitären Rollenverständnisses.

## II. Was besagt die Rolle des humanitären Universalhelfers für das Deutsche Rote Kreuz?

Der humanitäre Wille der Rotkreuzbewegung formiert sich nicht aus einer abstrakten Humanitätsphilosophie oder einem politischen Programm, sondern aus der Wahrnehmung von Notlagen und der Anteilnahme am Schicksal der Notleidenden. Er geht aus einer Erschütterung hervor. Er bündelt die Kräfte, die der unverstellte Anblick der Inhumanität wachruft.

Henry Dunants Verfahren ist diesbezüglich bis zum heutigen Tag richtungweisend. Zuerst leistet er praktische Hilfe, dann veröffentlicht er einen Bericht über den Konflikt, dessen Zeuge er geworden war. Dabei verwendet er 95% seiner Schrift auf die Schilderung der inhumanen Wirklichkeit, der ins Gesicht zu blicken alle Welt sich scheut, und 5% für Änderungsvorschläge. Er schickt den Bericht an die verfeindeten Regenten und ihre Kollegen, d. h. an die Verursacher der Notlagen. Er appelliert an ihre Menschlichkeit und regt an, in ihrem eigenen Interesse die militärischen Gepflogenheiten vertraglich zu ändern. Er schafft eine kleine Equipe von Organisatoren, die eine breite Volksbewegung ins Leben rufen.

Der humanitäre Wille der Gründer erwuchs also aus den Urkräften der seelischen Erschütterung, die die anteilmehdende, nicht anklagende Darstellung der Inhumanität im humanen Bewußtsein auslöste und denen Dunants Vorschläge eine produktive Richtung gaben.

Im folgenden versuche ich, der von diesem Urwillen geprägten humanitären Grundrolle eine knappe Formulierung zu geben.

### III. Thesen zum Grundprofil der humanitären Bewegung

#### 1. Ursprungsentention

Seit seinen Anfängen versteht sich das Rote Kreuz als universelle unparteiisch-neutrale Hilfs- und Schutzbewegung, die Menschen in Not, deren elementare humane Daseinsbedingungen von bewaffneten Konflikten, Katastrophen oder sonstigen Notlagen bedroht sind, durch freiwillige aktive, nichtdiskriminierende Hilfe beizustehen und sie vor dem Existenzverlust zu bewahren sucht.

Ihre Mitglieder werden nicht durch eine Weltanschauung, ein politisches Programm oder die Aussicht auf materiellen Gewinn zusammengeführt. Sie verbindet das Bewußtsein der Gefährdung aller menschlichen Existenz und die Solidarität von Bedrohten mit Bedrohten. Sie werden motiviert von der Erschütterung durch miterlebte oder erlittene Inhumanität und aus dem Erlebnis der Hilfe, die sie selbst erhalten. Sie sehen ihre eigene Menschenwürde in Gefahr, wenn sie schutzlos andere ihre Würde als Mensch verlieren lassen, obwohl sie ihnen zu Hilfe kommen könnten.

#### 2. Leitprinzip

Die humanitäre Bewegung läßt sich von einem vierfachen Grundprinzip leiten:

- daß jeder Mensch überall und jederzeit in eine Notlage geraten kann, aus der er sich nicht mit eigenen Kräften befreien kann und in der er auf Hilfe angewiesen ist;
- daß jeder Mensch unter allen Umständen menschlich zu behandeln ist;
- daß jeder jederzeit in die Lage kommen kann, Soforthilfe leisten zu müssen;
- daß die Bereitschaft zur gegenseitigen Hilfe in Existenznot das solideste Friedensfundament bildet.

#### 3. Aufgabenfeld

Der zu schützende Bereich umfaßt die gesamte *conditio humana*, d. h. alle elementaren humanen Daseinsbedingungen, auf die niemand ohne Verlust seines Menschseins verzichten kann. Nach den Menschenrechtspakten von 1966 und der Präambel der IRK-Statuten von 1986 sind das die Werte des Lebens, der elementaren Wohlfahrt, der sozialen Grundrechte und der Menschenwürde. Es gibt keine humanitäre Notlage, die aus dem Aufgabenfeld der humanitären Bewegung herausfiel.

#### 4. Humanitäre Tätigkeit

Die humanitäre Bewegung sieht ihre Aufgabe nicht darin, eine bedrohungsfreie Welt zu schaffen, sondern Menschen in Not durch aktives Eingreifen aus inhumanen Situationen zu befreien und sie durch Vorbeugung vor dem Verlust des Menschseins zu bewahren. Sie richtet sich auf Dringlichkeitssituationen, d. h. auf solche, in denen Menschen ihre Selbsthilfe- oder Selbstvertretungsfähigkeit verloren haben oder zu verlieren drohen.

In Entsprechung zu den vier Segmenten des humanitären Aufgabenfeldes besteht die humanitäre Tätigkeit darin,

- Leben vor dem vorzeitigen Tod zu retten;
- Wohlfahrt vor der Verelendung zu bewahren;
- die personale und soziale Mündigkeit von Unterdrückten und Benachteiligten zu schützen;
- der Menschenwürde von rassistisch, politisch, weltanschaulich oder religiös Verfolgten Achtung zu verschaffen.

Je nach der Bedrohungslage kann diese Tätigkeit den Charakter der Vorbeugung, der Soforthilfe, der Wiederherstellung oder der Erhaltung der Selbsthilfefähigkeit annehmen.

#### 5. Verteilung der humanitären Kräfte

Die humanitäre Tätigkeit richtet sich ebenso auf Einzelpersonen wie auf Gruppen jeder Größenordnung. Die vorhandenen humanitären Kräfte und Mittel werden ohne Diskriminierung auf alle Hilfsbedürftigen verteilt. Dabei bestimmt das Maß der Hilfsbedürftigkeit die Intensität und Reihenfolge der Hilfs- und Schutzmaßnahmen.

#### 6. Humanitäre Selbstbeschränkung

Das humanitäre Handeln unterliegt einer strikten Selbstbeschränkung auf den Schutz der elementaren Humanbedingungen von notleidenden Menschen. Alle humanitären Aktivitäten werden durch das Neutralitätsprinzip völkerrechtlich vor Angriffen geschützt, alle nichthumanitären Aufgaben sind ausgeschlossen. Insbesondere ist jede Beteiligung an militärischen, politischen und weltanschaulichen Auseinandersetzungen, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang zur humanitären Aufgabe stehen, mit der humanitären Tätigkeit unvereinbar. Es gibt keine nichthumanitäre Aufgabe, für die die humanitäre Bewegung ihre Kräfte zur Verfügung stellt. Die Verständigung über die Frage, was jeweils das Humanitäre ist, ist für sie von fundamentaler praktischer Bedeutung.

#### 7. Unabhängigkeit und Kooperationsbereitschaft

Der ausschließlich humanitäre Auftrag verlangt die Unabhängigkeit der humanitären Bewegung von jeder anderen Institution und verbietet insbesondere ihre Instrumentalisierung durch die staatlichen Behörden oder andere öffentliche oder private Einrichtungen zu nichthumanitären Zwecken. Zugleich gebietet das Interesse an effektiver und schneller Hilfe für die Notleidenden die Kooperation mit jeder staatlichen oder nichtstaatlichen Einrichtung, die humanitäre Funktionen wahrnimmt. Die humanitäre Organisation ist nicht dazu da, die humanitäre Tätigkeit anderer Institutionen zu ersetzen oder zu verdrängen, sondern sie zu ergänzen, wo immer es im Interesse Notleidender erforderlich ist. Außerhalb ihres humanitären Tätigkeitsfeldes ist die humanitäre Bewegung wie jede andere Einrichtung an die staatlichen Gesetze und die Gepflogenheiten des öffentlichen Lebens gebunden.

#### 8. Freiwilligkeit

Während der Staat für den pflichtmäßigen Schutz aller Notleidenden zuständig ist, organisiert die humanitäre Be-

wegung den freiwilligen Ausgleich zwischen dem Überfluß der Gesicherten und der Existenznot der Schutzlosen. Ehrenamtliche und hauptberufliche Tätigkeiten sind auf dasselbe Ziel dieses freiwilligen Ausgleiches gerichtet. Das Verhältnis zwischen ehrenamtlicher und professioneller Tätigkeit entspricht dem Verhältnis von Notlagenbreite zu Notlagentiefe (Menge der Hilfsbedürftigen zum Bedarf an Fachkenntnissen).

## 9. Einheit

Die humanitäre Bewegung vereint Menschen in ihrer ganzen Verschiedenheit: im extremen Fall Freunde und Feinde. Ihre einigende Fähigkeit beruht auf der letzten und einfachsten Einheit, die zwischen Menschen besteht und die auch der schärfste Konflikt nicht außer Kraft setzt: daß jeder Mensch zur Erhaltung seiner Existenz auf die Hilfe seiner Mitmenschen angewiesen ist. Auf dieser letzten Einheit basiert die Einheit der Rotkreuzvereine und der internationalen Rotkreuzbewegung.

## 10. Universalität

Weil die Bedrohung allgegenwärtig ist, muß die humanitäre Bewegung universell sein. Universalität bedeutet: ein globales Netz spannen, das so weit ist, daß es überallhin reicht, wo Menschen in Not sind, und das engmaschig genug ist, jeden Notleidenden, der Hilfe braucht, aufzufangen. Dieses Netz ist nur tragfähig, wenn die Helfer einander unterstützen.

## IV. Vorschläge zur Verstärkung des humanitären Profils

Wenn wir diese von den IRK-Statuten idealtypisch vorgezeichnete Rolle akzeptieren und sie für die Arbeit der deutschen Rotkreuzvereine als Maßstab und Basiskonens übernehmen wollen, ergibt sich die Frage, was geschehen sollte, um sie Wirklichkeit werden zu lassen.

### 1. Die Rolle des humanitären Universalhelfers bewußt übernehmen

Das DRK sollte sich zur Rolle des humanitären Universalhelfers ernsthaft bekennen. Es sollte sich nicht darauf beschränken, die helfende humanitäre Hand (oder gar nur der humanitäre Handlanger) zu sein, sondern auch der humanitäre Anwalt der Notleidenden und das humanitäre Gewissen in Deutschland.

*"Wir treten ein für den Schutz von notleidenden Menschen. Wir treten dafür ein, daß die elementaren Menschenrechte geachtet werden. Wir treten dafür ein, daß jeder Mensch überall und jederzeit menschlich behandelt wird. Wir helfen Menschen, die auf Hilfe angewiesen sind. Wir wollen, daß die Menschheit ihr menschliches Gesicht bewahrt."* Das Rote Kreuz ist die einzige weltweite humanitäre Bewegung, die zur Zeit diese Rolle des unabhängigen humanitären Universalhelfers übernehmen kann. Die Pionierrolle übernimmt es aber nicht durch das bloße humanitäre Handeln, so notwendig und unverzichtbar das ist, sondern indem es schneller

als andere handelt: und das kann es nur, wenn es vorher seinen Standpunkt deutlich markiert und schneller gedacht hat.

In einer Demokratie und in der Friedenslage darf es nicht nur sprechen, sondern es muß sprechen, um den humanitären Gedanken in die Gestaltung des öffentlichen Lebens und aller seiner Facetten einzubringen. Die humanitäre Diskretion des IRK ist gut und unerlässlich in Konfliktsituationen, in denen Sprechen Notleidende gefährden würde. Wenn aber keine Notleidenden in akuter Gefahr sind, sondern es um das Schaffen von humanitären Strukturen in einem demokratischen Klima geht, dann ist Sprechen geboten.

Viele glauben, diese Rolle verträge sich nicht mit dem Grundsatz der Neutralität. Ich halte das für einen Irrtum. Die Neutralität hat denselben Umfang wie die Humanität. Alles, was humanitär ist, ist immer auch neutral. Die Neutralität ist nichts anderes als die negative Abgrenzung der Humanität. Neutral sein heißt: ausschließlich humanitär sein und sich im Konflikt jeder Anklage enthalten, um kein Öl ins Feuer zu gießen.

Wir sollten davon ausgehen, daß in einer überbevölkerten, von Bürgerkriegen und schleichenden oder schlagenden Katastrophen aller Art bedrohten Welt Situationen der Lebensgefahr, der Verelendung, der Entmündigung und der Verletzung der Menschenwürde zur täglichen Erscheinung gehören werden - auch bei uns. In bezug auf das Entstehen von Notlagen sollten wir Zweckpessimisten sein - es kommt viel schlimmer, als wir annehmen - und bezüglich der uns zuwachsenden Hilfskräfte optimistisch: Es gibt mehr, als wir vorstellen. Es ist eine Illusion anzunehmen, das Rote Kreuz könne das Meer der inhumanen Zustände trockenlegen; wohl aber kann es die Schiffsbrüchigen daraus retten, und das sollte es tun.

Das Rote Kreuz sollte sich in weit höherem Maß durch seine Ziele als durch seine Aktivitäten definieren. Aktivitäten werden erst sinnvoll durch ihr Ziel. Es sollte seine Bewegungsrichtung und seine Beweggründe verständlich machen, unabhängig davon, wie viele Mittel ihm zur Verfügung stehen und wie scharf die Rahmenbedingungen es einengen. Es sollte große Anstrengungen darauf verwenden, für humanitäre Fragen ein öffentliches Klima zu schaffen und die Grundlagen einer Minimaethik für eine Welt der Konflikte, Katastrophen und Notlagen zu verbreiten.

Für die Herausbildung eines humanitären Grundkonsenses über Ziele, Aufgaben und Strukturen kommt der Unterrichtung der Vorstände eine herausragende Bedeutung zu. Aus meiner Sicht bilden geeignete Angebote für Vorstände in der Weiterbildung des Roten Kreuzes das schwächste Glied. Wenn hier nicht auf breiter Ebene erheblich größere Anstrengungen unternommen werden, bleiben alle sonstigen Erneuerungen ohne die gewünschte Wirkung.

### 2. Die vier humanitären Kernaufgaben für alle Verbände verbindlich festlegen

Jeder Verband sollte die vier humanitären Grundaufgaben - Schutz des Lebens vor vorzeitigem Tod



- Schutz der Wohlfahrt vor Verelendung,
  - Schutz der personalen Rechte vor Entmündigung oder Benachteiligung,
  - Schutz der Menschenwürde vor Verfolgung und Diskriminierung
- als unverzichtbare Kernbereiche seiner Tätigkeit ansehen. Keine vollwertige Rotkreuzarbeit kann auf eines dieser Felder verzichten.

Jeder Verband sollte darum im Prinzip vier Typen humanitärer Bereitschaften kennen:

- Sanitätsbereitschaften in Fällen der Lebensgefahr,
- Wohlfahrtsbereitschaften in Fällen materieller Not,
- soziale Bereitschaften in Fällen sozialer Benachteiligung von Kindern, Kranken, Behinderten, Alten etc.,
- Bereitschaften zum Schutz der Menschenwürde in Fällen rassistischer, politischer oder weltanschaulicher Verfolgung.

### 3. Klare Verfahren der Notlagenbestimmung festlegen

Diese Bereitschaften - gleichgültig ob sie Gemeinschaften, Arbeitskreise oder anders heißen - sollten je nach den Bedürfnissen vorbeugend, sofort helfende oder wiederherstellende Aufgaben übernehmen. Die Verbände sollten einfache und klare Verfahren zur Notlagenerkennung und -definition entwickeln:

- Kriterien für drohende Gefahr, die durch Vorbeugung abgewendet werden kann,
- Kriterien für akute Notlagen,
- Kriterien für die Wiederherstellung der Selbsthilfefähigkeit in allen vier humanitären Kernbereichen.

Sie müßten Verfahren der Dringlichkeitsbestimmung entwickeln, die sich nicht an den Rahmenbedingungen, der vorhandenen Kapazität oder den derzeit ausgeübten Tätigkeiten orientieren, sondern vom Gefährdungsgrad der Notlage ausgehen. Sie sollten ein verbandsinternes Bewußtsein für humanitäre Prioritäten entwickeln.

### 4. Erhöhen der humanitären Kompetenz durch systematisches Erheben des Notlagenprofils und klare Zielsetzungen

Auf der Basis der von allen anerkannten humanitären Bandbreite sollte sich jeder Verband für seinen Zuständigkeitsbereich als der freie (nichtbehördliche) Sachverständige für humanitäre Notlagen verstehen. Kein Verband sollte alles gleichzeitig tun. Um zu einer rationellen Form der Zielsetzung und Aufgabenauswahl zu kommen, sollte jeder Verband auf systematische Weise und, wo es möglich ist, mit professioneller Hilfe ein Notlagenprofil für seinen Zuständigkeitsbereich erstellen und auf dem laufenden halten. In welcher Häufigkeit, in welcher Schadenstiefe und in welcher Größenordnung von Betroffenen ist bei uns mit Notlagen zu rechnen? Welche Menschen bleiben bei uns besonders häufig ohne Hilfe?

Durch den Vergleich des Notlagenprofils mit der eigenen Leistungsfähigkeit sollten die Verbände zu eindeutigen Zielsetzungen und Schwerpunkten gelangen, die von der breiten

Mehrheit der Mitgliedschaft getragen werden. Auf der Grundlage dieser Zielsetzungen sollten sie ihre Aktivitäten sorgfältig auswählen, ihre Vorgehensweise festlegen und planmäßig nach Unterstützung suchen. Sowohl bei der Planung wie bei der Durchführung der Aufgaben sollten sich die Verbände um externen Sachverstand bemühen. An den Zielfindungsprozessen sollte die Mitgliedschaft möglichst breit beteiligt werden, um eine möglichst hohe Identifikation zu erreichen.

Die Erstellung des Notlagenprofils würde das Bewußtsein der Mitgliedschaft für die inhumanen Verhältnisse am eigenen Ort schärfen und die Motivation wie die humanitäre Kompetenz stärken. Die größere Rationalität gemeinsamer Zielfindung würde die Identifikation der Mitglieder mit den Verbandsaufgaben erhöhen.

Dieses Vorgehen machte es dem Verband erheblich leichter, seine Aufgaben und Kräfte zu beschränken, über neue Aufgaben zu entscheiden und abschließbare Aufgaben abzuschließen. Es machte ihm leichter, seine eigenen Kräfte klarer einzuschätzen und für die neuen Aufgaben gezielt neue Kräfte zu suchen; denn es ist einfacher, Mitarbeiter für klar umrissene Aufgaben zu finden als für einen diffusen Großverband.

### 5. Kapazitätserweiterung

Die Kapazität der Verbände sollte mehr aufgaben- als vereinsbezogen erweitert werden. Die Rotkreuzverbände sollten sich auf rationelle Weise Überblick über ihre Kapazität verschaffen:

- über die unmittelbar verfügbaren Eigenmittel,
- über die humanitäre Kapazität der Bevölkerung.

Die Verbände sollten Testinstrumente entwickeln oder entwickeln lassen, die die öffentliche Hilfsbereitschaft für bestimmte Aktionen innerhalb von Grenzwerten berechenbarer machen.

Die Rotkreuzverbände sollten mehr aufgaben- und weniger vereinsbezogen für ihre Ziele werben. Nur wenige wollen einen Verein fördern, aber viele wollen Notleidenden helfen. Die Verbände sollten ihre Kapazitätserweiterung stets in Abhängigkeit von ihrer Glaubwürdigkeit sehen. Das Maß ihrer Glaubwürdigkeit entscheidet darüber, wie viele Anteile an der humanitären Gesamtkapazität Deutschlands sie auf sich vereinen.

Diese Kreditwürdigkeit hängt davon ab, wieweit humanitäre Tätigkeit und humanitäre Selbstdarstellung übereinstimmen, d. h. wieweit die humanitäre Kompetenz der Verbände öffentlich erkannt und anerkannt wird. Umgekehrt hängt von der Kreditwürdigkeit ab, wieweit es den Verbänden gelingt, die vielen spontanen humanitären Kräfte, die überall sprießen, aufzufangen und auf sich zu vereinen.

Zur Kapazitätserweiterung gehört auch die Fähigkeit, genau die nationalen humanitären Erfahrungen der deutschen Bevölkerung aufzuschließen, die mit der Rotkreuzarbeit konform sind: Krieg, Flucht, Gefangenschaft, Vertreibung,

Marshall-Hilfen (für die ältere Generation), Nachbarschaftsbewußtsein, Humanitätsbewußtsein, nationales Solidaritäts- und Ehrbewußtsein, Umweltbewußtsein etc. (für die jüngere Generation). Genau dieses Bewußtsein für deutsches Humanitätsverständnis macht das Deutsche des Deutschen Roten Kreuzes aus.

## 6. Humanitäre Bereitschaften - humanitäre Betriebe

Die Verbände sollten deutlich zwischen humanitären Bereitschaften und humanitären Betrieben unterscheiden. Humanitäre Bereitschaften sollten für sporadisch auftretende Notfälle und geringen Fachwissensbedarf, humanitäre Betriebe für kontinuierliche Notfälle mit hohem Fachwissensbedarf zuständig sein. Humanitäre Bereitschaften sollten ehrenamtlicher Art sein, humanitäre Betriebe professionellhauptberuflicher Art. Humanitäre Betriebe (Krankenhaus, Sozialstation, Rettungsdienst etc.) sollten personell, organisatorisch und finanziell als eigenständige Einheiten geführt werden mit eigenen Geschäftsführungen.

Wenn sporadisch auftretende Notfälle sich zu kontinuierlichen Notlagen verdichten, sollte es das Bestreben der Verbände sein, die Bereitschaftsarbeit in betriebliche Organisationsformen zu überführen. Die Verselbständigung sollte dem Zweck dienen, die Kräfte der Bereitschaften wieder für neue Aufgaben und Initiativen frei werden zu lassen.

Zwischen den humanitären Bereitschaften und den humanitären Betrieben sollten klare Kooperationsformen entwickelt werden. Semiprofessionelle oder nebenberufliche Arbeit für humanitäre Betriebe sollte einen klaren arbeitsrechtlichen und finanziellen Status erhalten. Sowohl die humanitären Bereitschaften wie die humanitären Betriebe sollten der Aufsicht der Vorstände unterstehen. Die Vorstände sollten aus Gründen der öffentlichen Glaubwürdigkeit bei größeren Organisationseinheiten oder bei zahlreichen Betrieben geeignete Aufsichts- oder Kontrollinstrumente entwickeln, nicht nur für die Organisations- und Wirtschaftsprüfung, sondern auch für die Wahrnehmung der humanitären Aufgaben.

Die Gewinne humanitärer Betriebe dürfen nur für humanitäre Zwecke verwandt werden. Betriebe, die neben ihren humanitären Funktionen auch kommerzielle Funktionen entwickeln, müssen aus Gründen der ausschließlich humanitären Zwecksetzung aus dem Roten Kreuz ausgegliedert werden.

## 7. Keine Angst vor Kooperation

Damit notleidende Menschen möglichst effektive und schnelle Hilfe erhalten, sollten die Rotkreuzverbände mit allen rein humanitären Organisationen eng kooperieren und bei ihnen für diese Kooperation und geeignete Kooperationsformen werben. Mit Institutionen, die neben ihren humanitären Funktionen vorrangig andere Ziele verfolgen (Staat, Publizistik, Wirtschaft etc.), sollten die Verbände auf das Humanitäre beschränkt kooperieren. Es sollte keine Institution mit humanitären Funktionen geben, mit der das Rote Kreuz unter Wahrung seiner Eigenständigkeit nicht zu kooperieren bereit wäre.

## 8. Keine Angst vor demokratischer Mitgestaltung

Rotes Kreuz in einer freien Demokratie ist etwas anderes als unter einer Diktatur. In einer Demokratie hat jede gesellschaftliche Kraft das Recht und die Möglichkeit zur Einflusnahme und zur Mitgestaltung im öffentlichen Leben. Das Rote Kreuz sollte diese Chancen als Sachverständiger für humanitäre Fragen nutzen. Es sollte sich zunehmend mehr als Forum für humanitäre Diskussion und als humanitärer Initiator verstehen. Wenn es ihm gelänge, für die Gebiete des Handels, der Wirtschaft und der Publizistik ähnlich tragfähige Vereinbarungen zu veranlassen wie für die militärische Verteidigung (im humanitären Völkerrecht), würde es das Fundament seiner Wirksamkeit wesentlich verstärken.

Möglicherweise erscheint das Gesagte als selbstverständlich. Das wäre gut so. Die Aufgabe des Philosophen ist nicht, das Außerordentliche zu sagen, sondern das Selbstverständliche zu Bewußtsein zu bringen. Für einen Verband gilt genauso wie für eine Person: Erkenne dich selbst. Werde der, der du bist.

Ich plädiere nur für einen einzigen Entscheidungsschritt: daß das Rote Kreuz seine humanitäre Rolle wirklich ergreift. Die Hauptfrage, die sich dem Roten Kreuz stellt, wenn es heute seine künftigen Aufgaben diskutiert, ist, ob es ihm gelingt, einen Grundkonsens unter seinen Mitgliedern über seine Basisziele und seine Basisaufgaben zu schaffen. Wenn ihm das gelingen sollte, werden ihm - ähnlich wie seinerzeit *Henry Dunant* - Kräfte in ganz neuen Größenordnungen zu wachsen, die ihm helfen werden, die humanitären Herausforderungen der Zukunft zu bestehen.

## Minderheitenschutz im Völkerrecht

Hans-Joachim Heintze\*

Die blutigen Auseinandersetzungen im früheren Jugoslawien sind nicht zuletzt auch eine Entladung ethnischer Konflikte. Sie sind offenkundig aber nur die Spitze eines Eisberges. Allein die ehemalige Sowjetunion ist an allen Ecken und Enden mit ethnischen Auseinandersetzungen konfrontiert.<sup>1</sup> Damit stellt sich die Frage, welche Regelungen das Völkerrecht hinsichtlich dieser brennenden Probleme bereithält.

Angesichts eines insgesamt hochentwickelten Menschenrechtsschutzsystems im Völkerrecht<sup>2</sup> ist die Kodifikation des Minderheitenschutzes vergleichsweise in den Anfangsgründen stehengeblieben. Mit der Verankerung des allgemeinen Menschenrechtsschutzes in der Charta der Vereinten Nationen<sup>3</sup> erfolgte natürlich auch eine grundsätzliche Absicherung des Minderheitenschutzes, da erstmals eine universelle Festschreibung des Diskriminierungsverbots durchgesetzt werden konnte. Allerdings ist ein Kennzeichen der Minderheiten, daß sie nicht lediglich der Nichtdiskriminierung, sondern auch der besonderen Förderung und des Schutzes bedürfen. Insofern bedeutete die Einbeziehung der Minderheitenfrage in den allgemeinen Menschenrechtsschutz zwar einen Fortschritt, aber noch keine ausreichende Berücksichtigung der Besonderheiten des Minderheitenschutzes.<sup>4</sup>

Der Mangel der nur sehr allgemeinen Berücksichtigung von Minderheiten durchzog auch die weiteren Aktivitäten der UN im Menschenrechtsbereich. So vermißt man in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Generalversammlung<sup>5</sup> von 1948 - der Grundlage der völkerrechtlichen Bill of Rights - jede Bezugnahme auf den Minderheitenschutz; auch der Versuch, in die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes<sup>6</sup> von 1948 einen für Minderheiten besonders relevanten Artikel über den "kulturellen Völkermord", z. B. durch die Zerstörung der Sprach-, Religions- und Kulturbeziehungen, aufzunehmen, scheiterten. Damit enthält diese Konvention lediglich einen allgemeinen Gruppenschutz ohne Bezugnahme auf Minderheiten.

Typisch für die UN-Instrumente ist die starke Betonung des allgemeinen Diskriminierungsverbots, welches natürlich auch Minderheiten zugute kommt. Einen Höhepunkt stellt in dieser Hinsicht das Internationale Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Rassendiskriminierung<sup>7</sup> von 1965 dar, das die bislang umfangreichste Definition des Begriffs der Rassendiskriminierung enthält und vielfältige Maßnahmen zur Verhinderung von solchen Menschenrechtsverletzungen vorsieht. Auch Fördermaßnahmen zur Überwindung der Folgen der Diskriminierung sind demnach zulässig. Die in Art. 1 des Übereinkommens enthaltene Definition der Rassendiskriminierung stellt heute Gewohnheitsrecht dar.

Demnach ist

*"jede auf der Rasse, der Hautfarbe, der Abstammung, dem nationalen Ursprung oder dem Volkstum beruhende Unterscheidung, Ausschließung, Beschränkung oder Bevorzugung, die zum Ziel oder zur Folge hat, daß dadurch ein gleichberechtigtes Anerkennen, Genießen oder Ausüben von Menschenrechten und Grundfreiheiten im politischen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen oder in jedem sonstigen Bereich des öffentlichen Lebens vereitelt oder beeinträchtigt wird"*

eine dem Übereinkommen unterliegende Rassendiskriminierung. Demnach können sich auch Angehörige von Minderheiten auf das Diskriminierungsverbot berufen. Daß diese Auffassung von den Teilnehmerstaaten des Übereinkommens geteilt wird, zeigt die Behandlung von Minderheitenfragen in dem Durchsetzungsorgan des Vertrages, dem Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD).<sup>8</sup>

Die einzige ausdrückliche Erwähnung von Minderheitenrechten in einem universellen Menschenrechtsvertrag findet sich in Art. 27 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte von 1966<sup>9</sup>:

*"In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen."*

Die Schwäche dieser Bestimmung ergibt sich vor dem Hintergrund, daß das Völkerrecht bislang keine Definition der Minderheit kennt. Auch gibt es keine objektiven Kriterien, die einer Gruppe zweifelsfrei die Qualifikation einer Minderheit einräumen würden. Folglich obliegt es bislang der Kompetenz der Staaten, die Existenz einer Minderheit anzu-

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

1 Vgl. J. P. Dawydow/D. W. Trenin, Ethnische Konflikte auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion, in: Europa-Archiv 7/1993, S. 179 ff.

2 Vgl. Ph. Alston (ed.), The United Nations and Human Rights - A Critical Appraisal, Oxford 1992, S. 23 ff.

3 BGBl. 1973 II, S. 431.

4 Vgl. F. Capotorti, Minderheiten, in: R. Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1991, S. 602.

5 Res. 217 (III).

6 BGBl. 1954 II, S. 730.

7 BGBl. 1969 II, S. 961.

8 Vgl. R. Cholewinski, The Racial Discrimination Convention and the Protection of Cultural and Linguistic Ethnic Minorities, in: The International Law Review 69 (1991) 3, S. 157 ff.

9 BGBl. 1973 II, S. 1534.

erkennen oder auch nicht. Die Autoren des UN-Menschenrechtspaktes entschlossen sich deshalb dazu, die an sich kollektiven Minderheitenrechte zu individualisieren. Daher hat der einzelne Angehörige das Recht, sich zu seiner Kultur, Religion und Sprache zu bekennen. Die Überleitung zum kollektiven Charakter dieses Rechts liegt darin, daß er seine Religion, Sprache und Kultur gemeinsam mit anderen Angehörigen seiner Gruppe praktizieren kann.

Diese bislang einzige universelle völkerrechtliche Regelung von Minderheitenrechten geht weiterhin von einer klaren Abgrenzung dieser Rechte von denen der Völker aus. Völker haben das in Art. 1 des Paktes festgeschriebene Selbstbestimmungsrecht<sup>10</sup>, das Minderheiten ausdrücklich nicht zuerkannt wird. Diese rechtliche Konstruktion kann insofern nicht überraschen, als das Selbstbestimmungsrecht der Völker bekanntlich in einem Spannungsfeld zur territorialen Integrität der Staaten steht. Selbst Völkern wird oftmals das Recht auf Selbstbestimmung verweigert, da die Staaten fürchten, unter Berufung auf dieses Recht könnte eine Separation oder auch nur Autonomie gefordert werden.<sup>11</sup>

Angesichts dessen wird Minderheiten bislang im Völkerrecht lediglich der obengenannte Standard des Art. 27 zugestanden. Dieser wurde in einer umfangreichen Studie von Francesco Capotorti 1977 für die Unterkommission zur Verhinderung der Diskriminierung und den Schutz der Minderheiten detailliert untersucht.<sup>12</sup> Auf der Grundlage dieser Studie unterbreitete das seinerzeit in der UNO hochgeachtete und einflußreiche Jugoslawien 1978 einen Deklarationsentwurf, der dann über ein Jahrzehnt in der UN-Menschenrechtskommission diskutiert wurde. Erst am 18. Dezember 1992 verabschiedete die UN-Generalversammlung ohne förmliche Abstimmung mit der Resolution 47/135 die Declaration on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. Die Deklaration besteht aus einer Präambel und neun Artikeln und stellt insofern eine vom ursprünglichen jugoslawischen Vorschlag abweichende Fortschreibung des UN-Menschenrechtskonzeptes dar, als der Minderheitenschutz weiterhin nicht als Gruppen-, sondern als Individualrecht gesehen wird. Folglich listet das Dokument nach Art. 1, der bestimmt, daß die Staaten vor allem durch die Gesetzgebung die Existenz und Identität von Minderheiten sichern und entwickeln sollen, eine Reihe von Rechten der Personen auf, die Minderheiten angehören. Demnach können sie ihre eigene Kultur, Sprache und Religion ohne Diskriminierung ausüben. Entsprechend nationaler Rechtsordnungen sollen sie an den sie betreffenden gesamtstaatlichen und regionalen politischen Entscheidungen teilhaben. Es steht ihnen frei, eigene Organisationen zu gründen und Beziehungen zu unterhalten. Die Staaten sind verpflichtet, Diskriminierungen zu verhindern und günstige Bedingungen für die Entwicklung der Minderheiten zu schaffen. Auch sollen sie kooperieren und den Informations- bzw. Erfahrungsaustausch betreiben, um die Respektierung von Minderheitenrechten zu entwickeln.

Die Bedeutung der Deklaration ist vor dem Hintergrund der vielen Nationalitätenkonflikte der jüngsten Vergangenheit zu sehen.<sup>13</sup> Sie belegt einmal mehr, daß die Minderhei-

tenrechte als Bestandteil des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes anzusehen sind, wodurch sie aus dem Bereich der ausschließlich inneren Angelegenheiten eines Staates zumindest partiell herausgehoben wurden. Durch die Verabschiedung der Deklaration erhielt der Prozeß der Kodifikation des völkerrechtlichen Minderheitenschutzes<sup>14</sup> einen beachtlichen Impuls. Völlig zu Recht wurde das Dokument von Menschenrechtsorganisationen allgemein begrüßt.<sup>15</sup>

Allerdings sind kritische Aspekte der Resolution nicht zu übersehen. Zu bemängeln ist natürlich die fehlende rechtliche Verbindlichkeit der Verpflichtungen. Auch die Auslassung eines Durchsetzungsmechanismus entwertet in gewisser Weise die Implementierung der Aussagen. Dennoch können beide Mängel nichts an der grundsätzlichen Bedeutung der Resolution ändern; schließlich unterscheidet sich das Dokument damit nicht von anderen Empfehlungen der Generalversammlung, die sich eben durch ihren nicht rechtlichen Charakter - der zugleich eine gewisse Flexibilität verleiht - auszeichnen. Berechtigter ist daher schon eher die dahingehende Kritik an dem Dokument, daß es keine Definition der Minderheit enthält. Damit ist die Gefahr gegeben, daß Staaten willkürlich den Geltungsbereich des Minderheitenschutzes eingrenzen. So hat Deutschland nach der Verabschiedung erklärt, daß es unter Minderheiten "nur klar definierte und deutlich unterscheidbare Gruppen, die lange auf dem Territorium eines Staates gelebt haben" verstehe. Damit sollen Einwanderer nicht in den Genuß des Minderheitenstatus kommen. Auch werden Gruppen wie die der Gastarbeiter oder Roma aus dem Minderheitenschutz ausgenommen, obwohl ein umfassenderer Schutz dieser Personengruppen wünschenswert wäre.<sup>16</sup> Es ist somit davon auszugehen, daß die Einschränkung des Minderheitenschutzes auf eigene Staatsangehörige weiterhin durch die Staatengemeinschaft praktiziert werden wird, obwohl sie nicht aus Art. 27 hergeleitet werden kann.<sup>17</sup>

Die kritischen Einwände gegen die Deklaration mindern in keiner Weise ihre Bedeutung. Zudem werden die Mängel durchaus dadurch wettgemacht, daß zutreffend auf die Voraussetzung zur Lösung aller Minderheitenprobleme hingewiesen wird: den demokratischen Rechtsstaat. Hier liegt auch ein Anknüpfungspunkt für den regionalen Minderheitenschutz in Europa. Eine Zeilang hatte es so ausgesehen, als ob

10 Vgl. dazu M. Worku, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker (Lexikon), in: HuV-J 1992/2, S. 92.

11 Vgl. H.-J. Heintze, Völkerrecht und indigenous peoples, in: ZaöRV 50 (1990) 1, S. 48 ff.

12 Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.

13 Vgl. F. Ermacora, Späte Einsichten - der Entwurf der UN-Erklärung zum Minderheitenschutz, in: Vereinte Nationen 5/1992, S. 149.

14 Vgl. zur Notwendigkeit V. Kröning, Neue Fragen des humanitären internationalen Rechts aus Anlaß des Golf- und des Balkankrieges, in: HuV-J 1992/4, S. 187.

15 Vgl. UN-Doc. E/CN.4/1992/SR.38.

16 Offenkundig müssen zu diesem Zweck andere Instrumente geschaffen bzw. angewandt werden.

17 Vgl. K. Dicke, Die UN-Deklaration zum Minderheitenschutz, in: Europa-Archiv 4/1993, S. 113.

im Rahmen der KSZE<sup>18</sup> ein Durchbruch für einen wesentlich über dem allgemeinen völkerrechtlichen Standard liegenden Minderheitenschutz erreicht werden könnte. Diese Erwartungen wurden durch das Kopenhagener Dokument über die menschliche Dimension der KSZE aus dem Jahre 1990<sup>19</sup> genährt, das in vielerlei Hinsicht einen enormen Durchbruch bei der menschenrechtlichen Zusammenarbeit brachte. Den Erwartungen wurden die folgenden Aktivitäten nur sehr beschränkt gerecht, da der KSZE-Prozess in eine Sackgasse geraten war.<sup>20</sup> Auch die Schaffung des Amtes des Hohen Kommissars der KSZE für nationale Minderheiten durch das Helsinki-Dokument 1992<sup>21</sup> hat an der normativen Ausgestaltung des Minderheitenschutzes in Europa keine grundlegende Veränderung bewirkt.<sup>22</sup> Dies vermag insofern nicht zu überraschen, als auch der Europarat bislang wenig erfolgreich bei der Schaffung eines Zusatzprotokolls zum Schutz nationaler Minderheiten war.<sup>23</sup> Obwohl die erfolgreiche Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) mit Art. 14 auch die Minderheiten vor Diskriminierung schützt, und nach elfjährigen Arbeiten 1992 eine Europäische Charta der Minderheitensprachen verabschiedet wurde, zögert man, die erfolgreiche EMRK und ihre Konventionsorgane mit den brisanten Minderheitenproblemen zu belasten, wobei sich vor allem Großbritannien, Frankreich und die Türkei als Bremser hervortun.<sup>24</sup>

Die gewaltsame Entladung der ethnischen Konflikte, die heute leider in vielen Regionen der Erde zu beobachten ist,

wäre durch eine detailliertere Verankerung des Minderheitenschutzes im Völkerrecht sicher nicht verhindert worden. Das Völkerrecht der Gegenwart enthält im übrigen genügend Normen, die derart schwere Menschenrechtsverletzungen verbieten und sogar eine Abstrafung der Rechtsverletzer fordern.<sup>25</sup> Die Kodifizierung des Minderheitenschutzes hätte allerdings einen Beitrag im Vorfeld der Entladung der ethnischen Konflikte leisten können, indem es durch die Festschreibung einlagbarer Rechte von Minderheiten vielleicht nicht zu einer solchen Anhäufung von Ungerechtigkeiten gekommen wäre, die sich nun in Haß- und Gewaltorgien entladen.

- 18 Vgl. H.-J. Heintze, KSZE - Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Lexikon), in: HuV-I 1992/4, S. 198 ff.
- 19 In: ILM 1990, S. 1306.
- 20 Vgl. R. Hofmann, Minderheitenschutz in Europa, in: ZaöVR 52 (1992) 1, S. 17.
- 21 In: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 82/1992, S. 777.
- 22 Allerdings haben KSZE-Bestimmungen beispielsweise in den Verträgen der Bundesrepublik mit den früheren Warschauer-Pakt-Staaten zur Aufnahme von beachtlichen Minderheitenklauseln geführt; vgl. z. B. den Art. 20 f. des Vertrages mit Polen in BGBI. 1991 II, S. 1314.
- 23 Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 16./17. Mai 1993.
- 24 Vgl. P. Widmer, Europäische Bemühungen zur Lösung von Minderheitenfragen, in: Europa-Archiv 9/1993, S. 266.
- 25 Vgl. die Stellungnahme der International Commission of Jurists zur World Conference on Human Rights, in: UN-Doc. A/CONF. 157/PC/62/Add.17.

# Final Report of the Workshop on Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief

## Brussels (Belgium), 14 - 15 December 1992

### I. Executive Summary

One of the important aspects of international disaster relief operations in recent decades has been the deployment of Military and Civil Defence Assets (MCDA). Despite countless attempts, particularly since 1989, the international community has not yet agreed upon the criteria and preconditions for the use of MCDA, nor has it answered related political and legal questions. It was therefore the goal of this first Workshop - organized by DHA-Geneva (former DHA-UNDRO), co-sponsored by the Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) and attended by state delegates, military experts and representatives of humanitarian organizations to describe the future role of MCDA in disaster relief, to show problems and possible solutions and to advance the process towards an internationally coordinated use of MCDA. The workshop did concentrate on disaster relief operations for natural or man made disasters, thereby excluding all problems related to the use of the military in peace-keeping operations or in the delivery of humanitarian assistance in conflict situations.

Three working papers, submitted by independent experts and representatives of DHA-Geneva and IFRC and containing, inter alia, suggestions for the establishment of an international MCDA register, formed the basis of the Workshop's discussions. The central suggestion of all working papers, that guidelines for the use of MCDA should be agreed upon, was followed by proposals for the content of such guidelines.

In both the working groups and the plenary meetings, the importance of guidelines for the implementation of MCDA was specifically and repeatedly emphasized. Several suggestions as to content, form and binding force of such guidelines were discussed. DHA-Geneva was requested to prepare a set of proposed guidelines for a meeting in December 1993. It was asked to coordinate the preparatory work, as well as the formulation of the guidelines.

Workshop participants viewed the establishment of a register of MCD resources as a further significant prerequisite for effectively carrying out MCD disaster relief operations in the future. It was recommended that a qualitative questionnaire be distributed among Member States and sectorial multinational organizations as an important first step in applying the results from the Brussels Workshop. It was a desire expressed by all that training courses be carried out and that an operations handbook and ad hoc guidelines for military medical teams be developed.

In addition to the operational issues, the Workshop also dealt with a series of fundamental questions on the use of MCDA. The participants stressed the necessity of applying General Assembly Resolution 46/182 of 19 December 1991. The use of MCDA during relief operations would only be possible if the Affected State requested and/or accepted international assistance. Everyone in attendance agreed that the response to such a request should be need-driven and not resource-driven.

These and other more extensive general prerequisites, as well as specific suggestions with respect to the role of donor and affected countries, should all be included in the guidelines to be developed by DHA-Geneva.

In order to carry out the recommendations and suggestions from the Brussels Workshop, it was proposed that ad hoc working groups

be organized quickly. DHA-Geneva was given a mandate to coordinate the preparation for the next conference in December 1993.

### II. Introduction

The disasters of the past decades have proven that there is a great need for international foreign relief capacity in large scale emergency situations. Undoubtedly, the use of MCDA has contributed to success in dealing with such disasters. As has been made clear at international conferences since 1989 there is still a need for improved cooperation between the states and humanitarian organizations in order to maximize the effectiveness of relief operations. This is also true of MCDA, for which the criteria and prerequisites for use, as well as their impact, have received little international attention. In light of the growing number of large disasters and the increased willingness of States to offer assistance by way of MCDA, the Brussels Workshop responded to a current issue which is of great importance to disaster relief and of crucial significance to disaster victims.

### III. Objectives of the Workshop

In carrying out their mandates, DHA-Geneva and IFRC have always regarded the securing of the effectiveness of disaster relief as an important precondition for assistance to disaster victims. One of the preconditions for the most effective disaster relief operation is the availability of personnel and material. In this respect the use of MCDA had been widely accepted by the disaster relief community. Nevertheless, there is no internationally agreed framework for the use of MCDA. Neither the general preconditions nor the special rules for their use have been formulated yet. Moreover, despite the positive image of MCDA, the international community does not even possess a register of the available resources.

With regard to the limitations of the present disaster relief capacity, the objectives of the Brussels Workshop were as follows:

- to initiate and support the process of formulating guidelines for the use of MCDA;
- to identify the most important general and special elements of such guidelines;
- to propose the establishment of a MCDA register;
- to discuss the general preconditions for the use of MCDA;
- to develop the process of cooperation between all relevant bodies making use of MCDA such as governments, DHA-Geneva and other international humanitarian organizations.

### IV. Organization

#### 1. Organizers

The Workshop has been organized by DHA-Geneva and co-sponsored by the IFRC. NATO hosted the Workshop in its Brussels Headquarters. The meeting was addressed by NATO Secretary General *M. Wörner*. The Workshop was opened with a welcoming statement by the Chairman, Major General *G. Greindl* from the Austrian Ministry of Defence. Introductory speeches were given by Mr. *C. H. Lamunier*, Director and Deputy to the Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs of the United Nations and Mr. *S. Davy*, Acting Secretary General of IFRC.

## 2. Participants

More than 180 representatives from 36 countries and 20 organizations attended the Workshop. Besides representatives from the major MCDA possessing countries like European nations, the Russian Federation and the United States of America, diplomats and disaster relief experts from disaster-prone countries like Egypt, Indonesia and Nepal participated in the Workshop.

The following United Nations organizations were represented: UNHCR, UNICEF, WHO, UNEP/UNCUEA and UNV. ICDO, ICRC and IOM participated in the Workshop, as well as many Non-Governmental Organizations like, inter alia, MSF, INTERACTION, World Vision, SCF and OXFAM.

## 3. Workshop Methodology

Three working documents on the use of MCDA in disaster relief were distributed at the beginning of the meeting. They dealt with the concept of MCDA in disaster relief, their political and legal background. A first proposal for guidelines on the use of MCDAs in disaster relief operations was included in the background documents. Possible terms and definitions were given and a list of headings proposed.

The documents were reviewed in five working groups on the basis of the three specific questions concerning the usefulness of a set of guidelines, the most important elements of such guidelines and the procedure which should be followed after the workshop.

Chairpersons and rapporteurs in the five working groups assisted in the discussions, proposals and recommendations. The reports of the working groups were presented in a plenary session to allow for comments and further proposals. These final commentaries were reflected in the concluding statement of Major G. Greindl, Chairman of the Workshop.

## V. Proposals and Recommendations

Both in the plenary meetings and in the working group session, the participants referred to the general preconditions for the use of MCDA. They discussed in depth the idea of guidelines, a register for MCDA and their proposed elements. Besides more general comments on the usefulness and content of the guidelines, specific drafting remarks were made concerning definitions in the distributed documents.

Eight main subjects have been highlighted in the course of the workshop discussions. In all debates, the participants did not limit their remarks to general comments, but made concrete proposals concerning the use of MCDA, as well as several specific recommendations.

### I. General conditions for the use of MCDA

On several occasions during the Workshop the participants reaffirmed United Nations General Assembly Resolution 46/182 of 19 December 1991 as one of the foundations for international disaster relief operations. In particular, the participants stressed the importance of the request of the affected state as a precondition for an international disaster relief operation, a precondition which is expressly mentioned in Resolution 46/182. As a further basic principle for disaster relief operations, the overall responsibility of the affected state for all emergency assistance was mentioned. In this respect, the obligation of the affected state to ensure the protection of foreign relief personnel was referred to as vital element of a successful disaster relief operation.

Many representatives expressed satisfaction about the concurrence of all the participants that responses to disasters should be need driven and not resource driven. In this respect the importance of the disaster response capacity of affected countries was empha-

sized several times. As it has been pointed out those countries should be given all available assistance to maintain and improve their disaster response capacity.

A number of representatives made reference to the airlift operations in former Yugoslavia, in which military forces were placed under the control of a UN agency. Referring to this new practice, a number of delegates shared the view that disaster relief operations should be generally unarmed and civilian led. As it was explicitly expressed, this would include disaster relief operations using MCDA.

Another concern of some representatives has been the costs for the use of MCDA. The question of who pays for the MCDA was observed as crucial to determine their overall value. It was recommended to put the financial implications of MCDA use on the agenda of one of the future working groups.

It was generally felt that DHA-Geneva plays a vital role in the identification, mobilization and coordination of international relief for victims of disasters. Many representatives pointed out that the coordination of disaster relief operations within the United Nations family but also between UN agencies and other humanitarian entities still is a crucial point for a successful assistance. The guidelines should be also drafted with a view to improve the existing situation.

### 2. Necessity of guidelines

There was unanimous support for the idea to develop guidelines for the use of MCDA in disaster relief operations. Participants from the governmental level, as well as experts of humanitarian organizations, explicitly stressed the importance of such guidelines for the effectiveness of disaster relief operations. Several participants noted the need to elaborate a set of rules which would not only cover some operations but which would be useful for the assisting, as well as the affected states. The interests of both groups should be reflected in the regulations. Some representatives emphasized the need to base the guidelines on the needs of the victims and not on the competition of the donors.

### 3. Character of guidelines

The question whether the guidelines should have a legally binding character or not was commented upon by most of the representatives. It was discussed in depth under what circumstances states would adhere to the guidelines. Some representatives felt that a non-binding political character would enhance the chances of adhesion, while others preferred a legally binding character of the guidelines, making the states internationally responsible for violations of regulations.

It was generally felt that the process of formulating such guidelines will be much faster if they are aimed at being a non-binding political document. The proposal to study the character of the guidelines in depth in the follow-up process met general support.

### 4. Content of guidelines

The representatives recognized the importance of the list of proposed headings for the guidelines embodied in document 2 which has been distributed, as the basis for further discussion. It was pointed out that some elements must be elaborated, while others should be further clarified. A number of representatives shared the view that general principles for the use of MCDA like proportionality, appropriateness, independence and substituent sovereignty should be included in the guidelines. A number of representatives shared the view that consideration should be given to the legal questions related to the use of MCDA. In particular the question of damages and responsibility needed further research and mentioning in the guidelines.

#### a) Elements with regards to the fields of expertise

The list given in document 2 on the special expertise of MCDA in disaster relief operations met general agreement. In particular the

following elements were perceived by the participants as vital for the success of disaster relief operations:

- transport/supply;
- survey, reconnaissance;
- communication.

Some representatives stressed the expertise of MCDAs for special forms of man made disasters like nuclear, chemical or biological (NBC) accidents. It was recommended to identify in the future process those fields of expertise of MCDA, which are unique compared to any other means of assistance and which therefore must be included in the guidelines.

Others proposed to evaluate in the future the value of MCDA assistance in other fields like management, coordination, welfare, care and assessment and to compare its value with solely civilian assistance. As it has been stressed, the result of such an evaluation must be reflected in the guidelines.

#### b) Elements with regard to affected and assisting states

In addition to the general preconditions for the use of MCDA, many representatives emphasized the need for improving the situation in the affected states to make disaster relief operations as effective as possible. Affected states should identify their preparedness resources to provide effective indigenous response to disasters. Measures which were expressly mentioned included inter alia:

- the development of risk maps and contingency plans;
- allocating funds in the budget for recommended actions after a disaster;
- identification and organization of a national coordination mechanism.

It was felt that the question of authority of the affected state over foreign MCD relief teams must be tackled in the future and should also be regulated in the guidelines. The clarification of the legal status and guarantee of security were mentioned as further most important tasks of the affected states to secure effective disaster relief operations.

With reference to the proposals concerning actions of the affected states representatives observed the need to discuss also the necessary improvements on the side of the assisting states. As it has been stressed there are a number of tasks to fulfil by such countries like:

- elaborating rules of conducts for the disaster relief personnel;
- earmarking of funds for the use of MCDA;
- develop cooperation procedures with UN, NGOs etc.

#### c) Elements improving the conditions for the use of MCDA

During the Workshop an impressive presentation of disaster relief operations by the Belgian Air Force was made. The film shown and the explanation given reinforced the general impression of the participants that the questions of overflight clearances and custom regulations are vital to secure a successful disaster relief operation. Having in mind the difficulties airlift operations had to face during disaster relief operations in the past, the representatives felt it necessary to expressly include the following question in the guidelines:

- overflight/landing clearances;
- custom requirements and costs;
- visa requirements for disaster relief personnel;
- support at reception airfields;
- aircrew accommodation and insurance.

Critically also other preconditions for the improvement of the use of MCDA were reviewed such as land transport regulations, faci-

litation of freedom of movement in the affected area, open communication rights and usage.

Many representatives stressed the importance of such regulations in the guidelines which deal with the improvement of preconditions for MCDA use. It was recommended to devote enough time for the drafting of this part of the guidelines.

#### 5. Content of register

In the plenary and the working groups sessions representatives emphasized the need of a register of MCDA. As it has been pointed out several times during the meeting to support the drafting process for the guidelines, information concerning the availability of MCDA is absolutely necessary. In particular a register could give information about:

- what kind of material and personnel is available from which country;
- what preconditions for use exist;
- which channels for request must be used;
- what the costs of using the MCDA will be.

With regard to the general support in the Workshop for such a register DHA-Geneva was asked to start the process for developing such a register immediately after the Workshop by sending out a qualitative questionnaire to governments.

#### 6. Training

During the Workshop the question of training got major attention. Several proposals referred to the need for training of disaster relief personnel. It was generally recommended that training procedures should be developed and training courses be organized. As it has been stressed, training should cover both personnel of affected as well as assisting states. Some representatives recommended to start with the process of developing a training scheme after the Workshop, in cooperation with the International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG). Such a scheme could include experts from affected countries and thereby foster the general cooperation between assisting and affected states.

The Austrian delegation invited observers from MCD institutions to participate in the field training exercise, which is being organized in cooperation with DHA-Geneva and INSARAG, in September 1993 near Vienna.

#### 7. Financial aspects of the project

The representatives noted the budgetary requirements of DHA-Geneva for this project in 1993. Evaluating the recommendations of the Workshop and the proposed budget, it was felt necessary for more financial support for DHA-Geneva in 1993. To facilitate positive response to the request for more financial support, it was recommended to send the report of the workshop to the governments of respective countries through diplomatic channels.

The overall budget for 1992-93 amounts to US \$420,000. The Governments of Finland, Germany, Norway and the United Kingdom have generously contributed to fund of the start-up phase of this project and, to date, pledges and contributions for approximately US \$138,000 have been recorded, with an unmet requirement of US \$282,000. The Governments of Austria and Belgium have provided a number of key services to support the activities of the Project and the Workshop.

#### VI. Follow-up actions

Several representatives stressed the need to react quickly after the Brussels Workshop to implement the proposals and recommendation. A clear mandate was given by the Workshop for DHA-Geneva to continue with the work they had begun. In particular, DHA-



Geneva should organize as soon as possible working groups and sub-working groups dealing with different parts of the proposed guidelines. Experts from different countries should be invited to participate in the working group meetings.

There was unanimous support for the idea that DHA-Geneva should organize the next conference in December 1993. At this conference the draft of the guidelines should be reviewed and agreed

upon. There was general agreement to include in the whole process representatives of disaster-prone states.

It was felt necessary that immediately after the conference DHA-Geneva should send out to governments qualitative questionnaires to start the process for developing the register. There was also a strong support for the distribution of the conference reports to governments, international organizations and humanitarian bodies.

## Round-Table of Experts on International Humanitarian Law Applicable to Armed Conflicts at Sea

- Bericht über das vierte Treffen des "Madrid Plan of Action" - Ottawa (Kanada),  
25. - 28. September 1992

Erich Kussbach\*

### I. Zweck und Vorbereitung des Ottawa-Treffens

Aufgrund einer Initiative des Sanremo Institutes für Humanitäres Völkerrecht hat im September 1988 in Madrid eine international zusammengesetzte Expertengruppe einen Aktionsplan zur Überprüfung des geltenden Seekriegsrechts und dessen ebenfalls erforderliche Anpassung an die veränderten Bedingungen der modernen Seekriegführung beschlossen (Madrid Plan of Action). Ursprünglich sollten die Experten - im Sinne der Resolution Nr. VII der 25. Internationalen Rotkreuzkonferenz - ihr Hauptaugenmerk den humanitären Aspekten des Seekriegsrechts zuwenden, doch wurde sehr bald die Notwendigkeit einer über die humanitären Anliegen hinaus reichenden, umfassenden Untersuchung des gesamten Rechtsbereichs erkannt. Nach dem Madrider Aktionsplan sollte die Arbeit der Experten im Rahmen einmal jährlich abzuhaltender Tagungen bis Ende 1992 abgeschlossen werden. Nach Bochum (1989), Toulon (1990) und Bergen (1991) traten die Experten, unter denen auch das Internationale Komitee vom Roten Kreuz vertreten war, im September 1992 in Ottawa zu ihrer vierten Tagung zusammen.

Das Treffen in Ottawa, an dem 38 Experten aus 21 Ländern teilnahmen, war den Problemen der Operationsgebiete im Seekrieg und der Bedeutung der verschiedenen Meereszonen gewidmet. Der bereits bei früheren Treffen bewährten Methode der Tagungsvorbereitung entsprechend wurde auch für Ottawa ein Berichterstatter eingesetzt. Professor *H. B. Robertson Jr.* von der Duke University School of Law arbeitete einen schriftlichen Bericht aus. Der Bericht, der den Experten in Ottawa als Diskussionsgrundlage diente, war den Tagungsteilnehmern so rechtzeitig zugegangen, daß diese Gelegenheit hatten, allenfalls schriftliche Bemerkungen und Kommentare vorzulegen. Von dieser Möglichkeit machten mehrere Experten Gebrauch.

Der Bericht erntete bei allen Teilnehmern Lob und Anerkennung. Dem Autor gelang es, in seinem 101 Seiten umfassenden Beitrag die historische Entwicklung der Meereszonen ebenso wie das derzeit geltende Meeresregime und dessen Bedeutung für die Seekriegführung vor allem unter Berücksichtigung der Rechte der Neutralen klar und prägnant darzustellen und die Probleme aufzuzeigen, die sich dabei im Hinblick auf die moderne Kriegführung ergeben.

### II. Küsten- und Archipelgewässer

Im Zusammenhang mit dem für neutrale Küstengewässer geltenden Regime stellte Prof. *Robertson* die Frage zur Diskussion, ob infol-

ge der Ausdehnung der Küstenmeerbreite von drei auf zwölf Seemeilen neutralen Staaten noch zugemutet werden könne, im erweiterten Küstenmeer die gleiche Kontrolle auszuüben und insbesondere Neutralitätsverletzungen durch die Kriegführenden ebenso abzuwehren, wie dies früher im bloß drei Meilen breiten Küstenmeerstreifen ihre Pflicht war. *Robertson* gab allerdings selbst zu, keine bessere Lösung vorschlagen zu können. Er stellte auch fest, daß sowohl die Doktrin als auch die jüngst ausgearbeiteten militärischen Handbücher (das bereits veröffentlichte US Naval Law Manual und die Entwürfe des kanadischen und des deutschen Handbuchs) von der unveränderten Weitergeltung des Neutralitätsrechtes in dem erweiterten Küstenmeer ausgehen. Diese herrschende Meinung wurde auch von der Expertengruppe geteilt. Der neutrale Staat kann den Kriegsschiffen der kriegführenden Parteien die Durchfahrt durch sein Küstenmeer verbieten. Er kann aber den Kriegsschiffen und ihren Prisen auch die "einfache" oder "friedliche Durchfahrt" ("mere" oder "innocent passage") gestatten. Auch die anderen Bestimmungen des XIII. Haager Abkommens 1907, darunter insbesondere die "24-Stunden-Regel" für die Benützung neutraler Häfen wurden von den Experten bekräftigt. Die Tagungsteilnehmer waren sich ferner darüber einig, daß die für die neutralen Küstengewässer geltenden Normen auf die Archipelgewässer neutraler Staaten analog anzuwenden sind.

### III. Internationale Meerengen und Verkehrswege in Archipelgewässern

Teil III des Seerechtsübereinkommens 1982 gewährleistet in den Meerengen (Straits) - mit einigen Ausnahmen - die Freiheit der Durchfahrt, und zwar auf der Wasseroberfläche ebenso wie unter Wasser, und die Überflugfreiheit. Prof. *Robertson* vertrat die Auffassung, daß diese Freiheiten gemäß Staatenpraxis in Kriegszeiten auch den Kriegsschiffen und Militärflugzeugen der Kriegführenden in Meerengen zustehen, die zu Küstengewässern neutraler Staaten gehören. Die neutralen Staaten dürfen den Transit durch ihre Meerengen - im Gegensatz zu ihren Küstengewässern - nicht unterbinden (transit passage). Die Benützung solcher Meerengen durch die Kriegführenden ist jedoch bestimmten Auflagen unterworfen. Die Durchfahrt hat zügig zu erfolgen, und es dürfen keine Kriegshandlungen gesetzt werden. Internationale Meerengen, für die vertraglich ein eigenes Regime vereinbart wurde (Dardanellen, Bosphorus, die Magellanstraße, Sund und Belte sowie die Aaland-Meerenge), bilden eine Ausnahme. Für sie gelten auch in Kriegszeiten die betreffenden Sonderregelungen.

Die Auffassung des Berichterstatters bezüglich der Rechte der Kriegführenden in internationalen Meerengen blieb nicht unwidersprochen. Bezweifelt wurde vor allem die generelle Geltung der Freiheit des Überfliegens und des Transits unter Wasser. Das Recht auf freie Durchfahrt und freien Überflug steht selbstverständlich

\* Dr. *Erich Kussbach* ist Botschafter Österreichs in Budapest, Ungarn.

auch den neutralen Kriegsschiffen und Militärflugzeugen in Meerengen der Kriegführenden zu.

Die Transitregeln für Meereen sind nach Auffassung der Experten auf Verkehrswege in Archipelgewässern analog anzuwenden. In Anbetracht der großen Ausdehnung mancher Archipelgewässer und der vielfältigen Möglichkeiten der Ein- und Ausfahrt wurde jedoch auf die erhöhte Gefahr des Mißbrauchs dieser Gewässer zu Kriegshandlungen hingewiesen.

#### IV. Anschlußzone, ausschließliche Wirtschaftszone und Festlandssockel

Unter den Experten herrschte Übereinstimmung darüber, daß die Anschlußzone (Contiguous Zone) aus der Sicht des Kriegs- und Neutralitätsrechts mit der Hohen See gleichgestellt ist. Die kriegs- und neutralitätsrechtlichen Aspekte der ausschließlichen Wirtschaftszone (Exclusive Economic Zone - EEZ) wurde ausführlich diskutiert. Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der Küstenstaat gemäß dem Seerechtsübereinkommen 1982 in der EEZ Hoheitsrechte nur hinsichtlich der Erforschung, Ausbeutung, Bewirtschaftung und Erhaltung der lebenden und nichtlebenden Ressourcen ausübt. Er ist zudem berechtigt, in der EEZ künstliche Inseln, Anlagen und Bauwerke zu errichten und zu betreiben sowie Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt zu treffen. Es handelt sich also um ein "besonderes Regime", das weder mit dem Regime des Küstenmeeres noch mit dem der Hohen See vergleichbar ist. Die Betonung des "besonderen Regimes" wurde u. a. damit begründet, daß der Küstenstaat im EEZ nicht nur Rechte sondern auch Pflichten gegenüber der Staatengemeinschaft hat. Dennoch gilt für die EEZ die Freiheit der Schifffahrt und des Überflugs sowie das Recht aller Staaten, in der EEZ Unterseekabel und Rohrleitungen zu verlegen. Prof. Robertson ging in seinem Bericht ausführlich auf die

Meinungsverschiedenheiten ein, die der besondere Status der EEZ im Hinblick auf dessen Auswirkungen auf das Kriegs- und Neutralitätsrecht unter den Staaten und auch in der Literatur hervorgerufen hat. Immerhin wurde festgestellt, daß sich aus den erwähnten militärischen Handbüchern die einhellige Auffassung ableiten läßt, daß in der EEZ Kriegshandlungen grundsätzlich zulässig sind. Die Kriegführenden müssen jedoch gebührend darauf achten (due regard), daß die Rechte des neutralen Küstenstaates und anderer neutraler Staaten durch die militärischen Operationen nicht beeinträchtigt werden.

Die Expertengruppe befaßte sich schließlich auch eingehend mit dem Regime des Festlandssockels (Continental Shelf). Aufgrund der geltenden Rechtslage wurde festgehalten, daß die Rechte des Küstenstaates auf und im Festlandssockel die Bodenschätze und sonstigen Naturschätze des Meeresbodens und des Untergrundes umfassen. Sie erstrecken sich jedoch weder auf die Gewässer über dem Festlandssockel, die als Hohe See anzusehen sind, noch auf den darüber befindlichen Luftraum. In den Gewässern und im Luftraum über dem Festlandssockel sind daher Kriegshandlungen zulässig, soweit die auf den Festlandssockel bezogenen Rechte neutraler Staaten "gebührend" beachtet werden. Unter der gleichen Voraussetzung dürfen die Kriegführenden sowohl in der EEZ als auch auf dem Festlandssockel Minen legen, haben jedoch hiervon den betroffenen neutralen Staat in Kenntnis zu setzen.

#### V. Ergebnisse des Treffens

Die Ergebnisse der Tagung wurden von einem Redaktionskomitee in einem Vorschlagskatalog zusammengefaßt, den die Expertengruppe mit dem Vorbehalt genehmigte, daß der Katalog mit den Vorschlägen der vorangegangenen Treffen in textlicher Hinsicht abgestimmt werden muß.

## Das Minen-Symposium des IKRK Montreux (Schweiz), 21. - 24. April 1993

Horst Fischer\*

Seit dem Beginn der 90er Jahre ist die Diskussion über die Anwendung und Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts durch den Golfkrieg und den Krieg im ehemaligen Jugoslawien wesentlich beeinflusst worden. Andere Konflikte und die Art ihrer Austragung sind insbesondere in der politischen Diskussion kaum beachtet worden. Dem IKRK ist es zu danken, daß es nun eines der dringendsten humanitären Probleme bewaffneter Konflikte aufgegriffen hat: den Einsatz von Landminen gegen Zivilisten.

Auf Einladung des IKRK diskutierten vom 21. bis 24. April 1993 in Montreux über 60 internationale Experten die militärischen, technischen und strategischen Rahmenbedingungen der Minenkriegführung gegen Zivilpersonen, ihre Auswirkungen auf Zivilpersonen, Möglichkeiten und Kosten der Minenräumung und die völkerrechtlichen Grundlagen.

Das Symposium war durch eine Vielzahl von Beobachtungen des IKRK angeregt worden. Dazu zählen u. a.:

- die zunehmende Zahl von Minenopfern nach bewaffneten Konflikten;
- die Probleme der medizinischen Versorgung von Minenopfern;
- der gezielte Einsatz von Minen gegen Zivilpersonen;
- die hohen menschlichen und materiellen Kosten der Minenräumung nach einem bewaffneten Konflikt;
- die geringe Ratifikationsquote des Minenprotokolls der UN-Waffenkonvention von 1980.

Einen weiteren wichtigen Grund für die Organisation des Symposiums lieferte die französische Regierung mit ihrem Vorschlag vom 30. Oktober 1992, eine Revisionskonferenz der UN-Waffenkonvention so schnell wie möglich einzuberufen.

Entsprechend dem umfassenden Ziel des Symposiums, die Minenkriegführung in allen ihren Aspekten zu beleuchten, nahmen an den Sitzungen der einzelnen Arbeitsgruppen und im Plenum Vertreter verschiedener Fachrichtungen und Wissenschaftsgebiete teil. Neben den die Minenverletzungen vor Ort behandelnden Chirurgen, in der Regel Mitarbeiter des IKRK, waren die mit der Minenräumung beschäftigten Privatfirmen und internationalen Organisationsrepräsentanten. Militärischer Sachverstand war ebenso präsent wie die völkerrechtliche Expertise von Mitarbeitern des IKRK und anderen Wissenschaftlern.

Nach einer einführenden Sitzung im Plenum wurden sechs Arbeitsgruppen zu folgenden Sachgebieten gebildet:

- Rehabilitation,
- Minenräumung,
- die Waffenkonvention der Vereinten Nationen,
- die Entwicklung des humanitären Völkerrechts,
- Produktionsbeschränkungen von Minen
- und Rüstungskontrollvereinbarungen.

\* Dr. Horst Fischer ist Akademischer Oberrat und Geschäftsführer des IFHV, Bochum.

Die Berichte der Arbeitsgruppen wurden wiederum in einer Abschlussession im Plenum diskutiert und für eine Abschlusserklärung des IKRK nutzbar gemacht. Zu den wesentlichen Ergebnissen der Arbeitsgruppensitzungen gehört die Tatsache, daß von den Ärzten auf die mangelhafte Versorgung der Minenopfer hingewiesen wurde. Insbesondere von den IKRK-Ärzten wurde darauf hingewiesen, daß trotz der praktischen Tätigkeit des IKRK es immer noch ein dringendes Bedürfnis an epidemiologischer Information über Minenopfer gebe. Das Informationsbedürfnis sei aber hinsichtlich dieses Punktes nicht beschränkt. Eine kurz- und langfristige Studie über die sozialen und ökonomischen Konsequenzen des Einsatzes von Minen gegen Zivilisten sei bis heute nicht verfügbar. Es wurde angeregt, eine solche Studie vor der angestrebten Revisionskonferenz zu erstellen.

Die Arbeitsgruppe über die Minenräumung erstellte in ihren Sitzungen eine Übersicht der bekannten Verfahren zur Minenräumung sowie ihrer Vorteile und Nachteile. Offensichtlich existiert zur Zeit weder ein System, das gleichzeitig sowohl Minen mit Metallbestandteilen als auch solche ohne detektieren kann. In den letzten Jahrzehnten sind die Minenräumverfahren nicht wesentlich weiterentwickelt worden. Zukünftig verdienen vor allem spezielle Bodensichtgeräte, Infrarot sowie Biotektoren größere Aufmerksamkeit.

In der Arbeitsgruppe über die Möglichkeiten der Implementierung der UN-Waffenkonvention und ihres Minenprotokolls stand die Frage der Ratifikationsquote im Vordergrund. Man war sich einig, daß eine der wesentlichen Charakteristika der gegenwärtigen Entwicklung in der mangelnden Akzeptanz des Minenprotokolls der UN-Waffenkonvention liege. Es wurde deshalb in Erwägung gezogen, sowohl das IKRK als auch den Generalsekretär der Vereinten Nationen zu einer Kampagne für die Erhöhung der Ratifikationsquote des Minenprotokolls der UN-Waffenkonvention zu nutzen. Hinsichtlich der Verbesserung von Einzelvorschriften des Waffenprotokolls wurde insbesondere die Frage der Anwendbarkeit des Minenprotokolls auf den sogenannten nicht-internationalen Konflikt angesehen. Da im Plenum in der ersten Sitzung festgestellt worden war, daß der größte Teil der Minenopfer gegenwärtig in den sogenannten nicht-internationalen Konflikten zu verzeichnen ist, war man sich einig, daß eines der größten Defizite des Protokolls in der mangelnden Anwendbarkeit liegt. Die Chancen der Ausdehnung der Anwendbarkeit des Protokolls auf Bürgerkriege wurde in dieser Arbeitsgruppe allerdings nicht sehr groß eingeschätzt. Neben der allgemeinen Frage der sachlichen Anwendbarkeit wurden die Möglichkeiten der Übernahme der Implementierungsklauseln des I. Zusatzprotokolls in das Minenprotokoll debattiert. Angesichts der gegenwärtigen Diskussion über die völkerstrafrechtliche Verfolgung von Kriegsverbrechen schlug man so u.a. die Übernahme der Artikel 85 bis 87 mit einer entsprechenden Anpassung in das Minenprotokoll vor.

Die Arbeitsgruppe zur zukünftigen Entwicklung des humanitären Völkerrechts hatte sich mit dem Grundproblem eines absoluten Einsatzverbots mit Minen auseinanderzusetzen. Viele Teilnehmer der Arbeitsgruppe, insbesondere diejenigen, die aktiv an Minenräumungsaktionen bzw. an der Versorgung von Minenopfern beteiligt sind, befürworteten ein absolutes Einsatzverbot von Minen. Andere hingegen verwiesen auf die großen praktischen und politischen Probleme, einen solchen Vorschlag umzusetzen. So diskutierte diese Arbeitsgruppe mögliche Hindernisse bei der Umsetzung eines absoluten Mineneinsatzverbotes. Vor allem wurden die Fragen der militärischen Bedeutung des Mineneinsatzes beleuchtet. Einig war man sich in der Gruppe, daß eine zukünftige Regelung des Mineneinsatzes, die sich in einer bloßen kosmetischen Veränderung des Minenprotokolls erschöpfen würde, angesichts der tatsächlichen Verhältnisse unakzeptabel sei. Deshalb wurde insbesondere der Frage nach der Möglichkeit von Selbstzerstörungsmechanismen bei der Produktion und dem Einsatz von Minen nachgegangen. Offensichtlich bestehen auch aus militärischer Sicht keine ernsthaften Bedenken, Minen mit einem Selbstzerstörungsmechanismus zu versehen, der nach Beendigung eines bewaffneten Konfliktes die Minen zerstört. Die Verpflichtung, den verschiedenen Minentypen ein

nen Metallbestandteil bei der Produktion beizumengen, um ihre spätere Detektion zu erleichtern, wurde als ein wesentlicher Bestandteil zukünftiger Regelungen angesehen. Insgesamt war man sich in dieser Arbeitsgruppe einig, daß die erschreckende Zahl der Minenopfer und die zunehmende Bereitschaft, Minen in sogenannten nicht-internationalen Konflikten gegen Zivilpersonen einzusetzen, eine Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts dringend notwendig macht.

Im Unterschied zu der eher völkerrechtlich orientierten Arbeitsgruppe beschäftigte sich die Arbeitsgruppe Nr. 5 mit den technischen Möglichkeiten bei der Produktion von Minen, ihren Einsatz gegen Zivilpersonen zu verhindern, bzw. die Räumung von Minenfeldern nach der Beendigung von bewaffneten Konflikten zu erleichtern. Ebenso wie die Gruppe Nr. 4 verwies die Arbeitsgruppe Nr. 5 auf die großen, möglicherweise unüberwindbaren praktischen Probleme, ein absolutes Mineneinsatzverbot zu erreichen. Man konzentrierte sich deshalb auf die Arbeit, auf die technischen Möglichkeiten, Selbstzerstörungsmechanismen bzw. Neutralisierungsmechanismen zu identifizieren, die zukünftig den Schutz der Zivilbevölkerung insbesondere nach der Beendigung bewaffneter Konflikte erleichtern. Man war sich einig, daß solche Mechanismen, um erfolgreich sein zu können, billig und verlässlich sein müssen. Unter diesem Gesichtspunkt wurden u.a. die mechanischen, die elektronischen, die batteriegestützten und die chemischen Mechanismen geprüft. Man kam zu dem Ergebnis, daß bereits heute ein Selbstzerstörungsmechanismus möglich ist, der militärisch vertretbar, finanzierbar und mit einer hohen Verlässlichkeit ausgestattet ist. Besondere Aufmerksamkeit legte die Gruppe auf die Frage der Detektion von Minen. Die Notwendigkeit, die Produktionskosten möglichst gering zu halten, führe, wie die Gruppe feststellte, zunehmend zur Verwendung von Plastikmaterialien für Minen. Ausdrücklich stellte die Gruppe fest, daß die völkerrechtliche Verpflichtung, nur Minen zu nutzen, die nach einem bewaffneten Konflikt detektierbar seien, wohl von den Streitkräften der Industrienationen akzeptiert werden würde.

Die Arbeitsgruppe zum Thema der Rüstungskontrollvereinbarung beschäftigte sich u.a. mit der Frage von Exportbeschränkungen, der Zerstörung von existierenden Minenvorräten, Produktionsbeschränkungen und Verifikationsmaßnahmen. Herausgehoben wurde von der Gruppe die besondere Bedeutung des von den Vereinigten Staaten einseitig erklärten Moratoriums für den Export der sogenannten Anti-Personnel Mines. Die Fortsetzung dieses Moratoriums sei wünschenswert. Vor diesem Hintergrund erörterte die Gruppe die politische Diskussion in den Vereinigten Staaten, die zum Moratorium geführt hatte und die möglichen Schwierigkeiten bei seiner Verlängerung. Unzweifelhaft sei es wünschenswert, wie ausdrücklich festgestellt wurde, daß andere Staaten dem Beispiel der Vereinigten Staaten folgen sollten. Hervorgehoben wurde die Notwendigkeit, die Weltöffentlichkeit mit den humanitären Konsequenzen des Einsatzes der Minen gegen Zivilpersonen vertraut zu machen. Eine internationale Diskussion dieser Frage könne auch andere Staaten dazu bringen, ein Moratorium für den Export von Minen zu verkünden und durchzusetzen. Festgestellt wurde, daß ein solches Moratorium aber nur eine temporäre Maßnahme sein könne. Die Auswirkungen eines Exportstopps auf die Produzenten von Minen, die Schwierigkeiten der Verifikation und die des Waffenschmuggels dürften nicht außer acht gelassen werden. Hinsichtlich der Verifikation eines absoluten Einsatzverbotes listete die Arbeitsgruppe kritische Fragen auf. Dazu zählen u.a. die Frage der technischen Definition einer Anti-Personnel Mine, der Produktionsstätte und der sogenannten Dual-Use-Komponenten. Spezielle Verifikationsfragen wurden u.a. hinsichtlich der Zerstörung von Vorräten, der Verifizierung durch vor-Ort-Inspektionen und der Sanktionen in Fällen von Verstößen erörtert.

Die Erklärung des IKRK über das Symposium nimmt die meisten der in den Arbeitsgruppen gemachten Vorschläge wieder auf. Das IKRK stellt dabei heraus, daß das tatsächliche Problemfeld des Einsatzes von Minen gegen Zivilpersonen und ihre Effekte auf den einzelnen, die Gesellschaft und die Staatengemeinschaft sowie die

Umwelt bisher nicht erkannt worden sind. Es wird festgestellt, daß sofortige diplomatische Schritte unternommen werden müssen, um zu rechtlichen Maßnahmen, zu Produktionsbeschränkungen sowie Beschränkungen der Verfügbarkeit und des Einsatzes von solchen Minen zu kommen. Die Erklärung des IKRK verschweigt keineswegs die unterschiedliche Bewertung der Experten über die Erreichbarkeit eines absoluten Einsatzverbotes von Minen. Ohne selbst Position zu beziehen, will sich das IKRK jetzt vorordentlich der Frage widmen, ob die militärische Notwendigkeit der sogenannten Anti-Personnel Landminen besteht, insbesondere ob diese ohne Selbsterstörungsmechanismen und Detektionshindernisse eingesetzt werden müssen. Weiterhin hat das IKRK seine Bereitschaft erklärt, zur Vorbereitung der Review-Konferenz der UN-Waffenkonvention, die voraussichtlich in den Jahren 1994 oder 1995 stattfinden wird, ein Experten-Meeting zu organisieren, um objektive und systematische Informationen über die Probleme zu erhalten, die Gegenstand der Revisionskonferenz sein könnten.

Den in Montreux anwesenden Experten wurde während der Diskussion in den Arbeitsgruppen und im Plenum deutlich, daß die Minenkriegführung ein vordringlich zu lösendes Problem unter mehreren Gesichtspunkten ist. Es kann für die Staatengemeinschaft nicht hinnehmbar sein, daß zunehmend unschuldige Zivilisten die Opfer des Einsatzes solcher Minen werden. Dies gilt insbesondere

angesichts der Tatsache, daß die Minen nach dem Ende eines bewaffneten Konfliktes die Zivilisten am meisten betreffen und die Wiederherstellung des Friedens beeinträchtigen. Ganze Landstriche in den von den Bürgerkriegen betroffenen Staaten der letzten Jahrzehnte können keiner vernünftigen Nutzung mehr zugeführt werden, weil sie vermint sind oder man eine solche Vermintung befürchtet. Weder sind die menschlichen und sozialen Kosten einer solchen Entwicklung hinnehmbar, noch wird die internationale Gemeinschaft in der Lage sein, zukünftig die aus der Minenkriegführung notwendig werdenden Minenräumungsaktionen zu bezahlen. Dem IKRK ist es zu danken, daß es mit dem Symposium in Montreux einen ersten Versuch gestartet hat, der internationalen Gemeinschaft die Dimension des humanitären und sozialen Problems der Minenkriegführung deutlich zu machen. Es wäre wünschenswert, wenn das IKRK bei seinen Bemühungen zur Verbesserung der Situation der Opfer auf allen notwendigen Feldern Unterstützung erhält. Es geht nicht nur um die Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts. Wer den Opfern der Minenkriegführung helfen will, muß auch auf den Sektoren Medizin, Technik, Militärforschung, Strategie, Rehabilitation und Diplomatie tätig sein. Damit ist der Einsatz von Minen gegen Zivilpersonen nicht nur ein Problem der Dritte-Welt-Staaten, die unter Bürgerkriegen leiden oder ihre Folgen spüren. Der Einsatz von Minen ist ein weltweites Problem und muß in Zukunft auch als ein solches begriffen werden.

## Action Seminar on human rights and democracy in Kosovo/a: Preventing the spread of war in the Balkans Europäisches Parlament, Brüssel (Belgien), 3. - 5. Februar 1993

Hans-Joachim Heintze\*

Der bewaffnete Konflikt im früheren Jugoslawien erregt zu Recht seit Monaten größten öffentlichen Abscheu. Die oftmals emotional geführte Diskussion wird bestimmt durch allgemeine Ratlosigkeit - hatte man doch geglaubt, daß derartige Kriege, in denen Verbrechen von maßloser Brutalität begangen werden, in einem zusammenwachsenden Europa nicht mehr möglich wären. Die im Rahmen einer angeblich "Neuen Weltordnung" geschaffenen politischen Mechanismen haben offenkundig gerade in Bosnien-Herzegowina versagt.

Um so wichtiger ist, daß der Krieg nicht auf weitere Teile des Balkans übergreift. Von der Weltöffentlichkeit kaum beachtet, spitzt sich seit Monaten im Kosovo ein Konflikt zwischen der herrschenden serbischen Bevölkerungsgruppe und den Albanern zu, die in dieser völkerrechtlich zu Serbien bzw. Rumpf-Jugoslawien gehörenden Region die Mehrheit stellen. Angesichts dessen ist es sehr zu begrüßen, daß sich vier Organisationen (The Danish Center of Human Rights, Kopenhagen; The European Consultation on Refugees and Exiles, London; International Helsinki Federation for Human Rights, Wien; Minority Rights Group, London) zusammenfanden, um das Problem zu analysieren. Die Zielstellung war dabei, - im Gegensatz zur Entwicklung in Bosnien-Herzegowina - die Anzeichen für einen heraufziehenden bewaffneten Konflikt ernst zu nehmen und präventiv tätig zu werden. Ansprechpartner sollen dabei in erster Linie die politischen Entscheidungsträger sein, und insofern ist es als positives Zeichen anzusehen, daß das Europäische Parlament logistische und sonstige Unterstützung für das Seminar leistete.

Das Seminar begann mit einer Bestandsaufnahme der Situation im Kosovo, um dann rechtliche Aspekte zu erörtern und schließlich Perspektiven der Konfliktlösung aufzuzeigen. An der Veranstaltung nahmen etwa 80 Experten teil, wobei erfreulicherweise eine größere Delegation von Albanern aus dem Kosovo Rede und Antwort stehen konnte. Wiederholt wurde allerdings bedauert, daß niemand von

der serbischen Seite anwesend war. Insofern begab sich die Veranstaltung stellenweise in die Gefahr der einseitigen Betrachtungsweise; allerdings unverschuldet, da Einladungen an die Belgrader Vertretung in Brüssel ergangen waren.

Für die Berichterstattung über das Seminar gelten die Chatham House Rules, demzufolge die vertretenen Standpunkte nicht Personen zugeordnet werden sollen. Von den Veranstaltern wurde einleitend darauf hingewiesen, daß das Seminar sehr kurzfristig mit dem Ziel einberufen wurde, den öffentlichen Druck zur effektiven Hilfe für die Region zu erhöhen. Dazu sei vor allem die Information über die tagtäglichen Leiden der Bevölkerung notwendig. Einleitend berichtete ein Abgeordneter des Europäischen Parlaments über eine fact-finding-Mission vom Januar 1993 nach Skopje. Dort traf man sich mit albanischen Repräsentanten aus dem Kosovo, die übereinstimmend darauf hinwiesen, daß es dort nicht nur um die Sicherung der elementaren Menschenrechte, sondern auch um das Selbstbestimmungsrecht der Albaner gehe. Die jetzt von den Serben ausgeübte Gewaltherrschaft widerspreche der früheren jugoslawischen Verfassung, die dem Kosovo den Status einer autonomen Provinz eingeräumt habe. Die Forderung nach Unabhängigkeit - so die Albaner - basiere auf dieser Verfassung und stünde deshalb nicht im Widerspruch zur in der Schlußakte von Helsinki unterstrichenen Unverletzlichkeit der Staatsgrenzen. Zudem strebe man keine Vereinigung mit Albanien an.

Die allgemeine Lage im Kosovo sei dadurch gekennzeichnet, daß die Übergriffe der Polizei andauern, die weiterführenden Schulen sowie die Universität der Albaner in Pristina geschlossen seien, Publikationen in albanischer Sprache gebe es praktisch nicht mehr und die Beschäftigung von Albanern in der öffentlichen Verwaltung ha-

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

be nahezu den Nullpunkt erreicht. Das Gesundheitswesen läge darnieder. Als besonders bedenklich sei zu bewerten, daß die "ethnische Säuberung" auch auf den Kosovo übergreife, denn die Serben siedelten in großer Zahl Flüchtlinge ihrer Volksgruppe aus Kroatien und Bosnien an. Diese Erkenntnisse der fact-finding-Mission des Europäischen Parlaments wurden durch zahlreiche Zeugenberichte von betroffenen Albanern eindrucksvoll bestätigt. In den Diskussionen wurde schnell deutlich, daß sich die Geduld der Albaner, der allein es zu danken ist, daß es bislang noch nicht zu einem "heißen" Krieg in diesem Gebiet gekommen ist, langsam erschöpft. Die Töne wurden zunehmend militanter, die Forderung nach der Schaffung eines eigenen Staates lauter. Von Seiten der Völkerrechtler wurde wiederholt unterstrichen, daß das Selbstbestimmungsrecht sicher diese Konsequenz mitbeinhaltet. Ein Volk, das sich derartiger massiver Diskriminierung ausgesetzt sieht, könne in Verwirklichung seines Selbstbestimmungsrechts auch die Sezession betreiben. Bei den Albanern sei zudem dieser Wille in einer Volksabstimmung demokratisch artikuliert worden. Während die rechtliche Fragestellung insoweit mit großer Klarheit beantwortet werden konnte, trifft dies auf das eigentliche politische Problem nicht zu. Es besteht darin, daß auch mit einer Staatenbildung keine einzige der Fragen, die in der Region bestehen, beantwortet werden würde. Es gibt - und das war die Hauptkritik der internationalen Experten - keine Konzepte, wie die Völker als gute Nachbarn miteinander leben sollen. Der Haß, der jetzt angestaut wird, - und hier bestand Konsens - muß einer politischen Lösung weichen. Wie diese aussehen soll, weiß im Moment offenkundig niemand. Das Seminar verabschiedete deshalb lediglich einige Empfehlungen aus den Arbeitsgruppen, die sich mit praktischen Fragen des alltäglichen Lebens in der Region befassen. Zu den politisch-organisatorischen Perspektiven wurde beispielsweise

vorgeschlagen, daß die Repräsentanz der Kosovo-Albaner im Genfer Verhandlungsprozeß verbessert werden soll. Zielstellung müsse es sein, ein sogenanntes internationales Protektorat zu errichten, um eine militärische Eskalation zu verhindern. Dies könne sich auch darin ausdrücken, daß man die Zahl der offiziellen und informellen Missionen in das Gebiet erhöhe. Allerdings sei die Stationierung von Beobachtern entlang der Grenze zwischen Serbien und Kosovo nicht empfehlenswert, da die Serben darin wohl eine Verletzung ihrer Souveränität sehen würden. Zu erhöhen sei demgegenüber die Zahl der Kosovo-Informationsbüros. Die Errichtung eines solchen Büros in London habe sich als nützlich erwiesen, um insbesondere die Massenmedien auf Entwicklungen aufmerksam zu machen. Hinsichtlich des Rundfunks wurde weiterhin vorgeschlagen, eine UN-Kommission zu bilden, die sich mit dem "Medienkrieg" in Ex-Jugoslawien befäßt und deren Ziel die Blockade von "Rilindjav" und der Radio- und Fernsehstation in Pristina sein sollte. Da weitere Sanktionen gegen Serbien auch die Gefahr der Isolation in sich bergen, sollte der Informationsfluß durch mobile Radiostationen und Faxgeräte unbedingt sichergestellt werden.

Auf einer abschließenden Pressekonferenz wurden die wichtigsten Erkenntnisse des Seminars und zweier KSZE-Missionen vorgestellt. Dennoch hinterließ das gut organisierte Seminar, das vom Europäischen Parlament und der KSZE unterstützt wurde und das große Engagement der vier veranstaltenden Institutionen deutlich machte, einen zwiespältigen Eindruck. Das Interesse der Weltöffentlichkeit an einem Konflikt, der noch nicht zum Ausbruch gekommen ist, scheint nämlich relativ gering. Offenkundig verfahren die großen Medien immer noch nach dem Motto "bad news is good news".

## Menschenrechte zwischen Universalisierungsanspruch und kultureller Kontextualisierung

Internationales Symposium an der Evangelischen Akademie Loccum, 12. - 14. März 1993

Messelech Worku\*

Die Evangelische Akademie in Loccum hat eine lange und erfolgreiche Tradition im Ansprechen von diffizilen Problemen der gesellschaftlichen Entwicklung. Auch die besuchte Veranstaltung wurde dieser Reputation gerecht. Sie zeigte anschaulich, daß mit dem Fortfall des Ost-West-Gegensatzes nicht auch die Schwierigkeiten des internationalen Menschenrechtsschutzes wegfielen.

Eröffnet wurde die Veranstaltung mit einer Reihe von Beiträgen, die unter dem Titel "Universalität und Relativismus" standen. Dabei stand der Aspekt im Vordergrund, daß die universellen Vereinbarungen über Menschenrechte in den verschiedenen Gesellschaften im Rahmen des ordre public und unter Beachtung des Völkerrechts umgesetzt werden. Ganz deutlich wurde dies bei der Rede des Vertreters der Volksrepublik China, der nicht müde wurde, auf das völkerrechtliche Grundprinzip des Verbots der Einmischung in die inneren Angelegenheiten von Staaten zu verweisen. Statt der Einmischung forderte er eine internationale Zusammenarbeit zur Beschleunigung der Entwicklung, da diese die Voraussetzung für die Verwirklichung der Menschenrechte, insbesondere des Rechts auf Ernährung sei. Auf die innere Menschenrechtssituation in China ging er nicht ein; ebenso wenig verlor er ein Wort über das Selbstbestimmungsrecht des Volkes von Tibet.

Auch die nächste Diskussionsrunde unter dem Titel "Geschichte und Norm" lief wieder Gefahr, in eine Entgegensetzung des auf das Individuum gerichteten westlichen Menschenrechtsverständnisses mit der stärker gemeinschaftsbezogenen Vorstellungen anderer Kulturen zu geraten. Besonders deutlich wurde diese Gefahr in dem Vortrag und der daraufhin angeregten Diskussion von Dr. Peter Kok

aus dem Sudan über "Afrikanische Werte, Menschenrechte und muslimische Universalität". Sehr schnell kam man natürlich auf den Bürgerkrieg im Sudan und das dort praktizierte islamische Strafrecht zu sprechen. Leider entging die Tagung dann nicht der Versuchung, einzelne Aspekte der Entwicklung in diesem Land engagiert zu diskutieren, Behauptung gegen Behauptung zu stellen und Bekenntnisse für oder gegen den Islam auszutauschen. So wurde deutlich, daß offenkundig auch 45 Jahre nach der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die UN-Generalversammlung ein allgemeines und einheitliches Verständnis der dem Menschen aufgrund seiner Würde zustehenden Rechte noch nicht erreicht ist. Dieser Eindruck verstärkte sich dann noch, als es zu Reflexionen über die Menschenrechte im Nahen Osten kam und eine Palästinenserin und ein Israeli ihr Verständnis über die Behandlung der Angehörigen der jeweils anderen Seite kundtaten. Einig war man sich nur in dem Grundsatz, daß man Menschenrechte achten sollte; aber dann wurden sofort die Besonderheiten der Region aufgeführt. So unterstrich die israelische Seite, daß es den Staat Israel wohl heute nicht mehr gebe, wenn er nicht scheidentlich "entschlossen" durchgegriffen hätte. Dieses Durchgreifen schließe zwangsläufig auch Menschenrechtsverletzungen ein. Dem wurde entgegnet, daß man dann, wenn man nichts mehr zu verlieren habe - wie das bei den Palästinensern der Fall sei -, auch nicht immer zuerst nach den Rechten anderer frage. Der Dialog zwischen den beiden Repräsentanten aus dem Nahen Osten machte deutlich, daß Menschenrechte nicht

\* Messelech Worku, LL.M ist Wiss. Hilfskraft am IEE, Bochum.

eine abstrakte juristische Konstruktion sind. Vielmehr sind sie die Grundlage für das friedliche Zusammenleben der Völker, wo sie verletzt werden, wird kein dauerhafter Frieden bestehen.

Menschenrechte sind offenkundig kein Geschenk, sondern sie müssen erkämpft werden. Der Kampf um die Menschenrechte beginnt mit der Diskussion. Vielleicht war die Diskussion zwischen der Araberin und dem Israeli der Anfang für gegenseitiges Verständnis, einer Voraussetzung für die Akzeptanz gegenseitiger Rechte. In diesem Sinne wollten wohl auch die Veranstalter diese Diskussion verstanden wissen. Deshalb war sie eingebettet in ein Panel über die Erfahrungen mit den Menschenrechten im KSZE-Prozeß, zu dem *Karsten Voigt*, der außenpolitische Sprecher der SPD, auftrat. Natürlich wurde die KSZE als Erfolgsgeschichte verkauft, was im Hinblick auf das Erkämpfen von politischen Rechten in Osteuropa ja auch stimmen mag. Bei der Lösung brennender Minderheitenprobleme - Jugoslawien scheint nur die Spitze eines Eisbergs zu sein - bieten die KSZE-Beschlüsse ein eher trauriges Bild. Im übrigen lassen sich regionale Menschenrechtsschutzsysteme auch nicht auf andere Regionen der Erde übertragen. Dies wurde deutlich, als ein Referent über die ASEAN sprach. Letztlich kommt es auf das Zusammenwirken regionaler und universeller Rechts an. Offenkundig muß dies verbessert werden, und es scheint auch, daß bei den regionalen Systemen nicht die KSZE, sondern die Europäische Menschenrechtskonvention der Bezugspunkt sein sollte.

Die Veranstaltung, die auch als Vorbereitung auf die Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte gedacht war, stolperte über die gleichen Hürden wie die Vorbereitungskonferenz für Wien. Es zeigte sich sehr schnell, wie schwierig es ist, sich zwischen Nord und Süd über ein gemeinsames Menschenrechtsverständnis zu einigen. Dennoch ist die Diskussion der einzige Weg, diese Differenzen zu überwinden. Insofern hat Loccum einen Beitrag zum Verständnis der Probleme geleistet.

**Philip Alston (ed.), The United Nations and Human Rights, A Critical Appraisal, Clarendon Press, Oxford 1992, 765 Seiten, £ 80,-**

Hans-Joachim Heintze\*

*Philip Alston* ist der gegenwärtig bekannteste australische Völkerrechtler und bekleidet den Posten des Direktors des Centre for International and Public Law der Australian National University. Von 1984 bis 1989 lehrte er an der Harvard University. Große Aktivitäten entfaltete er im Menschenrechtsbereich während seiner Tätigkeit am UN-Menschenrechtszentrum in den Jahren 1978 bis 1984, die den Grundstein für seine vielen ausgezeichneten Arbeiten auf dem Gebiet des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes legten. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, daß er einer der Initiatoren zur Schaffung des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte war, dem er seit seiner Gründung 1987 auch angehört. Bei diesem Gremium handelt es sich um eines der mittlerweile recht zahlreichen Durchsetzungsorgane für UN-Menschenrechtsverträge, deren Verfahrensregeln und Kompetenzen - namentlich in ihren Anfangsjahren - Gegenstand vielfacher juristischer Kontroversen zwischen östlichen und westlichen Experten waren.

Diese Durchsetzungsorgane sind seit je her ein Forschungsgebiet *Alstons*. Das vorliegende Buch unterstreicht dies einmal mehr. Es vereinigt in 16 Beiträgen einen ausgezeichneten Überblick über den gegenwärtigen Stand der Durchsetzungsmechanismen der UN und der verschiedenen Konventionen auf dem Gebiet der Menschenrechte. Die Beiträge, fast ausnahmslos durch Autoren geschrieben, die den jeweiligen Durchsetzungsorganen angehören oder angehört haben, überzeugen durch ihre große Sachkenntnis. Da das Buch gerade rechtzeitig vor dem Beginn der Wiener Weltkonferenz über Menschenrechte - die auch eine Einschätzung der Effektivität der verschiedenen Implementierungsmechanismen vornehmen soll - auf den Markt kommt, wird es sicher eine breitgefächerte Beachtung erfahren. In gewisser Weise kann man in dem Werk auch eine Fortschreibung des 1982 in der englischen Version bereits mit Unterstützung *Alstons* editierten Standard-Menschenrechts-"Lehrbuchs" von *Karel Vasak* "The International Dimension of Human Rights" der UNESCO sehen.

Obwohl das Buch von relativ vielen Autoren mit einem sehr differenzierten Hintergrund geschrieben wurde - leider vermißt man Experten aus Entwicklungsländern -, besticht es dadurch, daß es doch ein geschlossenes Werk geworden ist. Dies liegt sicher zu einem guten Teil an der übersichtlichen und konsequenten Gliederung

des Buches in drei Teile. Teil I befaßt sich mit den Organen, die gemäß der UN-Charta gebildet wurden. Teil II analysiert die Organe, die die Vertragsdurchführung überprüfen, und der dritte Teil wendet sich einigen anderen Fragen zu, die eine Ergänzung zum Thema bieten, ohne Wert auf Vollständigkeit zu legen.

Den Einstieg stellt der Überblick des Herausgebers dar. Er stellt dazu nochmals kurz die Entstehungsgeschichte der einzelnen Organe dar und bewertet wichtige Entscheidungen. Ein altes Problem jeder Aktivität im Bereich der Menschenrechte ist es, den Erfolg und die Nützlichkeit der verschiedenen Instrumente einzuschätzen. Die UN, vielerlei Kritik ausgesetzt, muß sich deshalb auch in dieser Hinsicht Gedanken machen. *Alston* bietet "A Possible Framework for Evaluation" an und schlägt zugleich vor, es auch auf der Weltkonferenz in Wien zu nutzen. Das Schema auf S. 21 lautet:

**I. Standards**

- (a) Setting standards.
- (b) Deepening normative understanding.
- (c) Issue analysis (studies, etc.).

**II. Promotion**

- (a) Promoting rights-consciousness.
- (b) Encouraging and facilitating the adoption of international norms in domestic legal systems.
- (c) Encouraging and facilitating institution building at the national level.
- (d) Developing an international institutional network with arrangements for information exchange, co-ordination, and joint activities, as appropriate with: regional human rights bodies; United Nations development and other agencies; and other international bodies.

**III. Establishing accountability**

- (a) Development of an accepted international legal framework.
- (b) Monitoring respect for obligations by means of authoritative, regular reviews.

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

- (c) Anticipating and seeking to prevent violations through early-warning systems, mediation, conciliation, publicity, pressure, etc. as appropriate.
- (d) Responding to violations through, inter alia: effective fact-finding; mobilization of shame; and, at a last resort, enforcement through sanctions, etc.
- (e) Securing relief and redress for victims of violations.

Es wäre sehr wünschenswert, wenn dieses Schema tatsächlich zu einer Arbeitsgrundlage der Wiener Konferenz würde. Auf seiner Grundlage wären die verschiedenen Menschenrechtssysteme tatsächlich vergleichbar; insbesondere die Gegenüberstellung der Leistungsfähigkeit regionaler und universeller Systeme wäre interessant. Zu Recht wird in dem Schema großer Wert auf fact-finding und early-warning gelegt; diese scheinen neben dem Zugang zu den Opfern die großen Herausforderungen der Zukunft zu sein.

Teil II wird durch einen Rückblick von Antonio Cassese eröffnet, der sich mit der Tätigkeit der Generalversammlung von 1945 bis 1989 befaßt (S. 25-54). Der Autor gliedert die Praxis in drei Etappen (1945 bis Ende der 50er Jahre; Ende der 50er Jahre bis 1974 und Mitte der 70er Jahre bis 1989). Für diese Unterteilung gibt es gute Gründe, orientiert sie sich doch an den Stichworten Kalter Krieg, Aufeinanderprall der westlichen und östlichen (von den Entwicklungsländern unterstützten) Menschenrechtskonzeptionen und schließlich der zunehmenden Artikulation von Interessen der Entwicklungsländer. Interessant ist, daß der Autor die Resolution 32/130, die die Einheit der politischen und wirtschaftlichen Menschenrechte unterstreicht, hoch bewertet (S. 41). Am Ende versucht er eine Auflistung der wünschenswerten Verbesserungen der menschenrechtlichen Arbeit der Generalversammlung. Seine allererste Forderung kann angesichts der von den UN produzierten Papierflut nur dick unterstrichen werden: Die Zahl der Resolutionen und damit der behandelten Themen sollte drastisch reduziert werden. Stattdessen könne man die dann verabschiedeten Empfehlungen in den Staaten besser bekannt machen, was dann besonders wichtig sei, wenn diese "relevant within the domestic legal systems of member States" sind (S. 53).

Hier setzt der Beitrag von John Quinn, "The General Assembly into the 1990s" (S. 55-106), fort. Er schließt sich der Forderung nach Reformen an, da es einige Widersprüchlichkeiten in diesem Bereich gebe. So hätten sich die Menschenrechte auf der Agenda der Generalversammlung, die ja in der UN-Hierarchie eine überragende Rolle einnehme, zwar einen immer hervorragenderen Platz erobert; dennoch sei die Wirksamkeit dieser Debatten immer fraglicher geworden. Auch die Beziehung zwischen der Generalversammlung, dem ECOSOC und der UN-Menschenrechtskommission sei kaum beachtet worden, so daß es zu Überschneidungen kam. Wahrscheinlich liegt dies auch daran, daß viele Menschenrechtsverfechter nach dem Motto verfahren, je mehr Debatten, desto besser

(S. 57). Dies kann in der Zukunft nicht die Zielsetzung der Arbeit des Dritten Ausschusses sein. Stattdessen sieht Quinn in der zunehmenden Kontrolle der Erfüllung menschenrechtlicher Vereinbarungen die herausragende Aufgabe, wobei sich die im Rüstungsbereich entwickelten Verfahren der Verifikation eventuell als Modell nutzen lassen (S. 98). Hier lassen sich allerdings durchaus Zweifel anmelden, da gerade die Verifikation von Abrüstungsvereinbarungen ein erhebliches Maß an Kooperationsbereitschaft voraussetzt. Eben diese vermißt man bei Staaten, die Aufrüstungsprogramme betreiben (siehe Nordkorea), wie bei notorischen Menschenrechtsverletzern (wie Serbien).

An diesem Punkt des Buches ist der Leser versucht, bereits zum achten Beitrag von Sydney D. Bailey zu springen, der sich mit dem Sicherheitsrat beschäftigt. Er erfaßt in ausgezeichneter Weise die menschenrechtsrelevante Praxis dieses Organs bis zur Wahlbeobachtung in Namibia 1989. Damit bleibt die spannende Entwicklung der letzten Jahre leider unberücksichtigt. Hier kam es seit der Verabschiedung der sog. Kurdenresolution 688 geradezu zu einer Neubewertung der Bedeutung grober Menschenrechtsverletzungen, indem diese auch dann als Friedensbedrohungen durch den Rat eingestuft wurden, wenn ihnen kein grenzüberschreitendes Moment wie beispielsweise Flüchtlingsströme innewohnt. Dies ermöglichte in Somalia die Anwendung von Maßnahmen nach Kapitel VII der Charta. Dieser Fortschritt wurde durch die Kooperation der fünf Ständigen Mitglieder möglich und zwar ohne die von Quinn vorgeschlagenen Veränderungen.

Der Teil II enthält ferner Artikel zum Ausschuß gegen Rassendiskriminierung (Karl Josef Partsch), Menschenrechtsausschuß (Torkel Opsahl), Ausschuß gegen die Diskriminierung der Frau (Roberta Jacobson), Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Philip Alston) und zum Ausschuß gegen die Folter (Andrew Byrnes). Es zeigt die Schnelligkeit unserer Zeit, daß die Auflistung der Konventionsorgane mittlerweile wiederum einer Ergänzung um den Ausschuß für die Rechte des Kindes bedarf, des Organs der UN-Kinderkonvention also, der 1991 erfolgreich seine Tätigkeit aufnahm. Nicht ganz ersichtlich sind die Kriterien, nach denen die Beiträge des Teils III ("Other Issues") zustande kamen. Sie erfassen nämlich lediglich das Sekretariat der UN, die ILO und die Koordination innerhalb des UN-Systems auf dem Gebiet der Menschenrechte. Diese Auswahl erscheint recht willkürlich, so hätte beispielsweise die umfangreiche UNESCO-Tätigkeit für die Menschenrechte durchaus ein eigenes Kapitel verdient.

Ergänzt wird das Buch durch eine umfangreiche Bibliographie und ein Stichwortverzeichnis. Deren Nutzbarkeit wird allerdings nicht wesentlich durch die in einem wirklich unverwertbaren Umfang auftretenden Schreib- und Druckfehler eingeschränkt. Dies fällt insbesondere bei Namensschreibungen und deutschen Quellenangaben auf.

**Michael Freeman/Philip Veerman (eds.),  
The Ideologies of Children's Rights, Inter-  
national Studies in Human Rights, Vol. 23  
Martinus Nijhoff Publishers,  
Dordrecht/Boston/London 1992,  
367 Seiten, 225,- Dfl.**

**Philip Alston/Stephen Parker/  
John Seymour (eds.), Children, Rights  
and the Law, Clarendon Press Oxford  
1992, 268 Seiten, £ 17.50**

Messelech Worku\*

Bei dem Sammelband von *Freeman/Veerman* handelt es sich um die überarbeiteten Fassungen der Vorträge, die während einer Konferenz von DCI Israel in Jerusalem gehalten wurden<sup>1</sup>. Da sich die Veranstaltung auf einem sehr hohen Niveau bewegte, ist die - wenn auch ziemlich spät erfolgte - Veröffentlichung der Materialien zu begrüßen. Weiterhin ist zu begrüßen, daß sich der Nijhoff-Verlag in seiner mittlerweile auf den stattlichen Umfang von 25 Büchern angewachsenen Studienreihe zu den Menschenrechten zum zweitenmal innerhalb von Jahresfrist den Rechten der Kinder zuwendet<sup>2</sup>.

Insgesamt vereinigt der Band 25 Beiträge, die aus der Sicht verschiedener Wissenschaftsdisziplinen geschrieben wurden und in zwei Teile gegliedert sind: 14 Artikel zur "Theory" und zehn Ausarbeitungen zur "Application". In der Einleitung erläutert *M. Freeman*, was er unter dem ersten Teil verstanden wissen will: "The first part examines the moral foundations of children's rights, their limits, their relationship to changing images of children and what children themselves think about rights" (S. 5). Angesichts dieses breiten Ansatzes zerfällt dieser Teil etwas, und man vermißt eine übergreifende Klammer zwischen den einzelnen Beiträgen. So fällt es schwer, das Buch fortlaufend zu lesen. Allerdings wird dieser Lesertyp wohl auch die Ausnahme sein. Vielmehr dürfte man sich eher einzelnen Beiträgen zuwenden. Dieses Herangehen wird durch einen - leider nicht sehr detaillierten - Index erleichtert. Aus unserer Sicht interessieren natürlich in erster Linie die völkerrechtlichen Beiträge, die sich auf die UN-Kinderkonvention beziehen. Zu nennen sind hier beispielsweise der Artikel von *A. Lopatka* "The Rights of the Child Are Universal: The Perspective of the UN Convention on the Rights of the Child". *Lopatka* war seinerzeit Chairman der UN Working Group drafting the UN Convention on the Rights of the Child und insofern kann er als einer der "Väter" der Kinderkonvention angesehen werden. Leider verrät der Autor wenig aus der Erarbeitungsphase der Konvention; statt dessen unterstreicht er den universellen Charakter der dort verankerten Rechte. Dies scheint notwendig, da gerade der Kinderkonvention immer wieder vorgeworfen wurde, sie enthalte zu detaillierte Regelungen und nehme auf zu viele nationale Besonderheiten Rücksicht. Entscheidend ist demzufolge diese Einschätzung: "(...) if the values recognised in a given country or the adopted hierarchy of values are inconsistent with the values on which the Convention on the Rights of the Child is based or on the hierarchy of values adopted in it, the aim should be to replace the values that are inconsistent with the Convention with those contained in it" (S. 51). Völkerrechtstheoretisch ist die Position zweifellos zutreffend; die Staatenpraxis, die selbst Globalvorbehalte aufweist, läßt jedoch Zweifel an der tatsächlichen Transformation der Konvention aufkommen. Andererseits gibt es auch ermutigende Anzeichen für die praktischen Auswirkungen der Konvention. So verweist *E. Verhelten*, ("Changes in the Images of the Child") auf die dem Inkrafttreten folgenden Aktivitäten der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zur Ausarbeitung ei-

nes Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention betreffend die Kinderrechte (S. 91). Auch *H.-J. Heintze* ("The UN Convention and the Network of the International Human Rights Protection by the UN") sieht einen, wenn auch nur "small contribution to the progressive development of general human rights protection by international law" (S. 77). Deutlich wird dieser wohl vor allem im Bereich des Konzepts des Kindeswohls, das mit dieser Konvention Aufnahme ins Völkerrecht fand. Dies macht *J. Wolf* in seinem Beitrag "The Concept of the 'Best Interest' in Terms of the UN Convention on the Rights of the Child" überzeugend deutlich (S. 125-133).

Der zweite Teil des Buches umfaßt ebenfalls ein breites Spektrum von Problemen, das vom Recht auf Bildung über den Drogenmißbrauch, Strafvollzug, die Prostitution und den Kindesmißbrauch bis zum Behindertenschutz reicht. Aus der Sicht des humanitären Völkerrechts erscheinen die Ausführungen von *F. Krill* vom IKRK unter dem Titel "The Protection of Children in Armed Conflicts" als besonders beachtenswert. Darin schildert die Autorin einerseits das Engagement des IKRK im Bereich des humanitären Völkerrechts und analysiert auf der anderen Seite das Verhältnis zwischen der UN-Kinderkonvention und den allgemeinen Bestimmungen des humanitären Völkerrechts zum Schutz der Zivilbevölkerung. Dabei steht der (mißlungene) Artikel 38 der Kinderkonvention im Vordergrund, der keine Verbesserung des Schutzes der Kinder in einem bewaffneten Konflikt mit sich brachte. Insofern ist es ein höfliches (IKRK-gemäßes) Understatement, wenn *Krill* zu dem Schluß kommt: "Article 38 does not fulfill all the hopes that were placed in it." Richtiger wäre wohl gewesen festzustellen, daß Artikel 38 keine der in ihm gesetzten Hoffnungen erfüllte. Man kann nur hoffen, daß schwedische Initiativen<sup>3</sup> zur Revision der Bestimmungen des Artikels 38 erfolgreich sind.

Insgesamt gibt das Buch einen guten Überblick über den internationalen Stand der Diskussion der Kinderrechte nach dem Inkrafttreten der UN-Konvention über die Rechte des Kindes. Nicht ganz verständlich wurde nach dem Studium des Sammelbandes, wie die Unterteilung in die beiden Abschnitte zustande kam. Dies mindert aber in keiner Weise den Wert der Veröffentlichung. Im Gegenteil: Die mittlerweile in der Arbeit des Ausschusses über die Rechte des Kindes deutlich werdenden Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Rechte in den Teilnehmerstaaten der Konvention sowie die Fernsehbilder von den zahlreichen jugendlichen Opfern bewaffneter Konflikte überall auf der Welt sollten die Wissenschaft-

\* *Messelech Worku, LL.M* ist Wiss. Hilfskraft am IEK, Bochum.

1 Vgl. dazu HuV-I 1991, S. 72 f.

2 Vgl. die Besprechung des Bandes 18 in HuV-I 1993, S. 51.

3 Vgl. dazu HuV-I 1992, S. 141 ff.



ler, die sich in dem Buch geäußert haben, zu weiteren Initiativen veranlassen.

Diese Einschätzung trifft auch vollinhaltlich auf die Veröffentlichung von *Alston/Parker/Seymour* zu. Die darin veröffentlichten Artikel sind ebenfalls das Ergebnis einer Konferenz. Diese fand im Juli 1991 an der Australian National University statt und unterschied sich insofern von der Veranstaltung in Israel, als ihre Ausrichtung stärker juristisch war. Das zeigt sich bereits im Anlaß, denn hier war die UN-Konvention über die Rechte des Kindes der Ausgangspunkt, sich mit theoretischen und praktischen Problemen der Kinderrechte auseinanderzusetzen. Insofern ist diese Veröffentlichung eher mit der von R. Wolfrum 1989 herausgegebenen Dokumentation "UN-Konvention über die Rechte des Kindes" vergleichbar.

In der Einleitung weisen *Alston/Parker* auf die große Bedeutung der Kinderkonvention für die nationalen Rechtsordnungen hin, weil diese "is considerably in advance of anything currently formulated in rights terms at the national level." (S. vi). Daraus entspringe eine

große Verantwortung für die Teilnehmerstaaten der Konvention zur Transformation des Völkerrechts. Zwangsläufig werfe dies Fragen nach den Fundamenten von Kinderrechten in den Rechtsordnungen auf. In dem Buch werden verschiedene Antworten darauf angeboten. So meint O. O'Neill in ihrem Beitrag "Children's Rights and Children's Lives", daß die ethische Grundlage der positiven Kinderrechte in moralischen Verpflichtungen liege, die Kindern einfach geschuldet werden. Demgegenüber sehen Autoren wie M. Freeman ("Taking Children's Rights More Seriously") die moralischen Rechte der Kinder als grundlegend an und leiten daraus Verpflichtungen ab. Dieses Beispiel zeigt, daß das Buch weithin rechtstheoretisch angelegt ist. Dadurch tritt die Analyse der Verpflichtungen aus der UN-Kinderkonvention in den Hintergrund. Dies ist zu bedauern, da man sich durchaus eine detailliertere Auseinandersetzung mit der Transformation der völkerrechtlichen Verpflichtungen in die australische Rechtsordnung, wie sie beispielsweise in dem Beitrag von B. Cass "The Limits of the Public/Private Dichotomy: A Comment on Coady & Coady" anschaulich angesprochen wurde, gewünscht hätte.

## John R. MacArthur, Die Schlacht der Lügen, Wie die USA den Golfkrieg verkauften dtv sachbuch 30352, Deutscher Taschenbuch Verlag München 1993, 280 Seiten, 19,90 DM

Knut Dörmann\*

Selten ist eine militärische Auseinandersetzung so breit in den Medien verfolgt worden wie der Golfkrieg 1990/91. *John MacArthur* hat dies zum Anlaß genommen, die Medienpolitik des Pentagons und die Arbeit der Medien selbst näher zu untersuchen. Der Autor - selbst Journalist - war in den vergangenen Jahren für verschiedene renommierte amerikanische Zeitungen wie die New York Times tätig. Gegenwärtig ist er Herausgeber des Harper's Magazine. Allein aufgrund dieser Erfahrungen erscheint *MacArthur* als kompetent genug, die Geschehnisse im amerikanischen Medienwald während des Golfkrieges treffend zu analysieren.

Der Autor beleuchtet in sechs Kapiteln die Medienpolitik des Pentagons unter verschiedenen Gesichtspunkten. Im ersten Kapitel beschreibt *MacArthur*, welche Bedingungen das Pentagon den Medienvertretern im Vorfeld der kriegerischen Auseinandersetzungen schuf. Letztere sahen sich ständig in der Rolle der Bittsteller, wenn es darum ging, Reporter vor Ort zu schicken und an Sendematerial zu gelangen. Die Medienvertreter erhielten wenig Unterstützung von offizieller Seite, um die zur Einreise in Saudi-Arabien erforderlichen Visa erteilt zu bekommen. Dies hatte zur Folge, daß nur eine begrenzte Anzahl Journalisten die dort stationierten amerikanischen Truppen erreichen und begleiten konnte. Darüber hinaus sollten die einzelnen Fernsehstationen und Presseunternehmen in einen sog. Medienpool eingegliedert werden. Dieses Poolsystem funktionierte dergestalt, daß die Journalisten bestimmten Truppeneinheiten zugewiesen und bei ihren Aktivitäten stetig von einem Presseoffizier eskortiert wurden. Damit sollten die Vorgaben eines Geheimpapiers des Pentagons verwirklicht werden, worin als Marschroute vorgegeben war, den Informationsfluß so zu steuern, daß die politischen Ziele der Operation gefördert würden. *MacArthur* beschreibt dies als Fortsetzung der US-Medienpolitik seit Grenada und Panama, wo bereits dieser Medienpool begründet worden war, um erschreckende Bilder der Kampfe der Öffentlichkeit vorzuenthalten. Von offizieller Seite wurde diese "Taktik" als Sicherheitsüberprüfung an der Quelle bezeichnet; *MacArthur* findet dafür nur die Beschreibung: Zensur in ihrer reinsten Form. Nur kontrolliertes Material sollte an die Medien weitergegeben werden. Obwohl die Medien nach Auf-

fassung von *MacArthur* durch dieses Vorgehen in erheblichem Maße in ihren verfassungsmäßig garantierten Rechten eingeschränkt wurden, blieb es bei verhaltener Kritik. Wurde sie dennoch geäußert, ließ man sich durch vage Versprechungen des Pentagons "einullen". *MacArthur* folgert daraus, daß die Medien einen neuen Maßstab der Leichtgläubigkeit setzten und ihnen durch die US-Medienpolitik eine ungeheure Niederlage bereitet wurde. Schließlic waren die einzelnen Medien durch Abmachungen, die sie letztendlich in einer Art Selbstbeschränkung mit dem Pentagon eingingen, im Zeitpunkt der ersten Bomben - was die Möglichkeit der Berichterstattung anbelangt - "gefesselt".

Welche hervorragenden Dienste die Medien der Regierung leisteten, um der Öffentlichkeit den Krieg am Golf zu verkaufen, beschreibt *MacArthur* im zweiten Kapitel. Diese Überzeugungsarbeit erwies sich angesichts der unversengenen Erfahrungen von Vietnam als eine vorrangige Aufgabe, damit auch im Volk die nötige Unterstützung für das Vorgehen erzielt werden konnte. Hierbei galt es zunächst, den Irak, insbesondere die Person *Hussein*, unmöglich zu machen. Zu frisch waren noch die Erinnerungen an den Iran-Irak-Krieg, in dem der Irak mehr oder weniger offen unterstützt wurde. *MacArthur* beschreibt dies folgendermaßen: "Noch im Mai 1990 war *Hussein* für das Pentagon ein ganz gewöhnlicher nahöstlicher Diktator, der seine politischen Gegner zufällig mit Giftgas umbrachte. Nur vier Monate später stellte die Regierung ihn als das beispiellose teuflische Gegenstück zu Adolf Hitler hin." Ebenso konnte das bisher vorherrschende Bild Kuwaits in der Öffentlichkeit keineswegs als allzu positiv bezeichnet werden, sofern man überhaupt wußte, wo dieser Staat lag. So wurde von kuwaitischer Seite, um ein verzerrtes Irak-Bild und ein verschöntes Kuwait-Bild zu erzeugen, eine PR-Agentur in den USA eingeschaltet, deren Führungskräfte enge Verbindungen zur Bush-Administration unterhielten. Diese Aktivitäten wurden dadurch unterstützt, daß *Hussein* Kuwait für Medien und Menschenrechtsorganisationen abriegelte, so daß even-

\* Knut Dörmann ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

tuell unbegründete Vorwürfe hätten widerlegt werden können. Diese zum Teil manipulierten Informationen wurden bereitwillig von den verschiedenen Medien aufgenommen, ohne ernsthaft deren Wahrheitsgehalt zu überprüfen. Aussagen von "Zeugen", die diese unter falschem Namen vor laufender Kamera, nicht aber unter Eid, über Greuelthaten des Irak machten, wurden als eindeutige Beweise verkauft. Als Beispiel hierfür nennt *MacArthur* die nach seiner Deutung nicht erwiesenen, aber "bezeugten" Vorgänge in einem kuwaitischen Krankenhaus, wo irakische Soldaten Brutkasten entfernt und die Frühgeburten auf dem Krankenhausboden sterben lassen haben sollen. Wann immer Zweifel an der Berechtigung der Vorwürfe gegen den Irak aufkamen und wann immer die Berechtigung einer derart intensiven Reaktion auf die Invasion des Iraks, wie sie ein militärisches Eingreifen zweifellos darstellt, bezweifelt wurde, präsenzierte man der Öffentlichkeit diese "Brutkasten-Story" und schürte den Vergleich zu Hitler-Deutschland. Diese Vorgehensweise hatte damit auch den Erfolg, daß ein bewaffnetes Vorgehen der USA in der Öffentlichkeit selten so populär war wie im Fall des Golfkriegs.

Im dritten Kapitel beschreibt *MacArthur* die Präsentation des Krieges, den er als "Video-Logo-Krieg" bezeichnet. In Anbetracht des Poolsystems war es für die Fernsehanstalten ausgesprochen schwer, Bildmaterial über die Kampfgeschehnisse zu erhalten. Es handelte sich fast ausnahmslos um zur Verfügung gestelltes Regierungsmaterial. Dennoch galt es, die Sendezeit zu füllen. Hier wurden Graphiker und ehemalige Militärs, die die Geschehnisse von ihrem Standpunkt aus analysierten, auf den Plan gerufen. Bilder von toten Soldaten und Zivilisten flimmerten nicht über den Bildschirm; statt dessen wurde das Bild des sauberen Krieges - unterstützt durch die "unparteiischen" Erläuterungen der ehemaligen Militärs - suggeriert. Die Greuel des Krieges blieben somit verborgen. Diese Berichterstattung wurde begleitet von einer Glorifizierung der US-Regierung, die stets für die Gerechtigkeit in der Welt eintritt, und von General Schwarzkopf, ihrem exponierten Repräsentanten. Dadurch trugen die Medien nach Auffassung von *MacArthur* in unverantwortlicher Weise dazu bei, daß keine Kritik an dem Vorgehen der US-Regierung aufkam, obwohl die Kriegführung gar nicht so sauber war, wie dargestellt, und die Motive auch nicht so ehrenwert waren.

Schon in diesen Eingangskapiteln zog *MacArthur* wiederholt Parallelen zur Berichterstattung im Vietnamkrieg. Im vierten Kapitel untersucht der Autor detailliert, welche Auswirkungen das Verhalten der Medien auf den Ausgang des Vietnam-Krieges hatte. So beschäftigt er sich mit dem immer wiederholten Vorwurf, die Medien hätten die Kampfesbereitschaft und die Unterstützung in der Öffentlichkeit unverantwortlich untergraben und damit zur Niederlage der USA in Vietnam erheblich beigetragen. Diese Analyse hat in diesem Buch insofern eine Berechtigung, als dieser Vorwurf als Rechtfertigung für die Zensurpolitik des Pentagons seit Grenada/Panama angeführt wurde. *MacArthur* gelang hier zu dem Ergebnis, daß die Medien zur Vietnam-Zeit das Eingreifen der USA erheblich unterstützten und erst kritische Stimmen aufkamen, als auch exponierte Vertreter in der US-Administration sich gegen eine Fortführung der Kämpfe aussprachen. Folgerichtig beschreibt *MacArthur* die Vietnam-Vorwürfe als einen bewußt geschürten, weit verbreiteten Irrglauben.

Das fünfte Kapitel enthält eine Beschreibung der journalistischen Arbeit vor Ort während der aktiven Feindseligkeiten. Hier zeigte sich, wie erfolgreich das Poolsystem des Pentagons war. Nur ausgewählte Bilder erreichten die Zuschauer in der Heimat, keine Bilder von Leichen, Verwundeten, etc. "Gefährliche" Nachrichten

wurden solange zurückgehalten, bis sie für die Öffentlichkeit von mangelndem Interesse waren. Große Einheiten der US-Truppen waren für Reporter nicht zu erreichen. Es durften nur unverfängliche Interviews geführt werden, bei denen die Befragten zusätzlich dadurch eingeschüchtert wurden, daß ständig ein Presseoffizier zugegen war und die Äußerungen überwachte. Den Soldaten sollte anders als in Vietnam kein Forum für Kritik geboten werden. *MacArthur* schildert im folgenden Grausamkeiten der alliierten Truppen, von denen während des Golfkrieges nicht berichtet wurde, und setzt sich mit der Argumentation auseinander, die Wahrheit komme irgendwann doch an den Tag, insofern es nicht so schlimm, daß der Öffentlichkeit nur zensierte Bilder vermittelt wurden. Hier zieht er eine Parallele zur Verarbeitung der Kriegsverbrechen in My Lai. Diese seien zwar im nachhinein aufgedeckt und zur Anklage gebracht worden. Das reiche jedoch insofern nicht, als Grund zur Annahme bestehe, daß My Lai verhindert worden wäre, wenn Reporter zugegen gewesen wären. *MacArthur* präsentiert demnach das Bild eines Journalisten, der durch die ständige Drohung mit Berichterstattung eine grausame, unverhältnismäßige Kampfführung verhindern kann.

Im abschließenden Kapitel befindet sich *MacArthur* auf der Suche nach dem empörten Journalisten, der sich gegen die unverhohlene Zensur wendet und nach Konsequenzen für die Zukunft schreit. Doch muß er ein deprimierendes Fazit ziehen. Er trifft zwar vereinzelt auf kritische Äußerungen, im wesentlichen wird indessen der Medienpolitik des Pentagons beigeplottet. *MacArthur* sieht ein Spannungsverhältnis zwischen der Presse als Institution, die nicht bereit ist, vereint auf ihren verfassungsrechtlichen Rechten zu beharren, und dem ehrlichen Journalisten, der allerdings durch Zwänge, wie die Erwartungshaltung der Zuschauer, Konkurrenz zu anderen Journalisten und Druck von Regierungsseite, in seiner Arbeit beeinträchtigt wird.

Bewertet man das Buch, so zeichnet es sich durch eine Vielzahl von Interviews aus, die *MacArthur* auszugswise zur Untermuerung seiner Analysen anführt. Der deutsche Leser ist allerdings in vielerlei Hinsicht überfordert, wenn es um die Einordnung der Zeugen für *MacArthurs* Thesen geht. Er wird mit Namen von Personen überhäuft, die er in der Regel nicht kennt und deren Glaubwürdigkeit er nicht überprüfen kann. Mit Ausnahme der geführten Interviews werden keine weiteren Quellen für die Ausführungen des Autors genannt.

Insgesondere, wenn man das letzte Kapitel des Buches - die Aufarbeitung durch die Presse selbst - liest, stellt man sich unwillkürlich die Frage, wie sich *MacArthur* als Pressevertreter während des Golfkrieges selbst verhalten hat. Diese Frage bleibt leider unbeantwortet. Kritisch ist anzumerken, daß *MacArthur* die klare und nachvollziehbare äußere Einteilung in inhaltlicher Hinsicht nicht konsequent durchzieht. So nimmt der Vergleich mit Vietnam in jedem Kapitel einen breiten Raum ein. Beschreibungen des Vietnam-Krieges wechseln sich zum Teil recht abrupt mit solchen des Golfkrieges ab und führen m. E. zu größerer Verwirrung. Insgesamt sollte der Leser durch die Ausführungen von *MacArthur* sensibel gemacht werden für das stetige Spannungsverhältnis zwischen staatlichen Interessen, die durch eine unbeschränkte Berichterstattung insbesondere im Kriegsfall beeinträchtigt werden können, und dem Interesse der Öffentlichkeit, durch eine freie Presse sich ein objektives Bild verschaffen zu können. Letzteres ist unabdingbar, um gegebenenfalls Druck auf die Regierung auszuüben, einen einmal eingeschlagenen Kurs zu korrigieren. Insoweit behält das Buch auch für die Zeit nach dem Golfkrieg seine Bedeutung.

**R. S. Pathak/R. P. Dhokalia, International Law in Transition, Essays in Memory of Judge Nagendra Singh, Published Under the Auspices of the Indian Society of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1992, 368 Seiten, US \$ 110,-**

Hans-Joachim Heintze\*

Der Sammelband ist dem 1988 verschiedenen indischen Richter N. Singh am IGH gewidmet und befaßt sich mit der Entwicklung des modernen Völkerrechts. Bereits im Vorwort weisen die Herausgeber darauf hin, daß das Völkerrecht seit dem Zweiten Weltkrieg durch die Entkolonialisierung geprägt wurde. Der Untergang der Sowjetunion führe zudem zu einer weiteren schnellen Entwicklung und zu einer Stärkung der Vereinten Nationen. Kennzeichnend für die absehbare Zukunft sei aber, daß die UN zunehmend nicht mehr mit zwischenstaatlichen, sondern mit internen Konflikten wie in Kambodscha und Jugoslawien befaßt werde. Diese richtige und grundlegende Erkenntnis widerspiegeln die 21 Beiträge des Sammelbandes allerdings nur partiell. Insofern denken die Autoren noch zu stark in klassischen völkerrechtlichen Kategorien, wobei man aber den Wissenschaftlern und Praktikern zugestehen muß, daß die sich vielerorts vollziehenden innerstaatlichen Zuspitzungen in einem atemberaubenden Tempo verliefen. Diese Entwicklungen überholten vielfach selbst kühne theoretische Überlegungen und offensichtlich auch die Herausgeber des Bandes, die sich für eine Untergliederung des Buches in die Teile "Gegenwartsfragen" und "Perspektiven" entschieden, was als nicht sehr glücklich angesehen werden kann. Angesichts des nahezu in allen Artikeln angesprochenen Umbruchs im Völkerrecht läßt sich die Gegenwart von der Zukunftsvision nicht so klar trennen.

Die elf Artikel des ersten Teiles "Contemporary Issues" werden durch den Beitrag O. Schachter's ("Internal Conflicts and International Law") (S. 1-9) eröffnet. Er stellt eine sorgfältige Aufarbeitung der internationalen Praxis dar; allein durch die jüngsten Entwicklungen - beispielsweise in bezug auf Somalia - sind weitergehende Analysen notwendig geworden. In einem unterschiedlichen Maße trifft dies auch auf die weithin rechtspolitisch angelegten Beiträge von I. Brownlie ("Politics and Principle in Major International Settlements"), mit Schwerpunktsetzung auf die Regelungen nach dem Zweiten Weltkrieg, G. Schwarzenberger ("Complexities of Distinction Between Old and New International Law: Empirical Question Marks") und M. Sahovic ("The Concept of International Law at the End of the Twentieth Century") zu.

Demgegenüber sind die anderen - eher praktisch angelegten Artikel dieses Teiles - nützliche Aufarbeitungen von Detailfragen des aktuellen Völkerrechts. Besonders überzeugend ist die Analyse von G. White zur Vierten Lomé-Konvention. Interessant ist die Erörterung der Frage, ob die Respektierung der Menschenrechte Bestandteil des Lomé-Pakets sei oder nicht. Zu Recht wird darauf verwiesen, daß nach der Unterzeichnung des Abkommens verschiedentlich "the non-interventionist concept of development" unterstrichen wurde. In afrikanischen Staaten herrsche zudem die Auffassung vor, daß man demokratische Wege ohne äußeren Druck einschlagen müsse (S. 61); dies um so mehr, als die Forderungen der Dritten Welt nach der Verankerung eines Menschenrechts auf Entwicklung bislang im Norden keine Unterstützung fanden. Was White hier völlig zu Recht beschreibt, ist die Nord-Süd-Konfrontation, die mittlerweile bei jeder Diskussion der Menschenrechtsproblematik auftaucht. Menschenrechte lassen sich aber - das hat der Ost-West-Gegensatz gezeigt - nur durch Kooperation durchsetzen. Dem Autor ist deshalb völlig beizupflichten, wenn er sich für eine sinnvolle Ver-

bindung des Menschenrechtsschutzes mit dem basic-needs-Konzept ausspricht (S. 63).

Typisch für den Teil "Perspectives" ist der Artikel "Reflections on International Law-Making and Its Progressive Development in the Contemporary Era of Transition" von R. P. Dhokalia. Sein Ausgangspunkt ist die These, daß es gegenwärtig eine Krise der Legitimität und Autorität gebe. Der Nationalstaat befinde sich in permanenten Schwierigkeiten, da er den Frieden und die Sicherheit der Bevölkerung nicht garantieren könne. Er sei der Legitimität verlustig gegangen, da er seine Inkompetenz zur Lösung von Problemen bewiesen habe und letztlich keine Entwicklungsstrategien bieten könne. Schließlich sei es zu einem Verfall der Souveränität gekommen, weil der Staat vor den multinationalen Unternehmen kapituliert habe. Eine zwangsläufige Konsequenz sei, daß auch das Völkerrecht "a crisis of identity" durchmache "and also an unprecedented confusion and doubt exist about its legitimacy or validity" (S. 209). Der Autor listet weitere Argumente für den Niedergang des Völkerrechts auf: die Dominanz der sieben Weltwirtschaftsmächte, der Niedergang der UdSSR, die Erosion des Staates und die Ineffektivität der Kodifikation. Eine gewisse Milderung der Probleme könne sich dann ergeben, so der Autor, wenn es zu einer Kodifikation des Völkerrechts käme, die nicht durch die Großmächte dominiert wird. Diese Argumentationlinie findet sich in vielen Beiträgen des Sammelbandes, die von Völkerrechtlern aus entwicklungs-ländern geschrieben wurden: Die Einbeziehung der Dritten Welt ist notwendig, weil ansonsten die Probleme der Gegenwart und Zukunft in keiner Weise einer Lösung näher gebracht werden können. So zutreffend diese Feststellung ist, so gefährlich ist sie auch, und zwar deshalb, weil die bestehenden Möglichkeiten der Konfliktbewältigung, die durch das geltende Völkerrecht gegeben sind, gering geschätzt werden. Die Potenzen des Völkerrechts werden gegenwärtig aus den verschiedensten Gründen nicht ausgeschöpft. Der bewaffnete Konflikt im früheren Jugoslawien ist das traurigste Beispiel dafür, daß es am politischen Willen fehlt, zu effektiven Schritten der Eindämmung der Gewaltanwendung zu schreiten. Das Instrumentarium des Völkerrechts, insbesondere das des Kapitels VII der UN-Charta, ist bei weitem noch nicht zur Anwendung gekommen. Es steht zu befürchten - das ist die Lehre aus diesem Beispiel -, daß auch eine weitere Kodifizierung des Völkerrechts unter intensiverer Teilnahme der Staaten der Dritten Welt an dem Befund des mangelnden politischen Willens zur Durchsetzung bestehenden Rechts nichts ändert.

Interessant sind die Artikel, die sich mit dem IGH befassen. Sie machen einen wesentlichen Teil des Buches aus und analysieren sowohl generelle Entwicklungen als auch Detailfragen. So äußert sich Y. K. Tyagi zum "World Court after the Cold War". Darin konstatiert er vor allen Dingen eine psychologische Veränderung, die es den Staaten tatsächlich erlaube, ihre Streitfälle vor den Gerichtshof zu bringen. Allerdings wird bei näherer Betrachtung der juristischen Aspekte deutlich, daß das von Gorbatschow seinerzeit angeregte

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

