

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)
Jahrgang 6, Heft 3, 1993

Editorial

Das Thema

Völkerrechtliche Zurechnung von Maßnahmen zur Durchsetzung eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrates – dargestellt am 2. Golfkrieg und der Operation "Restore Hope" in Somalia
Michael Terwiesche

Die zukünftige Funktion der Streitkräfte bei der humanitären Hilfe
Horst Fischer

Notstandsfeste Menschenrechte und bewaffneter Konflikt – Anmerkungen zum Sonderbericht der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) an den Menschenrechtsausschuß –
Hans-Joachim Heintze

The Environmental Modification Convention: An Unassuming but Focused and Useful Convention
Jane G. Dalton

Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights
Adam Roberts

Praxis

Der aktuelle Fall: Die Pflicht zur Herausgabe von mutmaßlichen Kriegsverbrechern durch UNO-Schutztruppen im ehemaligen Jugoslawien
Monica Wallenfels

Forum

Verbreitung

Die Regelungen des Statuts des Kriegsvergerichtshofs nach Resolution 827 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen
Jacqueline Nowlan

Panorama

Dokumente

Die Bundeswehr in Somalia – Einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juni 1993 – 2 BvQ 17/93 –

Declaration of the International Conference for the Protection of War Victims (September 1, 1993)

Gemeinsames Pressecommuniqué der Ständigen Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds vom 10. September 1993 (IKRK Nr. 1758, Föderation Nr. 17/93)

128

132

134

140

147

156

160

165

167

168

Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, anlässlich der Internationalen Konferenz zum Schutz von Kriegsgesopfern in Genf am 30. August 1993

Statement of the Conference on War Crimes and the International War Tribunal, Fribourg, Switzerland, July 3, 1993

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Statement Made at the World Conference on Human Rights
Vienna, 14 – 25 June 1993

Konferenzen

Referendartagung zum humanitären Völkerrecht
Pfalzgrafenweiler, 7./8. Juni 1993
Sigrun Reiser

World Conference on Human Rights, NGO-Forum
(All Human Rights For All)
Wien (Österreich), 10. – 12. Juni 1993
Hans-Joachim Heintze

ISODARCO – 15th Summer Course,
L'Aquila (Italien), 19. – 29. Juli 1993
Knut Dörmann/Brigitte Reschke

Besprechungen

Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten –
Handbuch –, Bundesministerium der Verteidigung,
Abteilung Verwaltung und Recht II 3 (Hrsg.);
Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten –
Textsammlung –, Bundesministerium der Verteidigung,
Abteilung Verwaltung und Recht II 8 (Hrsg.)
Horst Fischer

A.J.M. Delissen/G.J. Tanja (eds.), *Humanitarian Law of
Armed Conflict Challenges Ahead. Essays in Honour of
Frits Kalshoven*
Wolff Heintschel von Heinegg

Jost Delbrück (ed.), *The Future of International Law
Enforcement, New Scenarios – New Law?*
Hans-Joachim Heintze

Allan Rosas/Jan Helgesen (eds.), *The Strength of Diversity –
Human Rights and Pluralist Diversity, International
Studies in Human Rights –*
Hans-Joachim Heintze

Mohammed Bedjaoui (General Editor), *International
Law: Achievements and Prospects*
Hans-Joachim Heintze

Thomas Michael Menk, *Gewalt für den Frieden, – Die
Idee der kollektiven Sicherheit und die Pathogenomie des
Krieges im 20. Jahrhundert –*
Brigitte Reschke

Alexandra Stiglmayer (Hrsg.), *Massengewaltigung:
Krieg gegen die Frauen*
Guido Hesterberg

Sharon Detrick (ed.), *The United Nations Convention on
the Rights of the Child – A Guide to the "Travaux
Préparatoires"*
Messelech Worku

168

169

170

171

172

173

175

176

178

179

180

181

182

184

Anfang September ging in Genf die sog. Kriegsofopfertragung zu Ende. Die von der Schweizer Regierung einberufene Staatenkonferenz war die erste große internationale Tagung seit der diplomatischen Konferenz von 1974 bis 1977 und der UN-Waffenkonferenz in den Jahren 1979 und 1980, auf der die Staaten intensiv die Probleme des humanitären Völkerrechts diskutierten. Die Schlußerklärung der Tagung, die im Dokumententeil dieser Ausgabe abgedruckt ist, verdient Aufmerksamkeit. Trotz der andauernden Konflikte im ehemaligen Jugoslawien, in Somalia und in mehr als dreißig anderen Konfliktgebieten haben sich die teilnehmenden Staaten der Konferenz in Genf dazu durchringen können, wesentliche Grundsätze des humanitären Völkerrechts zu bestätigen. Den Kriegführenden in den genannten Konflikten wird es angesichts der eindeutigen Stellungnahme von mehr als 150 Staaten schwerfallen, Verletzungen von grundlegenden Prinzipien des humanitären Völkerrechts zu rechtfertigen. Insofern hat die Genfer Kriegsofopferkonferenz in der gegenwärtigen Situation eine wichtige Funktion erfüllt.

Für die Internationale Bewegung vom Roten Kreuz und vom Roten Halbmond ist von besonderer Bedeutung, daß die Kriegsofopferkonferenz implizit die Bedeutung der Internationalen Rotkreuz-Konferenz für die Bestätigung und Weiterentwicklung des humanitären Völkerrechts anerkannt hat. Die Schlußerklärung verweist ausdrücklich auf die Internationale Rotkreuz-Konferenz, und man darf nun insbesondere auch nach der Annäherung zwischen Israel und der PLO davon ausgehen, daß die nächste Internationale Rotkreuz-Konferenz in absehbarer Zeit stattfinden kann.

Leider hat die Kriegsofopferkonferenz nicht dazu beitragen können, daß Lösungen für die Beendigung aktueller Konflikte entwickelt und umgesetzt werden. Man muß leider feststellen, daß die Zahl der Konflikte stetig zunimmt. Jeder neue Konflikt wirft neben den mit ihm verknüpften humanitären Problemen auch eine Reihe von Rechtsfragen auf, von denen ein kleiner Ausschnitt in diesem Heft der Informationsschriften behandelt wird. Der Konflikt in Somalia ist Gegenstand von zwei Beiträgen in diesem Heft. *Michael Terwiesche* untersucht, in welcher Weise einzelstaatliche Maßnahmen, wie z.B. die Operation "Restore Hope", die von den Vereinten Nationen autorisiert worden sind, diesen zugerechnet werden können. Während sich dieser Beitrag somit einem Grundproblem der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit widmet, behandelt *Adam Roberts* das weite Feld des Ver-

hältnisses der humanitären Intervention und der Durchsetzung von Menschenrechten. Für alle Fälle von innerstaatlichen Konflikten ist angesichts der stetigen Verstöße gegen das Zusatzprotokoll II bzw. den gemeinsamen Artikel 3 der vier Genfer Abkommen von Bedeutung, in welcher Weise die Menschenrechte die Einzelpersonen in solchen Situationen zu schützen vermögen. Insofern ist der Beitrag von *Hans-Joachim Heintze* zur Beurteilung des Verhaltens von Konfliktparteien in innerstaatlichen Auseinandersetzungen von Dauerbedeutung. Auf die insbesondere in der Bundesrepublik geführte Diskussion der Funktion der Streitkräfte bei der humanitären Hilfe geht *Horst Fischer* ein. Er plädiert für eine realistische Betrachtung der Fähigkeiten und Defizite der Streitkräfte bei der humanitären Hilfe, insbesondere sieht er die Aufgabe aller beteiligten staatlichen Organe und nicht-regierungsamtlichen Organisationen in der Kooperation mit dem Ziel der Effektivierung der Hilfe bei Naturkatastrophen und in bewaffneten Konflikten. Der letzte Beitrag des Themenkomplexes ist der sog. ENMOD-Konvention gewidmet. Wir danken der kanadischen Kollegin *Jane Dalton* besonders für die Überlassung ihres Beitrags, der nicht nur die aktuelle Diskussion über den Schutz der Umwelt im bewaffneten Konflikt aufnimmt, sondern auch wesentliche neue Überlegungen zur Gestaltung der Diskussion im Rahmen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung bzw. der Vereinten Nationen enthält.

In der Bundesrepublik Deutschland ist die Diskussion über die Beteiligung der Streitkräfte an Blauhelm-Operationen der Vereinten Nationen nahezu ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der Zulässigkeit nach der Verfassung geführt worden. Bisher sind kaum diejenigen Fragen diskutiert worden, die durch den Einsatz von Blauhelmen in solchen Situationen entstehen, die traditionell nicht von Peacekeeping-Operationen der Vereinten Nationen abgedeckt werden. Die Fallbesprechung in der Rubrik "Der aktuelle Fall" ist deshalb von besonderem Interesse, da sie aufzeigt, welche neuen Fragestellungen die internationale Gemeinschaft beantworten muß, wenn Peacekeeping-Operationen der Vereinten Nationen in einem anderen Umfeld ablaufen als noch vor wenigen Jahren. Der Einsatz von Blauhelmen im Rahmen der Vereinten Nationen, ihr Status und die Anwendung des humanitären Völkerrechts beinhaltet eine Fülle von Fragestellungen, denen sich die Informationsschriften widmen werden.

Die Herausgeber

Völkerrechtliche Zurechnung von Maßnahmen zur Durchsetzung eines Beschlusses des UN-Sicherheitsrates - dargestellt am 2. Golfkrieg und der Operation "Restore Hope" in Somalia

Michael Terwiesche*

I. Einleitung

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hatte in jüngster Vergangenheit zweimal die internationale Staatengemeinschaft ermächtigt, seine Entschlüsse notfalls mit Waffengewalt durchzusetzen: In Resolution 678 (29. November 1990) autorisierte der Sicherheitsrat "die Mitgliedsstaaten, die mit der Regierung Kuwaits zusammenarbeiten, alle notwendigen Mittel einzusetzen, um Resolution 660 (1990) und alle nachfolgenden relevanten Resolutionen durchzusetzen und den Welfrieden und die internationale Sicherheit in der Region wiederherzustellen". Durch seine Resolution 794 (3. Dezember 1992) ermächtigte der Sicherheitsrat "die Mitgliedsstaaten, alle erforderlichen Mittel einzusetzen, um sobald als möglich ein sicheres Umfeld für die humanitären Hilfsaktionen in Somalia zu schaffen."

An den Kampfmaßnahmen zur Befreiung Kuwaits beteiligte sich eine internationale Streitmacht aus 28 Staaten¹; bei der Befriedung Somalias waren insgesamt 23 Staaten involviert². Diese Maßnahmen könnte man als sog. "UN-Aktionen" bezeichnen, da sie von einem Hauptorgan der Weltorganisation, nämlich dem Sicherheitsrat autorisiert wurden³. Genausogut könnte man sie auch denjenigen Staaten zurechnen, die die einzelnen Kontingente gestellt haben. Daß diese Problematik erhebliche praktische Auswirkungen hat, ist daran ersichtlich, daß Staaten und internationale Organisationen nicht, oder jedenfalls nicht notwendigerweise den gleichen Rechtsnormen unterworfen sind⁴. Beispielsweise sind die UN weder den Genfer Konventionen von 1949 noch den Zusatzprotokollen von 1977 beigetreten, obwohl unter den Begriff "Power" in Artikel 60 I., 59 II., 139 III. und 155 IV. Genfer Konvention auch die UN subsumiert werden könnten⁵. Die Frage, welche Rechtssätze des Völkerrechts auf Maßnahmen zur Durchsetzung eines Sicherheitsratsbeschlusses Anwendung finden, hängt also davon ab, welches Völkerrechtssubjekt⁶ gehandelt hat, wem also die jeweiligen Kampfhandlungen zuzurechnen sind.

II. Zurechnung der Maßnahmen internationaler Streitkräfte

Diese Zurechnung kann auf zwei Arten erfolgen:

1. Die Streitkräfte sind Organe eines Völkerrechtssubjektes;
2. über den Grundsatz von Treu und Glauben.

1. Streitkräfte als Organ eines Völkerrechtssubjektes

Im Gegensatz zu natürlichen Personen sind juristische Personen wie Staaten oder internationale Organisationen

nicht selbst handlungsfähig. Es bedarf daher Organe, mittels derer juristische Personen in Erscheinung treten. Der Organbegriff hat in allen Rechtsordnungen die Funktion, den Kreis von Handlungen im Bereich einer juristischen Person abzugrenzen, der rechtlich als Handlung der juristischen Person anzusehen ist⁷. Das Handeln der Organe wird also der betreffenden juristischen Person zugerechnet. Die Frage stellt sich daher, welcher Kriterien es für die Organeigenschaft von natürlichen Personen bedarf⁸.

Ausgangspunkt für die Definition des Begriffs "Organ" muß die Funktion eines Organs sein: entweder handelt es sich um beschließende, ausführende oder rechtsprechende Aufgaben, die ein Organ zu erfüllen hat. Objektive Geeignetheit und subjektiven Willen vorausgesetzt, könnten diese Tätigkeiten an sich von jedermann ausgeübt werden. Beispielsweise könnte ein aus Truppenkontingenten arabischer Staaten zusammengesetztes Kommandounternehmen israelische Stellungen in den besetzten Gebieten unter dem Vorwand angreifen, als Organ der Vereinten Nationen die Sicherheitsratsresolutionen 242 (22. November 1967) und 476 (30. Juni 1980) durchzusetzen, in denen Israel u.a. zum Rückzug von den im Sechstagekrieg eroberten Gebieten aufgefordert wird. Die Unhaltbarkeit bereits dieses Beispiels zeigt allerdings,

* Michael Terwiesche, LL.M. (London), ist Wiss. Hilfskraft am Lehrstuhl für öffentliches Recht (Völkerrecht), Prof. Dr. Dr. h.c. Knut Ipsen LL.D. h.c., Ruhr-Universität Bochum.

- 1 Vgl. D. Hiro, Desert Shield to Desert Storm - The Second Gulf War, 1992, S. 443, Fn. 44.
- 2 S. Bobb & S. Laurence (Korrespondenten von Voice of America), in: United States Information Service (USIS), Wireless File, Nr. 028 (13. Februar 1993), S. 41.
- 3 Zur Problematik des Begriffs "United Nations action" vgl. R. Baxter, Constitutional Form and some Legal Problems of International Military Command, in: British Yearbook of International Law (BYIL), Bd. 29 (1952), S. 336.
- 4 Vgl. M. Bothe, Streitkräfte internationaler Organisationen, 1968, S. 6; R. Baxter, a.a.O. (Fn. 3), S. 336.
- 5 D. Schindler, United Nations forces and international humanitarian law, in: Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet, 1984, S. 529.
- 6 Daß die UN Völkerrechtssubjekt sind, wird seit dem Rechtsgutachten des IGH, Reparation for Injuries (ICJ Reports 1949, 174 [179]), allgemein anerkannt.
- 7 M. Bothe, a.a.O. (Fn. 4), S. 33.
- 8 Unzutreffend ist jedenfalls die von F. Berber (Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 3, 2. Aufl., 1977, S. 8) vertretene Ansicht, "daß als Organ eines Verbandes jede Person zu bezeichnen ist (...), deren auf den Verband gerichtetes Handeln dem Verband zugerechnet wird, als Handeln des Verbandes gilt." Dadurch werden nämlich die Folgen des Organhandelns (Zurechnung) mit den Erfordernissen an die Organeigenschaft verwechselt.

daß für die Organeigenschaft einer natürlichen Person sowohl formelle als auch materielle Voraussetzungen erfüllt sein müssen:

– Die Stellung als Organ muß zunächst einmal auf einer konstitutiven Entscheidung entweder der Gründer der juristischen Person in bezug auf deren Haupt- oder der Haupt- in bezug auf deren Nebenorgane beruhen. Ohne förmliche Bindung der als Organ auftretenden Person an die Gründer der juristischen Person besteht nämlich keine Legitimation der jeweiligen natürlichen Person zum Handeln für diese juristische Person.

– Des weiteren bedarf es der effektiven Einordnung einer Person oder Personengruppe in das Organisationsgefüge des rechtsfähigen Verbandes⁹. Hauptorgane müssen daher in der Lage sein, effektive Kontrolle im Tätigkeitsbereich "ihrer" juristischen Person auszuüben, Nebenorgane folglich der wirksamen Kontrolle von Hauptorganen unterliegen¹⁰. Dafür gibt es eine doppelte Begründung:

a) Der Grundsatz der Effektivität

Nach diesem Prinzip sieht das Völkerrecht bestimmte Rechtslagen erst dann als gegeben an, wenn ihnen nicht nur Präventionen oder Erklärungen seitens interessierter Staaten entsprechen, sondern wenn zugleich in der Welt der Tatsachen ein entsprechender Zustand verwirklicht ist¹¹. Gewisse Fakten oder Zustände müssen ein gewisses Maß an sozialer Wirklichkeit erreicht haben, bevor sie in die Rechtsordnung aufgenommen werden können¹². Das ist auch der Hauptgrund für die regelmäßig Wirksamkeit i.S. einer Befolgung der meisten Normen des Völkerrechts, nämlich dessen besondere Wirklichkeitsnähe, d.h. an der gegenüber dem innerstaatlichen Recht regelmäßig geringeren Spannung zwischen Rechtsnorm und Interessenlage¹³. Der Grundsatz der Effektivität bewahrt das Völkerrecht also davor, unanwendbar zu werden. Beispielsweise folgt aus der Zurechnung des Verhaltens einer bestimmten natürlichen Person zu einem rechtsfähigen Verband die Verantwortung dieser juristischen Person für die Einhaltung der einschlägigen Normen. Einem Völkerrechtssubjekt ohne wirksame Kontrolle über seine Exekutivorgane würde aber bereits objektiv die Möglichkeit fehlen, für die Anwendung des Rechts Sorge zu tragen¹⁴. Die Auferlegung einer rechtlichen Verpflichtung ohne gleichzeitige Überprüfung der Geeignetheit der zur Erfüllung dieser Verpflichtung eingesetzten Mittel würde daher keinen Sinn machen. Infolgedessen bedarf es einer "wirksamen Verbindung"¹⁵ zwischen dem rechtsfähigen Verband und dem Organ.

b) Der Grundsatz der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit

Ein völkerrechtswidriger, einem Völkerrechtssubjekt zuzurechnender Akt begründet dessen völkerrechtliche Verantwortlichkeit mit der sich daraus ergebenden Pflicht zur Wiedergutmachung¹⁶. Die weitgehend identischen Grundsätze über Völkerrechtswidrigkeiten durch oder gegenüber internationalen Organisationen und zwischen Staaten¹⁷ dienen daher folgenden beiden Zielen: Zum einen der Wiedergutma-

chung des erlittenen Schadens. Allerdings würde es an Willkür grenzen, jemanden zur Leistung von Schadensersatz zu verpflichten, der mangels effektiver Kontrollmöglichkeiten überhaupt nicht die Möglichkeit hatte, das rechtswidrige Verhalten zu unterbinden¹⁸. Zum anderen hat die Schadensersatzpflicht Abschreckungscharakter für potentielle Rechtsbrecher¹⁹. Hätte jedoch nicht das die Kontrolle über das rechtsverletzende Organ ausübende Völkerrechtssubjekt, sondern ein anderes Völkerrechtssubjekt die Konsequenzen der rechtswidrigen Tat zu tragen, würde die Abschreckungsfunktion ins Leere gehen, da jedenfalls nicht der tatsächliche Rechtsverletzer Schadensersatz- und Wiedergutmachungsansprüchen ausgesetzt wäre.

Aus alledem ergibt sich daher der Grundsatz, daß Streitkräfte bei Vorliegen folgender Voraussetzungen Organ entweder eines Staates oder einer internationalen Organisation sind:

- Es muß ein dahingehender konstitutiver Beschluß eines Hauptorgans des die Streitkräfte aufstellenden Staates bzw. der internationalen Organisation vorliegen, und
- die Streitkräfte müssen der effektiven Befehlsgewalt eines Hauptorgans unterliegen. Bei internationalen Organisationen handelt es sich dabei meistens um einen von der Generalversammlung²⁰ oder dem Generalsekretär²¹ ernannten

9 M. Bothe, a.a.O. (Fn. 4), S. 33; F. Seyfersted, United Nations Forces in the Law of War and Peace, 1966, S. 97.

10 Vgl. F. Seyfersted, a.a.O. (Fn. 9), S. 176: "From the point of view of international law it is generally the factual control which matters (...)"; G. Meier, Das Recht internationaler Organisationen zur Schaffung und Bevollmächtigung eigener Organe, in: Archiv des Völkerrechts (ArchVR), Bd. 12 (1964-1965), S. 17: "enges Abhängigkeitsverhältnis zum Mutterorgan"; R. Baxter, a.a.O. (Fn. 3), S. 336-337.

11 H. Krüger, Das Prinzip der Effektivität, oder: Über die besondere Wirklichkeitsnähe des Völkerrechts, in: Festschrift für Jean Spiropoulos, 1957, S. 275; K. Doehring, Effectiveness, in: R. Bernhardt (Hrsg.), Encyclopedia of Public International Law, Instalment 7, 1984, S. 71; F. Seyfersted, a.a.O. (Fn. 9), S. 121 (hinsichtlich des Status "der im Korea-Krieg eingesetzten Truppen): "The terminology used, whatever its intention may have been, cannot give the force a status which is not supported by the actual position."

12 Ch. de Visscher, Theory and Reality in Public International Law, 1968, S. 318.

13 A. Verdross/B. Simma, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl., 1984, §§ 68, 70, Fn. 86; H. Krüger, Effektivität, in: K. Strupp/H.-J. Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1, 1960, S. 410.

14 K. Doehring, a.a.O. (Fn. 11), S. 71. Vgl. auch Art. 80 Abs. 2 I Zusatzprotokoll: Das Erteilen von "Weisungen und Anordnungen, um die Einhaltung der Abkommen und dieses Protokolls zu gewährleisten (...)" setzt eine effektive Kontrollgewalt der jeweiligen Konfliktpartei über ihre Streitkräfte voraus.

15 Vgl. ICJ Reports 1955 (Nottebohm), S. 23: "genuine connection"; I. Brownlie, Principles of Public International Law, 4. Aufl., 1990, S. 421: "substantial connection".

16 PCIJ Series A No. 13 (Chorzow-Factory - Merits), S. 29, 47; Draft articles 1 and 2 on State responsibility, Yearbook of the ILC (YbILC) 1980, Vol. II, Part 2, S. 30.

17 H.-J. Schlochauer, Die Entwicklung des völkerrechtlichen Deliktsrechts, in: Archiv des Völkerrechts (ArchVR), Bd. 16 (1974-1975), S. 243.

18 Vgl. ICJ Reports 1971 (Namibia [South-West Africa] Advisory Opinion), Ziff. 118: "Physical control of a territory (...) is the basis of State liability."

19 F. Kalshoven, Constraints on the Waging of Hostilities, 2. Aufl., 1991, S. 67.

20 UNEF: A/RES/1000 (ES-I).

21 ONUC: UN Doc. S/4389, S. 9; UNFICYP: UN Doc. S/5579.

Oberbefehlshaber, der ausschließlich den Anordnungen der UN unterliegt²².

2. Treu und Glauben

Dieses Ergebnis könnte allerdings durch Heranziehung der Grundsätze über die *bona fides* als grundlegendes Element aller internationalen Beziehungen und Wurzel allen Rechts²³ eine Einschränkung erfahren. Die Zurechnung der Aktionen von Streitkräften könnte m.a.W. über den Grundsatz von Treu und Glauben, mithin unabhängig von ihrer Organstellung, erfolgen.

Dem liegt folgende Überlegung zugrunde: ist es nicht treuwidrig, jemanden zwar zur Erfüllung seiner Verpflichtungen anzustellen (z.B. internationale Streitkräfte zur Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit i.S.v. Art. 1 Nr. 1 UN-Charta), auf der anderen Seite aber jegliche Verantwortung für diese Streitkräfte mit dem Argument abzulehnen, keine wirksame Kontrolle über die Kampfhandlungen dieser Truppen ausüben? Wer im Hinblick auf dieselbe Maßnahme einerseits von dieser profitiert, andererseits aber jegliche Verantwortung für deren Folgen zurückweist, könnte den allgemeinen Rechtsgrundsatz *allegans contraria non est audiendus* verletzen. Dementsprechend wurde in dem ähnlich gelagerten Fall der *The Mechanic*, in dem es um die Existenz völkerrechtlicher Regeln ging, geurteilt, Ecuador verhielte sich treuwidrig, falls es sich einerseits auf Vorschriften berufen würde, wenn daraus Rechte und Vorteile für Ecuador resultieren würden, und andererseits die Anwendbarkeit dieses Rechtsatzes ablehnen würde, wenn dessen Anwendung eine Verpflichtung von Ecuador nach sich ziehen würde²⁴.

Im übrigen könnte man auch einen Analogieschluß zum Entwurf von Art. 8 (a) der Völkerrechtskommission der Vereinten Nationen zur Staatenverantwortlichkeit ziehen. Nach dieser Vorschrift ist das Verhalten einer Person oder Personengruppe nach Völkerrecht als staatliches Handeln zu bewerten, wenn feststeht, daß Einzelperson oder Personengruppe tatsächlich für den Staat gehandelt haben²⁵. Damit sind Privatpersonen gemeint, die gerade nicht die Qualität eines Staatsorgans besitzen²⁶. Trotz des Umstandes, daß sie keinen offiziellen Status nach dem Recht ihres Staates haben, führen sie Maßnahmen aus, die üblicherweise ausschließlich von dazu berufenen Staatsorganen erledigt werden²⁷.

Für die analoge Anwendung von Art. 8 (a) auf die vorliegende Problematik spricht, daß z.B. die im Golfkrieg eingesetzten alliierten Truppen tatsächlich Maßnahmen getroffen haben, die an sich von den Vereinten Nationen hätten ausgeführt werden müssen, nämlich "wirksame Kollektivmaßnahmen zu treffen, um Angriffshandlungen und andere Friedensbrüche zu unterdrücken [Art. 1 Nr. 1 UN-Charta]", obwohl diese Truppen nicht nach Maßgabe von Art. 43 UN-Charta dem Sicherheitsrat als Organ zur Verfügung gestellt wurden. Der entscheidende Unterschied zwischen den von Roberto Ago zur Erläuterung von Art. 8 (a) herangezogenen Beispielen (Privatpersonen als Hilfstruppen von Kampfverbänden, "Freiwillige" auf Mission in fremden Staaten, z.B.

die Entführung von Adolf Eichmann aus Argentinien)²⁸ und internationalen Kontingenten, die mit der Ausführung einer Sicherheitsratsresolution befaßt sind, ist aber, daß die Staaten die von Privatpersonen durchgeführten Maßnahmen durch staatliche Organe hätten ausführen können, falls der politische Wille vorhanden gewesen wäre. Dagegen sind die Vereinten Nationen mangels Abkommen nach Art. 43 UN-Charta nicht in derselben Situation. Mithin kann den UN auch nicht die Umgehung ihrer völkerrechtlichen Verantwortlichkeit vorgeworfen werden, wenn sie die Staatengemeinschaft zur Erfüllung ihrer Zwecke autorisiert.

Im übrigen besteht auch kein Bedürfnis zur analogen Anwendung von Art. 8 (a), da die von den UN genehmigten Kampfmaßnahmen jedenfalls einem Völkerrechtssubjekt, nämlich zumindest dem das Kommando führenden Staat, zugerechnet werden können und daher nicht die Gefahr eines völkerrechtstfreien Raumes besteht.

III. Rechtsstellung der alliierten Streitkräfte im Golfkrieg

1. Streitkräfte als Organ der Vereinten Nationen

Nach Maßgabe des oben aufgestellten Grundsatzes waren die im Golfkrieg eingesetzten internationalen Verbände kein Organ der Vereinten Nationen, da es zum einen an einem konstitutiven Beschluß eines Hauptorgans (a) und zum anderen an der effektiven Kontrolle der UN über die Streitkräfte fehlte (b).

a) Streitkräfte der Vereinten Nationen werden üblicherweise durch eine Resolution der Generalversammlung oder des Sicherheitsrates geschaffen. In allen vorliegenden Beispielfällen war mehr oder weniger ausdrücklich von Streitkräften der UN die Rede: GA-Resolution 1000 (ES I) vom 5. November 1956 (UNEF): "Stellt ein Kommando der UN auf (...)"; Sicherheitsratsresolution S/4387 vom 14. Juli 1960 (ONUC): "Ermächtigt den Generalsekretär, alle notwendigen Schritte zu unternehmen, um der Regierung die erforderlichen Streitkräfte zur Verfügung zu stellen (...)"; Sicherheitsratsresolution S/5575 vom 4. März 1963 (UNIFICYP): "Empfiehlt die Aufstellung einer Friedenstruppe der Vereinten Nationen auf Zypern". Im Gegensatz dazu wurden die Mitgliedsstaaten in Resolution 678 zur Durchführung aller erforderlichen Maßnahmen ermächtigt. Adressat der Resolution waren mithin nicht die Vereinten Nationen, sondern deren Mitgliedsstaaten.

22 F. Seyersted, a.a.O. (Fn. 9), S. 97, 175-176.

23 Vgl. M. Lachs, Some Thoughts on the Role of Good Faith in International Law, in: Declaration on Principles - Liber Amicorum Discipulorumque Prof. Dr. B.V.A. Röling, 1977, S. 53.

24 Ecuadorian - US Claims Commission (17. August 1865): Atlantic and Hope Insurance Companies v. Ecuador (The Mechanic) Case, in: J.B. Moore, History and Digest of the international arbitrations to which the United States has been a party, 1898, Vol. III, S. 3226.

25 YbILC 1980, Vol. II, part 2, S. 31.

26 International Law Commission: State responsibility, Draft articles submitted by the Special Rapporteur R. Ago, in: YbILC 1974, Vol. I, S. 33, Ziff. 9.

27 R. Ago, in: Third Report on State responsibility, in: YbILC 1971, Vol. II, part 1, Ziff. 187.

28 R. Ago, a.a.O. (Fn. 27), Ziff. 191.

b) Weiterhin waren die an Operation "Desert Storm" beteiligten Truppen nicht in die Befehls- und Kommandostruktur der UN wirksam integriert. Weder wurden Verträge zwischen den UN und den die Kontingente zur Verfügung stellenden Staaten bekannt, die den Transfer der jeweiligen Streitkräfte in das Organisationsgefüge der UN sichergestellt hätten, noch wurden die jeweiligen Streitkräfte dem Kommando eines von den UN ernannten Oberbefehlshabers unterstellt. Die Truppen standen vielmehr unter dem Befehl von US-General Schwarzkopf, der seine Anweisungen unmittelbar vor amerikanischen Präsidenten empfing²⁹. Der Beginn der Kampfhandlungen wurde nach intensiven Konsultationen zwischen den Hauptverbündeten und direkter Absprache zwischen Präsident Bush und Premierminister Major angeordnet³⁰. Der Befehl zur Einstellung aller Kampfhandlungen wurde von Präsident Bush erteilt.

Infolgedessen können die am Golfkrieg beteiligten Streitkräfte nicht als Organ der UN qualifiziert werden.

2. Streitkräfte als Organ der Vereinigten Staaten

Infolgedessen könnte man zu der Ansicht gelangen, daß die alliierten Streitkräfte Organ der USA waren³¹. Die einzelnen Kontingente standen zunächst einmal unter dem Oberbefehl von US-General Schwarzkopf. Des weiteren ist davon auszugehen, daß die Übertragung der Befehlsgewalt nur durch ein Übereinkommen zwischen den das jeweilige Kontingent zur Verfügung stellenden Staaten und den Vereinigten Staaten erfolgte.

Aus alledem ergibt sich, daß die im Golfkrieg gegen den Irak eingesetzten Truppen Organ der Vereinigten Staaten waren. Die USA waren daher zur Beachtung aller für die Vereinigten Staaten verbindlichen Regeln des Völkerrechts hinsichtlich der Maßnahmen jedes ihnen unterstellten nationalen Kontingents, welches die Befehle General Schwarzkopfs ausführte, verantwortlich.

Diese Feststellung darf jedoch nicht dazu verleiten, die Streitkräfte zur Verfügung stellenden Staaten von jeglicher internationalen Verantwortung für die von ihrem Kontingent begangenen Handlungen freizusprechen: denn wenn schon Einzelpersonen sich nicht auf "höheren Befehl" als Entschuldigungsgrund berufen dürfen, dann gilt das erst recht nicht für Staaten³². Darin liegt auch kein Widerspruch zu der oben getroffenen Bewertung, den Vereinten Nationen seien deswegen die von den Alliierten getroffenen Handlungen nicht zu zurechnen, weil die UN eben keine effektive Befehlsgewalt über die einzelnen Kontingente auszuüben in der Lage waren. Der wesentliche Unterschied ist nämlich der, daß die Staaten, die die Kontingente den USA überstellt haben, im Gegensatz zu den Vereinten Nationen ihren Truppen hätten aufgeben können, nur die mit dem Völkerrecht im Einklang stehenden Befehle von General Schwarzkopf auszuführen.

IV. Rechtsstellung der an der Operation "Restore Hope" beteiligten Streitkräfte

Ebenso wenig können die in Somalia mit der (notfalls zwangsweisen) Sicherung von Hilfslieferungen befaßten Streitkräfte als Organ der UN angesehen werden.

Abgesehen von der Frage, ob durch Sicherheitsratsresolution 794 überhaupt eine UN-Streitmacht ins Leben gerufen werden sollte, kam es nicht zu einer Unterstellung der an der Operation "Restore Hope" beteiligten Streitkräfte unter das Kommando eines von den UN ernannten Befehlshabers. In Ziff. 12 von Resolution 794 ermächtigte der Sicherheitsrat "den Generalsekretär und die betreffenden Mitgliedsstaaten zur Schaffung eines Gemeinsamen Oberkommandos über die beteiligten Streitkräfte entsprechend dem vom Generalsekretär mit Brief vom 29. November 1992 an den Sicherheitsrat erwählten Vorschlag (S/24868)". In diesem Vorschlag informierte der amtierende US-Außenminister Laurence Eagleburger den Generalsekretär "(...) daß die Vereinigten Staaten zur Leitung und Organisation einer solchen Operation bereit sind". In Ziff. 13 dieser Resolution bat der Sicherheitsrat "den Generalsekretär und die Mitgliedsstaaten, geeignete Koordinationsmechanismen zwischen den Vereinten Nationen und ihren Streitkräften zu schaffen". In Ziff. 15 wird der Generalsekretär gebeten, "ein kleines UNOSOM-Verbindungsbüro zum Gemeinsamen Oberkommando zu schaffen". Solche "Koordinationsmechanismen" bzw. "Verbindungsbüros" wären allerdings überflüssig, wenn die jeweiligen Kontingente bereits in das Organisationsgefüge der UN integriert wären und ihre Befehle von einem entweder dem Sicherheitsrat oder dem Generalsekretär verantwortlichen General empfangen würden.

Diese Bewertung findet ihre Bestätigung in Äußerungen von Mitgliedern der US-Administration, z.B. dem damaligen Verteidigungsminister Richard Cheney: "Unsere Aufgabe ist die Wiederherstellung friedlicher Verhältnisse zur Ermöglichung von humanitären Einsätzen. Nach Beendigung dieser Aufgabe werden wir diese Verantwortung zur Befriedung des Landes an UN-Truppen übergeben"³³, oder in einer Stellungnahme des US-Außenministeriums: "Die US-Streitkräfte werden nur solange in Somalia bleiben, wie sie gebraucht werden. Sobald deren Ziele erreicht sind, werden die Alliierten das Land verlassen und ihre Funktionen an UN-Blauhelme übertragen"³⁴. In dieselbe Richtung zielt auch ein vom UN-Generalsekretär am 4. März 1993 unterbreiteter Vorschlag, nämlich "daß die UN das Kommando über die Operation 'Restore Hope' vom 1. Mai 1993 an übernehmen sollten"³⁵.

Infolgedessen greifen für die Zurechenbarkeit der Maßnahmen der an der Operation "Restore Hope" beteiligten Streitkräfte die gleichen Grundsätze wie für die Kampfhandlungen im Golfkrieg.

29 C. Warbrick, The Invasion of Kuwait by Iraq, in: International and Comparative Law Quarterly (ICLQ), Bd. 40 (1991), S. 966.

30 Prime Minister J. Major, H.C. Hansard, Bd. 183, Col. 979 (17. Januar 1991).

31 Vgl. die von Bothe (Fn. 4), S. 65 hinsichtlich des Korea-Krieges aufgeworfene Frage, ob "diese Truppen (sic. die von anderen Staaten den USA zur Verfügung gestellten Truppen) nun durch die Übertragung der Befehlsgewalt Organe der Vereinigten Staaten" werden.

32 F. Seyferstedt, a.a.O. (Fn. 9), S. 125; vgl. Art. 8 IMT-Charta; Art. 2 Abs. 3 Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung oder Bestrafung.

33 Meet the Press Interview, in: United States Information Service (USIS), Wireless File Nr. 236 (8. Dezember 1992), S. 24.

34 U.S. Department of State Dispatch, 21. Dezember 1992, Bd. 3, Nr. 51, S. 898.

35 Abgedr. in der Frankfurter Rundschau v. 5. März 1993.

Die zukünftige Funktion der Streitkräfte bei der humanitären Hilfe

Horst Fischer*

Hätte man 1985 nach der "humanitären" Komponente von Streitkräften oder sogar der Bundeswehr gefragt, wäre man belächelt worden. Heute ist in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere aufgrund des Somalia-Einsatzes, ein Streit darüber entbrannt, welche Aktionen der Bundeswehr denn "humanitäre Einsätze" sind und welche nicht. Die Sorgen der humanitären Hilfsorganisationen liegen dabei weniger auf dem Gebiet der in der Öffentlichkeit vor allem diskutierten verfassungsrechtlichen Fragen. Sie beklagen vielmehr die Rahmenbedingungen von humanitären Hilfsaktionen der Bundeswehr und deren Auswirkungen. Was steckt hinter dieser Debatte und welche Schlußfolgerungen muß man aus ihr für die zukünftige Funktion von Streitkräften bei der humanitären Hilfe ziehen?

Wer die jetzige Diskussion verstehen will, muß drei Jahre zurückblenden. Vor dem Golfkrieg war die Rolle von Streitkräften bei der humanitären Hilfe klar. Bei Naturkatastrophen und ähnlichen Unglücksfällen leisteten Soldaten Unterstützung insbesondere beim Transport von Hilfsgütern. Die humanitäre Hilfe in Bürgerkriegssituationen durch **einzelne Staaten** fand nicht statt. Wenn Streitkräfte in anderen Staaten intervenierten, dann in der Regel nur, um eigene Staatsangehörige zu schützen. Selbst die Vereinten Nationen beschränkten ihre Aktivitäten auf das Organisieren und Koordinieren der Hilfe bei Natur- und ähnlichen Katastrophen. Einig waren sich Politiker und Hilfsorganisationen, daß man in den von Katastrophen betroffenen Staaten vor allem Voraussetzungen für die Selbsthilfe schaffen müsse. Hilfe von außen hätte dagegen nur eine sekundäre Rolle. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen erklärte vor diesem Hintergrund die 90er Jahre zur Dekade der Katastrophenbekämpfung, der Katastrophenverringering und der Katastrophenvorbeugung.

Mit den Einsätzen von Streitkräften aber bei der großen Flutkatastrophe in Bangladesch 1991, im Nordirak zum Schutz der Kurden gegen *Saddam Hussein* 1991, in den Bürgerkriegen im ehemaligen Jugoslawien sowie in Somalia 1992 bzw. 1993 hat sich dieses Bild radikal gewandelt. Nicht nur übernehmen Streitkräfte mehr und mehr eine eigenständige Rolle bei der Hilfe nach Naturkatastrophen, sondern die humanitäre Hilfe in Bürgerkriegen wird auch einzelstaatlich organisiert, von den Vereinten Nationen autorisiert und unter deren Flagge multilateral geleistet. Die noch 1990 allgemein akzeptierte Zielsetzung der internationalen Politik, Selbsthilfe zu organisieren und zu unterstützen, ist aufgegeben worden. Die Perfektionierung der Hilfe von außen unter Beteiligung der Streitkräfte ist das neue Ziel.

Die Gründe für diesen elementaren Wandel in der Gesamtkonzeption humanitärer Hilfe sind zahlreich und vielschichtig. Offensichtlich brauchen die Streitkräfte in einer neu gestalteten Welt eine Beteiligung an der humanitären Hilfe zur Absicherung ihrer Legitimation, zur Festigung des eigenen Selbstverständnisses sowie zur sinnvollen Nutzung vorhandenen Geräts. Außerdem ist der Stellenwert von humanitärer Hilfe in der nationalen und internationalen Politik gewachsen. Welchen Eindruck humanitäre Hilfe auf die Öffentlichkeit macht, ist den Politikern bei der Kurdenhilfe im Jahre 1991 deutlich geworden.

Man sollte allerdings nicht so tun, als sei die neue Rolle der Streitkräfte nur ein Produkt gewandelter politischer und militärischer Bedürfnisse. Von den Hilfsorganisationen und den Vereinten Nationen ist seit langem akzeptiert, daß manche Hilfsaktionen ohne logistische Kapazitäten von Streitkräften nicht zu leisten sind. Dies gilt sowohl für Hilfsaktionen nach Naturkatastrophen als auch in bewaffneten Konflikten wie z.B. bei den Abwürfen von Hilfsgütern über Bosnien oder afrikanischen Dürregebieten. Die Kernfrage der humanitären Hilfe in Bürgerkriegssituationen ist aber bis heute nicht befriedigend beantwortet: Wie kann den betroffenen Zivilisten ohne militärische Absicherung geholfen werden, wenn die Konfliktparteien die neutrale Hilfe von nicht-regierungsamtlichen Organisationen behindern oder das Aushungern als Methode der Kriegführung nutzen?

Worin also liegen nun trotz der Erfolge in der Versorgung von Zivilisten in Bosnien ganz konkret die Bedenken gegen eine stärkere Beteiligung von Militär bei der humanitären Hilfe?

Eine sachgerechte Beurteilung der Funktion der Streitkräfte bei humanitärer Hilfe hat sich an den langfristigen und weder geographisch noch auf einen bestimmten Konflikt beschränkten Folgen zu orientieren. Argumente, die vor allem auf Defizite der Soldaten abzielen, wie z.B. mangelnde Kenntnisse von fremden Ländern oder der psychologischen Voraussetzungen bei der Behandlung von Flüchtlingen, spielen nämlich nur eine marginale Rolle, weil Streitkräfte durch ihre Kommandostruktur nicht nur sehr schnell lernfähig sind, sondern weil sie wegen der politischen Bedeutung ihres Einsatzes so mit finanziellen Mitteln ausgestattet werden, daß ein

* Dr. Horst Fischer ist Akad. Direktor und Geschäftsführer des IFHV, Bochum. Es handelt sich bei diesem Text um einen Beitrag aus der NDR-Hörfunkreihe "Streitkräfte und Strategien".

Abbau dieser Defizite schnell ermöglicht wird. Die negativen Folgen liegen auf anderen Feldern. Die beiden entscheidenden Aspekte seien herausgegriffen.

Der Einsatz von Militär bei humanitärer Hilfe wird jederzeit und unter allen Umständen von einer politischen Bewertung abhängen. Die humanitäre Hilfe ist damit stets in der Gefahr zum Spielball von innen- und außenpolitischen Zwängen zu werden. Somalia und Bosnien dokumentieren das mit aller Deutlichkeit. Wer eine effektive humanitäre Hilfe will, muß dafür sorgen, daß Hilfsaktionen von politischen Sachzwängen frei bleiben. Jederzeit, unabhängig und neutral ist Hilfe zu leisten. Streitkräfte können bereits aus diesem Grunde, wenn humanitäre Hilfe erfolgreich sein will, auch zukünftig nur eine subsidiäre, die neutrale und unpolitische Arbeit der Hilfsorganisationen unterstützende Funktion haben.

Die Politik ist bemüht, mit der offensichtlichen Verfügbarkeit von Personal und Material die Streitkräfte zu einem schnellen, universell einsetzbaren, jederzeit verfügbaren und erfolgreichen Hilfskorps aufzubauen. Vergessen wird dabei,

daß keine Maßnahme schnell genug ist, um den Opfern in den ersten entscheidenden Stunden nach einer Katastrophe zu helfen. Die Konzentration auf die Hilfe von außen macht auf Dauer außerdem den Aufbau einer nationalen Selbsthilfe in den betroffenen Ländern unmöglich. In Zeiten schrumpfender Haushalte werden des weiteren für solche Aufgaben keine Mittel zur Verfügung gestellt werden, wenn gleichzeitig die Streitkräfte für schnelle Hilfsensätze ausgerüstet und ausgebildet werden müssen. Die Funktion der Streitkräfte muß deshalb auf Dauer darauf angelegt sein, die eigene Rolle zu beschränken und ein sachgerechtes Verhältnis von Eigen- und Außenhilfe zu garantieren.

Aus diesen Gründen vor allem müssen sich die Streitkräfte in den mühsamen Prozeß der internationalen Organisation, Koordination und Kooperation bei der humanitären Hilfe einordnen. Im Spektrum der zahlreichen, vielfältigen und notwendigen Maßnahmen, die für erfolgreiche Hilfsaktionen nötig sind, müssen die Streitkräfte auf der Basis ihrer Stärken uneigennützig ihre Rolle suchen. Der Bundesweh muß dabei geholfen werden, und sie muß Hilfe annehmen.

Um so wichtiger ist in Normensituationen die Beachtung

der Rechte der Arbeitsbeschäftigten als Bestandteil der internationalen Arbeit. Die Rechte der Beschäftigten sind ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Arbeit. Die Rechte der Beschäftigten sind ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Arbeit.

Die Rechte der Beschäftigten sind ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Arbeit. Die Rechte der Beschäftigten sind ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Arbeit.

Die Rechte der Beschäftigten sind ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Arbeit. Die Rechte der Beschäftigten sind ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Arbeit.

Die Rechte der Beschäftigten sind ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Arbeit. Die Rechte der Beschäftigten sind ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Arbeit.

I. Zusammenfassung

Die Rechte der Beschäftigten sind ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Arbeit. Die Rechte der Beschäftigten sind ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Arbeit.

Die Rechte der Beschäftigten sind ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Arbeit. Die Rechte der Beschäftigten sind ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Arbeit.

Notstandsfeste Menschenrechte und bewaffneter Konflikt

- Anmerkungen zum Sonderbericht der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) an den Menschenrechtsausschuß -

Hans-Joachim Heintze*

Am 7. Oktober 1992 forderte der Menschenrechtsausschuß die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) auf, außerhalb der regelmäßigen Berichterstattung¹ dem Ausschuß einen Dringlichkeitsbericht über die menschenrechtliche Lage in diesem Staat zu übergeben. Gemäß Art. 40 Abs. 1 (b) des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966 (UN-Menschenrechtspakt)² hat der Menschenrechtsausschuß die Kompetenz zur Anforderung eines solchen Berichts; die Föderative Republik Jugoslawien kam der Forderung am 30. Oktober 1992 nach.³ Dieser Vorgang der Anforderung eines solchen Sonderberichts stellt eine Besonderheit in der Geschichte des Menschenrechtsausschusses dar.⁴

Es trat damit der Fall ein, daß sich der Menschenrechtsausschuß intensiv mit einem Vertragsstaat beschäftigte, in dem kein Notstand ausgerufen worden war, während die Staaten, die einen solchen dem Ausschuß notifiziert haben, in der Regel keine Sonderberichte erstatten mußten. Es ist somit zu fragen, welchen Wert die ausdrückliche Derogationsklausel des UN-Menschenrechtspaktes hat, wenn sie in der Praxis bei bewaffneten Konflikten keine Rolle spielt. Auch stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Menschenrechtsschutz und humanitärem Völkerrecht. Auf die zuletzt angesprochene Problematik soll zuerst eingegangen werden, um sich dann der - komplizierteren - Frage nach dem Notstand zuzuwenden.

I. Zunehmende Verknüpfung von Menschenrechtsschutz und humanitärem Völkerrecht

Die Verfahrensweise des Ausschusses symbolisiert die Veränderungen im Verhältnis von Menschenrechtsschutz und humanitärem Völkerrecht. In der "klassischen Betrachtungsweise" griff der Menschenrechtsschutz im Normalfall Platz. Er wurde im Kriegsfall durch das humanitäre Völkerrecht ersetzt. In der Gegenwart - als Ausgangspunkt kann auf das Dokument der Menschenrechtskonferenz von Teheran verwiesen werden⁵ - verzeichnen sich Menschenrechtsschutz und humanitäres Völkerrecht zunehmend.⁶ Diese Entwicklung erscheint sinnvoll, weil im Mittelpunkt beider Rechtsgebiete der Schutz des Menschen steht:

"The common basis of this consists of the principle of humanity. This principle is the basic one to be found in international humanitarian law. In the system of basic human rights, humanitarian considerations are widely found, but there are also other considerations. Because they are destined to protect human beings, the norms for human rights and humanitarian law are protective, prohibitive and preventive."⁷

In der Praxis überschneiden sich Menschenrechtsschutz und humanitäres Völkerrecht auch deshalb, weil Situationen denkbar sind, in denen eine definitive Entscheidung nach der Geltung von Friedens- oder Kriegsvölkerrecht nicht gegeben werden kann. Probleme müssen deshalb zwangsläufig hinsichtlich der Implementation des Menschenrechtsschutzes bzw. humanitären Völkerrechts entstehen. Insbesondere die internationalen Überwachungsmechanismen im menschenrechtlichen Bereich weisen in nicht unerheblichem Maße Widersprüchlichkeiten auf.

Das Beispiel der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) unterstreicht dies einmal mehr. Von diesem Vertragsstaat wurde dem Menschenrechtsausschuß trotz des bewaffneten Konflikts, in den er verwickelt ist, keine Ausrufung des Notstandes notifiziert. Aus offenkundig politischen Gründen wurde die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) neben anderen Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawiens zu einem Sonderbericht aufgefordert. Der vorgelegte Bericht bezieht sich auf Vorgänge, die in erster Linie aus einem bewaffneten Konflikt resultieren.⁸ Es kann hier dahingestellt bleiben, ob man diesen als internationalen oder nicht-internationalen bewaffneten Konflikt qualifiziert; in jedem Fall stellt ein solcher Konflikt einen klassischen Grund für die Ausrufung des Notstandes in einem Staat dar. Zu fragen ist deshalb, welches die notstandsfesten Rechte des UN-Menschenrechtspaktes sind und ob sie in dem Vertragsstaat respektiert werden.

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

- 1 Entsprechend der Praxis berichten die Vertragsstaaten alle fünf Jahre über ihre Maßnahmen zur Verwirklichung der Paktebestimmungen.
- 2 BGBl. 1973 II, S. 1534.
- 3 UN-Doc. C/CCPR/C/88. In diesem Zusammenhang änderte der Menschenrechtsausschuß auch seine Verfahrensregeln durch Regel 66 Abs. 2 dahingehend, daß die Berichterstattung in einem angemessenen Zeitraum erfolgen muß.
- 4 Auch die weiteren Nachfolgestaaten der früheren Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina, legten Sonderberichte vor. Vgl. zur Nachfolgeproblematik in bezug auf die UN-Menschenrechtspakte B. Reschke, Die Fortgeltung völkerrechtlicher Menschenrechtsstandards nach dem Zerfall der UdSSR und Jugoslawiens, in: Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht, Bd. 19, S. 257ff.
- 5 Proclamation of Teheran vom 13. Mai 1968, in: Ch. Tomuschat (Hrsg.), Menschenrechte - Eine Sammlung internationaler Dokumente zum Menschenrechtsschutz, UN-Texte 42, Bonn 1992, S. 66.
- 6 Vgl. L. Doswald-Beck/S. Vitte, International Humanitarian Law and Human Rights Law, in: International Review of the Red Cross XXXIII (1993) 2, S. 111ff.
- 7 J. Patrnoic, Human rights and international humanitarian law, in: United Nations, Bulletin of Human Rights 1991, Heft 1, S. 5.
- 8 Vgl. Vereinte Nationen 41 (1993) 3, S. 102.

II. Grundsätzliches zur Regelung des Menschenrechtsschutzes in Notstandszeiten

Es ist *Ian Brownlie* zuzustimmen, wenn er bezüglich des Menschenrechtsschutzes in Zeiten des öffentlichen Notstandes meint, daß die Bedeutung dieses Themas nicht überbewertet werden könne.⁹

Ein Blick in die Staatenpraxis zeigt überdeutlich, daß Diktaturen - aber nicht nur diese - das Mittel des Notstandes zur Bescheidung der Menschenrechte der Bevölkerung nutzen. Damit wird das aus den nationalen Rechtsordnungen bekannte Notstandsrecht, das dazu dienen soll, im Fall von Kriegen oder Katastrophen außerordentliche Maßnahmen zu treffen, die auch die Aufhebung von Grundrechten beinhalten können, eklatant mißbraucht. Die rechtsstaatliche Zielstellung der unbestritten erforderlichen Notstandsregelungen liegt auf der Hand: sie soll es den höchsten verfassungsrechtlichen Organen eines Staates ermöglichen, einen außergewöhnlichen, nicht wiedergutzumachenden Schaden für die Allgemeinheit zu vermeiden. In seiner Aufgabenstellung ist das Notstandsrecht somit dem - ebenfalls unabdingbaren - strafrechtlichen Notwehrrecht des Individuums vergleichbar.

Aus der Sicht des humanitären Völkerrechts erscheint die Notstandsklausel als Problemstellung des völkerrechtlichen Menschenrechtsschutzes insofern als relevant, als die Ausrufung des Notstandes regelmäßig durch einen internationalen oder nicht-internationalen bewaffneten Konflikt, durch den Versuch eines gewaltsamen Umsturzes der verfassungsmäßigen Ordnung oder durch besonders schwere Katastrophen hervorgerufen wird. Hier stellt sich für jeden Staat die Aufgabe der Abwendung außerordentlicher Gefahren für die Allgemeinheit, die oftmals nur durch den Notstand zu bewältigen ist. Wenn dennoch in der Öffentlichkeit immer wieder Bedenken gegen die Einschränkung von Menschenrechten in diesem Zusammenhang geltend gemacht werden, so ist dies auf den vielfachen Mißbrauch des Notstandsrechts zur Erhaltung menschenverachtender Regimes zurückzuführen.¹⁰

Um so wichtiger ist in Notstandssituationen die Überwachung der Vorgänge in dem betroffenen Staat. Deshalb ist es nur mit der Arbeitsüberlastung des Menschenrechtsausschusses erklärbar, daß ein Staat, der einen Notstand notifiziert, keine gesonderte Berichterstattung erbringen muß, was *Hannikainen* zu Recht bemängelt:

*"In the CCPR system, State's public emergency come under review of the Human Rights Committee only much later, when the Committee examines the next periodic report of the State concerned, in keeping with the terms of Art. 40 of the Covenant."*¹¹

Fraglich ist angesichts dessen aber, ob das frühere Jugoslawien das beste Beispiel für die Durchbrechung dieser Regel ist.

III. Die Notstandsklausel des UN-Menschenrechtspaktes

Rechtstheoretisch steht jede Kodifikation in dieser Hinsicht in dem Spannungsfeld, einerseits das souveräne Recht

des Staates als gegeben zu betrachten, seine verfassungsmäßige Ordnung zu verteidigen und andererseits den Mißbrauch des Notstandsrechts einzuschränken. Deshalb kann es nicht verwundern, daß menschenrechtliche Verträge explizit Notstandsklauseln enthalten, die die notstandsbedingte Außerkraftsetzung bestimmter Menschenrechte einer internationalen Kontrolle unterstellen sollen. Dazu ist es vor allen Dingen notwendig, Inhalt und Form des Notstandes zu definieren.

Art. 4 Abs. 1 des UN-Menschenrechtspaktes besagt:

"Im Falle eines öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich verkündet ist, können die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen, die ihre Verpflichtungen aus diesem Pakt in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, außer Kraft setzen, vorausgesetzt, daß diese Maßnahmen ihren sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht zuwiderlaufen und keine Diskriminierung allein wegen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft enthalten."

Der Artikel kennt ausschließlich den öffentlichen Notstand. Anders als die Europäische Menschenrechtskonvention oder die Amerikanische Menschenrechtskonvention nennt der UN-Menschenrechtspakt damit den Krieg nicht als Ursache für die Ausrufung eines Notstandes. Dies ist nur aus der Entstehungsgeschichte dieses Artikels verständlich.

1. Ausklammerung des bewaffneten Konflikts bei der Kodifizierung

Die langwierige Entstehungsgeschichte des Art. 4 in der UN-Menschenrechtskommission¹² geht bis auf das Jahr 1947 zurück. Damals schlug Großbritannien eine Notstandsklausel vor. Sie sollte für Kriege und nationale Notstände gelten und ließ keine Ausnahmen zugunsten notstandsfester Rechte zu. Dagegen wandten sich die USA, die eine allgemeine Schranke, ähnlich der im Art. 29 Abs. 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948¹³, aufgenommen wissen wollten. Eine vermittelnde Rolle bezog Frankreich, das 1949 vorschlug, das Diskriminierungsverbot und eine Reihe notstandsfester Rechte aufzulisten. Großbritannien kam diesem Vorschlag entgegen, beschränkte die Liste der not-

9 So im Vorwort zu *J. Oraa*, Human Rights in States of Emergency in International Law, Oxford 1992, S. 1.

10 Vgl. S. R. *Chowdhury*, Rule of Law in a State of Emergency, London 1989, S. 22ff.

11 *L. Hannikainen*, International Monitoring of Respect for Human Rights Norms during Public Emergencies in Europe, in: *Z. KedzjalA. Korula/M. Nowak* (eds.), Perspectives of an All-European System of Human Rights Protection, Kehl 1991, S. 124.

12 Vgl. *M. J. Bossy*, Guide to the "travaux préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights, Dordrecht 1987, S. 81ff.

13 Die Bestimmung lautet: "Jeder Mensch ist in Ausübung seiner Rechte und Freiheiten nur den Beschränkungen unterworfen, die das Gesetz ausschließlich zu dem Zwecke vorsieht, um die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten der anderen zu gewährleisten und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und der allgemeinen Wohlfahrt in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen."

standsfesten Rechte aber auf die, die vom Europarat im Art. 15 Abs. 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention¹⁴ festgeschrieben wurden.

Dies war der Ausgangspunkt für die Diskussion, die 1950 mit der Verabschiedung des Entwurfs von Art. 4 und der Einbringung der Forderung nach einer amtlichen Verkündung des Notstandes endete. Interessanterweise wurde der bis dahin enthaltene Hinweis auf den Kriegsfall mit der Begründung eliminiert, die UN seien eine Friedensorganisation.¹⁵ 1952 wurde noch das Erfordernis der Vereinbarkeit mit sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen eingefügt und das Diskriminierungsverbot ausdrücklich unterstrichen; der Krieg als Notstandsgrund blieb ausgeklammert. In der Generalversammlung wurde der Entwurf kaum verändert; im Mittelpunkt stand demgegenüber die Frage, ob die amtliche Verkündung des Notstandes auch ausreiche, weil man sich auch um die Rechtmäßigkeit seiner Verkündung kümmern müsse.¹⁶ Hier konnte aber nicht zu einer Einigung gekommen werden, wohl deshalb, weil letztlich das gesamte System des UN-Menschenrechtspaktes samt seiner Implementierungsmechanismen der Rechtmäßigkeit von jedweder Menschenrechtseinschränkung dienen muß. Außerdem soll durch die Mitteilung der Ausrufung des Notstandes und seiner Beendigung ein Beitrag zur Sicherstellung der Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme geleistet werden.

2. Staatenpraxis der Derogation von Menschenrechten unter Berufung auf bewaffnete Konflikte

Dennoch kann aus den travaux préparatoires nicht gefolgert werden, daß der Krieg nicht als Ursache für die Derogation von Menschenrechten in der Staatenpraxis in Frage käme. Dies war anlässlich der Ausarbeitung von Art. 4 mehrfach betont worden und wird durch die Praxis belegt. So verwies Nicaragua 1985 zur Begründung der Verlängerung des Ausnahmezustandes auf die militärische Auseinandersetzung mit den USA.¹⁷ Sudan betonte 1991 im Zusammenhang mit seinem ersten Bericht an den Ausschuß, "that the state of emergency would not be lifted as long as the parties to the conflict in the south of Sudan had not decided on a peaceful settlement."¹⁸

Dennoch stellen die Beispiele Ausnahmen dar¹⁹, denn fast alle Staaten, die Derogationsmaßnahmen gemäß Art. 4 Abs. 3 notifizierten, begründeten dies mit innenpolitischen Schwierigkeiten.²⁰ Zweifelsfrei war dieses Vorgehen dann berechtigt, wenn eine wirkliche und unmittelbare Bedrohung vorlag, deren Wirkungen die gesamte Nation betreffen und die Fortsetzung des organisierten Lebens der Gemeinschaft in Frage stellen und die ansonsten nicht abgewehrt werden können. Lagen diese Voraussetzungen wie beispielsweise bei Chile nicht vor, so unterstreicht *Walkate*, wurde mehrmals die Zulässigkeit von Notstandsaustrufen und Derogationen von Menschenrechten in Frage gestellt.²¹

3. Möglichkeiten der Einschränkung von Menschenrechten im Notstand

Der Pakt spricht in Art. 4 Abs. 3 von einem Recht des Vertragsstaates, Verpflichtungen außer Kraft zu setzen. Er legt

ihm aber die Bedingung auf, dies den übrigen Vertragsstaaten durch Vermittlung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen unverzüglich mitzuteilen. Diese Mitteilung muß die Bestimmungen benennen, die außer Kraft gesetzt wurden und welche Gründe ihn dazu veranlaßt haben. Derogationsmaßnahmen können hinsichtlich aller Rechte mit Ausnahme der in Art. 4 Abs. 2 genannten ergriffen werden:

"Auf Grund der vorstehenden Bestimmung dürfen die Artikel 6, 7, 8 (Absätze 1 und 2), 11, 15, 16 und 18 nicht außer Kraft gesetzt werden."

Neben dem Recht auf Leben und die Anerkennung der Rechtsfähigkeit, dem Verbot der Folter, der Sklaverei und Leibeigenschaft sind dies auch Rechte wie das Verbot der Schuldhaft, das Verbot der rückwirkenden Strafgesetze sowie die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit. Diese Aufzählung in Art. 4 des Paktes ist keine abschließende. Die nicht derogierbaren Rechte werden nur beispielhaft genannt und beschränken sich auf solche, die von besonderer Wichtigkeit gerade in Ausnahmesituationen sind.²² Die Bedingung ist allerdings, daß auch die anderen - derogierbaren - Rechte nur in dem Umfang außer Kraft gesetzt werden, wie dies die Lage unbedingt erfordert. Hierin kommt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zum Ausdruck, der sich sowohl auf die Eingriffsintensität als auch auf den räumlichen und zeitlichen Anwendungsbereich der Derogationsmaßnahme bezieht:

"Das Verhältnismäßigkeitsprinzip erfordert die regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit von Derogationsmaßnahmen durch unabhängige nationale Organe, insbesondere durch die gesetzgebende und rechtsprechende Gewalt."²³

Als weitere Schranke benennt Art. 4 Abs. 1, daß durch die Derogationsmaßnahmen sonstige völkerrechtliche Verpflichtungen nicht verletzt werden dürfen, womit in gleicher Weise das Völkergewohnheitsrecht und das Völkervertragsrecht erfaßt werden. Als besonders wichtig erscheint hier, daß damit das gesamte humanitäre Völkerrecht erfaßt ist. Vor allem betrifft dies die Mindestgarantien des gemeinsamen Art. 3 der vier Genfer Konventionen von 1949, die eine "Minimum Bill of Rights" darstellen und durch die Zusatzprotokol-

- 14 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1959, in: BGBl. 1952 II, S. 686.
- 15 Vgl. E. Schwelb, Some aspects of the International Covenants on Human Rights of December 1966, in: A. Eide/A. Schou (eds.), International Protection of Human Rights, Stockholm 1968, S. 116.
- 16 UN-Doc. A/5655, Para. 40ff.
- 17 UN-Doc. CCPR/C/2/Rev.2.
- 18 UN-Doc. A/46/40, S. 126, Para. 508.
- 19 Irak betonte ausdrücklich die Normalität der Paktverwirklichung auf seinem Hoheitsgebiet. Wenn es Schwierigkeiten bei der Implementierung einzelner Rechte gebe, dann nur wegen des UN-Embargos. Vgl. UN-Doc. 46/40, S. 151, Para. 621.
- 20 So Bolivien, Chile, Ecuador, El Salvador, Kolumbien, Peru, Polen, Tunesien, Uruguay und das Vereinigte Königreich.
- 21 J. A. Walkate, The Human Rights Committee and Public Emergencies, in: Yale Journal of World Public Order 9 (1982) 1, S. 133ff.
- 22 Vgl. W. G. Hartman, Derogations for human rights treaties in public emergencies, in: Harvard International Law Journal 22 (1981) 1, S. 13.
- 23 M. Nowak, CCPR-Kommentar, Kehl 1989, S. 91, § 24.

le von 1977 bekräftigt und konkretisiert wurden.²⁴ Hier überschneiden sich der allgemeine Menschenrechtsschutz und das humanitäre Völkerrecht in einer beabsichtigten Art und Weise, was gerade in Notstandszeiten seine Berechtigung hat. *Weissbrodt/Hicks* heben hervor, daß "das humanitäre Völkerrecht insbesondere in Notstandssituationen anwendbar (ist), in denen es leicht zu Menschenrechtsverletzungen kommt. Vergessen wir nicht, daß gerade in solchen Fällen das Recht der Menschenrechte stark eingeschränkt werden kann."²⁵

Der UN-Menschenrechtspakt bestimmt weiterhin, daß Derogationen keine Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion oder der sozialen Herkunft darstellen dürfen. Diese Festlegung resultiert an sich bereits aus dem ius cogens-Charakter des Diskriminierungsverbots.²⁶ Deshalb verwundert es, daß das Diskriminierungsverbot in den sog. "Siracusa Principles"²⁷ nicht auftaucht:

"Principle 69 stresses the non-derogability of certain rights according to customary international law - the right to life; freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment and from medical or scientific experimentation; the right not to be held slavery or involuntary servitude; and the right not to be subjected to retroactive criminal penalties."²⁸

Die Staatenpraxis bestätigt unter diesen Umständen die Nützlichkeit der Festlegung des Diskriminierungsverbots in Art. 4, weil in Kriegszeiten häufig drastische Diskriminierungen von Staatsangehörigen der Feindstaaten erfolgen. Die irakischen Praktiken gegenüber ausländischen Arbeitskräften während des zweiten Golfkrieges sprechen hier eine deutliche Sprache.²⁹ Das ausdrückliche Diskriminierungsverbot in Art. 4 Abs. 1 ist daher eine wichtige Schranke, zumal die Diskriminierungsverbote des Paktes (Art. 2 Abs. 1, 3, 25 und 26) nicht als notstandsfest charakterisiert werden.

IV. Praxis bezüglich des früheren Jugoslawiens

Es zeigt sich, daß im UN-Menschenrechtspakt eine Reihe von nichtderogierbaren Rechten aufgelistet sind. Als nichtderogierbar sind darüber hinaus die Bestimmungen zum Schutz der Menschen im humanitären Völkerrecht anzusehen. Es wäre deshalb zu erwarten gewesen, daß der Menschenrechtsausschuß nach der Respektierung dieser Rechte in der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) fragt. Allerdings hat die Föderative Republik Jugoslawien genauso wenig wie die anderen Nachfolgestaaten gegenüber dem Menschenrechtsausschuß eine Ausrufung eines Notstandes notifiziert. Damit unterscheiden sich diese von einem bewaffneten Konflikt heimgesuchten Staaten allerdings nicht von anderen Staaten, die ebenfalls dem Pakt angehören und einem Krieg ausgesetzt sind. Als Vergleichsbeispiel bietet sich der Libanon an, der auch keinen Notstand notifizierte. Dennoch hat der Ausschuß beispielsweise hinsichtlich der Anforderung von Staatenberichten Libanons Toleranz erkennen lassen.³⁰

Die Reaktion des Menschenrechtsausschusses auf die Entwicklungen im früheren Jugoslawien unterscheidet sich von denen bezüglich anderer Krisenregionen. Dies wird im Vergleich mit Irak deutlich, wo aufgrund des bewaffneten Konflikts und der Verfolgung der Kurden und Schiiten die Aussagen zu Art. 6 (Recht auf Leben), Art. 7 (Verbot der Folter), Art. 9 (Rechte von Inhaftierten) und Art. 27 (Minderheitenrechte) vorrangig behandelt wurden.³¹ Hinsichtlich der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro), Kroatiens und Bosnien-Herzegowinas forderte der Menschenrechtsausschuß jedoch Dringlichkeitsberichte an. Dieses Verfahren bietet insofern Anlaß zur Kritik, als sich die betroffenen Staaten dieser Forderung durch die Notifizierung des Notstandes und die danach zulässige Derogation der Berichtspflicht gemäß Art. 40 entziehen können.

Die Nachfolgestaaten des früheren Jugoslawiens griffen jedoch nicht zu dieser Maßnahme, sondern unterstrichen ihre Kooperationsbereitschaft und wollten folglich dem Ausschuß Hilfe bei der Überwindung der bekanntgewordenen Menschenrechtsverletzungen leisten. Eine Konsequenz aus dieser Konstellation war der Bericht der Föderativen Republik Jugoslawien, der in der Beantwortung der Fragen des Ausschusses zu dem bewaffneten Konflikt weit über diese hinaus ging, indem ein Teil A vorangestellt wurde. Darin werden "Shortcomings with regard to the observance of human rights" aufgelistet. Die Ursache für Mängel wird darin gesehen, daß sich der Staat, der sich in einer Transformationsphase von einem "totalitarian regime" zu einem Rechtsstaat befinde, immer wieder mit einer "bureaucracy characterized by the totalitarian spirit" (Para. 2) konfrontiert sehe. Zu den eigentlichen Menschenrechtsproblemen, die aus dem bewaffneten Konflikt resultieren, wird ausgeführt, daß dieser zu einer großen Unsicherheit unter der Bevölkerung geführt habe. Insbesondere die Minderheitenprobleme stellten eine große Herausforderung dar. Letztlich sei das frühere Jugoslawien daran zerbrochen. Die offizielle Armee der Föderativen Republik Jugoslawien sei in diese Kämpfe nicht verwickelt; es gäbe aber "paramilitary groups, which unfortunately have been reconstituted in secret. At the present time, these people cross in secret from Serbia and Montenegro

24 Vgl. dazu T. Eitel, Die Zusatzprotokolle im System des Völkerrechts, in: H. Schöntler/B. Hoffmann (Hrsg.), Die Genfer Zusatzprotokolle, Bonn 1993, S. 104.

25 D. Weissbrodt/P.L. Hicks, Durchsetzung des Rechts der Menschenrechte und des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, in: Auszüge der revue internationale de la croix-rouge XLIV (1993) 2, S. 51.

26 Vgl. L. Hannikainen, Peremptory Norms (ius cogens) in International Law, Helsinki 1988, S. 467ff.

27 Angenommen vom Symposium on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, in: Human Rights Quarterly 7 (1985) 1, S. 1ff.

28 P.R. Ghandhi, The Human Rights Committee and Derogation in Public Emergencies, in: German Yearbook of International Law 32 (1989), S. 357.

29 Vgl. C.J. Piernas, The protection of foreign workers and volunteers in situations of internal conflict, with special reference to the taking of hostages, in: International Review of the Red Cross XXXII (1992) 4, S. 166.

30 Vgl. M. Nowak, a.o.O. (Fn. 23), S. 88.

31 UN-Doc. 46/40, S. 150, Para. 619.

into Bosnia and Herzegovina, where they pillage and often commit serious violations of humanitarian law" (Para. 14). Die Regierung versuche, diese Bandentätigkeit ebenso zu unterbinden wie das "ethnic cleansing". Letzteres gehe nur von einigen Personen und lose organisierten Gruppen aus, die im Besitz von Waffen sind. Im einzelnen sei die Regierung in der Vojvodina-Region dagegen vorgegangen, indem verstärkt Polizei stationiert wurde, Untersuchungen von Bombenanschlägen stattfanden, acht Personen wegen der Verletzung von Rechten anderer Nationalitäten verhaftet wurden und 145 Personen des illegalen Waffenbesitzes angeklagt wurden (Para. 21). Auch sei ein Verdächtiger wegen des Mordes an *Mijat Stefanec* vor ein Gericht gestellt worden und Untersuchungen gegen eine Reihe namentlich genannter Bürger und Staatsbediensteter wegen der Durchführung oder Ermunterung des "ethnic cleansing" eingeleitet worden. Ähnliche Maßnahmen habe es auch in Plevlje gegeben.

Die Frage des Menschenrechtsausschusses nach willkürlichen Inhaftierungen und Tötungen wurde dahingehend beantwortet, daß es so etwas nur unter den Diktaturen in Lateinamerika und nicht in der Föderativen Republik Jugoslawien gebe. Sollten dennoch derartige vereinzelt Fälle passieren, so würde dies durch die freien Medien aufgedeckt und danach strafrechtlich geahndet. Auf dem Staatsgebiet gäbe es keine "prison camps". Kriegsgefangene aus dem "Croat war" seien mit Hilfe des IKRK ausgetauscht worden. Lediglich rund 20 Personen seien noch "for reasons relating to the armed conflict" in normalen Gefängnissen unter Kontrolle des IKRK inhaftiert. Alle Behauptungen von Folterungen oder von Verstößen gegen die Genfer Konventionen würden untersucht. Im Ergebnis solcher Untersuchungen seien beispielsweise 13 Gefängniswächter verurteilt worden, die 1989 Albaner in den Gefängnissen von Vranje und Leskovac mißhandelt hätten. 1992 seien 84 Beamte wegen Pflichtverletzungen belangt worden.

Schwierigkeiten gebe es mit der Umsetzung der Verpflichtung zur Abstrafung der Aufstachelung zu nationalem, rassistischem oder religiösem Haß.³² Das Strafgesetzbuch sei erst jüngst von den totalitären Bestimmungen der SFRJ gereinigt worden, "to make it less repressive".³³ Folglich gebe es in der Föderativen Republik Jugoslawien keine Bestrafung für "crimes of opinion". Die "atmosphere of intense nationalism" mache es nun notwendig, Aufhetzungen gegen andere Bevölkerungsgruppen zu bestrafen; man denke deshalb über gesetzgeberische und andere praktische Maßnahmen nach. Letztlich müsse die Föderative Republik Jugoslawien jedoch eingestehen, daß hier die jugoslawische Praxis noch nicht den Erfordernissen des UN-Menschenrechtspaktes entspreche.

Es ist erstaunlich, daß sich der Sonderbericht der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) mit keinem Wort auf die durch den bewaffneten Konflikt bedingte Einschränkung von Rechten aus dem Pakt für die Bevölkerung bezog. Auch die Diskussion im Menschenrechtsausschuß beinhaltet nicht diesen Komplex. Statt dessen stand die Verwicklung der Föderativen Republik Jugoslawien in Kriegsverbrechen und Verbrechen gegen die Mensch-

lichkeit außerhalb des Staatsgebietes, in Kroatien und Bosnien-Herzegowina, im Mittelpunkt. So sprach *Hernal* ausdrücklich von "the involvement of Yugoslavia, Serbia and Montenegro outside their national territory, which was a violation of international law and called for punishment."³⁴ *Chanet* meinte, ohne Unterstützung der jugoslawischen Seite könnten die angeblichen "paramilitary groups" nicht Sarajewo mit Panzern angreifen, keine 20 "concentration camps" unterhalten und "ethnic cleansing" in diesem Ausmaß nicht betreiben.³⁵ *Vallejo* jedoch brachte es auf den Punkt: "The document did not provide any information as to what the Government was doing to protect and promote human rights."³⁶

Diese Feststellung ist zutreffend. Die Ausrichtung des Berichts war aber durch die vorgegebenen Fragestellungen des Menschenrechtsausschusses mitverursacht. Die eigentliche Fragestellung hätte nämlich dahin gehen müssen, ob und inwieweit die durch den Krieg bedingte objektive Notstandssituation in der Föderativen Republik Jugoslawien zu einer Derogation von Rechten geführt hat. Nur auf dieser Basis hätte der Ausschuß über menschenrechtliche Probleme sinnvollerweise diskutieren können. Die Aggression gegenüber anderen Staaten kann nicht Gegenstand des Menschenrechtsausschusses sein; als Verletzung des Friedens und der internationalen Sicherheit gehört sie vor den Sicherheitsrat oder die Generalversammlung. Die gesamte Debatte im Menschenrechtsausschuß zeigte nur die Hilflosigkeit der Vereinten Nationen gegenüber der Entwicklung auf dem Balkan. Es ist hochgradig fraglich, ob damit der an sich fruchtbaren Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses zur Implementierung des UN-Menschenrechtspaktes tatsächlich ein guter Dienst erwiesen wurde. Letztlich bestand der Erfolg des Vorgehens darin, daß "die Mitglieder des Menschenrechtsausschusses unumwunden ihrer tiefen Bestürzung und ihrem Ärger Ausdruck über die Menschenrechtsverletzungen (...) verliehen."³⁷

V. Schlußfolgerungen

Es ist erstaunlich, daß die Regelung des Art. 4 des UN-Menschenrechtspaktes im Falle der Föderativen Republik Jugoslawien nicht in Anwendung gebracht wurde. Auch wenn der Fall eines bewaffneten Konflikts in dem Artikel nicht ausdrücklich genannt wurde, so kann er doch als der geradezu typische Anlaß für die Ausrufung eines Notstandes und die Derogation von Menschenrechten angesehen werden. Darf man dem jugoslawischen Sonderbericht an den Menschen-

32 Dieses Problem erscheint deshalb als besonders dringlich, weil die Massenmedien eine große Verantwortung bei der Schaffung eines Klimas der Koexistenz der verschiedenen Völker auf dem Balkan haben. Vgl. dazu *N. Pejic*, Medien und Krieg in Jugoslawien, in: *Europäische Rundschau* 4/1992, S. 57ff.

33 So der Bericht an den Rassendiskriminierungsausschuß (CERD) vom 1990, UN-Doc. A/45/18, Para. 201.

34 UN-Press Release HR/3221, S. 5.

35 UN-Press Release HR/3221, S. 6.

36 Ebenda.

37 Vereinte Nationen, 41 (1993) 3, S. 102.

rechtsausschuß Glauben schenken, so strebt die Regierung keine Beschränkung von Menschenrechten wegen des bewaffneten Konflikts an.³⁸ Noch eigentümlicher ist allerdings, daß auch der Menschenrechtsausschuß nicht nach der - naheliegenden - kriegsbedingten Einschränkung von Paktrechten fragte. Er hatte sich lediglich auf "ethnic cleansing", willkürliche Inhaftierungen und Tötungen, Ereignisse in Gefangenenlagern und Maßnahmen gegen Rassenhetze bezogen, was in seinen Erfahrungen mit der Notstandsklausel bezüglich anderer Mitgliedsstaaten eine Erklärung finden mag. Auf der anderen Seite hat der Menschenrechtsausschuß Fragen gestellt, die an sich eher in den Geltungsbereich des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung gehören, in dem die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) ebenfalls Vertragsstaat ist. Die Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit ist ein Tatbestand dieses Übereinkommens; zugleich verpflichtet es die Vertragsstaaten wesentlich konsequenter zur strafrechtlichen Verfolgung jeder Äußerung von Rassenhaß als der UN-Menschenrechtspakt. Insofern wäre zu erwarten gewesen, daß sich der Ausschuß für die Beseitigung der Rassendiskriminierung (CERD) mit den Problemen auf dem Balkan beschäftigen würde, da dieser gemäß Art. 9 Abs. 1 ebenfalls die Kompetenz hat, Sonderberichte anzufordern. Dennoch beschränkte sich der CERD darauf, festzustellen, daß die Menschenrechtsverletzungen und Entwicklungen im früheren Jugoslawien für den Ausschuß von besonderem Interesse seien: "The Committee would like to join in expressing alarm at the situation and trusts that the Commission on Human Rights would take expeditious and effective measures (...)"³⁹ Lagen die ursprünglich gestellten Fragen des Menschenrechtsausschusses noch im Geltungsbereich seiner Kompetenzen oder der des Rassendiskriminierungsausschusses, so entglitt die Debatte völlig der eigentlichen menschenrechtlichen Fragestellung. Es zeigte sich hier einmal mehr, daß die Durchsetzung von Menschenrechten in Zeiten des öffentlichen Notstandes bzw. eines bewaffneten Konflikts nach wie vor ein Feld ist, das gemeinhin verdrängt wird. Gerade hier liegt aber eine wichtige Überschneidung zwischen Menschenrechtsschutz und humanitärem Völkerrecht. Effektiv können die bislang vereinbarten Implementierungsmechanismen aber nur angewandt werden, wenn die Kompetenzen der einzelnen UN-Organe berücksichtigt und ausgeschöpft werden.⁴⁰ Für das Beispiel des früheren Jugoslawiens bedeutet dies vor allem, daß bei dem hier vorliegenden Friedensbruch der Sicherheitsrat tätig wird und entsprechende Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII der UN-Charta verhängt.⁴¹ Auf die neue menschenrechtliche Rolle des Sicherheitsrates wies eindringlich Ramcharan hin:

"There is a quest at the United Nations these days to develop a prompt, adequate and effective system of early-warning to deal with international political crises or with humanitarian emergencies of international concern. The Security Council is the organ, par excellence, to which the international community looks for action."⁴²

Diese berechtigte Erwartung an den Sicherheitsrat bezieht sich auch und gerade auf den Menschenrechtsschutz durch den Ausschuß. Erst die Beendigung des Friedensbruches ermöglicht die fruchtbare Tätigkeit des Menschenrechtsausschusses, die auch einen Dialog zu den notstandsfesten Menschenrechten einschließen muß. Dieser Dialog, der sich nicht in einer Artikulation von Verärgerung erschöpfen darf, wurde in bezug auf die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) noch nicht geführt.

- 38 Das fällt angesichts zahlreicher Proteste serbischer und montenegrinischer Oppositioneller gegen den "Faschismus" in der Föderativen Republik Jugoslawien nicht leicht. Vgl. beispielhaft Süddeutsche Zeitung vom 9. Juli 1993, S. 3.
- 39 Vgl. UN-Doc. A/47/18, Annex VII, S. 91. Für diese wenig durchgreifende Position des CERD lassen sich Erklärungen in der mangelnden finanziellen Ausstattung des Ausschusses finden.
- 40 Vgl. M. Worku, Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung - Analyse der jüngsten Praxis der Vereinten Nationen, IFHV-Studien 1/1993, S. 13ff.
- 41 Hier ist insbesondere auf die jüngsten Resolutionen des Sicherheitsrates zur Erzwingung der humanitären Hilfe in Somalia zu verweisen. Vgl. V. Mathies, Zwischen Rettungsaktion und Entmündigung, Vereinte Nationen 41 (1993) 2, S. 45ff.
- 42 B.G. Ramcharan, The Security Council and Humanitarian Emergencies, in: Netherlands Quarterly of Human Rights 9 (1991) 1, S. 19.

The Environmental Modification Convention: An Unassuming but Focused and Useful Convention

Jane G. Dalton*

I. Introduction

The Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques, known as the Environmental Modification (or ENMOD) Convention, entered into force in 1978, when the 20th state to sign the Convention deposited its instrument of ratification. Today the Convention has 55 state parties, including three of the five permanent members of the Security Council.

Born of the concern over weather modification activities by the United States in Southeast Asia, the Convention was designed to "prohibit effectively military or any other hostile use of environmental modification techniques in order to eliminate the danger to mankind from such use (...)"

It is important to remember from the outset that the ENMOD Convention is **not** an environmental protection treaty, nor is it a treaty designed to deal with environmental warfare or environmental terrorism in general. ENMOD is an arms control treaty designed to limit use of the environment as a weapon of war. As the Environmental Assessment prepared by the U.S. Arms Control and Disarmament Agency reported, "The Convention is an arms control measure meant essentially to foreclose the possible future exploitation of techniques with potentially disastrous consequences."¹ This fact characterizes every aspect of the Convention, and the Convention must be viewed in that light to assess it accurately. It also explains why the Convention is an inappropriate vehicle to address environmental problems in general and acts such as *Saddam Hussein's* depredations during the Gulf War in particular.

II. The Environmental Modification Convention

A brief history of the Convention follows.² Concern over the use of rainmaking during the Vietnamese War led to a call for a ban on techniques which could modify the environment. The United States renounced the use of climate modification techniques for hostile purposes in July 1972, even if their development proved to be feasible in the future. The U.S. Senate and House of Representatives held hearings and called for an international agreement "prohibiting the use of any environmental or geophysical modification activity as a weapon of war (...)"

In July 1974, President Nixon and General Secretary Brezhnev formally agreed to hold bilateral discussions on how to bring about "the most effective measures possible to overcome the dangers of the use of environmental modifica-

tion techniques for military purposes." In August 1975, the United States and Soviet Union submitted identical draft texts to the Conference of the Committee on Disarmament (CCD). Negotiations in the CCD resulted in a modified text, and four understandings relating to four of the treaty articles. These were transmitted to the U.N. General Assembly for consideration. The General Assembly held extensive debates on the draft Convention. In December 1976, the General Assembly referred the Convention to all member nations for their consideration, signature, and ratification. The U.N. Secretary General was requested to open the Convention for signature.

The result was the Convention as we have it today. Specifically, the parties agree in Article I that it is prohibited to:

- engage in military or any other hostile use
- of environmental modification techniques
- having widespread, long-lasting or severe effects
- as the means of destruction, damage or injury to any other state party.

The term "environmental modification techniques" refers to any techniques for changing - through the deliberate manipulation of natural processes - the dynamics, composition or structure of the earth, including its biota, lithosphere, hydrosphere and atmosphere, or of outer space. The Understanding related to Article I defines widespread (an area of several hundred square kilometers), long-lasting (a period of months or approximately a season), and severe (involving significant or serious disruption or harm to human life, natural and economic resources or other assets). The Understanding related to Article II provides examples of phenomena that could be caused by the use of environmental modification techniques: earthquakes, tsunamis, an upset in the ecological balance of a region, changes in weather or climate patterns, changes in ocean currents or the state of the ozone layer, and changes in the state of the ionosphere.

That, in a nutshell, is the substance of the ENMOD Convention. Although the treaty grew out of the growing awareness in the 1970's of the need for environmental protection,

* Jane G. Dalton is a Lieutenant Commander in the U.S. Navy Judge Advocate General's Corps, currently assigned to the Joint Chiefs of Staff. The opinions, conclusions, and recommendations expressed or implied within are solely those of the author and do not necessarily represent the views of the Department of Defense, the Department of the Navy, or any other government agency.

1 Environmental Modification Treaty: Hearings Before the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 95th Cong., 2nd Sess. 88 (1978) (Environmental Assessment) (hereinafter, Senate Hearings).

2 The historical information in this and the following paragraph is taken from United States Arms Control and Disarmament Agency, Arms Control and Disarmament Agreements, 211-212 (1990).

the focus in the negotiations was on new, sophisticated, largely undeveloped methods to deliberately manipulate natural processes to create weapons of war.

U.S. Senate Resolution 71 is helpful in understanding the impetus behind the treaty. Introduced by Senator Pell, and passed on July 11, 1973, it expressed the sense of the Senate that the U.S. government should seek the agreement of other governments to a proposed treaty prohibiting the use of any environmental or geophysical modification activity as a weapon of war. The draft Convention included in the resolution listed the following activities (and only the following activities) as included in the term "environmental or geophysical modification activity":

- any weather modification activity designed to change atmospheric conditions over any part of the earth's surface including to increase or decrease precipitation, increase or suppress hail, lightning or fog, and direct or divert storm systems;
- any climate modification activity which effects a change in the long-term atmospheric conditions over any part of the earth's surface;
- any earthquake modification activity which releases the strain energy instability within the solid rock layers beneath the earth's crust; and
- any ocean modification activity which changes the ocean currents or creates seismic disturbances of the ocean (tidal waves).³

Clearly, the Senate had in mind futuristic and sophisticated technologies.

The author acknowledges that during the Senate Hearings one mention was made of low-technology actions being considered within the scope of the Convention. Thomas D. Davies, Assistant Director, Bureau for Multilateral Affairs, U.S. Arms Control and Disarmament Agency, and chief U.S. negotiator in the U.S.-U.S.S.R. phase of the negotiations, gave as an example of an environmental modification technique that could result in climate change extensive forest fires in the Soviet Union that were believed to have changed the absorption of light and caused some "fairly substantial changes" in the extent of the Arctic Ocean ice cap.⁴ Setting forest fires, however, does not appear to meet the understanding of the U.S. Arms Control and Disarmament Agency's Environmental Assessment that "(a)n environmental modification technique usable for hostile purposes must create a potential for destruction which can be channelled in a fairly selective way to a particular target."⁵

This distinction between techniques that harness or channel natural forces and those that indiscriminately cause environmental damage (such as burning forest fires, burning oil wells and releasing oil into a gulf) is crucial. The only conceivable way such actions as releasing oil from wells or smoke from fires could fall under the prohibition of the ENMOD Convention is if they are part of a technologically sophisticated scheme to channel those forces against a particular target to modify the climate of another state party for hostile purposes.

The Preamble to the ENMOD Convention itself demonstrates that the Convention was designed to prohibit potentially devastating new and sophisticated methods of warfare. It sets forth the parties' interest in saving mankind from the dangers presented by "new means of warfare." It recognizes that scientific and technical advances may open "new possibilities" for modifying the environment.

Recently, the Convention has been criticized as a cynical exercise in super power politics, wherein the U.S. and the U.S.S.R. agreed to prohibit as-yet-undeveloped techniques which they had neither the desire nor the capability to employ. That characterization, however, is unfair. It would be equally unfair to criticize the negotiators of the 1982 Law of the Sea Convention for drafting a treaty which established an entire regime to regulate deep-seabed mining when no economically feasible deep-seabed mining techniques had yet been developed.

In fact, at the time the ENMOD Convention was negotiated, the United States was experimenting with rainmaking. It was Senator Pell's hearings into U.S. Air Force weather modification activities in Southeast Asia that convinced the Senator that "not only weather modification but a whole host of possibly devastating environmental modification techniques might be developed as weapons of war. It was my hope that the development of such weapons could be blocked before they progressed from the realm of science fiction to reality."⁶ That climate modification has turned out to be less effective than originally anticipated, or that additional technology has not developed, does not impugn the motives of those who conceived of and negotiated the Convention. As the Honorable Thomas R. Pickering stated in his testimony to the Senate Foreign Relations Committee, "Like a number of these agreements, it seeks to prevent the use of specific techniques of warfare or specific areas of warfare before these techniques or areas are so well-developed as to be unstoppable without massive efforts on our parts. When added to the framework of these and other arms control agreements and the political momentum of building upon the continuing

3 Senate Hearings, 17. Although not dispositive as to the actual meaning of the Convention for states parties, the Senate Hearings provide an excellent measure of the type of treaty on which the U.S. Senate believed it was offering its advice and consent. The Senate's understanding of the treaty becomes critical when one is discussing amending the treaty by "reinterpretation". The Senate Hearings also provide insight into the public debates of the day, to better understand what the public international community may have perceived the treaty to be.

The draft treaty of Senate Resolution 71 also called for the prohibition of research and experimentation in such techniques as weapons of war, but did not call for a prohibition on research and experimentation for peaceful purposes. Due to the inability to distinguish research and development for peaceful as opposed to warlike purposes, the Convention as negotiated contained no prohibition on research and development.

For example, if a state develops the capability to reduce the wind speed in the eye of a hurricane, thus routing it away from populated coastal areas, that state could use the same technology to route a hurricane toward the coastal populations of an enemy. It is impossible to prohibit research into one use and not the other.

4 Senate Hearings, 33-34 (response by Mr. Davies to a question by Senator Percy).

5 Senate Hearings, 90 (Environmental Assessment).

6 Senate Hearings, 21 (opening statement of Senator Pell).

restraints against hostile activities, the Convention is a genuine plus."⁷ Working proactively has long been a laudatory goal of arms control agreements.

III. Herbicides

In addition, there was the issue of herbicides. The majority of parties to the 1925 Geneva Protocol Prohibiting the Use in War of Asphyxiating Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare believed the Protocol prohibited the use in war of chemical herbicides. The United States has never accepted that interpretation, in no small part because chemical herbicides did not exist when the Protocol was negotiated. There was both national and international pressure, however, for the United States to renounce all use of chemical and biological agents, including herbicides.⁸ Accordingly, in 1975 President Ford renounced as a matter of national policy "first use of herbicides in war except use, under regulations applicable to their domestic use, for control of vegetation within U.S. bases and installations or around their immediate defensive perimeters."⁹

The administration was looking for an appropriate international instrument within which to codify its commitment against the use of herbicides in war. The ENMOD Convention became that instrument. In 1976, the U.S. Delegation to the CCD issued an interpretive statement as follows: "One question (...) is whether the use of herbicides as an instrument for upsetting the ecological balance of a region would be prohibited. In our view, the Convention would prohibit such use of herbicides as the means of destruction, damage, or injury if the effects were widespread, long-lasting or severe. An upset of the ecological balance of a region through the use of such techniques would be, at a minimum, a widespread effect. The Convention would not, of course, affect the use of herbicides for control of vegetation within military bases and installations around their immediate perimeters."¹⁰

Likewise, during the Senate Hearings it was acknowledged that the ENMOD Convention would prohibit the use of herbicides which met the Convention's threshold and intent provisions. But this was a political decision, and was not based on a systematic analysis of the Convention and its provisions. The only effort at analyzing how such a low-technology product as herbicides would fit into the Convention's articles came from the Environmental Assessment. That document provided, as one example of the deliberate manipulation of natural processes, the acceleration of the natural defoliation process through the use of herbicides.¹¹

The herbicide is not the environmental modification technique, nor does it deliberately manipulate the environment. It is simply a chemical, the use of which may cause the environment to be manipulated. In any event, this analysis is incomplete because it only mentions one way in which herbicides work. Some herbicides may accelerate the natural defoliation process, others may work through poisoning or burning the foliage. The mere poisoning or burning of foliage would not, then, logically fall under the Convention's prohibitions, because they simply destroy an aspect of the

environment, rather than manipulating natural processes to cause a certain effect.

The point here is that herbicides do not logically fall into the Convention's prohibitions. Herbicides are a low-technology method of destroying vegetation, and were interpreted by the United States as falling under the Convention's prohibitions purely as a political decision. As such, analogies to herbicides should not be employed to argue that the Convention applies to other types of low-technology activities, such as setting afire oil wells and releasing large amounts of oil into the seas.

IV. The Gulf War and Low-Technology Environmental Destruction

Since the ENMOD Convention entered into force, protection of the environment during times of armed conflict has become a topic of growing concern. Saddam Hussein's acts of wanton destruction during the Gulf War - setting afire oil wells and dumping oil into the Gulf - have intensified the concern and led to numerous suggestions for improving the existing legal regime to provide greater environmental protection during times of armed conflict. As abhorrent as Saddam's actions were, however, great care should be taken in changing the existing legal regime. Suggestions for improvement should be analyzed to determine whether they are necessary, would have the desired effects and would not be detrimental to the overall goal of environmental protection.

Iraq has been roundly condemned for its many violations of conventional and customary international law during the Gulf War. U.N. Security Council Resolution 670 of 25 September 1990 reaffirmed that as a High Contracting Party to the Fourth Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, Iraq "is liable in respect of the grave breaches committed by it, as are individuals who commit or order the commission of grave breaches."¹² Security Council Resolution 674 reminded Iraq that under international law it is liable for any loss, damage or injury arising with respect to Kuwait and other states as a result of the invasion and illegal occupation of Kuwait.¹³ Resolution 686 demanded that Iraq accept in principle its liability under international law for such loss, damage, or injury,¹⁴ and Resolution 687 created an elaborate mechanism for Iraqi reparations payments.¹⁴

U.N. General Assembly Resolution 45/170, adopted by a vote of 144 in favor, 1 against (Iraq) and 0 abstentions, clearly expressed the opinion of the entire world that Iraq was

7 Senate Hearings, 23 (Statement of Honorable Thomas R. Pickering, Asst. Secretary of State, Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs).

8 John Norton Moore, et al., National Security Law, 563 (1990).

9 Exec. Order No. 11850, April 8, 1975.

10 Senate Hearings, 89 (Environmental Assessment).

11 S/RES/670, para. 13 (September 25, 1990).

12 S/RES/674, para. 8 (October 29, 1990).

13 S/RES/686, para. 2 (March 2, 1991).

14 S/RES/687, paras. 16-19 (April 3, 1991).

bound to comply fully with international law protecting civilian persons and property during war, and would be held liable for any grave breaches committed, as would individuals who commit or order the commission of such grave breaches.¹⁵

In September 1992 the United States and Jordan presented a memorandum to the sixth (Legal) Committee of the U.N. General Assembly. The memorandum identified nine specific provisions of customary international law, the Hague Regulations and the Geneva Conventions providing protection for the environment during armed conflict, all of which Iraq is bound to honor.¹⁶ The General Assembly adopted a resolution shortly thereafter which urged states to ensure compliance with existing international law applicable to protection of the environment in times of armed conflict and urged states to incorporate the provisions of international law applicable to protection of the environment into their military manuals and ensure they are effectively disseminated.¹⁷

The challenge now is not to create more law or to expand existing law to cover what is already covered under international law. As *Yves Sandoz*, of the International Committee of the Red Cross (ICRC), notes, "On the basis of its own experience and analysis and also of the conclusions of various symposia held on the subject, the ICRC has come to the conclusion that what matters more at this stage is to promote, clarify and give effect to the existing rules rather than to envisage further codification."¹⁸

The challenge is to enforce the laws currently in effect, and to which Iraq is bound as a party or under customary law. The same applies to any government, quasi-government or individual engaging in wanton and unjustified destruction of people and property during armed conflict. The problem, of course, is that enforcement is difficult. Enforcement requires a consensus of international will as well as of international opinion and international law, and to date that will has been lacking. There are certainly practical difficulties in bringing *Saddam Hussein* and other war criminals to trial. But our efforts should be expended on ensuring he is never in a position to cause any more such destruction and damage, and to ensure the requirements of the Security Council Resolutions are enforced. All the law in the world, layer upon layer, will not deter future actions unless there is enforcement of a nature to unequivocally discourage any such actions in the future. Attempted enforcement of several differing laws in differing fora will lead to diluted efforts and redundant, and ineffective, expenditures of resources.

More importantly, even if additional environmental protection law is created, the ENMOD Convention is not the appropriate vehicle. In fact, there are a number of distinct disadvantages to attempting to alter or amend ENMOD to make it cover activities it was never designed to cover.

V. Other Suggestions to Change the Convention

To the voices of those who have been horrified by Iraq's actions during the Gulf War, are added the voices of several

states and academics who have been unhappy with the ENMOD Convention from the beginning. There were those who wanted an entirely different Convention to be negotiated. Some signed and ratified the Convention in its present form, others did not. Among their various proposals are the following:

- that the threshold of widespread, long-lasting or severe be eliminated;
- that the Convention's protections be applied to all states, not only to states parties;
- that the term "environmental modification techniques" be applied to any actions that affect the environment, no matter how high-tech or low-tech, including genetic engineering, diverting rivers and streams,¹⁹ and cutting down forests; and
- that all research and development into environmental modification techniques for hostile purposes be prohibited.

In addition, there are those who have proposed that a Consultative Committee of Experts provided for in Article V of the Convention be convened to study whether and how the Convention should be amended or modified.

VI. Disadvantages to Amending or Modifying the Convention

First, and perhaps most importantly, placing prohibitions in the ENMOD Convention which are already covered under existing customary and conventional law undermines that law which has developed so painstakingly over the last two centuries. It would leave the status of that law in doubt, and would thereby add to the confusion and difficulty of actually bringing someone to account for war crimes.

Second, an arms control treaty is only valuable to the extent that it controls the production or use of a particular weapon, the production or use of which it was designed to control. No one expects the newly-signed Chemical Weapons Convention to control the production or use of land mines. To attempt to "reinterpret" the Chemical Weapons Convention to cover land mines would be a ludicrous exercise in futility. Likewise, an arms control treaty is only valuable to the extent it is understandable and can be applied by those responsible for implementing it.

As written, the ENMOD Convention is a relatively clear restraint on certain types of military actions and the use of

- 15 U.N. General Assembly Res. 45/170 (1990).
- 16 A/C.6/47/3, Protection of the Environment in Times of Armed Conflict, September 28, 1992.
- 17 A/RES/47/37, Resolution Adopted by the General Assembly, February 9, 1993.
- 18 *Yves Sandoz*, Protection of the environment in time of war, UNIDIR Newsletter 12, 14 (July 1992).
- 19 Note that during the negotiations of the ENMOD Convention it was suggested that the illustrative list include an upset in the hydrological balance of a region through the diversion of rivers. That proposal did not succeed. Senate Hearings, 71 (excerpt from *Josef Goldblat*, The Environmental Warfare Convention: How Meaningful Is It?, AMBIO).

certain types of weapons. Though time has revealed the ambiguities in its language, taken as a whole, its four prohibitions form reasonably clear guidelines for the military commander. He or she knows that it is prohibited to (1) deliberately manipulate natural processes (2) to create a widespread, long-lasting or severe effect (3) for the military or any other hostile (4) destruction, damage or injury to another state party. The four "legs" form a stable platform that, read together, give reasonably clear guidance. As one begins to cut off the legs, the platform becomes more and more unstable, the clarity of the prohibitions is destroyed, and the Convention will lose all effectiveness.

For example, it is clear that the deliberate manipulation of natural processes applies to sophisticated activities such as creating earthquakes or flooding a region by creating rain. If low-technology activities are considered to be deliberate manipulation of natural processes, the military commander is left with little guidance. If he cuts down trees to build an airfield, if she diverts a watercourse to provide a water supply for her troops, if they bulldoze sand dunes to provide greater protection for the base, are they deliberately manipulating natural processes? Under the low-tech theory, probably so.

Likewise, deleting the threshold requirement of widespread, long-lasting or severe could easily result in normal military activities being wrongly construed as attempts to modify the environment for hostile purposes. For example, dispelling fog over a battlefield would not currently be covered by the Convention because it would not meet the threshold requirements. That is a legitimate military activity that could save lives and end a battle more quickly. Yet it would no doubt be banned if there were no threshold. Such a result leaves the military commander and government policymakers hamstrung in determining what actions they can take to provide for the nation's defense, equip and supply their troops, and protect the lives of their civilian populations and military personnel alike.

The more the manipulation of natural processes and threshold provisions are undercut, the more important become the remaining elements of the prohibitions to determine violations. Indeed, some would argue that the only element one needs to determine a violation of the Convention is the element of hostile intent. Under this theory, any damage to the environment of any state would violate the Convention if it were done for a military or any other hostile use. The effect of this theory would be that those parties who scrupulously honored their treaty obligations would be unable to engage in any military activity at all, even in self-defense, while those who were unscrupulous would engage in any environmentally destructive activity they desired, knowing it would be practically impossible to ever prove them guilty. For, as anyone knows who has prosecuted or defended criminal cases, the most difficult element of a case is proving intent. Under the Convention as written, the sophisticated nature of the activity and the scope of its effect are useful indirect evidence of hostile intent. Without that indirect evidence, proving intent to the appropriate criminal standard (beyond a reasonable doubt, for example) would be extremely difficult if not impossible.

Third, procedurally effecting the suggested changes would be difficult, and could cause some states currently parties to withdraw their instruments of ratification.²⁰ Changes would have to be accomplished through the amendment process of Article VI for any provisions which are written into the Convention, i.e. the threshold of widespread, long-lasting or severe and the application of the Convention's protection only to states parties. Because the treaty does not prohibit research and development of environmental modification techniques for hostile purposes, any such prohibition would also likely have to be accomplished by amendment.

As for including low-tech activity, it would perhaps be possible to expand the illustrative list of phenomena that could be caused by the use of environmental modification techniques in the Understanding Relating to Article II by agreement among the parties, since the Understandings are not incorporated into the Convention itself. Thus perhaps one could add to the list phenomena such as smoke-filled air, oil-slicked water, dry river beds, and water-covered fields. Or it might be possible to prepare a list of environmental modification activities directly. Without discussing whether such lists come to be viewed as exhaustive rather than illustrative, and the problems raised thereby, the major problem with this approach is that not all states parties will be willing to accept such a changed interpretation of the treaty they signed and ratified. The U.S. Senate, for one, becomes mightily upset when it believes a treaty it consented to has been "reinterpreted" without its consent.

Those who would argue that low-tech activities can be covered by analogy to herbicides fail to recognize the political nature of the herbicide decision, both in the United States (as discussed above) and in the Conference on Disarmament. It was a political decision to solve a political problem, and herbicides must simply be viewed as a political anomaly. *Thomas Graham*, General Counsel for the U.S. Arms Control and Disarmament Agency, in responding to comments on the adequacy of that agency's environmental assessment of the Convention, distinguished the use of herbicides to effect defoliation and the use of other chemicals. He noted that "*The use of chemicals to poison water or the atmosphere does not per se constitute an environmental modification technique. However, such use in armed conflict is prohibited by Hague Regulation 23 (a) and the 1925 Geneva Gas Protocol, respectively.*"²¹ Certainly, at least in the understanding of the U.S. Senate, if the use of chemicals to poison the air or water is not per se included in the Convention, then neither is the use of oil to do so, and herbicides simply constitute a unique category.

Similarly, applying the Convention to low-tech activities by analogy to herbicides would be contrary to the understanding of other states parties when they ratified the Convention. Until 1992, the United States was the only state party to claim that it was precluded under ENMOD from using herbicides. At the Second Review Conference, held in Geneva, Switzerland in September, 1992, the parties present declared by consensus in the Final Declaration that "*The Conference confirms that the military or any other hostile use of herbicides*

as an environmental modification technique in the meaning of Article II is a method of warfare prohibited by Article I if such use of herbicides upsets the ecological balance of a region, thus causing widespread, long-lasting or severe effects as the means of destruction, damage or injury to any other State Party." States parties who only recently came to accept herbicides in the Convention's prohibitions could have a difficult time explaining to their legislative bodies how the Final Declaration in some way changes the very nature of the treaty they ratified.

Fourth, even those who suggest convening a Consultative Committee of Experts to study whether the Convention can or should be amended or reinterpreted fail to appreciate the nature of the Committee. Article V provides that "The States Parties (...) undertake to consult one another and to cooperate in solving any problems which may arise in relation to the objectives of, or in the application of the provisions of, the Convention." While that language does not clearly state that the purpose of the Committee is to examine alleged violations of the Convention, that was certainly the understanding of the U.S. Senate and others who are familiar with the negotiations.

Thomas Graham's comments to Senator Pell in response to criticisms of the environmental assessment on this subject were that the Committee was to make appropriate findings of fact and provide expert views relevant to "any problem of noncompliance."²² Mr. Thomas D. Davies noted that the Committee could be convened to make findings of fact to assist the parties in reaching judgments "about the compliance of a party."²³ In fact, during the Convention negotiations the Netherlands and Sweden proposed that the Committee be a different sort of body, one which could consider proposals for improving the viability of the Convention, including recommendations for amendments. That proposal did not succeed.²⁴

VII. The Value of the ENMOD Convention

The Environmental Modification Convention is a narrowly focused, rather unassuming Convention which fills one small, but significant part in the overall fabric of international law dealing with the environment during time of armed conflict. If it has succeeded in its goals largely because no state has effectively developed means of manipulating natural processes, that does not mean it has failed. Those who have any faith in the rule of law must believe that the parties to the Convention will continue to abide by its provisions even if future technology makes such manipulation possible.

The Final Document of the Second Review Conference reached a solid consensus that the Convention has been effective in accomplishing what it was intended to accomplish. Can anyone ask more of any treaty? On the following matters, among others, the parties agreed:

- that the Convention constitutes a contribution to the strengthening of trust among nations, to the improvement of the international situation and to the maintenance of international peace and security;
- that the Convention and its objectives have continuing importance, and mankind has a common interest in

maintaining its effectiveness in prohibiting the use of environmental modification techniques as a means of war;

- that the parties reaffirmed their strong support for the Convention and their continued dedication to its principles and objectives; and
- that the obligations assumed under Article I have been faithfully observed by states parties.

The striking thing about the debate over the Convention that has been joined since the Gulf War is that it is essentially the same debate that has been going on since 1976. Little has changed. The same arguments raised against the Convention then are being raised now. The same shortcomings perceived then are being perceived now. There has been no great change, indeed, one could say there has been no change at all, in the various positions taken.

There has been no example of the Convention's failure to prevent the activity it was designed to prevent. There has been no evidence that research and development have been conducted for hostile purposes. There has been no evidence that environmental modification techniques have been used in military or any other hostile activity below the widespread, long-lasting or severe threshold. The only event that has caused a surge of attempts to amend or reinterpret the treaty has been the Gulf War, and the general dissatisfaction with the ability of the international community to address those crimes. And that is not the fault of the Environmental Modification Convention.

In fact, even if Iraq were a party to the Convention, and even if Iraq's actions were covered under the Convention, the result would probably have been no different than the current situation. The Consultative Committee of Experts is a singularly unsuitable forum to address aggressors like *Saddam Hussein* and destructive actions like his in the Gulf. A violator of the Convention has an absolute right under Article V to send its expert and as many advisors as it deems necessary to participate in the Committee. The findings of fact must incorporate all views and information presented to the Committee, including those of the aggressor. Because there is no voting on matters of substance in the Committee, the aggressor can block any consensus.

Article V also provides that any state party which has reason to believe that any other state party is acting in violation of its obligations under the Convention may lodge a complaint with the Security Council of the United Nations.

20 The ENMOD Convention does not have a withdrawal clause. This author would argue, however, that states parties who objected to "re-interpretation" of the Convention by some parties could withdraw due to a fundamental change of circumstances as described in Article 62 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

21 Senate Hearings, 83 (Thomas Graham, Jr. comments to Senator Pell).

22 Senate Hearings, 85 (Thomas Graham, Jr. comments to Senator Pell).

23 Senate Hearings, 27 (Statement of Thomas D. Davies).

24 Senate Hearings, 75 (excerpt from Josef Goldblat, *The Environmental Warfare Convention: How Meaningful Is It?*, AMBIO).

Certainly, a state which is the victim of wanton destruction of its property, as was Kuwait, already has the authority to raise the issue to the Security Council under the Charter of the United Nations. Yet it is precisely the results of that solution with which some are so dissatisfied in the Iraq-Kuwait case.

VIII. Conclusions

There are many reasons for non-states parties to sign and ratify the ENMOD Convention. Those who wish to be protected from the use of environmental modification techniques against them, those who may develop such techniques in the future but recognize the dangers to mankind of such use, those who wish to become party to the full panoply of laws

concerning the environment during time of armed conflict - all have reasons to sign and ratify the Convention.

Confusing the issue by trying to make the Convention into something it is not and was never intended to be will lead only to dissension and disagreement among the parties, which is not likely to attract new adherents. Detractors, instead, should focus on educating non-states parties as to its advantages; they should actively seek to enforce the full range of existing law against the actions of *Saddam Hussein* and any other war criminals who have violated international law. Rather than trying to force a square peg into a round hole, let us recognize the Environmental Modification Convention's small but significant part in making the international community a safer and healthier one for us all.

Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights

Adam Roberts*

"Humanitarian war" is an oxymoron which may yet become reality. The recent practice of states, and of the United Nations, has involved major uses of armed force in the name of humanitarianism: especially in northern Iraq, in Somalia and in former Yugoslavia. These humanitarian activities in situations of conflict raise many awkward questions. Two are considered here:

1. Is humanitarian involvement in conflicts - in the form of the provision of food, shelter, and protection, under international auspices - a step on a ladder which can or should lead to much more direct military involvement, even to participation in hostilities?

2. Can we conclude from recent and contemporary practice that a new consensus is emerging on humanitarian intervention - that is, military intervention in the state, without the approval of its authorities, and with the purpose of preventing widespread suffering or death among the inhabitants?

Both these questions fall partly within the field of the legitimacy, or otherwise, of the resort to force in particular circumstances - the *ius ad bellum*. These particular questions are, to some extent at least, separate from the laws of war - or *ius in bello* - but the membrane between these fields is less permeable in fact than in legal theory. These two questions also take us beyond law, and into the fields of historical interpretation and prudential judgement. They involve ancient problems which have been debated since time immemorial. With respect to both questions, international thought and practice seem to be changing.

I. Humanitarian Intervention: A Change in Attitudes

If parts of the international community are now beginning to accept that there can be a right of humanitarian intervention, this is in sharp contrast to what went before. To appreciate the significance of the sea-change in international attitudes, especially at the UN, one has only to look at the emphasis, in most of the period since 1945, on observance of state sovereignty. In the UN Charter, the prohibition of attacks on states is fundamental; and self-defence against armed attack is the one remaining completely unambiguous justification for states using force.¹ The Charter even places limits, in the famous Article 2 (7), on intervention within states by the UN itself.² In the years since 1945 there have of course been many military interventions, in many types of circumstances, but the UN almost routinely condemned them. It also made many general pronouncements on the

subject. For example, the 1970 Declaration on Friendly Relations said in a preambular paragraph that

*"the practice of any form of intervention not only violates the spirit and letter of the Charter, but also leads to the creation of situations which threaten international peace and security (...)."*³

However imperfectly observed, the presumption against military intervention, including even humanitarian intervention, has not served badly as an ordering principle of international relations. The protection which it provides has been one basis for so many states joining, and staying within, the UN. It is, notoriously, a principle based more on order than on justice, but as such it does have a serious moral basis. It provides a clear rule for limiting the uses of force and reducing the risk of war between the armed forces of different states. It involves respect for different societies.

By the mid-1970s, the non-intervention principle was coming under strain; but it was still more or less hanging on to its throne, at least in most UN pronouncements, and more precariously in practice. True, there was a substantial discussion among international lawyers about the question of

* Adam Roberts is Montague Burton Professor of International Relations, Balliol College, Oxford (UK).

The following is a shortened version of the edited text of the first *John Vincent Memorial Lecture*, delivered at Keele University, Staffordshire, England, on 26 February 1993, as published in *International Affairs*, quarterly journal of the Royal Institute of International Affairs, London, 69:3, July 1993, pp. 429-449.

1 In the UN Charter, the clearest prohibitions on violations by states of the sovereignty of other states are those in Article 2 (3) and (4). The right of self-defence is spelled out in Article 51.

2 UN Charter, Article 2 (7): "Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII."

3 Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance with the Charter of the United Nations, approved by the UN General Assembly in Resolution 2625 of 24 October 1970, eighth preambular paragraph.

There was a similarly general condemnation of intervention in a 1974 UN document which classified the following as "aggression": "The invasion or attack by the armed forces of a State of the territory of another State, or any military occupation, however temporary, resulting from such invasion or attack (...)", Article 3 (a) of the Definition of Aggression, approved by the UN General Assembly by Resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974. However, Article 2 of the same document gave the Security Council some discretion in particular cases to "conclude that a determination that an act of aggression has been committed would not be justified in the light of other relevant circumstances (...)".

whether humanitarian intervention could ever be compatible with the Charter; but this was mainly a debate among schoolmen, especially American schoolmen, and until recent times had relatively little impact on national or international practice.

Thus when the non-intervention principle was breached in practice, as it all too frequently was, states seemed markedly reluctant to cite the protection of human rights as their reason for invading another country. There are three familiar examples of this reluctance to rely on a humanitarian case for intervention even when hideous repression within the target state, and consequent huge refugee flows, would have seemed to provide a ready-made justification for doing so. First, the Indian invasion of East Pakistan in 1971, leading to the creation of Bangladesh; second, the Vietnamese invasion of Cambodia in December 1978; and third, the Tanzanian invasion of Uganda in 1979. It appears that in each of these cases the government of the intervening country felt that a claim to be acting on the basis of self-defence as spelt out in Article 51 was an easier and better means of relating to the UN Charter, and there was probably also a thought that to sanctify a doctrine of humanitarian intervention would be to store up trouble for themselves or their friends.⁴

Since those events, the idea of humanitarian intervention has gained strength for good reasons, most, but not all, of which focus on the United Nations.

First, there has been a demonstrable increase in the role of humanitarian aid of various kinds in a large number of disasters, natural and man-made. Our awareness of the plight of victims of such disasters has been made stronger and more painful by the medium of television. Humanitarian assistance has been provided on an unprecedented scale by the International Committee of the Red Cross, Médecins sans Frontières, and many other bodies.

Second, the growth of human rights doctrine has led inevitably to articulation of a right of people in desperate situations to receive humanitarian aid, and of international bodies to provide it. Some elements of this approach, but still paying full respect to state sovereignty, can be found in the 1949 Geneva Conventions; and in a number of resolutions in the 1980s about assistance in the wake of natural disasters.⁵ They are evidence that the concern with humanitarian assistance is by no means the invention of the Security Council, nor is it a creation of the 1990s.

Third, human rights ideas have sometimes been seen as justifying full-blown invasion. At the time of the US-led invasion of Panama in December 1989, a few Americans argued a case for humanitarian intervention on the grounds that sovereignty is vested in the people: if the popular will was suppressed within a state, then external military action to end the suppression could be in some circumstances be justified.⁶ This view did not then, and would not now, command support in the UN General Assembly, with its long record of opposition to military interventions.⁷

Fourth, events since the mid-1980s have given the UN Security Council hitherto undreamed of chances of acting. The

great powers no longer routinely disagree on virtually all questions of international relations. Through the Security Council, the UN has increasingly been involved in the internal affairs of independent states, such as Nicaragua, El Salvador, Angola, Cambodia, and Mozambique. In Iraq in 1991, and in Somalia in 1992, it was associated with uninvited deployments of forces to protect refugees and other inhabitants.

Fifth, many developments under UN auspices in recent years have raised questions about whether there is an absolute need for consent for peace-keeping or humanitarian operations, and an absolute respect for state sovereignty, especially in conditions of civil war. In "*An agenda for peace*" Boutros-Ghali has famously suggested that consent by the host state may not be an invariable requirement of peace-keeping operations.⁸ UN High Commissioner for Refugees operations in many countries have reflected a more general erosion of the distinction between humanitarian assistance and humanitarian intervention, having involved the creation of specially designated areas (e.g. "corridors of tranquillity") with some degree of autonomy; and there has been increasing articulation of the view that state sovereignty "*should not stand in the way of providing people with humanitarian assistance, but should facilitate it*".⁹

Last, and most important, all this takes place against a background in which state structures have broken down in some parts of the world, giving way to anarchy and violence. Conflict, whether dubbed ethnic or communal, breaks out all too easily in successor states of suddenly collapsed empires

4 One example of a large body of literature is Richard B. Lillich (ed.), *Humanitarian intervention and the United Nations*, Charlottesville, 1973.

5 In the UN Security Council, India did initially justify its military action in 1971 partly on grounds of humanitarian intervention. These statements were deleted from the final record of the Security Council: instead, India alleged that Pakistan had attacked India first. See Michael Akehurst, *Humanitarian Intervention*, in: *Hedley Bull* (ed.), *Intervention in world politics*, Oxford, 1984, p. 96.

6 General Assembly Resolutions 43/131 of 8 December 1988, adopted after the earthquake in Armenia; and 46/182 of 19 December 1991. See also: *The evolution of the right to assistance*, International Review of the Red Cross, Geneva, no. 291, November-December 1992, pp. 592-602, reporting the XVIIth Round Table of the Institute of Humanitarian Law, San Remo.

7 See especially W. Michael Reisman, *Sovereignty and human rights in contemporary international law*, *American Journal of International Law*, vol. 84, 1990, pp. 866-876; also the contributions by Ved P. Nanda, Tom J. Farer and Anthony d'Amato, in: *Agora: US forces in Panama: defenders, aggressors or human rights activists?*, *ibid.*, pp. 494-524.

8 The invasion of Panama was strongly condemned, though not by an overwhelming majority, in General Assembly Resolution 44/240 of 29 December 1989.

9 Boutros Boutros-Ghali, *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacekeeping and peace-keeping*, UN Doc. A/47/277 of 17 June 1992, paragraph 20. (Also published as a booklet by UN Department of Public Information, New York, 1992.) In this report Boutros-Ghali says very little about humanitarian assistance as such. In a section on "preventive deployment", discussing conditions of crisis within a country, he says (paragraph 29): "*Humanitarian assistance, impartially provided, could be of critical importance (...)*".

10 Points made by Mr. Hans Thoolen, Chief of the Centre for Documentation on Refugees, and Mr. Richard Perruchoud, representing the International Organization for Migration, at the September 1992 San Remo Round Table, *supra* note 6, pp. 594 and 596.

—especially where, as in the former Soviet Union and the former Yugoslavia, there are mutually incompatible claims to a right of self-determination. The absence of legitimate political systems, frontiers and armed forces makes it a chaotic process. Even some states which emerged decades ago from earlier imperial retreats, including in Africa, have encountered or re-encountered these problems. In short, the four horsemen of the apocalypse — war, pestilence, famine and death — are having a good ride as this century comes to an end. Situations which cry out for humanitarian involvement have increased in number at the very same time as the UN's possibilities for authorizing interventions have grown.

Since 1991 there have been several cases in which interventions with some element of UN backing have had a fundamental humanitarian purpose. They illustrate some of the central difficulties of developing a doctrine, and a practice, of humanitarian intervention.

II. Providing Comfort in Iraq

In April 1991, in the wake of the war over Kuwait, the UN Security Council, addressing Iraq's repression of its population, including most recently the Kurds, stated in Resolution 688 that it:

*"insists that Iraq allow immediate access by international humanitarian organizations to all those in need of assistance in all parts of Iraq and to make available all necessary facilities for their operations."*¹¹

This resolution was followed by the action of Operation Provide Comfort. American, British and French forces were deployed to establish "safe havens" in northern Iraq. Subsequently, in protracted and difficult negotiations, UN officials secured agreements with Iraq, paving the way for 500 UN Security Guards to replace the coalition troops, and involving also some withdrawal of Iraqi military and police forces. The action taken by the coalition powers had obviously required Iraq to accept humanitarian assistance whether it wanted to or not. The back-up to Operation Provide Comfort became the more ominously entitled Operation Poised Hammer in Turkey, by which the coalition, even after the withdrawal of its troops, threatened Iraq with airborne blue murder if it did not comply with the various terms imposed on it.

As Operation Provide Comfort got under way, many leaders articulated a notion of humanitarian intervention. President Bush repeatedly referred to "humanitarian concerns" and "humanitarian need" as the basis for the US military presence in northern Iraq. The French were developing the idea of a *droit d'ingérence*.¹² UN Secretary-General Javier Pérez de Cuéllar said in a speech at Bordeaux:

*"We are clearly witnessing what is probably an irresistible shift in public attitudes towards the belief that the defence of the oppressed in the name of morality should prevail over frontiers and legal documents."*¹³

Similarly, the US Ambassador to the UN, Thomas Pickering, spoke the following month of "a shift in world opinion

toward a re-balancing of the claims of sovereignty and those of extreme humanitarian need."¹⁴

Yet there were grounds for doubting how far any such shift in opinion, or the practice of Operation Provide Comfort, had changed existing doctrine. Certain features of the "safe havens" action in northern Iraq merit attention:

- No right of purely national intervention on humanitarian grounds, without Security Council authority, was recognized.
- The Security Council could, and did (in Resolution 688), assert that there was a threat to international peace and security due to refugee flows and cross-border incursions. Further, the powers concerned were already seized with the responsibility, in the words of Resolution 678 of the previous November, "to restore peace and security in the area". Thus it was possible for lawyers to say that the formal legal basis of the safe havens operation was by no means exclusively, and perhaps not at all, humanitarian: to the extent that the safe havens had a degree of UN authorization, it was more on the old familiar legal grounds of threats to peace and security.

- The action happened in the immediate aftermath of a war, in circumstances in which the coalition powers had considerable reason to feel responsible for the plight of the refugees, not least because of their previous and unfortunate incitements to Iraqis to rebel. To some extent, therefore, the coalition conduct could properly be seen in customary law terms as a variant of traditional conceptions of rights of victors in respect of a defeated country for whose condition they have some responsibility, and over whose future they wish to have some say.

- While the action had elements of international humanitarian intervention, a key role in decision-making and action was played by states. It was the USA, France and Britain which created the safe havens; and these countries did so by stretching the elastic of Security Council resolutions close to breaking-point.

- Many countries expressed unease about Resolution 688 on the specific grounds that it could provide a basis and precedent for intervention, and as such was incompatible with Article 2 (7) of the UN Charter. It was the least widely supported of all the resolutions until then adopted by the Security Council in response to the Kuwait crisis, scraping only one more than the nine votes needed for adoption: Cuba, Yemen and Zimbabwe opposed it, China and India abstained.¹⁵

11 Security Council Resolution 688 of 5 April 1991, operative paragraph 3.

12 For a recent French survey, see Philippe Moreau Defarges, *Assistance politique, ingérence humanitaire*, Défense Nationale, Paris, 49: 2, Février 1993, pp. 65-72.

13 Javier Pérez de Cuéllar, speech at the University of Bordeaux, 24 April 1991. Cited in: Richard N. Gardner, *International law and the use of force*: paper II, in the papers from the 1991 annual conference of the International Institute for Strategic Studies, *New Dimensions in International Security*, Adelphi Paper 266, London, IISS, Winter 1991/92, p. 68.

14 Cited in: Richard N. Gardner, *supra* note 13, pp. 71-72.

15 Nigel S. Rodley, *Collective Intervention to Protect Human Rights and Civilian Populations: The Legal Framework*, in: N.S. Rodley (ed.), *To loose the bands of wickedness: international intervention in defence of human rights*, London, 1992, p. 29. Security Council Resolution 688 would have failed had Côte d'Ivoire and Zaïre voted differently.

Two further, uncomfortable facts about the "safe havens" in Iraq merit attention. Firstly, the very humanitarian basis of the operation implied avoiding giving a formal answer to the deeply political questions of what system of government there should be in northern Iraq, and what should be the future status of the Kurds. We have yet to see, but perhaps the truest words about Operation Provide Comfort were those of a distinctly un-comforted *Nechirvan Barzani*, nephew of the Kurdish Democratic Party leader *Masoud Barzani*: "Western involvement in April was just for humanitarian reasons. We have seen no political commitment."¹⁶

A second uncomfortable fact about Operation Provide Comfort is that it was a harbinger to another intervention in the area which was neither humanitarian nor indeed multilateral: the Turkish military move into northern Iraq in August 1991 to prevent supporters of the Kurdish Workers Party (PKK) from staging raids on targets in Turkey from bases in northern Iraq. The words of the Turkish prime minister, in justifying this action, are a comment on the limits of the humanitarian intervention in northern Iraq: "There is no authority in north Iraq."¹⁷ In October the Turkish action became more extensive, involving attacks on villages, and leading to a plea by *Masoud Barzani* to the UN Security Council to intervene. It did not do so.

Overall, Operation Provide Comfort saved countless lives, and helped establish a basis, however fragile, for a degree of Kurdish self-rule. Yet one is tempted to comment, unkindly, that not the least of its remarkable achievements was the degree of comfort it provided in the countries which organized it. Certainly it led to some self-congratulation, and perhaps to excessive trust in humanitarianism as a response to tragedy. Both in its limited legal basis, and in the special circumstances of its creation, the swallow of Operation Provide Comfort by no means made a summer of humanitarian intervention.¹⁸ Yet subsequent events showed it to be more than an isolated episode.

III. Restoring Hope in Somalia

Somalia represents a clear case in which a humanitarian relief effort led inexorably to a major military action, Operation Restore Hope - widely seen as a classic case of humanitarian intervention. This operation was sometimes presented in the media as a response to drought and famine, but in most key aspects Somalia's problems were man-made.¹⁹

The Security Council's involvement in Somalia, which began with a request from what remained of the government of that country, was marked by the passing in 1992 of six resolutions, all of which put great emphasis on humanitarian assistance.²⁰ In April, it resolved to set up a peace-keeping force, the UN Operation in Somalia (UNOSOM), with humanitarian aid as one of its principal concerns.²¹ The deplorable delays in getting it operational - the first troops only arrived in September - contributed to a sense that the UN was not well equipped to run this difficult operation.

As the summer and autumn progressed, the presence of a major, but largely ineffective, international humanitarian

operation in Somalia led to a deeper and more military involvement. With huge numbers starving, and gunmen on the loose, the UN's credibility was in tatters. Humanitarian workers, having to pay ransom to gunmen if they were to carry out their tasks, had themselves become part of the problem, and were involuntarily assisting the war economy. In his crucial letters in late November 1992 to the President of the Security Council, the UN Secretary-General referred "to the extortion, blackmail and robbery to which the international relief effort is subjected and to repeated attacks on the personnel and equipment of the United Nations and other relief agencies."²² As President *Bush* said a few days later, "relief groups called for outside troops to provide security so they could feed people."²³ Here, then, is an instance in which a powerful part of the case for intervention is the threat to an existing humanitarian presence.

Yet that alone does not make it a humanitarian intervention in the classic sense. Somalia is not a case of intervention against the will of the government, but of intervention when there is a lack of a government. Thus Operation Restore Hope could have been justified in terms of the long-standing proposition in international law that when a state completely collapses into chaos, there can be grounds for military intervention by other states if such a course has a serious chance of restoring order. This proposition is contentious among lawyers and historians, and it is associated with European colonial practices in the nineteenth century. States using it have often sought to justify intervention on other grounds as well. Yet the proposition reflects a perennial problem of international relations, and has been drawn upon by many states at many times: not just by European colonial powers.

16 Quoted in an article by *Hugh Pope*, *The Independent*, London, 21 September 1991; cited in: *Lawrence Freedman/David Boren*, "Safe havens" for Kurds in post-war Iraq, in: *N.S. Rodley* (ed.), *supra* note 15, p. 75.

17 Cited by *L. Freedman/D. Boren*, *supra* note 16, pp. 77-78.

18 *James Mayall's* conclusion at the time was that "it would be imprudent in practice, and wrong in theory, to generalize from the international obligations towards the Kurds in favour of an international enforcement mechanism for human rights wherever they are abused". Non-intervention, self-determination and the "new world order", *International Affairs* 67: 3, July 1991, p. 428.

19 A point much emphasized by *Prof. Ioan Lewis* and others in an excellent panel discussion on Somalia at the Royal African Society, London, 3 February 1993.

20 The first was Security Council Resolution 733 of 23 January 1992. It called for a cease-fire and weapons embargo, and among its numerous references to humanitarian issues it requested "the Secretary-General immediately to undertake the necessary actions to increase humanitarian assistance of the United Nations and its specialized agencies to the affected population in all parts of Somalia in liaison with the other international humanitarian organizations and to this end to appoint a coordinator to oversee the effective delivery of this assistance".

21 See Security Council Resolution 751 of 24 April 1992, operative paragraphs 2-4; and UN Department of Public Information, *The United Nations and the Situation in Somalia*, New York, December 1992, p. 3.

22 The quoted words are from the second paragraph of *Boutros Boutros-Ghali's* 6-page letter of 29 November 1992 to the President of the Security Council, UN Doc. S/24868 of 30 November 1992, p. 1.

23 President *Bush*, *Humanitarian Mission to Somalia*, Address to the Nation, Washington DC, 4 December 1992. Text in: *US Department of State Dispatch* 3: 49, 7 December 1992, p. 865.

In respect of Somalia, the Secretary-General gave this ancient proposition a modern spin, putting the intervention in the legally safe context of a response to a "threat to the peace":

*"At present no government exists in Somalia that could respect and allow such use of force. It would therefore be necessary for the Security Council to make a determination under Article 39 of the Charter that a threat to the peace exists, as a result of the repercussions of the Somali conflict on the entire region, and to decide what measures should be taken to maintain international peace and security."*²⁴

Such pushing and shoving was used – not for the first time – to make the awkward facts of a crisis fit the procrustean bed of the UN Charter. While this was not specious, it in no way concealed the centrality of the humanitarian rationale for the Somalia operation.

This letter led to the passing of the Security Council Resolution 794 on which Operation Restore Hope is based. This was the first UN resolution to explicitly authorize a massive military intervention by member states within a country without any invitation from the government.²⁵ In it, and in accord with the Secretary-General's letter, "a threat to international peace and security" is duly mentioned – once. By contrast, the word "humanitarian" occurs eighteen times – a record for a UN resolution which I hope it keeps for a long time.²⁶ Truly, when the US-led United Task Force (UNITAF) began operations in Somalia on 9 December 1992, we were getting close to the concept of humanitarian war. When the US marines in full battle gear made their night landing on the beaches on 10 December the only thing missing, mercifully, was a convincing enemy. They were confronted only by US television lights: another historical first.

In Operation Restore Hope, two key problems of that fractured society were not resolved. First, armaments. The Secretary-General, more hawkish than the Pentagon, had stated before the operation began that its tasks included disarming irregular groups, and bringing heavy weapons under control.²⁷ In the event, there was no consistent policy on this key question. Second was the question of how Somalia was to be administered. In initially calling for the operation, the Secretary-General had said that "efforts are also required to create the political conditions in which Somalia can begin to resolve its political problems and rehabilitate its economy."²⁸ This was a buck which the US rapidly passed back to the UN, and on which there has been no significant progress.

Thus in Somalia, even more clearly than in northern Iraq, a central question of humanitarian intervention is its lack of serious long-term purpose. Indeed, the US government spoke about getting out of Somalia before it had got in; and at the beginning of Operation Restore Hope, President Bush said: "To the people of Somalia I promise this: We do not plan to dictate political outcomes. We respect your sovereignty and independence."²⁹ On the same day, Defense Secretary Dick Cheney said that the mission was "to use US forces to restore

the situation so that relief supplies can be delivered, and so that once we withdraw, we can turn over the responsibility for dealing with the security problem to regular UN forces." He then went on, on terms which show the mantra-like quality of the word "humanitarian":

*"The suggestion that somehow we don't have a clear-cut mission, that the mission is fuzzy, is not accurate. I've heard some comments from some of my friends to that effect, and I would take strong exception to that notion. The mission is very clear indeed. It is a humanitarian mission."*³⁰

The humanitarian mission of Operation Restore Hope has worked, just, and so far. Countless lives have been saved. Up to the end of February 1993, very few Somalis, Americans and French died in clashes: probably under fifty. Yet the whole operation is, to borrow from Samuel Johnson, a triumph of hope over experience. Friction between inhabitants and an outside policing force charging into a situation of which it knows little is inevitable. Friction when it moves out again is even more certain. When the US-led force eventually hands over to a UN one, few of Somalia's underlying problems will have changed.

The fundamentally American basis of Operation Restore Hope is striking. For the third time in UN history, when military action had to be taken in an acute emergency, the task had to be delegated to US, rather than UN, leadership. Even in a case of humanitarian intervention, and against relatively low-level military opposition, we have not yet got away from the world where the use of force, even if authorized by the UN, has still to be carried out by sovereign states.

Perhaps the USA has been particularly prominent in humanitarian missions because of its past self-image as a haven for the hungry, poor and persecuted throughout the world. If they cannot be admitted to the USA any more, they can at least be helped where they are. At the time when Operation Restore Hope began, there was discussion in the USA about whether a humanitarian operation as this was in America's interest. As Acting Secretary of State Eagleburger said:

24 Boutros Boutros-Ghali, letter of 29 November 1992, supra note 22, p. 3.

25 Security Council Resolution 794 of 3 December 1992.

26 Three of these references relate to violations of international humanitarian law occurring in Somalia, and operative paragraph 5 affirmed that those who commit such violations will be held individually responsible for such acts. There have been no reports yet of action under this paragraph.

27 Boutros Boutros-Ghali, letter of 29 November 1992, supra note 22, p. 5. Some subsequent press reports suggested that Security Council Resolution 794 had a secret addendum which committed the US to disarming Somalia, see Richard Dowden/Karl Maier, *The Darkness Gathers Again*, *The Independent* on Sunday, London, 21 February 1993, p. 14. Whatever the truth of this, there was clearly tension over the question of disarming Somali factions.

28 Boutros Boutros-Ghali, letter of 29 November 1992, supra note 22, pp. 1-2.

29 President Bush, Address to the Nation, supra note 23, p. 866.

30 US Secretary of Defense Dick Cheney at a Defense Department Briefing regarding Somalia, at the Pentagon, 4 December 1992.

"(...) this debate is around the issue of our national interest, and that's a legitimate issue. But the fact of the matter is that a thousand people are starving to death every day, and that is not going to get better if we don't do something about it, and it is in an area where we can affect events. There are other parts of the world where things are equally tragic, but where the cost of trying to change things would be monumental. In my view, Bosnia is one of those."³¹

IV. Former Yugoslavia

In former Yugoslavia, too, humanitarianism has played a central role in the international response. Indeed, the worse the crisis has got, the more have humanitarian issues featured in Security Council resolutions and in other international statements. It is sobering to reflect that the Security Council Resolution of 21 February 1992 setting up UNPROFOR said that the force was "to create the conditions of peace and security required for the negotiation of an overall settlement of the Yugoslav crisis."³² By contrast, the mission of UNPROFOR in Bosnia and Herzegovina has been from the start in July 1992 narrowly humanitarian, "to ensure the security and functioning of Sarajevo airport and the delivery of humanitarian assistance."³³

So far, the presence of UN peace-keeping forces in former Yugoslavia has been with the consent of the host states (Croatia, Bosnia and Macedonia). However, the mention of Charter Article 25 in Resolution 743 is one of several indications that the Security Council might actually require the states involved to accept the continued presence of peace-keeping forces, and their humanitarian activities, whether they wished this or not. The express duration of UNPROFOR's mandate in Croatia, and the Security Council's authority to extend it, is another such indication.

Two questions are raised by the emergence of a limited humanitarian role in former Yugoslavia. First, has humanitarian involvement been a substitute for a real policy towards the wars currently raging? And does it constitute a first step towards an ultimately inevitable military commitment?

The difficulty in answering these questions derives not so much from the fact that the events are still continuing, as from the hugeness of the canvas of which they are but a small part. There is reason to doubt the adequacy of the outside world's understanding of the events in Yugoslavia, as well as its prescriptions. A European community which as late as June 1991 advocated both Yugoslav unity and democracy - plainly incompatible goals - has relatively little to be proud of. A CSCE whose Conflict Prevention Centre has been of distinctly limited relevance has hardly done better. A world which has sought to apply to Bosnia and Herzegovina the principle that frontiers must not be changed by force, when there is no chance of that principle being upheld in that divided society, has not always seen clearly the inherent difficulty of applying neat principles to tragic realities.

The charge that the UN's present reluctant involvement in Yugoslavia is too narrowly humanitarian is strong. What

are those in a besieged city supposed to make of an international organization which is capable of authorizing Desert Storm, and which in Bosnia turns a blind eye to murder? It is not surprising that many in Bosnia seek to bite the UN hand that feeds. And what will be made of a US Air Force which, in the latest twist of the eternal debate between precision and carpet bombing, only rains down humanitarian aid from a great height, and with inevitable inaccuracies in targeting?

Some have seen a humanitarian presence as a basis for avoiding a more forceful military role, on the convincing grounds that those involved in humanitarian relief could end up as hostages or worse in this savage war if their countries simultaneously allowed themselves to get involved in the fighting. This argument has clearly weighed with the British government, not least in its consideration of enforcing the air exclusion zone. Yet a humanitarian involvement must in the end involve some degree of responsibility for its supposed beneficiaries. When important powers - Britain, France and the USA among them - are involved in a humanitarian role, will they be able to walk out if, say, Sarajevo falls and the Muslim part of its population is lined up to be taken away by the victors?

The UN's humanitarian involvement in Bosnia is not limited to food distribution, but also includes efforts to induce the parties to respect international humanitarian law - that part of the laws of war concerned particularly with the protection of victims of war. Since at least July 1992, the Security Council has reminded the belligerents of their obligations under the 1949 Geneva Conventions.³⁴ Now it has taken the major step of planning to set up a war crimes tribunal in respect of the violations of international humanitarian law which have occurred in Yugoslavia since 1991.³⁵ This has been widely presented as the first international war crimes tribunal of its kind since Nuremberg and Tokyo, but there is no prospect that it will have the powers the Allies had in 1945. This move reinforces the question: are the major powers for ever to be content with words, or will they have to intervene to stop war crimes, and even to apprehend or force into flight some of those they say they wish to put on trial?

So far, the Security Council's role in respect of former Yugoslavia is all too sadly reminiscent of those well bred spaniels which:

"(...) civilly delight

In barking at the game they dare not bite."³⁶

31 Acting Secretary of State Lawrence Eagleburger, ABC's This Week With David Brinkley, 6 December 1992.

32 Security Council Resolution 743 of 21 February 1992, operative paragraph 5. UNPROFOR I was deployed in certain areas in Croatia (eastern Slavonia, western Slavonia, and Krajina) where Serbs constitute a majority or a substantial minority of the population, and which are designated as United Nations Protected Areas.

33 Security Council Resolution 764 of 13 July 1992.

34 Security Council Resolution 764 of 13 July 1992, operative paragraph 10.

35 Security Council Resolution 808 of 22 February 1993.

36 Quoted by Mr. B. Osborne MP, 25 June 1850, in the Don Pacifico debate in the House of Commons, Hansard, 3rd series, vol. CXII, col. 331.

The limited involvement, coupled with hesitation to intervene directly, is understandable, but it cannot be continued for ever. Sooner or later, UN or NATO members will be challenged by events to back up their pronouncements of humanitarian concern, their opposition to war crimes, or their efforts at a peace plan, with some greater use of force than has been seen so far. Boutros-Ghali has said: "The 1990s have given peace-keeping another new task: the protection of the delivery of humanitarian supplies to civilians caught up in a continuing conflict"; and he went on to say that more force may have to be used in former Yugoslavia "if the United Nations is to assert the Security Council's authority (...)".²⁷ In Bosnia, especially in view of the absence of a viable political entity to protect, any such course will be extraordinarily difficult and costly. Further, the difference of perspective of major powers on the Yugoslav crisis - with Russia leaning towards the Serbs for understandable historical reasons - makes deeper military commitment a nightmare. It is not inevitable, but the alternative of withdrawal may be even more to the discredit of humanitarian involvement, and a severe dent in the credibility of major countries as well as the UN. Thus has humanitarian involvement forced us further into a terrible dilemma.

V. General Issues and Conclusions

Any conclusions must begin by recognizing new and even positive developments in the age-old debate about humanitarian intervention. There has been a change. As Christopher Greenwood has said:

"(...) the law on humanitarian intervention has changed both for the United Nations and for individual states. It is no longer tenable to assert that whenever a government massacres its own people or a state collapses into anarchy international law forbids military intervention altogether."²⁸

1. Compared to discussions of the subject in previous decades and centuries, the following special features of recent practice stand out:

a) The UN Security Council has emerged as one key mechanism for reaching, or at least providing a legal background to, decisions to intervene. It has done so within the formal framework defining situations as a "threat to the peace", being apparently more willing than before to use this phrase to encompass certain humanitarian disasters. The use of the Security Council appears to get round the traditional objection that a doctrine of humanitarian intervention could end up as a licence to states to throw their weight about as they please, in dangerous mutual competition: but in practice states have by no means abandoned unilateral and regional action.

b) Whereas much previous debate about humanitarian intervention, right up to the invasion of Panama in 1989, was about dealing with states with all too much government, the new developments have concerned states with a more fragile character: those embroiled in war, especially civil war (and in one case, Iraq, recently defeated in international war).

Countries in such a condition are not of course a new phenomenon, but the willingness to address the tragic human consequences of their conflicts has evidently increased.

c) Many specific concerns, not in themselves new, have been increasingly cited as possible justifications for intervention. These have included a view of starvation as a denial of the most fundamental of human rights; growing emphasis on the international provision of food, and on the protection of humanitarian aid workers and supply systems; opposition to dictatorial governments persecuting minorities; and the need to respond to systematic violations of "international humanitarian law", i.e. the law of armed conflict. Nevertheless, in all three cases examined the basic legal justification of international military intervention remained a "threat to the peace". Massive human rights violations which are not deemed to constitute such a threat are left untouched.

d) The term "humanitarian intervention" has subtly changed its meaning. It is still military intervention in another country, with limited or no agreement with the authorities there, to prevent widespread suffering and death among the population. However, whereas previously the term "humanitarian" applied largely to the ultimate rationale of the operation (including in some cases the end goal of replacing dictatorship with democracy), it now relates more to the type of activity with which it is conspicuously associated throughout, including the provision of food, medicine and shelter; and it now seems often to imply limited, short-term goals.

e) The question of host state consent for an international military presence has turned out to be more nuanced, and more variable over time, than in many of the earlier writings regarding humanitarian intervention.

f) In the post-Cold War era there may be a case for tempering some traditional views of international relations which put much emphasis on the sovereignty and inviolability of states. There may have to be a higher priority to human rights issues as a basis of foreign policy and as a justification for the use of force.

2. However, such conclusions must be tempered by recognition of the deep problems associated with the new ideas and practices of humanitarian intervention:

a) Crusading in international relations has a very doubtful record. The belief that one set of values (in past episodes Christianity, and proletarian internationalism) has priority over state sovereignty can reflect a failure to understand other societies, and can be a recipe for a great deal of conflict. Only in rare circumstances can civil wars be ended by outside intervention, or democracy successfully imposed on a society with little experience of it. The human rights movement world-wide needs to debate seriously the possible hazards of a view of the world which down-grades the sovereignty of states.

b) While military intervention can sometimes be a means of securing human rights, there should be no under-estimation

of more patient approaches, and in particular on the significance of gradual sea-changes in values and in diplomatic practice as a means of achieving some of the same objects. Among the many causes of the end of the Cold War was the slow erosion of Communist belief, and the strengthening of human rights thinking, especially under the Helsinki process. Snail-like change achieved what sudden intervention could not have done.

c) Without denigrating the significant achievements of recent operations, there is a need for a healthy dose of scepticism about the self-congratulatory assumption that certain actions by great powers are purely "humanitarian", in motive, character or results. Interest, prudence, and political opportunism remain key factors in state behaviour, and have powerfully influenced decisions favouring humanitarian action in some situations, and opposing it in others.

d) Intervention which is intended to be in principle impartial as between the parties to a conflict is seldom so in practice. Those engaging in humanitarian aid often in fact come to identify more with one side than another, and may indeed call for outside military support for one side. Even if they do not, their actions may be perceived as supporting one side: feeding the inhabitants of a besieged city is naturally seen by adversaries as a highly partisan act.

e) Humanitarian assistance and intervention, even when justifiable, must never be a substitute for hard thought and tough policy. The disasters in northern Iraq, in Somalia, and in Yugoslavia are man-made. If they are capable of being tackled at all, it must be through political and military policies, and acts of intervention or non-intervention, which are properly considered and explained. Responding to the immediate pressure of media (the "CNN factor") may often be justified, but tends to leave long-term issues ignored and less publicized disasters untouched.

f) The idea that military intervention, humanitarian or otherwise, should be under UN auspices has not proved a complete alternative to older and more unilateral forms of military intervention. In northern Iraq, for example, the "safe havens" began with military action by the US and allies, with only very limited and indirect authority from the Security Council. The Turkish military move into northern Iraq in August 1991 was a unilateral intervention.

g) The idea that humanitarian workers and supplies are entitled to military protection by outside powers, justified as it may sometimes be, has uncomfortable associations with past practices of great powers. Much colonialism began with protecting missionaries and traders, or even with assisting the oppressed; much great-power friction revolved around the assertive protection of nationals in distant lands. The idea of entitlement to military protection also causes concern to some humanitarian workers, such as those of the International Red Cross, whose reputation for impartiality might be compromised.

h) Some of the same bitter conflicts which have led to a revival of the idea of humanitarian intervention have also con-

tributed to the idea that UN peace-keeping forces may have to adopt a much more forceful role than hitherto.³⁹ The causes of peace and humanitarianism may thus be jointly, and persuasively, used as reasons for the use of force. In face of such double pressure supporting resort to force some scepticism may be in order.

i) Intervention in divided societies involves consideration of the central and long-term issues of who is to govern, and within what frontiers. Some kind of military occupation or trusteeship may exceptionally be required. Governments have addressed this difficult and sensitive issue only at arm's length, or not at all, in respect of northern Iraq, Somalia, and Yugoslavia. The United States seems as anxious as ever not to tarnish its self-image as an anti-colonial power; while for their part the tired ex-colonial powers of Europe are not rushing to resume their old practices in new fields. Some calls for outside administration have come from within Bosnia⁴⁰ and also from Somalis.⁴¹ Some Western writers have urged that this nettle be grasped boldly or avoided carefully.⁴²

j) There should be no assumption that humanitarian intervention on a UN basis will be accepted with open arms, or will always lead to capitulation. Many states and armed groups are prepared to resist pressure from the UN, or those acting in the UN's name. The illusion that if action is near-universal, its target state will give in promptly, is an old one. Gladstone, in his Midlothian Campaign in 1880, said he had hoped that "in the case where the united authority of Europe

37 Boutros Boutros-Ghali, Empowering the United Nations, Foreign Affairs 72: 5, Winter 1992/93, p. 91.

38 Christopher Greenwood, Is there a right of humanitarian intervention?, The World Today 49: 2, February 1993, p. 40. This excellent survey refers to much literature and recent practice. It puts much emphasis on the limited scope and purpose of many recent interventions, and the special circumstances in which they occurred.

39 "United Nations forces may need authorization to demonstrate a resolve to use force. If this is not effective, the situation may call for wider rules of engagement so that United Nations peace-keepers may react to force and, in some cases, use force to forestall an escalation in violence." Boutros Boutros-Ghali, statement on 22 January 1993 at Conference on the Future of Collective Security, New York University, UN Department of Public Information Press Release SG/SM/4920, 2 February 1993, p. 6. See also his remark (p. 2): "Humanitarian aid now may require military protection."

40 In early 1992, as the conflict in Bosnia and Herzegovina was developing, intellectuals in Sarajevo called for a UN presence in the country based on the trusteeship provisions of the UN Charter, see Stojan Pajic, UN trusteeship can halt ethnic ghettos, Yugofoxa: A critical Briefing on the conflict in Yugoslavia, London, no. 11, May 1992.

41 See the remarkable guest column by Ahmed Nur Sheikh Ali Hassan, a Somali teacher, advocating that the UN take over completely in Somalia and set up its own administrative system, Somali Psyche is to Blame, New African, London, December 1992, p. 26.

42 See e.g. Gerald B. Helam/Sтивен R. Ratner, Saving failed states, Foreign Policy, Washington DC, no. 89, Winter 1992-93, pp. 3-20. The authors advocate the idea of "UN conservatorship", offer several possible models of UN guardianship, and suggest that the UN Security Council (rather than a revamped Trusteeship Council) might be the best body to take responsibility for such a system. See also Stephen John Stedman's strong assertion that "humanitarian concerns are not enough", and his pessimistic conclusion that "peace-enforcement in civil wars is more difficult than peace-enforcement in interstate wars and often requires a long-term presence as an army of occupation."; The New Interventionists, Foreign Affairs 72: 1 (American and the World 1992/93), p. 14.

was brought into action, there was no fear of having to proceed to actual coercion. The Turk knew very well how to measure strength on one side and the other, and he would have yielded to that authority."⁴⁰ We can no longer have that illusion in respect of Yugoslavia.

The clearest clarion call for something approaching humanitarian warfare has come from ex-President Ronald Reagan. Speaking in Oxford in December 1992, and discussing events in Bosnia, this was his script:

"The world's democracies must enforce stricter standards of international conduct. Is this not a moral cause and a great undertaking as profound as the struggle against totalitarianism? What I propose then, is nothing less than a humanitarian velvet glove backed by a steel fist of military force."⁴¹

To return to the two questions posed at the beginning. First, humanitarian involvement by the UN, or by major powers, in a conflict can indeed be a step in a ladder leading to more direct military involvement. If we have here a moral equivalent of war, it is one which has a complex relationship to military power. Behind the safe havens lies Operation Poised Hammer; after UNOSOM come the US Marines. Humanitarian purposes and involvements do not have to be the thin end of the wedge of a full-blown military intervention, humanitarian or otherwise, but they can easily become so. Furthermore, a military intervention in the case of humanitarianism may come to involve a range of policies and activities which go beyond, or even conflict with, the label "humanitarian". In the end, "humanitarian war" remains an uncomfortable possibility, and may sometimes be the only alternative to failure and retreat.

Second, is there a new consensus on humanitarian intervention? While there have certainly been developments indicating that the law has changed, there is no prospect of formal agreement among the states of the international community on exactly how it has changed. Any attempt to devise a general justification for humanitarian intervention, even if such a doctrine were to limit intervention to very extreme circumstances, would run into difficulty. A blind humanitarianism, which fails to perceive the basic truth that different states perceive social and international problems very differently, can only lead into a blind alley. Indeed, advocacy of any general principle of humanitarian intervention could well make some states more nervous than before about international discussion of human rights, since they might see this as a stalking horse for intervention.

It may be just as well that there is no general doctrine of humanitarian intervention, but only an emerging, limited and fragile body of state and UN practice in the matter. A general doctrine, especially if an attempt were made to formulate it in legal terms, would inevitably involve addressing questions which are virtually unanswerable in the abstract. The choice of situations in which to intervene must always be difficult; must invite accusations of double standards; and must depend on the "empire of circumstance".

- 43 First Midlothian speech, 25 November 1879. W. E. Gladstone, *Political Speeches in Scotland*, November and December 1879, London, 1879, p. 53.
- 44 Address by President Ronald Reagan to the Oxford Union Society, 4 December 1992, text p. 2.

Der aktuelle Fall: Die Pflicht zur Herausgabe von mutmaßlichen Kriegsverbrechern durch UNO-Schutztruppen im ehemaligen Jugoslawien

Monica Wallenfels*

I. Tatsächliches Geschehen

Anfang Juli dieses Jahres haben bosnische Regierungstruppen, und zwar in diesem Fall muslimische Streitkräfte, vier Tage lang einen in der bosnischen Stadt Visoko gelegenen kanadischen UNO-Stützpunkt blockiert. In dem Stützpunkt hielten sich zwei kroatische Offiziere - der Befehlshaber der kroatischen Truppen in Mittelbosnien *Rajic* und der Verbindungsoffizier *Lucic* - auf. Die Regierungstruppen wollten durch die Blockierung eine Herausgabe der Offiziere, die sie für Kriegsverbrecher hielten, erzwingen.¹

Als Gegenzug blockierten bosnische Kroaten das UNPROFOR-Hauptquartier in Kiseljak. Sie wollten die Muslime dazu bringen, ihre Blockade in Visoko aufzuheben und dadurch ihre beiden Offiziere zurückbekommen. Die UNO versicherte den Kroaten, daß Verhandlungen über das Schicksal der Offiziere geführt werden würden. Daraufhin wurde die Blockade in Kiseljak aufgehoben. Außerdem wurde gemeldet, daß vier muslimische Offiziere von Kroaten freigelassen worden seien. Hierbei ist anzunehmen, daß diese sich in dem vorher blockierten Hauptquartier in Kiseljak aufgehalten hatten. Später durften dann auch die beiden kroatischen Offiziere - unter UNO-Geleit - zu ihren Truppen zurückkehren, und die Blockade in Visoko wurde aufgehoben.

Aus den Berichten der Süddeutschen Zeitung, die diese Meldungen brachte, geht aber weder hervor, wie die Kroaten überhaupt in den UNO-Stützpunkt gekommen waren, noch wie es zu dem oben geschilderten Ausgang kam.²

II. Völkerrechtliche Fragestellung

Daß dieser Vorfall eine ganze Reihe von Fragen eröffnet, liegt sicherlich zum Teil daran, daß die Zeitungsberichte leider nicht sehr ausführlich sind. Nichtsdestoweniger ergibt sich aus der vorhandenen Information eine grundsätzliche völkerrechtliche Frage, die auch durch mehr Details nicht geklärt werden könnte. Sie betrifft die Erforderlichkeit der Herausgabe vermuteter Kriegsverbrecher durch die UNO-Schutztruppen an Regierungstruppen im ehemaligen Jugoslawien. Waren die UNO-Soldaten in Bosnien verpflichtet, in diesem Fall die Offiziere herauszugeben? Anders gefragt, hatten sie ein Recht, diese zurückzubehalten? Der Bericht läßt darauf schließen, daß die Schutztruppe der Vereinten Nationen im ehemaligen Jugoslawien (UNPROFOR) sich in diesem konkreten Fall nicht zu einer Herausgabe verpflichtet sah, vielmehr wurde die Rückkehr der Offiziere zu ihren eigenen Truppen gesichert.

III. Völkerrechtliche Beurteilung

1. Gebietshoheit

Ausgangspunkt bei der Behandlung dieser völkerrechtlichen Frage ist die territoriale Souveränität des Staates:

*"Der Staat übt auf seinem Territorium eine von anderen Staaten unabhängige Hoheitsgewalt aus; er ist in diesem Bereich souverän. Diese innere Souveränität erstreckt sich auf die Menschen und Dinge, die sich auf dem Staatsgebiet befinden. Die ausschließliche Zuständigkeit eines Staates zum Erlaß von Hoheitsakten auf dem von ihm beherrschten Territorium bezeichnet man als Gebietshoheit."*³

Dies bedeutet, daß grundsätzlich nur der Staat Bosnien-Herzegowina befugt ist, auf seinem Territorium Hoheitsakte vorzunehmen. Nun ist aber die Untersuchung der Voraussetzungen für das Territorialitätsprinzip im Falle des ehemaligen Jugoslawiens problematisch. Die Zersplitterung des einen Staates in die Teilrepubliken sowie die sich ändernden Vereinigungen zwischen verschiedenen kämpfenden Gruppen tragen u.a. zu einer allgemeinen Unklarheit über die internen Verhältnisse bei. Für den hier diskutierten Fall wird aber angenommen, daß die "Herausfordernden" tatsächlich Regierungstruppen Bosnien-Herzegowinas und somit Staatsorgane waren.⁴ Der blockierte Stützpunkt und die beiden Offiziere waren, wie bereits erwähnt, auf bosnischem Territorium.

Da "(...) aus der Gebietshoheit des Staates die Befugnis folgt, den auf seinem Territorium befindlichen Einzelpersonen bindende Befehle für ihr Verhalten vorzuschreiben und diese Anordnungen durchzusetzen"⁵, hätten Staatsorgane

* Monica Wallenfels ist Wiss. Hilfskraft am IFHV, Bochum.

1 In der Süddeutschen Zeitung vom 6.7.1993, S. 2, wird formuliert: "um die Auslieferung (...) zu erzwingen", in der Süddeutschen Zeitung vom 7.7.1993, S. 8: "hatten versucht, sie in ihre Hände zu bekommen." Im folgenden wird der Begriff "Herausgabe" benutzt, da es sich hier nicht um eine "Auslieferung" im technischen Sinne handeln kann. Siehe dazu K. Ipsen, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Auflage, München 1990, § 46, Rn. 8.

2 Süddeutsche Zeitung vom 6.7.1993, S. 2; Süddeutsche Zeitung vom 7.7.1993, S. 8.

3 C. Gloria, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 1), § 23, Rn. 3.

4 Dabei wäre aber noch zu untersuchen, ob sie die eigentlich zuständigen Organe sind, um eine Herausgabe zu verlangen. Diese Frage wird an dieser Stelle aber nicht näher behandelt.

5 C. Gloria, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 1), § 24, Rn. 1.

Bosnien-Herzegowinas das Recht, sich der auf bosnischem Gebiet befindlichen Offiziere zu bemächtigen, d.h. ihre Herausgabe zu verlangen. Ein Zurückhalten oder Nichtherausgeben durch die UNPROFOR-Soldaten stellt dagegen eine hoheitliche Maßnahme eines fremden Staatsorgans (bzw. eines Organs eines anderen Völkerrechtssubjekts als Bosnien-Herzegowina) dar. Hoheitsakte anderer Organe sind in erster Linie nicht mit der Gebietshoheit eines Staates vereinbar, sie bedürfen vielmehr der Zustimmung dieses Staates.⁶ Es muß demnach untersucht werden, ob sich eine solche Zustimmung Bosnien-Herzegowinas für die Zurückhaltung von Personen durch die UNPROFOR feststellen läßt.

2. Der aus den Berichten und Resolutionen folgende Aufgabenbereich der UNPROFOR

Die erste Möglichkeit ist, daß das Mandat der Blauhelme - sofern diesem durch Bosnien-Herzegowina zugestimmt wurde - ein solches Recht einräumt. Es stellt sich mithin die Frage, ob der Aufgabenbereich auf eine entsprechende Einschränkung der territorialen Souveränität des Staates schließen läßt. Wenn dieses nicht der Fall ist, so richtet sich die rechtliche Lage wieder nach der oben erläuterten Gebietshoheit.

Die Entstehung und Kompetenzen von Blauhelmissionen sind nicht in der UN-Charta geregelt. Die Entscheidung setzt die Zustimmung des Empfangsstaates voraus.⁷ Erst nach einer Einladung oder einem zwischen dem Empfangsstaat und der UNO getroffenen Übereinkommen kann eine Mission zustande kommen. Die damit verbundenen Souveränitätseinschränkungen seitens des Empfangsstaates können nur mit dessen Zustimmung erfolgen, wobei manche Einschränkungen unmittelbar mit der Mission verknüpft sind und nicht ausdrücklich geregelt werden müssen.

Im Falle der UNPROFOR sei zunächst auf das Schreiben des ständigen Vertreters Jugoslawiens an den Präsidenten des Sicherheitsrates vom 26.11.1991 verwiesen. Dort heißt es: "I have been instructed by my Government to request the establishment of a peace-keeping operation in Yugoslavia (...). It is expected that the Security Council would be able to act promptly and take the necessary decision for the deployment of such an operation as soon as possible."⁸ Außerdem wurde Ende November, Anfang Dezember 1991 der sog. Friedenssicherungsplan der Vereinten Nationen beschlossen, aus dem die Zustimmung jugoslawischer Regierungsführer zu einer UNPROFOR-Mission hervorgeht.⁹

Hinsichtlich der Erweiterung der UNPROFOR-Mission auf das Gebiet Bosnien-Herzegowinas sei auf die Übereinkunft vom 5.6.1992 hingewiesen, "signed by all members of the Presidency of Bosnia and Herzegovina, and separately by Mr. Karadzic for the Bosnian Serb side"¹⁰. Auf diese Übereinkunft wird u.a. in den Sicherheitsratsresolutionen 758 vom 8.6.1992 (zur Erweiterung des Mandats der Schutztruppe der Vereinten Nationen) und 764 vom 13.7.1992 (mit der Sicherung der Auslieferung humanitärer Hilfsgüter nach Sarajevo und Umgebung als Gegenstand) Bezug genommen.

Demnach basiert die Entsendung der UNPROFOR-Mission sowohl nach Kroatien als auch nach Bosnien-Herzegowina auf der erforderlichen Zustimmung der Empfangsstaaten. Sofern die Empfangsstaaten keinen Einspruch gegen die Erweiterung des Mandats der Mission durch den Sicherheitsrat einlegen, wird von einer Zustimmung ausgegangen. Impliziert ist auch, daß der Empfangsstaat mit den Maßnahmen, die zur Erfüllung des festgelegten Aufgabenbereichs der Mission notwendig sind, einverstanden ist.

Eine Untersuchung des UNPROFOR-Mandats aus den o.g. und weiteren Sicherheitsratsresolutionen (bzw. Berichten des Generalsekretärs, die in die Resolutionen Eingang gefunden haben) über die Mission in Bosnien-Herzegowina¹¹

6 M. Bothe, in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen - Kommentar, München 1991, S. 554-555; siehe auch C. Gloria, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 1), § 23, Rn. 6. Bei der Stationierung von Truppen auf fremdem Staatsgebiet - woran gewissermaßen die Präsenz von UNPROFOR-Truppen auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens erinnert - erlaubt das Völkerrecht diesen Truppen, bestimmte Hoheitsakte zu setzen, siehe C. Gloria, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 1), § 23, Rn. 5. Diese Befugnis, und worauf sie sich im einzelnen bezieht, kann sich aber z.B. aus im Einzelfall abgeschlossenen Stationierungsabkommen ergeben. Als Beispiel sei an die auf deutschem Territorium stationierten fremden Truppen erinnert. Bekannterweise wird ihnen ein gewisses Gebiet zur Verfügung gestellt; inwieweit sie dort Hoheitsakte durchführen können, ist vertraglich festgelegt, siehe C. Gloria, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 1), § 23, Rn. 9: "Die Rechtsstellung der in der Bundesrepublik Deutschland stationierten ausländischen Truppen wird insbesondere durch das Zusatzabkommen zu dem NATO-Truppenstatut vom 3.8.1959 (...) einer ausführlichen Regelung unterzogen."

7 Siehe C.-A. Fleischhauer, Reflections on Legal Aspects of United Nations Peacekeeping, Gilberto Amado Memorial Lecture, United Nations 1990, S. 5; K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 1), § 58, Rn. 24; M. Malitza, The Improvement of Effectiveness of United Nations Peacekeeping Operations, in: United Nations Institute for Training and Research (Hrsg.), The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security, Dordrecht/Boston/Lancaster 1987, S. 243.

8 Letter dated 26 November 1991 from the Permanent Representative of Yugoslavia to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/23240, vom 26.11.1991. In der Sicherheitsratsresolution zur Einrichtung der Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR), Nr. 743 vom 21.2.1992, wird in dem zweiten einleitenden Absatz auf dieses Ersuchen der jugoslawischen Regierung ausdrücklich Bezug genommen.

9 Report of the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 721 (1991), S/23280, Annex II: Concept for a United Nations peace-keeping operation in Yugoslavia, as discussed with Yugoslav leaders by the Honourable Cyrus R. Vance, Personal Envoy of the Secretary-General and Marrack Goulding, Under-Secretary-General for Special Political Affairs. Dieser Plan wurde in folgender Weise zur Grundlage der UNPROFOR einrichtenden Resolution 743 vom 21.2.1991: in Ziffer 2 beschließt der Sicherheitsrat, "unter seiner Aufsicht in Übereinstimmung mit dem oben genannten Bericht und dem Friedenssicherungsplan der Vereinten Nationen eine Schutztruppe der Vereinten Nationen (UNPROFOR) aufzustellen (...)"

10 Report of the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 757 (1992), S/24075, vom 6.6.1992, Para. 3. Die Übereinkunft - Agreement of 5 June 1992 on the reopening of Sarajevo airport for humanitarian purposes - ist dem Bericht als Anhang beigefügt.

11 Res. 758 vom 8.6.1992; Res. 761 vom 29.6.1992 und Res. 764 vom 13.7.1992 (Sicherung der Auslieferung humanitärer Hilfsgüter nach Sarajevo und Umgebung); Res. 770 vom 13.8.1992; Res. 776 vom 14.9.1992 (Erweiterung des Mandats und Erhöhung der Truppenstärke der UNPROFOR unter Einbeziehung des Report of the Secretary-General on the situation in Bosnia and Herzegovina, S/24540, vom 10.9.1992); Res. 781 vom 9.10.1992; Res. 786 vom 10.11.1992; Res. 807 vom 19.2.1993; Res. 815 vom 30.3.1993; Res. 816 vom 31.3.1993; Res. 819 vom 16.4.1993; Res. 820 vom 17.4.1993; Res. 824 vom 7.5.1993; Res. 836 vom 4.6.1993. Einen zusammenfassenden Bericht über die UNPROFOR-Mission enthält u.a. die Publikation Peace-Keeping Information Notes, 1993: Update No. 1, Vereinte Nationen (Hrsg.).

ergibt weder ein explizites Zurückbehaltungsrecht in dieser Situation, noch könnte überzeugend argumentiert werden, daß ein Nichtherausgeben der Offiziere eine notwendige Maßnahme zur Erfüllung des dort niedergelegten Mandats wäre. Mangels Einräumung eines Zurückbehaltungsrechts - in irgendeiner Form - ist auf jeden Fall die territoriale Souveränität Bosniens maßgeblich. Allenfalls dann, wenn der bosnische Staat offensichtlich keine Absicht hat, die mutmaßlichen Kriegsverbrecher vor Gericht zu stellen - sondern er sie z.B. schlichtweg erschießen lassen will -, wäre zu überlegen, ob die humanitäre Aufgabe der UNPROFOR eine Zurückbehaltung erlaubt.

Außerdem beziehen sich verschiedene Sicherheitsratsresolutionen auf die territoriale Souveränität der Republiken des ehemaligen Jugoslawiens und bestätigen diese ausdrücklich. In dem einleitenden Teil der Sicherheitsratsresolution 815 vom 30.3.1993 heißt es: "(...) in besonderer Bekräftigung seiner Entschlossenheit, die Achtung der Souveränität und territorialen Unversehrtheit Kroatiens und der anderen Republiken, in denen die UNPROFOR disloziert ist, sicherzustellen". In verschiedenen Einleitungen, u.a. in denen der Sicherheitsratsresolutionen 819 (16.4.1993), 820 (17.4.1993) und 824 (7.5.1993), heißt es: "(...) in Bekräftigung der Souveränität, territorialen Unversehrtheit und politischen Unabhängigkeit der Republik Bosnien und Herzegowina". Aus den Berichten und Resolutionen, die das Mandat der Schutztruppe näher bezeichnen, läßt sich demnach kein Zurückbehaltungsrecht herleiten.

3. Status of Forces Agreement

Die zweite Quelle, aus der sich möglicherweise ein Zurückbehaltungsrecht für die UNPROFOR-Truppen in diesem Fall ergibt, ist das sog. Status of Forces Agreement.

Als Merkmal von peace-keeping Operationen wird die Kooperation zwischen der UNO und dem Empfangsstaat vorausgesetzt.¹² Um diese Kooperation sicherzustellen und auszugestalten, werden häufig sog. Status of Forces Agreements zwischen den Parteien abgeschlossen.¹³ Inhaltlich orientiert sich das für die UNPROFOR-Mission abgeschlossene Übereinkommen an einem Musterabkommen, dem sog. Model Status of Forces Agreement¹⁴. So wird u.a. in zwei Berichten des UNO-Generalsekretärs¹⁵ Bezug auf die Verhandlungen zu dessen Abschluß genommen. Aus dem ersten geht hervor, daß "the drafts (...) closely follow the provisions of the model agreement"¹⁶ und in dem zweiten Bericht heißt es "A final text has been agreed with the authorities of Bosnia-Herzegovina (...)"¹⁷. Es ist also davon auszugehen, daß die Bestimmungen des Model Agreement für die UNPROFOR-Truppen in Bosnien-Herzegowina anwendbar sind. Aber auch eine dadurch entstehende Einschränkung der Gebietshoheit könnte hier nicht die Einräumung eines Zurückbehaltungsrechts begründen.¹⁸

Nach dem Model Status of Forces Agreement werden die der UNPROFOR zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten - wie hier der Stützpunkt der kanadischen UNPROFOR-Soldaten - als unverletzlich erklärt:

"Without prejudice to the fact that all such premises remain [host country] territory, they shall be inviolable and subject to the exclusive control and authority of the United Nations."¹⁹

Eine Unverletzlichkeit der Räumlichkeiten schützt aber nicht die sich darin befindlichen bosnischen Offiziere. Der Paragraph 19 des Musterübereinkommens, worin es heißt: "The United Nations alone may consent to the entry of any government officials or of any other person not member of the United Nations peace-keeping operation to such premises", legt lediglich fest, daß die Regierungstruppen nicht ohne Erlaubnis der UNPROFOR in den Stützpunkt hinein dürfen. Dadurch wird aber die Verpflichtung zur Herausgabe nicht berührt.²⁰

Anhand des Model Status of Forces Agreement wäre auch an eine Immunität der sich in den Räumlichkeiten der UNPROFOR aufhaltenden Personen zu denken.²¹ Die Privilegien und Immunitäten, die in Teil VI eingeräumt werden - "Status of the Members of the United Nations Peace-Keeping Operation" - sind in diesem Fall auch nicht von Bedeutung, da sie nur die Mitglieder der UNPROFOR-Mission betreffen und nicht andere sich in den Räumlichkeiten befindliche Personen.

- 12 "The parties concerned are called upon not only to consent to the initiation and deployment of a peacekeeping operation, but also they are supposed to cooperate for the smooth functioning of the operation. Thus the principle of cooperation becomes an extension of the principle of consent, brought to an active level. How could it be otherwise when the infrastructure and the logistics, including communication, transportation, supply and billeting depend upon the goodwill of local authorities?", M. Malitza, a.a.O. (Fn. 7), S. 243.
- 13 Zunächst ist die rechtliche Stellung der UNPROFOR durch Art. 104 und 105 der UN-Charta geregelt, welche von einem Status of Forces Agreement aber konkretisiert und erweitert werden, siehe C.-A. Fleischhauer, a.a.O. (Fn. 7), S. 9-10.
- 14 Vgl. Bericht des Generalsekretärs vom 9.10.1990, A/45/594, abgedruckt in: R.C.R. Siekmann, National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces, Dordrecht/Boston/London 1991.
- 15 Report of the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 743 (1992), S/23777, vom 2.4.1992; Further Report of the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 749 (1992), S/23844, vom 24.4.1992.
- 16 Ziffer 15 des Berichts vom 2.4.1992. Mit "model agreement" ist das "Model Status of Forces Agreement for Peace-Keeping Operations" gemeint, vgl. oben Fn. 14.
- 17 Ziffer 11 des Berichts vom 24.4.1992.
- 18 Die Anwendung von Art. 104 und 105 der UN-Charta (siehe C.-A. Fleischhauer, a.a.O. (Fn. 7), S. 9) würde zu demselben Ergebnis führen.
- 19 Model Agreement, Para. 16.
- 20 An dieser Stelle sei aber wohl erwähnt, daß angesichts des Model Agreement die Zulässigkeit der Blockierung des Stützpunktes durch die bosnischen Regierungstruppen höchst fragwürdig erscheint. Dort heißt es in Para. 12: "The United Nations peace-keeping operation and its members shall enjoy, together with its vehicles, vessels, aircraft and equipment, freedom of movement throughout the [host country] territory."
- 21 Zu der Einschränkung der territorialen Souveränität eines Staates durch die Gewährleistung von Immunitäten, siehe C. Gloria, in: K. Ipsen, a.a.O. (Fn. 1), § 23, Rn. 5.

Die Regelungen des Statuts des Kriegsgerichtshofs nach Resolution 827 des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen

Jacqueline Nowlan*

I. Einleitung

Vor dem Hintergrund der andauernden abscheulichen Verbrechen in dem Konflikt im ehemaligen Jugoslawien gründete der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen am 25. Mai 1993 mit der Resolution 827¹ das internationale Tribunal zur Ahndung der Kriegsverbrechen im früheren Jugoslawien. Gleichzeitig nahm er das vom Generalsekretär der Vereinten Nationen vorgeschlagene Statut für das Tribunal an. Dieser historischen und in der Geschichte der Vereinten Nationen beispiellosen Entscheidung war eine Anzahl von Resolutionen vorangegangen, die diese Maßnahmen ankündigten und vorbereiteten. So hatte der Sicherheitsrat bereits mit der Resolution 764 vom 13. Juli 1992² bestätigt, daß alle Konfliktparteien im früheren Jugoslawien an die Regeln des humanitären Völkerrechts und insbesondere die der Genfer Konventionen von 1949 gebunden seien. Personen, die schwere Verstöße gegen diese Regeln begingen oder solche anordneten, seien hierfür persönlich verantwortlich. Mit der Resolution 771 vom 13. August 1992³ brachte der Sicherheitsrat seine tiefe Besorgnis über im einzelnen genannte Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zum Ausdruck und verurteilte diese. Er forderte die Staaten und internationale humanitäre Organisationen auf, Informationen über Kriegsverbrechen zu sammeln und ihm zuzuleiten. Einen entscheidenden Schritt zur Errichtung eines internationalen Tribunals zur Ahndung schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht stellt die Resolution 780 vom 6. Oktober 1992⁴ dar. Mit dieser Resolution beauftragte der Sicherheitsrat den Generalsekretär der Vereinten Nationen mit der Bildung einer Expertenkommission. Deren Aufgabe sollte es sein, die nach Resolution 771 erhaltenen sowie zukünftig selbst zu recherchierende Informationen zu sammeln und zu analysieren, um die Vorwürfe schwerer Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht zu verifizieren. Die Expertenkommission leitete dem Sicherheitsrat über den Generalsekretär einen Zwischenbericht⁵ zu, aus dem hervorgeht, daß Kriegsverbrechen im früheren Jugoslawien begangen wurden, u.a. ethnische Säuberungen, Massenexekutionen, Folter und Vergewaltigungen. Außerdem wird in dem Bericht darauf hingewiesen, daß die Errichtung eines internationalen Tribunals als "consistent with the direction of its (der Kommission) work" angesehen wird. Der Sicherheitsrat reagierte auf den ihm am 9. Februar 1993 übermittelten Bericht mit der Resolution 808 vom 22. Februar 1993. Darin kündete er seine Absicht an, ein internationales Tribunal für die Strafverfolgung von Personen, die für die Kriegsverbrechen im früheren Jugoslawien verantwortlich sind, einzurichten. Der Generalsekretär wurde aufgefordert, hierüber so schnell wie möglich einen umfassenden Bericht unter Berücksichtigung von Vorschlägen von Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen anzufertigen. Der nach Maßgabe der Resolution verfaßte Bericht

des Generalsekretärs vom 3. Mai 1993⁶ beschäftigt sich mit rechtlichen und tatsächlichen Fragen der Errichtung eines solchen Tribunals und enthält ein auf dieser Grundlage entworfenes Statut. Dieses 34 Artikel umfassende Statut wurde unverändert mit der bereits erwähnten Resolution 827 vom Sicherheitsrat zusammen mit dem endgültigen Beschluß der Errichtung des Tribunals angenommen.

II. Rechtsgrundlage der Errichtung

Wie in dem Statut in seinem einleitenden Satz ausdrücklich noch einmal festgestellt wird, beruht die Einsetzung des Tribunals auf einem Beschluß des Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Charta der Vereinten Nationen. Der Sicherheitsrat hat dieser Vorgehensweise auf Vorschlag des Generalsekretärs gegenüber einem internationalen Vertrag aus zwei Gründen den Vorzug gegeben: Zum einen wegen des Zeitaufwands für die Ausarbeitung eines völkerrechtlichen Vertrages und zum anderen, weil die Staaten durch die Verweigerung der Ratifikation eines derartigen Vertrages die Effektivität des Tribunals gefährden könnten. Der Generalsekretär hatte in seinem Bericht ausgeführt, eine Zwangsmaßnahme nach Kapitel VII der Charta vermeide diese Nachteile. Ein solches Vorgehen sei im Falle des ehemaligen Jugoslawiens gerechtfertigt, weil der Sicherheitsrat bereits festgestellt habe, daß die Errichtung eines Tribunals zur Wiederherstellung und Erhaltung des Friedens beitragen würde.⁷

III. Aufgabe und Zuständigkeit des Tribunals

Aufgabe des Tribunals ist es nach Art. 1 des Statuts, diejenigen Personen strafrechtlich zu verfolgen, die für schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts im Gebiet des früheren Jugoslawiens seit 1991 verantwortlich sind. Ergänzt wird Art. 1 durch Art. 8, der das Gebiet des ehemaligen Jugoslawiens näher definiert und feststellt, daß mit der Zeitbestimmung „seit 1991“ der 1. Januar 1991 gemeint ist. Die Art. 2ff. legen fest, welche Delikte schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts darstellen und somit die Strafbarkeit vor dem Tribunal begründen. Wie der Bericht des Generalsekretärs zeigt, sollen, ausgehend von dem Grundsatz nullum crimen sine lege, nur solche Verletzungen des humanitären Völkerrechts für eine Verurteilung maßgeblich sein, die nach seiner Meinung ohne jeden Zweifel Völkergewohn-

* Jacqueline Nowlan ist Wiss. Hilfskraft am IFHV, Bochum.

1 UN Doc. S/RES/827 vom 25. Mai 1993.

2 UN Doc. S/RES/764 vom 13. Juli 1992.

3 UN Doc. S/RES/771 vom 13. August 1992.

4 UN Doc. S/RES/780 vom 6. Oktober 1992.

5 UN Doc. S/25274.

6 UN Doc. S/25704.

7 UN Doc. S/25704, S. 8.

heitsrecht darstellen. Dies seien: die vier Genfer Abkommen vom 12. August 1949, die Haager Landkriegsordnung vom 18. Oktober 1907, die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermords vom 9. Dezember 1948 und die Delikte aus dem Statut des Internationalen Militärtribunals vom 8. August 1945 für die Nürnberger Prozesse. Diesem Verständnis entsprechen die vom Tribunal zu verfolgenden Delikte. Art. 2 des Statuts enthält eine Aufzählung der vom Tribunal zu verfolgenden schweren Verletzungen der Genfer Konventionen von 1949, die den Aufzählungen in Art. 50 des I. Genfer Abkommens, Art. 51 des II. Genfer Abkommens, Art. 130 des III. Genfer Abkommens und Art. 147 des IV. Genfer Abkommens entspricht. Art. 3 des Statuts erstreckt die vom Tribunal zu verfolgenden Straftaten auf beispielhaft aufgezählte Verletzungen der Gesetze und Gebräuche des Krieges. Art. 4 des Statuts unterstellt die Aburteilung von Völkermord der Kompetenz des Tribunals. Entsprechend den Art. II und III der Völkermord-Konvention enthält Art. 4 des Statuts eine Definition des Völkermords. Des weiteren kann das Tribunal die in Art. 5 des Statuts genannten Verbrechen gegen die Menschlichkeit aburteilen.

Den Straftatbeständen folgen Regelungen zur persönlichen strafrechtlichen Verantwortlichkeit in Art. 7 des Statuts. Nach dessen Abs. 1 ist jede Person, welche an der Vorbereitung, Planung oder Durchführung eines Verbrechens der in den Art. 2 bis 5 genannten Art als Täter oder Teilnehmer in irgendeiner Form beteiligt war, persönlich verantwortlich. Die Abs. 2 bis 4 stellen fest, daß einzelne zur Verteidigung möglicherweise vorzubringende Tatsachen die Schuld nicht ausschließen: So ist z.B. auch der Status des Staatsoberhauptes kein Entschuldigungsgrund. Des weiteren ist auch der Vorgesetzte verantwortlich für das Handeln seiner Untergebenen, sobald er wissen mußte, daß der Untergebene ein Delikt plante oder begangen hatte und nicht in stande war, das Delikt zu verhindern bzw. den Schuldigen zu bestrafen. Abs. 4 stellt fest, daß Handeln auf Befehl nicht entschuldigt. Allerdings kann die Strafe unter Umständen gemildert werden.

IV. Zusammensetzung des Tribunals

Das Tribunal wird aus drei Organen bestehen: den Kammern, dem Vertreter der Anklage und dem Registrar.⁸

I. Die Kammern

Zwei der Kammern werden als Strafverfolgungskammern und eine als Rechtsmittelkammer fungieren. Die Einrichtung einer Rechtsmittelkammer ist auch im Vergleich zu den Nürnberger und Tokioter Prozessen eine Neuheit. Sie trägt Art. 14 Abs. 5 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte⁹ Rechnung, wonach jeder, der wegen einer strafbaren Handlung verurteilt worden ist, das Recht hat, das Urteil durch ein höheres Gericht nachprüfen zu lassen.

Insgesamt werden die drei Kammern aus elf unabhängigen Richtern bestehen, davon sollen je drei in den Strafverfolgungskammern sitzen und fünf in der Rechtsmittelkammer. Die Richter sollen von moralischer Autorität, unpartei-

lich und integer sein und die Qualifikation für das höchste juristische Amt ihres jeweiligen Staates besitzen. Sie sollen Erfahrungen im Strafrecht und im Völkerrecht, einschließlich des humanitären Völkerrechts und der Menschenrechte haben. Der schwierigen Aufgabe, die elf Richter auszuwählen, wird ein mehrstufiger Wahl- und Vorschlagsmodus dienen¹⁰. Zunächst sollen jeder Mitgliedsstaat der Vereinten Nationen und solche Staaten mit Beobachterstatus Gelegenheit haben, zwei Kandidaten ihrer Wahl zu benennen. Dabei dürfen die zwei Kandidaten nicht dieselbe Staatsangehörigkeit haben.

Über den Generalsekretär wird der Sicherheitsrat die jeweiligen Nominierungen erhalten. Aus den Nominierungen erstellt er dann eine Liste von mindestens 22, höchstens 36 Kandidaten. Nach welchen Kriterien der Sicherheitsrat die Liste festlegt, ist nicht näher bestimmt. Das Statut legt lediglich vage fest, daß durch die Liste die verschiedenen Rechtssysteme adäquat repräsentiert sein sollen. Anhand der Liste wählt die Generalversammlung sodann die Richter des Tribunals. Der Kandidat, der die absolute Mehrheit der Stimmen der Mitgliedsstaaten und der Staaten mit Beobachterstatus erhält, ist gewählt. Falls zwei Kandidaten gleicher Nationalität die Mehrheit der Stimmen erhalten, so gilt derjenige mit der höheren Stimmenzahl als gewählt.

Die Amtszeit der Richter beträgt vier Jahre. Eine Wiederwahl ist möglich. Falls ein Richter während seiner Amtszeit ausfällt, so ernennt der Generalsekretär nach Rücksprache mit den Präsidenten des Sicherheitsrates und der Generalversammlung einen neuen Richter.

Den so gewählten Richtern kommt sodann die Aufgabe der eigenverantwortlichen Selbstorganisation in hohem Maße zu. Zunächst wählen sie einen Präsidenten des Tribunals. Dieser ist gleichzeitig der Vorsitzende der Rechtsmittelkammer. Nach Rücksprache mit den Richtern teilt der Präsident die Richter den drei Kammern zu. Die Richter der beiden Strafverfolgungskammern wählen sodann einen Vorsitzenden.¹¹

Eine bedeutsame Aufgabe in der Phase, bevor die Richter ihre eigentliche Strafverfolgungstätigkeit aufnehmen, liegt in der Ausarbeitung der Verfahrensregeln für das Vor- und Hauptverfahren, der Beweisregelungen und der Regelungen zum Schutz von Opfern und Zeugen.¹² Zwar gibt das Statut für die Ausarbeitung der Verfahrensregeln des Hauptverfahrens bereits gewisse Vorgaben. So enthält es z.B. in Art. 21 elementare Rechte des Angeklagten, wie das Recht auf eine faire und öffentliche Anhörung. Die im Statut bereits enthaltenen Verfahrensregelungen beschränken sich jedoch auf einige elementare Grundsätze, so daß den Richtern die detaillierte Ausarbeitung der Verfahrensfragen verbleibt.

8 Art. 11 des Statuts.

9 BGBl. II 1973, S. 1534.

10 Dieser ist in Art. 13 des Statuts geregelt.

11 Art. 14f. des Statuts.

12 Art. 15 des Statuts.

2. Der Vertreter der Anklage

Das zweite Organ des Tribunals ist der Vertreter der Anklage. Er soll vom Sicherheitsrat nach seiner Nominierung durch den Generalsekretär der Vereinten Nationen für die Dauer von vier Jahren ernannt werden. Auch hier wird eine weitere Amtsperiode möglich sein. Der Vertreter der Anklage ist ein unabhängiges Organ. Er wird einen größeren Mitarbeiterstab erhalten. Diesen soll der Generalsekretär nach vorangegangener Empfehlung durch den Anklagevertreter ernennen.¹³ Eine Entscheidung über die Person des Staatsanwaltes wird vermutlich im Herbst fallen.¹⁴

3. Der Registrar

Drittes Organ des Tribunals ist der Registrar, der für die gesamten Verwaltungsaufgaben des Tribunals zuständig ist. Auch er wird einen Mitarbeiterstab erhalten und seine Amtszeit beschränkt sich auf vier Jahre mit der Möglichkeit der Verlängerung. Die Ernennung des Registrars erfolgt durch den Generalsekretär nach einer Beratung mit dem Präsidenten des Tribunals. Der Mitarbeiterstab wird ebenfalls auf Empfehlung des Registrars durch den Generalsekretär eingesetzt.¹⁵

V. Gang des Strafverfolgungsverfahrens

1. Das Ermittlungsverfahren

Der Anklagevertreter ist "Herr des Ermittlungsverfahrens". Er nimmt die Ermittlungen auf, wenn er von Amts wegen oder durch Quellen jeder Art Kenntnis von dem Verdacht einer durch das Tribunal zu verfolgenden Straftat erlangt.¹⁶ Er entscheidet, ob Anklage erhoben wird, weiter ermittelt wird oder nicht. Für diese Entscheidung steht dem Anklagevertreter u.a. das Recht zu, Beschuldigte, Zeugen und Opfer zu vernehmen.¹⁷ Bei einer Befragung des Beschuldigten hat dieser das Recht auf einen Beistand. Kann er einen Rechtsbeistand nicht finanzieren, so wird ihm ein solcher kostenlos gestellt.¹⁸

Liegen genügend Anhaltspunkte für eine Strafbarkeit des Beschuldigten vor, so erstellt der Anklagevertreter die Anklageschrift, die die ermittelten Fakten und die angeschuldigte Tat enthält, und leitet diese einem Richter der Strafverfolgungskammern zu.¹⁹ Welcher Richter im einzelnen für welche Tat oder Personengruppe zuständig ist, ist noch nicht geregelt. Einen derartigen Geschäftsverteilungsplan werden die gewählten Richter im Rahmen der ihnen nach Art. 15 des Statuts zukommenden Aufgabe noch erstellen müssen.

2. Das Zwischenverfahren

Nach Zuleitung der Anklage prüft der zuständige Richter, ob auch nach seiner Ansicht eine Straftat nach dem Statut wahrscheinlich ist. Je nach Ergebnis dieser Prüfung kann der Richter dann entweder die Anklage bestätigen oder die Eröffnung des Strafverfahrens ablehnen.²⁰ Auf Antrag des Anklagevertreters kann der Richter nach Zulassung der Anklage Haftbefehle erlassen, den Transfer von Personen anordnen und jede andere für die Durchführung des Hauptverfahrens

erforderliche Anordnung treffen. Um die Überstellung der Angeklagten an das Tribunal und die Durchführung sonstiger erforderlicher Maßnahmen sicherzustellen, legt Art. 29 für alle Staaten eine Pflicht zur Kooperation mit dem Tribunal fest. So sind die Staaten gem. Art. 29 des Statuts beispielsweise verpflichtet, auf Anordnung einer Strafverfolgungskammer Personen festzunehmen oder einen Angeklagten an das Tribunal auszuliefern. In seinem Bericht an den Sicherheitsrat hatte der Generalsekretär Art. 29 als eine Maßnahme zur praktischen Durchführung der den Strafverfolgungskammern obliegenden Aufgaben vorgeschlagen. Die Verpflichtung der Staaten zur Kooperation folge dabei aus der Tatsache, daß die Einsetzung des Tribunals aufgrund von Kapitel VII der UN-Charta erfolgt sei und folglich alle Staaten verpflichtete, die Entscheidung des Sicherheitsrates umzusetzen. Das bedeute, daß die Staaten auf der Grundlage des Kapitels VII der UN-Charta verpflichtet seien, die Aufgabenwahrnehmung des Tribunals zu gewährleisten und den Anordnungen der Strafverfolgungskammern Folge zu leisten.²¹

Nach der Überstellung des Angeklagten in den Gewahrsam des Tribunals wird er über die gegen ihn erhobenen Anschuldigungen informiert werden. Dann vergewissert sich die Kammer, daß der Angeschuldigte die gegen ihn erhobenen Vorwürfe auch versteht (die Gerichtssprache ist englisch und französisch, Art. 33 des Statuts, der Angeklagte hat jedoch das Recht auf einen Dolmetscher) und setzt das Datum für das Hauptverfahren fest.

3. Das Hauptverfahren

Das Hauptverfahren findet grundsätzlich öffentlich statt. Wenn die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann, werden die Richter des Tribunals noch näher festlegen.²² Zum Schutze der Zeugen und Opfer sollen Kameraaufnahmen u.ä. während der Vernehmung verboten sein.²³

a) Rechte des Angeklagten

Art. 21 des Statuts legt die Rechte des Angeklagten fest. Diese orientieren sich an Art. 14 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte. So sind alle Personen vor dem Tribunal gleich. Die Unschuldsvermutung gilt zugunsten des Angeklagten bis zu seiner Verurteilung.²⁴ Der Angeklagte hat das Recht auf eine faire und öffentliche Anhörung. Als Minimalgarantie soll er prompt und detailliert über jeden Vorwurf informiert werden, angemessene Zeit

13 Art. 16 des Statuts.

14 Vgl. dazu U. Schiller, Datenbank des Schreckens, in: Die Zeit, Nr. 31 vom 30. Juli 1993.

15 Vgl. Art. 17 des Statuts.

16 Art. 18 des Statuts.

17 Art. 18 Abs. 2 Satz 1 des Statuts.

18 Art. 18 Abs. 3 des Statuts.

19 Art. 18 Abs. 4 des Statuts.

20 Art. 19 Abs. 1 des Statuts.

21 UN Doc. S/25704, S. 31f.

22 Art. 20 Abs. 4 des Statuts.

23 Art. 22 des Statuts.

24 Art. 21 Abs. 3 des Statuts.

und Möglichkeiten für die Vorbereitung seiner Verteidigung und Kommunikation mit seinem Anwalt haben und ohne Verzögerung vor das Gericht gestellt werden. Weiter soll nur in seiner Anwesenheit verhandelt werden. Der Angeklagte hat ein Recht auf einen Anwalt. Unter Umständen kann ihm auch ein solcher beigeordnet werden, auch wenn er nicht die finanziellen Mittel für einen Anwalt hat. Ein Dolmetscher ist dem Angeklagten unentgeltlich zur Verfügung zu stellen, falls er die Gerichtssprache nicht versteht. Es besteht kein Zwang, sich selbst zu belasten.

b) Schuldfrage und Strafe

Die Kammer hat aufgrund des Ergebnisses der Hauptverhandlung zu prüfen, ob der Angeklagte einer schweren Verletzung des humanitären Völkerrechts (nach den Art. 2ff. des Statuts) schuldig (i.S.d. Art. 7 des Statuts) ist. Die Entscheidung hierüber wird mit der Mehrheit der Stimmen gefaßt.²⁵ Auf der Rechtsfolgenseite sieht das Statut lediglich Gefängnisstrafen vor, die Todesstrafe ist damit nicht vorgesehen. Neben einer Gefängnisstrafe kann die Kammer die Rückgabe von Eigentum und Gewinn aus einer Straftat an den rechtmäßigen Eigentümer anordnen.²⁶

4. Das Rechtsmittelverfahren

Wie bereits erwähnt, sieht das Statut die Einlegung von Rechtsmitteln vor. Nach Art. 25 des Statuts kann eine Berufung auf einen der beiden folgenden Gesichtspunkte gestützt werden: entweder auf einen Rechtsfehler oder auf einen Tatsachenfehler, auf dem das Urteil beruht. Zur Einlegung dieses Rechtsmittels sind sowohl der Vertreter der Anklage als auch der Verurteilte berechtigt. Nicht geregelt ist allerdings, ob das Verbot der reformatio in peius gelten wird. Auch dies bedarf noch der Klärung durch die zu entwerfenden Verfahrensregeln.

5. Wiederaufnahme des Verfahrens

Auch eine Wiederaufnahme des Verfahrens ist unter gewissen Voraussetzungen vorgesehen.²⁷ Berechtigt zu einer dahingehenden Antragstellung ist ebenfalls der Verurteilte und der Vertreter der Anklage. Voraussetzung für die Wiederaufnahme des Verfahrens ist, daß eine neue Tatsache bekannt wird, die für die Entscheidung des Tribunals von Bedeutung gewesen sein könnte.

6. Strafverfolgungshindernisse

Da es sich bei den in den Art. 2 bis 5 genannten Delikten oftmals um solche handelt, die unabhängig vom Begehungs-ort und der Nationalität des Täters in jedem Staat verfolgt werden können, ist denkbar, daß ein Täter bereits durch ein nationales Gericht verurteilt wurde. Diesen Fall regelt Art. 9 des Statuts. Danach hat die Strafverfolgung durch das Tribunal Vorrang vor nationaler Verfolgung. Um jedoch eine Doppelbestrafung zu vermeiden, bestimmt Art. 10, daß niemand, der sich wegen eines Delikts vor dem Internationalen Tribunal verantworten mußte, sich deshalb erneut vor einem nationalen Gericht verantworten muß. Umgekehrt ist die Ver-

folgung eines Delikts durch ein nationales Gericht regelmäßig ein Strafverfolgungshindernis für das Tribunal. Eine Ausnahme gilt, wenn das Delikt als normales Verbrechen (d.h. nicht als schwere Verletzung des humanitären Völkerrechts) eingestuft wurde bzw. das nationale Gericht nicht unparteiisch oder unabhängig war oder den Angeklagten vor internationaler strafrechtlicher Verantwortlichkeit schützen wollte oder nicht gewissenhaft verfolgt wurde. Wird eine Person unter diesen Voraussetzungen erneut bestraft, so wird das Tribunal bei der Strafzumessung die Strafe des nationalen Gerichts berücksichtigen.

VI. Strafvollstreckung

Die Strafvollstreckung ist in den Art. 27f. des Statuts geregelt. Auf keinen Fall soll sie in dem Gebiet des früheren Jugoslawiens stattfinden. Vorgesehen ist vielmehr, die Strafvollstreckung in verschiedenen Staaten durchzuführen, welche sich bereit erklärt haben, die Strafvollstreckung im Einklang mit ihren nationalen Gesetzen und unter Aufsicht des Tribunals durchzuführen.²⁸ Falls im Einzelfall Begnadigungen und Strafmilderungen nach den Gesetzen des Gewahrsamstaates in Betracht kommen, entscheidet über eine derartige Maßnahme der Präsident des Internationalen Gerichts nach Rücksprache mit den übrigen Richtern.²⁹

VII. Schlußbemerkung

Die Darstellung hat sich damit begnügt, den Aufbau, den Aufgabenbereich, die Organisation und den Gang des Strafverfolgungsverfahrens nach dem Statut des Internationalen Tribunals darzustellen. Die sehr komplizierten und strittigen Rechtsfragen, die sich im Zusammenhang mit der Einsetzung eines solchen Tribunals und der Strafverfolgung durch dasselbe ergeben, sollten dagegen nicht Gegenstand dieses Beitrags sein. Schon bevor überhaupt die Tätigkeit des Tribunals aufgenommen wird, ist die Resolution 827 vielfältiger Kritik ausgesetzt. So wird beispielsweise bereits die Glaubwürdigkeit des Tribunals angezweifelt, weil die elf zu wählenden Richter nach den gegenwärtigen Plänen bereits im Oktober ihre Arbeit beginnen sollten, obwohl noch kein einziger "Fall" vorläge.³⁰ Dem kann nur entgegnet werden, daß den Richtern bereits dann die Aufgabe zukommen wird, die Verfahrensregeln auszuarbeiten, ohne die ein "Fall" überhaupt nicht behandelt werden kann. Angesichts der bisherigen Einmaligkeit eines solchen Tribunals und mit Rücksicht auf die zu erwartenden divergierenden Rechtsansichten der Richter aus verschiedenen Rechtssystemen wird dies keine leichte und schnelle Aufgabe sein. Dies gilt insbesondere, wenn das Internationale Tribunal die an den Prozessen in Nürnberg und Tokio geübte Kritik zumindest in strafprozessualer Hinsicht vermeiden will.³¹

²⁵ Art. 23 des Statuts.

²⁶ Art. 24 des Statuts.

²⁷ Art. 26 des Statuts.

²⁸ Art. 27 des Statuts.

²⁹ Art. 28 des Statuts.

³⁰ U. Schiller, a.a.O. (Fn. 14).

³¹ Vgl. dazu K. Ipsen in: K. Ipsen, Völkerrecht, 3. Auflage, München 1990, 8. Kapitel, § 38 Rn. 13ff.

Die Bundeswehr in Somalia

- Einstweilige Anordnung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Juni 1993 - 2 BvQ 17/93 -*

I. Sachverhalt

1. Wegen anhaltender politischer Unruhen und einer schweren Hungersnot in Somalia beschloß der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mit der Resolution Nr. 751 vom 24. April 1992 die Operation UNOSOM. Sie sollte die Einstellung der Feindseligkeiten und die Einhaltung einer Waffenruhe im ganzen Land erleichtern und verfolgte das Ziel, den Prozeß der Versöhnung und einer politischen Konsolidierung in Somalia zu fördern und dringende humanitäre Hilfe zu leisten. Mit der Resolution Nr. 794 vom 3. Dezember 1992 ermächtigte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen eine Gruppe von Mitgliedstaaten nach Kapitel VII der VN-Charta, Maßnahmen zu ergreifen, um so bald wie möglich ein sicheres Umfeld für die humanitären Hilfsmaßnahmen zu schaffen. Dies unternahm in der Folge der unter wesentlicher Beteiligung der Vereinigten Staaten von Amerika agierende Vereinte Eingreifverband UNTAF. Ihm folgte das mit der Resolution Nr. 814 vom 26. März 1993 beschlossene Unternehmen UNOSOM II.

2. Das Bundeskabinett beschloß am 17. Dezember 1992, den Vereinten Nationen zur Unterstützung der Aktion UNOSOM das Angebot zu unterbreiten, innerhalb befriedeter Regionen Somalias ein verstärktes Nachschub-/Transportbataillon (bis zu 1500 Mann) für humanitäre Aufgaben einzusetzen. Der Verband sollte in Abstimmung mit den Vereinten Nationen anteilig auch aus Pionieren und Fernmeldern sowie einer Unterstützungs- und Selbstschutzkomponente bestehen. Mit Schreiben vom 12. April 1993 trat der Generalsekretär der Vereinten Nationen an die Bundesregierung mit der Bitte heran, Militärpersonal zum Dienst im Rahmen von UNOSOM II zur Verfügung zu stellen. Dieses Kontingent sollte, stationiert in einer sicheren Umgebung, insbesondere bei der Errichtung, der Aufrechterhaltung und dem Schutz eines Verteilungsnetzes für Hilfs- und Nachschubgüter helfen und werde unter dem Kommando und der Kontrolle des Oberbefehlshabers von UNOSOM II stehen. Am 21. April 1993 faßte das Bundeskabinett folgenden Beschluß:

"1. Die Bundesregierung beschließt, entsprechend der mit Note der Vereinten Nationen vom 12. April 1993 unterbreiteten Bitte, die Operationen der Vereinten Nationen in Somalia (UNOSOM II) durch Entsendung eines verstärkten Nachschub- und Transportbataillons der Bundeswehr zu unterstützen. Das Bataillon wird im Rahmen der humanitären Bemühungen der Vereinten Nationen in einer nach Feststellung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen befriedeten Region in Somalia bei Aufbau, Unterstützung und Sicherstellung der Verteilerorganisation für Hilfs- und Logistikgüter mitwirken. Der deutsche Verband wird nicht die Aufgabe haben, militärischen Zwang anzuwenden oder bei der Ausübung solchen Zwangs durch andere mitzuwirken. Davon unberührt bleibt sein Recht zur Selbstverteidigung. Der Kommandeur von UNOSOM II erhält wie üblich 'operational control', die Befehls- und Kommandogewalt bleibt bei dem Bundesminister der Verteidigung. (...)"

Der Deutsche Bundestag nahm am selben Tag einen Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und der F.D.P. an, wonach er der Entscheidung der Bundesregierung zustimme, die Vereinten Nationen in befriedeten Regionen Somalias durch Soldaten der Bundeswehr bei humanitären Einsätzen zu unterstützen.

Am 11. Mai 1993 baten die Vereinten Nationen, den zugesagten Unterstützungsverband nicht, wie ursprünglich vorgesehen, nach Bosasso und in den Nordosten Somalias, sondern in den Raum Belet Huen zu entsenden; diese Region sei sicher und ruhig. Am 12. Mai 1993 entsandte der Bundesminister der Verteidigung ein Vorkommando nach Belet Huen. Er erklärte dazu, die Vereinten Nationen hätten zum Ausdruck gebracht, daß sie gerade im Bereich der Logistik dringenden Unterstützungsbedarf hätten. Im Rahmen der schrittweisen Erweiterung des Operationsgebietes von UNOSOM II in den Norden Somalias werde der deutsche Unterstützungsverband anderen Verbänden in die von diesen befriedeten Regionen folgen und die Logistik sicherstellen. Dieser humanitäre Einsatz unter militärischer Absicherung entspreche den neuen Aufgaben, die durch die Bundeswehr heute und künftig im Rahmen ihres Auftrages zu erfüllen seien.

Im Entscheidungszeitpunkt waren 240 Soldaten als Vorkommando in Somalia stationiert. Das Hauptkontingent sollte etwa 1700 Soldaten umfassen und im Juli verlegt werden. Der Verband sollte Anfang August einsatzbereit sein.

Am 17. Juni 1993 fand ein Antrag der Antragstellerin (SPD-Fraktion im Bundestag), der Bundestag solle die Bundesregierung auffordern, den Einsatz der Bundeswehr in Somalia zu beenden und die bereits entsandten Soldaten in die Bundesrepublik zurückzuziehen, keine Mehrheit im Bundestag. Daraufhin beantragte die Antragstellerin beim Bundesverfassungsgericht, im Wege der einstweiligen Anordnung

- die Durchführung des Beschlusses der Bundesregierung vom 21. April 1993, mit dem den Vereinten Nationen für die Durchführung der Operation in Somalia (UNOSOM II) ein Kontingent der Bundeswehr zur Verfügung gestellt wurde, einstweilen bis zur Entscheidung über den alsbald anzustreitenden Organstreit auszusetzen und
- die Antragsgegner (Bundesregierung und Bundesminister der Verteidigung) anzuweisen, bis zur Entscheidung über den alsbald anzustreitenden Organstreit die bereits in Somalia befindlichen Soldaten der Bundeswehr zurückzuziehen und keine weiteren Soldaten nach Somalia zu entsenden.

Das Bundesverfassungsgericht entschied, daß bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache die Beteiligung der Bundeswehr an UNOSOM II gem. Nr. 1 des Beschlusses der Bundesregierung vom 21. April 1993 (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 23. April 1993, S. 280) nur aufrecht erhalten und fortgeführt werden darf, wenn und soweit der Deutsche Bundestag dies beschließt; bis zu einem solchen Beschluß können die bisher verwirklichten Maßnahmen fortgeführt werden.

II. Aus den Gründen

Der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung ist zulässig und in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet.

1. Nach 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung dieser Voraussetzungen ist ein besonders strenger Maßstab anzulegen, wenn eine Maßnahme mit völkerrechtlichen oder außenpolitischen Auswirkungen betroffen ist (vgl. BVerfG, NJW 1993, 1317; vgl. auch BVerfGE 83, 162 (171f.)).

* Es handelt sich hierbei um eine gekürzte und hinsichtlich der Gliederung von der Redaktion überarbeitete Fassung der einstweiligen Anordnung.

Dabei müssen die Gründe, welche für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme sprechen, außer Betracht bleiben, es sei denn, das für die Hauptsache angekündigte Feststellungsbegehren erweise sich als von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Das Bundesverfassungsgericht wägt die Nachteile, die einträten, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Maßnahme aber später für verfassungswidrig erklärt würde, gegen diejenigen ab, die entstünden, wenn die Maßnahme nicht in Kraft träte, sie sich aber im Hauptsacheverfahren als verfassungsgemäß erweise (vgl. BVerfGE 86, 390 (395); st. Rspr.).

2. Zur angekündigte Hauptsacheantrag ist weder von vornherein unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Er wirft die gewichtige und schwierige Frage auf, ob und unter welchen Voraussetzungen die Bundesregierung Rechte des Bundestages verletzt, wenn sie entscheidet, sich mit deutschen Soldaten an einer vom Sicherheitsrat beschlossenen Aktion der Vereinten Nationen zu beteiligen.

3. In dem Organstreitverfahren wird es um die von der Antragstellerin für den Bundestag geltend gemachten Entscheidungskompetenzen bei der Beteiligung der Bundeswehr an Aktionen aufgrund der Charta der Vereinten Nationen gehen. Eine einstweilige Anordnung im Rahmen eines solchen Streits kann allein der vorläufigen Sicherung des strittigen organchaftlichen Rechts des Bundestages dienen, damit es nicht im Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache durch Schaffung vollendeter Tatsachen überspielt wird. Die Sicherung hat hier davon auszugehen, daß ungeklärt ist, ob die Verwendung deutscher Soldaten im Rahmen der UNO-Maßnahme aufgrund eines Gesetzes, gegebenenfalls eines verfassungsändernden Gesetzes zulässig ist oder ob der Bundesregierung insoweit nach dem geltenden Verfassungsrecht - die beanspruchte ausschließliche Entscheidungskompetenz in außen- und verteidigungspolitischen Angelegenheiten zusteht. Um in diesem Kompetenzkonflikt zwischen Parlament und Regierung mögliche Ansprüche des Bundestages zu sichern, ohne die Rechtsposition der Bundesregierung preiszugeben, kann das Bundesverfassungsgericht eine vorläufige Regelung lediglich darüber treffen, welches Organ bis zur Entscheidung über die Hauptsache befugt sein soll, über die Verwendung der Bundeswehr zu bestimmen; diese Regelung hat - soweit dies die einstweilige Sicherung des geltend gemachten Rechts nicht hindert - im Zwischenbereich der einander widerstreitenden Kompetenzansprüche zu verbleiben. Im Vorfeld eines solchen Organstreits zwischen Parlament und Regierung über bestehende Entscheidungskompetenzen ist es grundsätzlich nicht Aufgabe des zu aktivem politisch gestaltendem Handeln nicht berufenen Gerichts, anstelle dieser Organe eine einstweilige Sachentscheidung aufgrund einer Folgenabwägung zu treffen, für die es hinreichender rechtlicher Anhaltspunkte ermangelt.

4. Die einstweilige Anordnung mußte in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang ergehen, weil die Antragstellerin andernfalls bei einem Obsiegen im Hauptsacheverfahren schwerwiegende Nachteile hinzunehmen hätte, die größer wären als diejenigen Nachteile, die die Antragseiner trafen, wenn die einstweilige Anordnung erlassen wird und sie im Hauptsacheverfahren obsiegt.

a) Erginge eine einstweilige Anordnung nicht, erweise sich später aber die Mitwirkung deutscher Soldaten am UNO-Einsatz in Somalia ohne die beanspruchte Beteiligung des Bundestages als verfassungswidrig, so hätte der Bundestag sein Recht auf Mitwirkung bei der Entscheidung über die Entsendung deutscher Soldaten nach Somalia größtenteils oder - je nach Dauer des Somalia-Auftrags - schlechthin nicht wahrnehmen können. Eine solche Kompetenzverletzung wöge besonders schwer, weil die beanspruchte Entscheidung die Stellung Deutschlands in der UNO und in der Völkerrechtsgemeinschaft bestimmt und sich der Bundeswehr nach der Erklärung des Bundesverteidigungsministers vom 12. Mai 1993 (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 17. Mai 1993, S. 347) im Rahmen ihres Auftrages neuartige Aufgaben stellen. Hinzu kommt, daß hier - insoweit abweichend von dem der Entscheidung des Senats vom 8. April 1993 (AWACS)

(BVerfG, NJW 1993, 1317) zugrunde liegenden Sachverhalt - nicht unerhebliche Gefahren einzuschätzen und zu bewerten sind, die den Soldaten bei der Erfüllung des UNO-Mandats in Somalia an Leib und Leben drohen. Auch stünde eine später sich als notwendig erweisende parlamentarische Beschlußfassung unvermeidlich unter dem Druck inzwischen geschaffener tatsächlicher Verhältnisse und etwa eingetretener Entwicklungen.

b) Demgegenüber wögen die Nachteile der hier getroffenen einstweiligen Anordnung weniger schwer, wenn es sich später im Hauptsacheverfahren erweise, daß die Mitwirkung deutscher Soldaten bei der Erfüllung des UNO-Mandats in Somalia von der Bundesregierung beschlossen wurde, ohne Rechte des Bundestages zu verletzen. Dann hätte zwar der Bundestag an einer Entscheidung mitgewirkt, die in die Kompetenz der Bundesregierung fällt - dies allerdings in der Eigenschaft eines Verfassungsorgans, dem die Bundesregierung für ihre Entscheidungen auch im außen- und sicherheitspolitischen Bereich parlamentarisch verantwortlich ist. Verweigert der Bundestag die Zustimmung, so wird deutlich, daß der Bundesregierung für ein Engagement in Somalia die Unterstützung des Parlaments fehlt. Stimmt der Bundestag dem Kabinettsbeschluß vom 21. April 1993 zu, wird dem gemeinsamen Interesse sowohl der Bundesregierung als auch des Parlaments Rechnung getragen, der Entscheidung für die Dauer der verbleibenden Unsicherheit der verfassungsrechtlichen Lage eine den Kompetenzstreit überbrückende Grundlage zu geben.

5. Das Zusammenwirken von Bundesregierung und Bundestag ist mithin bis zur Entscheidung in der Hauptsache dahin zu bestimmen, daß die Initiative der Bundesregierung und die Zustimmung des Bundestages als konstitutiver Akt die UNO-Mission des deutschen Kontingents nur gemeinsam tragen. Die Überbrückung des Kompetenzstreits für die Zeit bis zur Entscheidung der Hauptsache hat zur Folge, daß eine Beschlußfassung des Bundestages über die Zustimmung zu der Entsendung deutscher Soldaten zu UNOSOM II nicht dem Einwand ausgesetzt ist, daß die Antragstellerin aus Art. 87a GG herleitet; die umfassende Abwägung aller für und gegen diese Entsendung sprechenden Gründe bleibt dabei gewährleistet. Die einstweilige Anordnung sichert somit nicht das von der Antragstellerin geltend gemachte Recht, vor der Entsendung deutscher Soldaten nach Somalia ein Verfassungsänderungsverfahren durchzuführen; sie sichert jedoch insoweit etwaige Mitwirkungsrechte des Parlaments, indem sie die Bundesregierung an die konstitutive Zustimmung des Bundestages bindet.

Der hiernach erforderliche Beschluß des Bundestages unterscheidet sich von den Entschlüssen des Bundestages vom 21. April 1993 (BT-Drucks. 12/4759) und vom 17. Juni 1993 (BT-Drucks. 12/5140). Während der Bundestag in seinen früheren Entschlüssen die Bundesregierung in ihrer bereits getroffenen Entscheidung bestärkte und diese politisch bekräftigte, ohne selbst eine Entscheidungskompetenz zu beanspruchen, ist dem Bundestag nunmehr aufgegeben, in eigener Verantwortlichkeit zu bestimmen, ob und in welchem Umfang der Beschluß der Bundesregierung vom 21. April 1993 unter Nr. 1 bis zur Entscheidung der Hauptsache verwirklicht werden darf. Auch weitere Beschlüsse der Bundesregierung, die von diesem Beschluß abweichen oder ihn erneuern, bedürfen vor ihrer Ausführung parlamentarischer Zustimmung.

Der Bedeutung der jetzt zu treffenden Entscheidung entspreche es, wenn der vom Bundestag zu fassende Beschluß in den zuständigen Ausschüssen vorbereitet und im Plenum des Bundestages erörtert würde.

Um dem Bundestag die Wahrnehmung der ihm in der Zeit bis zur Entscheidung in der Hauptsache zufallenden Befugnisse und die parlamentarische Kontrolle der von ihm mitzuverantwortenden Vorgänge zu ermöglichen, ist die Bundesregierung gehalten, das Parlament laufend über den Fortgang der Maßnahmen der Vereinten Nationen in Somalia sowie über die Einsatzbedingungen des deutschen UNOSOM II-Kontingents und die Erfüllung seines Auftrages zu unterrichten.

Declaration of the International Conference for the Protection of War Victims (September 1, 1993)

The participants in the International Conference for the Protection of War Victims, held in Geneva from August 30 to September 1, 1993, solemnly declare the following:

I

1. We refuse to accept that war, violence and hatred spread throughout the world, and fundamental rights of persons are violated in an increasingly grave and systematic fashion. We refuse to accept that wounded are shown no mercy, children massacred, women raped, prisoners tortured, victims denied elementary humanitarian assistance, civilians starved as a method of warfare, obligations under international humanitarian law in territories under foreign occupation not respected, families of missing persons denied information about the fate of their relatives, populations illegally displaced, and countries laid to waste.

2. We refuse to accept that, since war has not been eradicated, obligations under international humanitarian law aimed at limiting the suffering caused by armed conflicts are constantly violated. We vigorously condemn these violations which result in a continued deterioration of the situation of persons whom the law is intended to protect.

3. We refuse to accept that civilian populations should become more and more frequently the principal victim of hostilities and acts of violence perpetrated in the course of armed conflicts, for example where they are intentionally targeted or used as human shields, and particularly when they are victims of the odious practice of "ethnic cleansing". We are alarmed by the marked increase in acts of sexual violence directed notably against women and children and we reiterate that such acts constitute grave breaches of international humanitarian law.

4. We deplore the means and methods used in the conduct of hostilities which cause heavy suffering among civilians. In that context we reaffirm our determination to apply, to clarify and, where it is deemed necessary, to consider further developing the existing law governing armed conflicts, in particular non-international ones, in order to ensure more effective protection for their victims.

5. We affirm the necessity to reinforce, in accordance with international law, the bond of solidarity that must unite mankind against the tragedy of war and in all efforts to protect the victims thereof. In that spirit, we support peaceful bilateral and multilateral initiatives aimed at easing tensions and preventing the outbreak of armed conflicts.

6. We undertake to act in cooperation with the UN and in conformity with the UN Charter to ensure full compliance with international humanitarian law in the event of genocide and other serious violations of this law.

7. We demand that measures be taken at the national, regional and international levels to allow assistance and relief personnel to carry out in all safety their mandate in favour of the victims of an armed conflict. Stressing that peace-keeping forces are bound to act in accordance with international humanitarian law, we also demand that the members of peace-keeping forces be permitted to fulfil their mandate without hindrance and that their physical integrity be respected.

II

We affirm our responsibility in accordance with Article 1 common to the Geneva Conventions, to respect and ensure respect for

international humanitarian law in order to protect the victims of war. We urge all States to make every effort to:

1. Disseminate international humanitarian law in a systematic way by teaching its rules to the general population, including incorporating them in education programmes and by increasing media awareness, so that people may assimilate that law and have the strength to react in accordance with these rules to violations thereof.

2. Organise the teaching of international humanitarian law in the public administrations responsible for its application and incorporate the fundamental rules in military training programmes, and military code books, handbooks and regulations, so that each combatant is aware of his or her obligation to observe and help enforce these rules.

3. Study with utmost attention practical means of promoting understanding of and respect for international humanitarian law in armed conflicts in the event that State structures disintegrate so that a State cannot discharge its obligations under that law.

4. Consider or reconsider, in order to enhance the universal character of international humanitarian law, becoming party or confirming their succession, where appropriate, to the relevant treaties concluded since the adoption of the 1949 Geneva Conventions, in particular:

- the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts of 8 June 1977 (Protocol I);
- the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts of 8 June 1977 (Protocol II);
- the 1980 Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons and its three Protocols;
- the 1954 Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict.

5. Adopt and implement, at the national level, all appropriate regulations, laws and measures to ensure respect for international humanitarian law applicable in the event of armed conflict and to punish violations thereof.

6. Contribute to an impartial clarification of alleged violations of international humanitarian law and, in particular, consider recognizing the competence of the International Fact-Finding Commission according to Article 90 of Protocol I mentioned in Part II, paragraph 4 of this Declaration.

7. Ensure that war crimes are duly prosecuted and do not go unpunished, and accordingly implement the provisions on the punishment of grave breaches of international humanitarian law and encourage the timely establishment of appropriate international legal machinery, and in this connection acknowledge the substantial work accomplished by the International Law Commission on an international criminal court. We reaffirm that States which violate international humanitarian law shall, if the case demands, be liable to pay compensation.

8. Improve the coordination of emergency humanitarian actions in order to give them the necessary coherence and efficiency, provide the necessary support to the humanitarian organisations entrusted with granting protection and assistance to the victims of armed conflicts and supplying, in all impartiality, victims of armed conflicts with goods or services essential to their survival, facilitate speedy and effective relief operations by granting to those human-

itarian organisations access to the affected areas, and take the appropriate measures to enhance the respect for their safety, security and integrity, in conformity with applicable rules of international humanitarian law.

9. Increase respect for the emblems of the red cross and red crescent as well as for the other emblems provided for by international humanitarian law and protecting medical personnel, objects, installations and means of transport, religious personnel and places of worship, and relief personnel, goods and convoys as defined in international humanitarian law.

10. Reaffirm and ensure respect for the rules of international humanitarian law applicable during armed conflicts protecting cultural property, places of worship and the natural environment, either against attacks on the environment as such or against wanton destruction causing serious environmental damage; and continue to examine the opportunity of strengthening them.

11. Ensure the effectiveness of international humanitarian law and take resolute action, in accordance with that law against States bearing responsibility for violations of international humanitarian law with a view to terminating such violations.

12. Take advantage of the forthcoming Conference for the review of the 1980 Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons and the three Protocols thereto, which provides a platform for wider accession to this instrument, and to consider strengthening existing law with a view to finding effective solutions to the problem of the indiscriminate mines whose explosions maim civilians in different parts of the world.

With this Declaration in mind, we reaffirm the necessity to make the implementation of international humanitarian law more effective. In this spirit, we call upon the Swiss Government to convene an open-ended intergovernmental group of experts to study practical means of promoting full respect for and compliance with that law, and to prepare a report for submission to the States and to the next session of the International Conference of the Red Cross and Red Crescent.

In conclusion we affirm our conviction that, by preserving a spirit of humanity in the midst of armed conflicts international humanitarian law keeps open the road to reconciliation, facilitates the restoration of peace between the belligerents, and fosters harmony between all peoples.

Gemeinsames Pressecommuniqué der Ständigen Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds* vom 10. September 1993 (IKRK Nr. 1758, Föderation Nr. 17/93)

Erklärung

Die Ständige Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds, die am 8. September 1993 in Genf tagte, stellt mit großer Genugtuung den erfolgreichen Ausgang der Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsgesunden fest. An dieser von der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 30. August bis 1. September 1993 in Genf einberufenen Konferenz nahmen rund 160 Staaten teil.

Die Ständige Kommission nimmt den auf der Konferenz einstimmig angenommenen Aufruf der Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Kenntnis, eine zwischenstaatliche Experten-Gruppe mit zeitlich unbeschränktem Mandat zu beauftragen, praktische Maßnahmen zur Förderung der vollen Achtung und Einhaltung des humanitären Völkerrechts zu prüfen und der nächsten Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz einen Bericht darüber vorzulegen. Sie bestätigt ihren Beschluß, die XXVI. Internationale Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz im Jahre 1995 erneut einzuberufen.

Die Ständige Kommission beglückwünscht die Regierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Ausrichtung der Internationalen Konferenz zum Schutz der Kriegsgesunden. Sie ist erfreut über das große Engagement, das alle Organisationen der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung bei der Vorbereitung der Konferenz und der damit verbundenen Öffentlichkeitsarbeit unter Beweis stellten. Sie bestätigt ihre Bereitschaft, die Verwirklichung der auf der Konferenz festgesetzten Ziele zu unterstützen.

* Die Ständige Kommission des Roten Kreuzes und Roten Halbmonds ist der Sachwalter der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondkonferenz in der Zeit zwischen zwei Konferenzen. Sie setzt sich aus Vertretern des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, der Internationalen Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmondgesellschaften und fünf Mitgliedern Nationaler Gesellschaften (Deutschland, Simbabwe, Benin, Brasilien und Ungarn) zusammen. Präsident der Kommission ist *Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein* (Präsident des Deutschen Roten Kreuzes).

Rede des Staatsministers im Auswärtigen Amt, Helmut Schäfer, anlässlich der Internationalen Konferenz zum Schutz von Kriegsgesunden in Genf am 30. August 1993

Sehr geehrte Damen und Herren,

namens der deutschen Delegation darf ich auch meiner Befriedigung darüber Ausdruck verleihen, daß die Schweizer Regierung die Initiative zur Einberufung dieser Konferenz ergriffen hat. Wir leben in einer Zeit, in der wir täglich erkennen, welche Bedeutung dem humanitären Völkerrecht zukommt und wie dringend erforder-

lich der internationale Konsens darüber ist, das tradierte Normensystem zu stärken und immer wieder und in vollem Umfang ins öffentliche Bewußtsein zu rufen.

Die belgische Präsidentschaft hat im Namen der Zwölf sieben eine Erklärung abgegeben, die ich für die Bundesrepublik Deutschland nur in vollem Umfang unterstützen kann.

Weitreichende Bestimmungen der vier Genfer Abkommen und ihrer beiden Zusatzprotokolle - wie auch anderer Abkommen - sind längst geltendes Völkergewohnheitsrecht. Das heißt, sie gelten unabhängig von einer Mitgliedschaft als ein völkerrechtlich allgemein anerkannter Mindeststandard, der gleiche Rechtsverbindlichkeit hat wie Völkervertragsrecht.

Ich verstehe die Tatsache, daß die Schweizer Regierung den Beschluß zur Einladung nach dem Modus der Vereinten Nationen anstatt auf Basis der Mitgliedschaft der "Genfer Konventionen" gefaßt hat, als Ausdruck dieser Überzeugung.

Kriegsvölkerrecht dient der Humanität - es gilt, wenn auch mit gewissen Unterschieden im Detail, in bewaffneten internationalen Konflikten - den herkömmlichen Kriegen - wie in nicht internationalen Konflikten, den sogenannten Bürgerkriegen. Es gilt zum Schutz der Zivilbevölkerung eines gegnerischen Staates in und nach einem Konflikt wie zum Schutz der eigenen Bevölkerung. Es gilt völlig ungeachtet dessen, wer in einem Konflikt der Angreifer ist, und wer sich verteidigt.

Das "ius ad bellum" ist abgelöst durch eine "obligatio ad pacem", auf der das System der Vereinten Nationen basiert. Sie wird begleitet von einer "obligatio ad humanitatem", wenn es dennoch zu Konflikten kommt. Gerade heute ist es wichtig, sich das in Erinnerung zu rufen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat an der Ausarbeitung der Zusatzprotokolle zu den Genfer Abkommen aktiv mitgewirkt. Sie hat sie gezeichnet und nach Abstimmungen im Kreise der Verbündeten im Jahre 1990 ratifiziert. Das innerstaatliche Ratifikationsverfahren ist auch für das VN-Waffenübereinkommen und seine drei Protokolle abgeschlossen.

Leider steht dieser positiven Entwicklung des Völkerrechts die grausame Realität gegenüber: weltweit wachsende Verletzungen

der elementarsten Regeln des humanitären Völkerrechts. Die Staategenossenschaft darf nicht tatenlos zuschauen.

Die internationalen Bewegungen vom Roten Kreuz und Roten Halbmond wie auch von VN-Organisationen machen Hoffnung. Ihre Mitarbeiter leisten im Namen der Humanität Enormes unter schwierigsten Bedingungen: Ihnen gilt mein Dank und meine Bewunderung. Sie müssen bei dieser Arbeit aber auch auf den rechtlichen Schutz vertrauen können. Ihr effektiver Schutz muß gewährleistet sein und sichergestellt werden.

Ich fordere alle Staaten auf, den Übereinkommen, die das humanitäre Völkerrecht regeln, auch beizutreten. Das humanitäre Völkerrecht muß selbstverständlich Grundlage der Ausbildung aller Militärs werden.

Verbrechen gegen humanitäres Völkerrecht sind meist Kriegsverbrechen, Verbrechen gegen das humanitäre Völkerrecht sind international geächtet. Sie müssen Strafverfolgung nach sich ziehen; dazu aufgerufen sind nicht nur die einzelnen Staaten, sondern auch die Völkergemeinschaft als Ganzes.

Wir sind sehr froh, daß die Vereinten Nationen endlich konkret handeln, indem sie die Einrichtung eines Ad-hoc-Strafgerichtshofs zur Verfolgung schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts im ehemaligen Jugoslawien beschlossen haben. Zur Zeit werden die Richter ausgewählt. Hoffentlich noch für 1994 ist nach Befassung der Generalversammlung die Schaffung eines Ständigen Strafgerichtshofs zu erwarten, zu dessen Statut die International Law Commission hier in Genf vor zwei Monaten ihre Arbeiten vorgelegt hat. Die Ermittlungskommission nach Art. 90 I. Zusatzprotokoll soll als Instrument ausgebaut und effizienter gemacht werden.

Wo die moralischen Überzeugungen allein nicht ausreichen, muß die Angst vor Bestrafung hinzutreten. Es ist unsere Aufgabe, diese Entwicklung energisch voranzutreiben. Ich wünsche der Konferenz und uns allen viel Erfolg dabei.

Statement of the Conference on War Crimes and the International War Tribunal, Fribourg, Switzerland, July 3, 1993

On July 1-3, 1993, a meeting was held in Fribourg, Switzerland attended by experts, human rights activists and representatives of nongovernmental organizations from Bosnia and Herzegovina, Croatia, Macedonia, Slovenia, and the Federal Republic of Yugoslavia and other countries, and international organizations and institutions.

On the basis of a number of studies and documents, they examined and discussed problems related to the collection of evidence on war crimes and to the implementation of the Security Council Resolution 827 concerning the establishment of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991.

The first meeting of the group was held in December 1992, in San Remo, Italy. The meeting in Fribourg was sponsored by the National Endowment for Democracy, Washington, D.C. and the Center for AntiWar Action, Belgrade and hosted by the Institute of Federalism of the University of Fribourg.

The conference participants stressed the following principles and recommendations:

1. All the states in the territory of the former Yugoslavia which have not yet accepted the competence of the International Fact-finding

Commission under article 90 of Protocol I of 1977, shall make a declaration of acceptance according to article 90 of said Protocol and deposit this declaration with the depositary.

2. All of the states that have been involved in the war shall for the collecting of evidence and the settling of their disputes give their consent to and support the work of the International Fact-finding Commission, as well as to those other organizations which collect evidence in an impartial way.

3. Procedural safeguards for the protection and security of witness must be established immediately.

4. The accused must be ensured full judicial guarantees as provided for in international humanitarian and human rights law treaties.

5. The Tribunal must serve to reassert and strengthen the principle of the rule of law. Thus, the legal and moral credibility of the Tribunal must not be sacrificed to political interests. The purpose of the Tribunal should be to prevent further catastrophes to the people and nations of the area and the world.

6. Nongovernmental organizations, scholars, and experts in human rights law from the states in the territory of the former Yugoslavia should have appropriate roles with respect to the work of the

Tribunal. To this end, the conference participants express their willingness to contribute to the work of the Tribunal.

7. For the purpose of the adjudication and enforcement of civil claims an international organ should be established to assist victims of war crimes.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Statement Made at the World Conference on Human Rights

Vienna, 14 - 25 June 1993

I. Introduction

Anyone who takes an interest in the news regularly hears or reads about human rights. The media give details about violations of human rights in one country or another, quote the contents of reports by non-governmental organizations, and comment on debates in the United Nations or on statements made by experts or politicians on the subject. In countries where human rights are denied, awareness of them is much more rudimentary. For all those suffering physically or psychologically under the abuse of power, for those who are without food or medical care, and those who are destitute, human rights represent at one and the same time a myth and a ray of hope promising recognition and protection of their human dignity, hitherto trampled underfoot. For all who are imbued with solidarity towards their fellow beings, human rights are an ideal which must become reality in order to build a peaceful world where everyone may freely flourish.

The Red Cross and Red Crescent Movement, now more than 125 years old, sprang from the wave of compassion felt by one man for the suffering of the wounded and sick abandoned on a battlefield; its fundamental principle is humanity, in other words, the desire, in all circumstances, to prevent and alleviate human suffering, to protect life and health, to ensure respect of the human person and to promote mutual understanding, friendship, cooperation and lasting peace between all peoples. The Red Cross and Red Crescent Movement is thus through the application of its ideological base, the Fundamental Principles and International Humanitarian Law, a major national and international partner in the defence of human rights. The dissemination of these Principles and IHL is one aspect of human rights advocacy. But the Movement is firstly known for its action orientation and it is through the activities of the different components of the Movement, the National Red Cross/Red Crescent Societies, the International Committee of the Red Cross and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, that it has demonstrated its possibilities and interest to support and practice human rights.

2. Federation present specific action related to human rights

2.1. Apart from the contribution of each National Society, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies makes its own contribution to respect and promote human rights. In this work the Federation collaborates closely with the ICRC in maintaining the fundamental Red Cross Principles and developing and disseminating International Humanitarian Law. The relation between IHL and human rights has got a particularly interesting illustration through the document distributed by ICRC at this conference. Human Rights subjects which have been particularly focussed within the Federation are the right to health and the right to education. More recently the rights of women and children, in the first-hand the participation in the work on the Child Convention, have been given great attention in Federation Statutory bodies and in Red Cross and Red Crescent National Societies all over the world.

8. In order to promote the timely and effective work of the Tribunal, the participants of the Fribourg conference will continue to work for the realization of the above points and will establish a task force for this purpose.

Fribourg, July 3, 1993

The Federation wants to prevent human rights violations through advocacy in favour of the human rights, especially of the most vulnerable.

Through all its actions the Federation defends the human rights for all disaster victims to receive aid without any discrimination and on the basis of need alone. In this context I want to refer to the important instrument adopted at the 21st International Conference of the Red Cross in 1969 in Istanbul. In its Declaration of Principles for Red Cross/Red Crescent Disaster Relief is said "the fundamental concern of mankind and of the international community in disaster situations is the protection and welfare of the individual and the safeguarding of basic human rights". In the following I will focus my intervention on the situation concerning disasters and human rights and finally more specifically a particular disaster, the AIDS pandemic.

2.2. Complexity of Disasters and Human Rights

The increasing complexity of disasters and the blurring of the distinction between man-made and natural disasters forces should focus attention on the prime causes of vulnerability to disaster. Be it famine or earthquakes, Africa or Europe, there is a close correlation between disaster vulnerability and people's ability to claim their basic human rights.

Art. 3 of the Universal Declaration of Human Rights proclaims the right to life, liberty and the security of person. Art. 25 states that we all have the right to a standard of living adequate for the health and well-being of ourselves and our families, including food, clothing, housing, medical care and social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond our control.

What is at issue is not whether governments are promoting these rights, but whether people and communities are able to claim them effectively, and have a realistic expectation that their government will be able to turn that claim into action.

Shanty town dwellers are vulnerable to epidemics because of the poor environment in which they are forced to live and this lack of access to health services. Farmers caught up in the complex disaster of civil war, economic dislocation and famine are vulnerable because they cannot claim their right to "liberty and security of person". Landless labourers living on the flood plain of Bangladesh are unable to claim their right to a "standard of living adequate for health and well-being". When disaster hits, their location puts them more at risk of dying. If they survive, their lack of ability to claim their human rights means they have less capacity to recover from the disaster and hence are more vulnerable to the effects of the next round of flooding.

The essence of reducing disaster vulnerability and responding effectively in disaster relief lies in the effective implementation of

human rights. Disasters seek out those least able to claim their basic rights.

In India today, famine victims possess the "social capacity" of the right to claim government famine relief. It is this ability to claim relief which has largely eliminated mass starvation from the famine process in India. Famine relief systems in other countries, particularly in Africa, need to take a critical look at the ability of victims to make claims upon their government in times of stress. As modern governments replace local political structures and impose taxes and national agricultural policies, they often, by default, destroy the local system of claims that formerly acted as a support in times of stress. Famine relief policies should encourage the modern state to take a critical look at its obligations to the vulnerable in such times.

2.3. AIDS, Health and Human Rights

The Federation including an increasing number of its National Societies (now more than 150) have been and continue to be deeply involved in preventing and responding to the needs related to AIDS, such as health and AIDS education, prevention strategies, blood donor recruitment, home care and counselling for people with HIV/AIDS. However, there is an urgent need and fundamental responsibility to improve the practical action and specific and concrete commitment to the human rights aspect of all AIDS related activities.

The worldwide epidemic of HIV infection and AIDS is the first major pandemic to occur in the modern era of human rights. Therefore, in contrast to many health issues of the past, HIV/AIDS prevention and care issues have stimulated an active dialogue between public health and human rights experts.

As public health strategies for HIV/AIDS prevention and care were designed and implemented, it became clear to health experts that public health programmes would work better when human rights were respected. A "public health rationale" for respect of human rights and dignity in the context of HIV/AIDS prevention and care was developed. This rationale stated that good health practice required an explicit commitment to respect of human rights and dignity.

The Principles of the Red Cross and Red Crescent Movement obviously strongly support such a rationale, thus the Federation was implicated early on in this battle for AIDS and human rights.

A joint project has been developed together with the Global AIDS Policy Coalition and 4 other international NGOs (The Danish Center of Human Rights, Society of AIDS and Women in Africa, International Commission of Jurists and the McGill Centre for Medicine, Ethics and Law) to address this previously unexplored area of AIDS, health and human rights. A draft manual and action kit have been developed and reviewed by AIDS experts during the recent IXth International Conference on AIDS in Berlin and also during this Vienna Conference. This document aims to help people working in both AIDS and human rights areas address the societal marginalization and stigmatization of certain population groups (on the basis of gender, race/ethnicity, sexual preference national origin or other "group" characteristics) which create the pre-conditions for extensive spread of HIV.

Both the goals of public health for preventing and controlling the worldwide epidemic of HIV/AIDS and the goals of human rights are deeply inter-connected. Whether preventing discrimination against HIV-infected people and people with AIDS, or to ensure public health effectiveness or because the pandemic is fueled by societal discrimination, the linkage between modern efforts against HIV/AIDS and human rights is now understood to be inextricable.

3. Conclusions

The Federation has particularly focussed on the participation on the regional meetings which preceded the World Conference in Vienna. The Tunisian Red Crescent Society, the Costa Rican and the Thai Red Cross Societies were all active representatives of the Federation in the three important regional deliberations which took place.

The Movement will continue to contribute to the implementation of human rights. It has done so in the past without always being fully aware of its contributions, but the analysis of its activities demonstrates that virtually all of them make contributions to the implementation of human rights. While the Movement is not considered as a movement "for human rights", it can assert without hesitation that it is one of the most active in implementing these rights.

However the Movement and particularly the Federation, will make efforts to increase awareness of the link between its activities and respect for human rights.

Referendartagung zum humanitären Völkerrecht

Pfalzgrafeweiler 7./8. Juni 1993

Sigurn Reiser*

Die DRK-Landesverbände Baden-Württemberg und Badisches Rotes Kreuz veranstalteten am 7. und 8. Juni 1993 in der DRK-Landeshochschule "Haus Hohenwaldsch" in Pfalzgrafeweiler auch dieses Jahr wieder eine Informationstagung über das humanitäre Völkerrecht, an der 80 Referendarinnen und Referendare aus den Oberlandesgerichtsbezirken Stuttgart und Karlsruhe teilnahmen.

Nach der herzlichen Begrüßung der Teilnehmer durch den Konventionsbeauftragten des DRK-Landesverbandes Baden-Württemberg Dr. Rudolf Goldmann und einer allgemeinen Einführung in die Grundlagen des humanitären Völkerrechts durch Dr. Horst Fischer vom Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) an der Ruhr-Universität Bochum wurden in dem anschließenden Vortrag von Prof. E. Nagel von der Bundeswehr-Universität in Hamburg zunächst die Gründe und Grenzen für die Gewaltanwendung in internationalen Beziehungen aus einer ethischen Perspektive dargestellt, die bis zu den Thesen von Augustinus oder Thomas v. Aquin zurückreichen.

Nach dieser für Juristen nicht alltäglichen und daher besonders interessanten historischen und philosophisch-theologischen Betrachtung des "ius ad bellum" kehrte Dr. Fischer nach dem Mittagessen wieder zum "ius in bello" zurück und stellte den Teilnehmern den wesentlichen Inhalt insbesondere der vier Genfer Rotkreuzabkommen vor. Zur praktischen Umsetzung des Gelernten und vor dem Hintergrund des Resolutionsentwurfs vom 25.5.1993 für den UN-Sicherheitsrat zur Errichtung eines Internationalen Gerichtshofs für die Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen im ehemaligen Jugoslawien wählte Dr. Fischer drei Teilnehmer aus, die die Rolle eines Vorsitzenden Richters, eines Anklägers und Registrars übernehmen. Anhand von vier Beispielsfällen sollte insbesondere die Zuständigkeit eines solchen Internationalen Gerichtshofs untersucht werden.

* Sigurn Reiser ist Rechtsreferendarin in Freiburg und Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg im Breisgau.

In Fällen der Mißhandlung von Gefangenen in serbischen Lagern durch serbisch-bosnische Bewacher und der Vergewaltigung von Frauen durch Soldaten der serbischen Volksarmee stellte sich insbesondere die Frage, ob überhaupt ein internationaler Konflikt vorliege bzw. internationales Recht anwendbar sei.

Auch die Frage, ob die Resolutionen des Sicherheitsrats zur Erhaltung von Sicherheitszonen und ihrer Verteidigung mit Waffengewalt mit dem Völkerrecht vereinbar sei, wurde ebenso wie die Frage, ob die Durchsetzung des Flugverbots über dem ehemaligen Jugoslawien mit dem Völkerrecht übereinstimme, kontrovers diskutiert. Auf der einen Seite könne Art. 48 der UN-Charta dem Wortlaut nach als Rechtsgrundlage für diese Aktionen herangezogen werden, auf der anderen Seite dürften militärische Sanktionen nach dem System der Friedenssicherung durch die UNO erst im Rahmen der Art. 42 und 43 der UN-Charta durchgeführt werden, die jedoch bisher nicht bestehende Sonderabkommen mit den Mitgliedsstaaten und insbesondere Aktionen unter einer UN-Befehls- und Kommandogewalt voraussetzen würden.

Als letzten Programmpunkt dieses sehr informativen Tages wurde im Anschluß an ein Video über die erstaunlich unterschiedlichen Einsätze des Internationalen Roten Kreuzes auch das Problem des unkontrollierten Einsatzes von Minen und ihrer Folgeschäden in Nachkriegszeiten diskutiert. Daß - abgesehen von humanitären Gründen - die Kosten für die Entsorgung dieser "Altlasten" in keinem Verhältnis zu ihrem militärischen Nutzen, soweit dieser überhaupt gerechtfertigt werden konnte, stehen, war jedem einleuchtend, auch wenn daraus unterschiedliche Konsequenzen gezogen wurden, die vom bequemen "Doch-nichts-ändern-können" bis zu nationalen oder weltweiten Herstellungs- oder Exportverboten solcher Minen reichten.

World Conference on Human Rights, NGO-Forum (All Human Rights For All)

Wien (Österreich), 10. - 12. Juni 1993

Hans-Joachim Heintze*

Die UN-Weltkonferenz über Menschenrechte - die zweite nach der richtungweisenden Konferenz von Teheran im Jahre 1968 - hatte im Vorfeld durch eine Reihe von Pannen auf sich aufmerksam gemacht. Zuerst zog Deutschland seine ursprüngliche Einladung für die Weltkonferenz aus Kostengründen zurück, so daß sich die Veranstaltung nach einem neuen Austragungsort umsehen mußte. Dann konnten sich die verschiedenen Vorbereitungsteams nicht auf einen gemeinsamen Entwurf für ein Schlußdokument einigen. Damit begann diese große und angesichts der grundlegenden Veränderungen auf der Welt dringend notwendige Konferenz ohne einen vorbereiteten Entwurf für ein Konferenzdokument, was ein Novum in der Geschichte derartiger Treffen darstellt. In der Regel ist es nämlich kaum möglich, während der Tagung selbst noch substantielle Dokumente zu erstellen; statt dessen wird der Entwurf vervollkommen und diskutiert.

Angesichts dieser Ausgangslage war es um so dringlicher, daß die eigentlichen Menschenrechtsaktivisten, die die umfangreiche Kodifizierung und Verfestigung der Menschenrechte auf der internationalen Ebene und im öffentlichen Bewußtsein vorangetrieben haben - die Nichtstaatlichen Organisationen (NGOs) -, ihre Forderungen an die Staatenkonferenz deutlich artikulieren. Dazu ist traditionell kein Ort besser geeignet als der Konferenzort. Hier muß während der Konferenz die Lobbyarbeit gemacht werden; die Vor-

Am Ende dieses Tages sorgte sowohl ein Volleyballspiel als auch das gemütliche Beisammensein in der Kellerbar der DRK-Landeschule für den notwendigen Ausgleich und die verdiente Entspannung.

Das Programm des nächsten Tages begann mit dem Vortrag des Justitiars des DRK-Generalsekretariats *Thomas Klemp* über den Aufbau der Rotkreuzorganisation und ihrer Ziele, wobei insbesondere auf die Gefahren des zunehmenden Einflusses der Politik auf die humanitären Aktionen des Roten Kreuzes aufmerksam gemacht wurde. Im Anschluß daran folgte ein Vortrag des Leitenden Regierungsleiters der Wehrbereichsverwaltung IV *Dr. Dieter Walt* über das humanitäre Völkerrecht in der Bundeswehr. Auch hier wurde die politisch sehr aktuelle Frage diskutiert, ob sich die Verteidigungspflicht des Soldaten aus Paragraph 7 SoldatenG auch auf UN-Einsätze beziehe oder ob für solche Einsätze nicht eine Gesetzesänderung erforderlich sei.

Als letzten Höhepunkt dieser Tagung berichtete Major *F. Scheibler-Warten* von der österreichischen Armee über seine Erfahrungen als Blauhelm auf Zypern und den Golan-Höhen und vermittelte den Teilnehmern eindrucksvoll, wie peace-keeping operations der Vereinten Nationen erfolgreich dazu beitragen können, internationale Konflikte zu entschärfen.

Am Ende dieser Tagung konnten die Teilnehmer auf zwei sehr informative Tage zu aktuellen Fragen des humanitären Völkerrechts und der Rolle der Vereinten Nationen und des IRK in internationalen Konflikten in angenehmer Umgebung zurückblicken.

aussetzungen waren also gut, um hier vor der Konferenz nochmals einen einheitlichen Forderungskatalog der NGOs zu verabschieden. Deshalb nahmen die NGOs gerne die Einladung des österreichischen *Ludwig Boltzmann* Instituts für Menschenrechte und seines bekannten Direktors Professor *Manfred Nowak* an, in Wien zu tagen. Auch die UNO zeigte sich anfangs noch kooperationsbereit und stellte das Erdgeschoß des Austria Centers, des Tagungsortes, zur Verfügung. Für beide Gastgeber war dies keine leichte Entscheidung. Prof. *Nowak* war aufgrund der Turbulenzen zwischen den NGOs bei den verschiedenen Vorbereitungsstagen mit dem Anspruch zitiert worden: "Sometimes I wish we had not taken this decision" und mag dies auch verschiedentlich während der Auftritte und Störungen während der Tagung in Wien selbst gedacht haben, wo er als Rapporteur der Konferenz bis zur Erschöpfung um einen Konsens rang. Die UNO selbst, die die Räume für die NGO-Tagung zur Verfügung gestellt hatte, zeigte wesentlich weniger Geduld. Sie zog kurzerhand das Programm der NGO-Tagung ein, weil es ihr zu politisch war und wollte auch auf die Debatten Einfluß nehmen. Als Begründung gab die Weltorganisation an, sie habe schließlich Hausrecht, was einschließe, daß man einzelne Menschenrechtsverletzungen von Staaten hier nicht diskutieren lassen wolle. Als Staatenorganisation suche man den Konsens der Staaten und wolle nicht anprangern. Man kann sich vorstellen, daß diese Haltung der UNO nicht dazu angetan war, das Vertrauen der NGOs, die vor Ort mit Menschenrechtsverletzungen aller Art und Schwere konfrontiert werden, in die Weltkonferenz zu erhöhen. Vielfach wurde folglich vereinfacht artikuliert, die NGOs seien die eigentlichen "Verteidiger" der Menschenrechte, die Staaten die "Verletzte" dieser Rech-

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

te. Dieses grobe und vereinfachte Raster trug natürlich nicht unbedingt zur Sachlichkeit und Zielorientiertheit der Veranstaltung bei; es zeigt aber die Atmosphäre, in der diskutiert wurde.

An dem Treffen der NGOs unter dem Vorsitz von Frau *Albertina Susulu* (Südafrika) nahmen rund 2.000 Teilnehmer von über 1.000 Organisationen teil. Sie einte das Ziel, den Bekenntnissen der Staaten zu den Menschenrechten nun endlich effektive Maßnahmen zum Kampf gegen Verletzungen auf der Tagesordnung der Weltkonferenz zu bringen. Dazu erarbeiteten sechs Arbeitsgruppen Vorschläge, die dann in einer teilweise tumultartig verlaufenden Plenarsitzung - einige Organisationen der südlichen Erdhälften fühlen sich unterrepräsentiert - dank der Entschlossenheit von Frau *Susulu* doch angenommen wurden. Sie beinhalten vor allem:

- die Schaffung des Amtes eines Hochkommissars für Menschenrechte, der frühzeitig auf Rechtsverletzungen aufmerksam macht;
- die Schaffung eines Menschenrechtsgerichtshofes, der schwere Verletzungen abstruft;
- die Einsetzung eines UN-Sonderberichterstatters für Gewalt und geschlechtsspezifische Diskriminierung gegen Frauen;
- die Akzeptierung des Selbstbestimmungsrechts von Ureinwohnervölkern;
- die Demokratisierung der UNO, vor allem die Abschaffung des Vetorechts im Sicherheitsrat;
- die Erhöhung der UNO-Budgetmittel für das Menschenrechtszentrum und
- die vorbehaltlose Ratifikation aller UNO-Menschenrechtsverträge durch alle Staaten und die Einrichtung von Individualbeschwerdeverfahren für diese Verträge.

Manche der Forderungen sind überzogen, was zweifellos eine Folge der teilweise unkoordinierten Tätigkeit in den Arbeitsgruppen war. Der Berichterstatter nahm an der Arbeitsgruppe zu den Ureinwohnerrchten teil. Das Thema wird mittlerweile als Konsequenz des Jahres der Rechte der Ureinwohner - zu Recht - vielerorts diskutiert, und es sind auch Erfolge zu konstatieren. Dazu ist sicher der Entwurf der Ureinwohner-Deklaration der Unterkommission der Menschenrechtskommission zu zählen und die revidierte ILO-Konvention 107, die nunmehr die Bevölkerung 169 trägt und erstmals die Volksqualität der Ureinwohner anerkennt. Ebendieser Umstand verdient Hervorhebung, da zuvor lediglich von Ureinwohner-Bevölkerungen gesprochen wurde und die Integration dieses Teils der Bevölkerung in die Mehrheit der jeweiligen Staatsvölker angestrebt wurde. Freilich verbanden die Staaten das Zugeständnis in der Konvention 169 mit der Einschränkung, daß die Zubilligung der Volksqualität an Ureinwohner nicht bedeute, daß man ihnen damit auch das Selbstbestimmungsrecht der Völker mit allen völkerrechtlichen Konsequenzen zubillige. Die ILO erzielte also einen echten Kompromiß bei der Neuformulierung der Konvention 107. Diese Dinge

sind weithin bekannt; um so erstaunlicher ist, daß in Wien die Arbeitsgruppenaktivität wiederum von dieser Frage dominiert wurde. Dabei kam es zu Meinungsäußerungen, die nicht von Sachkenntnis auf dem Gebiet des Völkerrechts getragen waren, aber sehr viel Zeit kosteten. Zustande kam letztlich eine Forderung der Arbeitsgruppe - nach Anerkennung des Selbstbestimmungsrechts der Ureinwohnervölker mit allen Konsequenzen -, die augenblicklich die Bestrebungen zum Schutz der Ureinwohner nicht vorantreiben wird, da sie offensichtlich unrealistisch ist.

Gerade des Realismus bedarf es aber, um die Menschenrechte von einer Vision zu einklagbaren Ansprüchen zu machen. Der universelle Menschenrechtsschutz erfordert weiterhin Toleranz gegenüber den verschiedenen Kulturen auf dieser Erde. Ebendiesem gegenseitigen Respekt ließen manche Teilnehmer vermissen, als sie lautstark die Rede von *Jimmy Carter* unterbrachen, der sein Engagement für Menschenrechte erklären wollte und dabei zu dem bemerkenswerten Schluß kam, daß die NGOs für den Menschenrechtsschutz die treibende Kraft sein müssen. Das Niederschreiben von Ex-Präsident *Carter* gehörte nicht zu den Höhepunkten der NGO-Konferenz mit dem Titel "All Human Rights For All", zeigte aber die Nord-Süd-Spannung, die heute in der weltweiten NGO-Bewegung besteht. Diese Spannung ist eine echte Gefahr für die universelle Menschenrechtsbewegung, die zunehmend einem nicht mehr "Verstehenkönnen" des Anliegens der jeweils anderen Seite ausgesetzt ist. So konnte man am Rande der Konferenz verschiedentlich beobachten, daß es von einem Menschenrechtsaktivisten aus Mozambique, wo die Menschen zu Hunderttausenden verhungern, und er folglich fordert, das Menschenrecht auf die Freiheit von Hunger sei die Basis für alle anderen Rechte, schon viel Toleranz verlangt, zu akzeptieren, daß Gruppen aus Europa meinen, die NGOs müßten sich für das Recht der Homosexuellen auf Eheschließungen einsetzen.

Unter diesen Umständen ist es vor allem als großer Erfolg zu werten, daß es Frau *Albertina Susulu* und Professor *Manfred Nowak* dennoch gelang, daß die Tagung ein Schlußdokument verabschiedete. Die NGO-Bewegung ist damit in der Lage, weiterhin auf die Kodifikation und die Implementierung der Menschenrechte auf internationaler Ebene geschlossen Einfluß zu nehmen. Das Dokument setzt zudem grundsätzlich richtige Schwerpunkte, indem drei Gebiete in den Mittelpunkt gestellt werden: die Sicherung der Rechte der Frauen, Behinderten und Ureinwohner. Diese Gruppen sind vorrangige Opfer von Rechtsverletzungen. Daß Menschenrechtsverletzer diese Geschlossenheit der NGOs fürchten, wird schon daran deutlich, daß China, Pakistan, Syrien, Iran und Vietnam versuchten, sie nicht an dem Redaktionskomitee für das Schlußdokument der Wiener Konferenz teilnehmen zu lassen. Daß sie damit keinen Erfolg hatten und daß letztlich die Forderung nach einem Hochkommissar für Menschenrechte auf der Weltkonferenz der Staatenvertreter erfolgreich war, ist auch ein Erfolg der NGOs.

ISODARCO - 15th Summer Course,

L'Aquila (Italien), 19. - 29. Juli 1993

Brigitte Reschke/Knut Dörmann*

Schon zum 15. Mal lud in diesem Jahr die International School on Disarmament and Research on Conflicts (ISODARCO) zu einem Sommerkurs ein. Nach einem kurzen Gastspiel im letzten Jahr in Tutzing in der Nähe von München fand der Kurs in diesem Jahr wieder, wie in allen Vorjahren, in Italien statt. Tagungsort war, wie bereits 1991, L'Aquila, ein Ort in den italienischen Abruzzen.

* *Brigitte Reschke* und *Knut Dörmann* sind Wiss. Hilfskräfte am IFHW, Bochum.

ISODARCO, gegründet auf Initiative von Prof. *Edoardo Amaldi* und Prof. *Carlo Schaerf*, widmet sich dem Studium der wissenschaftlichen und technischen Probleme im Bereich der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Konfliktlösung. Die regelmäßig organisierten Kurse sind sowohl an diejenigen gerichtet, die bereits vertieft mit den Problemen der Abrüstung und der Konfliktlösung befaßt sind, als auch an solche Personen, die noch am Anfang ihrer Arbeiten auf diesem Gebiet stehen. Der Kurs hat interdisziplinären Charakter. Die behandelten Problemkreise werden sowohl von technischer und naturwissenschaftlicher Seite als auch von ihrer soziolo-

gischen, politischen und rechtlichen Fragestellung her betrachtet. Dieser interdisziplinäre Ansatz bietet Wissenschaftlern verschiedener Fachrichtungen und unterschiedlicher Nationalität ein breites Forum für Diskussionen. In diesem Jahr fanden 72 Teilnehmer aus 23 Ländern und vier Kontinenten den Weg zur ISODARCO.

Der Kurs ist in Form von Vorträgen und Diskussionsrunden organisiert. Die jeweiligen Vorträge dienen der Einführung in die einzelnen Themen; in den anschließenden Diskussionen erhalten die Teilnehmer ausreichend Gelegenheit zu vertiefenden Fragen oder eigenen Stellungnahmen. Daneben werden Round-Tables und von den Teilnehmern veranstaltete Seminare angeboten. Letztere werden zunächst der Kursleitung vorgelagert, damit diese darüber entscheiden kann, ob sie sich inhaltlich in den Kurs eingliedern lassen.

Themenschwerpunkte des diesjährigen Sommerkurses waren Fragen der kollektiven Sicherheit und Peace-keeping in den 90er Jahren, der Stand der Diskussion im Bereich der Rüstungskontrolle, Sicherheitsprobleme in den osteuropäischen Staaten und die Sicherheitspolitik im Mittleren Osten. Auch in diesem Jahr gelang es den Organisatoren, zu jedem Bereich einige kompetente Vortragende zu gewinnen.

Den Auftakt der Veranstaltung machte *Virginia Gamba* von der MacArthur Foundation mit einem Vortrag zum Thema "Peace-making, Peacekeeping and Peaceenforcing: Different Missions in a Changing World". Sie zeichnete ein klares Bild der verschiedenen Möglichkeiten für den UN-Sicherheitsrat, tätig zu werden. Hierbei grenzte die Vortragende die traditionellen Formen des Peace-keeping von dem in jüngerer Zeit mehr und mehr in den Vordergrund rückenden Peace-building, -making und -enforcing ab. Das wachsende Betätigungsfeld der Vereinten Nationen begründete *V. Gamba* mit dem weggefallenen Gegensatz der Großmächte USA und der ehemaligen Sowjetunion und der damit einhergehenden Bereitschaft, sich an derartigen Missionen zu beteiligen. *Sverre Lodgaard* vom United Nations Institute for Disarmament Research nahm diesen Punkt in seinem Vortrag zum Thema "The New Role of UN in Peacekeeping, Peacemaking and Humanitarian Relief" auf, um einen Vorschlag zur Schaffung einer sog. "voluntary force" unter der Führung der Vereinten Nationen vorzustellen, die sich aus freiwilligen Berufssoldaten zusammensetzen soll. Die Errichtung einer derartigen "voluntary force" bietet nach Auffassung von *S. Lodgaard* eine Möglichkeit, die Schwächen des gegenwärtigen Systems kollektiver Sicherheit zu überwinden. Daneben gilt es, die Zusammensetzung und Arbeitsweise des Sicherheitsrates zu überdenken, den Einfluß von Regionalorganisationen zu stärken und ein effizienteres Konflikt-Management zu betreiben. In einem zweiten Vortrag beschrieb *V. Gamba* "The UN Mission in Central America: ONUCA and ONUSAL". Sie bezeichnete diese Missionen als sehr erfolgreich und beispielhaft für spätere Missionen der Vereinten Nationen. Als Grund hierfür sah sie die Bereitschaft zur Kooperation und das große Vertrauen sämtlicher Konfliktparteien der Region in die UNO an. In anderen Einsatzgebieten von UN-Friedenstruppen sind derartig günstige Umstände indessen selten zu finden, so daß jene nicht gleich positiv bewertet werden können.

Einen weiteren Beitrag zum Kursschwerpunkt Peace-keeping und kollektive Sicherheit lieferte *Dorinda Dallmeyer* von der University of Georgia mit ihren Ausführungen zum Thema "Evolving Standards for Humanitarian Intervention Based on UN Action in Iraq, Somalia and the Former Yugoslavia". Sie untersuchte darin insbesondere die Rechtsgrundlage zum Beschluß der Resolution 688 zum Schutze der Kurden im Nordirak und deren Durchführung. Hierbei warf sie die Frage auf, ob der Sicherheitsrat nicht durch das Verbot der Einmischung in die inneren Angelegenheiten gem. Art. 2 (7) UN-Charta gehindert war, sich mit der Kurdenfrage zu beschäftigen. Wenn Art. 2 (7) dagegen nicht verletzt ist, erscheine es trotzdem fraglich, ob auch ein militärisches Tätigwerden durch die Golfkriegsalliierten erlaubt sei.

Aberundet wurde dieser Themenkomplex durch eine Vorlesung von *David Carlton* von der University of Warwick. Unter dem

Titel "Collective Security from the Congress of Vienna to Kuwait" zeichnete er die Entwicklung der kollektiven Sicherheit seit dem Wiener Kongreß von 1815 nach.

Im vom Veranstalter überschriebenen Studienfeld "Stand der Diskussion im Rüstungskontrollbereich" wurden die Entwicklungen auf dem Gebiet der Nuklearwaffen thematisiert. Nach einem einführenden Vortrag zur Vermittlung von Basiswissen in bezug auf den Nichtverbreitungsvertrag durch *Francesco Calogero*, PUG-WASH Conference on Science and World Affairs (Rom), stündete sich im weiteren Verlauf der Session mit *Herbert York*, University of California - San Diego, und *Georgiy Arbatov*, Institute of the USA and Canada (Moskau), zwei Persönlichkeiten gegenüber, die die Nuklearwaffenpolitik von ihrem Beginn an sowohl unmittelbar miterlebt als auch maßgeblich mitgestaltet haben. *H. York* beschrieb die verschiedenen Etappen der amerikanischen Atomwaffenpolitik und erläuterte die jeweils entscheidenden Beweggründe schlaglichtartig. *G. Arbatov* beschäftigte sich dagegen vorwiegend mit der gegenwärtigen Situation und den Problemen der Kontrolle über die Nuklearwaffen in der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS). Dabei legte er besonderes Gewicht auf die Darstellung der zu befürchtenden Gefahren, wenn verschiedene Republiken der GUS ihren Wunsch zu realisieren vermögen, Nuklearmacht zu werden, und betonte die insoweit bestehende Dringlichkeit der Durchsetzung des Nichtverbreitungsgedankens innerhalb der GUS. Die im Anschluß an die genannten Vorträge geführten Diskussionen lebten von dem Gegensatz der Repräsentanten der alten Systeme und boten dem Zuhörer von daher in gewisser Weise ein faszinierendes Bild.

Ein weiterer Schwerpunkt des diesjährigen ISODARCO-Sommerkurses war der anhaltende Konflikt im Nahen Osten. Hier wurde die Veranstaltung mehr durch die zum Teil sehr engagiert und emotional geführten Diskussionen der israelischen und palästinensischen Teilnehmer geprägt. Dabei war es beeindruckend, wie die "Kontrahenten" trotz erheblicher Meinungsverschiedenheiten immer wieder das Gespräch - auch jenseits der offiziellen Meetings - suchten. Insgesamt war man stets auf der Suche nach dem Kompromiß, ohne indessen elementare Grundpositionen zu verlassen. So betonten die Israelis wiederholt, daß ein palästinensischer Staat ohne zuvor abgegebene fundamentale Sicherheitsgarantien nie entstehen werde. Dagegen beriefen sich die palästinensischen Teilnehmer auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker, aufgrund dessen sie schon jetzt Anspruch auf einen eigenen Staat hätten. Trotz aller Gegensätze und trotz des Bekanntwerdens der israelischen Angriffe auf die Hisbollah im Südbanjan während der Zeit des Sommerkurses änderte sich dieses Klima nicht wesentlich. Bei den Vorträgen waren insbesondere die Thesen *Zeid Sayighs* vom St. Antony's College in Oxford, seines Zeits Mitglied der palästinensischen Delegation bei den Nahost-Friedensgesprächen, beachtenswert. Er schlug zur Überwindung des israelisch-arabischen Gegensatzes in seiner Vorlesung "Reorganizing for Regional Security and Cooperation" ein Kooperationsmodell vergleichbar dem der KSZE vor. So sollte durch eine Zusammenarbeit in weniger brisanten Bereichen wie dem Umweltschutz, der wirtschaftlichen Entwicklung der Region etc. das nötige Vertrauen für eine weitere Annäherung in politischen Fragen geschaffen werden. Hierbei stellte er sich nicht ein Konferenzsystem vor, sondern die Schaffung von sog. "Agencies" für die einzelnen Kooperationsfelder.

In weiteren Vorträgen wie denen von *Shalheveth Freier* (Weizmann Institute of Science) "A Nuclear-Weapon-Free Zone in the Middle East", von *Zeev Eytan* (Jaffee Center for Strategic Studies, Tel Aviv University) "The Middle East Military Forces: Background for Israeli-Arab Peace Negotiations" und nochmals *Zeid Sayigh* "Arms Trade, Military Expenditure and Means for Control in the Middle East" wurden wichtige Fragen des militärischen Kräfteverhältnisses, des Waffenhandels und der Rüstungskontrolle behandelt.

Stellvertretend für den Kursschwerpunkt "Sicherheitsprobleme in den osteuropäischen Staaten" sei abschließend noch der sehr in-

struktive Vortrag von *Andrzej Karkoszka*, vom polnischen Verteidigungsministerium, zum Thema "Restructuring of Eastern Armed Forces: Poland as a Case Study" genannt. Am Beispiel der polnischen Armee verdeutlicht er die Konsequenzen, die sich für osteuropäische Armeen nach dem Ende des Kalten Krieges ergeben.

Insgesamt verließen die Teilnehmer die diesjährige Sommerschule mit reichen Erfahrungen aus zahlreichen Gesprächen und vielen Denkanstößen durch die verschiedenen Vorträge. Bedauer-

lich war lediglich, daß relativ wenige gemeinschaftliche Aktivitäten jenseits des Vorlesungs- und Diskussionsprogramms durchgeführt wurden. Erwähnt seien allerdings die an zwei Nachmittagen gemachten Exkursionen in die nähere Umgebung von L'Aquila, die den Teilnehmern einen kleinen Eindruck von der Umgebung des Tagungsortes vermittelten. Betrachtet man die gesamten zehn Tage, so war der diesjährige ISODARCO-Sommerkurs eine lohnende Veranstaltung. Die Teilnahme an zukünftigen Kursen kann Interessenten des Themenkreises empfohlen werden.

Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Handbuch -, Bundesministerium der Verteidigung, Abteilung Verwaltung und Recht II 3 (Hrsg.), Bonn 1992;

Humanitäres Völkerrecht in bewaffneten Konflikten - Textsammlung -, Bundesministerium der Verteidigung, Abteilung Verwaltung und Recht II 8 (Hrsg.), Bonn 1991

Horst Fischer*

Die Vertragsparteien der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle sind ausdrücklich zur Verbreitung des humanitären Völkerrechts verpflichtet. Diese Verpflichtung gilt sowohl für die breite Öffentlichkeit als auch insbesondere für die Streitkräfte der Vertragsparteien. Im Rahmen der Verbreitungsmittel und Methoden kommt den sog. Handbüchern der Streitkräfte besondere Bedeutung zu. Sie dienen zunächst einmal der Verbreitungsarbeit des humanitären Völkerrechts innerhalb der Streitkräfte und mittelbar der Verbreitung in der Gesamtgesellschaft. Darüber hinaus sind sie ein wichtiges Hilfsmittel zur Feststellung der Rechtsauffassung eines Staates über den Umfang und Inhalt der Vorschriften des humanitären Völkerrechts. Die Bundesrepublik Deutschland hat in den vergangenen Jahrzehnten für ihre Verbreitungsarbeit in den Streitkräften auf allen Ebenen internationale Anerkennung gefunden. Dies galt insbesondere für die noch unter der Leitung von Dr. J. Hinz erschienenen Zentralen Dienstvorschriften ZDv 15/1ff. Für die Verbreitungsarbeit innerhalb der Streitkräfte und in der Öffentlichkeit liegt nun das Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten aus dem Bundesministerium der Verteidigung vor. Es knüpft nahtlos an die hervorragenden Verbreitungspublikationen des Verteidigungsministeriums an und führt sie weiter fort. Das Handbuch mit 158 Seiten ist in zwölf Kapitel gegliedert, die alle Aspekte des humanitären Völkerrechts erfassen. So werden nicht nur die dem alten Genfer Recht entstammenden Bereiche des humanitären Völkerrechts behandelt, wie der Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen (Kapitel 6) und der Schutz der Kriegsgefangenen (Kapitel 7), sondern auch das traditionelle Haager Recht, wie es im Zusatzprotokoll I bestätigt und ergänzt worden ist, wird ausführlich u.a. in dem Kapitel Kombattanten und Nicht-Kombattanten (Kapitel 3), Kampfmittel und Kampfmethoden (Kapitel 4), Schutz der Zivilbevölkerung (Kapitel 5) und Schutz von Kulturgut (Kapitel 9) behandelt. Zwei umfangreiche Abschnitte beleuchten das Recht des bewaffneten Konfliktes zur See (Kapitel 10) und das Neutralitätsrecht (Kapitel 11). Das Schlußkapitel ist der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts gewidmet.

Die einzelnen Kapitel sind in Unterabschnitte gegliedert, die die einzelnen Themenbereiche strukturieren und dem Leser die Durchsicht des Handbuchs erleichtern. Das Kapitel 2 über den Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts ist so in die Unterabschnitte I. Bewaffnete Konflikte, II. Kriegshandlungen, III. Kriegsgebiet und IV. Beendigung von Kriegshandlungen gegliedert. Die Erläuterungen zu Einzelaspekten des humanitären Völkerrechts

sind in allen Kapiteln knapp und präzise in wenigen, zumeist zwei oder drei Sätzen zusammengefaßt. Die Absätze sind im jeweiligen Kapitel durchnummeriert. Allein anhand der Nummerierung kann somit bereits festgestellt werden, auf welchen Bereich sich eine Erläuterung bezieht. Die Handhabung des Handbuchs wird durch diesen Aufbau außerordentlich erleichtert. Der Lesbarkeit dienen auch die Hervorhebung von wichtigen Begriffen durch Fettdruck und die vereinzelte Einfügung von konkreten Beispielen. Nahezu alle Absätze des Handbuchs enthalten Verweise auf die entsprechenden Vorschriften der Verträge des humanitären Völkerrechts. Die Nummerierung der einzelnen Verträge nimmt dabei Rückgriff auf die als Anlage abgedruckte Übersicht der Abkommenstexte. Wer herausgefunden hat, daß sich hinter der Nr. 5 das Zusatzprotokoll I verbirgt, kann mit dieser Art von Verweisen gut leben, da sie die Kommentierung nicht unnötig auflüßt.

Es ist den Autoren des Handbuchs gelungen, das humanitäre Völkerrecht knapp und präzise zusammenzufassen. Man hat sich dabei nicht gescheut, auch zu schwierigen Fragen Stellung zu beziehen, oder die Rechtsposition der Bundesrepublik Deutschland deutlich kenntlich zu machen. So findet man im Handbuch sowohl Aussagen zur Anwendung des humanitären Völkerrechts bei friedenssichernden Maßnahmen und anderen militärischen Einsätzen der Vereinten Nationen (Nr. 208) als auch die Feststellung, daß das geltende Völkerrecht ein absolutes Einsatzverbot von Kernwaffen nicht kennt (Nr. 428). Hervorzuheben ist der umfassende Ansatz des Handbuchs, der sich nicht auf den Kernbereich des humanitären Völkerrechts beschränkt. Sofern Verträge des Friedensrechts insbesondere Abrüstungs- und Rüstungskontrollverträge einen humanitärerrechtlichen Bezug haben, wird auf sie hingewiesen, bzw. sind diesen Verträgen und ihren Vorschriften eigene Abschnitte gewidmet (z.B. Nr. 431, Nr. 436, Nr. 437, Nr. 440).

In welcher Weise das Handbuch detailliert und präzise das humanitäre Völkerrecht darstellt und zusammenfaßt, zeigt sich z.B. im Kapitel 4 über die Kampfmittel und Kampfmethoden im Abschnitt über die konventionellen Waffen. Nach der Darstellung der Verbote aus der St. Petersburger Erklärung (Nr. 406) und dem Verbot der Verwendung der sog. Dum-Dum-Geschosse (Nr. 407) werden in sechzehn Absätzen die Inhalte der UN-Waffenkonvention dargestellt. Die einzelnen Vorschriften des Minenprotokolls der UN-Waffenkonvention sind vollständig erfaßt. So wird hinsichtlich der fernverlegten Minen nicht nur festgehalten, daß ihr Standort genau aufgezeichnet werden muß, sondern die Nr. 413 verweist auch darauf, daß ein Selbstauflösungsmechanismus die Zerstörung oder Neutralisierung der Minen innerhalb eines angemessenen Zeitraums

* Dr. Horst Fischer ist Akad. Direktor und Geschäftsführer des IFHV, Bochum.

gewährleisten muß, wenn sie ihren militärischen Zweck verlieren. Fünf Absätze dienen der Erläuterung des Inhalts des Brandwaffen-Protokolls der UN-Waffenkonvention. Dabei wird nicht nur auf die Definition der Brandwaffen und das grundsätzliche Verbot, Zivilpersonen mit Brandwaffen anzugreifen, Bezug genommen (Nr. 420, Nr. 423), sondern es werden auch weitere Einzelheiten des Brandwaffenprotokolls dargestellt, wie die Verpflichtung, Vorsichtsmaßnahmen zu treffen oder gegen Wälder Brandwaffen nur dann einzusetzen, wenn sie dem Gegner zur Deckung, Tarnung oder zum Verbergen eines militärischen Zieles dienen (Nr. 422, Nr. 425). Der Auszug aus dem 4. Kapitel zeigt, daß es kaum eine Frage des humanitären Völkerrechts gibt, die im Handbuch nicht behandelt wird. Das umfangreiche Stichwortverzeichnis ist ein weiterer Beleg für die Qualität des Handbuchs. Wer nach dem Begriff Archipelgewässer sucht, wird diesen im Stichwortverzeichnis ebenso finden wie die Stichworte "Deiche", "friedenssichernde Maßnahmen der Vereinten Nationen", "Guerrillakämpfer", "IKRK", "INF-Vertrag", "Kombattant", "levée en masse", "Pariser Seerechtsdeklaration von 1856" und "Zerstörung von Kulturgut".

Es ist voraussehbar, daß das Handbuch aufgrund der dargestellten Vorteile sich schnell zu einem beliebten Unterrichtsmaterial in den Streitkräften entwickeln wird. Aber auch Organisationen wie das Deutsche Rote Kreuz und Völkerrechtler, die auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts arbeiten, werden die Vorteile des Handbuchs schnell schätzen lernen. Hervorzuheben ist aber auch, daß mit dem Handbuch die Bundesrepublik Deutschland klare und eindeutige Positionen zur Feststellung des gegenwärtig geltenden humanitären Völkerrechts bezieht. Insofern kann das Handbuch nicht nur zur Gewohnheitsrechtsentwicklung beitragen, sondern auch den interessierten Bundesbürgern einen Überblick über die gegenwärtige Rechtsauffassung der Bundesregierung geben. Dies gilt insbesondere für die Anwendung des humanitären Völkerrechts im sog. nicht internationalen bewaffneten Konflikt. Das Handbuch verweist hinsichtlich dieser Konflikte auf die völkerrechtlichen Mindestschutzbestimmungen, insbesondere auf das II. Zusatzprotokoll von 1977. Ausdrücklich wird aber festgehalten, daß die Soldaten der Bundeswehr ebenso wie ihre Verbündeten, die Regeln des humanitären Völkerrechts bei militärischen Operationen in allen bewaffneten Konflikten gleichgültig welcher Art beachten (Nr. 211). Für eine Neuaufgabe sollte überlegt werden, ob man es bei der Darstellung des im nicht internationalen bewaffneten Konflikt geltenden humanitären Völkerrechts bei der genannten Feststellung beläßt. Wenn diese auch völkerrechtspolitisch begründenswert sein mag, spiegelt sie sicher nicht die allgemeine Auffassung wider. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Bürgerkriege und angesichts des fehlenden Willens vieler Staaten, die völkerrechtlichen Normen zur Regelung von Bürgerkriegen weiter auszubauen, sollte den wenigen völkerrechtlich geltenden Schutzbestimmungen für den nicht internationalen bewaffneten Konflikt im Handbuch mehr Platz eingeräumt werden. Der vorliegenden Auflage wird unzweifelhaft Respekt und Sympathie in den Streitkräften entgegengebracht werden. Wer miterlebt hat, wie

die Studenten während des Warschauer Sommerkurses zum humanitären Völkerrecht die englische Ausgabe des Handbuchs zur Lösung der ihnen von den akademischen Lehrern des Kurses vorgelegten fiktiven und aktuellen Fälle herangezogen haben, hegt keinerlei Zweifel an der Nutzung des Handbuchs in den Streitkräften und all den Bereichen, die mit dem humanitären Völkerrecht zu tun haben.

Wer das Handbuch des Verteidigungsministeriums zum humanitären Völkerrecht in bewaffneten Konflikten in den letzten Monaten kennen und schätzen gelernt hat, wird unzweifelhaft auch auf die zum Handbuch gehörende Textsammlung, die als eigenständige Publikation bereits 1991 erschienen ist, zurückgreifen. Die Textsammlung enthält auf 555 Seiten die Texte der wichtigsten heute noch geltenden Verträge des humanitären Völkerrechts. Neben den vier Genfer Abkommen und den beiden Zusatzprotokollen sind von den aktuellen Verträgen das UN-Waffenübereinkommen von 1980, das Söldnerübereinkommen von 1989, das Umweltkriegsübereinkommen von 1977, das sog. B-Waffen-Übereinkommen von 1972 und die Haager Konvention von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten abgedruckt. Aber auch die älteren Verträge des sog. Haager Rechts z. B. von der zweiten Haager Friedenskonferenz von 1907 haben Berücksichtigung gefunden. Die Textsammlung enthält aber nicht nur Vertragstexte. Die unter Nr. 14 abgedruckten Haager Luftkriegsregeln von 1923 sind ein wichtiger Bestandteil zum Verständnis der Entwicklung des humanitären Völkerrechts. Zu Recht haben die Verfasser deshalb auf den Text zurückgegriffen. Die Kombination der aktuellen Verträge des Genfer und Haager Rechts sowie die ergänzender Übereinkommen macht die Textsammlung für jeden, der sich mit dem humanitären Völkerrecht intensiv beschäftigt, zu einem unentbehrlichen Hilfsmittel. Durch die Numerierung der einzelnen Texte, auf die im Handbuch zurückgegriffen wird, ist das Auffinden von bestimmten vertraglichen Regelungen einfach gestaltet. Das in der Textsammlung enthaltene Stichwortverzeichnis erleichtert darüber hinaus den Zugriff auf einzelne Regelungen der abgedruckten Texte. Wer viel unterwegs ist und dabei auf Vertragstexte des humanitären Völkerrechts zurückgreifen muß, verzichtet ungern auf die Textsammlung. Das handliche Format erleichtert dabei den Transport in ohnehin immer überfüllten Taschen, Aktenkoffern etc.: ein Plätzchen findet sich für die Textsammlung immer.

Angesichts der dargestellten Qualitäten des Handbuchs und der Textsammlung kann man dem Bundesministerium der Verteidigung und dem Völkerrechtsreferat zur Publikation der beiden Bände gratulieren. Es wäre zu wünschen, daß nicht nur innerhalb der Streitkräfte vom Handbuch und der Textsammlung intensiv Gebrauch gemacht wird. Die Verbreitung des humanitären Völkerrechts ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nicht von einer einzelnen Organisation bzw. einem einzigen Ministerium zu leisten ist. Neben den bereits oben erwähnten Qualitäten der beiden Publikationen, kann nicht deutlich genug auf ihren Wert für die Erfüllung dieser gesellschaftlichen Aufgabe hingewiesen werden.

A.J.M. Delissen/G.J. Tanja (eds.),

Humanitarian Law of Armed Conflict Challenges Ahead.

Essays in Honour of Frits Kalshoven, Martinus Nijhoff Publishers,

Dordrecht/Boston/London 1991, ISBN 0792313356, Dfl. 295,-, US \$ 165.00, £ 98.50

Wolff Heintschel von Heinegg*

Kaum ein anderer Name ist so sehr mit dem humanitären Völkerrecht verbunden wie der von *Frits Kalshoven*, dem die vorliegende Festschrift gewidmet ist. Seine im Jahre 1971 veröffentlichte Dissertation "*Belligerent Reprisals*" fand in Fachkreisen eine ebenso große Beachtung wie zwei Jahre später "*The Law of Warfare, A Summary of its Recent History and Trends in Development*" und im Jahre 1987 "*Constraints on the Waging of War*". Brauchen diese wichtigsten Publikationen *Frits Kalshovens* lediglich in Erin-

nerung gerufen zu werden, ohne daß die Titel seiner zahlreichen weiteren Beiträge zu allgemeinen und besonderen Fragen des humanitären Völkerrechts hier gesondert aufgeführt werden sollen

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

oder gar können, lohnt sein Berufsleben einer kurzen Skizzierung, wird doch deutlich, daß sich *Frits Kalshoven* niemals von einem der Praxis entbunden Elfenbeinturm aus mit diesem Bereich des Völkerrechts befaßt hat und immer noch befaßt.

Frits Kalshoven wurde am 29. Januar 1924 im Haag geboren. Im Jahre 1945 trat er in die niederländische Marine ein, in der er bis 1967 als Offizier diente. Seine akademische Laufbahn begann er erst im Alter von 43 Jahren, als er nach Beendigung seines Militärdienstes in die völkerrechtliche Fakultät der Universität Leiden berufen wurde. Bereits drei Jahre später wurde er Ordinarius für Völkerrecht und bekleidete dieses Amt bis zum Jahre 1985. *Frits Kalshoven* nahm im Auftrag der niederländischen Regierung an den Rotkreuz-Expertenkonferenzen im Haag (1971), Genf (1971 und 1972) sowie in Wien (1972) teil, im Jahre 1974 wurde er Mitglied der niederländischen Delegation zu der Genfer Diplomatischen Konferenz, die im Jahre 1977 ihre Arbeiten mit Verabschiedung der zwei Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 abschloß. Auf dieser Konferenz trat er als Berichterstatter des Ad-hoc-Ausschusses für konventionelle Waffen hervor, so daß er gebeten wurde, dieses Amt auch auf den Konferenzen in Luzern und Lugano wahrzunehmen, die den Entwurf für das am 10. Oktober 1980 geschlossene Übereinkommen der Vereinten Nationen über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschätzbar wirken können ausarbeiteten. Seit Beginn der 70er Jahre stand *Frits Kalshoven* zudem dem niederländischen Roten Kreuz als Rechtsberater zur Seite. Es nimmt daher nicht wunder, daß er als erster auf den im Jahre 1975 eingerichteten Lehrstuhl des niederländischen Roten Kreuzes für das insbesondere in bewaffneten Konflikten anwendbare Humanitäre Völkerrecht berufen wurde. Dieses Amt hatte er bis 1989 inne. Einen vorläufigen Höhepunkt stellt seine Ernennung zum Vorsitzenden des UN-Experten-Ausschusses für Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien dar.

Wenngleich *Frits Kalshoven* mithin weit davon entfernt ist, sich aus dem Prozeß der fortschreitenden Entwicklung des humanitären Völkerrechts zurückzuziehen, seine Emeritierung vielmehr bloß administrativen Charakters ist, haben die Herausgeber der ihm gewidmeten Festschrift recht daran getan, sein bisheriges und gegenwärtiges Schaffen nicht erst zu würdigen, wenn es einen "runden Geburtstag" zu begehen gilt. Der Titel ist Programm. Den Herausgebern war daran gelegen, zu verdeutlichen, daß trotz des bislang Erreichten die weitergehende Kodifikation des Rechts und seine fortschreitende Entwicklung notwendig und machbar sind. Diese ungewöhnliche Art der Würdigung eines noch aktiven Völkerrechtlers ist zweifellos gelungen. In den 34 Beiträgen von Freunden und Kollegen *Frits Kalshovens* wird nicht lediglich eine Momentaufnahme des humanitären Völkerrechts gegeben, wie es sich aus historischer und praktischer Perspektive gegenwärtig darstellt. Auch die erforderliche Weiterentwicklung des Rechts des internationalen und internen bewaffneten Konflikts sowie die in engem Zusammenhang mit diesen Konflikten stehenden Völkerrechtsfragen finden die ihnen gebührende Berücksichtigung.

Die ersten vier Beiträge von *Geoffrey Best*, *Yves Sandoz*, *René Jean Wilhelm* und *René Dupuy* sind grundlegenden Fragen des humanitären Völkerrechts gewidmet. Während in *Bests* Darstellung der historischen und philosophischen Aspekte der Bemühungen zur Eindämmung von Kriegen (S. 3-26) die Abrüstung und das ius ad bellum im Vordergrund stehen, konzentriert sich *Sandoz* (S. 27-38) auf die Bedeutung und die Fortdauer des humanitären Völkerrechts bestimmenden Faktoren. Thematisch ähnlich ausgerichtet ist der daran anschließende Beitrag *Wilhelms* (S. 39-66), der sich mit den Auswirkungen großer internationaler bewaffneter Konflikte von 1870 bis zur Gegenwart (Invasion Kuwaits) auf die Entwicklung des humanitären Völkerrechts befaßt. Nicht der internationale oder interne bewaffnete Konflikt, sondern die rechtlichen und praktischen Bedingungen der humanitären Hilfeleistung, insbesondere das Spannungsfeld zwischen staatlicher Souveränität einerseits, den Menschenrechten und dem Recht auf Hilfe andererseits, sind Gegenstand des Beitrags von *Dupuy* (S. 67-77).

Dem Zusatzprotokoll I von 1977 kommt, wie nicht zuletzt die Anzahl von neun Beiträgen verdeutlicht, in der Festschrift ein besonderer Stellenwert zu, hat sich *Frits Kalshoven* um diese bedeutende Kodifikation doch nicht nur in seiner praktischen, sondern auch in seiner wissenschaftlichen Arbeit verdient gemacht. *Hans-Peter Gasser* zeigt auf (S. 81-92), daß die Bedeutung des Zusatzprotokolls nicht auf die Kodifikation des geltenden Rechts beschränkt ist, sondern als Richtlinie für staatliches Verhalten auch zur Herausbildung neuen Völkerrechtswohnheitsrechts beigetragen hat und weiterhin beiträgt. Dieser Befund wird durch *Christopher Greenwood* (S. 93-114) und *Georges Abi-Saab* (S. 115-126) bestätigt, die sich eingehend mit dem Einfluß beider Zusatzprotokolle auf das Gewohnheitsrecht befassen. Zu den besonderen Rechtsproblemen im Zusammenhang mit dem Zusatzprotokoll I leitet *George H. Aldrich* über, der in überzeugender Weise für eine Ratifikation dieses Vertrags durch die Vereinigten Staaten von Amerika eintritt (S. 127-144). Zunächst beleuchtet *Yoram Dinstein* die Zulässigkeit des Belagerungskriegs nach Maßgabe des IV. Genfer Abkommens und des Zusatzprotokolls I unter besonderer Beachtung des Problems der Aushungerung der Zivilbevölkerung (S. 145-152). *Astrid Delissen* geht der Frage nach, ob die Bestimmungen betreffend Kinder-Soldaten eine Neubestätigung, Weiterentwicklung oder gar ein Rückschritt für den Rechtsschutz von Kindern im bewaffneten Konflikt darstellen (S. 153-164). Der zwischenzeitlich verstorbene polnische Völkerrechtler *Stanislaw Nahlik* greift in seinem Beitrag (S. 165-176) das Repressalienrecht auf, das *Frits Kalshoven* ja bereits seit Beginn seiner wissenschaftlichen Karriere beschäftigt. Neben der Entstehungsgeschichte der Vorschriften des Zusatzprotokolls legt *Nahlik* einen Schwerpunkt auf das Problem der individuellen Strafbarkeit, das sodann von *Julian Schutte* (S. 177-196) und *Christine van den Wyngaert* (S. 197-206) unter dem Aspekt der Bekämpfung von schweren Verletzungen des Protokolls und von Kriegsverbrechen in einem allgemeineren Rahmen behandelt wird.

Der dritte Teil der Festschrift umfaßt drei Beiträge über das Recht des internen bewaffneten Konflikts und interner Auseinandersetzungen. *Rosemary Abi-Saab* leitet in dieses aktuelle Thema mit einer Darstellung der Rechtsentwicklung ein, ohne zu verhehlen, daß trotz des gewachsenen Rechtsbewußtseins noch zahlreiche Probleme einer (rechtlichen) Lösung harren (S. 209-223). Einem dieser Probleme, der Abgrenzung des Bürgerkriegs vom internen Aufbruch und des sie bestimmenden Rechts, gehen *Peter Kooijmans* (S. 225-247) und *Theodor Meron* (S. 249-266) nach. Jener unterzieht sowohl den humanitären völkerrechtlichen als auch den menschenrechtlichen Lösungsansatz einer kritischen Bewertung. Dieser diskutiert, nachdem er auf die vielfältigen Probleme im Zusammenhang mit internen Aufbrüchen eingegangen ist, Sinn und Zweck sowie Inhalt einer möglichen internationalen, rechtlich aber nicht bindenden Erklärung, durch die die Einhaltung eines Mindeststandards in derartigen Situationen sichergestellt werden könnte.

Mittel und Methoden der Kriegführung sowohl im Lichte des humanitären Völkerrechts als auch des Rüstungskontrollrechts sind das Thema des vierten Teils. *Leslie Green* (S. 269-295) legt in seiner Untersuchung besonderes Gewicht auf die Grundsätze des humanitären Völkerrechts, insbesondere auf den Unterscheidungsgrundsatz, die es angesichts der Bereitschaft zahlreicher Staaten zur Entwicklung unkontrollierbarer Waffen zu stärken gelte. Auch *Henri Meyrowitz* (S. 297-325) zieht als Rechtsmaßstab für die Beurteilung der völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Nuklearwaffen ausschließlich dieses, auch die Nicht-Vertragsparteien des Zusatzprotokolls bindende Recht heran. *Hisaku Fujita* (S. 327-350) und *Bernhard Graefrath* (S. 351-363) wählen demgegenüber einen rüstungskontrollrechtlichen Ansatz. *Fujita* befaßt sich mit nuklearwaffenfreien Zonen im Pazifik und ihren Auswirkungen auf die Schifffahrt, *Graefrath* mit den sicherheitspolitischen Implikationen der Umsetzung und Verifikation von Rüstungskontrollabkommen.

Die vier Beiträge des 5. Teils sind einem Bereich des humanitären und Kriegsvölkerrechts gewidmet, der in besonderem Maße revisionsbedürftig ist, da die vertraglichen Instrumente zum See-

kriegsrecht und zur Neutralität im See- wie im Landkrieg zum Großteil aus dem Jahre 1907 stammen und daher den modernen Anforderungen kaum noch gerecht zu werden geeignet sind. Während *Dietrich Schindler* (S. 367-386) aufgrund der Entwicklungen seit 1945, insbesondere mit dem Inkrafttreten der Charta der Vereinten Nationen, die traditionelle Dichotomie zwischen Kriegsführung und Neutralität weitgehend als obsolet ansieht und zwischen neutralen und anderen nicht am Konflikt beteiligten Staaten zu differenzieren bereit ist, hält *Michael Bothe* (S. 387-405) an einer rechtlichen Gleichbehandlung aller nicht am Konflikt Beteiligten fest. *Bothe* räumt aber ein, daß das Recht der maritimen Neutralität durch das in der Charta angelegte moderne *ius ad bellum* wie auch durch das internationale Seerecht und die zunehmende Einbeziehung des Umweltschutzes in das Völkerrecht erhebliche Veränderungen erfahren hat. Den rechtlichen Beschränkungen der modernen Seekriegsführung wenden sich sodann *Dieter Fleck* (S. 407-423) und *William Fenrick* (S. 425-443) zu. Dabei wählt *Fleck* mit Blick auf die noch ausstehende Neufassung des Seekriegsrechts einen generelleren Ansatz als *Fenrick*, der unter Heranziehung der früheren und gegenwärtigen Staatenpraxis der Frage nachgeht, unter welchen Voraussetzungen Handelsschiffe zulässige militärische Ziele darstellen.

Im 6. Teil (Humanitäres Völkerrecht in der Praxis) vergleicht *John Dugard* (S. 447-463) in seiner Untersuchung des Rechtsstatus von Rebellen in der Situation während des Burenkrieges mit der aktuellen Situation in Südafrika. Die rechtlichen Implikationen des Generals Rechts für das Selbstbestimmungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Palästina-Frage hat sich *Paul de Waart* (S. 465-494) zum Thema gewählt. Sowohl *Theo van Boven* (S. 495-513) als auch *Eric Suy* (S. 515-543) unterziehen die Bedeutung des humanitären Völkerrechts in der Praxis der Organe der Vereinten Nationen einer näheren Betrachtung, wobei letzterer den Schwerpunkt auf die Praxis des Sicherheitsrats während des Irak-Kuwait-Konflikts von 1990/91 legt. *Michel Veuthey* (S. 527-543) sieht auf der Grundlage eines Vergleichs der Praxis der Konfliktparteien während des Yom-Kippur-Krieges (1973) und des Irak-Kuwait-

Konflikts (1990/91) qualitative, durch das zwischenzeitliche Inkrafttreten des I. Zusatzprotokolls bewirkte, Änderungen in bezug auf Appelle des IKRK zum Schutze der Zivilbevölkerung im bewaffneten Konflikt. *Krzysztof Drzewicki* (S. 545-564) zeigt auf, wie die Verfahren zur Berichterstattung zum Zwecke der Überwachung der nationalen Umsetzung des humanitären Völkerrechts in der Praxis zur Anwendung gelangen.

Der 7. Teil schließlich ist den nicht spezifisch humanitär-völkerrechtlichen Fragen vorbehalten, die indes gleichwohl von erheblicher praktischer Relevanz sind. So geht *Torsten Stein* (S. 567-581) der Frage nach, ob und inwieweit Terroristen einen Anspruch auf Behandlung nach Maßgabe des Grundsatzes der Menschlichkeit verdienen. *Henry Schermers* Beitrag (S. 583-593) über die Existenz einer Pflicht zur Einmischung in die internen Angelegenheiten eines Staates ist von ebenso hoher rechtlicher und politischer Aktualität wie der *Alfred Rubins* (S. 595-611) über die Möglichkeiten einer wertorientierten Völkerrechtsordnung. Den Abschluß bildet ein Überblick des ebenfalls verstorbenen polnischen Völkerrechtlers und Richters am Internationalen Gerichtshof *Manfred Lachs* über die internationalen und nationalen Bemühungen zur Abschaffung der Sklaverei (S. 613-625).

Dieser notwendig gedrängte Überblick vermag den Beiträgen der Freunde und Kollegen *Fris Kalshovens*, die diese ihm im Hinblick auf sein Schaffen und seine Verdienste um das humanitäre Völkerrecht gewidmet haben, naturgemäß nicht gerecht zu werden. Jeder wäre einer eigenständigen Rezension wert gewesen. Daher soll und kann abschließend nur noch den Herausgebern zu dieser wirklich gelungenen und empfehlenswerten Publikation gratuliert werden. Sie haben nicht nur ihr selbst gestecktes Ziel erreicht, das humanitäre Völkerrecht in seinem gegenwärtigen Stand und seinen Entwicklungsmöglichkeiten angesichts neuer Herausforderungen darzustellen, sondern auch in erfreulicher Weise die Tradition fortgeführt, mit der Herausgabe einer Festschrift einen Beitrag zur fortschreitenden Entwicklung des Rechts zu leisten.

Jost Delbrück (ed.), The Future of International Law Enforcement, New Scenarios - New Law?, Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel, Band 115, Berlin 1993, 188 Seiten, DM 68,-

Hans-Joachim Heintze*

Bei dem zwar nicht so umfangreichen, aber inhaltschweren Band der Kieler Reihe zum Völkerrecht handelt es sich um die Vorträge und deren Diskussion einer Veranstaltung 25 international führender Völkerrechtler, die im Frühjahr vergangenen Jahres stattfand. Obwohl zwischen dem Symposium und der Veröffentlichung rund ein Jahr liegt, ist die wissenschaftliche Aktualität nach wie vor gegeben. Das verwundert nicht, da es sich bei den angesprochenen Problemen um Grundfragen der Durchsetzung des Völkerrechts handelt, die seit jeher rege diskutiert werden. Durch die jüngste Praxis des UN-Sicherheitsrats hat sich viel neuer Stoff zur wissenschaftlichen Analyse angesammelt. In diesem Licht der weltpolitischen Veränderungen wird dabei völlig zu Recht die Frage in den Mittelpunkt gestellt, ob denn dadurch auch neue Durchsetzungsmöglichkeiten für das Völkerrecht entstanden sind. Darauf verweist der Herausgeber im Vorwort: "The end of the Cold War and the ensuing chances of the United Nations to live up to its role as it was envisaged by the United Nations Charter, i.e. to act as a central authority in the international efforts to maintain international peace

and security, have once again focussed international interest on the perplexing problem of international law enforcement" (S. 5).

Eröffnet wird das Buch durch den Vortrag von *W. Michael Reisman* (Yale University) mit dem Titel "New Scenarios of Threats to International Peace and Security: Developing Legal Capacities for Adequate Responses". Darin wird der Begriff der Sicherheit als die Erhaltung eines Mindeststandards internationaler Ordnung über einen bestimmten Zeitraum definiert. Dazu sei eine internationale institutionalisierung notwendig, die durch Abkommen erreicht wird. Von dieser Ausgangsposition untersucht der Autor dann "Six Constructs of Threats to International Peace and Security". Die erste bezieht sich auf die internationale institutionalisierte Kapazität zur Beantwortung von Gefährdungen, das Herzstück eines Systems kollektiver Sicherheit also. Dazu wird die provokante These vertreten, daß die internationale Gemeinschaft auch in Zukunft einseitige rechtmäßige Reaktionen auf Rechtsverletzungen zulassen müsse: "this would require (...) tolerating highly coercive unilateral actions as a way of keeping pressure on international organisations" (S. 28). Von dieser These ist es natürlich nicht weit, den Zusammenbruch der Vereinten Nationen unter der Last der zu vielen gleichzeitig auftretenden Konflikte zu prognostizieren (S. 33) und

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

zu dem Schluß zu kommen, daß die bestehenden politischen Strukturen und rechtlichen Möglichkeiten nicht für ein internationales System zur Erhaltung der Sicherheit ausreichen (S. 38).

Auch der zweite Beitrag von Tom Farer (The American University) "The Future of International Law Enforcement under Chapter VII: Is There Room for 'New Scenarios'?" setzt sich sehr kritisch mit der Konstruktion des Kapitels VII der Charta und den Möglichkeiten der Reaktion auf zukünftige Herausforderungen - aus der Sicht liberaler Demokratien - auseinander. Insbesondere der Sicherheitsrat könne wohl auf die anstehenden Herausforderungen kaum völkerrechtsgemäß reagieren, wenn Staaten wie China einen ständigen Sitz innehaben oder so einflußreiche Staaten wie Saudi-Arabien offen die Unvereinbarkeit von Demokratie und islamischen Prinzipien erklären (S. 53).

Sehr beeindruckend sind die anschließend im Wortlaut abgedruckte Kommentierung der beiden Vorträge von Alfred P. Rubin (Tufts University) und die Diskussionsbeiträge. Darin werden nahezu alle Probleme dieser Welt gestreift; das Spektrum reicht vom Irak über Libyen bis hin zu den Menschenrechten und der Demokratie.

Im zweiten Teil des Buches werden die Vorträge von Jochen A. Frowein "Legal Consequences for International Law Enforcement

in Case of Security Council Inaction" und von Bruno Simma "Does the UN Charter Provide an Adequate Legal Basis for Individual or Collective Responses to Violations of Obligations erga omnes?" wiedergegeben. Kommentiert werden die Vorträge von Christoph Schreuer, der hervorhebt, daß die bislang ungekannte Aktivität des UN-Sicherheitsrates insbesondere im Bereich der "Friedensbedrohung" auch juristische Probleme aufwirft, insbesondere dann, wenn es zu "police action" kommt. Hier sollten exaktere Standards für Interventionen erarbeitet werden. Es zeigt den wissenschaftlichen Verlauf der Diskussion, daß dieses Problem bereits vor einem Jahr erkannt wurde. Die jüngste Entwicklung in Somalia zeigt die Praxisnähe dieser Erörterungen; leider scheint es angesichts dessen, daß das von Schreuer geforderte "improve the confidence of the lesser nations of this world and their willingness to co-operate in what is happening in the Security Council" (S. 153) noch nicht erreicht wurde.

Das Buch vermittelt durch den Abdruck der Diskussion den Eindruck, auf dem Symposium anwesend gewesen zu sein. Unterstrichen wird dies noch dadurch, daß manche Wahrheit nach dem Motto "so why not be frank, we are among friends" (S. 91) vermittelt wird. Die Lektüre ist äußerst anregend, und man findet eine große Zahl von Problemen angesprochen. Insofern ist das Buch ein Querschnittswerk, daß zur Beantwortung jeder aktuellen Fragestellung des Völkerrechts herangezogen werden muß.

Allan Rosas/Jan Helgesen (eds.), The Strength of Diversity - Human Rights and Pluralist Diversity, International Studies in Human Rights - Vol. 25, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1992, 253 Seiten, US \$ 95.50

Hans-Joachim Heintze*

Spätestens seit der Verabschiedung des Kopenhagener Dokuments der KSZE-Staaten im Juni 1990 wird in der Völkerrechtswissenschaft wieder verstärkt über das Problem diskutiert, inwieweit das Völkerrecht die Staaten verpflichtet, eine demokratische Ordnung zu errichten und Pluralismus zu praktizieren. Zunehmend besteht Einigkeit darüber, daß diese Verpflichtung aus dem Selbstbestimmungsrecht der Völker, und zwar aus seiner inneren Komponente, entspringt. Uneins ist man sich allerdings, wie die konkrete Ausformung der Bestimmung aussehen soll. Erst in der jüngsten Vergangenheit erschienen eine Reihe von Arbeiten zu diesem Thema. Zu den Beachtenswertesten gehört der von Rosas/Helgesen vorgelegte Sammelband aus der Studienreihe zu den Menschenrechten des Martinus Nijhoff-Verlages. Dies hat sicher etwas mit seiner Genese zu tun, ist er doch das Ergebnis eines bereits 1987 vom finnischen Tampere Peace Research Institute angeschobenen Forschungsprojekts zur Analyse der Menschenrechte in einer Ost-West-Perspektive. Nach einer ersten Buchveröffentlichung ("Human Rights in a Changing East-West Perspective", Pinter Publishers, London 1990) entschloß sich die Forschungsgruppe angesichts des rapiden Wandels in Europa, ihre Arbeit 1990/91 fortzusetzen. Das vorliegende Buch ist das Ergebnis zweier Arbeitstreffen in Oslo und Turku/Åbo. Diese Tatsache und der Umstand, daß sich die Analyse auf den KSZE-Bereich bezieht, hätte im Titel des Buches durchaus ausgedrückt werden sollen, um keine falschen Erwartungen zu wecken. Gerade die UN-Weltkonferenz über Menschenrechte in Wien hat gezeigt, daß das Thema "Demokratie" zu einer tiefgreifenden Kontroverse zwischen dem Norden und Süden geworden ist und insofern der wissenschaftlichen Bearbeitung hart.

Zu dieser Auseinandersetzung leistet der vorliegende Sammelband allerdings nur einen partiellen - da weithin regional auf die KSZE eingegrenzten - Beitrag.

Die Herausgeber verweisen in ihrem Einleitungskapitel auf diese Entstehungsgeschichte des Buches und darauf, daß die Euphorie, mit der die Charta von Paris (1990) und das Helsinki-Dokument (1992) begrüßt wurden, nun "has been replaced by a sense of realism" (S. 3). Dieser Realismus dürfte nun, ein Jahr später, angesichts der um sich greifenden Gewaltausbrüche in der ehemaligen Sowjetunion und auf dem Balkan auch einer gewissen Enttäuschung gewichen sein. Um so wichtiger ist es deshalb, daß die normative Basis eines Menschenrechts auf pluralistische Demokratie exakt analysiert wird, um dann über Durchsetzungsmöglichkeiten nachzudenken. Dazu leisten die zehn Artikel, darunter drei von erfahrenen Mitgliedern des UN-Menschenrechtsausschusses, durchgängig einen - allerdings differenzierten - Beitrag.

Der erste Artikel "Political Pluralism in the Aftermath of the Eastern European Upeheavals" (S. 5-23) von dem langjährigen Mitglied des UN-Menschenrechtsausschusses Vojin Dimitrijevic aus Belgrad macht bereits die ganze Spannweite der Probleme bei der Demokratietwicklung in Osteuropa deutlich, ohne allerdings Lösungen anzubieten. Er verweist auf die Fehlschläge bei der Umwandlung des ökonomischen Systems und auf die Anzahl der politischen Parteien, um sich dann dem "triumph of nationalism" zuzuwenden. Er bezeichnet die "nationalist communists" und den "Anti-communism" als die stärksten Strömungen in den früheren sozialistischen Staaten. Da diese Thesen allerdings auf wenigen Seiten schlagwortartig abgetan werden, kommt es zu Vergröberungen, z.B. dann, wenn ziemlich vereinfacht solche Behauptungen aufgestellt werden wie: "Stronger nazi sentiments are now observed in the former GDR than in the rest of Germany" (S. 19). Dieser eher

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

politische Rundumschlag läßt leider wenig Platz für die Erörterung von Menschenrechtsfragen. Hier sieht der Autor vor allem Herausforderungen hinsichtlich der sozialen und ökonomischen Rechte, der Minderheiten sowie der Frauen.

Einen detaillierten Bericht über den demokratischen Pluralismus legt das ILC-Mitglied und der Bonner Professor *Christian Tomuschat* vor, indem er das Recht zur politischen Opposition, "the core element of pluralism" (S. 29), untersucht. Er bezieht sich dabei vor allem auf die Praxis des UN-Menschenrechtsausschusses bezüglich der individuellen Freiheitsrechte (Art. 19, 20, 22) und der kollektiven Rechte (Art. 1), wobei sich insbesondere die Minderheitenrechte als problematisch erweisen. Obwohl das Selbstbestimmungsrecht der Völker insgesamt bislang noch keine klaren Konturen hat, bezweifelt *Tomuschat* die Auffassung *Nowaks*, daß "internal self-determination constitutes the core element of a right of resistance against a dictatorship that systematically and grossly violates human rights" (S. 39). Er begründet dies damit, daß sich die relevanten UN-Resolutionen bislang außer im Falle Südafrikas auf die äußere Selbstbestimmung bezogen hätten. Seine Forderung: "the whole approach to self-determination would have to be reconsidered and refined if one enriched it by the addition of the element of internal self-determination. To date, processes of self-determination are not really scrutinized in regard to how decision-making takes place" (S. 40). Es ist fraglich, ob diese Auffassung im Lichte der jüngsten Entwicklungen in Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker noch Bestand haben kann.

Die folgenden Beiträge sind speziellen Menschenrechten gewidmet: Zugang der Minderheiten zu den Medien (*Donna Gornien*, Oslo), Vereinigungsfreiheit (*Krzysztof Drzewicki*, Danzig), Religionsfreiheit (*Theodore S. Orlin*, Turku/Åbo), Marktwirtschaft (*Gá-*

bor Kardos, Budapest) und Eigentumsrechte (*Allan Rosas*, Turku/Åbo). Die drei letzten Artikel haben generelleren Charakter. *Jan Helgesen*, Dozent an der Universität Oslo, wendet sich dem Minderheitenschutz im Rahmen der KSZE zu und analysiert anhand der KSZE-Dokumente die schrittweise Verbesserung dieses Schutzes im Vergleich zum allgemeinen universellen Standard des Art. 27 UN-Menschenrechtspakt. In Auswertung der Dokumente kommt er zu dem Schluß, daß man "constructive patience" brauche. Die Zuspitzung von Minderheitenproblemen in einigen Regionen der KSZE-Staaten kann Zweifel an dieser These aufkommen lassen. Zudem hätte man sich gewünscht, daß der Autor auch die Umsetzung der KSZE-Bestimmungen in das Völkerrecht erwähnt hätte. Hier gibt es beachtenswerte Ansätze in den Verträgen der Bundesrepublik Deutschland mit ehemaligen Warschauer-Pakt-Staaten. So gelang es beispielsweise erstmalig im Deutsch-Polnischen Vertrag von 1991, den ganzen Katalog der KSZE-Minderheitenrechte für rechtsverbindlich in den bilateralen Beziehungen zu erklären. *Roman Wieruszewski*, Direktor des Posener Menschenrechtszentrums, analysiert die Rolle der Menschenrechte in den Verfassungsdebatten der früher sozialistischen Staaten Ost- und Mitteleuropas und kommt zu dem Schluß, daß ihnen eine sehr verschiedene Position zugewiesen wurde. Zudem sei die verfassungsmäßige Festschreibung von Menschenrechten in ihrem praktischen Wert "a function of many variables" (S. 205). Mit Verfassungsfragen befaßt sich auch der abschließende Beitrag von Professor *Bernhard Graefrath*, Berlin, der sich unter dem Titel "Swords to Ploughshares" den menschenrechtlichen Aspekten des Verfassungsentwurfs des Runden Tisches vom Frühjahr 1990 zuwendet.

Ergänzt wird das Buch durch Auszüge aus dem Helsinki-Dokument 1992, eine Aufstellung der angesprochenen Gerichtsentscheidungen, völkerrechtliche Verträge und einen nützlichen Index.

Mohammed Bedjaoui (General Editor), International Law: Achievements and Prospects, UNESCO, Paris/Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1991, 1296 Seiten, £ 128.00

Hans-Joachim Heintze*

Das voluminöse Werk ist der Beitrag der UNESCO zur Eröffnung der UN-Dekade des Völkerrechts. Die Weltorganisation hatte mit der Res. 44/23 bereits 1989 festgelegt, der Zeitraum von 1990 bis 1999 solle der Würdigung und Durchsetzung des Völkerrechts dienen. Damit hatte man - wohl eher zufällig - einen Beschluß gefaßt, der der damaligen Zeit eigentlich vorausleiste. Schließlich ermöglichte erst das Ende des Ost-West-Gegensatzes, die Stärken des Völkerrechts, die in seiner Funktion als Kooperationsrecht liegen, zur Geltung zu bringen.

Der Sammelband, der sich in vier Teile gliedert (I. Basic Concepts, II. Law and Evolution of International Relations, III. International Law of the Sea and International Space Law and IV. Human Rights and Rights of Peoples) und 56 Kapitel enthält, wurde von Völkerrechtlern aus aller Welt geschrieben, die zwangsläufig verschiedenen Schulen angehören. Dies macht einerseits den Reiz des Buches aus, erschwert es aber andererseits, einen einheitlichen "roten Faden" zu finden. Dieser Mangel ist um so auffälliger, als das Buch insgesamt einer lehrbuchhaften Darstellung ähnelt.

Das Buch verfügt über einen systematischen Aufbau, wobei im ersten Teil mit den Subjekten des Völkerrechts begonnen wird, um sich dann den Rechtsquellen, den Kompetenzen der Staaten und der Staatenverantwortlichkeit zuzuwenden. Hier wird bereits eine

Schwäche des Gesamtwerkes deutlich: die Gewichtung der einzelnen Punkte erfolgt nicht nach der Bedeutung des konkreten Problems für das Völkerrecht, sondern entsprechend dem Gutdünken des einzelnen Autors. So unterscheiden sich die Art und Weise der Gliederung teilweise recht erheblich. Dies führt auch zwangsläufig zu Verzerrungen, so beispielsweise wenn *Bengt Broms* (Finnland) zum Völkerrechtssubjekt Staat 25 Seiten schreibt, während *Henry G. Schemers* (Niederlande) die internationalen Organisationen auf 30 Seiten abhandelt. Umstrittene Problemlagen, wie die Völker als Völkerrechtssubjekt, werden mit neuen Seiten bedacht. Dabei wird aber nicht auf die in der Einleitung von Richter *Bedjaoui* vehement vertretene These "From a law of States to a law for people" eingegangen, die sicher eine Vertiefung verdient hätte (S. 11-13). Darin wird von der Völkerrechtssubjektivität der Völker im Rahmen des Selbstbestimmungsrechts und von der des Individuums als der "internationalization of the legal status of the human being" (S. 11) gesprochen, die ein bestimmendes Moment des nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Völkerrechts sei. Dieser Ansatz finde seine Fortsetzung in den im folgenden kurz genannten Kennzeichen des neuen Völkerrechts: Development, human happiness, preservation of the planet and common heritage of mankind (S. 15f.).

Diese neuen Entwicklungen werden an verschiedenen Stellen des Buches angesprochen, aber nicht durchgängig erörtert. Auch hier zeigt sich wieder die Schwäche im Grundkonzept des Buches: einerseits in lehrbuchhafter Art und Weise das bestehende Völkerrecht darzustellen und andererseits auf neue Entwicklungen auf-

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

merkenswert zu machen, die aber noch weithin *de lege ferenda* sind. Eine weitere Folge der Konzeption des Werkes sind gewisse Überschneidungen und Widersprüche zwischen den Kapiteln. So taucht das Problem der Anerkennung in verschiedenen Sichtweisen beim Staat (S. 48), bei einseitigen Akten (S. 227) und in einem speziellen Kapitel 21 auf (im Kapitel 1 und 9 wird fälschlicherweise auf Kapitel 20 verwiesen).

Von großer aktueller Bedeutung ist der Teil IV *"The Law of Conflictual Relations"*, wobei insbesondere Kapitel 34 von H.R. Herrera Careres (ein honduranischer Diplomat) mit dem Titel *"The Use of Force by International Organizations"* interessiert. Er spannt einen weiten Begriff der "force", denn darunter wird auch nichtbewaffnete Gewalt verstanden. So werden die Suspendierung des Stimmrechts ebenso wie diplomatische und ökonomische Maßnahmen abgehandelt. Zur Anwendung bewaffneter Gewalt wird auf einer (!) Seite der UN-Mechanismus dargestellt (S. 748), um sich dann auf regionale Systeme zu beziehen. Anschließend erfolgt ein kurzes Eingehen auf das *Peace-keeping*. Gerade dieses Kapitel zeigt, welche gewaltige Entwicklung das UN-System der kollektiven Sicherheit in den letzten zwei Jahren genommen hat. Die beiden nächsten Kapitel stellen einen Überblick über das Recht des internationalen bewaffneten Konflikts (von R.H.F. Austin, Zimbabwe) und zum Recht des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts (von J. Nguyen Duy-Tan, Paris) dar. Hinsichtlich einer entscheidenden Frage - der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts - kommt Austin zu dem Schluß, daß kein einheitlicher Standard festzustellen sei, wodurch auch ein erheblicher Verlust an Glaubwürdigkeit verursacht worden sei:

"The moral indignation and determination to enforce humanitarian standards shown by the victims of fascism (...) has been replaced in the extra-European conflicts against colonialism, by a tendency to forget (if not forgive) and to avoid risking post-war reconciliation by insisting upon investigating criminal responsibility and rectitude." (S. 787).

Gegenwärtig können wir mit der Festlegung zur Schaffung eines Strafgerichtshofes zu den Kriegsverbrechen im früheren Jugoslawien einen Versuch beobachten, Vertrauen in die Durchsetzung des humanitären Völkerrechts zu schaffen. Bislang scheint die Konzipierung dieses Gerichtshofes allerdings noch nicht abgeschlossen zu sein; jeder Tag bringt aber einen weiteren Glaubwürdigkeitsverlust in die Durchsetzbarkeit humanitärer Normen mit sich.

Ausführlich widmet sich das Buch den Fragen des internationalen Schutzes der Menschenrechte und der Rechte der Völker. Die Einleitung dazu stammt von Richter K. Mbaye und stellt in erster Linie ein Bekenntnis zu den Rechten der Völker dar: *"I believe that the human rights - peoples' rights tension should be transcended. How can one oppose human rights and peoples' rights when they derive from the same sources (custom or treaties) and are proclaimed on behalf of the same beneficiary - man?"* (S. 1053). Diese Frage ist nach Meinung des Rezensenten allerdings falsch gestellt. Das Spannungsverhältnis zwischen Menschenrechten und den Rechten der Völker resultiert nicht daraus, daß man den Charakter des Völkerrechts - als den Interessen der Menschheit dienendes

Recht - leugnet, sondern daraus, daß das Subjekt des Rechts der Völker bislang verschiedentlich schwierig zu bestimmen ist. Damit steht und fällt aber der Rechtscharakter; insofern wäre es sinnvoll gewesen, dieses Problem in den Mittelpunkt zu stellen. Leider findet sich auch in dem Teil *"Community-Oriented Rights"* (S. 1167-1231) keine praktikable allgemeingültige Definition des Trägers des Rechts auf Entwicklung (Kapitel 53 von Richter M. Bedjaoui) oder des Rechts auf Frieden (Kapitel 55 von A. Nastase aus Rumänien beschränkt sich auf die vielsagende Feststellung, daß *"with respect to peoples as juridical subjects, there has been much discussion"*, S. 1225). Am juristisch klarsten sind in diesem Zusammenhang die Aussagen von F. Abdulah (Trinidad und Tobago) zum Recht auf Entkolonialisierung, die allerdings praktisch nur auf Prozesse der Vergangenheit anwendbar sind.

Die große Bedeutung des Buches liegt darin, daß es anschaulich die Universalität des Völkerrechts zeigt. Verschiedene Sichtweisen werden vorgestellt; und dennoch wird die Einheitlichkeit des Normengefüges unterstrichen. Selbst wenn einige Beiträge nicht mehr den neuesten Stand des Völkerrechts und der Völkerrechtswissenschaft repräsentieren, so ist das Werk doch ein willkommenes Nachschlagewerk, das neben den klassischen (nationalen) Völkerrechtslehrbüchern in keiner Bibliothek fehlen sollte. Schließlich ist Richter Mohammed Bedjaoui zu gratulieren, daß es ihm mit Hilfe der UNESCO gelang, ein derartig weltumspannendes Werk zu initiieren und herauszugeben. Zu begrüßen ist insbesondere, daß Völkerrechtler aus Entwicklungsländern breit vertreten sind; als Wermutstropfen ist jedoch anzusehen, daß US-Juristen unterrepräsentiert und solche aus der "alten" Bundesrepublik Deutschland ganz fehlen.

In der Gesamtschau des Völkerrechts, die Richter Bedjaoui und Professor Thierry am Schluß des Buches als Kapitel 56 unter dem Titel *"Future of International Law"* vorstellen, erscheint ein Paragraph besonders hervorhebenswert:

"The importance assumed by the rights of peoples and human rights shows that there has been a change in what is covered by International Law. Indeed, these principles are concerned not only with relations between States, the governing of which was previously the law's only concern; on the contrary, it is now the relations of States with the peoples under their sovereignty and with their own citizens which are at issue. International Law is thus becoming 'people's law' (...)" (S. 1243).

Dies ist die wohl einschneidendste Veränderung, die das "moderne" Völkerrecht kennzeichnet. Daß diese Entwicklung nicht unproblematisch ist, wird an der unter Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker vollzogenen Entstehung einer ganzen Reihe von neuen Staaten nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation deutlich. Man mag dies aus der politischen Sicht insofern bedauern, als dies auch erhebliche Instabilitäten und Sicherheitsrisiken bis hin zu bewaffneten Konflikten hervorgebracht hat. Aus der Perspektive des Völkerrechts kann dies nur als Aufforderung verstanden werden, die Kodifikation voranzutreiben und die Implementierung des Normengefüges zu intensivieren. Das UNESCO-Buch kann einen Beitrag zum Verständnis dieser Erfordernisse leisten.

Thomas Michael Menk, Gewalt für den Frieden, - Die Idee der kollektiven Sicherheit und die Pathogenomie des Krieges im 20. Jahrhundert -, Schriften zum Völkerrecht, Band 105, Duncker & Humblot, Berlin 1992, 489 Seiten, DM 128,-

Brigitte Reschke*

"Gewalt für den Frieden", die Arbeit wurde an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften zu Speyer im Wintersemester 1991/92 als Dissertation angenommen, befaßt sich im wesentlichen mit den satzungsrechtlichen Möglichkeiten und praktischen Erfahrungen des globalen kollektiven Sicherheitssystems der Vereinten

Nationen zur Schaffung und Erhaltung des internationalen Friedens. Das Buch gliedert sich in zwei Hauptteile. Im ersten Teil untersucht

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

Menk die Form der Organisation der kollektiven Sicherheit im VII. und VIII. Kapitel der Satzung der Vereinten Nationen (SVN). Darauf aufbauend analysiert der Verfasser im zweiten Teil das nach seiner Auffassung bestehende Versagen der Vereinten Nationen als System universeller kollektiver Sicherheit aus historischer und konfliktsoziologischer Sicht.

Nach einer Einführung in den Begriff der kollektiven Sicherheit geht der Autor auf das universelle Gewaltverbot (Art. 2 Nr. 4 SVN) als Grundvoraussetzung der kollektiven Sicherheit ein. Die Erörterungen erstrecken sich sowohl auf die historische Entwicklung des Gewaltverbotes seit der Antike als auch auf die Zielsetzung der Satzungsgeber der UN-Charta mit der Festschreibung des Art. 2 Nr. 4 SVN. Das Hauptanliegen der Satzungsgeber habe in der Erfassung des "de-facto-Krieges", das heißt in der Überwindung des subjektiven Kriegsbegriffs, bestanden (S. 59). Weiterhin kommt *Menk* zu dem Ergebnis, daß innerstaatliche Gewalt nicht Gegenstand der Regelung des Art. 2 Nr. 4 SVN sei (diese Feststellung "dürfte kaum einem Zweifel unterliegen", S. 59). Zwar räumt der Autor ein, daß im Falle eines zwischenstaatlichen Dimensionen annehmenden Bürgerkriegs Abgrenzungsschwierigkeiten auftreten könnten, jedoch vernachlässigt er an dieser Stelle die in letzter Zeit immer relevanter werdende Frage, ob die humanitäre Intervention gegen das Verbot des Art. 2 Nr. 4 SVN verstößt. Bei der Untersuchung des Gewaltbegriffs aus Art. 2 Nr. 4 SVN und seiner Harmonisierung mit Art. 39 SVN kommt *Menk* dann zu dem Ergebnis, daß die Friedensbedrohung auch Tatbestände unterhalb des Art. 2 Nr. 4 SVN erfasse (S. 107). Drastische Auffassungen werden dann bei der Beantwortung der Frage, ob der Sicherheitsrat ohne die Truppen des Art. 43 SVN bei Vorliegen friedensstörender Tatbestände militärische Maßnahmen gemäß Art. 42 SVN anwenden oder solche Maßnahmen über ein Recht zur Empfehlung bzw. Legalisierung zwischenstaatlicher Gewaltanwendung wirksam werden lassen kann, vertreten. *Menk* will im Rahmen der in der SVN konzipierten universellen kollektiven Sicherheit an der Realisierung des Art. 43 SVN als "conditio sine qua non" für die gewaltsame Friedenssicherung festhalten (S. 140). Dabei argumentiert er zunächst mit dem Wortlaut der Art. 41 und 42 SVN, die keine Befugnis des Sicherheitsrates zur Empfehlung oder Legalisierung von Zwangsmaßnahmen der souveränen Mitgliedsstaaten vorsehen. Der auf die implied powers-Lehre gestützten Meinung, der Sicherheitsrat habe die implizite Befugnis zur Empfehlung und Legalisierung von Zwangsmaßnahmen, wenn die Realisierung der Chartaziele nicht anders erreicht werden kann, hält der Autor problematischerweise entgegen, der Nichtabschluß der Spezialabkommen nach Art. 43 SVN zeige, daß der Wille der Mitglieder der Vereinten Nationen zumindest zur Zeit nicht dahin gehe, die Voraussetzungen einer effektiven Friedenssicherung durch Gewaltanwendung im Sinne des Art. 42 SVN zu schaffen. Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse kommt *Menk* bei der Untersuchung der Praxis des Sicherheitsrates konsequenterweise dann auch zu dem Ergebnis, die einschlägigen Resolutionen im Korea- und Rhodesienkonflikt seien satzungswidrig und im Irak/Kuwait-Konflikt zumindest satzungsrechtlich bedenklich gewesen. Die Begründungen seiner Auffassung hinsichtlich der Satzungskonformität dieser Fälle geraten im Verhältnis zu der vernichtenden Kritik jedoch leider ziemlich kurz.

Vor dem Hintergrund seiner Einschätzung der nach Auffassung des Autors "völkersicherheitsrechtlichen" Praxis, daß Art. 41 SVN keine relevante und Art. 42 SVN gar keine praktische Anwendung erfahren haben, befähigt sich *Menk* nachfolgend mit dem verbleibenden anwendbaren Friedenssicherungsrecht der SVN. Dabei geht er besonders auf die Reichweite der Art. 40 und 51 SVN ein. Als wichtigsten Anwendungsfall des Art. 40 SVN sieht der Autor das "nicht-operative" peace-keeping an, welches er durchaus positiv bewertet. Die in diesem Zusammenhang interessante Abgrenzung zum peace-making und peace-building sowie deren rechtliche Grundlagen sind in dem Buch nicht enthalten; die für diesen Bereich maßgebliche Agenda für den Frieden wurde jedoch auch erst nach Abschluß der Arbeit erstellt.

Ausgehend von dem im ersten Teil gefundenen Ergebnis, daß sich das in der SVN entworfene Prinzip einer bewaffneten kollektiven Sicherheit nur rudimentär entwickeln konnte, wird im zweiten Teil die theoretische Frage aufgeworfen, ob die "Idee eines universalen, an der Vision des One-World ausgerichteten Kriegsverhältnissystems" grundsätzlich tauglich ist, den Frieden zu sichern. *Menk* untersucht die Wurzeln des universalistischen Sicherheitskonzepts der Organisation der Vereinten Nationen unter Berücksichtigung vieler Details. Dabei weist er dem Völkerbund als Vorläufer der Organisation der Vereinten Nationen eine große Bedeutung für das Verständnis ihres Sicherheitskonzepts und des ihm zugrundeliegenden Welt- und Politikverständnisses zu. Die Schwächen und inneren Widersprüche des Völkerbundes setzten sich zu einem großen Teil in der Organisation der Vereinten Nationen fort (S. 278). Bei der Aufarbeitung der Frage, welche Voraussetzungen ein funktionierendes System kollektiver Sicherheit haben müßte, kommt er zu dem Schluß, daß die Entwicklung weg vom "absoluten Feind" hin zu einer Konstruktion, in welcher der Rechtsbrecher seine soziale und juristische Würde auch bei Anwendung des Sicherheitssystems behält, gehen müßte.

In der abschließenden Bewertung der Organisation der Vereinten Nationen kommt *Menk* zu dem Ergebnis, daß die Vereinten Nationen gar keine echte Organisation der kollektiven Sicherheit darstellen. Die Vereinten Nationen seien vielmehr eine "sich von Fall zu Fall aktualisierende Allianz, (...) die durch eine bündische juristische Mimikry gegenüber der klassischen feindennennenden Allianz den Schein höherer Legitimität erzeuge" (S. 444). Der Autor berücksichtigt bei dieser Einschätzung jedoch nicht genügend das Interesse der Staaten an ihrer Souveränität. Bei der von ihm entworfenen Konstruktion eines Systems kollektiver Sicherheit verzichten die Staaten auf weitgehende Souveränitätsrechte zugunsten einer übergeordneten Gewalt. Ob die Bevölkerungen einen solchen Souveränitätsverlust insbesondere bei der Durchführung von Zwangsmaßnahmen mittragen würden und die Effektivität der Maßnahmen gesteigert werden könnte, erscheint jedoch äußerst fraglich.

Abschließend bleibt zu bemerken: "Gewalt für den Frieden" ist ein Buch, das durch das Bemühen um eine besonders elaborierte Ausdrucksweise auffällt. Die Art der Darstellung trägt jedoch nicht unbedingt zu einem besseren Verständnis bei.

Alexandra Stiglmeier (Hrsg.), Massenvergewaltigung: Krieg gegen die Frauen, Kore Verlag, Freiburg (Breisgau) 1993, 270 Seiten, DM 30,-

Guido Hesterberg*

Erstaunlich früh erschien diese umfangreiche Bearbeitung des Themas Vergewaltigungen in Bosnien-Herzegowina. Um so erfreulicher ist es, daß dabei ein vielseitiges und gründliches Buch entstanden ist, das von verschiedenen Gesichtspunkten an die Materie herangeht, dokumentiert durch Interviews mit Opfern und Tätern.

Zu Anfang umreißt ein Prolog von Frau Prof. Helke Sander, Revisseurin und Autorin in Hamburg, die verschiedenen Facetten die-

* Guido Hesterberg ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

ser Menschenrechtsverletzung im ehemaligen Jugoslawien, indem sie sie der historischen Legende der Lysistrate entgegenstellt.

Als gelungen muß die Anordnung der einzelnen Beiträge dieses Sammelbandes angesehen werden: Anstatt den Leser direkt mit der Auflistung diverser Grausamkeiten gegen Frauen zu konfrontieren, wie das heute in vielen Veröffentlichungen aus Gründen der Sensationslust geschieht, werden hier zuerst drei einführende Aufsätze vorangestellt, die den Leser mit den allgemeinen Grundlagen versehen, die nötig sind, um sich dem Thema zu nähern.

Da die Vergewaltigungen ohne den Hintergrund des Krieges, in dem sie stattfinden, nicht zu verstehen sind, folgt zunächst eine gründliche Einführung in die historischen Ursachen des Jugoslawien-Konfliktes. Dieser Beitrag der Journalistin Alexandra Stiglmaier ist hervorragend recherchiert und zeigt präzise auf, wie die wechselvolle Geschichte des Balkans schließlich die heutigen Ausbrüche tiefsten Hasses hervorgebracht hat. Alle bedeutsamen Fakten von den Anfängen im 6. und 7. Jahrhundert bis zum Jahre 1992 werden genannt, ohne dabei in Oberflächlichkeit zu verfallen. Das macht diesen Aufsatz zu einer gelungenen Kurzeinführung in die jugoslawische Geschichte, die man nur empfehlen kann.

Aus ethno-psychoanalytischer Sicht beleuchtet danach der slowenische Neurologe und Psychoanalytiker Paul Parin den Konflikt, wobei er in erster Linie Erklärungen für die Feindseligkeit zwischen Serben und Kroaten darstellt. Dabei hebt er hervor, daß eine Analyse nur vor dem gesellschaftlich-historischen Hintergrund der beiden Völker geschehen kann, wodurch seine Überlegungen stets sachorientiert und nachvollziehbar bleiben. Auf diese Art analysiert er die Wirkungen der unbewältigten jugoslawischen Vergangenheit (Verbrechen im Ustascha-Staat und beim Partisanen-Befreiungskrieg), des Fernsehens, das zusehends zu einem Propagandamedium geworden ist, aber auch der Vergeltungssucht und des zunehmenden politischen Desinteresses der Bevölkerung an dem heutigen Verhalten der Kriegsparteien.

Nach diesen beiden allgemeineren Darstellungen geht die Militärsociologin Ruth Seifert nun auf das Thema Krieg und Vergewaltigung selbst ein. Sie arbeitet klar heraus, daß Vergewaltigungen im Krieg gerade nicht aus der Natur oder Sexualität erklärbar sind, sondern durch die sozialen und kulturellen Bedingungen bestimmt sind; sie stellen also Gewalt mit sexuellen Mitteln dar und nicht umgekehrt Sexualität, die sich der Gewalt bedient. Zum Beweis stellt sie fünf Thesen zur ausführlichen Erklärung der Funktion von Vergewaltigungen im Krieg auf, die überzeugend sind und sich auch mit den Ausführungen im Beitrag von Frau Prof. Dr. Folnegovic-Smalc decken: Vergewaltigungen scheinen zu den "Spielregeln" des Krieges zu gehören; sie dienen der Demütigung der Männer und der Zerstörung der Kultur der gegnerischen Seite. Ihre Wurzeln haben sie vor allem auch in der Verbindung von Gewalt und "Männlichkeit" im gesamten Militärwesen, wodurch nicht zuletzt auch eine kulturell verankerte Mißachtung von Frauen geschürt wird. Eine gelungene und erhellende Analyse, ergänzt durch umfangreiche Literaturangaben.

Der nun folgende Interviewteil, wiederum von der Herausgeberin Alexandra Stiglmaier, beruht auf der Auswertung einer großen Zahl von Gesprächen, die sie in ihrer Funktion als Korrespondentin in Bosnien-Herzegowina und Kroatien geführt hat. Auch Material von anderen Journalisten, UNO-Kommissionen und Amnesty International wird mit einbezogen. Die Kommentierung der Interviews beschränkt sich weitgehend auf die Wiedergabe von Fakten, und ein weiterer Vorteil ist das große Bemühen um Objektivität, das dieser Zusammenstellung zugrunde liegt: Neben moslemischen Opfern wurden auch serbische vergewaltigte Frauen befragt, außerdem folgen noch Gespräche mit drei Tätern, die verhaftet werden konnten. Es ist klar, daß bei nur drei Interviews nicht unbedingt ein ver-

läßliches Bild "des" vergewaltigenden Soldaten gegeben werden kann, zumal sich alle drei Soldaten in Gefangenschaft befanden und in ihren Aussagen mit Sicherheit entsprechend zurückhaltend waren. Dennoch sind die Gespräche aufschlußreich, und vor allem ist ihre Aufnahme in das Buch ein Schritt gegen die Tendenz, serbische Soldaten generell als unpersönliche Tötungs- und Vergewaltigungsmaschinen darzustellen. Das ist ebenso positiv anzumerken wie die Tatsache, daß hier nicht vernachlässigt wird, daß es auch Vergewaltigungen durch Moslems und Kroaten gibt, die denen der Serben an Grausamkeit nicht nachstehen.

Im nächsten Aufsatz bemüht sich die bosnische Journalistin Azra Zalihić-Kaurin, ein Bild von der moslemischen Frau zu geben. Den Schwerpunkt legt sie dabei auf die Umstellungsschwierigkeiten der Frauen von der traditionellen moslemischen Erziehung auf den von der Partei verordneten Typus der kommunistischen, modernen Frau. Zu schön und kritisch erscheint allerdings ihre Beschreibung der Verehrung der Frauen und der ihrer Tugenden durch die Männer im traditionellen Islam. Zweifelhafte wird der Artikel auch dadurch, daß das Thema Vergewaltigung nur in fünf Sätzen abgehandelt wird: "Was Vergewaltigung für eine Moslemin bedeutet, kann man sich vorstellen." (S. 221). Danach folgt die Beschreibung einer heldenhaften Moslemin, die den Tod der Vergewaltigung vorzog. Die besondere Tragik aber, die eine Vergewaltigung gerade für eine moslemische Frau bedeutet, wird überhaupt nicht erwähnt. Gerade hier wäre der Ansatzpunkt gewesen, sich mit den schweren Folgeproblemen auseinanderzusetzen, die diese Frauen zu erleiden haben: besonders schwere Traumata durch die tiefe Verletzung ihres Glaubens und die Unmöglichkeit, sich der Familie anzuvertrauen, da dies die Ächtung durch die eigenen Familienmitglieder zur Folge hätte, die sogar bis zum Mord an der vergewaltigten "unreinen" Frau gehen kann. Da über all dies hinweggegangen wurde, kann der Aufsatz nicht überzeugen.

Die psychiatrischen Aspekte von Vergewaltigungen stellt Frau Prof. Dr. Vera Folnegovic-Smalc im darauffolgenden Beitrag dar, der knapp und sachlich geschrieben ist und sich durch gute Verständlichkeit auszeichnet. Ihre Erkenntnisse resultieren aus der Arbeit mit Vergewaltigungsopfern aus Bosnien-Herzegowina, so daß zwar bisher keine Behandlungsergebnisse mitgeteilt werden können, aber doch ein guter Einblick in psychische Folgen, mögliche Behandlungswege und die Akzeptanz von Hilfsangeboten bei den Opfern möglich wird.

Frau Dr. Hanne-Margret Birckenbach betrachtet in ihrem Aufsatz die Vergewaltigungen im Krieg aus dem Blickwinkel der Friedensforschung. Sie plädiert dabei vor allem für eine Beschreibung der Verbrechen, die es auch möglich macht, sie zu beenden und die vor allem den Opfern nicht schadet. Der heutige Umgang mit dem Thema leistet dies nach ihrer Ansicht nicht.

Abgeschlossen wird das Buch von Helga Wulwber durch eine Analyse der Lage aus völkerrechtlicher Sicht. Sie macht deutlich, daß die immer wieder in der Öffentlichkeit auftauchende Forderung, Vergewaltigungen als Kriegsverbrechen zu ächten, der Grundlage entbehrt, da die Genfer Abkommen von 1949 und die Zusatzprotokolle von 1977 Vergewaltigungen bereits einschließen. Sodann untersucht sie die Schwierigkeiten bei der Einrichtung eines internationalen Strafgerichts und der Ahndung von Kriegsverbrechen. Auf diesem Gebiet dürfte die Entwicklung mit Spannung weiterverfolgt werden, da die Sicherheitsrat der Vereinten Nationen jüngst mit seiner Resolution 827 die Einrichtung eines solchen Strafgerichtshofs für Jugoslawien beschlossen hat.

Insgesamt gesehen ist das Buch eine beachtenswerte Analyse des Themas - eines der tragischsten Aspekte der Kriegsführung im ehemaligen Jugoslawien. Insbesondere ist dabei die Interdisziplinarität zu begrüßen.

Vertriebspreis: 15 April 1995

Recht Dr. Wulwber

Sharon Detrick (ed.), The United Nations Convention on the Rights of the Child - A Guide to the "Travaux Préparatoires", Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1992, 712 Seiten, US \$ 219.00

Messelech Worku*

Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes gehört zweifellos zu den wichtigsten universellen Menschenrechtsverträgen, die unter der Ägide der Weltorganisation entstanden. Das große Interesse der Staatengemeinschaft an dieser Konvention wird an dem ungewöhnlich schnellen Inkrafttreten deutlich (Verabschiedung 20. November 1989; Inkrafttreten 2. September 1990, im Vergleich: der UN-Bürgerrechtspakt benötigte vom 19. Dezember 1966 bis zum 23. März 1976). Mittlerweile hat auch das Durchsetzungsorgan der Konvention, der Ausschuss für die Rechte des Kindes, seine Tätigkeit aufgenommen. Damit beginnt die internationale Auseinandersetzung um die effektive Verwirklichung der Verpflichtungen aus der Konvention. Voraussetzung dafür ist die exakte Interpretation der Bestimmungen, wozu gemäß den Auslegungsregeln der Art. 31ff. der Wiener Konvention über das Recht der Verträge auch die "travaux préparatoires" als Hilfsmittel herangezogen werden können. Insofern erscheint das Buch zur rechten Zeit. Ein weiterer Verdienst neben ihrer praktischen Bedeutung liegt darin, daß damit Dokumente einer zehnjährigen Kodifikationsarbeit, die vielfach nur in limitierten Arbeitspapieren vorlagen, nunmehr einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Zugleich setzt der Verlag damit eine Praxis fort, die sich bereits mit dem Buch von M. J. Bosyt, "Guide to the 'travaux préparatoires' of the International Covenant on Civil and Political Rights" aus dem Jahre 1987 bewährt hat. Im übrigen soll in diesem Jahr ein weiteres Werk dieser Art mit den travaux préparatoires (von Lars Adam Rehof) zur UN-Frauenkonvention folgen.

In seinem Vorwort verweist der seinerzeitige UN-Untergeneralsekretär für Menschenrechte, Jan Martenson, auf die einzigartige Bedeutung der Kinderkonvention, da sie erstmals sowohl wirtschaftliche, soziale, kulturelle, politische als auch Bürgerrechte einer Bevölkerungsgruppe, die mehr als die Hälfte der Menschheit ausmacht, in einem Dokument regelt. Das vorliegende Buch, das sich in die drei Kapitel "Origins, Developments and Significance of the United Nations Convention" (Nigel Cantwell), "Compilation of the Travaux Préparatoires" (Sharon Detrick) und "The Current Status" (Jaap E. Doek) sowie einen ausführlichen Annex gliedert, stellt eine einzigartige Fundgrube für alle mit der Entstehung der Konvention verbundenen Fragen dar. Darauf verweist Cantwell in der Einleitung:

"The aim of the contributors to this book on the travaux préparatoires of the U.N. Convention on the Rights of the Child is to provide an overview of the (...) drafting process of the Convention. Knowledge of the drafting process forms one pre-condition towards the understanding of the object and purpose of each article of the Convention and is, as it were, the point of departure for all further dealings with the Convention, e.g. the ratification and implementation by State Parties." (S. 2).

Von Bedeutung für zukünftige menschenrechtliche Kodifikationsvorhaben und die Implementierung der Kinderkonvention ist zu-

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

dem, daß erstmals NGOs erfolgreich an der Ausarbeitung eines solchen Vertrages teilnahmen, was von Cantwell zu Recht um so deutlicher gewürdigt wird, als der tiefgehende Beitrag der NGOs nicht in jedem Fall in den nachfolgenden Dokumenten deutlich wird (S. 25).

Das Kapitel II beginnt mit dem polnischen Konventionsentwurf und listet dann die Staatenstellungen und die Entwürfe zu den einzelnen Artikeln in der Arbeitsgruppe auf. Aus der Sicht des humanitären Völkerrechts erscheint die Genesis des heutigen Artikel 38 (Entwurfsartikel 20) über die Kinderrechte im bewaffneten Konflikt von besonderem Interesse (S. 504-517). In den Dokumenten, die mit den Arbeiten der Working Group aus dem Jahre 1983 beginnen, wird deutlich, daß dieses wichtige Thema leider nicht frei von politisch-propagandistischen Erwägungen angegangen wurde. Dies wird insbesondere bei den Entwürfen Irans und Iraks deutlich, in denen jeweils die (ohnehin völkerrechtswidrigen) Methoden der Kriegführung der anderen Seite in dem damaligen bewaffneten Konflikt zwischen den beiden Staaten verdammt wurden. Die von anderen Staaten eingebrachten Vorschläge bargen zudem die Gefahr in sich, den mit den Zusatzprotokollen erreichten Standard des Kinderschutzes in bewaffneten Konflikten zu verwässern. In den Dokumenten wird deutlich, wie insbesondere Schweden versuchte, die drohende Abschwächung des aus dem humanitären Völkerrecht resultierenden Standards zu verhindern (S. 509) und schließlich sogar eine Verbesserung des Kinderschutzes erreichen wollte, indem ausdrücklich die Rekrutierung von Personen unter 18 Jahren untersagt werden sollte. Dagegen wandten sich sehr dezidiert die USA (S. 513). Die gesamte damalige Debatte ist von aktuellem Interesse, da sich insbesondere humanitäre Organisationen nach wie vor in einer zu unterstützenden Weise - für eine Revision dieser Bestimmung einsetzen.

Das Beispiel des insgesamt als unbefriedigend anzusehenden Art. 38 der Kinderkonvention und die deshalb anzustrebende Revision der Bestimmung unterstreicht die Nützlichkeit des vorliegenden Buches von Detrick. Durch die detaillierte Auflistung der Entwürfe und Staatenstellungen lassen sich viele Ansätze für eine fundierte Diskussion nicht nur für Verbesserungen des erreichten Standards, sondern auch für die Verwirklichung der Bestimmungen finden. Für die wissenschaftliche Analyse ist diese Zusammenfassung der travaux préparatoires eine unbedingte Quelle, enttäuschend ist allerdings das Kapitel III. Es fällt sehr kurz aus, was um so bedauerlicher ist, als die Vorbehaltsproblematik - die hier nur auf drei Seiten abgehandelt wird - allein schon bezüglich des deutschen Vorbehalts zu einer sehr grundsätzlichen Debatte geführt hatte (vgl. J. Wolf, Ratifizierung unter Vorbehalten, in: ZRP 1991, S. 374ff.), die durchaus einer Vertiefung Wert gewesen wäre.

Der Nijhoff-Verlag hat mit dem vorliegenden Buch innerhalb weniger Monate das dritte voluminöse Buch zu verschiedenen Aspekten der Kinderrechte vorgelegt (vgl. unsere Rezensionen zu Veerman in HuV-I Heft 1/1993, S. 51 und Freeman/Veerman in HuV-I Heft 2/1993, S. 120-121). Dieses Engagement ist angesichts der Bedeutung der Kinderrechte zu begrüßen.