

## Rückblende

Blauhelme als Geiseln

*Ralph Czarnecki*

1994, Nr. 2, S. 75-77

Der UNHCR - Gegenpol zur deutschen Flüchtlingspolitik

*Patricia Pliatskas*

1994, Nr. 4, S. 199-202

Formelle Entschuldigung des japanischen Premierministers gegenüber Südkorea greift Problem der Zwangsprostitution im Krieg auf

- Verbrechen gegen die Menschlichkeit am Beispiel der Vergewaltigung koreanischer Frauen im Zweiten Weltkrieg -

*Petra Weitz*

1994, Nr. 3, S. 140-142

## Forum

### Verbreitung

Offener Brief des DRK-Präsidenten an den Bundeskanzler

Bonn, den 24. März 1994

1994, Nr. 2, S. 78

Appell zum Verbot von Antipersonen-Minen und Laser-Waffen

Offener Brief des DRK-Präsidenten an den Bundeskanzler

Presseinformation des Deutschen Roten Kreuzes 9/94, vom 6. April 1994

1994, Nr. 2, S. 79

DRK-Präsident Sayn-Wittgenstein appelliert an Bundeskanzler Kohl:

Landminen müssen weltweit geächtet werden

„Deutschland sollte bei der UNO-Konferenz im Mai eine Vorreiterrolle übernehmen“

Süddeutsche Zeitung vom 6. April 1994

1994, Nr. 2, S. 79-80

Bald ein Exportverbot für „Anti-Personen-Minen“?

Das Kabinett plant einen Beschluß noch vor der Sommerpause / Informationen des Deutschen Roten Kreuzes

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. April 1994

1994, Nr. 2, S. 80-81

Bonn will Export von Anti-Personen-Minen verbieten  
Kinkel kündigt Kabinettsbeschluß vor Sommerpause an

Associated Press

1994, Nr. 2, S. 81

Position der Bundesregierung zur Landminenproblematik

- Anfrage des Abgeordneten Dr. Wolfgang Ullmann und Antwort des Staatssekretärs Dr. Dieter Kastrup -

1994, Nr. 2, S. 82

Deklaration der Internationalen Konferenz über Minderheiten in Serbien und Kroatien

Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung, Stadtschlaining, 21.-24. Januar 1993

1994, Nr. 4, S. 202-204

Das „Masters Programme in Public International Law“ an der Universität Lund, Schweden

*Kerstin Ebock*

1994 Nr. 1, S. 26-28

Konfliktprävention und neue Kommunikationsmittel

*Dieter Klumpp*

1994, Nr. 3, S. 142-147

The War Investigation Mission to Dubrovnik

*Terje Lund*

1994 Nr. 1, S. 25-26

Das Recht auf die Heimat im nationalen und internationalen Recht

*Volker Schimpff/Christoph J. Partsch*

1994, Nr. 2, S. 82-85

Die wirtschaftlichen Sanktionen gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und die Flüchtlinge

*Dobrica Vulovic*

1994 Nr. 1, S. 29-30

## Panorama

Arbeitsbericht des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und Humanitären Völkerrecht e.V.

*Georg Bock*

1994 Nr. 1, S. 31

## Dokumente

Resolutions of the Council of Delegates, Birmingham (United Kingdom), 29 - 30 October 1993

1994, Nr. 1, S. 32-35

Verfahrensvorschriften des Internationalen Tribunals zur Verfolgung von Personen verantwortlich für schwere Verletzungen des humanitären Völkerrechts begangen auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens

1994, Nr. 2, S. 86-95

Resolutionen des UN-Sicherheitsrats zu Ruanda

1994, Nr. 4, S. 205-217

## Konferenzen

Kurs im Humanitären Völkerrecht

Frankfurt (Oder), 28. August - 7. September 1994

Frank Bodendiek/Martin Botta/Karsten Nowrot

1994, Nr. 3, S. 151-152

Referendartagung des DRK-Landesverbandes Hessen e.V. zum humanitären Völkerrecht,

Friedberg, 8. Dezember 1993

Holger Böhmann/Charlotte Schütz

1994, Nr. 1, S. 47-48

Ausbildung der Rechtsreferendare im humanitären Völkerrecht

- Tagung in Bad Waldliesborn, 9. - 10. Dezember 1993

Udo Brall/Alexander Goll/Christina Laun

1994, Nr. 2, S. 95-98

Konversionsmanagement - Handlungsbedarf - Restriktionen - Lösungskonzepte

Kaiserslautern, 1. September 1994

Kerstin Ebock/Brigitte Reschke

1994, Nr. 3, S. 150

Neues zur maritimen Neutralität

Die Arbeiten des Ausschusses der International Law Association,

Buenos Aires, 14. - 20. August 1994

Wolff Heintschel von Heinegg

1994, Nr. 3, S. 148-149

„Minderheiten- und Volksgruppenrechte als Instrument zur Vermeidung von neuen Flüchtlingsströmen“,

43. Internationaler Kongreß der Gesellschaft zur Erforschung des Weltflüchtlingsproblems

Travemünde, 26. - 29. September 1993

Hans-Joachim Heintze

1994 Nr. 1, S. 45-46

„Flüchtlinge und Zuwanderer“

44. Internationaler Kongreß der Gesellschaft zur Erforschung des Weltflüchtlingsproblems (AWR)

Orvieto (Italien), 18. - 21. September 1994

Hans-Joachim Heintze

1994, Nr. 3, S. 155-156

Humanitäres Völkerrecht und die Arbeit des Roten Kreuzes

- ein Beitrag zum Weltfrieden? -

Seminar für Rechtsreferendare,

Bad Pyrmont, 1. - 3. Dezember 1993

Ulf Koller/Andreas Mitschke

1994 Nr. 1, S. 46-47

International Law Course

Den Haag (Niederlande), 26. Juli - 13. August 1993

Christina Kürschner

1994 Nr. 1, S. 43-45

Referendartagung zum Humanitären Völkerrecht

Pfalzgrafenweiler, 24.-25. Oktober 1994

Andrea Ossendorff/Gabriele Haist

1994, Nr. 4, S. 219

World Conference on Human Rights

Wien, (Österreich), 14. - 25. Juni 1993

Matthias Pape

1994 Nr. 1, S. 36-40

38. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des DRK

Frankfurt/Oder, 8. - 10. September 1994

Matthias Pape

1994, Nr. 3, S. 153-154

Oslo International Conference on the use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief focuses on strategies to improve humanitarian assistance

Oslo (Norway), 20 - 21 January 1994

Sergio Piazzi

1994, Nr. 2, S. 99

Streitkräfteeinsatz, Humanitäre Hilfe und Medien

4. Teinacher Tagung, Bad Teinach, 18./19. März 1994

Markus Rotterdam

1994, Nr. 2, S. 99-102

Summer Course on International Humanitarian Law

Warschau, 2.-12. August 1994

Jan K. Schäfer

1994, Nr. 4, S. 217-218

Course on International Humanitarian Law

Warschau (Polen), 18. - 28. August 1993

Michael Schorr

1994 Nr. 1, S. 43-45

Internationales Symposium zum humanitären Völkerrecht  
St. Petersburg (Rußland), 30. November - 3. Dezember  
1993

*Horst Stein*

**1994, Nr. 2, S. 98**

## Besprechungen

A. de Guttry/N. Ronzitti (Hrsg.), *The Iran-Iraq War (1980-1988) and the Law of Naval Warfare*

*Wolff Heintschel von Heinegg*

**1994, Nr. 3, S. 156-157**

Jochen A. Frowein/Rainer Hofmann/Stefan Oeter (Hrsg.), *Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1;*

Hurst Hannum (ed.), *Documents on Autonomy and Minority Rights;*

Alan Philips/Allan Rosas with the collaboration of Katarina Frostell (eds.), *The UN Minority Rights Declaration*

*Hans-Joachim Heintze*

**1994 Nr. 1, S. 50-51**

Catherine Brölmann/René Lefebvre/Marjoleine Zieck (Eds.), *Peoples and Minorities in International Law;*

Christian Tomuschat (Ed.), *Modern Law of Self-Determination,*

Band 16 der Serie *Developments in International Law,*  
*Hans-Joachim Heintze*

**1994, Nr. 2, S. 102-103**

Felix Ermacora/Manfred Nowak/Hannes Tretter (Eds.), *International Human Rights, Documents and Introductory Notes,*

*Hans-Joachim Heintze*

**1994, Nr. 2, S. 104**

Michael TraBl, *Die Wiedergutmachung von Menschenrechtsverletzungen im Völkerrecht*

*Hans-Joachim Heintze*

**1994, Nr. 3, S. 157**

Kathleen E. Mahoney/Paul Mahoney, *Human Rights in the Twenty-first Century - A Global Challenge*

*Hans-Joachim Heintze*

**1994, Nr. 3, S. 158**

Arie Bloed/Liselotte Leicht/Manfred Nowak/Allan Rosas (Hrsg.), *Monitoring Human Rights in Europe, Comparing International Procedures and Mechanisms (International Studies in Human Rights: Volume 30);*

Arie Bloed (Hrsg.), *The Conference on Security and Co-operation in Europe, Analysis and Basic Documents, 1972-1993*

*Hans-Joachim Heintze*

**1994, Nr. 4, S. 220-221**

Philip Alston (Ed.), *The Best Interest of the Child, Reconciling Culture and Human Rights;*

Gabriele Dorsch, *Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes*

*Hans-Joachim Heintze*

**1994, Nr. 4, S. 223-224**

Bureau of the Parliamentary Assembly, Council of Europe, *Report on the Conformity of the Legal Order of the Russian Federation with Council of Europe Standards*

*Michael R. Lucas*

**1994, Nr. 4, S. 221-222**

Norman Paech/Gerhard Stuby, *Machtpolitik und Völkerrecht in den internationalen Beziehungen,*

*Manfred Mohr*

**1994, Nr. 2, S. 105-106**

Volker Epping, *Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle*

*Stefan Sohm*

**1994 Nr. 1, S. 48-49**

Geraldine van Bueren (ed.), *International Documents on Children*

*Messeleitch Worku*

**1994 Nr. 1, S. 52**

*Yearbook of the United Nations 1992*

*Messeleitch Worku*

**1994, Nr. 3, S. 159**

# Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 7, Heft 1, 1994

## Editorial

## Das Thema

**Internationales humanitäres Recht und Menschenrechte**

*Roman Jasica*

**Gibt es ein Menschenrecht auf Entwicklung?**

*Bernhard Graefrath*

**Der völkerrechtliche Schutz von Kulturgütern**

**– Neue Impulse innerhalb der UNESCO –**

*Martin Philipp Wyss*

## Praxis

**Der aktuelle Fall:**

**Die Bergung des Wracks des Unterseebootes U 534**

*Wolff Heintschel von Heinegg*

## Forum

### Verbreitung

**The War Crimes Investigation Mission to Dubrovnik**

*Terje Lund*

**Das „Masters Programme in Public International Law“**

**an der Universität Lund, Schweden**

*Kerstin Ebock*

**Die wirtschaftlichen Sanktionen gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und die Flüchtlinge**

*Dobrica Vulović*

## Panorama

**Arbeitsbericht des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und Humanitären Völkerrecht e.V.**

*Georg Bock*

### Dokumente

**Resolutions of the Council of Delegates, Birmingham (United Kingdom), 29 - 30 October 1993**

3

4

7

12

22

25

26

29

31

32

## Konferenzen

**World Conference on Human Rights**  
Wien, (Österreich), 14. - 25. Juni 1993  
*Matthias Pape*

**International Law Course**  
Den Haag (Niederlande), 26. Juli - 13. August 1993  
*Christina Kürschner*

**Course on International Humanitarian Law**  
Warschau (Polen), 18. - 28. August 1993  
*Michael Schorr*

„Minderheiten- und Volksgruppenrechte als Instrument zur Vermeidung von neuen Flüchtlingsströmen“,  
43. Internationaler Kongreß der Gesellschaft zur Erforschung des Weltflüchtlingsproblems  
Travemünde, 26. - 29. September 1993  
*Hans-Joachim Heintze*

**Humanitäres Völkerrecht und die Arbeit des Roten Kreuzes**

- ein Beitrag zum Weltfrieden? -  
Seminar für Rechtsreferendare,  
Bad Pyrmont, 1. - 3. Dezember 1993  
*Ulf Koller/Andreas Mitschke*

**Referendartagung des DRK-Landesverbandes Hessen e.V. zum humanitären Völkerrecht,**  
Friedberg, 8. Dezember 1993  
*Holger Böhmann/Charlotte Schütz*

## Besprechungen

**Volker Epping, Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle**  
*Stefan Sohm*

**Jochen A. Frowein/Rainer Hofmann/Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil I;**

**Hurst Hannum (ed.), Documents on Autonomy and Minority Rights;**

**Alan Philips/Allan Rosas with the collaboration of Katarina Frostell (eds.), The UN Minority Rights Declaration**  
*Hans-Joachim Heintze*

**Geraldine van Bueren (ed.), International Documents on Children**  
*Messeleth Worku*

36

41

43

45

46

47

48

49

52

Die Völker Europas stehen unter dem Eindruck der schrecklichen Verbrechen, die während des bewaffneten Konflikts im früheren Jugoslawien begangen werden. Auch unsere Zeitschrift sieht sich leider immer wieder veranlaßt, sich damit auseinanderzusetzen. Dabei wollen wir bewußt auf Aspekte dieses Krieges eingehen, die in den Massenmedien vernachlässigt werden. So berichtet der Norweger *Terje Lund* über seine Erkenntnisse, die er als Angehöriger einer Fact-finding-Mission in Dubrovnik gewinnen konnte. Ganz im Sinne der Rotkreuz-Prinzipien von der Neutralität und Unparteilichkeit lassen wir weiterhin zum Balkankrieg einmal die serbische Seite zu Wort kommen, indem *Dobrica Vuković* die Konsequenzen der wirtschaftlichen Sanktionen gegen die heutige Föderative Republik Jugoslawien darstellt. Es versteht sich von selbst, daß auch dieser Beitrag ausschließlich die Meinung des Autors und nicht die der Redaktion wiedergibt.

Die Entwicklungen auf dem Balkan nehmen zu Recht unsere Aufmerksamkeit in Anspruch; sie sind allerdings nicht die einzigen Herausforderungen an das humanitäre Völkerrecht. Immer häufiger stellen sich auch Fragen zum Verhältnis zwischen humanitärem Völkerrecht und allgemeinem Menschenrechtsschutz. Deshalb befaßt sich damit ein weiterer Schwerpunkt unseres Heftes. Dankenswerterweise hat sich Professor *Roman Jasica*, der Präsident des Polnischen Roten Kreuzes, zu diesem Problem geäußert und mit großer Klar-

heit Trennlinien gezogen. Wie sehr auch der völkerrechtliche Menschenrechtsschutz in einer Fortschreibung begriffen ist, wird an dem Beitrag von Professor *Bernhard Graefrath* zum Recht auf Entwicklung deutlich. Eine interessante Ergänzung in mancherlei Hinsicht ist in diesem Zusammenhang der Rückblick auf die Wiener Weltkonferenz zu den Menschenrechten von *Matthias Pape*. Obwohl dieses Ereignis nunmehr bereits wieder ein halbes Jahr zurückliegt, dürften die Weichenstellungen von Wien noch eine geraume Zeit die Menschenrechtspolitik der Vereinten Nationen bestimmen. Die jüngst von der Generalversammlung verabschiedete Resolution zur Schaffung des Amtes eines Hochkommissars für Menschenrechte belegt diese Einschätzung. Schließlich setzen wir mit dem Artikel von *Dr. Martin Philipp Wyss* unsere im Heft 4/1993 begonnene Analyse des rechtlichen Niveaus des Kulturgüterschutzes fort, wobei insbesondere Entwicklungen in der UNESCO vorgestellt werden.

Unsere traditionellen Rubriken runden auch diese Ausgabe der HuV-I ab. Insbesondere die ausgewählten Resolutionen des Delegiertenrates empfehlen wir Ihrer Aufmerksamkeit, da sie Aufschluß über die Grundlinien der weiteren Tätigkeit des Roten Kreuzes geben.

Hinweisen möchten wir auch noch auf das in der Mitte des Heftes eingelegte Jahressinhaltsverzeichnis von 1993.

Die Herausgeber

# Internationales humanitäres Recht und Menschenrechte

Roman Jasica\*

Internationales humanitäres Recht ist die Gesamtheit internationaler vertraglicher und gewohnheitsrechtlicher Normen, welche die Regelung der in bewaffneten internationalen und nicht-internationalen Konflikten entstehenden humanitären Probleme zum Gegenstand haben. Sie begrenzen insbesondere das Recht der Konfliktparteien bezüglich der Anwendung von Methoden und Mitteln der Kriegführung und sollen die Personen und Güter schützen, welche durch den Konflikt betroffen sind oder betroffen werden können.

Internationales humanitäres Recht umfaßt über 20 Verträge, welche über 700 Artikel enthalten. Die wichtigsten von ihnen sind:

- die vier Genfer Abkommen von 1949 zum Schutze der Opfer des Krieges; die zwei Zusatzprotokolle von 1977 zu den Genfer Abkommen von 1949;
- das IV. Haager Abkommen von 1907 betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges;
- das Genfer Protokoll von 1925 über das Verbot der Verwendung von erstickenden, giftigen oder ähnlichen Gasen sowie von bakteriologischen Mitteln im Kriege;
- die Konvention von 1980 über das Verbot oder die Begrenzung der Verwendung gewisser konventioneller Waffen;
- die Haager Konvention von 1954 zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten.

Das Internationale humanitäre Recht findet Anwendung während eines bewaffneten Konflikts. Nur einige seiner Bestimmungen gelten auch in der Friedenszeit, wie z.B. die Pflicht der Verbreitung der Kenntnis des internationalen humanitären Rechts oder der Heimtschaffung von Kriegsgefangenen nach Beendigung der Feindseligkeiten.

In der Vergangenheit wurde das internationale humanitäre Recht nur in internationalen bewaffneten Konflikten angewendet. Erst 1949 wurde in die vier Genfer Abkommen ein gleichlautender Artikel 3 eingefügt, welcher auch den Opfern nicht-internationaler Konflikte den Schutz sicherte. Das Zusatzprotokoll II von 1977 erweiterte erheblich den Schutz der Opfer nicht-internationaler bewaffneter Konflikte, stellte aber mehrere Bedingungen, von deren Erfüllung es die Anerkennung der gegebenen Situation als einen nicht-internationalen Konflikt abhängig machte.

Keiner der das internationale humanitäre Recht bildenden internationalen Verträge beruft sich auf die Menschenrechte. Das IV. Haager Abkommen von 1907 enthält die sog. *Martens-Klausel*, nach der die Bevölkerung und die Kriegführenden unter dem Schutze und der Herrschaft der Grundsätze des Völkerrechts bleiben, wie sie sich aus den unter den gesitteten Völkern feststehenden Gebräuchen, aus den Gesetzen der Menschlichkeit und aus den Forderungen des öffentlichen Gewissens ergeben. In etwas geänderter Form ist die *Martens-Klausel* in Artikel 1 Absatz 2 des Zusatzpro-

tokolls I zu finden. Die einzige Ausnahme bildet Zusatzprotokoll II, das in seiner Präambel feststellt, daß die internationalen Übereinkünfte über die Menschenrechte einen grundlegenden Schutz der menschlichen Person bieten.

Menschenrechte sind Normen des inneren und internationalen Rechts, welche jedem Menschen als Mitglied der menschlichen Gemeinschaft die seiner angeborenen und unveräußerlichen Würde entsprechenden Möglichkeiten der Existenz und des Wirkens sichern, und zwar durch den Zugang zu gewissen materiellen und geistigen Gütern, durch die Freiheit eines gewissen Benehmens oder durch die an alle Menschen gerichteten Verbote, anderen Menschen eine solche Existenz oder ein solches Wirken unmöglich zu machen.

Alle diese Rechte, Freiheiten und Verbote zusammen mit den Mechanismen, welche ihre Verwirklichung ermöglichen, bilden ein System, das den Namen „Menschenrechte“ trägt, obwohl man es besser als „das Recht der Menschenrechte“ bezeichnen sollte.

Es gibt keinen umfassenden Katalog der Menschenrechte, weder im internen noch im internationalen Recht. Im internen Recht sind Gruppen-, oder auch einzelne Menschenrechte, in mehreren Gesetzen, vor allem aber in der Verfassung zu finden.

Was das Völkerrecht anbelangt, so ist das „Recht der Menschenrechte“ vor allem in den folgenden Verträgen zu finden:

- dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966 und dem Fakultativprotokoll zu diesem Pakt;
- dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966;
- dem Antisklavereübereinkommen vom 25. September 1926 zusammen mit dem Zusatzübereinkommen vom 7. September 1956;
- dem Internationalen Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung vom 7. März 1966;
- dem Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung vom 10. Dezember 1984.

Alle diese Konventionen, wie auch viele andere, in ihrer überwiegenden Mehrheit im Rahmen des Systems der Vereinten Nationen beschlossene Konventionen und Verträge,

\* Prof. Dr. Roman Jasica ist Präsident des Polnischen Roten Kreuzes, Professor für Völkerrecht an der Universität Katowice, Mitglied der International Law Association, London, und des International Institute of Humanitarian Law, San Remo. (Prof. Dr. Jasica war am zweiten Warschauer Aufstand vom 1. August bis zum 2. Oktober 1944 beteiligt. Der biographische Hinweis in Heft 1 der Informationsschriften von 1988, der sich auf den Aufstand im Warschauer Ghetto von 1943 bezog, ist insoweit zu korrigieren.)

bilden ein universelles System der Menschenrechte. Daneben bestehen auch regionale Systeme, z.B. das durch die Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 begründete europäische System.

Der Prozeß der Schaffung des Systems der Menschenrechte wurde in den Vereinten Nationen durch die in dieser Organisation bei ihrer Gründung herrschende Friedensphilosophie stark beeinflusst: man glaubte, daß es zu keinen Kriegen mehr kommen werde, daß die Organisation, die ins Leben gerufen wurde, um die kommenden Generationen vor der Geißel des Krieges zu bewahren, sich nur mit der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens beschäftigen solle. Die Möglichkeit des Ausbruchs eines Krieges in Erwägung zu ziehen, könnte das Vertrauen, das die Völker in die Organisation setzten, erschüttern. Diese Auffassung widerspiegelt sich in der Resolution der UN-Völkerrechtskommission aus dem Jahre 1949.

Im Laufe der Zeit erkannten die Mitglieder der Vereinten Nationen jedoch, daß das System der Menschenrechte in den Situationen der bewaffneten Konflikte nicht wirksam ist. Dies beweisen mehrere Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, welche den Titel „Die Einhaltung der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten“ tragen.

Die erste von ihnen, Resolution 2444 (XXIII) vom 19. Dezember 1968, spricht von der Notwendigkeit der Anwendung „humanitärer Grundsätze“ in allen bewaffneten Konflikten und von der Sicherung einer besseren Anwendung von „bestehenden humanitären Konventionen und Normen“ in solchen Konflikten. Die Resolution 2677 (XXV) vom 28. Dezember 1970 enthält schon präzisere Formulierungen: sie spricht von dem „Willen der Sicherung der vollen Einhaltung der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten“ und von dem „unauslöschbaren Wert der bestehenden, in bewaffneten Konflikten anwendbaren humanitären Regeln“ und beruft sich dabei auf das IV. Haager Abkommen von 1907, das Genfer Protokoll von 1925 und die vier Genfer Abkommen von 1949. Schließlich bezeichnet die Resolution 3318 (XXIX) vom 14. Dezember 1974 die sechs oben genannten Verträge als „Instrumente des Völkerrechts, welche die Einhaltung der Menschenrechte in bewaffneten Konflikten sichern“.

Die oben dargestellte Konzeption hat sich endlich in vertraglicher Form materialisiert: die Konvention über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 verweist zweimal auf internationales humanitäres Recht: Artikel 38 Absatz 4 stellt fest, daß sich die Teilnehmerstaaten verpflichten, die Normen des internationalen humanitären Rechts, welche für sie im Falle eines bewaffneten Konflikts bindend sind und deren Schutz sich auf Kinder erstreckt, einzuhalten und ihre Einhaltung durchzusetzen. Weiter verpflichten sich die Teilnehmerstaaten in demselben Absatz, in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen, welche für sie im Bereich des Schutzes der Zivilbevölkerung im Falle eines bewaffneten Konflikts auf Grund des internationalen humanitären Rechts bindend sind, alle praktisch möglichen Schritte zu unternehmen, und den Kindern, welche durch die Folgen des bewaffneten Konflikts betroffen sind, Schutz und Hilfe zu sichern. Außerdem

wiederholt Artikel 38 in den Absätzen 2 und 3 wörtlich die in den Zusatzprotokollen I und II enthaltene Verpflichtung der Teilnehmerstaaten, Kinder unter 15 Jahren in die Streitkräfte nicht einzuzubereufen und ihre Teilnahme an den Kampfhandlungen zu verhindern.

Weiterhin ist auch das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung vom 10. Dezember 1984 zu nennen, wonach keine außergewöhnlichen Umstände wie Krieg, Kriegsgefahr, innere politische Instabilität oder Ausnahmezustand die Folter rechtfertigen können.

Ein erheblicher Fortschritt wurde auf der Weltkonferenz über Menschenrechte, die im Juni dieses Jahres in Wien stattfand, erzielt. In der Wiener Deklaration und dem Arbeitsprogramm, welche am 25. Juni 1993 von den Teilnehmerstaaten angenommen wurden, werden das internationale humanitäre Recht und insbesondere das IV. Genfer Abkommen von 1949 an mehreren Stellen erwähnt:

- die Rolle des IV. Genfer Abkommens von 1949 im einzelnen und die des internationalen humanitären Rechts im allgemeinen bei der Sicherung der Menschenrechte der Völker unter fremder Besatzung, beim Schutz der Kinder und bei der humanitären Hilfe in bewaffneten Konflikten wurde unterstrichen;
- die Beratungsdienste und Programme der technischen Hilfe der Vereinten Nationen wurden aufgerufen, den Staaten bei der Verwirklichung ihrer Schulungsprogramme auf dem Gebiet der Menschenrechte und des internationalen humanitären Rechts, insbesondere in den Streitkräften, in der Polizei und im Gesundheitsdienst, zu helfen;
- alle Staaten und alle Konfliktparteien wurden aufgerufen, das internationale humanitäre Recht streng einzuhalten;
- die Staaten, welche noch nicht Parteien der Genfer Abkommen von 1949 und ihrer Zusatzprotokolle von 1977 sind, wurden aufgerufen, diesen Instrumenten beizutreten;
- alle Staaten wurden aufgerufen, ihre Gesetzgebung an die Bestimmungen der Genfer Abkommen von 1949 und ihrer Zusatzprotokolle von 1977 anzupassen;
- die Vereinten Nationen wurden aufgerufen, eine aktivere Rolle bei der Sicherung der vollen Einhaltung des internationalen humanitären Rechts in allen bewaffneten Konflikten zu spielen.

Ich glaube, daß wir in der Internationalen Bewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmonds diese Feststellungen in unseren Bemühungen um die Verbreitung der Kenntnis des internationalen humanitären Rechts ausnutzen könnten.

Ich hoffe auch, daß diese Feststellungen die Aufmerksamkeit der Staatsmänner, Politiker, Publizisten und Wissenschaftler sowie der öffentlichen Meinung im allgemeinen auf die Komplementarität des Rechts der Menschenrechte und des internationalen humanitären Rechts lenken werden. Meines Erachtens könnte man die Komplementarität beider Systeme wie folgt darstellen: Der Mensch besitzt seine Menschenrechte unabhängig von der inneren und äußeren Situation des Staates, in dem er lebt. Das heißt, daß er durch den



Ausbruch eines internationalen oder nicht-internationalen bewaffneten Konflikts oder durch Auftreten eines öffentlichen Notstandes seine Menschenrechte nicht automatisch verliert. Seine Rechte können in solchen Situationen durch den Staat - den eigenen oder den feindlichen - begrenzt oder aufgehoben werden.

Die Verwirklichung der Menschenrechte, die Kontrolle dieser Verwirklichung, die Bestrafung der Verletzungen der Menschenrechte und die Wiedergutmachung für Geschädigte können durch die Anwendung des Systems der Menschenrechte nur in der Friedenszeit erfolgen. Dieses System versagt in bewaffneten Konflikten. In bewaffneten Konflikten ist die Verwirklichung der Menschenrechte, die Kontrolle dieser Verwirklichung, die Bestrafung der Verletzungen der Menschenrechte und die Wiedergutmachung für Geschädigte nur durch die Anwendung des internationalen humanitären Rechts möglich. Daß dieses Recht den Begriff „Menschenrechte“ nicht gebraucht, ist ohne irgendwelche Bedeutung.

Artikel 4 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte bestimmt, daß

*„im Falle eines öffentlichen Notstandes, der das Leben der Nation bedroht und der amtlich verkündet ist, die Vertragsstaaten Maßnahmen ergreifen (können), die ihre Verpflichtungen aus diesem Pakt in dem Umfang, den die Lage unbedingt erfordert, außer Kraft setzen.“*

Artikel 4 nennt gleichzeitig die Menschenrechte, welche unter keinen Umständen aufgehoben werden dürfen, und zwar das Recht auf Leben, das Verbot der Sklaverei und der Leibeigenschaft, das Verbot der Freiheitsstrafe in Zivilsachen, der Grundsatz *lex retro non agit*, das Recht auf Rechtsfähigkeit und die Freiheit des Denkens, des Gewissens und der Religion. Mit Ausnahme des Rechts auf Leben und des Verbots der Freiheitsstrafe in Zivilsachen sind alle diese Rechte auch durch das internationale humanitäre Recht in demselben vollen Umfang geschützt. Was das Recht auf Leben anbelangt, so darf man nicht sagen, daß es im internationalen humanitären Recht nicht besteht: zwar muß dieses Recht das Töten und Verwunden feindlicher Kombattanten und unabsichtliches Töten und Verwunden anderer Personen hinnehmen, es begrenzt aber die Freiheit des Tötens und Verwendens gegenüber den Kombattanten und verbietet absichtliches Töten und Verwunden anderer Personen. Dies wurde klar in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ausgedrückt, wonach der Tod als Ergebnis einer rechtmäßigen Kriegshandlung nicht die Verletzung des Rechts auf Leben darstellt.

Nimmt man an, daß ein internationaler oder nicht-internationaler Konflikt als ein öffentlicher Notstand anerkannt werden kann, der das Leben der Nation bedroht, bekommt der Staat das Recht, alle nicht in Artikel 4 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte genannten Menschenrechte aufzuheben. Ob er das wirklich tut, ist eine andere Sache, aber eine solche Gefahr besteht immer. Demgegenüber wird im internationalen humanitären Recht die

Freiheit der Staaten in dieser Hinsicht beträchtlich begrenzt. In vielen Fällen formuliert das internationale humanitäre Recht bestimmte - zwar minimale - Rechte, ohne jedoch ihre Aufhebung zuzulassen.

Hier nur einige Beispiele:

- nach dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte kann das Recht, sich frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen (Artikel 12), aufgehoben werden; nach dem IV. Genfer Abkommen von 1949 sind Massen- und Einzelzwangsverschickungen und Verschleppungen verboten; zugelassen sind nur Räumungen eines bestimmten besetzten Gebietes, wenn die Sicherheit der Bevölkerung oder zwingende militärische Gründe es erfordern (Artikel 41);
- nach dem Internationalen Pakt kann das Recht des Kindes auf solche Schutzmaßnahmen seitens seiner Familie, der Gesellschaft und des Staates, die sein Status als Minderjähriger erfordert, aufgehoben werden (Artikel 24); die Rechte des Kindes, die viel breiter in Artikel 50 des IV. Genfer Abkommens und in Artikel 77 des Zusatzprotokolls I formuliert sind, dürfen unter keinen Umständen aufgehoben werden;
- nach dem Internationalen Pakt kann das Recht der ihrer Freiheit beraubten Personen auf menschliche Behandlung (Artikel 10) aufgehoben werden, während das IV. Genfer Abkommen diesen Personen einen ganzen Abschnitt (Artikel 79-135) widmet.

In mehreren Fällen ist internationales humanitäres Recht viel günstiger für den Menschen als das Recht der Menschenrechte. Hier nur ein Beispiel: Artikel 6 Absatz 5 des Internationalen Paktes verbietet die Vollstreckung der Todesstrafe an schwangeren Frauen, während Artikel 6 Absatz 4 des Zusatzprotokolls II dieses Verbot auch auf Mütter kleiner Kinder erstreckt.

Was die Kontrolle der Verwirklichung der Menschenrechte anbelangt, ist sie im System der Menschenrechte der Vereinten Nationen rein politischer Natur. Sie wird auf Diskussionen im UN-Menschenrechtsausschuß begrenzt, welche sehr selten zur Änderung der Politik des die Menschenrechte nicht eingehaltenden Staates führen und welche für den einzelnen Betroffenen keine Rechtswirkungen hervorrufen. Der Betroffene kann nur dann eine Individualbeschwerde vor dem Menschenrechtsausschuß geltend machen, wenn der Staat Partei des Fakultativprotokolls ist und wenn der Betroffene alle innerstaatlichen Rechtsmittel erschöpft hat. Die Prozedur endet mit der Verabschiedung einer „Meinung“ des UN-Menschenrechtsausschusses zu der Individualbeschwerde. Während eines bewaffneten Konflikts ist diese Prozedur undenkbar.

Die Teilnehmerstaaten der vier Genfer Abkommen und des Zusatzprotokolls I verpflichten sich, diese Instrumente nicht nur einzuhalten, sondern auch ihre Einhaltung durchzusetzen. Die vier Genfer Abkommen und das Zusatzprotokoll I enthalten ausführliche Vorschriften über die Bestrafung von Vertragsverletzungen. Schwere Verletzungen dieser Bestimmungen sind Kriegsverbrechen, auf die auf Grund der Konvention vom 26. November 1968 die Verjährungsfrist

nicht angewendet wird. Die Schutzmacht überwacht und kontrolliert die Ausführung der Abkommen und des Zusatzprotokolls I durch die Konfliktparteien.

Die auf Grund des Artikels 90 des Zusatzprotokolls I gegründete Internationale Ermittlungskommission untersucht angebliche schwere Verletzungen der Abkommen und des Zusatzprotokolls I und erleichtert durch ihre Guten Dienste die Einhaltung der Abkommen und des Zusatzprotokolls I durch die Konfliktparteien.

Am Ende möchte ich auf einen meines Erachtens sehr wichtigen Faktor außerrechtlicher Natur aufmerksam machen: in den letzten Jahren beobachte ich eine ungeheure Devaluation des Begriffs „Menschenrechte“, insbesondere in den westlichen Demokratien. Einerseits wenden sich einzelne Personen und Organisationen in großem Umfang wegen geringfügiger Tatsachen oder Situationen an die Öffentlichkeit, welche zwar als ernst und schmerzhaft empfunden werden können, aber in keinem Verhältnis zu den weltweit ver-

übten Massenmorden, -vergewaltigungen, -deportationen und vielen anderen unzähligen Grausamkeiten stehen. Andererseits nimmt die öffentliche Meinung eine grundlegende und erschreckende Ratlosigkeit der Politiker und Organisationen sowie eine ebenso erschreckende Straflosigkeit der Täter zur Kenntnis.

Am Beispiel des ehemaligen Jugoslawiens ist dies am besten zu sehen. Es ist höchste Zeit, den Kämpfenden, den Befehlshabern und den Regierenden aller Konfliktparteien im ehemaligen Jugoslawien und anderswo laut zu sagen, daß sie keine Freiheitskämpfer, keine Nationalhelden, sondern nur Kriegsverbrecher sind, die früher oder später zur Verantwortung gezogen werden können.

Es ist höchste Zeit, die Aufmerksamkeit der öffentlichen Meinung und der Regierungen auf das internationale humanitäre Recht zu lenken, welches freilich die heute tobenden bewaffneten Konflikte nicht zu einem Ende bringen, aber zweifellos das Leben ihrer Opfer mildern kann.

## Gibt es ein Menschenrecht auf Entwicklung?

Bernhard Graefrath\*

I. Es muß einen Grund geben, wenn vom Veranstalter die Frage, ob es ein Menschenrecht auf Entwicklung gibt, auf die Tagesordnung gesetzt wird. Immerhin ist es 17 Jahre her, daß die UN-Generalversammlung am 4. Dezember 1986 in ihrer Resolution 41/128 nach jahrelangen Vorarbeiten die Deklaration über das Recht auf Entwicklung mit 146 Stimmen angenommen hat.<sup>1</sup> Nur die USA stimmten damals dagegen. Acht Industrieländer enthielten sich der Stimme. Erst kürzlich hat die II. UN-Menschenrechtskonferenz in Wien (1993) das Recht auf Entwicklung, ausdrücklich so wie in der Deklaration verkündet, als „*ein universelles und unveräußerliches Recht und integralen Bestandteil der grundlegenden Menschenrechte*“ bekräftigt.<sup>2</sup> Man sollte also annehmen, daß die Existenz eines Menschenrechts auf Entwicklung außer Frage steht. Im übrigen sind seit 1986 unzählige Resolutionen in der Generalversammlung und der Menschenrechtskommission verabschiedet worden, in denen immer wieder Aktionen für die Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung angeregt, beschlossen oder zumindest ihr Ausbleiben bedauert wurde. Der Generalsekretär hat dazu zahlreiche Berichte vorgelegt. Weshalb also das Fragezeichen?

II. Wenn man sich Punkt 10 der Wiener Erklärung von 1993 ansieht, in dem das Recht auf Entwicklung bekräftigt wird, so mutet er allerdings eher wie eine unwillige Pflichtübung denn als Stimulus zur Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung an. Nicht einmal der erste Absatz des Artikels 2 der Deklaration wird voll übernommen.<sup>3</sup> Man begnügt sich mit der Feststellung, daß der Mensch der entscheidende Träger der Entwicklung ist, spart sich aber die dort gezogene rechtliche Schlußfolgerung, daß er deshalb auch aktiver Teil-

nehmer sowie Nutznießer des Rechts auf Entwicklung sein muß. Die dürftigen Aussagen im Wiener Dokument sind nicht zufällig. Sie spiegeln den derzeitigen Trend wider, in dem Menschenrechte nahezu ausschließlich als die klassischen Individualrechte verstanden werden. Selbst die gebetsmühlenartige Wiederholung des Satzes von der Einheit politischer und sozialer Rechte kann die durchaus zweitrangige Behandlung, die den sozialen Rechten zuteil wird, nicht mehr verbergen. Sie werden eben nach wie vor nicht als gleichwertige Menschenrechte, bestenfalls als Programmsätze oder Staatsziele betrachtet und praktisch als vom Staat gewährte Sozialleistung behandelt, die beliebig beschnitten werden kann.<sup>4</sup>

III. Es sollte ein Alarmzeichen sein, daß in der Resolution 47/92 (1992), die die Einberufung einer Weltgipfelkonferenz für 1995 über soziale Entwicklung beschlossen und deren Zielsetzung formuliert hat, das Recht auf Entwicklung nicht einmal erwähnt wird. Die UN-Umweltkonferenz in

\* Prof. Dr. Bernhard Graefrath ist gegenwärtig beschäftigt bei der Projektgruppe „Völkerrecht“, Berlin, und war Mitglied der International Law Commission sowie des UN-Menschenrechtsausschusses.

1 Vgl. den Text in: Human Rights, A Compilation of International Instruments, Vol. I, New York 1993, S. 544.

2 Vgl. Punkt 10 der Vienna Declaration, adopted 25 June 1993 by the World Conference on Human Rights, Vienna 1993, S. 31.

3 Auch der Punkt 72 im Aktionsprogramm führt nicht weiter, ist rein prozeduraler Natur, ebenda, S. 72.

4 Vgl. Ph. Alston, The Importance of the Inter-Play between Economic, Social and Cultural Rights, and Civil and Political Rights, in: Human Rights at the Dawn of the 21st Century, Strasbourg 1993, S. 59.

Brasilien hat deutlich gemacht, daß unser Planet es nicht überleben würde, wenn die Entwicklungsländer auch nur annähernd die gleiche Menge Energie für die Gewährleistung eines menschenwürdigen Lebens beanspruchen würden wie Europa oder die USA. Aber noch keine Konferenz hat die Frage beantwortet, wie denn für drei Viertel der Menschheit ein menschenwürdiges Dasein oder zumindest das Recht auf Entwicklung ohne entsprechenden Energieaufwand gewährleistet werden soll. Offensichtlich gibt es einen dramatischen Widerspruch zwischen dem Recht aller Menschen und Völker auf Entwicklung und den ökologischen Grenzen, die einer Entwicklungsstrategie gesetzt sind, die in den derzeitigen Marktgesetzen gefangen ist. Angesichts der Durchschlagskraft ökonomischer Gesetze ist das kein gutes Omen für die Völker in den Entwicklungsländern, für die die Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung eine Überlebensfrage ist. Die Vorstellung, daß die Realisierung des Rechts auf Entwicklung weitgehend mit Geldern und Ressourcen aus einer umfassenden Abrüstung finanziert werden könnte, die sich schon frühzeitig in den Dokumenten der UNO findet, ist von den Waffenausporturen schon immer als eine übermäßige Vereinfachung zurückgewiesen worden, hat sich jedenfalls bislang als nicht sehr ergiebig erwiesen.

IV. Obgleich Fragen der Menschenrechte ganz wesentlich den KSZE-Prozess bestimmt haben, hat die Menschenrechtsdiskussion in Europa das Recht auf Entwicklung nahezu völlig ignoriert. In den Dokumenten der KSZE vom Wiener Abschlußdokument 1986, über das Dokument der Kopenhagener Konferenz, die Charta von Paris 1990 bis zum Dokument des Moskauer Treffens von 1991 spielt das Recht auf Entwicklung als Menschenrecht keine Rolle. Es kommt nicht einmal als Begriff vor. Wenn man dazu die Berichte über die soziale Lage in der Welt, die zunehmende Verarmung und Verelendung von immer mehr Menschen, die steigende Schuldenlast und die Konzentration des Reichtums, der Energie, Wissenschaft und Technik in wenigen Ländern nimmt, versteht man die Berechtigung der Frage, ob es ein Menschenrecht auf Entwicklung gibt und auch die Sorge, die herauszuhören ist.

V. Einige Worte zur Entstehungsgeschichte des Rechts auf Entwicklung<sup>5</sup> sind notwendig, um den sozialen und rechtlichen Hintergrund, sowie die spezielle juristische Struktur dieses Rechts zu verstehen. Die erste UN-Menschenrechtskonferenz in Teheran 1968, die den Anstoß zur Formulierung des Rechts auf Entwicklung gegeben hat, hat im Anwachsen des Grabens zwischen Industrie- und Entwicklungsländern ein ernsthaftes Hindernis für die Verwirklichung der Menschenrechte gesehen und die Staaten aufgerufen, maximale Anstrengungen zu unternehmen, um diesen Graben zu schließen.<sup>6</sup> Die zweite UN-Menschenrechtskonferenz 1993 in Wien konnte jedoch keine Erfolge auf diesem Wege bilanzieren. Infolgedessen vermied sie in ihrem Schlußdokument sorgfältig, auf diesen Graben, der in der Zwischenzeit erheblich angewachsen ist, überhaupt Bezug zu nehmen. Sie beschränkt sich darauf, die Staaten zur Zusammenarbeit aufzurufen,<sup>7</sup> um die anonym bleibenden Hindernisse für die Ent-

wicklung auszuräumen. Ein dürrtiges Ergebnis, wenn man bedenkt, daß die Generalversammlung bereits 1990 in ihrer Resolution 45/155 ausdrücklich beschlossen hatte, daß es eines der Ziele der Konferenz sein müsse, die Beziehungen zwischen der Entwicklung und dem Genuß der politischen und sozialen Rechte zu untersuchen und zwar unter Anerkennung der Bedeutung, die der Schaffung von Bedingungen zukommt, die es jedermann ermöglichen, diese Rechte zu genießen.

VI. Eben dieser Bezugspunkt, die gesellschaftlichen Bedingungen für die Gewährleistung von Menschenrechten, hatte bereits 1968 in Teheran eine zentrale Rolle gespielt. Man war sich durchaus darüber klar, daß die auf Wirtschaftswachstum begrenzten Entwicklungsmodelle der ersten Entwicklungsdekade viel zu eng gegriffen waren. Sie vernachlässigten die soziale Dimension und konnten ihre Verbindung zur Gewährleistung der Menschenrechte überhaupt nicht erfassen. Man kam zu der Einsicht, daß die Erreichung dauerhafter Fortschritte bei der Verwirklichung der Menschenrechte von einer vernünftigen und wirksamen nationalen und internationalen ökonomischen und sozialen Entwicklungskonzeption abhängig ist.<sup>8</sup> Damit wurde ein Thema wieder aufgegriffen, das bereits 1948 im Artikel 28 der Allgemeinen Menschenrechtsdeklaration als Menschenrecht für jedermann formuliert worden war.

*„Jedermann hat das Recht auf eine soziale und internationale Ordnung, in der die in dieser Erklärung ausgesprochenen Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.“*

Es ist dies einer der Sätze, die im allgemeinen vergessen werden, wenn davon die Rede ist, daß es sich bei der Deklaration heute um allgemeines Völkergewohnheitsrecht handelt. Vor 45 Jahren war es jedenfalls noch ein Programm- und kein Rechtsatz. Nachdem aber 1968, zwanzig Jahre nach Verkündung der Menschenrechtsdeklaration, das Thema als

5 Vgl. dazu u.a. B. Graefrath, Recht auf Entwicklung als Menschenrecht in der internationalen Diskussion, in: DDR-Komitee für Menschenrechte, Schriften und Informationen 1/1982, S. 3; R.-J. Dupuy, (Hrsg.), Le Droit au Développement au Plan International, Alp. 1980; W.D. Verwey, The Establishment of a New International Economic Order and the Realization of the Right to Development and Welfare: A Legal Survey, in: UN Doc. HR/New York/1981/BP.3; Ch. Tomuschat, Das Recht auf Entwicklung, 25 German Yearbook of Internat. Law 1982, S. 85; K. Mbaye, Le Droit au Développement en Droit International, in: Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs, The Hague/Boston/Lancaster, 1984, S. 163; E.R. Mbaye/M. Palm-Risse, Recht auf Entwicklung - ein Menschenrecht, in: 35 Veriente Nationen 1987, S. 194; A. Barthel, Entwicklung und Menschenrechte, Aachen 1986; Th. van Boven, Human Rights and Development, Rhetorics and Realities, in: Festschrift für Felix Ermacora, Kehl/Straßburg/Arlington, 1988, S. 575; T. Ansbach, in: T. Ansbach/H.-J. Heintze, Selbstbestimmung und Verbot der Rassendiskriminierung im Völkerrecht, Berlin 1987, S. 50.

6 Vgl. Proclamation of Teheran, in: Human Rights, A Compilation of International Instruments, New York 1993, S. 51, Punkt 12; also Final Act of the International Conference on Human Rights, Teheran 1968, UN Doc. A/Conf.32/41.

7 Ebenda, Punkt 10.

8 Ebenda, Punkt 13.

Akkord wieder angeschlagen war, beherrschte es über Jahre die internationale Arena. Es wurde in der Deklaration über Sozialen Fortschritt und Entwicklung<sup>9</sup> fortgeführt, in vieler Hinsicht konkretisiert und bestimmte den Inhalt der Resolution 32/130 (1978)<sup>10</sup>, die auf eine enge Verbindung zwischen der Sicherung individueller Menschenrechte, der Selbstbestimmung der Völker, der Sicherung des Friedens und der Bewältigung sozialer Probleme orientierte.

**VII.** Die Forderung nach einem Recht auf Entwicklung wurde in unmittelbare Verbindung mit dem Verlangen nach einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung gebracht, für die in der Deklaration über die Entwicklung einer Neuen Internationalen Wirtschaftsordnung und der Charta der Ökonomischen Rechte und Pflichten der Staaten programmatische Vorstellungen entwickelt wurden.<sup>11</sup> Ihre Verwirklichung ist an den Gesetzen, die den Weltmarkt regieren, gescheitert. Seit den siebziger Jahren aber wird der Begriff Entwicklung in wesentlich umfassenderem Sinne benutzt, nicht mehr auf Wirtschaftswachstum begrenzt. Unter Entwicklung wird nunmehr, wie es später im zweiten Präambelabschnitt der Deklaration über das Recht auf Entwicklung heißt,

*„ein umfassender wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und politischer Prozeß verstanden, der gerichtet ist auf die ständige Verbesserung des Wohlergehens der gesamten Bevölkerung und jedes einzelnen, auf der Grundlage ihrer aktiven, freien und sinnvollen Teilnahme an der Entwicklung sowie der gerechten Verteilung der daraus resultierenden Ergebnisse.“*

Bereits im Jahre 1980 stellte der UN-Generalsekretär in einer umfangreichen Studie fest:

*„Das Bestehen eines Rechts auf Entwicklung wird immer mehr anerkannt. Wenn es auch nicht von den in den internationalen Dokumenten enthaltenen Menschenrechten losgelöst werden kann, ist es doch mehr als die Summe all dieser Rechte (...) Das Recht auf Entwicklung hat starke ethische Grundlagen, und es wird immer mehr angenommen, daß es den Status eines positiven Rechts sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene erreicht hat.“<sup>12</sup>*

Jedoch dauerte es noch bis 1986 und bedurfte langwieriger und schwieriger Verhandlungen, bis endlich die Deklaration über das Recht auf Entwicklung auf Drängen der Entwicklungsländer von der Generalversammlung verabschiedet werden konnte.

**VIII.** Die Forderung nach einem Recht auf Entwicklung als einem Menschenrecht entstand, als die Völker, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg aus den Fesseln des Kolonialismus befreit hatten, gewahr wurden, daß ihre politische Unabhängigkeit je keineswegs aus der ökonomischen Zwangsjacke herauslösen konnte, die ihnen durch das internationale Wirtschaftssystem angelegt war. Sie sahen ihre politische Unabhängigkeit durch eine ökonomische Abhängigkeit un-

terlaufen, die viele Regierungen von Entwicklungsländern zu Schuldeneintreibern der Industrieländer und der Banken degradierte. Die Lage dieser Völker ist wiederholt mit derjenigen der Arbeiter nach der Aufhebung der feudalen Schranken und der Herstellung der Gleichberechtigung durch das bürgerliche Recht verglichen worden.<sup>13</sup> Auch wenn dieser Vergleich nur bedingt aussagekräftig ist, so weist er doch auf ein wichtiges Element hin: die Grenzen, die der formalen Gleichberechtigung Ungleicher immanent sind und das Verlangen, die Schranken der formalen Gleichberechtigung zu überwinden. Die formale Gleichberechtigung ökonomisch Ungleicher erweist sich für den einzelnen Menschen wie die Völker als Zementierung der materiellen Ungleichheit. Das Verlangen, die schädlichen Wirkungen einer nur formalen Gleichberechtigung durch die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit zu überwinden, hat zweifellos als Triebkraft für das Recht auf Entwicklung gewirkt und ist in ihm aufgegangen. Menschenrechte umfassen eben drei Komponenten, Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit. Werden sie auf Freiheit und Eigentum reduziert, so verkommt der Gleichberechtigungsgrundsatz zum Todesurteil für die Eigentumslosen. Wir haben uns nachgerade selbst im nationalen Rahmen an das Konzept der Zweidrittel-Gesellschaft gewöhnt. Global handelt es sich kaum um eine Einviertel-Gesellschaft. Ein solches Konzept aber schließt geradezu die Vorstellung universeller Menschenrechte, die jedem diskriminierungsfrei zustehen, aus. Das Konzept der Menschenrechte, das auf der Gleichberechtigung und Gleichwertigkeit des Menschen beruht, ist unvereinbar mit einem Modell, bei dem für Milliarden Menschen, für ganze Völker der gleichberechtigten Genuß der Menschenrechte abgesprochen wird, diesen Menschen nicht einmal die Chance, geschweige denn ein Recht auf Entwicklung bleibt.

Schon die Einführung und noch mehr die Durchsetzung des Grundsatzes der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker war schwierig. Von seiner Realisierung aber sind wir noch weit entfernt. Die politische Unabhängigkeit und Gleichberechtigung, die bisher im Vordergrund stand und den Zerfall des Kolonialsystems markiert, eines Systems institutionalisierter Diskriminierung, dieser Schritt auf dem Wege zur Selbstbestimmung ist für das Volk - wie die bürgerliche Eigentumsregelung für den individuellen Warenbesitzer - nur die Eintrittskarte zur gleichberechtigten Teilnahme am Markt. Sie allein kann weder ein Leben in Würde noch den gleichberechtigten Genuß der politischen und sozialen Menschenrechte gewährleisten. Das Recht auf Entwicklung wurde als gesondertes Recht aus der Summe der Menschenrechte und dem Selbstbestimmungsrecht der Völker herausgefiltert, weil es der zweite Schritt auf dem Wege der Völker zur Selbstbestimmung ist. Es wurde artikuliert, als deutlich wurde, daß unter den gegebenen gesellschaftlichen

9 Res. 2542 (XXIV), 11 December 1969; dt. Text in: DDR-Komitee für Menschenrechte, Schriften und Informationen 1/1982, S. 22.

10 Res. 32/130, 16 December 1977.

11 Resolution 3201-S.VI und 3281 (XXIX), 12 December 1974.

12 The Regional and National Dimension of the Right to Development as a Human Right, UN-Doc. E/CN.4/1421, 13 November 1980, 15 b, c.

13 So z.B. Verwey, a.a.O. (Fn. 5), Ziff. 20.

# Humanitäres Völkerrecht

## Informationsschriften

### Inhaltsübersicht

Jahrgang 7, 1994

## Das Thema

Common and distinctive features of disaster preparedness and relief, including national and international policy perspectives

*Hugh Cholmondeley*

1994, Nr. 3, S. 125-127

Gibt es ein Menschenrecht auf Entwicklung?

*Bernhard Graefrath*

1994 Nr. 1, S. 7-11

Die kurdische Frage aus völkerrechtlicher Sicht

*Lotte Incesu*

1994, Nr. 4, S. 174-186

Neue Entwicklungen im humanitären Völkerrecht

*Knut Ipsen*

1994, Nr. 3, S. 112-118

Internationales Humanitäres Recht und Menschenrechte

*Roman Jasica*

1994 Nr. 1, S. 4-7

Neues zur Beteiligung der Schweiz an friedenserhaltenden Operationen

*Arthur Mattli*

1994, Nr. 2, S. 56-59

Der Einsatz der NATO zur Streitbeilegung nach der UN-Charta

Eine Untersuchung der Überwachung des Flugverbotes über Bosnien-Herzegowina durch die NATO

*Johannes Niewerth/Thilo Rehr-Zimmermann*

1994, Nr. 4, S. 186-194

Zusammenarbeit der Staaten mit dem Internationalen Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien nach Art. 29 des Statuts

- Durchführungsregelung Italiens -

*Karin Oellers-Frahm*

1994, Nr. 2, S. 60-62

Die Instrumentalisierung des Völkerrechts zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus

*Stefan Sohm*

1994, Nr. 4, S. 164-173

Wehret dem Bösen - Forderungen an ein internationales Rechtssystem

*Hermann Weber*

1994, Nr. 2, S. 63-70

Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge im nationalen und internationalen Recht

*Michael Wollenschläger/Alexander Schraml*

1994, Nr. 3, S. 128-134

Der völkerrechtliche Schutz von Kulturgütern

- Neue Impulse innerhalb der UNESCO -

*Martin Philipp Wyss*

1994 Nr. 1, S. 12-21

Die Rechtsprechung der Wehrmachtsgerichtsbarkeit zum Schutze der Zivilbevölkerung in besetzten Gebieten 1939-1944

*Alfred de Zayas*

1994, Nr. 3, S. 118-124

## Praxis

Der aktuelle Fall: Die Operation Türkis in Ruanda

*Ralph Czarnecki*

1994, Nr. 4, S. 195-198

Der aktuelle Fall: Gefangennahme von kanadischen „Blauhelmen“ in Bosnien-Herzegowina

*Horst Fischer/Kerstin Ebock*

1994, Nr. 2, S. 70-75

Der aktuelle Fall: Die Bergung des Wracks des Unterseebootes U 534

*Wolff Heintschel von Heinegg*

1994 Nr. 1, S. 22-24

Der aktuelle Fall: Die Aufhebung der Wirtschaftssanktionen gegen Haiti

*Brigitte Reschke*

1994, Nr. 3, S. 134-139

Bedingungen mit dem formalen Prinzip der Gleichberechtigung weder das Überleben einzelner Menschen noch einer Vielzahl von Völkern rechtlich abgesichert werden kann.

**IX.** Die Besonderheit des Rechts auf Entwicklung besteht darin, daß es von Anfang an konzeptionell das Prokrustesbett landläufiger juristischer Dogmatik sprengt. Es läßt sich nicht dem einen oder anderen Rechtszweig zuordnen, aber auch nicht auf Naturrecht reduzieren. Es spricht Individuen, Staaten und Völker gleichermaßen als Subjekte an, bewegt sich ungehemmt im Völker- wie im Staatsrecht, unterscheidet nicht zwischen politischen und sozialen Rechten, stellt Teilhabe- und Abwehrrechte auf eine Stufe, unterstellt die ansonsten viel umstrittene Drittwirkung von Menschenrechten mit großer Selbstverständlichkeit, und es beschränkt sich nicht auf die Verkündung von Rechten, sondern benennt solche Träger der korrespondierenden Pflichten.

Die Deklaration über das Recht auf Entwicklung unterscheidet sich von den üblichen Menschenrechtsdokumenten auch dadurch, daß sie nicht ein spezielles Menschenrecht oder Rechte einer bestimmten Gruppe von Menschen formuliert, sondern die Summe der anerkannten Menschenrechte als gegeben nimmt, und die Rechtsverbindlichkeit des Anspruchs der einzelnen Menschen wie der Völker auf die Verwirklichung dieser Rechte bekräftigt. Sie bestätigt das Recht des einzelnen wie der Völker, sich gegen gesellschaftliche Verhältnisse, Menschenrechtsverletzungen und politische Manöver zur Wehr zu setzen, die die Menschen daran hindern, an der Verwirklichung der Menschenrechte gleichberechtigt teilzuhaben, daran mitzuwirken und sie in Anspruch zu nehmen. Die Deklaration betont in zahlreichen Einzelbestimmungen sowohl die Verpflichtung des einzelnen wie der Staaten, die für die Verwirklichung der Menschenrechte geeigneten gesellschaftlichen Verhältnisse zu fördern und zu schützen.

**X.** Wir haben es mit einer echten Deklaration, nicht mit soft law oder einem in der Rechtsbildung befindlichen Rechtssatz zu tun, der durch eine Konvention oder einzelne nationale Gesetze erst noch in Recht umgeformt werden müßte. Es wird kein neuer Rechtssatz konstituiert, sondern ein bestehendes Recht bekräftigt, ein bereits existierendes positives Recht durch erneute, zusammenfassende Deklaration bestätigt, weil es durch viele, in sich sehr unterschiedliche Faktoren, vor allem aber bestimmte ökonomische Bedingungen der bestehenden Weltwirtschaft in Frage gestellt wird. Dementsprechend wird im letzten Präambelsatz der Deklaration bereits bekräftigt,

*„daß das Recht auf Entwicklung ein unveräußerliches Menschenrecht ist und daß gleiche Entwicklungsmöglichkeiten ein Vorrecht sowohl der Völker als auch der einzelnen Menschen sind, aus denen die Völker bestehen.“*

Man wird die juristische Bedeutung und die politische Dynamik des Rechts auf Entwicklung nur erfassen, wenn

man es als immanenten Bestandteil der Menschenrechte des einzelnen wie des Selbstbestimmungsrechts der Völker versteht, als einen - wie es in dem Schlußdokument der Wiener Menschenrechtskonferenz richtig heißt - „integralen Bestandteil der grundlegenden Menschenrechte“, ohne den die Existenz dieser Rechte gezeugnet oder unterminiert wird.

Man kann in bezug auf die Völker das Recht auf Entwicklung als die positive Version des Verbots des Völkermords verstehen, über dessen Rechtsverbindlichkeit heute nicht mehr gestritten wird. Einem Volk mit politischen, ökonomischen oder anderen Mitteln die Möglichkeit der Entwicklung zu nehmen, unterscheidet sich nicht von dem Tatbestand, solche Lebensbedingungen für ein Volk zu schaffen, die seine physische Vernichtung ganz oder teilweise herbeiführen, um die Terminologie des Artikels II der Völkermordkonvention zu benutzen. In analoger Weise hat das UN-Menschenrechtskomitee in letzter Zeit mehrfach entschieden, daß es eine Verletzung des Rechts auf Leben ist, wenn eine Rechtsordnung gegen ein Todesurteil kein Rechtsmittel zuläßt. Warum soll es dann keine Verletzung des Rechts auf Leben sein, wenn eine Gesellschaft für große Teile der Bevölkerung keine Überlebenschance mehr geben kann? Schließlich hieß es bereits in der 1948 verkündeten Allgemeinen Menschenrechtsdeklaration, die heute immer als Gewohnheitsrecht zitiert wird:

*„Jedermann hat das Recht auf einen für die Gesundheit und das Wohlergehen von sich und seiner Familie angemessenen Lebensstandard, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung, Wohnung, ärztlicher Versorgung und notwendiger sozialer Leistungen (...).“*

Ohne das Recht auf Entwicklung gibt es weder für den einzelnen noch für ein Volk ein Recht auf Leben, wobei sich für das Volk das Recht auf Leben zunächst als Selbstbestimmungsrecht darstellt, aber nicht auf seinen politischen Inhalt beschränkt werden darf. Es wäre blanker Zynismus, zwar das Recht auf Leben zu bejahen, aber gleichzeitig zuzulassen, daß dem Menschen oder ganzen Völkern die Luft zum Atmen genommen oder die Mittel zum Überleben vorenthalten werden. Wenn man das Recht auf Leben bejaht, dann schließt das notwendig das Recht auf Entwicklung ein, ohne es ist der Fortbestand des Lebens ebenso wenig denkbar wie eine Gleichberechtigung der Völker.

Eine besondere Problematik ergibt sich daraus, daß angesichts der gegebenen Situation schon das bloße Nichttätigwerden zur Förderung des Rechts auf Entwicklung sich als massenhafte Menschenrechtsverletzung darstellt, an der täglich weit mehr Menschen verenden als im Bürgerkrieg in Jugoslawien, dessen Menschenrechtsverletzungen uns täglich via Fernsehen in die Wohnzimmer geblendet werden.

**XI.** Die Industrieländer haben jahrelang alles getan, die Formulierung und Verkündung eines Rechts auf Entwicklung zu verhindern. Als das nicht möglich war, haben sie jedenfalls dafür Sorge getragen, daß keine konkreten finanziellen Verpflichtungen aus dem Recht auf Entwicklung abge-

leitet werden können. Schließlich galt ihre Hauptsorge immer der Klarstellung, daß das Recht auf Entwicklung nicht als Vorwand für die Einschränkung oder Nichtrespektierung der international anerkannten Menschenrechte genutzt werden darf. Eine solche Formulierung findet sich auch im Schlußdokument der Wiener UN-Menschenrechtskonferenz. Gemeint waren damit natürlich im Grunde immer nur politische und Bürgerrechte, da die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte ohnehin nur nach Maßgabe der dafür vorhandenen Mittel, als politische Zielstellung, akzeptiert wurden. Das Recht auf Entwicklung wurde als Mine gesehen, mit deren Hilfe die Entwicklungsländer das Gebäude der Menschenrechte in die Luft sprengen wollten. Diese Frontstellung gegen das Recht auf Entwicklung ist jedoch völlig verfehlt. Sie dient nur dazu, darüber hinwegzutäuschen, daß ohne Entwicklung weder politische noch soziale Rechte diskriminierungsfrei gewährleistet werden können. Sie verkennt, daß auch eine Stabilisierung demokratischer gesellschaftlicher Verhältnisse, die die politische Mitwirkung aller Bürger erfordert, ohne die Gewährleistung des Rechts auf Entwicklung nicht möglich ist. Die Beeinträchtigung oder Nichtrealisierung des Rechts auf Entwicklung bedeutet notwendig immer eine Beeinträchtigung aller anderen Menschenrechte, insbesondere des zweifellos grundlegenden Rechts auf Leben.

Das Problem besteht heute nicht darin, daß das Recht auf Entwicklung zur Einschränkung politischer Rechte benutzt wird, sondern darin, daß das eingeengte Verständnis von Menschenrechten als politischen und bürgerlichen Individualrechten zur Leugnung oder Nichtbeachtung des Rechts auf Entwicklung und damit der Menschenrechte überhaupt führt. Das jedenfalls ist die klare Aussage, die man aus der Analyse der sozialen Lage in der Welt gewinnt. Es wird dabei sogar verkannt, daß es sich keineswegs nur um ein Problem der Entwicklungsländer handelt. Wenn vielen Völkern der sogenannten Dritten Welt das Recht auf Entwicklung praktisch abgeschnitten wird, und immer mehr Menschen selbst in den industriell entwickelten Ländern kein Recht auf Entwicklung mehr gewährleistet werden kann, so ist das nicht nur eine ständig wachsende Quelle für ernsthafte soziale Konflikte, es ist eben auch eine massenhafte Menschenrechtsverletzung, die das friedliche Zusammenleben der Völker zu gefährden geeignet ist. Die Agenda for Peace beginnt eben nicht erst beim Waffenhandel, dem Nichtverbreitungsvertrag für Kernwaffen und dem Einsatz von friedenserhaltenden Streitkräften, sie beginnt bei der Sicherung menschenwürdiger Le-

bensverhältnisse für alle Menschen dieser Erde - und gerade darum geht es beim Recht auf Entwicklung.

**XII.** Ähnlich wie beim Kampf gegen die Rassendiskriminierung oder die Diskriminierung der Frau, stellt sich auch im Zusammenhang mit dem Recht auf Entwicklung die Aufgabe, positive Förderungsmaßnahmen, affirmative action zu ergreifen, um durch zeitweilige Bevorzugung langsam den Tempoverlust auszugleichen, der in der Vergangenheit verursacht wurde. Ohne Zweifel ist das beim Recht auf Entwicklung schwieriger, vielfältiger und komplexer als bei Maßnahmen zur Überwindung von Diskriminierungen der Frau - obgleich es auch dort, wie die Praxis zeigt, nur langsam vorangeht. In der Praxis haben sich insbesondere im Handel, im Transport und Kreditgeschäft, aber nicht nur dort, Präferenzsysteme entwickelt, die für Produkte aus Entwicklungsländern eine begrenzte Vorzugsbehandlung sichern, um ihnen einen leichteren und abgesicherten Zugang zum Markt zu beschaffen. Ich will diese Maßnahmen nicht unterschätzen und nicht verniedlichen, aber allein sind sie sicher unzureichend und können die Ausplünderung der Entwicklungsländer durch die Industrieländer nicht aufhalten, die das größte Hindernis auf dem Wege zur Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung ist. Daran sind bislang auch alle Entwicklungsstrategien der UN gescheitert.

Lassen Sie mich abschließend sagen, daß ich zwar deutlich die großen Schwierigkeiten sehe, die der Verwirklichung des Rechts auf Entwicklung entgegenstehen, aber trotzdem die Frage bejahe, ob es ein Menschenrecht auf Entwicklung gibt, weil ich nur so die Existenz und den Fortbestand des Menschenrechts auf Leben, ja der Menschenrechte überhaupt verstehen kann. Allerdings wird es noch große Anstrengungen und tiefgreifender Veränderungen bedürfen, um einen „Weltlauf“ zu verändern, den *Heinrich Heine* schon vor nahezu 150 Jahren so beschrieben hat:

*„Hat man viel, so wird man bald  
Noch viel mehr dazu bekommen,  
Wer nur wenig hat, dem wird  
Auch das wenige genommen.  
Wenn du aber gar nichts hast,  
Ach, so lasse dich befragen -  
Denn ein Recht zum Leben, Lump,  
Haben nur, die etwas haben.“*

# Der völkerrechtliche Schutz von Kulturgütern – Neue Impulse innerhalb der UNESCO –

Martin Philipp Wyss\*

## I. Ausgangslage

### I.1. Einführung

Die Verfassung der UNESCO weist in Art. 1 Abs. 2 der Organisation u.a. die Aufgabe zu, das gemeinsame Wissen der Menschheit zu fördern, den Austausch von Kulturgütern zu erleichtern und deren Erhaltung zu sichern. In Zeiten, in denen Kulturgüter zunehmend vielfältigen Gefahren ausgesetzt sind und kulturelle Identitäten sich mit wachsender Vehemenz zu manifestieren beginnen, kann die UNESCO wieder zu jenem Forum werden, in welchem, dem humanistischen Ideal der Gründungsväter folgend, ein rechtlicher und politischer Ausgleich gefunden werden kann<sup>1</sup>. Allerdings haben die zeitgeschichtlichen Ereignisse der jüngsten Vergangenheit auch deutlich aufgezeigt, wie anfällig Kultur und Kulturgüter auf politische Veränderungen sind: Als Symbole etwa eines überwundenen politischen Systems sind Kulturgüter- und zwar nicht ausschließlich politische Denkmäler o.ä. - immer öfter eigentlichen „Rachefeldzügen“ ausgesetzt. Ein weiteres Gefährdungspotential bergen ethnische Konflikte, wenn stellvertretend Sakralbauten, historische Sammlungen und Archivbestände der jeweils anderen Kultur - wortwörtlich - unter Beschuß genommen werden<sup>2</sup>. Unterdrückung kultureller Traditionen und Zerstörung von kulturgeschichtlichen Zeugnissen gehören zur tückischen Strategie ethnischer Säuberungen. Mit Zynismus läßt sich daraus höchstens noch die ungebrochene Sprengkraft kultureller Erzeugnisse ablesen, die *Friedrich Dürrenmatt* einst mit den Worten umschrieb: „Die Furcht vor dem Kunstwerk ist bei den Mächtigen eine doppelte: daß die Ohnmächtigen entweder in ihm ihre Beherrscher oder in ihm sich selbst als Beherrscher erkennen.“<sup>3</sup>

Dem politisch an sich unbestrittenen, völkerrechtlich hingegen nur fragmentarisch ausgestalteten Grundsatz, den Bestand an Kulturgütern als der gesamten Menschheit zustehendes Erbe zukünftigen Generationen zu erhalten und ihre Erforschung sicherzustellen, erwächst mit den Errungenschaften des zivilisatorischen Fortschrittes eine neue Herausforderung, ohne daß die alten Probleme eine befriedigende und dauerhafte Lösung gefunden haben. Die willkürliche Zerstörung von Baudenkmalern, die Plünderung von archäologischen Grabungsanlagen oder der Diebstahl von Museumsbeständen gehören zwar nach wie vor zu den unmittelbarsten Gefahren für Kulturgüter, werden jedoch zunehmend abgelöst von Problemen, die sich aus dem ökonomischen Entwicklungsbedarf vieler Länder ergeben: Großräumige Siedlungsprojekte, touristische Erschließungsvorhaben und umweltbedingte Zerfallserscheinungen können Kulturgüter nachhaltig schädigen als die Gier des Diebes oder die Unwissenheit des Raubgräbers - verlangen daher aber auch langfristige Strategien und die Bereitschaft, dem Anliegen der

Kulturgütererhaltung prioritäre Behandlung zukommen zu lassen. Anpassung an und Synchronisation mit allgemeinen wirtschaftspolitischen Anliegen heißt vielfach das Gebot der Stunde, dem sich auch die UNESCO verschrieben hat. Die Kulturgüter dieser Welt sind aber nicht nur in ihrem physischen Bestand zu sichern, sondern in ihrem sozialen, religiösen und historischen Kontext neuen Funktionen zuzuführen. Lokale, nationale und regionale Identitäten bedürfen in den meisten Fällen einer kulturellen „Rückendeckung“ - ein Vorgehen, das nicht selten zu neuem Konfliktpotential führen kann und den Rückgriff auf Kulturgüter bzw. deren Erhaltung und Präsentation nötig macht.

Die nachfolgenden Darstellungen beschränken sich allerdings ausschließlich auf die gegenwärtigen normsetzenden Entwicklungen innerhalb der UNESCO im Bereich des völkervertraglichen Kulturgüterschutzes - allerdings unter Ausklammerung der bereits bestehenden Empfehlungen.

### I.2. Die Reaktionen innerhalb der UNESCO

Die Bedrohung und Schädigung von Kulturgut in bewaffneten Konflikten der Gegenwart und das weitgehend unbestrittene Bedürfnis nach einem verstärkten juristischen Schutz hat die 26. General-Konferenz der UNESCO im Jahre 1991 veranlaßt, die der Organisation offenstehenden Möglichkeiten einer eingehenden Prüfung zu unterziehen. Im Vordergrund stand dabei die Frage, ob und wie das bestehende rechtliche Instrumentarium der Aktualisierung oder Neuformulierung bedürfte.<sup>4</sup>

In der Folge hat sich das Executive Board der Angelegenheit angenommen und sich dahingehend geäußert, daß eine Verstärkung des bestehenden Systems einer förmlichen Revision oder Ergänzung vorzuziehen sei. Gleichzeitig nahm es Kenntnis von einem von der italienischen Regierung unterbreiteten und mehreren Mitgliedstaaten unterstützten Vorschlag, eine beratende Expertengruppe einschließlich des

\* Dr. iur. Dieser Aufsatz beruht auf den Erfahrungen, die der Autor während seiner dreimonatigen Tätigkeit als Rechtsberater für die UNESCO in Kambodscha sammeln konnte. Es ist ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wiedergegeben. Der Aufsatz ist Ende Oktober 1993 abgeschlossen worden; seitherige Entwicklungen und insbesondere die Ereignisse der 27. UNESCO Generalkonferenz mußten unberücksichtigt bleiben.

1 Vgl. dazu *Klaus Hüfner*, UNESCO - Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur, in: *Rüdiger Wolfrum* (Hrsg.), *Handbuch Vereinte Nationen*, 2. Aufl., München 1991, S. 916ff., insbes. Rz. 38ff.

2 Vgl. dazu den Schlußbericht des Expertentreffens 1993 in Den Haag, 142 EX/15, Annex, Ziff. 5.

3 55 Sätze über Kunst und Wirklichkeit, in: *Friedrich Dürrenmatt*, *Politik*, Zürich 1986, S. 158.

4 Res. 26 C/3.9.



World Heritage Committees zur Diskussion und Überprüfung des Berichts des Generaldirektors einzusetzen<sup>5</sup>.

Am 4. September 1992 hat der Generaldirektor seinen umfassenden Bericht „on the reinforcement of UNESCO's action for the protection of the world cultural and natural heritage“ vorgelegt, welcher bisher zweimal, am 26. März und am 18. August 1993, geringfügig ergänzt und aufdatiert worden ist<sup>6</sup>. Anlässlich seiner 140. Sitzung hat das Executive Board eine Entschließung in dieser Angelegenheit auf die nächste Sitzung verschoben<sup>7</sup>. Ihm lag neben den Empfehlungen des Generaldirektors jedoch ein ausführlicher Entschließungsentwurf der „Programme and External Relations Commission“ vor<sup>8</sup>. Dieser sah u.a. die Einsetzung eines Sub-Komitees zur eingehenderen Prüfung der Vorschläge des Generaldirektors vor, schloß sich jedoch der Ansicht an, daß die Konvention 1972 keiner Revision bedürfe, hingegen die Durchführbarkeit einer (neuen) Konvention zum Schutz von Unterwasser-Kulturgütern evaluiert werden sollte. Des weiteren sollten zusätzliche Finanzmittel zur Umsetzung der vom Generaldirektor vorgeschlagenen praktischen Maßnahmen im Rahmen der Konvention 1970 zur Verfügung gestellt werden. Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit friedenserhaltenden Operationen der UNO, dem IKRK und anderen humanitären oder dem Umweltschutz dienenden Organisationen sollten studiert und die Mitgliedstaaten im Rahmen der nächsten Generalkonferenz aufgefordert werden, Berichte über Maßnahmen zum Schutz des Kulturerbes zu unterbreiten. Anlässlich seiner 141. Sitzung ist das Executive Board mit Annahme der Entschließung 5.5.1 diesen Vorschlägen weitgehend gefolgt. Die vom Generaldirektor vorgelegten und den Entschließungen des Executive Board zugrundeliegenden Berichte stellen damit die zur Zeit abschließendste und umfassendste Würdigung der Rechtslage innerhalb der UNESCO dar.

Mit Blick auf regionale Übereinkommen zum Schutz des Kulturerbes etwa der OAS oder des Europarates geht der Generaldirektor der UNESCO davon aus, daß heute nicht so sehr ein Bedürfnis nach zusätzlicher Kodifikation bestehe, sondern nach verstärkter praktischer Aktion und der Erschließung neuer Finanzierungsmöglichkeiten<sup>9</sup>. Das grundsätzlich engmaschige Netz von rechtlichen Normen zum Schutz von Kulturgütern wirft aber - neben unterschiedlichen Anwendungsbereichen und -voraussetzungen - neue Fragen auf. Im Vordergrund steht dabei, wie die Koordination zwischen den zur Interessenwahrnehmung im Bereich des Kulturgüterschutzes berufenen Organisationen, aber auch unter den Vertragsparteien zu den jeweiligen Verträgen verbessert werden könnte. Diese neue Tendenz könnte unter dem Stichwort der Handlungs- und Verantwortungsvernetzung zusammengefaßt werden. Abstimmungen und Angleichungen sind beispielsweise gefordert worden zwischen den mit den Konventionen von 1954 und 1972 betrauten Organen<sup>10</sup>, zwischen der UNESCO und Umweltschutzorganisationen<sup>11</sup>, der Haager Konvention und dem humanitären Völkerrecht<sup>12</sup>, Koordination zwischen friedenssichernden Operationen der UNO und der UNESCO<sup>13</sup>. Anlässlich seiner vorletzten Sitzung hat das Executive Board diese Vorschläge zusammengefaßt:

„Commends the participation of UNESCO in joint periodical meetings of the Secretariats of the Convention on Wetlands of International Importance (...), Convention on the International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna 1973 (CITES) (...), and the Convention on Biological Diversity 1992 concerning natural sites and the entry into discussions with the United Nations in respect of peace-keeping activities and with the Secretariat of the Red Cross in respect of humanitarian interventions for improved co-ordination.“<sup>14</sup>

Am Beispiel der in Kambodscha gelegenen und Ende 1992 zum gefährdeten Weltkulturgut<sup>15</sup> erklärten Tempelstätten von Angkor läßt sich das verstärkte Koordinations- und Abstimmungsbedürfnis für die relevanten Teilkonventionen deutlich ablesen: Nicht nur denkmalpflegerische Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen drängen sich auf, sondern ebenso entwicklungs- und tourismuspolitische Grundsatzentscheidungen, Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes sowie - gewissermaßen überdachend und begründend zugleich - der Erlaß der erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen und administrativen Struktur Anpassungen<sup>16</sup>. Die mit Koordinations- und Beratungsaufgaben betraute UNESCO steht damit vor der schwierigen Aufgabe, die von anderen betroffenen internationalen Organisationen, einzelnen Staaten und Fachorganisationen zur Verfügung gestellten technischen, finanziellen und personellen Ressourcen effizient zu verwalten.

### 1.3. Das Zusammenwirken zwischen UNESCO und UNO

Es ist davon auszugehen, daß sich alle Organe der UNESCO weiterhin den von ihr aufgeworfenen Fragen widmen wollen. Das Executive Board hat ausdrücklich festgehalten, die hier darzustellenden Punkte weiterhin auf seiner Tagesordnung zu behalten. Auffällig ist jedenfalls, daß innerhalb der UNESCO eine rege Tätigkeit eingesetzt hat, deren weitere Entwicklung sich vorerst nur vermuten läßt. Neben dem bereits erwähnten Koordinationsbedürfnis deuten die bisher geleisteten Vorarbeiten darauf hin, daß entweder der UNESCO oder den spezifischen Vertragsorganen - analog zu den Entwicklungen im Bereich des humanitären Völkerrechts und des Menschenrechtsschutzes - weiterge-

5 139 EX/Decision 4.7.1.

6 140 EX/13, bzw. 141 EX/18 und 142 EX/15.

7 140 EX/Decision 5.5.2.

8 140 EX/34.

9 140 EX/13, para. 53.

10 So die Anregung Italiens, 139 EX/29, S. 2.

11 Insbesondere dem in Nairobi stationierten UNEP-Sekretariat, a.a.O. (Fn. 10), S. 3.

12 „Explanatory Note“ der Niederlande, 140 EX/26, S. 4.

13 A.a.O. (Fn. 12), S. 6.

14 141 EX/Dec. 5.5.1 Para. 18.

15 Beschluß des World Heritage Committee, WHC-92/CONF.002/12 vom 14. Dezember 1992, S. 37-38 und 46.

16 Den Rahmen der Tätigkeit der UNESCO in Kambodscha steckte die Resolution 26 C/3.13 der Generalkonferenz vom 6. November 1991 ab. Am 24. März 1993 legte der Generaldirektor mit seinem „Report on the Conservation of the Monuments of Angkor“, 141 EX/33, eine erste Bestandsaufnahme der bisherigen Aktivitäten ab. Vgl. auch World Monuments Fund, Consideration for the Conservation and Preservation of the Historic City of Angkor, Report 1 - Overview, New York 1992.

hende Initiativrechte und Überwachungsmöglichkeiten eingeräumt werden müßten. Dabei darf einer mehrfach geäußerten Anregung besondere Beachtung geschenkt werden: Im Rahmen der vermehrt zivile und administrative Hilfsfunktionen umfassenden friedenserhaltenden Operationen der UNO müßten von der UNESCO zu betreuende denkmalpflegerische Dienstleistungen eingegliedert werden können<sup>17</sup>. Im 1993 veröffentlichten Bericht *Boylan*<sup>18</sup> werden die Konturen einer solchen Zusammenarbeit zwischen UNO und UNESCO skizziert:

Recommendation C. 6.: „*The assistance of the United Nations in providing assistance to UNESCO official representatives undertaking duties in relation to the provisions of the 1954 Convention in some past peace-keeping (including Observer Missions) operations has been of great importance. The United Nations should in future provide such necessary facilities and logistical support for UNESCO-appointed or -nominated experts on a regular basis. In addition to undertaking their functions on behalf of UNESCO and in relation to the 1954 Convention, where appropriate such experts should also act as liaison and advisory officers in the field to commanders of United Nations Peace-keeping Forces, (...)*“

Voraussetzung für eine solche, bereits im Anfangsstadium in friedenssichernde Operationen integrierte und auf Schadensprävention ausgerichtete UNESCO-Überwachung von Schutz- und Restaurationsmaßnahmen für Kulturgüter ist allerdings, daß im betreffenden Einsatzgebiet Aufgaben zu bewältigen sind, die entweder in den Konventionen 1954, 1970 oder 1972 oder aber in der Satzung der UNESCO vorgesehen sind. Die Zusammenarbeit drängt sich allerdings geradezu auf, wenn sich im Mandatsgebiet in der Liste der Weltkulturgüter eingetragene Monumente befinden, wie das mit Dubrovnik in Jugoslawien oder mit Angkor in Kambodscha der Fall ist. Diese Form der Zusammenarbeit müßte wohl bereits vom UNO-Sicherheitsrat in der die Operation initiiierenden Resolution festgelegt werden, welche auch eine Aufforderung an die Konfliktparteien enthalten müßte, sich jeglicher Beeinträchtigung von Kulturgütern und kulturellen Einrichtungen zu enthalten. Ebenfalls von *Boylan* an die Adresse der UNO wurde vorgeschlagen, dringliche Restaurationsmaßnahmen und die Lieferung der dazu erforderlichen Güter und Gerätschaften als Form der humanitären Hilfe anzuerkennen, welche von möglicherweise vom Sicherheitsrat verhängten Wirtschaftssanktionen ausgenommen werden soll. Ob damit allerdings das schon arg strapazierte Konzept der humanitären Hilfe nicht doch überspannt wird, bleibt wohl im Einzelfall zu prüfen. Noch steht eine Antwort der UNO auf diese Vorschläge aus.

## 2. Haager Abkommen für den Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten vom 14. Mai 1954 (nachfolgend Konvention 1954)

„*There is no reason to be ashamed of being concerned for the cultural heritage when men, women and children are suffering in war. When historic villages and residential*

*districts (...) are destroyed or damaged, these people become refugees, reduced to the degrading experience of refugees, nourishing hatred and preparing the wars of tomorrow.*“<sup>19</sup>

### 2.1. Summarische Bestandsaufnahme

Sowohl bei der irakischen Besetzung Kuwaits wie auch im Bürgerkrieg auf dem Territorium des früheren Jugoslawiens ist bewegliches und unbewegliches Kulturgut zu Schaden gekommen<sup>20</sup>. Gerade in diesen Fällen, in welchen alle Konfliktparteien den einschlägigen Verträgen beigetreten sind, hat sich jedoch deutlich erwiesen, wie beschränkt das der UNESCO zur Verfügung stehende Instrumentarium ist. Im Falle der 1979 in der Liste des Weltkulturgutes eingetragenen Altstadt von Dubrovnik veröffentlichten sowohl der Generaldirektor als auch das Executive Board und die 26. General-Konferenz Aufforderungen, die Feindseligkeiten sofort einzustellen und die Altstadt vor weiteren Beschädigungen zu bewahren. Selbst die Präsenz von UNESCO-Beobachtern konnte die weitere Bombardierung der Altstadt nicht verhindern. Demgegenüber waren im Golfkrieg vor allem bewegliche Kulturgüter von den Feindseligkeiten betroffen, als daß sich Irak und Kuwait wechselseitig der unrechtmäßigen Beschlagnahme von Museums- und anderen Sammlungsbeständen beschuldigten<sup>21</sup>. In Einklang mit der Resolution 686 (1991) vom 2. März 1991 des UNO-Sicherheitsrates hat die „United Nations Return of Property Unit“ (UNROP) vom 14. September bis zum 20. Oktober 1991 die Rückgabe von 25.082 Museumsgegenständen an Kuwait überwacht. Irak seinerseits reichte der UNESCO eine über 2.000 inventarisierte Gegenstände umfassende Liste ein, welche seinen Provinzmuseen abhanden gekommen sind. Weil die Mehrzahl der Objekte zwar inventarisiert, aber nicht fotografisch dokumentiert gewesen ist, werden die von der UNESCO an den Kunsthandel verteilten Suchmeldungen wohl kaum zur Wiederentdeckung führen.

Am augenfälligsten scheint daher das Revisionsbedürfnis bei der aus dem Jahre 1954 stammenden Konvention zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten zu sein – wenngleich einer förmlichen Revision eine Steigerung der

17 Dazu *Marion Haunton*, *Peacekeeping, Occupation and Cultural Property*, in: HuV-1/4/93, S. 199ff.

18 Dazu weiter unten.

19 Bericht des „Committee on Culture and Education“ des Europarates über die Zerstörung des Kulturerbes in Kroatien und Bosnien-Herzegowina vom 2. Februar 1993, Council of Europe, Parliamentary Assembly Doc. 6756, S. 4.

20 Vgl. dazu *Lyndel V. Pratt*, *From admonition to action: UNESCO's role in the protection of cultural heritage, Nature & Resources*, Vol. 28/3 (1992), S. 4ff; dieselbe, *Guerre, patrimoine et action normative*, MUSEUM Nr. 177, 1991, S. 45ff.; *Monica Wallenfels*, *A Current Case: The Destruction of the Last Mosques in Banja Luka on 8 September 1993*, in: HuV-1/4/93, S. 217ff.

21 Vgl. dazu den Report des Sekretariats des „Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in Case of Illicit Appropriation“ vom 2. April 1993, CLT-93/CONF.203/2, paras. 11 und 12.

Effektivität vorgezogen wird<sup>22</sup>. Als Hauptgrund für diese Haltung werden die kriegstechnischen Fortschritte seit der Entstehung der Konvention angeführt, welche neue Gefahren für Kulturgüter darstellen. Wengleich die Grundprinzipien der Konvention - Pflicht der Konfliktparteien, keine Feindseligkeiten gegen Kulturgüter zu begehen - durch die beiden Zusatzprotokolle zu den Genfer (Rotkreuz-)Konventionen bestätigt worden sind<sup>23</sup>, hat sich das Haager Recht trotz beachtlicher Regelungsdichte einschließlich des dazugehörigen Protokolls und Resolution in der Praxis nicht vollständig durchsetzen können bzw. sind Kulturgüter weiterhin kriegsrischen Zerstörungen ausgesetzt. Der UNESCO fehlt das geeignete rechtliche Instrumentarium, um vorbeugend gewalt-samen Beeinträchtigungen entgegenzuwirken. Appellen sowohl der Generalkonferenz wie des World Heritage Committee wird von den Konfliktparteien nur selten Beachtung geschenkt.

Innerhalb der UNESCO waren es die Niederlande, die mit einer dem Executive Board unterbreiteten Note die grundsätzliche Frage aufgeworfen haben, inwieweit die Haager Konvention überhaupt noch zeitgemäß sei und ob nicht eine umfassende Neufassung erforderlich wäre<sup>24</sup>.

Der Generaldirektor der UNESCO seinerseits hat die Kritik an der Haager Konvention ausführlich dargelegt und Lösungsvorschläge skizziert. Der von der Konvention vorgesehene, ins System neutraler Schutzmächte eingebettete Generalkommissar<sup>25</sup> hat sich in Konflikten der jüngeren Vergangenheit - falls die Konfliktparteien überhaupt in ein entsprechendes Verfahren eingewilligt haben - kaum bewährt. Mit lediglich 75, hauptsächlich europäischen Vertragsparteien<sup>26</sup>, und deren 62, welche das Protokoll ratifiziert haben, liegt die Haager Konvention deutlich hinter dem Erfolg der Konvention 1972 zurück, welcher zwischenzeitlich über 120 Staaten beigetreten sind. Die Konvention eröffnet den Vertragsparteien in Art. 8 die Möglichkeit, bestimmten Lagerorten für Kulturgüter einen erweiterten Spezialschutz zu zuerkennen<sup>27</sup>, vorausgesetzt, sie befinden sich in ausreichender Distanz von potentiellen strategischen Zielen<sup>28</sup> und werden nicht zu militärischen Zwecken benutzt. Bis heute wurde jedoch dieser Spezialschutz nur für vier Orte beantragt und gewährt<sup>29</sup>, wobei das letzte Gesuch aus dem Jahre 1978 stammt. Erst kürzlich hat das Executive Board jene Staaten eingeladen, die sowohl die Haager Konvention wie auch die Konvention 1972 ratifiziert haben, die Möglichkeit zu prüfen, für in die Liste des Weltkulturerbes eingetragene Kulturgüter den Spezialschutz zu beantragen<sup>30</sup>. In seinem Bericht hat der Generaldirektor der UNESCO allerdings auf die diplomatischen Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des gegenwärtigen Systems des Spezialschutzes hingewiesen<sup>31</sup>. Das vergleichsweise revolutionäre Initiativrecht des Generaldirektors der UNESCO, den Konfliktparteien Vorschläge zum Schutz von Kulturgut zu unterbreiten<sup>32</sup>, hat ebensowenig zur Respektierung der Konventionspflichten beigetragen wie die auf nicht-internationale bewaffnete Konflikte und Fälle der widerstandslosen Besetzung und nicht anerkannter Kriegszustände erweiterten Anwendungsvoraussetzungen von Art. 18 und 19. Die von den Niederlanden eingereichten Anregungen verdeutlichen, in welche Richtung das bisherige System weiterentwickelt werden könnte oder müßte:

„It should be discussed whether UNESCO should be given greater powers of initiative and more adequate means of intervention in the event of cultural property being destroyed during an armed conflict. (...) One might in this respect, also consider the development of new fact-finding and new conciliation mechanisms and/or the development of some sort of institutional arrangement. Furthermore, the system of Protective Powers (...) must be reappraised in the light of a possible new role for UNESCO and/or knowledgeable non-governmental organizations like, for example, ICOMOS.“<sup>33</sup>

## 2.2. Der Bericht Boylan

Auf Anerbieten und mit der finanziellen Unterstützung der niederländischen Regierung hat der Generaldirektor beschreiben, eine Studie über Mittel und Möglichkeiten der Verbesserung der Konvention in Auftrag zu geben. Dieses, von Professor Patrick Boylan, dem Vize-Präsidenten des ICOM (International Council of Museums) verfaßte Grundlagenpapier wurde Ende April 1993 fertiggestellt<sup>34</sup>, soll den Vertragsparteien und allen UNESCO-Mitgliedstaaten zuge-

- 22 So insbesondere Para. 6 der Decision 5.5.1. des Executive Boards anlässlich seiner 141. Sitzung.
- 23 Art. 53 des Ersten und Art. 16 des Zweiten Zusatzprotokolls von 1977.
- 24 140 EX/26 vom 11. September 1992, S. 2.
- 25 Art. 21 der Konvention sowie deren Ausführungsbestimmungen. Zum Ganzen vgl. *Suzanne Landolt*, Die rechtliche Stellung des Generalkommissars für Kulturgut, Dissertation Zürich 1973, insbes. S. 50ff.
- 26 Stand 14. Juli 1992.
- 27 Solche Lagerorte werden in ein vom Generaldirektor der UNESCO geführtes „International Register of Cultural Property under Special Protection“ eingetragen. Gemäß Art. 14 der Ausführungsbestimmungen kann sich jede Vertragspartei dem Gesuch eines anderen Staates um Eintrag in das Register mit dem Argument widersetzen, daß es sich nicht um ein Kulturgut im Sinne der Konvention handle oder es den Anforderungen von Art. 8 der Konvention genüge. Im Widerspruchsfalle sehen die Ausführungsbestimmungen ein mehrstufiges, zum Teil schiedsähnliches Schlichtungsverfahren vor, das allerdings - soweit ersichtlich - noch nie zur Anwendung gelangt ist.
- 28 Gemäß Art. 8 Ziff. 5 kann auf diese Voraussetzung verzichtet werden, falls die betreffende Partei bereits in Friedenszeiten alles unternimmt, um den Ort militärisch zu neutralisieren und Verkehrsabwegungen davon fernzuhalten.
- 29 Es handelt sich dabei um das gesamte Gelände von Vatikan-Stadt (seit 11. März 1960), Alt-Ausee in Oberösterreich (seit 7. Januar 1968), sechs Depots in den Niederlanden (seit 2. Juli 1969) sowie das Zentrallager im bundesdeutschen Oberried (seit 26. Juli 1978).
- 30 141 EX/Decision 5.5.1 Para. 17 vom 28. Mai 1993.
- 31 Report des Generaldirektors, 140 EX/13 para. 59. In dieser Hinsicht mag der illustrative Hinweis auf ein kambodscha zu Beginn der 70er Jahre initiiertes Verfahren angebracht sein: Im Juni 1970 haben die kambodschanischen Behörden die UNESCO um technische Unterstützung gebeten. Der Generaldirektor beauftragte französische Experten mit der Aufgabe, geeignete Schutzmaßnahmen für Kulturgüter gegen die Auswirkungen kriegerischer Auseinandersetzungen zu evaluieren und vorzuschlagen. Im März 1972 unterbreitete die kambodschanische Regierung der UNESCO das Gesuch um Eintrag von fünf Stätten - für die zwei Tempelanlagen in Angkor und Rluos, das Angkor Conservation Office und für zwei weitere Monumente - in das Internationale Schutzregister. Wegen des politisch motivierten Widerstands verschiedener Vertragsparteien konnte das Verfahren aber nicht weiterverfolgt werden. Vgl. dazu Sava Angkor, UNESCO New Bulletin No. 3, October 1993, S. 14ff.
- 32 Art. 23 Ziff. 2 der Konvention.
- 33 140 EX/26, S. 5.
- 34 Patrick J. Boylan, Review of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, The Hague Convention 1954, Paris 1993.

stellt werden und die Basis bilden für vertiefende Expertengespräche. Gleichzeitig überprüfte ein Expertentreffen die Effektivität und Anwendung der Konvention<sup>35</sup>. Es kam zum Schluß, daß Ziele und Zweck der Konvention nach wie vor ihre Gültigkeit besitzen, punktuell aber Anpassungen nötig seien. Während der Einbezug des Naturerbes in das Schutzregime der Konvention abgelehnt wird, stimmen die Experten in Einklang mit dem Bericht *Boylan* darin überein, daß die Gewährung des Spezialschutzes nach objektiven Kriterien - beispielsweise anhand der Liste der Weltkulturgüter gemäß der Konvention 1972 - erfolgen sollte und die Konvention die Verletzung der Schutzpflichten als Kriegsverbrechen festschreiben müßte. Da das System der Generalkommissare, wie bereits erwähnt, als gesichert gelten muß, haben verschiedene Teilnehmer die Übernahme des in Artikel 90ff. des Ersten Zusatzprotokolls von 1977 zu den Genfer Konventionen vorgesehenen „Fact-Finding“-Mechanismus angeregt. Und wiederum in Anlehnung an die Konvention 1972 könnte, so eine andere Empfehlung, ein dem World Heritage Committee nachgebildetes Gremium geschaffen werden, welchem die Überwachung der Einhaltung der Konventionspflichten durch die Vertragsparteien obliegen würde. Zu diesem Vorschlag, der Schaffung eines „UNESCO Intergovernmental Advisory Committee on the Protection of Cultural Property in the Event of an Armed Conflict“, hat der Bericht *Boylan* einen detaillierten Entwurf einschließlich der dazu erforderlichen Satzung unterbreitet, der mit einer Entschließung der Generalkonferenz verwirklicht werden könnte. Dieses Komitee soll den Vorschlägen *Boylans* zufolge allerdings keine unmittelbaren Handlungskompetenzen besitzen, sondern hätte sich auf die Überwachung und die Überprüfung der Staatenberichte zu beschränken und wäre befugt, dem Generaldirektor, der Generalkonferenz und den Vertrags- und Nichtvertragsparteien Vorschläge zur Umsetzung der Konventionspflichten zu unterbreiten<sup>36</sup>. Die wesentlichste Empfehlung *Boylans* ist allerdings, daß eine förmliche Revision der Konvention zum gegenwärtigen Zeitpunkt als nicht dringlich eingestuft werden kann<sup>37</sup>, sondern die Bemühungen um nachhaltige und uneingeschränkte Beachtung und Respektierung verstärkt werden müssen (A.4).

Noch ist allerdings nicht absehbar, welcher Weg für die Zukunft eingeschlagen werden soll - sowohl förmliche Revision der Konvention, Ergänzung durch ein Zusatzprotokoll oder praktische Maßnahmen innerhalb des bestehenden Regelungsgefüges sind denkbar<sup>38</sup>. Mit den Berichten des Expertentreffens und dem *Boylan*-Report stehen jedenfalls umfassende, realistische und konsensfähige Vorschläge zur Verfügung.

### 2.3. Kulturgüterschutz und Friedenssicherung

Wer sich die Aufgabe stellt, die Konvention 1954 einer Neubeurteilung zu unterziehen, kommt nicht darum herum, Mechanismen des Zusammenwirkens zwischen UNESCO und UNO zu prüfen. Die mögliche Rolle der UNESCO im Rahmen von friedenserhaltenden Operationen ist bereits eingangs erörtert worden. Zwei weitere Aspekte verdienen Beachtung. Der erste - Gefährdung von Kulturgut und globale

Friedenssicherung - findet wohl erstmals mit dem Bericht *Boylan* Eingang in die Diskussion:

*C.1. „Historically, and even in recent times, disputes over issues relating to the physical evidence of national, cultural and - especially - religious identities of peoples have been significant factors in the development and escalation of international disputes, and have even on occasion provided the final casus belli for international and civil wars. (...) They can therefore be a significant threat to the maintenance of peace and of both peacemaking and peace-keeping.“*

Wünschenswert ist daher, daß sich der UNO-Sicherheitsrat in vermehrtem Maße den kulturgüterrelevanten Aspekten von Konflikten annehmen soll und insbesondere bei der Feststellung von Friedensgefährdungen gemäß Art. 39 der UNO-Charta entsprechende Stellungnahmen in die betreffende Entschließung einfließen läßt.

Der zweite Aspekt besteht darin, daß die Normen der Konvention 1954 im Zusammenhang mit dem Bürgerkrieg in Ex-Jugoslawien einen Bedeutungszuwachs erfahren könnten: Mit Resolution 827 (1993) vom 25. Mai 1993 hat der Sicherheitsrat der UNO die Errichtung eines Internationalen Tribunals zur Verfolgung von Kriegsverbrechen auf dem Gebiete des früheren Jugoslawiens beschlossen. Dieses ist gemäß der gleichentags verabschiedeten Statuten<sup>39</sup> befugt, Verstöße gegen Kriegsgebräuche zu ahnden, die Art. 3 lit. d zufolge auch Zerstörung von Kulturgut mitumfassen:

*„Seizure of, destruction or wilful damage done to institutions dedicated to religion, charity and education, the arts and sciences, historic monuments and works of art and science.“*

Wenngleich der die Statuten erläuternde Bericht des UNO-Generalsekretärs<sup>40</sup> diese Vorschriften dem Völkerge-

- 35 Das Schlüßdokument dieses Treffens ist dem Bericht des Generaldirektors, 142 EX/15 vom 18. August 1993, als Anhang beigefügt. Vgl. dazu auch *Horst Fischer*, *The Protection of Cultural Property in Armed Conflicts: After the Hague Meeting of Experts*, in: HuV-14/93, S. 188ff.
- 36 Ebenfalls von *Boylan* stammt der Hinweis, daß im Falle von Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Auslegung der Konvention grundsätzlich der Internationale Gerichtshof angerufen werden könne.
- 37 Als mögliche revisionsbedürftige Bestimmungen erwähnt der Bericht *Boylan* dennoch u.a. die unpräzise Definition der Schutzgüter (G.2.) und den Begriff der militärischen Notwendigkeit als Aufhebungsgrund für die Schutzpflichten (G.4.).
- 38 Siehe 141 EX/Dec. 5.5.1 Para. 20 lit. a. Der jüngste Resolutionsentwurf des Generaldirektors zuhanden der Generalkonferenz schlägt vor, daß dem Generaldirektor der Auftrag erteilt werde, „to institute the most appropriate procedure to reinforce the protection of cultural property under that Convention in accordance with the provisions concerning revision set out in Article 39 of that Convention“; siehe 142 EX/15, S. 4.
- 39 Die Statuten sind der Resolution 827 als Anhang beigefügt und wiedergegeben in *Human Rights Law Journal* 14 (1993), S. 211ff.
- 40 „Report of the Secretary-General pursuant to paragraph 2 of Security Council Resolution 808 (1993)“ vom 3. Mai 1993, Doc. S/2504, wiedergegeben in *Human Rights Law Journal* 14 (1993), S. 198ff., vgl. insbes. paras. 41ff.

wohnheitsrecht zurechnet, einen Verweis auf die Haager Konvention von 1954 jedoch ausläßt, ist zu hoffen, daß das Tribunal gegebenenfalls auf deren Inhalt und Praxis zurückgreifen wird. Großräumige Zerstörung von Eigentum jeglicher Art soll gemäß Art. 2 lit. d und in Anlehnung an die Vorschriften der Genfer Konvention von 1949 rechtlich verfolgt und verurteilt werden. Sowohl der Bericht *Boylan*, wie das Haager Expertentreffen stimmen - trotz der an sich geringen Anzahl von Vertragsparteien und nicht ohne Nichtvertragsparteien die Ratifikation zu empfehlen - darin überein, daß der Grundsatz der Respektierung von Kulturgütern während bewaffneter Konflikte dem Völkergewohnheitsrecht zuzurechnen sei - ein Grundsatz, den der UNESCO-Generaldirektor in seinem Resolutionsentwurf an die Adresse der Generalkonferenz bestätigt haben will<sup>41</sup>. Im Bericht *Boylan* finden sich weitere Ansätze zur Kooperation, insbesondere die Aufforderung an den UNO-Generalsekretär, die Hilfe der UNESCO bei der Ermittlung von Kriegsverbrechen gegen Kulturgüter anzunehmen (C.4.). Der Bericht *Boylan* erhofft sich damit vom Tribunal einen autoritativ beurteilten Präzedenzfall zur Anwendung der Konvention 1954 (C.5.). Auch die UNESCO knüpft daher zahlreiche Hoffnungen an die Arbeit und die Resultate des am 17. November 1993 in Den Haag konstituierten Tribunals.

### 3. Die UNESCO-Konvention über die Mittel zur Bekämpfung des illegalen Imports, Exports und Eigentumsübergangs an Kulturgütern vom 14. November 1970 (nachfolgend Konvention 1970)<sup>42</sup>

#### 3.1. Historischer und inhaltlicher Überblick

Eingangs ist festzuhalten, daß - zumindest in der juristischen Literatur - die einstige Skepsis der Konvention gegenüber<sup>43</sup> einer eher pragmatischen, auf Ausgleich der Interessen bedachten Betrachtungsweise Platz gemacht hat<sup>44</sup>. Statt formaljuristischer Bedenken gegenüber den Definitionsschwächen der Konvention und der Lückenhaftigkeit im gesamten System wird heute vermehrt die Offenheit des Vertrages für einzelstaatliche Lösungsansätze in den Vordergrund gerückt<sup>45</sup>. Die Konvention hat zusätzlich an Bedeutung gewonnen, als daß sie, wengleich nicht als eigentliche Rechtsquelle, so doch als Inspiration und Gradmesser internationaler Gepflogenheiten von Gerichten zur Urteilsfindung herangezogen worden ist<sup>46</sup>.

Seit den ersten Vorarbeiten in den 60er Jahren gehörte die Konvention 1970 zu den politisch umstrittensten Verträgen, die im Bereiche des Kulturgüterschutzes von der UNESCO verfaßt worden sind. In der Überzeugung, daß Raubgrabungen und illegale Exporte eine Gefährdung für Kulturgut darstellen, daß der historische und soziale Bedeutungszusammenhang eines Objektes weitestgehend gewahrt werden muß, stellt die Konvention einzelne Prinzipien zur Erreichung dieser Ziele auf. In erster Linie haben die Vertragsparteien im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden

Möglichkeiten personell und finanziell ausreichend dotierte Behörden zu schaffen, die Listen über das nationale Kulturerbe zu führen haben, archäologische Ausgrabungen zu überwachen und ethische Grundsätze über den Erwerb von Kunstgegenständen durch Museen oder Privatsammler aufzustellen haben (Art. 5). Grundsätzlich geht die Konvention, die weder rückwirkend noch self-executing ist, davon aus, daß jeder einzelne Staat sich um die Erhaltung und Dokumentation seines eigenen Kulturerbes bemühen müsse, diese Anstrengungen jedoch auf dem Wege der internationalen Kooperation verstärkt werden sollten. Grundsätzlich ist festzuhalten, daß es völkerrechtlich unbedenklich ist, wenn ein Staat gewisse Teile seines Kulturerbes verstaatlicht oder den Handel damit Einschränkungen unterwirft. Zur Durchsetzung solcher staatlichen Ansprüche sieht die Konvention die Regelungen über Ein- und Ausfuhr von Kulturgütern vor: Die Vertragsparteien dürfen die Ausfuhr von Kulturgütern nur bei Vorlage eines Exportzertifikates gestatten (Art. 6) und

41 142 ES/15, S. 4.  
 42 823 U.N.T.S. 231 (1972), wiedergegeben in I.L.M. 10 (1971), 289.  
 43 So *Quentin Byrne-Sutton*, *Le trafic international des biens culturels sous l'angle de leur revendication par l'Etat d'origine*, Zürich 1988, S. 220ff., der die Konvention als Enttäuschung bewertet hatte.  
 44 Vgl. u.a. *Hermann J. Knott*, *Der Anspruch auf Herausgabe gestohlenen und illegal exportierten Kulturguts*, Baden-Baden 1992, insbes. S. 153ff.; *Sabine Gimbrère-Tineke Prank*, *The Protection of Cultural Property: From UNESCO to the European Community with Special Reference to the case of the Netherlands*, Netherlands Yearbook of International Law 23 (1992), S. 223, die sich einläßlich und überzeugend zur Kritik an der Konvention und ihrer Übereinstimmung mit EG-rechtlichen Vorschriften äußern.  
 45 In ihren Berichten zur Kulturtätigkeit der EG hat die Kommission den Mitgliedstaaten die Ratifikation der UNESCO-Konvention vorgeschlagen; zuerst im Jahre 1977 in der Mitteilung der Kommission an den Rat, Die Aktion der Gemeinschaft im kulturellen Bereich, EG-Bull. Beilage 6/77, Para. 11, vgl. auch Mitteilung der Kommission an den Rat über den Schutz nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert im Hinblick auf die Beilegung der Binnengrenzen im Jahre 1992, KOM (89), 594, Endg. vom 22. November 1989, paras. 46ff. Auch *Jean Chatelain*, *Mittel zur Bekämpfung des Diebstahls von Kunstwerken und ihres unzulässigen Handels im Europa der Neun*, Baden-Baden 1978, S. 109, hält eine Ratifikation - allenfalls unter Anbringung von Vorbehalten - seitens der EG-Staaten für empfehlenswert. Die Konvention wird dabei nicht als Handelsabkommen oder als Rechtsakt über die Exportpolitik verstanden. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch *Georg Ress* in seinem Gutachten *Kultur und Europäischer Binnenmarkt*, Bonn 1991, S. 264, der davon ausgeht, daß ein Beitritt der Mitgliedstaaten die nationalen Schutzmaßnahmen verstärken könnte und daß der EuGH möglicherweise die in der Konvention enthaltenen Definitionen zur Auslegung von Art. 36 EWGV heranziehen könnte.  
 46 Vgl. insbesondere das Urteil des deutschen Bundesgerichtshofes in Zivilsachen vom 22. Juni 1972, in welchem selbst für die Nichtvertragspartei die Konvention im Rahmen der Sittenwidrigkeit privatrechtlicher Geschäfte herangezogen worden ist; BGHZ Bd. 59, S. 86. Ebenso hat sich der amerikanische Judge *Cudahy* geäußert: „While the UNESCO Convention seems to contemplate primarily measures to be implemented by the executive branch of a government through its import and export rules and policies, the judicial branch should certainly attempt to reflect in its decisionmaking the spirit as well as the letter of an international agreement to which the United States is a party“; *Autocephalous Greek-Orthodox Church of Cyprus v. Goldberg and Feldmann Fine Arts, Inc.* United States Court of Appeals, Seventh Circuit, No. 89-2809, decided October 24, 1990, 917 Federal Reporter 2d Series, S. 278ff., S. 296.

sind verpflichtet - im Rahmen der innerstaatlichen Gesetzgebung - Museen und ähnliche Institutionen am Erwerb von illegal exportiertem Kulturgut zu hindern (Art. 7 lit. a). Der Erwerb von bereits inventarisierten Gegenständen, die Museen, religiösen oder anderen öffentlichen Einrichtungen gestohlen worden sind, sei zu verbieten - andernfalls sei der betreffende Gegenstand dem auf diplomatischem Wege am Rückgabe ersuchenden Staat auszuhandigen, dem gutgläubigen Erwerber steht jedoch eine angemessene Entschädigung zu (Art. 7 lit. b). Im Falle massiver Gefährdung ihres kulturellen Erbes, beispielsweise durch Plünderungen, verpflichten sich die Vertragsparteien zu wechselseitigem Beistand (Art. 9). Im Streitfall kann die UNESCO den Vertragsparteien ihre Vermittlungsdienste anbieten (Art. 17 Abs. 5). Die Parteien sind im weiteren gehalten, breit abgestützte öffentliche Aufklärungsarbeit zu leisten (Art. 10) und zuhanden der Generalkonferenz Bericht über die von ihnen getroffenen Maßnahmen zu erstatten (Art. 16). Die Ratifikation der Konvention soll keinen Staat daran hindern, andere bilaterale oder multilaterale Verpflichtungen einzugehen (Art. 15)<sup>47</sup>.

### 3.2. Akzeptanzschwierigkeiten und Lösungsmodelle

Die Ratifikation der Konvention vollzog sich nur zögernd. Der UNESCO gegenüber hat sich beispielsweise die Schweiz 1978 darauf berufen, daß ihr ihre Neutralität und politische Stabilität den Ruf eines „safe place for the conservation of valuable cultural property“ eingebracht habe, weshalb man Exportbeschränkungen eher skeptisch gegenüberstehe. Zudem würden verstärkte Zollkontrollen angesichts des regen Transitverkehrs einen übermäßigen Verwaltungsaufwand bedeuten. Grundsätzlich seien aber verstärkte Handelskontrollen insbesondere im Auktionsbereich möglich, vorausgesetzt, die entsprechenden (Zoll-) Stellen würden mit den nötigen Informationen bezüglich ausländischer Gesetzgebungen und Listen zu gesuchten Objekten ausgestattet werden<sup>48</sup>. Als die Zahl der Ratifikation von 39 im Jahre 1978 binnen fünf Jahre auf 52 anwuchs, nahm sich die UNESCO der Kritik an der Konvention in verstärktem Maße an. Bezüglich des Begriffes des Kulturgutes wies Österreich darauf hin, daß eine Ratifikation der Konvention an der Tatsache scheitere, daß sich eine große Anzahl von Gegenständen in Privatbesitz befinde, weshalb wiederum eine Inventarisierung nicht durchführbar sei. Die Niederlande ihrerseits wiesen auf die Undurchführbarkeit der in der Konvention vorgesehenen Importkontrollen hin. Im Jahre 1983 berief deshalb die UNESCO ein Expertentreffen ein, um die rechtlichen Hindernisse zu überprüfen, das seinerseits die Meinung vertrat, die Konvention sei flexibel genug, den Bedürfnissen der Staaten entgegenkommen zu können<sup>49</sup>.

Insbesondere bei der Bestimmung des relevanten Kulturgutes und der Wahl der Mittel bei der Durchführung von Handelskontrollen stünden den Vertragsparteien weiteste Ermessensspielräume offen. 1987 hatten bereits 60 Staaten die Konvention ratifiziert und per 14. Juli 1992 sind 72 Staaten, darunter 17 europäische sowie die USA, Kanada und Australien, der Konvention beigetreten und haben die Vertragspflichten durch Erlaß der entsprechenden Gesetze in ihr innerstaatliches Recht umgesetzt<sup>50</sup>. Angesichts der geringen

Ratifikationsbereitschaft kunstimportierender Länder ist die UNESCO nicht untätig geblieben. Besondere Beachtung sei dabei dem 1978 von der 20. General-Konferenz ins Leben gerufenen „Intergovernmental Committee for Promoting the Return of Cultural Property to its Countries of Origin or its Restitution in Case of Illicit Appropriation“ (nachfolgend: Committee) geschenkt<sup>51</sup>. Das aus 20 Mitgliedstaaten zusammengesetzte, allen UNESCO-Mitgliedstaaten als beratendes Gremium offenstehende Committee hat gemäß Art. 4 seiner Statuten u.a. die Aufgabe, die zwischenstaatlichen Verhandlungen über die Rückgabe von Kulturgütern zu erleichtern und bei der Erarbeitung von bi- oder multilateralen Abkommen beratend tätig zu werden. Daß nur Kulturgüter von fundamentaler Bedeutung („fundamental significance from the point of view of spiritual values“) Gegenstand von an das Committee gerichteten Rückforderungsgesuchen sein können, die Schwelle somit hoch angesetzt ist, ist zu begrüßen.

Dem Committee ist es in der Vergangenheit mehrfach gelungen, die Rückgabe von Kulturgut zu beschleunigen, indem es den betroffenen Mitgliedstaaten Vorschläge über das einzuschlagende Verfahren unterbreitet hatte oder aber ein Forum für Diskussionen und Schlichtungsversuche zur Verfügung stellen konnte<sup>52</sup>. Dennoch erachtet es die UNESCO nach wie vor als eine ihrer vordringlichen Aufgaben, ihre Mitgliedstaaten zum Beitritt zur Konvention 1970 anzuhalten. Daß die bisherigen Aufforderungen nur mäßig erfolgreich gewesen sind, führt der Generaldirektor auf mehrere Gründe zurück:

- 47 Zu denken ist dabei etwa an die von der Organization of American States verfaßte „Convention on the Protection of the Archaeological, Historical, and Artistic Heritage of the American States“ vom 16. Juni 1976 (Konvention von San Salvador), wiedergegeben in: Sharon A. Williams, *The International and National Protection of Movable Cultural Property - A Comparative Study*, New York 1978, S. 280ff. Beachtet werden muß des weiteren die 1992 revidierte „European Convention on the Protection of the Archaeological Heritage“ des Europarates, E.T.S. No. 143, insbesondere deren Art. 10, sowie wohl auch die noch nicht in Kraft getretene „European Convention on Offences Relating to Cultural Property“ vom 23. Juni 1985, E.T.S. No. 119.
- 48 Bericht der Schweiz zuhanden der UNESCO, General-Conference Doc. 20 C/84, S. 42.
- 49 UNESCO General Conference Doc. 22 C/93, S. 7.
- 50 Eine Besonderheit weist der amerikanischen Implementation Act aus dem Jahre 1983, 19 U.S.C.A., §§ 2601ff., wiedergegeben bei John Henry Merryman/Albert E. Elsen, *Law, Ethics, and the Visual Arts*, 2. Aufl., Philadelphia 1987, Bd. I, S. 97ff., auf: Die Pflicht zur Zusammenarbeit bei akuten Gefährdungen des archäologischen oder ethnologischen Erbes gemäß Art. 9 der Konvention wurde in Sec. 304 dahingehend konkretisiert, daß der Präsident der USA auf Gesuch eines anderen Vertragsstaates „Emergency Import Restrictions“ verfügen kann.
- 51 Resolution 20 C/4/7.6/5 mit den Statuten des Committees. Siehe auch: „Guidelines for the Use of the 'Standard Form' concerning Requests for Return or Restitution“, UNESCO CC-86/WS/3.
- 52 Vgl. für praktische Beispiele den letzten Bericht des Committees aus dem Jahre 1991: 26 C/92 vom 19. Juli 1991. Dieser berichtet u.a. von jenem Benin-Bronzefopf, der in der Schweiz zur Auktion gelangen sollte, auf private Intervention hin jedoch den nigerianischen Behörden als dem Ursprungsland zurückgegeben worden ist. Ähnliche, auf diplomatischem Wege erreichte Lösungen sind allerdings auch ohne Einschaltung des Committees erzielt worden; so etwa im Falle eines aus dem fünften Jahrhundert vor Christi stammenden Bronzefopfes, der vom Basler Antikenmuseum an Italien zurückgegeben wurde; vgl. dazu „Antikenmuseum Basel übergibt Bronzefopf an Italien“, *Neue Zürcher Zeitung* vom 9. Februar 1993.

„Strict implementation of the Convention could: (a) violate constitutional and legislative principles in some States, for example respect for private property said to have been acquired by 'an innocent purchaser', the free flow of goods and free trade, etc.; (b) harm certain commercial interests owing to the recent development of the art market and the opening of a number of borders; (c) make it more difficult for museums to acquire new exhibits and hence to provide information about foreign civilizations for cultural and educational purposes.“<sup>53</sup>

Dennoch soll - so der Generaldirektor weiter - verstärkten praktischen Maßnahmen wie Verteilung der einschlägigen nationalen Gesetze und Ausbildung von Fachleuten der Vorrang gegeben werden vor einer förmlichen Revision der Konvention. Diese Haltung hat sich das Executive Board insofern zu zeigen gemacht, als daß es zuletzt empfohlen hat, innerhalb des nächsten Budgets seien zusätzliche Mittel für die Durchführung der vom Generaldirektor vorgeschlagenen Maßnahmen vorzusehen<sup>54</sup>.

Für das weitere Schicksal der Konvention ist daher ausschlaggebend, ob sich weitere „kunstimporthierende“ Länder zur Ratifikation entschließen können.

### 3.3. Externe Einflüsse

#### a) UNIDROIT Vertragsentwurf

Wenn die Konvention zur Zeit ihrer Entstehung beinahe ausschließlich im Zeichen des Entkolonialisierungsprozesses gestanden hat - zur Legitimierung ihrer neugewonnenen Staatlichkeit auf dem Wege der kulturellen Identitätsfindung haben vor allem diese Staaten die Konvention begrüßt -, so gestaltet sich die geographische Bedürfnislage heute etwas anders. Insbesondere die Staaten Osteuropas leiden verstärkt unter der illegalen Abwanderung bedeutender Kulturgüter<sup>55</sup>. Dieser Bedrohung kann, darüber besteht mindestens in Europa als einem mehr oder weniger einheitlichen Kulturraum Einigkeit, nur durch gemeinsame und aufeinander abgestimmte rechtliche und praktische Schritte begegnet werden. Daß die Konvention heute zumindest wieder diskussionsfähig geworden ist, muß allerdings auch auf zwei „UNESCO-externe“ Entwicklungen zurückgeführt werden: Weil insbesondere die von der Konvention nur angedeutete Frage des Gutgläubenserwerbes von illegal abhandengekommenen Kulturgütern immer wieder zu international-privatrechtlichen Kontroversen<sup>56</sup> geführt hatte, hat die UNESCO im Jahre 1984 das in Rom ansässige Institut zur Rechtsvereinheitlichung UNIDROIT eingeladen, ein entsprechendes internationales Übereinkommen zu entwerfen. Anlässlich seiner dritten Sitzung hat die damit beauftragte Expertengruppe am 26. Januar 1990 nun die „UNIDROIT Preliminary Draft Convention on Stolen and Illegally Exported Cultural Objects“ verabschiedet<sup>57</sup>, welche wiederum einer Gruppe von Regierungsexperten zur weiteren Begutachtung unterbreitet worden ist. Eine eingehende Würdigung des nun vorliegenden Konventionsentwurfes, über dessen Verabschiedung<sup>58</sup> bzw.

förmliches Inkrafttreten eine diplomatische Konferenz zu entscheiden haben wird, muß zu gegebener Zeit an anderer Stelle erfolgen<sup>59</sup>. Dennoch verdienen einzelne Bestimmungen bereits jetzt eine Würdigung. Art. 5 Abs. 3 des Entwurfes zufolge hat ein Gericht die Rückführung eines illegal ausgeführten Kulturgutes anzuordnen, sofern der ersuchende Staat nachweist:

„(...)that the removal of the object from its territory significantly impairs one or more of the following interests: a) the physical preservation of the object or of its context, b) the integrity of a complex object, c) the preservation of information of, for example, a scientific or historical character, d) the use of the object by a living culture, e) the outstanding cultural importance of the object for the requesting state.“

Dem Gesuch ist gemäß Art. 6 allerdings dann nicht stattzugeben, wenn das zuständige nationale Gericht zum Ergebnis kommt, der Gegenstand habe eine mindestens ebenso enge Beziehung zum Staat des aktuellen Aufenthalts. Was die Frage der Entschädigungsleistung an den gutgläubigen Erwerber - mindestens von gestohlenen und damit in den Anwendungsbereich von Art. 7 Abs. 2 der Konvention 1970 fallenden Gegenständen - angeht, so scheinen sich die neuere Gerichtspraxis<sup>60</sup> und der Konventionsentwurf einander anzunähern und zwar insofern, als Art. 4 Abs. 2 Indizien für die zulässige Berufung auf den guten Glauben aufstellt:

„In determining whether the possessor exercised such diligence, regard shall be paid to the relevant circumstances of the acquisition, including the character of the parties and the price paid, and whether the possessor consulted any accessible register of stolen cultural objects which it could reasonably have consulted.“

53 140 EX/13, Para. 19.

54 141 EX/Dec. 5.5.1, Para. 13.

55 Siehe beispielsweise den Bericht zu einem von der UNESCO einberufenen Expertentreffen in Ungarn: „Terra Deserta“ in Eastern Europe, UNESCO Sources, No. 48, June 1993, S. 18ff., sowie Georges Waser, Die Wege der verlorenen Kunst, Neue Zürcher Zeitung vom 3./4. Oktober 1992, S. 13; Mary Battiata, Art Theft Is Stripping Czechoslovakia of Religious and Cultural Treasures, International Herald Tribune vom 28. Februar 1992, S. 1 und 5.

56 Vgl. dazu etwa Thomas W. Pecoraro, Choice of Law in Litigation to Recover National Cultural Property: Efforts at Harmonization in Private International Law, Virginia Journal of International Law 31 (1990), S. 27ff.

57 Wiedergegeben in: International Journal of Cultural Property 1 (1992), S. 252ff., und in: MUSEUM Nr. 174 (1991/4), S. 223ff.

58 Nach über achtjähriger Vorbereitungszeit hat UNIDROIT am 8. Oktober 1993 den Vertragstext endgültig gutgeheißen; vgl. Arts: vers une convention antivol?, Libération vom 13. Oktober 1993, S. 43.

59 Vgl. aber bereits Lyndel V. Prott, Le projet de convention d'Unidroit dirige l'attention sur les acheteurs, MUSEUM Nr. 174 (1991/4), S. 221ff.; Kurt Siehr, The UNIDROIT Draft Convention on the International Protection of Cultural Property, International Journal of Cultural Property 2 (1992), S. 321ff.

60 Vgl. etwa das Urteil des United States Court of Appeals, Seventh Circuit, im Falle Athopoulous Greek-Orthodox Church of Cyprus v. Goldberg and Feldman Fine Arts, Inc., a.o. (Fn. 46), S. 294, sowie grundsätzlich Kurt Siehr, Zivilrechtliche Fragen des Kulturgüterschutzes, in: Gerte Reichelt (Hrsg.), Internationaler Kulturgüterschutz, Wien 1992, S. 41ff.

Das weitere Schicksal der Bemühungen der UNESCO um einen Bedeutungsgewinn für die Konvention 1970 wird nicht zuletzt davon abhängen, ob das UNIDROIT-Projekt, welches die volle Unterstützung der UNESCO genießt, dereinst Rechtskraft erlangen wird. Dies wiederum setzt den politischen Willen der Staatengemeinschaft voraus, den bisher noch etwas vorsichtig beschrifteten Weg konsequent weiterzuverfolgen.

#### b) Die Regelungen der Europäischen Gemeinschaften

Auftrieb haben diese Hoffnungen durch Entwicklungen in den Europäischen Gemeinschaften erhalten. Die mit Fragen des illegalen Kulturgütertransfers betrauten Organe und Gremien der UNESCO haben mit einem gewissen Argwohn der Vollendung des EG-Binnenmarktes entgegengeblickt<sup>61</sup>. Der Wegfall von Zollkontrollen schien den Bemühungen um die Eindämmung des illegalen Kulturgütertransfers abträglich zu sein. Aus denselben Gründen hat die Kommission der EG schon frühzeitig ein Vorhaben initiiert, welches nunmehr mit dem Erlaß der Richtlinie 93/7/EWG vom 15. März 1993 „über die Rückgabe von unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats verbrachten Kulturgütern“, sowie der Verordnung 3911/92 vom 9. Dezember 1992 „über die Ausfuhr von Kulturgütern“ seinen Abschluß gefunden hat<sup>62</sup>. Die binnen neun bzw. zwölf Monaten umzusetzende Richtlinie sieht in Art. 2 vor, daß unrechtmäßig aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates verbrachtes Kulturgut zurückzugeben ist. In den Anwendungsbereich der Richtlinie fällt jeder Gegenstand, der gemäß den einzelstaatlichen Vorschriften als nationales Kulturgut im Sinne von Art. 36 EWGV eingestuft wurde und in eine „Waren- und Wert-Kategorie“ des Anhangs fällt. Das letzte Kriterium entfällt, wenn es sich um Bestände von öffentlichen Sammlungen oder kirchlichen Einrichtungen handelt. Als unrechtmäßig gilt jede Verbringung aus dem Hoheitsgebiet entgegen den nationalen Ausfuhrvorschriften oder unter Verstoß gegen die Verordnung 3911/92 sowie die nicht erfolgte Rückgabe bei vorgängiger rechtmäßiger Ausfuhr. Gemäß Art. 7 verjährt der Rückgabeanspruch relativ binnen Jahresfrist seit der Ort der Belegenheit und die Identität des Besitzers oder Eigentümers dem ersuchenden Staat bekannt geworden ist und absolut nach 30 bzw. für Sammlungsbestände nach 75 Jahren, außer das innerstaatliche Recht sieht - für Sammlungsbestände - längere Fristen oder Unverjährbarkeit vor. Klageberechtigt ist ausschließlich der Staat, der jenem Eigentümer eine angemessene Entschädigung schuldet, der „beim Erwerb mit der erforderlichen Sorgfalt vorgegangen ist“ (Art. 9). Zwar findet die Richtlinie nur Anwendung auf Vorgänge, die nach dem 1. Januar 1993 erfolgt sind, doch steht es gemäß Art. 14 den Mitgliedstaaten frei, die Kategorie der rückgabepflichtigen Gegenstände zu erweitern und frühere Vorgänge der Richtlinie zu unterstellen. Die Verordnung wiederum verlangt von den Mitgliedstaaten, die Ausfuhr von in eine der Kategorien des Anhangs fallenden Kulturgütern außerhalb des Gemeinschaftsgebietes nur unter Vorlage einer Ausfuhrgenehmigung zu erlauben. Als zuständiger Staat gilt gemäß Art. 2 Abs. 2 jenes Mitgliedsland, auf dessen Hoheitsgebiet sich der Gegenstand am 1. Januar 1993 rechtmäßig befunden hat oder seither dorthin verbracht worden ist. Die den beiden Erlassen

zum Teil erwachsene Kritik bezieht sich u.a. auf die Umgehungshandlungen ermöglichende mangelnde weltweite Geltung<sup>63</sup> - ein Vorwurf, der mindestens aus Sicht der UNESCO nicht allzu schwer zu wiegen braucht: Wenn schon eine globale Regelung (noch) nicht erzielt werden konnte, so werden bilaterale oder regionale Abkommen über die Rückgabe von illegal ausgeführtem Kulturgut dem rechtsleeren Raum vorgezogen<sup>64</sup>. So oder so könnten - mindestens auf politischer Ebene - die beiden EG-Erlasse zu einem geschärften Blick für Fragen der Rückgabe von Kulturgütern führen und damit das Schicksal der Konvention 1970 wie auch des UNIDROIT-Konventionsentwurfes maßgeblich beeinflussen<sup>65</sup>.

### 4. Die UNESCO-Konvention zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt vom 23. November 1972 (nachfolgend Konvention 1972)

#### 4.1. Wesen und Inhalt der Konvention

Mit 127 Vertragsparteien<sup>66</sup> gehört die Konvention 1972 zu den erfolgreichsten Instrumenten der UNESCO<sup>67</sup>. Den Kerngehalt der ausschließlich auf unbewegliches Kulturgut anwendbaren Konvention verkörpert dabei Art. 4:

„Each State Party to this Convention recognizes that the duty of ensuring the identification, protection, conservation, presentation and transmission to future generations of the cultural and natural heritage (...) situated on its territory, belongs primarily to that State. It will do all it can to this end, to the utmost of its own resources and, where appropriate, with any international assistance and co-operation, in particular, financial, artistic, scientific and technical, which it may be able to obtain.“

- 61 So etwa das Committee in seiner Recommendation Nr. 9 anlässlich seiner 6. Sitzung, UNESCO 25 C/91 vom 16. Juni 1989, Annex S. 3.
- 62 ABI. Nr. L 74, S. 74ff. vom 27. März 1993 und ABI. Nr. L 395, S. 1ff. vom 31. Dezember 1992. Vgl. dazu auch den Kommissionsbericht KOM (91), 447, endg. SYN 382 vom 10. Februar 1992, sowie *Tung-Lai Margue*, La protection des trésors nationaux dans le cadre du grand marché: Problèmes et perspectives, revue du Marché commun et de l'Union européenne 1992, S. 905ff.; *Elizabeth Lee Roberts*, Cultural Policy in the European Community: A Case Against Extensive National Retention, *Texas International Law Journal* 28 (1993), S. 191ff.; *Frank Fechner*, Die Vorhaben der EG zum Kulturgüterschutz, *Die Öffentliche Verwaltung* 14/1992, S. 609ff.; *Gimbrère/Prunk*, a.a.O. (Fn 44); *Kimberly A. Short*, Preventing the Theft and Illegal Export of Art in a Europe Without Borders, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 26 (1993), S. 633ff.; *Kurt Siehr*, Handel mit Kulturgütern in der EWG, *NJW* 1993, S. 2206ff. Die Regelung wird sich zudem auch auf die Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraumes EAWS auswirken, haben diese doch in einer Gemeinsamen Erklärung bereits erklärt, Regelungen und Verfahren für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des illegalen Kulturgüterhandels einzuführen.
- 63 Vgl. *Siehr*, a.a.O. (Fn. 62), S. 2209.
- 64 Vgl. für den asiatischen Raum die Empfehlungen eines von der UNESCO organisierten Expertentreffens im thailändischen Jomtien vom Februar 1992, *Final Report*, S. 22.
- 65 Vgl. 141 EX/18, Para. 14.
- 66 Stand September 1992.
- 67 Zur Konvention siehe grundsätzlich *Martin Philipp Wyss*, Kultur als eine Dimension der Völkerrechtsordnung, Zürich 1992, S. 125ff. m.w.H.; sowie *Ignaz Seidl-Hohenveldern*, *Artefacts as National Cultural Heritage* and as Common Heritage to Mankind, *FS Taslin Olawale Elias*, Vol. I, Dordrecht 1991, S. 163ff.; *Werner Stocker*, Das Prinzip des Common Heritage of Mankind als Ausdruck des Staatengemeinschaftsinteresses im Völkerrecht, Zürich 1993, S. 108ff.



Dem aus 21 Mitgliedstaaten zusammengesetzten „World Heritage Committee“ (nachfolgend: WHC) obliegt die Aufgabe, eine Liste der Natur- und Kulturgüter der Welt zu führen (Art. 11) und über die Verwendung des zur Zeit mit rund 2,5 Millionen US \$ dotierten „World Heritage Fund“ zu befinden (Art. 15ff.). Dokumentation und Konservierung von meist großflächigen Monumenten sind finanziell und personell aufwendige Operationen, welche die UNESCO nicht aus eigenen Mitteln bestreiten kann. Für die betroffenen, ökonomisch meist benachteiligten Länder stellt die Konvention dennoch ein geeignetes Instrument dar, um internationale Unterstützung zu erlangen. In der Vergangenheit hat die UNESCO dabei die Rolle erhalten, solche Aktivitäten zu koordinieren und das internationale Interesse zu wecken.

#### 4.2. Trendwende zum kulturpolitischen Interventionismus?

Vermehrt wird gefordert, der UNESCO bzw. dem WHC müßten weitergehende Initiativ- und Interventionsrechte eingeräumt werden.<sup>68</sup>

In seinem Bericht geht der Generaldirektor allerdings davon aus, daß die bestehenden Konventionen eine ausreichende Rechtsgrundlage für - zumeist vertrauliche - Interventionen der Vertragsorgane darstellen<sup>69</sup>. Im allgemeinen haben sich in der Vergangenheit betroffene Staaten nur zu gerne bereit erklärt, den Vorschlägen dieser Gremien Folge zu leisten, sofern die Kosten für die notwendigen Operationen nicht ausschließlich vom einzelnen Staat getragen werden müssen.

Obwohl nicht direkt mit der Durchführung solcher Projekte betraut, hat das WHC eine leitende und koordinierende Funktion erhalten. Das WHC hat sich umfangreiche „Guidelines“ für die eigene Arbeit gegeben, welche darüber hinaus Verfahren und Bedingungen für den Eintrag von Kultur- und Naturgütern in die entsprechenden Listen enthalten. Das WHC hat im Verlaufe der letzten Jahre eine äußerst vielfältige, alle von der Konvention angesprochenen Bereiche umfassende Tätigkeit entfaltet und zwar unter Bezug der bereits in der Konvention erwähnten internationalen Fachorganisationen. Mit dem Eintrag eines Kulturgutes in die entsprechenden Listen ist lediglich die erste Hürde genommen. Vielfach sind aufwendige und dauerhafte Erhaltungsmaßnahmen erforderlich oder aber sind neu auftretende Gefahren - Verkehrsaufkommen, stadtplanerische und touristische Entwicklungen, etc. - zu bekämpfen. Das WHC hat sich daher entschlossen, ein Überwachungsprogramm durchzuführen, weil

*„the monitoring of the state of conservation of World heritage sites will receive greater emphasis than the identification and designation of sites in the future work of the Convention.“<sup>70</sup>*

Ziel dieses Programmes ist es, frühzeitig Gefahren zu erkennen und die zuständigen Behörden darauf aufmerksam zu machen sowie diesen bei der Problemlösung beizustehen. Das System wird im Jahre 1993 auf 48 Stätten angewendet werden, darunter u.a. die Altstadt von Dubrovnik, Delos und

Delphi sowie Damaskus. Längerfristig wird in Erwägung gezogen, alle eingetragenen Stätten periodischen Überprüfungen zu unterziehen.

Wenngleich die Konvention 1972 eine eigentliche, ursprünglich diskutierte Internationalisierung des Kulturgüterschutzes - etwa durch Errichtung eines die einzelstaatliche Souveränität verdrängenden rechtlichen Sonderregimes - nicht erzielen konnte, gelang es dem WHC dennoch, mittels seiner „Guidelines“ ein engmaschiges Netz von Verhaltenspflichten für die betroffenen Staaten und Verfahren für die internationale Unterstützung zu schaffen. Damit steht der UNESCO und den mit der Umsetzung der Konvention betrauten Organen ein flexibles, von der Konvention vorgesehenes Instrument zur Verfügung, um sich den wandelnden Verhältnissen anzupassen ohne gleich eine förmliche Revisi-on oder Ergänzung der Konvention in Angriff nehmen zu müssen. Generaldirektor wie auch Executive Board sind sich daher einig, daß zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Bedarf nach einer Neufassung der Konvention bestehe, sondern die sich stellenden Probleme über eine periodische Anpassung der „Guidelines“ zu lösen seien<sup>71</sup>. Darüber hinaus hat das WHC anlässlich seiner letzten Sitzung im Dezember 1992 die von einer internationalen Expertengruppe entworfenen „Strategic Orientations“ als Bestandteil der „Guidelines“ gutgeheißen. Damit, so die Hoffnung aller Beteiligten, sollte die Umsetzung der Konvention nachhaltig verbessert werden können.

#### 5. Schlußbemerkungen

Mit ihrer Resolution 3.9 hat sich die 26. Generalkonferenz im Jahre 1991 ein ambitioniertes Ziel gesteckt: Neubeurteilung und allfällige Anpassung der bestehenden völkerrechtlichen Instrumente im Bereich des Kulturgüterschutzes. Vorschläge von einzelnen Staaten haben gezeigt, daß der Wille zur tatkräftigen Umsetzung dieses Vorhabens durchaus vorhanden ist. Auch verfügt die UNESCO zweifelsohne über das erforderliche Fachwissen und die nötigen Erfahrungen, die Vorschläge in die Tat umzusetzen. Allerdings droht - wie schon immer - die Finanzknappheit den Vorhaben Grenzen zu setzen. Vergessen werden darf aber auch nicht, daß Kulturförderung und Kulturgütererhaltung - anders als der Erziehungsbereich - politisch wenig umstritten sind und daß jeder Staat Chancen zum Prestigezuwachs dankbar annimmt. Die staatliche Beteiligung an Restaurations- und Forschungsvorhaben dient nicht nur der Weiterbildung der landeseigenen Fachkräfte, sondern sichert auch internationalen Respekt. Was die Forderung nach weiterreichenden Initiativ- und Interventionsrechten zugunsten der UNESCO betrifft, kann es möglicherweise schwieriger werden, die auf dem Spiel stehenden Interessen - einzelstaatliche Souveränität und internationaler Handlungsbedarf - einem Ausgleich zu zuführen.

68 Deutlich ein von Italien eingereichter Diskussionsvorschlag, 139 EX/29 para. 4 vom 8. April 1992.

69 140 EX/13 para. 54ff.

70 WHC 16th session, WHC-92/CONF.002/12 vom 14. Dezember 1992, S. 10.

71 Bericht des Generaldirektors 140 EX/13, para. 34 lit. b; Entscheidung des Executive Board 141 EX/Dec. 5.5.1, para. 14.

# Der aktuelle Fall: Die Bergung des Wracks des Unterseebootes U 534

Wolff Heintschel v. Heinegg\*

## I. Tatsächliches Geschehen

Im Herbst 1993 hob ein niederländisches Bergungsunternehmen mit Genehmigung der dänischen Regierung das Wrack des im Zweiten Weltkrieg versenkten deutschen Unterseebootes U 534. Es lag in dem Küstenmeer Dänemarks; das Bergungsunternehmen hatte gehofft, an Bord des gesunkenen Schiffes Wertgegenstände zu finden.

## II. Völkerrechtliche Fragestellung

Das Wrack des deutschen Unterseebootes U 534 wirft erneut die Frage nach der völkerrechtlichen Stellung der während eines internationalen bewaffneten Konflikts/Krieges versenkten Kriegsschiffe auf. Da weder die Seerechtsübereinkommen von 1958 und 1982 noch die Haager Abkommen von 1907 und die Genfer Rotkreuz-Abkommen von 1949 spezifische Regeln enthalten, gestaltet sich die Antwort insbesondere in solchen Fällen schwierig, in denen sich das Wrack eines Kriegsschiffes - wie im Fall von U 534 - auf dem Grund des Küstenmeeres eines fremden Staates befindet.

Zunächst gilt es grundsätzlich zu klären, wie sich die Eigentumsverhältnisse an gesunkenen Kriegsschiffen gestalten. Ein weiterer Aspekt ist die Totenruhe, der unabhängig von den Eigentumsverhältnissen eine entscheidende Bedeutung zukommt. Schließlich wird darauf einzugehen sein, ob und unter welchen Voraussetzungen der Küstenstaat berechtigt ist, die auf dem Grund seines Küstenmeeres liegenden Wracks von Kriegsschiffen zu heben.

## III. Völkerrechtliche Beurteilung

### 1. Das Eigentum an gesunkenen Kriegsschiffen

Kriegsschiffe sind Staatsschiffe im Eigentum des Flaggenstaates, so daß hier nicht zwischen dem Flaggenrecht bzw. der Jurisdiktion einerseits und dem Eigentum andererseits unterschieden zu werden braucht.<sup>1</sup> Daher wird im folgenden nur der Frage nachzugehen sein, unter welchen Voraussetzungen der Flaggenstaat das Eigentum an seinen Kriegsschiffen verliert.

Nach Maßgabe des Seekriegsrechts sind Kriegsschiffe zulässige militärische Ziele. Sie dürfen innerhalb des allgemeinen Seekriegsgebiets jederzeit angegriffen und aufgebracht werden.<sup>2</sup> Werden sie aufgebracht, d.h. übernommen Angehörige der gegnerischen Streitkräfte die tatsächliche Sachherrschaft oder effektive Kontrolle über das Schiff, geht das Eigentum nach Maßgabe des Seebeuterechts automatisch

auf den Nehmer über, ohne daß es einer prisengerichtlichen Entscheidung bedarf.<sup>3</sup> Ob der Nehmer die effektive Kontrolle erlangt hat, ist Tatfrage.<sup>4</sup> Daher kann es im Einzelfall zu Streitigkeiten kommen - wie im Fall des russischen Kriegsschiffes *S.S. Admiral Nakhimov*. Die *Admiral Nakhimov* hatte im russisch-japanischen Krieg während der Seeschlacht von Tsushima (27. Mai 1905) schwere Gefechtschäden erlitten und war vor der japanischen Küste gesunken.<sup>5</sup> Nachdem im Jahre 1980 Pläne zur Bergung der *Admiral Nakhimov* durch ein japanisches Unternehmen bekannt geworden waren, machte die ehemalige UdSSR als Nachfolgestaat des zaristischen Rußlands geltend, sie sei Eigentümerin des Schiffes, und protestierte gegen die Bergung. Die japanische Regierung erwiderte, das Schiff sei von Offizieren des japanischen Kriegsschiffes *Sadomaru* aufgebracht worden, indem sie an Bord gegangen seien und die Flagge der japanischen Kriegsmarine gehißt hätten. Damit sei das Eigentum auf Japan mit Wirkung gegenüber jedermann übergegangen. Wenngleich die ehemalige UdSSR auf ihrem Rechtsstandpunkt beharrte, vermochte sie sich nicht durchzusetzen. Tatsächlich entspricht die japanische Erwiderung dem traditionellen Seebeuterecht. Das ungestörte Hiszen der eigenen Flagge auf einem fremden Kriegsschiff ist ein besonders eindeutiges Indiz für die Übernahme der effektiven Kontrolle. Die USA haben mehrfach bestätigt, daß ein Kriegführender Rechte an den Kriegsschiffen des Gegners durch Aufbringung erlangt. So erklärte der stellvertretende Rechtsberater des US-Außenministeriums in einem Schreiben vom 30. Dezember 1980 in bezug auf amerikanische Ansprüche an japanischen Kriegs-

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

1. Dazu allein I. v. Münch, Schiffswracks - Völkerrechtliche Probleme, AVR 20 (1982), 183ff., 193ff.
2. *Oppenheim/Lauterpacht*, International Law, Vol. II, 7th ed., London 1963, S. 465f.; R. W. Tucker, The Law of War and Neutrality at Sea, Washington D.C. 1957, S. 56; M.S. McDougal/F.P. Feliciano, Law and Minimum World Public Order, New Haven 1961, S. 589.
3. Zur Bedeutung der Begriffe „Beschlagnahme“, „Aufbringung“ und „Einziehung“ vgl. C.J. Colombos, Internationales Seerecht (dt. Übers. der 5. englischen Aufl.), München/Berlin 1963, S. 904.
4. G. Schramm, Das Prisengericht in seiner neuesten Gestalt, Berlin 1913, S. 98ff.; *Oppenheim/Lauterpacht*, International Law II (Fn. 2), S. 474ff.; C.J. Colombos, Internationales Seerecht, a.a.O. (Fn. 3), § 930; W.G. Downey, Jr., Captured Enemy Property, Booty of War and Seized Enemy Property, AJIL 44 (1950), 488-504, 491; A.P. Higgins, Ships of War as Prize, BYIL VI (1925), 103-110. ZDv 15/2, Nr. 1021: „Im Falle des Aufbringens werden diese Schiffe und ihre Ladungen als Kriegsbeute Eigentum des Nehmerstaates.“
5. Dazu allein C.C. Hyde, International Law, Chiefly as Interpreted and Applied by the United States, 2nd rev. ed., Boston 1951, S. 2022. Zur Bedeutung der Begriffe „Beschlagnahme“, „Aufbringung“ und „Einziehung“ vgl. C.J. Colombos, Internationales Seerecht, a.a.O. (Fn. 3), S. 904.
6. Diese sowie die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf den Angaben über die japanische Völkerrechtspraxis in: The Japanese Annual of International Law 29 (1986), 185ff., 30 (1987), 182ff.

schiffen: „In order to have acquired rights to an enemy's warship, it was necessary for a capture to have occurred.“<sup>7</sup> In einem diesem Schreiben beigefügten Memorandum über „Ownership and Salvage Rights With Respect to Warships Sunk During Armed Conflict“<sup>8</sup> wurde ebenfalls klargestellt:

„With respect to any enemy warship actually captured by the United States during World War II, title over such warships would have immediately passed to the United States.“

Der Aufbringung nicht gleichgestellt werden kann die bloße Versenkung eines Kriegsschiffs. In diesem Fall bleibt das Eigentum des Flaggenstaates unberührt, da die Versenkung auch nicht als eine dem Flaggenstaat zurechenbare Eigentumsaufgabe (Dereliktion) angesehen werden kann. Dies verdeutlicht die Praxis der USA, Frankreichs, des Vereinigten Königreichs, der Republik Südafrika, Singapurs, Norwegens und der Bundesrepublik Deutschland:

- Frankreich erkannte gegenüber den USA deren Eigentum an der *Alabama* an, ein Handelstörner der Konföderierten, der am 19. Juni 1864 vor Cherbourg durch die USS *Kearsarge* versenkt worden war.<sup>10</sup>
- Die USA haben stets den Standpunkt vertreten, „the destruction of an enemy warship during a battle does not, in itself, give the destroying power any rights over the enemy's vessel.“<sup>11</sup> Daher wurden die Waffen an Bord des deutschen U-Bootbootes U 352, das im Mai 1942 vor der Küste von North Carolina versenkt worden war, erst entschärft, nachdem die Bundesregierung ihre Zustimmung erteilt hatte.
- Das Vereinigte Königreich und die Republik Südafrika haben sich in einem Notenaustausch vom 22. September 1989 darüber geeinigt, daß die HMS *Birkenhead*, die im Februar 1852 vor der Kapkolonie versenkt worden war, weiterhin in britischem Eigentum steht.<sup>12</sup>
- Der High Court von Singapur<sup>13</sup> und der Oberste Gerichtshof Norwegens<sup>14</sup> bestätigten gleichfalls das fortbestehende Eigentum der Bundesrepublik Deutschland an den in den Weltkriegen versenkten deutschen Kriegsschiffen.

Auch die Tatsache, daß das Wrack seit längerer Zeit auf dem Meeresgrund liegt, ändert, wie die vorstehenden Beispiele zeigen, nichts am Fortbestand des Eigentums des Flaggenstaates. Wie verhält es sich aber bei Wracks in Seegebieten, in denen der Küstenstaat souveräne Rechte oder gar Souveränität genießt? Diese Frage ist verhältnismäßig einfach zu beantworten, soweit Wracks auf dem Festlandsockel betroffen sind. Bereits die ILC hatte hinsichtlich der Rechte des Küstenstaates am Festlandsockel festgestellt, daß „the rights in question do not cover objects such as wrecked ships and their cargoes (including ballion) lying on the seabed or covered by the bed of the subsoil.“<sup>15</sup> In Bezug auf die ausschließliche Wirtschaftszone bestehen insoweit keine Unterschiede. Daher gilt für gesunkene Kriegsschiffe jenseits des Küstenmeeres grundsätzlich eine Vermutung für das fortbestehende Eigentum des Flaggenstaates. Diese Vermutung ist jedoch widerlegt, wenn der Flaggenstaat in Kenntnis von Bestrebun-

gen Dritter, das Wrack zu heben, nicht einschreitet.<sup>16</sup> In Bezug auf das Küstenmeer stellten sich zeitweilig Frankreich und wohl auch die VR China auf den Standpunkt, Wracks wie auch andere Gegenstände auf dem Grund des Küstenmeeres gehörten dem Küstenstaat; Frankreich im Fall der *Alabama*<sup>17</sup> und die VR China im Fall des japanischen *Awamuru*.<sup>18</sup> Frankreich rückte von seiner Rechtsauffassung indes wieder ab und schloß am 3. Oktober 1989 mit den USA eine Vereinbarung<sup>19</sup> über die gemeinsame wissenschaftliche Untersuchung des Wracks. Hinsichtlich der *Awamuru* beharrte das japanische Außenministerium darauf, daß: „it cannot be said that with regard to a ship which is sunk in the territorial sea of another third State, the original title to ownership ipso facto becomes extinct, and that the ship to which becomes the property of the coastal State to which the territorial sea belongs.“<sup>20</sup> Es sei hinzugefügt, daß das Vereinigte Königreich und Dänemark in einem Notenwechsel vom 28. September 1918/21. Januar 1921<sup>21</sup> ebenfalls feststellten, daß Wracks im

- 7 Abgedruckt bei: M.N. Leich, Digest of United States Practice in International Law 1980, S. 999.
- 8 Dept. of State File No. P81 0004-0338; abgedruckt bei: M.N. Leich, a.a.O. (Fn. 7), S. 1000ff.
- 9 Wie hier A.P. Rubin, *Sunken Soviet Submarines and Central Intelligence*; Laws of Property and the Agency, AJIL 69 (1975), 855ff., 856; G. Ress, Die Bergung kriegsversenkter Schiffe im Lichte der Rechtslage Deutschlands, ZaoRV 35 (1975), 364ff.; I. v. Münch, AVR 20 (1982), 193f.
- 10 Dazu J.A. Roach, France Concedes United States Has Title to CSS *Alabama*, AJIL 85 (1991), 381ff.
- 11 So das o.g. Memorandum, a.a.O. (Fn. 8). Vgl. ferner die Nachweise bei M.M. Whiteman, Digest of International Law Vol. 9, S. 221f., betreffend die USS *Panay*, die am 12. Dezember 1937 auf dem Jangtse-Fluß von japanischen Luftstreitkräften versenkt worden war. Im Handbuch der US-Marine (NWP 9, para. 2.1.2.2) wird bekräftigt: „Sunken warships and military aircraft remain the property of the flag nation until title is formally relinquished or abandoned, whether the cause of her sinking was through accident or enemy action (unless the warship or military aircraft was captured before it sank).“
- 12 BYIL LX (1989), 671f. In einer Pressemitteilung vom 22. September 1989 (Foreign and Commonwealth Office Press Release No. 131) stellte das britische Außenministerium fest: „The Agreement reflects HMG's position that the Crown maintains rights and interests in ships of the Royal Navy which have sunk, wherever they may be and without time limit.“
- 13 *Simon v. Taylor*, (1975) 2 Lloyd's List L.R. 138 (Singapore High Court 1974): „In the present case when the U-859 was torpedoed by the British submarine there was no abandonment by the commander and crew of the U-859 to make it res derelicta as the commander and crew did not form or have the intention to abandon the submarine. In my view the U-859 (including its cargo) is not derelict in the legal sense of the term (...) and whatever was the property of the German State, unless it was captured and taken away by one of the allied powers, still remains the property of the German State.“
- 14 *Nordstj Dykker Co. v. Hording Skippplughning*, [1970] Norsk Retstidende 346. Das Gericht wies die Ansicht zurück, mit der Bergung des Wracks eines deutschen Kriegsschiffs werde Eigentum an einer bis dahin herrenlosen Sache begründet. Es erkannte daher den Anspruch der Gegenpartei an, die ihre Rechte auf die Bundesrepublik Deutschland, also den bisherigen Eigentümer, zurückführen konnte.
- 15 UN GA/OR, 7th session, Suppl. No. 9 (A/3159), S. 42.
- 16 Vgl. statt vieler I. v. Münch, AVR 20 (1982), 196f.
- 17 Dazu die Nachweise bei J.A. Roach, AJIL 85 (1991), 382.
- 18 Dazu die Nachweise in: The Japanese Annual of International Law 29 (1986), 114f.
- 19 Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the French Republic Concerning the Wreck of the CSS *Alabama*, Paris, 3. Oktober 1989.
- 20 The Japanese Annual of International Law 29 (1986), 115.
- 21 BFSP 114 (1921), 196f.

Küstenmeer nicht der Jurisdiktion des Küstenstaates unterfallen.

## 2. Kriegsgräber

Ein wesentliches Motiv für das Festhalten am Eigentum an versenkten Kriegsschiffen liegt in dem Interesse der Staaten, der Totenruhe Respekt zu zollen. Dies wurde besonders deutlich im Fall der HMS *Birkenhead* vor der Küste Südafrikas. Das Vereinigte Königreich erteilte seine Zustimmung zum Heben des Schiffes u.a. unter folgendem Vorbehalt:<sup>22</sup>

*„The wreck of the Birkenhead shall, as a military grave, continue to be treated at all stages with respect. In particular, the South African Government shall seek to ensure that the salvors treat reverently and refrain from disturbing or bringing to the surface any human remains which may be discovered at the site of the wreck or in its vicinity.“*

Ebenso erläuterten die USA ihre Politik in bezug auf Wracks von Kriegsschiffen damit, daß<sup>23</sup>

*„(s)uch warships are frequently the final resting place of deceased military personnel and disturbance of such vessels for the purpose of salvage is not generally deemed proper.“*

Die Pflicht zur Achtung der Totenruhe folgt aus allgemeinen Erwägungen der Menschlichkeit und ist in zahlreichen - vorrangig bilateralen - Abkommen zum Schutz der Kriegsgräber konkretisiert worden.<sup>24</sup> Zu beachten ist, daß es nicht darauf ankommt, daß sich in einem Wrack noch die Überreste der Besatzungsmitglieder finden. Vielmehr kommt es entscheidend auf den Charakter des Wracks als Kriegsgrab an.<sup>25</sup>

## 3. Rechte und Pflichten des Küstenstaates

Die Wracks versenkter Kriegsschiffe bleiben weiterhin Eigentum des Flaggenstaates, selbst wenn sie sich auf dem Grund des Küstenmeeres eines anderen Staates befinden. Wenngleich sich die Souveränität des Küstenstaates auf die Wassersäule, den Luftraum, den Meeresgrund und Meeresuntergrund erstreckt<sup>26</sup>, ist er weiterhin verpflichtet, die Immunität der ehemaligen Kriegsschiffe<sup>27</sup> sowie die Totenruhe zu achten. Wie die Staatenpraxis indes zeigt, ist diese Rechtspflicht nicht absoluter Natur. Gehen von dem Wrack Gefahren für die Schifffahrt, Menschen oder die marine Umwelt aus, ist der Küstenstaat berechtigt, das Wrack bzw. die von ihm ausgehenden Gefahren zu beseitigen. Jedoch ist zuvor die Zustimmung des Flaggenstaates einzuholen.<sup>28</sup> So wurden die von dem deutschen Unterseeboot U 352 vor der Küste von North Carolina ausgehenden Gefahren (u.a. scharfe Torpedos) erst beseitigt, nachdem die Bundesrepublik Deutschland der US-Marine eine entsprechende Genehmigung erteilt hatte. Ob der Küstenstaat auch aus anderen als den genannten Gründen das Heben eines Wracks bewirken darf, ist nicht

ganz klar. Die USA stellen sich auf den Standpunkt, der Küstenstaat sei berechtigt, „to remove navigational obstructions or to engage in legitimate self-defense or in other actions not prohibited by international law.“<sup>29</sup> Zu diesen völkerrechtlich nicht verbotenen Handlungen soll auch die Spionage zählen.<sup>30</sup> Diese Position läßt sich indes allenfalls aufrechterhalten, soweit die Bergung eines Kriegsschiffs während eines internationalen bewaffneten Konflikts erfolgt. In Friedenszeiten sind Wracks von Kriegsschiffen eines anderen Staates grundsätzlich immun. Dies wird nicht zuletzt durch die Tatsache belegt, daß die USA die Bergung eines sowjetischen Unterseebootes im Pazifik im Geheimen durchführten.<sup>31</sup>

## IV. Schlußfolgerungen

Das Eigentum des Flaggenstaates an im internationalen bewaffneten Konflikt versenkten Schiffen erlischt nur, wenn sie zuvor aufgebracht wurden oder der Flaggenstaat das Eigentum wirksam aufgeben bzw. übertragen hat. Würden sie durch Einwirkungen des Gegners bzw. der eigenen Besatzung lediglich versenkt oder ist der Untergang auf schlechte See- und Wetterverhältnisse zurückzuführen, bleibt das Eigentum des Flaggenstaates bestehen. Dies gilt auch, wenn sich das Wrack auf dem Grund des Küstenmeeres eines anderen Staates befindet.

Die Wracks versenkter Kriegsschiffe müssen grundsätzlich unangetastet bleiben, weil sie weiterhin Immunität genießen. Hinzu kommt die aus dem Grundsatz der Menschlichkeit folgende Pflicht, die Totenruhe zu respektieren. Das Heben oder die Untersuchung der Wracks versenkter Kriegsschiffe stellt ohne die Zustimmung des Flaggenstaates eine völkerrechtswidrige Handlung dar. Ist es aus navigatorischen oder anderen legitimen Gründen unerlässlich, das Wrack zu heben, sind die betroffenen Staaten, wie die Beispiele der HMS *Birkenhead*, der CSS *Alabama* und des deutschen Unterseebootes U 352 verdeutlichen, gehalten, die Einzelheiten (Bergungskosten etc.) im Wege eines Abkommens zu vereinbaren. Die Vereinbarung zwischen Frankreich und den USA kann insoweit als Maßstab dienen.

22 BYIL LX (1990), 672.

23 Dept. of State File No. P81 0004-0338; abgedruckt bei: M.N. Leich, Digest of United States Practice in International Law 1980, S. 1005.

24 Dazu allein die Nachweise bei I. v. Münch, AVR 20 (1982), 192.

25 F. Debus, Kriegsgräber, in: K. Strupp/H.-J. Schlochauer (Hrsg.), Wörterbuch des Völkerrechts, Band II, 2. Aufl., Berlin 1961, S. 347ff.

26 Art. 1 und 2 des Genfer Übereinkommens vom 29. April 1958 (UNTS 516, 205; Art. 2 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (UN Doc. A/CONF.62/122)).

27 Zur fortdauernden Immunität der Wracks von Kriegsschiffen vgl. allein I. v. Münch, AVR 20 (1982), 189f.

28 Wie hier I. v. Münch, AVR 20 (1982), 196, 197f.

29 So der stellvertretende Rechtsberater des US-Außenministeriums in seinem Schreiben vom 30. Dezember 1980, a.a.O. (Fn. 7).

30 Dept. of State File No. P81 0004-0338; abgedruckt bei: M.N. Leich, Digest of United States Practice in International Law 1980, S. 1005.

31 Die CIA benutzte zu diesem Zweck die *Glomar Explorer*, die als Forschungsschiff getarnt wurde. Dazu auch die kritische Stellungnahme von A.P. Rubin, AJIL 69 (1975), 855ff.

# The War Crimes Investigation Mission to Dubrovnik

Terje Lund\*

## I. The Commission of Experts

In resolution 780 of 6 October 1992, the United Nations Security Council requested the Secretary-General to establish an impartial Commission of Experts to examine and analyse the continual reports of widespread violations of international humanitarian law occurring within the territory of the former Yugoslavia. On 14 October 1992 the Secretary-General submitted a report to the Security Council pursuant to resolution 780 in which he outlined his decision to establish a five-member Commission of Experts. On 26 October 1992 the Secretary-General announced the appointment of the Chairman and members of the Commission of Experts.

In addition to an updating of its database, the Commission's plan of work includes selective in-depth investigations in the following areas:

- mass killings and destruction of property;
- treatment of prisoners and detainees;
- systematic sexual assaults;
- "ethnic cleansing".

## II. The Bombardment of Dubrovnik

The old city of Dubrovnik - protected by the provisions of the Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict (1954) and the Convention for the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (1972), and included in 1979 on the World Heritage List and subsequently in December 1991 on the List of World Heritage in Danger - was nevertheless subjected to bombardment in October, November and December 1991 and in May and June 1992. In the course of these repeated attacks, some 2000 shells of different calibres - mostly from mortars - fell on the inner city. This caused various types of damage to the roofs of houses, public or religious buildings, paved streets and sculptures. 563 of the 824 buildings within the inner city were hit by projectiles, 438 roofs were damaged by direct hits and 262 by fragments of projectiles. Some 314 direct hits were recorded on the fronts of buildings and on the pavements of streets and squares. Fire completely destroyed nine buildings and partly destroyed the roofs of four others.

## III. The Investigation

The on-site rapporteur of the Commission of Experts, *W.J. Fenrick*, visited Dubrovnik in May 1993. As a result of his recommendation, a team of experts on the law of armed conflict (two Norwegian and one Canadian military jurists) and an art historian (French) visited Dubrovnik from 19 October to 4 November 1993 with the mission to:

- review and collect copies of relevant documents and reports in situ;
- meet with UN, ECMM, Croatian and Serbian officials;
- visit and analyse relevant sites in and around Dubrovnik;
- videotape and photograph appropriate sites; and
- interview witnesses.

The ultimate objective of this plan of action was to prepare an analytical survey focusing upon injury to civilians and civilian objects (particularly cultural objects) with a view to:

- determining whether and when indiscriminate or deliberate attacks on civilians or civilian objects occurred;
- quantifying the loss of civilian life, injury to civilian persons, and damage to civilian property including cultural property; and
- attributing responsibility for apparent violations of the law of armed conflict.

The part of the District of Dubrovnik which was the subject of our survey includes hundreds of towns and villages spread along a seventy-five kilometre band in which approximately three to five thousand residents remained throughout its occupation by the Yugoslavian National Army.

The team first assessed the main sources available in terms of type, quality, category, comprehensiveness and probative value with a view to giving any prosecutorial teams which followed a running start. Further it gathered substantive evidence with respect to some particular, potential violations of the law of armed conflict, and certain promising cases were followed up, being the subject of specific recommendations for further prosecutorial investigation.

Competence in the law of war and a military background as an officer were crucial for this mission; experience in military and civilian criminal investigation alone is not enough when one is faced with questions of criminal responsibility with respect to the law of war. For example, it was often possible for the team to determine when and where a civilian was killed or wounded. The attribution of criminal responsibility, however, requires that the answers to following additional questions are known:

- Did the person die as a result of military action or accident?
- Prior to his death, was this "civilian" acting consistently with his status as a non-combatant?
- If the person died as a result of military action, was he specifically targeted or was he a collateral victim of an attack

\* *Terje Lund* ist Lehrbeauftragter an der Kriegsschule in Oslo, Rechtsanwalt mit eigener Praxis und Major d.R., Luftwaffe (Batteriechef einer Luftabwehr Raketenbatterie).

upon a valid military objective or was he the collateral victim of an attack upon an unlawful target?

- Who committed the act which resulted in the civilian's death?
- Was this person who caused the death of the civilian acting upon his own initiative or pursuant to orders? If such orders were given, who gave them or passed them on?
- If the person who committed the act was acting on his own initiative, what guidance had he been given by his superiors?
- Did the superiors of the person who committed the act monitor his conduct and the conduct of all their subordinates? Who are their superiors?

Similar questions must be answered for all types of violations of the law of armed conflict, whether it be with respect to lawful combatants, civilian property or religious or historical property.

The offences listed in the Statute of the International Tribunal relevant to the battle of Dubrovnik are:

- wilful killing;
- extensive destruction and appropriation of property, not justified by military necessity and carried out unlawfully and wantonly;
- unlawful confinement of a civilian;

- wanton destruction of cities, towns or villages, or devastation not justified by military necessity;
- attack, or bombardment, by whatever means, of undefended towns, villages, dwellings, or buildings;
- seizure of, destruction or wilful damage done to institutions dedicated to religion, charity and education, the arts and sciences, historic monuments and works of art and science; and
- plunder of public or private property.

Article 7 of the Statute states that one can incur criminal liability for the offences previously set out by: committing the offences oneself; ordering or planning or instigating the commission of an offence; or by failing to take reasonable steps to prevent or deter the commission of an offence by one's subordinates if one knew, or ought to have known, that one's subordinates had committed or were about to commit an offence.

The War Crimes investigation mission team to Dubrovnik concluded its mission with a long report, upon which this article is based. The team members were: LCol *Dominic McAlea* from Canada (team leader), *D. Phil Colin Kaiser* from France and the two Norwegian lawyers *Terje Lund* and *Oyvind Hoel*.

## Das „Masters Programme in Public International Law“ an der Universität Lund, Schweden

Kerstin Ebock\*

Das Masterprogramm ist in Deutschland noch weitestgehend unbekannt, dies, obwohl es dem interessierten Studenten Forschungsmöglichkeiten auf dem speziellen Gebiet des Menschenrechtsschutzes sowie des Humanitären Völkerrechts bietet, wie sie - zumindest zur Zeit - noch nicht an deutschen Universitäten vorgefunden werden.

### I. Universität Lund

Die südschwedische Universität Lund, gegründet 1666, ist die zweitälteste Schwedens und heute die größte Universität Skandinaviens. Sie bestand zunächst nur aus den vier klassischen Fakultäten: Theologie, Medizin, Philosophie und Jura. Heute ist Lund eine moderne Universität, die sämtliche Bereiche wissenschaftlicher Forschung und Lehre abdeckt, und mit fast 30.000 Studenten ist ihr Einfluß auf die Stadt unübersehbar.

### II. Die Juristische Fakultät

Wie bereits erwähnt, gehörte die juristische zu den ursprünglichen Fakultäten der Universität Lund. *Samuel Pufendorf* war einer der ersten und wohl auch international bekanntesten Professoren. Das Werk „*De jure nature et gentium*“ schrieb *Pufendorf* hier im Jahre 1672. Heute sind an der Fakultät 2500 Studenten eingeschrieben, die von siebzehn Professoren und weiteren dreiundzwanzig Lehrbeauftragten betreut werden. Der Schwerpunkt der Fakultätsarbeit liegt natürlich auf der Ausbildung schwedischer Juristen. In den letzten Jahren setzt die Fakultät jedoch verstärkt auf den studentischen Austausch innerhalb Europas. In diesem Zusammenhang wurde auch das Kursangebot im Völker- und Europarecht erweitert.

\* Kerstin Ebock ist Absolventin des „Masters Programme in Public International Law“ an der Universität Lund, Schweden.

### III. Das Raoul Wallenberg Institut

Das *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law* wurde 1984 gegründet. Benannt wurde es nach jenem schwedischen Diplomaten, der 1943/44 Tausende ungarischer Juden vor den deutschen Gaskammern bewahrte, und selbst später auf mysteriöse Weise verschollen ist.

Ziel des Instituts ist es, sowohl die Forschung und Ausbildung als auch die akademische Bildung im Bereich der Menschenrechte sowie des Humanitären Völkerrechts zu fördern. Zur Erreichung dieses Ziels wurde eine Bibliothek aufgebaut, die vornehmlich Publikationen zu diesem Rechtsbereich enthält. Sie steht sowohl Studenten der Universität als auch Gastforschern offen. Darüber hinaus arbeiten im Bereich der Forschung sämtliche Mitglieder der Fakultät, die sich mit dem Völkerrecht beschäftigen am Institut. Hinzu kommen Gastprofessoren, die für eine begrenzte Zeit in Lund forschen und Lehrveranstaltungen abhalten.

Das Institut organisiert des weiteren Seminare und Kolloquien zum Beispiel zu Fragen der Durchsetzung von Menschenrechtsinstrumenten. In diesem Zusammenhang arbeitet das Institut mit internationalen Organisationen wie der UNO, dem Europarat, der KSZE sowie nichtstaatlichen internationalen Organisationen zusammen.

Im Bereich der Lehre bietet das Institut schwedischen Studenten Kurse mit verschiedenen völkerrechtlichen Schwerpunkten an. Es veranstaltet zudem das Masterprogramm, auf das nachfolgend detaillierter eingegangen werden wird, sowie einen sechswöchigen Menschenrechtskurs für leitende Beamte aus Entwicklungsländern.

Zur Vervollständigung sei noch darauf hingewiesen, daß das Institut in Zusammenarbeit mit der schwedischen Entwicklungshilfegesellschaft in Entwicklungsländern, vor allem in Afrika, Programme zur Verbreitung von Menschenrechtsstandards und Vermittlung demokratischer Werte anbietet. Seit 1993 wurde diese Tätigkeit in Zusammenarbeit mit dem schwedischen Außenministerium auch auf die früheren Ostblockstaaten ausgedehnt.

### IV. Das Masterprogramm

Seit 1990 bietet das Institut für graduierte Juristen ein Masterprogramm für Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht an. Das Studium erstreckt sich über drei Semester, jeweils zwanzig Wochen. Während der ersten beiden Semester werden Kurse angeboten; das letzte Semester ist für die Anfertigung der Magisterarbeit vorgesehen. Das Programm beginnt jeweils am ersten September und endet sechzehn Monate später Mitte Januar. Nach Absprache mit dem Institut ist es jedoch auch möglich, nur einzelne Kurse zu belegen.

Ziel des Studiums ist es, ein solides Basiswissen im allgemeinen Völkerrecht sowie Spezialkenntnisse auf dem Ge-

biet des internationalen Menschenrechtsschutzes und des Humanitären Völkerrechts zu vermitteln. Darüber hinaus werden die Studenten dazu angeleitet, wissenschaftliche Arbeiten auf dem Gebiet des Völkerrechts in englischer Sprache abzufassen.

#### 1. Studienablauf

##### a) Pflichtkurse im ersten Semester

Das erste Semester ist in drei Kurse unterteilt: allgemeines Völkerrecht (5 Wochen), Internationale Organisationen (5 Wochen) und schließlich ein Einführungskurs in die Menschenrechte und das Humanitäre Völkerrecht (10 Wochen).

Der Kurs über das allgemeine Völkerrecht dient dazu, sicherzustellen, daß alle Studenten mit den Grundprinzipien des Völkerrechts vertraut sind. Inhaltlich deckt dieser Kurs den völkerrechtlichen Stoff der Wahlfachgruppe Völker- und Europarecht an deutschen Universitäten ab.

Der Schwerpunkt des Kurses „Internationale Organisationen“ liegt auf der Darstellung des Aufbaus und der Funktionen der UNO mit Bezug auf die Menschenrechte. Neben der UNO werden auch die regionalen Organisationen, wie der Europarat, die Organisation Amerikanischer Staaten, die Organisation für Afrikanische Einheit und die Arabische Liga behandelt.

Danach schließt sich der Kurs „Menschenrechte und Humanitäres Völkerrecht“ an, der in drei Abschnitte unterteilt ist, nämlich „Menschenrechte“, „Flüchtlingsrecht“ und „Humanitäres Völkerrecht“. Der erste Themenbereich beschäftigt sich ausschließlich mit dem universellen Menschenrechtsschutz der UNO. In diesem Zusammenhang werden die geschichtliche Entwicklung der Menschenrechte und ihre philosophische Einordnung ebenso besprochen wie die einschlägigen UN-Dokumente und Beschwerdemöglichkeiten. Die Einführung in das internationale Flüchtlingsrecht gibt einen Überblick über die Genfer Flüchtlingskonventionen. Bedingt durch die Aktualität sind die Verschärfung des nationalen Asylrechts in mehreren europäischen Staaten sowie die Bemühungen um ein einheitliches europäisches Flüchtlingsrecht Thema. Die Einführung in das Humanitäre Völkerrecht beschränkt sich in diesem Kursabschnitt auf einen Überblick über die Haager und Genfer Konventionen.

##### b) Wahlfächer im zweiten Semester

Im zweiten Semester haben die Studenten die Wahl zwischen sechs verschiedenen Kursen, von denen vier letztlich unterrichtet werden, festgelegt durch Mehrheitsentscheid. Zur Auswahl stehen „Menschenrechte in Europa“, „Menschenrechte in Afrika“, „Menschenrechte in Amerika“, „Flüchtlingsrecht“, „Humanitäres Völkerrecht“ sowie „wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einschließlich des Rechts auf Entwicklung“. Jeder dieser Kurse ist auf fünf Wochen angelegt.

Der Kurs „Menschenrechte in Europa“ ist auf den Euro-parat sowie dessen Konvention zum Schutze der Menschenrechte beschränkt. Die einzelnen Grundrechte, die Verfahrensordnung und auch ein Ausblick auf die zukünftige Struktur der Menschenrechtsorgane gehört zum Kursinhalt. Der KSZE-Prozeß wird zwar kurz angesprochen, eine detailliertere Beschäftigung ist zur Zeit nicht vorgesehen; es ist jedoch zu hoffen, daß sich dies in Zukunft ändern wird.

Im Kurs „Flüchtlingsrecht“ werden, aufbauend auf die Vorlesungen des ersten Semesters, Spezialprobleme behandelt, wie zum Beispiel „Humanitäre Flüchtlinge“, „zeitlich begrenztes Asyl“ und desgleichen.

Der Kurs „Humanitäres Völkerrecht“ beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit dem Verhältnis von Humanitärem Völkerrecht zu Menschenrechten sowie mit dem Themenkreis Humanitäres Recht und Bürgerkrieg.

Im Kurs „wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ wird zunächst die Problematik ihrer Akzeptanz und Durchsetzung behandelt, bevor dann auf die Rechte im einzelnen eingegangen wird.

Schwerpunkte der Kurse „Menschenrechte in Afrika“ und „Menschenrechte in Amerika“ sind die jeweiligen Menschenrechtskonventionen.

### c) Die Magisterarbeit

Im dritten Semester werden keine Kurse angeboten, während dieser Zeit soll die Magisterarbeit geschrieben werden. Das Thema wird von den Studenten selbst gewählt, es muß jedoch einen Bezug zu den Menschenrechten oder zum Humanitären Völkerrecht haben.

## 2. Unterrichtsmethoden

Wie in Deutschland machen Vorlesungen auch in Lund einen Großteil der Veranstaltungen aus. Studenten haben hier die Möglichkeit zur Diskussion mit Kommilitonen und Professoren. Der Lehrkörper ist flexibel und wird meist dazu bereit sein, ein aktuelles Problem aufzugreifen oder auf Fragen, die sich aus dem Literaturstudium ergeben haben, einzugehen. Dies ist möglich, da zur Zeit pro Jahrgang nur ca. zwanzig Masterstudenten angenommen werden. Da die Studenten aus verschiedenen Kulturen stammen, gestalten sich die Diskussionen zum Teil äußerst lebhaft, und als Deutscher sieht man bald ein, daß bis dahin als objektiv und allgemeingültig verstandene Rechtssätze letztlich der europäischen Völkerrechtsidee entspringen und universell akzeptiert werden.

Neben den regulären Lehrveranstaltungen ist das Institut bemüht, Fachleute aus der Praxis für Gastvorlesungen zu gewinnen.

Im zweiten Semester werden die Studenten auf die Anfertigung ihrer Magisterarbeit vorbereitet. In Gruppenarbeit sind Fälle, wie bei einer deutschen Hausarbeit, zu bearbeiten, Ebenfalls in Gruppenarbeit ist eine Seminararbeit anzufertigen. Darüber hinaus hat jeder Student eine Vorlesung über ein von ihm vorher schriftlich ausgearbeitetes Thema zu halten.

Einbezogen in dieses Programm ist eine Studienfahrt nach Straßburg und Genf zum Euro-parat, dem UN-Menschenrechtscenter, dem Flüchtlingskommissariat und dem Internationalen Roten Kreuz.

Obleich der Studiengang als Vollzeitstudium angelegt ist, bleibt gerade im ersten Semester und in den Semesterferien, Juni bis September, Zeit, um zum Beispiel mit einer Dissertation zu beginnen.

### 3. Voraussetzungen

Voraussetzung für die Bewerbung ist, daß das Erste Juristische Staatsexamen mit Erfolg abgelegt wurde und auf dem Gymnasium drei Jahre Englisch belegt wurden. Schwedischkenntnisse sind nicht erforderlich, da der Unterricht ausschließlich in englischer Sprache stattfindet.

### 4. Gebühren und Lebenshaltungskosten

Das Studium in Schweden ist grundsätzlich kostenfrei, pro Semester muß jedoch eine Sozialgebühr von zur Zeit ca. 370 skr (ca. 80 DM) entrichtet werden. Die allgemeinen Lebenshaltungskosten sind annähernd denen in Deutschland gleichzusetzen, allerdings ist die Miete erheblich teurer. Ein Zimmer im Studentenwohnheim kostet ca. 500 DM im Monat, auch die Preise für Bücher liegen ein Vielfaches über dem deutschen Niveau.

### 5. Bewerbung

Wer nun Interesse an dem Studiengang bekommen hat, kann sich bis zum 1. April für das jeweilige Studienjahr bewerben. Die Bewerbungsunterlagen können bei Frau *Birgitta Ljungberg-Bergman*, Faculty of Law, P.O. Box 207, S-221 00 Lund, Schweden, angefordert werden. Falls weitere Informationen gewünscht werden, steht der „Student Assistant of the M.I.L. Programme“ im *Raoul Wallenberg* Institut, Sankt Annegatan 4, S-223 50 Lund, gerne mit Auskünften zur Verfügung.



## Die wirtschaftlichen Sanktionen gegen die Föderative Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro) und die Flüchtlinge

Dobrica Vuločić\*

**Vorbemerkung der Redaktion:** Der Krieg auf dem Balkan ist vor allem ein Krieg gegen die Zivilbevölkerung. Der Kommissar für Flüchtlinge in Serbien berichtet in dem folgenden Artikel über die Lage der Zivilbevölkerung in seinem Staat. Die Redaktion identifiziert sich weder mit den Fakten noch mit den Meinungen in diesem Beitrag; gleichwohl haben unsere Recherchen ergeben, daß einzelne Hilfeleistungen tatsächlich erst nach wochenlangen Verzögerungen ihr Ziel erreichten. Insofern scheint es durchaus Parallelen zur Behinderung von Hilfeleistungen für die Zivilbevölkerung in Bosnien-Herzegowina zu geben. Wir veröffentlichen den Beitrag von Herrn Vuločić in dem Bewußtsein, daß die Prinzipien der Rot-Kreuz-Bewegung auch die Neutralität und Unparteilichkeit umfassen; Prinzipien, die bei manchen Diskussionen über den Krieg auf dem Balkan auch im Rahmen der humanitären Hilfe leider übersehen werden.

Schon länger als zwei Jahre, nachdem die Kämpfe auf dem Territorium Ex-Jugoslawiens angefangen haben, findet die Auswanderung aus den vom Krieg betroffenen Gebieten statt. Die Republik Serbien hat als Zufluchtsort für alle Menschen gedient, die dort Schutz gesucht haben, und zwar ohne Rücksicht auf ihre Nationalität oder Religion. In Serbien befinden sich in diesem Moment 500.000 Flüchtlinge aller Nationalitäten aus den ehemaligen jugoslawischen Republiken: Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Slowenien und Mazedonien. Das sind ca. 35.000 Moslems, ca. 9.000 Kroaten und ca. 46.000 Albaner, Juden, Bulgaren und Ungarn.

Die meisten Flüchtlinge sind in serbischen Familien untergebracht. Sogar 95% leben jetzt nicht nur bei ihren Verwandten und Freunden, sondern auch bei völlig unbekanntem Leuten, die ihnen aus Humanität ein Zuhause gegeben haben. Die übrigen fünf Prozent, ca. 24.000, befinden sich in Sammelunterkünften, z.B. in verlassenen Schulen, Arbeiterbaracken, Kinderferienheimen, ehemaligen militärischen Gebäuden - insgesamt ca. 190 Objekte. Besonders gefährdete Flüchtlingskategorien (alte und hilflose, behinderte Leute, geisteskranke Kinder) sind in 54 Sozialschutzeinrichtungen untergebracht. Für einige gab es keine passende Unterkunft, weil alle Kapazitäten überlastet sind. Das Kommissariat für Flüchtlinge der Republik Serbien trägt die Kosten für die Unterkunft aller Flüchtlinge, die sich in Sammelzentren und in Sozialschutzeinrichtungen befinden.

Die Existenz von Flüchtlingen in Serbien wurde lange Zeit von der Weltöffentlichkeit und den internationalen Medien verschwiegen. Während die ganze Welt gleich nach dem Anfang des Krieges mit der Zahl und den Problemen der Flüchtlinge in Kroatien, Bosnien-Herzegowina, Slowenien und Mazedonien vertraut war, war keine Rede von Serbien. Die ganze Last der Versorgung der immer weiter wachsen-

den Zahl von Menschen traf die Republik Serbien, genauer gesagt, ihre Bürger. Trotz zahlreicher Besuche von Journalisten aus der ganzen Welt, der Anwesenheit einiger Sonderorganisationen der UNO und anderer humanitärer Organisationen ist die Weltöffentlichkeit nicht über die Existenz und die Bedürfnisse von Flüchtlingen in Serbien informiert worden.

Bis Ende 1992 hat die internationale humanitäre Hilfe nur fünf bis zehn Prozent dieser Bedürfnisse befriedigt. Anfang dieses Jahres wurde der Gesamtumfang der internationalen humanitären Hilfe etwas erhöht, so daß er ca. 20 - 25% des Bedarfs gedeckt hat. Nach der Verschärfung der Sanktionen gegen die Bundesrepublik Jugoslawien ist der Umfang der internationalen humanitären Hilfe drastisch gesenkt worden, so daß er jetzt sogar das Niveau von 1992 nicht erreichen kann.

Seit dem Aufkommen von Flüchtlingen (im Mai 1991) verfolgt die Republik Serbien eine Politik der „offenen Tür“, ohne Rücksicht auf ihre stark begrenzten materiellen und finanziellen Möglichkeiten.

Wegen der internationalen Einstellung ihr gegenüber sind jedoch die Flüchtlinge, die ihren Zufluchtsort in Serbien gesucht haben, in einer viel schwierigeren Lage als diejenigen, die sich in anderen Republiken des ehemaligen Jugoslawiens befinden. So sind die Flüchtlinge in Serbien die größten Opfer des Krieges, der im ehemaligen Jugoslawien geführt wird. Im Unterschied zu den Flüchtlingen in anderen Teilen des ehemaligen Jugoslawiens, mit denen sie die gleichen Leiden teilen, sind die in Serbien zugleich Opfer von ungerechten und außerordentlich rigorosen Sanktionen, die gegen die Bundesrepublik Jugoslawien verhängt worden sind. Die Flüchtlinge leiden unter allen Konsequenzen der Sanktionen wesentlich stärker, wodurch alle Prinzipien des humanitären Völkerrechts verletzt sind. Nicht nur, daß die internationale Staatengemeinschaft im Vergleich zu Flüchtlingen in anderen Republiken des ehemaligen Jugoslawiens den Flüchtlingen in Serbien weniger hilft, sondern sie bestraft sie zugleich dafür, daß sie ihre Unterkunft gerade in Serbien gefunden haben.

Die schwersten Auswirkungen haben die Sanktionen gerade auf die empfindlichsten Kategorien von Flüchtlingen: Kinder, Frauen (insbesondere Schwangere), alte Leute, chronisch kranke und behinderte Personen. Global genommen gibt es drei Dimensionen von unmittelbarer und mittelbarer Wirkung der Sanktionen auf die Flüchtlinge in der Republik Serbien:

\* Dobrica Vuločić ist Kommissar für Flüchtlinge in der Föderativen Republik Jugoslawien (Serbien und Montenegro); dieser Artikel wurde im September 1993 in der Zeitschrift „Internationale Politik“ (Belgrad) veröffentlicht. Die Übersetzung aus dem Serbokroatischen erfolgte durch Bojana Dragovic und Guido Hesterberg, Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

- vor allem die Zerstörung der serbischen Wirtschaft, wodurch die Möglichkeiten der Republik, den Flüchtlingen zu helfen, auf ein Minimum reduziert sind;
- die Blockade der internationalen humanitären Hilfe;
- das Schweigen der internationalen Medien über die Existenz und die Bedürfnisse von Flüchtlingen in Serbien.

Die zerstörerische Wirkung von Sanktionen auf die serbische Wirtschaft ist in jedem Segment der Gesellschaft offenkundig. Die Hyperinflation, Arbeitslosigkeit, der enorme Rückgang der Produktion und des Sozialprodukts, der Mangel an allen Arten von Waren sind klare Indikatoren für den katastrophalen Zustand, in welchem sich unser Land befindet. Die Bevölkerung ist in solchem Maße arm geworden, daß sie sich noch nicht einmal ernähren kann. Jeden Tag nimmt die Zahl der Sozialfälle zu. Unter solchen Bedingungen ist es inhuman und unrealistisch, von den serbischen Bürgern zu erwarten, den Flüchtlingen weiter zu helfen. Die Bürger von Serbien haben länger als zwei Jahre die größte Bürde der Versorgung der Flüchtlinge auf sich genommen. Jetzt sind die meisten Flüchtlinge gezwungen, die Familien zu verlassen, die sie empfangen haben.

Die gesamte Infrastruktur der Gesellschaft leidet unter enormem Druck und verzeichnet große Defizite wegen der Anwesenheit der Flüchtlinge.

Der Gesundheitsdienst befindet sich in einer dramatischen Situation. Nach der Verschärfung der Sanktionen ist die Beschaffung aller Medikamente, der Rohstoffe für ihre Produktion, der medizinischen Materialien und Ersatzteile für medizinische Geräte völlig unmöglich gemacht. Andererseits benötigen die Flüchtlinge 150.000 - 180.000 ambulant-poliklinische Dienstleistungen monatlich, verbringen 50.000 - 80.000 Tage im Krankenhäusern, und ca. 60.000 - 80.000 Medikamente werden ihnen auf Rezept verschrieben. Nicht nur die Gesundheit, sondern auch die Leben der Flüchtlinge sind ernsthaft gefährdet, besonders die der 250 Dialysepatienten und der 6.000 Diabetiker, deren Leben von täglicher Medikamenteneinnahme abhängt. Außerdem hat sich die Zahl der Tuberkulosepatienten erhöht, was charakteristisch für die schlechten Lebensbedingungen und die schlechte Ernährung ist. Die Zahl geisteskranker Menschen erhöht sich ebenfalls immer mehr.

Neben dem Gesundheitsdienst ist das Schulwesen das andere Gebiet, auf dem die hohen Standards aufgegeben werden mußten, die vor der Ankunft der Flüchtlinge in Serbien gegolten haben. Alle Flüchtlingskinder besuchen die Grundschule und das Gymnasium, und diese zusätzlichen 130.000 Schüler stellen eine große Belastung für das Schulsystem dar. Die Republik Serbien ist weder weiter in der Lage, ihre Schüler mit den Schulbüchern und dem Schulzubehör zu versorgen, noch gibt es Mittel für ihre Ernährung in den Schulen und für Schulbusse. Alle Appelle an die internationalen humanitären Organisationen für dieses Schuljahr sind ohne Antwort geblieben.

Die Sozialschutzeinrichtungen, in denen sich die behinderten Flüchtlinge, Kinder, Erwachsene und alten Leute befinden, leiden unter großen Verlusten, weil die Republik keine Mittel hat, um diese außerordentlich teuren Unterkünfte zu finanzieren. Die monatlichen Ausgaben für die 1.444

Flüchtlinge, die sich zur Zeit in solchen Einrichtungen befinden, betragen US \$ 870.000.

Humanitäre Hilfe, die, formell betrachtet, von den Sanktionen ausgenommen ist, wird praktisch durch das UN-Komitee zur Kontrolle und Durchsetzung der Sanktionen und durch Aktivitäten einzelner Staaten völlig blockiert.

Die Sonderorganisationen der UNO haben an die Spenderstaaten appelliert, ca. US \$ 111 Millionen für die Bedürfnisse der Flüchtlinge in Serbien zuzusichern. Obwohl das Ende des Jahres sehr nahe ist, wurde dieser Appell jedoch nur bis zu 43% der geschätzten Gesamtbedürfnisse erfüllt, deren Höhe ohnehin weit unter den realen Bedürfnissen liegt. Bilaterale Hilfe, die die wichtigste Quelle für die Flüchtlinge in Kroatien und Slowenien ist, erreicht Serbien fast überhaupt nicht. Außerdem ist das Geld, das die Spenderstaaten an die internationalen Organisationen überwiesen haben, strikt für alle anderen Flüchtlinge bestimmt, nur nicht für die in Serbien.

Nach der Verschärfung der Sanktionen ist die Ankunft humanitärer Hilfe von außen praktisch völlig unmöglich gemacht. Das UNO-Sanktionskomitee zieht mit verschiedenen administrativen Formalitäten die Zustimmung zur Einführung humanitärer Hilfe in die Bundesrepublik Jugoslawien bis zu einem Höchstmaß in die Länge. Diese Prozedur dauert manchmal bis zu sechs Monate. Wenn der Spender in der Zwischenzeit nicht aufgibt, erwarten ihn noch viele Hindernisse. Neben den Einwilligungen, die man in dem Land, aus dem die Hilfe startet, beschaffen muß, müssen diese Sendungen noch einige Staatsgrenzen passieren. An der Grenze selbst, besonders auf dem Teilstück zu Ungarn und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, wird die Hilfe unter verschiedensten Ausreden tagelang angehalten, manchmal auch monatelang. Da die Sendungen meistens aus Nahrungsmitteln und Medikamenten bestehen, sind sie nach einer so langen Zeit nicht mehr brauchbar. Wegen all dieser Hindernisse, die die Einführung humanitärer Hilfe in die Bundesrepublik Jugoslawien begleiten, kommt die Hilfe von unseren Staatsangehörigen, die im Ausland wohnen und arbeiten, fast überhaupt nicht mehr durch. Die Sendungen, die all diese administrativen Fallen überwinden können, sind sehr selten.

Die Flüchtlinge in Serbien sind in wesentlich größerem Ausmaß von den Sanktionen betroffen als die Bürger Serbiens. Die verarmte Wirtschaft und die Bewohner, trotz ihrer großen Verzichtleistung, können niemandem mehr helfen, auch die existentiellen Bedürfnisse zu befriedigen. Statt unter solchen Bedingungen die Bemühungen zu verstärken, den Flüchtlingen zu helfen, passiert in der internationalen Staatengemeinschaft genau das Gegenteil: Die internationale humanitäre Hilfe ist auf das symbolische Niveau von 1991 zurückgefallen, und manche Länder tun alles, um die Einfuhr von Gütern für die Flüchtlinge in Serbien so gut wie möglich zu verhindern.

In einer solchen Situation wird der nächste Winter eine harte Prüfung für die Flüchtlinge sein. Die größte humanitäre Katastrophe in der neueren Geschichte Europas wird sichtbar.

# Arbeitsbericht des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und Humanitären Völkerrecht e.V.

Georg Bock\*

Seit seiner Gründung im Frühjahr 1991 hat der Förderverein an Mitgliedsbeiträgen und Spenden insgesamt DM 15.289,— eingekommen und davon DM 13.507,— für die gemeinnützigen und als förderungswürdig anerkannten Zwecke des Vereins ausgegeben. Der Kassenbestand belief sich zum 31.12.1993 auf DM 1.882,07.

Das sind bescheidene Summen, die aber für die praktische Arbeit des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum trotzdem bedeutsam waren, weil sie dort eingesetzt wurden, wo Haushaltsmittel fehlten und Drittmittel wegen der strengen Zweckbindung nicht herangezogen werden konnten.

Für DM 7.700,— wurde ein leistungsfähiger Kopierer beschafft, der das Institut von den ständig überlasteten Einrichtungen der Universität unabhängig macht. Das setzt Zeit und Arbeitskraft für nutzbringende Tätigkeiten frei und erlaubt es, einen Teil der Veröffentlichungen und des Arbeitsmaterials für die Konventionsbeauftragten des DRK schnell und preiswert zu vervielfältigen. Für eine Maschine zum Binden von Broschüren wurden DM 800,— aus dem Kassenbestand bereitgestellt. Bei aktuellen Anlässen können dann in eigener Regie wissenschaftliche Arbeiten und Gutachten in kürzester Frist versandfertig gemacht werden.

Fast DM 5.500,— hat der Förderverein für das internationale Symposium „Internationale Konfliktbewältigung - Humanitäre Hilfe“ anlässlich des fünfjährigen Bestehens des IFHV am 26.6.1993 aufgewandt. Erst dadurch war es möglich, die Kosten für die zum Teil aus dem Ausland angereisten Referenten aufzubringen, die durch ihren wissenschaftlichen Rang und das Format ihrer Beiträge dem Symposium eine große Ausstrahlung bis in die breite Öffentlichkeit gegeben haben. Das hat den wissenschaftlichen Ruf des IFHV weiter gesteigert und hat zugleich der Verbreitung des humanitären Völkerrechts einen dauerhaften Dienst erwiesen. Der Förderverein wird die bevorstehende Veröffentlichung aller Beiträge des Symposiums mit einem Druckkostenzuschuß unterstützen, so weit seine Mittel dazu reichen.

Der am 31.3.1993 von der Mitgliederversammlung wiedergewählte Vorstand, dessen Vorsitzender *Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein*, der Präsident des DRK, ist und dem außerdem *Georg Bock*, *Dr. Wolff Heinschel von Heinegg* und *Olaf Schäfer* angehören, hat sich in mehreren Sitzungen mit der Zielplanung für das Jahr 1994 befaßt. Der Verein will an der bisherigen Förderpraxis festhalten. Die Fördermittel sollen also nur dort eingesetzt werden, wo Haushalts- und Drittmittel nicht bereitstehen. Es soll nicht „gekleckert“ werden. Die Mittel des Vereins sollen sich auf bestimmte Zwecke konzentrieren, so daß auch sichtbar bleibt, welchen Nutzen sie haben.

Der Vorstand denkt dabei an eine verstärkte Förderung der BO-FAXe, mit denen das IFHV für die Medien brandaktuelle Kommentare zu völkerrechtlich bedeutsamen Ereignissen liefert. Die Zeitfolge der BO-FAXe könnte noch direkter sein oder drucktechnisch weiter verbessert werden. Aus einer weiteren Aufarbeitung

der BO-FAXe könnte eine Fallsammlung zum humanitären Völkerrecht entstehen. Sie würde die Arbeit der Konventionsbeauftragten wesentlich erleichtern und ihnen anstelle selbst erdachter Fälle eine wissenschaftlich einwandfreie und vor allem realistische Fallsammlung an die Hand geben.

Mit diesen Überlegungen will der Vorstand nur deutlich machen, daß er das Institut besonders dort unterstützen möchte, wo die wissenschaftlichen Ergebnisse und die Vorschläge zum Friedenssicherungsrecht und humanitären Völkerrecht einem größeren juristischen oder auch politisch interessierten Publikum zugänglich gemacht werden. Das ist ein Kurs, den das Institut seit seinem Bestehen verfolgt und dem es seine breite wissenschaftliche Anerkennung verdankt.

Der Vorstand weiß, daß er diese Ziele nicht mit einem Beitrags- und Spendenaufkommen von rund DM 5.000,— jährlich erreichen kann. Er möchte diese Summe 1994 auf DM 10.000,— verdoppeln. Auf seinen Vorschlag hat die Mitgliederversammlung mit Wirkung zum 1.1.1993 Mindestbeiträge beschlossen, die für juristische Personen DM 300,— und für natürliche Personen DM 50,— jährlich betragen, mit einer Beitragsermäßigung für Referendare und Beitragsfreiheit für Studenten.

Einem Rundschreiben des Vorstands an die Mitgliedsverbände des Deutschen Roten Kreuzes sind bisher sechs Landesverbände gefolgt, die fast ausnahmslos den Mindestbeitrag erheblich übersteigende Mitgliedsbeiträge gezeichnet haben. Der Vorstand glaubt, daß mit der Zeit alle Landesverbände diesen Beispielen folgen. Sie alle profitieren von der Arbeit des IFHV bei der Verbreitung der Genfer Abkommen innerhalb und außerhalb des DRK.

Der Vorstand hofft, daß dieser Arbeitsbericht möglichst viele Leser veranlaßt, dem Förderverein als Mitglied beizutreten oder ihn mit Spenden, die wie der Beitrag steuerlich absetzbar sind, zu unterstützen. Der Mitgliedsbeitrag für Einzelpersonen ist bewußt niedrig gehalten, weil es dem Vorstand nicht allein um das Beitragsaufkommen, sondern ebenso um eine große Zahl von Mitgliedern aus dem Kreis der am humanitären Völkerrecht Interessierten geht, die auch Anregungen für die Arbeit des Vereins und des Instituts geben.

Der Vorstand wird Anfang 1995 in gleicher Weise über das im Jahr 1994 Erreichte berichten.

Verein zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht  
Konto-Nr.: 209992100  
bei der Volksbank Bochum e.G.  
(BLZ 43060129)

\* *Georg Bock* ist stellvertretender Vorsitzender des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und Humanitären Völkerrecht e.V.

# Resolutions of the Council of Delegates, Birmingham (United Kingdom), 29 - 30 October 1993

## 1

### Report of the Study Group on the Future of the Movement

The Council of Delegates,

*confirming* the viewpoint expressed in Resolution 1/91 that the Movement must adapt itself to the changing world realities while maintaining and operating in accordance with the Fundamental Principles,

*having taken note* of the report of the Study Group on the Future of the International Red Cross and Red Crescent Movement constituted pursuant to the above-mentioned Resolution,

*noting with satisfaction* that the Study Group has reached a consensus on various recommendations intended to improve the performance of the Movement and make it better able to resolve tomorrow's difficulties,

1. *considers* that some of the recommendations could be implemented immediately while others require more in-depth study and analysis;

2. *considers* that the Study Group has fulfilled its mandate and thanks it for its services;

3. *decides*, in order to make progress towards the formal recognition and the establishment of the Council of Delegates as the supreme deliberative body for internal matters of the Movement:

a) to establish a Policy and Planning Advisory Commission made up of 12 persons, three of them appointed by the International Committee, three appointed by the Federation and six belonging to National Societies; the members of the Commission shall be appointed ad personam; the President of the Federation is invited to submit to the May 1994 Executive Council proposals for the appointment of the six members from National Societies; the Advisory Commission shall elect its Chairperson from among its members and take its decisions and make its recommendations by consensus;

b) to request the Advisory Commission:

i) to study policy matters of common interest to all components of the Movement and possible courses of action and to advise the Council of Delegates on the Movement's priorities and policies;

ii) to identify the modalities of establishing the Council of Delegates as the supreme deliberative body for internal matters of the Movement;

iii) to set up an appropriate independent Secretariat to assist in carrying out its functions - the financing of which should be carried by the International Committee of the Red Cross, the International Federation of the Red Cross and the Red Crescent Societies, and National Societies;

iv) to ensure the follow-up to the Report of the Study Group with a view to strengthening the capacity of the Movement to prevent and alleviate more effectively the suffering of vulnerable people;

v) to report on these matters twice a year to the Assembly of the ICRC and to the Executive Council of the Federation;

vi) and to report to a joint ("Yverdon") meeting in 1994 of the ICRC Assembly and the Executive Council of the Federation as well as to the 1995 Council of Delegates;

c) and further to request the Advisory Commission to study the functions of the Standing Commission, consider the implication of possible changes and report its conclusions and recommendations in writing at least six months before the 1995 meeting of the Council of Delegates, recommendations to be submitted also to the Standing Commission; the report should take account of progress made to reconvene the 26th International Conference;

4. *decides further* that the Commission on the Red Cross, Red Crescent and Peace will continue until its present mandate expires;

5. *appeals* to the International Committee of the Red Cross and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, in cooperation with the Advisory Commission, to take immediate action in order to improve the functional cooperation between the components of the Movement; in doing so all the recommendations relating to Chapter 6 in the Report of the Study Group on the Future of the Movement should be considered, and a report on the results of the examination, and implementation where appropriate, of these recommendations and other initiatives which might improve the functional cooperation between the components of the Movement shall be given to the Council of Delegates in 1995;

6. *appeals* to all components of the Movement to keep the Advisory Commission informed of their current actions and new policies and to put before the Commission all suggestions for the study of matters related to the effective functioning of the Movement;

7. *requests* the President of the Federation, together with the President of the ICRC, to appoint a small group to prepare, not later than 30 April 1994, a draft agenda for the first meeting of the Advisory Commission; included in this draft agenda should be concrete proposals for the establishment of the independent Secretariat mentioned in operative paragraph 3 b) iii) and for financing the work and the functioning of the Advisory Commission;

8. *invites* the National Societies, the ICRC and the Federation to give their full support to the Advisory Commission.

## 2

### The International Conference for the Protection of War Victims

The Council of Delegates,

*deploring* the increasing number of armed conflicts, of deliberate violations of international humanitarian law, and consequently, of war victims,

*stressing* the importance of the Final Declaration adopted by the International Conference for the Protection of War Victims held in Geneva from 30 August to 1 September 1993,

*noting with satisfaction* that in the Final Declaration, States refused to accept the untold suffering inflicted on war victims in blatant violation of the provisions of international humanitarian law, and endorsed practical measures to improve the situation of war victims,

welcoming the reaffirmation by States of their responsibility under Article 1 common to the Geneva Conventions of 1949 to respect and ensure respect for international humanitarian law,

*underlining* in particular the States' determination:

- to disseminate systematically international humanitarian law, especially among the armed forces,
- to take firm action with respect to those States which are responsible for serious violations of international humanitarian law, to punish war crimes and to consider setting up an international criminal court,
- to support the humanitarian organizations which provide protection and assistance for the victims of armed conflicts and to improve the security of their personnel,
- to increase respect for the red cross and the red crescent emblems,

*convinced* that it is the duty of all components of the International Red Cross and Red Crescent Movement to do everything in their power to alleviate the sufferings of war victims and to work to ensure respect for international humanitarian law,

1. *urgently requests* the National Societies, the ICRC and the Federation to do everything possible, through their own action and by mobilizing governments, to ensure that the Final Declaration of the International Conference for the Protection of War Victims is followed up by tangible steps which lead to a substantial improvement in the situation of the victims, and accordingly;

2. *calls upon* all components of the Movement to continue and to intensify their action in favour of war victims at the national, regional and international levels;

3. *invites*

a) all components of the Movement to follow closely the work of the intergovernmental group of experts entrusted by the International Conference for the Protection of War Victims with the task of studying practical means of promoting full respect for and compliance with international humanitarian law,

b) the ICRC, with the collaboration of the Federation, to give its support to this group,

c) the Standing Commission, in its preparations for the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, to give due consideration to the report to be established on the basis of the work of the group of experts;

4. *urges* all belligerents to abide strictly by international humanitarian law;

5. *expresses the hope* that the momentum created by the International Conference for the Protection of War Victims will help strengthen the spirit of solidarity with all victims of war.

### 3

#### Report on the Mine Symposium, Montreux, April 1993

The Council of Delegates,

*deeply concerned* with the enormous numbers of civilian victims of mines in the many countries that have been, or are still, involved in an armed conflict,

*noting* the indiscriminate effects of mines which cannot distinguish between the footfall of a soldier and that of a civilian, and the fact that mines are being used in large numbers and indiscriminately,

*noting* the fact that most mines remain active for a very long period of time, and continue to claim victims years or even decades after the end of hostilities,

*concerned* that huge areas of land in many parts of the world are littered with millions of mines that are extremely difficult to remove, rendering those areas unusable for habitation, cultivation or pasturing,

*noting* that the countries most affected by mines have little or no medical infrastructure capable of fulfilling the needs of the injured as both the medical care and rehabilitation needed require an enormous input of resources and expertise,

*being aware* that the disabilities suffered by mine victims and the difficulty they encounter in receiving the necessary rehabilitation have a profound effect on families and entire societies but that there is a lack of data on the social and economic effects of the damage caused by mines,

*noting* that the use of mines is regulated by the general rules on the conduct of hostilities as codified in Additional Protocol I of 1977 and by particular rules contained in Protocol II of the 1980 United Nations Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects,

*concerned* that the 1980 United Nations Convention has not been ratified widely enough, that its provisions are frequently not observed and that the Convention has certain shortcomings,

*welcoming* the fact that the law relating to the use of mines will be on the agenda of the Review Conference of the 1980 United Nations Convention,

1. *urges* States which have not yet done so to ratify the 1980 United Nations Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects and to seek, during the forthcoming Review Conference, effective means to deal with the problem caused by mines by reinforcing the normative provisions of the Convention and by introducing implementation mechanisms;

2. *appeals* to States to consider as a matter of urgency the need to clear minefields and to provide the medical care and rehabilitation that mine victims need;

3. *urges* National Red Cross and Red Crescent Societies to encourage their governments to ratify, if they have not yet done so, the 1980 United Nations Convention;

4. *invites* National Red Cross and Red Crescent Societies to impress on their governments the urgent need to find effective legal solutions to the problems caused by mines;

5. *invites* National Red Cross and Red Crescent Societies supported by the Federation and the ICRC to bring to the attention of the general public and international bodies the extensive medical, social and economic problems caused by mines and the need to provide sufficient means to alleviate these problems;

6. *encourages* National Red Cross and Red Crescent Societies and the Federation to intensify their efforts to provide resources and personnel for the medical care and the rehabilitation of mine victims and to develop mine-awareness programmes;

7. *urges* National Societies to bring to the attention of arms manufacturers the terrible effects of mines, and thus influence them to abandon the production of mines;

8. *invites* National Red Cross and Red Crescent Societies to try to obtain data on the social and economic effects of mines that may

have been laid in their own countries or in countries where their personnel are working;

9. *invites* the components of the Movement to seek the expertise of specialized governmental and non-governmental organizations;

10. *proposes* that the problem of mines be reexamined at the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent.

(...)

## 5

### Armed Protection of Humanitarian Assistance

The Council of Delegates,

*deeply concerned* about the hazardous and dangerous conditions under which humanitarian assistance has had to be carried out in various disaster areas in recent years,

*realizing* the complexity of the issue of armed protection of humanitarian assistance,

1. *appeals* to the United Nations and governments when employing military forces in order to ensure the implementation of United Nations Resolutions to employ military personnel which have as part of their training been properly educated in international humanitarian law;

2. *recommends* that the components of the Movement, when faced with the possibility of undertaking operations under armed protection, should take into account the long-term interests of the victims and the Movement's Fundamental Principles;

3. *recommends* that the ICRC and the Federation urgently convene a joint working group to articulate Movement policy and practice on the delivery of humanitarian assistance in disaster areas where United Nations peace-keeping and peace-making operations are in progress or are likely to occur, and to transmit the results of the deliberations of that working group to the ICRC and the Federation, as well as to the Advisory Commission as soon as it is in operation.

(...)

## 8

### Use of the Emblem

The Council of Delegates,

*taking note* of the report presented by the ICRC, in cooperation with the Federation, on the use of the emblem by National Societies,

*recognizing* the importance for the International Red Cross and Red Crescent Movement of a uniform interpretation and application of the 1991 Regulations on the use of the emblem of the red cross or the red crescent by the National Societies,

1. *urges* the National Societies to ensure that the emblem is used in conformity with international humanitarian law and with the 1991 Regulations;

2. *encourages* the National Societies to continue to submit any question with regard to compliance with and interpretation of the 1991 Regulations to the ICRC and the Federation as envisaged in Resolution 5 of the 1991 Council of Delegates;

3. *invites* the National Societies to take into account advice received on such questions, subject to their national legislation;

4. *also invites* the ICRC and the Federation to observe the rules governing the use of the emblem for indicative and decorative purposes as laid down in the 1991 Regulations.

## 9

### Respect for and Dissemination of the Fundamental Principles: Final Report

The Council of Delegates,

*recalling* Resolution 7 of the 1989 Council of Delegates and Resolution 7 of the 1991 Council of Delegates,

*reaffirming* the importance of the Fundamental Principles as an ethical charter for the Red Cross and Red Crescent and the abiding duty of all components of the Movement to respect them and make them more widely known,

*recalling* that the States party to the Geneva Conventions are obliged to respect at all times the adherence by the Movement's components to the Fundamental Principles, in accordance with the Movement's Statutes,

*noting with satisfaction* the final report on the consultation of the National Societies, entitled "Respect for and dissemination of the Fundamental Principles",

1. *calls upon* all the components of the Movement to take the specific forms of action recommended in the aforesaid report;

2. *asks* the ICRC, in cooperation with the Federation, to help the National Societies in implementing the Fundamental Principles and especially in facing pressures to which they might find themselves subjected, and invites the National Societies to follow the recommendations drawn up to this effect;

3. *requests* the National Societies, in cooperation with the ICRC and the Federation, to develop and intensify their activities to spread knowledge of the Fundamental Principles at the national, regional and international levels;

4. *thinks* those National Societies that took part in the consultation for their valuable responses;

5. *thinks* the ICRC for carrying out the consultation, in cooperation with the Federation.

(...)

## 11

### Principles of Humanitarian Assistance

The Council of Delegates,

*having examined* the report of the Commission on the Red Cross, Red Crescent and Peace, in particular the point concerning the concept of humanitarian assistance,

*having taken note* of the Final Declaration of the International Conference for the Protection of War Victims and of the reports of the ICRC and the Federation,

bearing in mind the various resolutions of the United Nations General Assembly and the reports by the Secretary General regarding the "new international humanitarian order",

noting with concern that the recognized institutions of the International Red Cross and Red Crescent Movement, in particular the International Committee of the Red Cross, continue to encounter difficulties in implementing humanitarian protection and assistance operations,

anxious to ensure that humanitarian assistance is not jeopardized by the confusion that all too often arises in the discharge of the respective and specific mandates of States and humanitarian organizations,

1. reminds States, in particular, of the basis for and the nature of humanitarian assistance, as established by international humanitarian law, the Fundamental Principles and the Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement:

a) with respect to victims: the right to be recognized as victims and to receive assistance,

b) with respect to States: the duty - which is in the first instance theirs - to assist people who are placed de jure or de facto under their authority and, should they fail to discharge this duty, the obligation to authorize humanitarian organizations to provide such assistance, to grant such organizations access to the victims and to protect their action,

c) with respect to humanitarian agencies: the right to have access to victims and to bring them assistance, provided that the agencies respect the basic principles of humanitarian work - humanity, neutrality, impartiality, independence;

2. solemnly reaffirms that access to the victims is the indispensable condition for humanitarian work, that such access is the ultimate aim of the four principles mentioned above, and that humanitarian relief operations which are in conformity with these principles

cannot therefore be regarded as constituting unlawful intervention in the internal affairs of a State;

3. points out that under the humanitarian treaties States undertake "to respect and to ensure respect" for all the obligations contained in the instruments which constitute international humanitarian law - in particular, the four Geneva Conventions of 12 August 1949 and their two Additional Protocols of 1977 - and to take steps to put an end to serious violations of international humanitarian law jointly or individually, in cooperation with the United Nations and in conformity with the United Nations Charter;

4. requests all National Societies, the ICRC and the Federation to draw the attention of States to this resolution and to stress, in particular, the duty of States to implement these principles.

## 12

### Commission on the Red Cross, Red Crescent and Peace

#### The Council of Delegates,

having considered the interim report by the Commission on the Red Cross, Red Crescent and Peace on its activities since the meeting of the Council of Delegates in 1991 in Budapest,

1. thanks the Commission for the work it has accomplished in follow-up to Resolution 3 of the 1991 Council of Delegates;

2. endorses the decisions taken by the Commission with respect to maintaining its current composition until the completion of its work, within the framework of the mandate conferred on it, and in conformity with the indications contained in its complementary report;

3. requests the Commission to submit its final report to the next Council of Delegates.

(...)

# World Conference on Human Rights Wien (Österreich), 14. – 25. Juni 1993

Matthias Pape\*

## I. Vorbereitung der Konferenz

Als die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Dezember des Jahres 1989, nicht einmal zwei Monate nach dem Fall der Berliner Mauer, den damaligen UNO-Generalsekretär Pérez de Cuéllar ersuchte, erste Schritte zur Einberufung einer Weltkonferenz über Menschenrechte einzuleiten, stand die Welt im Bann der demokratischen Umbrüche dieses Revolutionsjahres. Ein Jahr später, am 18. Dezember 1990, beschloß die Generalversammlung formell die Einberufung einer Weltkonferenz über Menschenrechte<sup>1</sup>, der zweiten in der Geschichte der UNO seit der Konferenz von Teheran 1968.<sup>2</sup> Diese Konferenz sollte sich einreihen in die UNO-Konferenzen zu bedeutenden Einzelthemen, wie die Konferenz über Umwelt und Entwicklung in Rio 1992, die Weltbevölkerungskonferenz in Kairo 1994 oder die Weltfrauenkonferenz in Peking 1995.

Der Aufbruchstimmung der Anfangsphase folgte bald die Ernüchterung. Der in Genf tagende Vorbereitungsausschuß („Preparatory Committee“, PrepCom) geriet schon in der ersten seiner vier Sitzungen<sup>3</sup> in Turbulenzen. Über die Auseinandersetzung um die Teilnahme von Vertretern der Nichtregierungsorganisationen („non-governmental organizations“, NGOs) an der Weltkonferenz und andere, inhaltliche Konflikte gelang auch in der letzten, kurzfristig um eine Woche verlängerten Sitzung weder die Einigung auf die Tagesordnung noch auf einen konsensfähigen Entwurf des Schlußdokuments der Konferenz; sogar deren Absage stand im Raum.

Erst die UNO-Generalversammlung verabschiedete im Dezember 1992 eine skizzenhafte Tagesordnung.<sup>4</sup> Der in Wien schließlich vorliegende, fast unlesbare Entwurf eines Schlußdokuments<sup>5</sup> enthielt in über 200 Klammern Formulierungen, über die keine Einigung hatte erzielt werden können.

Befürchtungen über ein Scheitern der Konferenz wurden auf den vier regionalen Vorbereitungstreffen eher verstärkt denn ausgeräumt. Das erste Treffen Anfang November 1992 vereinte 42 Staaten des afrikanischen Raumes in Tunis. Die Tunis-Deklaration<sup>6</sup> enthält zwar Bekenntnisse zur Universalität und Anteilbarkeit der Menschenrechte; andererseits stellt sie den Geltungsanspruch eines universellen „ready-made model“ in Frage. Die Verwirklichung der Menschenrechte wird indirekt vom Stand der Entwicklung abhängig gemacht, die „internationale Gemeinschaft“ hierfür in die Pflicht genommen. Das Recht auf nationale Souveränität und die Freiheit von Einmischung in die inneren Angelegenheiten werden hervorgehoben.

Die Staaten Lateinamerikas kamen Ende Januar 1993 in San José, Costa Rica, zusammen. Auch die Erklärung von San José<sup>7</sup> betont Souveränität, Selbstbestimmung und Nichteinmischung. Immerhin enthält sie ein klares Votum für die Universalität und Anteilbarkeit der Menschenrechte sowie eine Reihe von Vorschlägen zur Stärkung des UNO-Menschenrechtssystems.

Die Bangkok-Erklärung<sup>8</sup>, verabschiedet von 34 Staaten aus dem arabischen und asiatisch-pazifischen Raum bei einem Treffen Ende März/Anfang April 1993 in der Hauptstadt Thailands, hebt ebenfalls die Grundsätze der Souveränität und Nichteinmischung hervor. Die Universalität der Menschenrechte wird in den Zusammenhang von „national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds“ gestellt, die Verwirklichung der Menschenrechte vom Stand der Entwicklung und einer „just and fair economic world order“<sup>9</sup> abhängig gemacht, die Vergabe von Entwicklungshilfe nach Kriterien wie der Verwirklichung von Men-

schensrechten („Konditionalität“) abgelehnt. Die Hauptverantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte wird klar den Einzelstaaten zugesprochen, deren Institutionen diesen Vorgang primär überwachen sollen. Staaten wie China, Malaysia, Indonesien oder Iran wiesen in Bangkok die Richtung auf einen Konfrontationskurs gegen „westliche“ Positionen, der auch in den PrepCom-Sitzungen gesteuert wurde, wo sich dieser Gruppe einige Staaten Afrikas und Lateinamerikas anschlossen.

Die Staaten Europas und Nordamerikas hatten auf ein formelles Regionaltreffen verzichtet, was sich als taktischer Fehler erweisen sollte: Durch dieses Versäumnis hatten sie den anderen Regionen kein gemeinsames Positionspapier entgegenzusetzen. Immerhin lud der Europarat Ende Januar 1993 zu einem „interregionalen Treffen“, als dessen Ergebnis der Weltkonferenz ein Bericht vorlag<sup>10</sup>, in dem die Universalität und Anteilbarkeit der Menschenrechte bekräftigt und die Berufung eines Hochkommissars für Menschenrechte sowie eines internationalen Strafgerichtshofs zur Aburteilung von Menschenrechtsverletzungen befürwortet wurden. Weitere Forderungen betrafen die deutliche Erhöhung der Haushaltsmittel der UNO im Bereich der Menschenrechte, die Verwirklichung der Rechte der Frau, eine bessere Zusammenarbeit mit den NGOs sowie die Berücksichtigung der Menschenrechte bei der Vergabe von Entwicklungshilfe - insgesamt also ein recht repräsentatives Bild der Erwartungen dieser Region an die Weltkonferenz, das vor allem mit den aus der Bangkok-Erklärung ersichtlichen Vorstellungen kontrastiert.

## II. Verlauf der Konferenz

Unter dem Eindruck neuer Konflikte und schwerer Menschenrechtsverletzungen etwa im ehemaligen Jugoslawien, in Somalia oder Angola, aber auch angesichts des schwierigen Verlaufs der zweieinhalbjährigen Vorbereitungen hatten sich die Erwartungen an die Weltkonferenz bis zum Konferenzbeginn gründlich geändert. Die Bewahrung und Verteidigung des Erreichten schien mittlerweile das Hauptanliegen derjenigen zu sein, die sich ursprünglich große Fortschritte für den Menschenrechtsschutz erhofft hatten.

Der Weltkonferenz ging ein dreitägiges Forum der NGOs voran<sup>11</sup>, auf dem diese einen gemeinsamen Forderungskatalog an die Konferenz beschlossen. Ausgangs des Forums trat ein Problem in den Vordergrund, das auch den Beginn der Konferenz beherrschte: der Zugang der NGO-Vertreter, die eine Reihe von Regierungen ins-

\* Referendat Matthias Pape, Maître en droit public (Paris X), ist Doktorand am Seminar für Wissenschaftliche Politik der Universität Freiburg und Konventionsbeauftragter des DRK-Kreisverbandes Freiburg.

- 1 UN General Assembly Resolution 45/155; vgl. auch UN General Assembly Resolution 46/116 vom 17. Dezember 1991.
- 2 Diese erste „World Conference on Human Rights“ fand vom 22. April bis 13. Mai 1968 statt.
- 3 Diese fanden statt: 9. bis 13. September 1991; 30. März bis 10. April 1992; 14. bis 18. September 1992; 19. April bis 7. Mai 1993.
- 4 UN General Assembly Resolution 47/122 vom 18. Dezember 1992, Annex.
- 5 UN-Doc. A/Conf.157/PC/98, Annex II.
- 6 UN-Doc. A/Conf.157/AFRM/14; A/Conf.157/PC/57.
- 7 UN-Doc. A/Conf.157/LACRM/15; A/Conf.157/PC/58.
- 8 UN-Doc. A/Conf.157/ASRM/8; A/Conf.157/PC/59.
- 9 Conclusions du Rapporteur Général, in: Conseil de l'Europe (Hrsg.), Les droits de l'homme à l'aube du XXIe siècle, Straßburg 1993, S. 121ff.; UN-Doc. A/Conf.157/PC/66.



besondere wegen zu erwartender öffentlicher Kritik an Menschenrechtsverletzungen von der Konferenz fernhalten suchte. Die Verhandlungen der Konferenz fanden hauptsächlich in drei zentralen Gremien statt, in denen auch die NGOs gehört werden wollten:

Im Plenum gaben vor allem die Vertreter der Regierungen, Regierungsorganisationen, UNO-Organisationen und Menschenrechtsorgane sowie beispielsweise der Präsident des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, *Cornelio Sommaruga*, Erklärungen ab. Diesen Teil der Konferenz konnten NGO-Vertreter auf einer vom Plenarsaal durch eine Barriere getrennten Tribüne verfolgen. In einem Hauptsitzungssaal sollten die eigentlichen Beratungen der Konferenz stattfinden. Hier und im Plenum konnten Vertreter von NGOs kurze Erklärungen abgeben.<sup>11</sup> Das Hauptinteresse der NGOs galt freilich dem Redaktionsausschuß, der das Schlußdokument zu formulieren hatte. Vor allem asiatische Regierungen, aber auch solche aus Lateinamerika und Afrika, sperrten sich gegen die Zulassung von NGO-Vertretern.<sup>12</sup> Erreicht wurde ein zweifelhafter Kompromiß: NGO-Vertreter durften bei den öffentlichen Sitzungen anwesend sein und Erklärungen abgeben - allein, es fanden nur zwei öffentliche Sitzungen statt, obwohl die Verfahrensordnung der Konferenz vorsah, daß der Redaktionsausschuß grundsätzlich öffentlich tagen sollte. Faktisch waren die NGO-Vertreter damit von der Formulierung des Schlußdokuments ausgeschlossen und auf „Lobbying“ auf anderem Wege angewiesen, was sich nicht nur wegen des beschränkten Zutritts zum Plenarsaal, sondern auch infolge der räumlichen Trennung von NGOs und UNO-Konferenz<sup>13</sup> und der großen Zahl der Teilnehmer schwierig gestaltete. Freilich sorgten einige Regierungsdelegationen, wie zum Beispiel die US-Delegation, für einen gewissen Ausgleich, indem sie regelmäßig NGOs über den Fortgang der Beratungen informierten. Die NGOs nutzten außerdem die Anwesenheit der Medien zu spektakulären Aktionen unter anderem auf der Tribüne des Plenarsaals.<sup>14</sup>

Ein weiterer Streit überschattete den Auftakt der Wiener Konferenz: Zusammen mit vierzehn anderen Nobelpreisträgern war der *Dalai Lama* von der österreichischen Regierung zur Konferenzöffnung eingeladen worden. Die chinesische Regierung betrachtet das geistige Oberhaupt der Tibeter als Exilpolitiker, der auf die Sezession seines - von China besetzten - Landes hinarbeitet.<sup>15</sup> Sie erreichte durch massiven Druck auf die UNO - angeblich drohte sie sogar mit dem Ausszug aus der Konferenz<sup>16</sup> - den Ausschuß des *Dalai Lama* von der Eröffnungszereimonie, worauf auch die anderen Nobelpreisträger fernblieben. Daß der *Dalai Lama* schließlich - außerhalb des Kongreßzentrums, im strömenden Regen - eine Ansprache halten konnte, machte den Vertrauensverlust der Konferenzleitung nicht wett.

Die Eröffnungszereimonie der Konferenz am 14. Juni 1993 war geprägt von Aufrufen zu Dialogbereitschaft und konstruktiver Zusammenarbeit. In seiner programmatischen Eröffnungssprache<sup>17</sup> erinnerte UNO-Generalsekretär *Boutros-Ghali* an die Ziele der Konferenz:

- die Bestandsaufnahme der Fortschritte bei der Verwirklichung der Menschenrechte seit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948;
- das Aufzeigen von Hindernissen und Möglichkeiten zu deren Überwindung;
- die Suche nach Verbesserungen in der Anwendung der Menschenrechtsinstrumente;
- die Bewertung der Effizienz des UNO-Menschenrechtsschutzes;
- die Erschließung finanzieller Ressourcen für die Menschenrechtsarbeit der UNO;
- die Analyse der Verbindungen zwischen den Zielen der UNO und den Menschenrechten, insbesondere, was das Verhältnis zwischen Entwicklung, Demokratie und der Inanspruchnahme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller, bürgerlicher und politischer Rechte anbelangt.

Der UNO-Generalsekretär benannte „die drei Gebote der Konferenz von Wien“ („les trois impératifs“): Universalität, Garantien,

Demokratisierung, von denen die Delegierten sich leiten lassen sollten. Damit hatte *Boutros-Ghali* gerade drei der Themen angesprochen, um die in den zwei Konferenzwochen erbittert gerungen wurde. Streit war angesichts der regionalen Vorbereitungstreffen und der PrepCom-Sitzungen zu erwarten gewesen. Die unter anderem aus den Erklärungen im Plenum hervorgehenden Vorwürfe vieler Delegationen an die Adresse der westlichen (bzw. „nördlichen“) Industrieländer lassen sich grob folgendermaßen skizzieren:

„Der Westen“ verkündete zwar die Universalität und Unteilbarkeit der Menschenrechte. Die Verwirklichung der Menschenrechte hänge jedoch entscheidend von den kulturellen und religiösen Eigenheiten und dem Stand der Entwicklung eines jeden Landes ab; der Westen betone einseitig „sein“ Konzept individueller bürgerlicher und politischer Rechte und vernachlässige wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Kollektivrechte sowie die Tatsache, daß der einzelne auch Pflichten gegenüber der Gemeinschaft habe.

Anstatt das Recht auf Entwicklung - als eine Vorbedingung der Verwirklichung der anderen Menschenrechte - in einer gerechteren Weltwirtschaftsordnung zu realisieren, und unter Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Völker, versuche der Westen, über die Praxis der Konditionalität von Entwicklungshilfe unter dem Vorwand der Demokratisierung sein Konzept einer Staats-, Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu oktroyieren und die bestehenden, ungerechten Weltwirtschaftsbeziehungen zu zementieren.

Die UNO, insbesondere der Sicherheitsrat, sei dabei zum Werkzeug des Westens geworden, der - dank der undemokratischen Strukturen im Sicherheitsrat - seine Positionen so oftmals mit Waffengewalt durchsetzen könne. Der Ausweitung von UNO-Kompetenzen im Bereich des Menschenrechtsschutzes („Garantien“ in den Worten *Boutros-Ghalis*), insbesondere durch die Schaffung neuer Institutionen wie der eines Hochkommissars oder durch neue Mechanismen wie die „humanitäre Intervention“, seien die einzelstaatliche Hauptverantwortung für die Verwirklichung der Menschenrechte und die strikte Beachtung des Nichteinmischungsgebots entgegenzusetzen.

Eine ausführliche Auseinandersetzung mit dieser Kritik kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Anzumerken ist, daß diese Ansichten in ihrer Extremform, d.h. in der völligen Infragestellung selbst fundamentaler Menschenrechte und der Rolle der UNO, mehrheitlich von solchen Regierungen vertreten wurden, denen NGOs schwere Menschenrechtsverletzungen vorwarfen.<sup>18</sup>

10 Vgl. dazu *H.-J. Heintze*, World Conference on Human Rights, NGO-Forum (All Human Rights For All), in: HuV-1 1993/3, S. 172f. Auch anläßlich der regionalen Vorbereitungstreffen fanden NGOs statt.

11 Aufzählungen der zu Wort gekommenen NGOs finden sich in den Berichten des Hauptausschusses, UN-Doc. A/Conf.157/MC/1, und der Weltkonferenz (d.h. insbesondere des Plenums), UN-Doc. A/Conf.157/24 (Part I).

12 Angeblich drohten über 80 Delegationen mit dem Verlassen des Redaktionsausschusses, vgl. Terra Viva Nr. 6 vom 17. Juni 1993.

13 Auch während der Konferenz fanden im Untergeschoß des Kongreßzentrums Veranstaltungen der NGOs statt.

14 So trugen beispielsweise zahlreiche NGO-Delegierte während der Rede des Vertreters von Myanmar Masken mit dem Abbild von *Daw Aung San Suu Kyi*, um gegen die Quasi-Inhaftierung der Friedensnobelpreisträgerin zu protestieren.

15 Vgl. UN-Doc. A/Conf.157/20.

16 Vgl. Terra Viva Nr. 4 vom 15. Juni 1993, Nr. 5 vom 16. Juni 1993.

17 DPL, Communiqué de Presse, DH/VI/4 vom 14. Juni 1993.

18 Daß Staaten aus dem asiatisch-pazifischen Raum als Wortführer auftraten, liegt wohl unter anderem an einem gewachsenen Selbstbewußtsein, das aus wirtschaftlichen Erfolgen einen Anspruch auf eine eigenständige (Menschenrechts-)Politik ableitet und den mit einer Wirtschaftskrise kämpfenden westlichen Staaten jeden Modellcharakter abspricht.

Bei aller Kritik an der westlichen Menschenrechtspolitik fand sich unter den Regierungsdelegationen für diese radikalen Positionen gleichwohl keine Mehrheit. Darauf, daß viele Vorwürfe gegen den Westen dazu erhalten müssen, um die Unterdrückung der Bevölkerung und massive Menschenrechtsverletzungen zu rechtfertigen, wiesen vor allem zahlreiche NGOs aus den betreffenden Ländern hin. Viele mochten die Vorbehalte ihrer Regierungen gegen den Westen teilen, was die Betonung individueller Freiheitsrechte oder die Konditionalität von Entwicklungshilfe anging<sup>21</sup>; massive Kritik wurde jedoch laut, wo unter dem Vorwand kultureller Andersartigkeit oder unter Hinweis auf Unterentwicklung Menschen benachteiligt und unterdrückt, willkürlich verhaftet und gefoltert oder der zum Überleben notwendigen Mittel beraubt werden.

In diesem Zusammenhang wiesen zum Beispiel Frauenorganisationen aus Asien und Afrika und insbesondere aus islamisch geprägten Ländern auf die mißbräuchliche Berufung auf Religion oder Gebräuche zur Rechtfertigung der Diskriminierung und Unterdrückung von Frauen hin.<sup>22</sup> Die im Abschlußbericht des NGO-Forums an die Weltkonferenz<sup>23</sup> enthaltenen Empfehlungen beginnen demzufolge mit dem Bekenntnis: "(...) (A)ll human rights are universal and equally applicable in different social, cultural and legal traditions. Claims of relativism can never justify violations of human rights under any circumstances."<sup>22</sup>

Was die Ablehnung einer Kompetenzerweiterung für die UNO anging, stand die Konferenz ganz im Zeichen der Ereignisse in Somalia und Bosnien. Die Nachrichtensendungen von CNN, die rund um die Uhr über die Monitore liefen, vermittelten das Bild einer Weltorganisation, die unter dem Einfluß der USA im Sicherheitsrat in Somalia zur Kriegspartei geworden und an Massakern mitschuldig war<sup>24</sup>, die andererseits in Bosnien tatenlos einem Völkermord zuzuschauen schien. Diese Ereignisse mögen das Vertrauen vieler Regierungen und NGOs in die UNO weiter erschüttert und Vorbehalte gegenüber erweiterten (Eingriffs-)Befugnissen verstärkt haben – die Staaten, die eine Verabsolutierung des Nichteinmischungsprinzips und die Delegitimierung der internationalen Kontrolle von Menschenrechtsverletzungen betrieben, blieben dennoch in der Minderheit.

Die Bosnien-Frage hatte gleichwohl erhebliche Auswirkungen auf den Konferenzverlauf. Nach einem dramatischen Appell des damaligen bosnischen Außenministers und jetzigen Regierungschefs *Silajdzic* beschloß die Weltkonferenz einen Appell an den Sicherheitsrat, dieser möge geeignete Maßnahmen ergreifen, um den „Genozid“ in Bosnien-Herzegowina zu beenden.<sup>24</sup> Pakistan brachte im Namen der Organisation des Islamischen Rates („Organization of Islamic Conference“) einen Resolutionsentwurf ein, in dem das Versagen vor allem des Sicherheitsrates in der Bosnien-Frage gerügt und unter anderem die Aufhebung des Waffenembargos gefordert wurde.<sup>25</sup>

Nach langen Debatten brach die Konferenz gleich mit zwei ihrer Prinzipien – Verzicht auf die Diskussion länderspezifischer Themen und Entscheidung nach dem Konsensprinzip – und verabschiedete die Resolution mit Mehrheit.<sup>26</sup>

Gleichsam im Windschatten der Bosnien-Resolution brachte anschließend Kenia im Namen der afrikanischen Staatengruppe eine Resolution über Angola ein, in der unter anderem die Durchsetzung eines Waffenstillstandes verlangt wurde.<sup>27</sup> Die Resolution wurde ohne Abstimmung ebenfalls angenommen. Die Debatten über diese Resolutionen nahmen viel Zeit in Anspruch und gingen sichtlich auf Kosten der Ausarbeitung des Schlußdokuments.

Ungelöst blieb im übrigen ein grundsätzliches Dilemma, in dem sich die UNO befindet, soll sie doch einerseits die Menschenrechte verwirklichen, was eben auch die Bestrafung der für Menschenrechtsverletzungen Verantwortlichen impliziert, und andererseits Konflikte beenden, was Verhandlungen mit den Konfliktparteien und damit oft eben diesen Verantwortlichen bedeutet. Während im

Falle Bosniens Flugblätter im Konferenzzentrum für die Bestrafung des Serbenführers *Karadzic* plädierten, scheint die UNO insgesamt der Konfliktbeilegung den Vorzug zu geben – und bleibt dennoch in ihrem Dilemma gefangen, hat sie doch bereits ein Kriegsverbrechertribunal eingesetzt.<sup>28</sup>

Die Hauptkontroversen der Konferenz führten zu Spannungen zwischen den Delegationen, die im Plenum, insbesondere aber über die Ausarbeitung der Schlusserklärung für derartige internationale Konferenzen ungewöhnliche Ausmaße annahm. So beklagte der Leiter der US-Delegation, daß eine Reihe von Staaten unter der Führung Chinas die Beratungen im Redaktionsausschuß verschleppe.<sup>29</sup> Wenige Tage später wurden Vorwürfe laut, China und andere Staaten blockierten die Verhandlungen über die Erhöhung der Finanzmittel für das „Centre for Human Rights“ der UNO in Genf. Die so Gescholtenen wehrten sich prompt und machten westliche Delegationen für das langsame Vorschreiten der Beratungen verantwortlich.<sup>30</sup>

Obwohl die Behandlung länderspezifischer Themen ausgeschlossen worden war, mußte das Forum dieser internationalen Konferenz des öfteren für die Austragung zwischenstaatlicher Streitigkeiten herhalten, so als beispielsweise Pakistan seinen Rivalen Indien schwerer Menschenrechtsverletzungen in Kaschmir beschuldigte.<sup>31</sup>

Von der Abfolge ständig wiederkehrender Floskeln, den Momenten des Schlagabtauschs und der Konfrontation im Plenum hoben sich einige Ereignisse ab. Der bewegende Appell des bosnischen Außenministers ist schon erwähnt worden.

19 Zusätzlichen Auftrieb erhielt die Kritik an einer einseitigen Politik des Westens, als ein angelegentliches internes Positionspapier der US-Delegation veröffentlicht wurde, das den individuellen Freiheitsrechten klare Priorität vor den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten gab, dem Recht auf Entwicklung den Charakter eines subjektiven Rechts absprach und die Bindung der Vergabe von Entwicklungshilfe an Demokratisierung und Menschenrechte verteidigte, vgl. Terra Viva Nr. 9 vom 21. Juni 1993.

20 Zu den meistbeachteten NGO-Veranstaltungen zählte ein Tribunal über Verletzungen der Rechte der Frau, das nach exemplarischen Zeugnissen von Frauen über Menschenrechtsverletzungen zahlreiche Empfehlungen zur Verwirklichung der Rechte der Frau formulierte.

21 UN-Docs. A/Conf.157/7; A/Conf.157/7/Add.1; A/Conf.157/7/Add.2.

22 UN-Doc. A/Conf.157/7, Annex II.

23 Die Schüsse pakistanischer Blauhelme in eine demonstrierende Menge ereigneten sich am Sonntag vor Konferenzbeginn; „Der Standard“ vom 14. Juni 1993 titelte: „UN-Soldaten richten Blutbad unter Demonstranten an“.

24 UN-Doc. A/Conf.157/13; vgl. auch UN-Doc. A/Conf.157/12.

25 UN-Doc. A/Conf.157/L.2.

26 Von 143 abstimmenden Delegationen stimmten 88 dafür (unter ihnen Österreich), 54 Staaten (namentlich die EU und mit den USA, Großbritannien und Frankreich drei ständige Mitglieder des Sicherheitsrates) enthielten sich der Stimme. Rußland stimmte gegen die Resolution, während die chinesische Delegation es vorzog, nicht an der Abstimmung teilzunehmen.

27 UN-Doc. A/Conf.157/L.3.

28 Vgl. UN Security Council Resolution 808 vom 22. Februar 1993; UN Security Council Resolution 827 vom 25. Mai 1993.

29 Ein anderer Delegierter nannte außerdem Syrien, Iran, Irak, Kuba, Myanmar, Sudan, Libyen, Vietnam, Nordkorea und Malaysia, vgl. Terra Viva Nr. 7 vom 18. Juni 1993.

30 Vgl. Terra Viva Nr. 8 vom 19. Juni 1993.

31 Der Konflikt zwischen Indien und Pakistan war nicht nur in den Gremien der Konferenz sichtbar; auch im NGO-Forum kam es immer wieder zu Auseinandersetzungen zwischen Vertretern aus diesen Ländern. Im Kreuzfeuer der Kritik standen NGO-Vertreter, deren Organisation augenscheinlich von der indischen Regierung geschaffen worden war, um die Bilanz der Menschenrechtspolitik Indiens zu schön und die Separatistenbewegung in Kaschmir zu diskreditieren. Auch China und andere Staaten hatten offenbar Organisationen dieser Art (sog. GONGOS, „government-organized NGOs“) entsandt.

Die Reden des israelischen Außenministers *Shimon Peres* und des Führers der PLO, *Yassir Arafat*, ließen deutliche Bemühungen um eine Annäherung zwischen Israel und Palästina erkennen; das Angebot Arafats: "We extend hands to the government of Israel!" wurde wenige Wochen später bei dem Vertragsschluß von Washington in der Tat angenommen.

Bei einer Zeremonie, die das „Jahr der indigenen Völker“ zum Anlaß hatte, machten über 200 Vertreter indigener Völker auf sich aufmerksam. Sie waren in Wien ständig präsent, um ihre Probleme und Forderungen vorzutragen, als deren prominenteste das Verlangen nach Selbstbestimmung zu nennen ist. Angeblich hatte Kanada, mit der Unterstützung Indiens und Brasiliens<sup>32</sup>, dafür gesorgt, daß im Entwurf des Schlußdokuments der Ausdruck „peoples“ in „people“ geändert wurde. Von diesem „s“ hing Entscheidendes ab: Das von den indigenen Völkern beanspruchte Selbstbestimmungsrecht mit all seinen Facetten (umstritten ist insbesondere ein „Recht auf Sezession“) wird international eben nur Völkern, „peoples“, zuerkannt; mit der Bezeichnung als „people“ im Sinne von Bevölkerung wurde dieser Anspruch abgewehrt und die indigenen Völker letztlich auf die Bestimmungen zum Minderheitenschutz verwiesen. Die Kontroverse um das „s“ überschattete die Zeremonie am 18. Juni, bei der unter anderem die Friedensnobelpreisträgerin des Jahres 1993, *Rigoberta Menchú*, sprach. Frau *Menchú* war zugleich „Botschafterin des Guten Willens“ für das Jahr der indigenen Völker, hatte dieses Amt jedoch aus Enttäuschung und Protest gegen den geringen Ertrag der ersten Hälfte dieses Jahres bereits niederlegen wollen. Ein sichtbarer Erfolg der Veranstaltung war die Zusage vom Generalsekretär der Konferenz, *Ibrahim Fall*, die UNO werde eine „Dekade der indigenen Völker“ ausrufen. Insgesamt wurden die bisherigen Bemühungen der UNO und der Verlauf der Konferenz in dieser Hinsicht jedoch als enttäuschend bewertet.<sup>33</sup>

Aus den Tagen zu den Einzelthemen Frieden, Entwicklung, Frauen, Kinder, Demokratie ragt die Veranstaltung anläßlich des Weltkindertages heraus. Kinder aus allen Teilen der Welt trugen dem Plenum ihre Forderungen vor. Ein Ende der Gewalt gegen Kinder, das Verbot von Kinderarbeit und sexueller Ausbeutung zählten ebenso zu diesen Anliegen wie die universelle Ratifizierung des UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes, zu der auch in der Schlußerklärung aufgerufen wird.

### III. Ergebnisse der Konferenz

Vor allem dem Fehlen eines beratungsfähigen Entwurfs des Schlußdokuments, den unausgeräumten Kontroversen über grundsätzliche Fragen der Menschenrechte, den Debatten über länderspezifische Resolutionen und Themen ist es zuzuschreiben, daß die Ausarbeitung des Schlußdokuments den Redaktionsausschuß in den letzten Tagen seiner Beratungen bis in die Morgenstunden in Anspruch nahm; zentrale Vorhaben wie die Berufung eines Hochkommissars für Menschenrechte wurden gar erst in letzter Minute in Angriff genommen. Stunden später als geplant, aber immerhin am letzten Konferenztag, nahm ein sichtlich erschöpftes Plenum das Schlußdokument der Weltkonferenz („*Vienna Declaration and Programme of Action*“) per Akklamation an.

Die Wiener Erklärung umfaßt in ihrer englischen Fassung 27 Seiten und gliedert sich in eine Präambel, eine Prinzipienklärung und ein Aktionsprogramm. Die Präambel enthält die üblichen einleitenden Formulierungen und Verweise auf die UNO-Charta und die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte. Würde und Wert des einzelnen Menschen und seine zentrale Stellung bei Herleitung wie Verwirklichung der Menschenrechte werden besonders betont.

Die folgende Prinzipienklärung beginnt mit einer Bekräftigung der Verpflichtung aller Staaten zur Verwirklichung der Menschenrechte gemäß den Bestimmungen der UNO-Charta, der Menschenrechtsinstrumente und des internationalen Rechts. "The universal nature of these rights and freedoms is beyond question". Die-

ser Satz erteilt Bestrebungen nach einer Relativierung der Menschenrechte eine klare Absage. Zwar wird im folgenden die oben erwähnte Formulierung der Bangkok-Erklärung über „national and regional particularities“ wörtlich aufgegriffen, dagegen aber klar gestellt, daß die Staaten die Menschenrechte ohne Ansehen ihres politischen, wirtschaftlichen oder kulturellen Systems zu verwirklichen hätten.

Das Recht auf Entwicklung wird als universelles und unveräußerliches Recht und integraler Bestandteil der Menschenrechte gewürdigt. Unterentwicklung sei allerdings kein Rechtfertigungsgrund für die Versagung international anerkannter Menschenrechte. Demokratie, Entwicklung und Menschenrechte seien interdependent und von der internationalen Gemeinschaft gleichermaßen zu fördern: Hier wird der Praxis der Konditionalität von Entwicklungshilfe indirekt eine Absage erteilt.

Aus diesen Formulierungen wird der Kompromiß deutlich, der zwischen den Entwicklungsländern und den Industrieländern des Westens gefunden wurde. Während erstere die universelle Gültigkeit von Menschenrechten und Demokratie anerkannten, akzeptierten letztere die Gleichstellung des Rechts auf Entwicklung mit den hergebrachten Menschenrechten (wobei dafür gesorgt wurde, daß in der Erklärung das Individuum im Mittelpunkt dieses Rechts steht). Ähnliches gilt für die damit verbundene Kontroverse um das Verhältnis zwischen den bürgerlichen Freiheitsrechten zu den wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten. Über die Hervorhebung der Unteilbarkeit und Interdependenz wird eine Verbindung zwischen diesen verschiedenen Kategorien hergestellt, die für beide Seiten akzeptabel ist. Hilfreich war in diesem Zusammenhang insbesondere die Anerkennung des Rechts auf Entwicklung durch die USA und deren Zusage, den UNO-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zu ratifizieren.

Die Erklärung würdigt die Verwirklichung der Menschenrechte als vorrangige Aufgabe der UNO und als „legitimate concern“ der internationalen Gemeinschaft und hebt die Bedeutung regionaler und subregionaler Vereinbarungen zur Verwirklichung der universellen Standards hervor.

Insgesamt wird deutlich, daß die Bestrebungen der von Staaten aus dem asiatisch-pazifischen Raum angeführten Bewegung, Grundprinzipien der Menschenrechte und die Rolle der UNO bei ihrer Durchsetzung zu relativieren, an den gemeinsamen Vorstellungen einer Mehrheit aus vor allem europäischen, afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten gescheitert sind. In welchem Umfang letztlich die Gewährung von Entwicklungshilfe insbesondere in den Verhandlungen mit den Staaten Afrikas eine Rolle gespielt hat, muß dahingestellt bleiben. Die Erklärung von Wien faßt jedenfalls erstmals in den vergangenen Jahrzehnten entwickelte, verschiedene menschenrechtliche Grundprinzipien in einem einzigen Text zusammen. Nach ihrer förmlichen Zustimmung zu diesem Dokument müssen sich alle Regierungen, die eine Stärkung des Menschenrechtsschutzes hatten verhindern wollen, zukünftig an diesem Standard messen lassen.

Die Prinzipienklärung enthält freilich auch deutliche Schwächen:

Beispielhaft ist zunächst die bescheidene Rolle zu nennen, die den NGOs bei der Verwirklichung der Menschenrechte zugewiesen wird, obwohl die meisten Verbesserungsvorschläge auf ihre Initiativen zurückzuführen sind. Problematisch ist die Formulierung, wonach nur solche NGOs (bzw. deren Mitglieder) in den Genuß der allgemein verbürgten Menschenrechte kommen sollen, die „genuinely involved in the field of human rights“ sind; die Frage „quis iudicabit?“ liegt auf der Hand.

32 Terra Viva Nr. 13 vom 25. Juni 1993.

33 Vgl. Terra Viva Nr. 8 vom 19. Juni 1993.

34 UN-Doc. A/Conf.157/23.

Eine weitere problematische Formulierung findet sich sowohl in dem Absatz über die Rolle der NGOs als auch in der anschließenden Erwähnung der Medien: Deren Betätigung sei nur „within the framework of national law“ geschützt. Daß viele „nationale Gesetze“ gerade die Handlungsfreiheit von NGOs und Medien wesentlich einschränken, wird offenbar in Kauf genommen.

Zwar verweist die Erklärung mehrfach auf das humanitäre Völkerrecht und bedauert den mangelhaften Schutz der Opfer von Menschenrechtsverletzungen; was das Recht auf humanitäre Hilfe anbelangt, verharret sie jedoch bei einem Verweis auf die entsprechenden Vertragstexte und fordert lediglich „safe and timely access for such assistance“.

Ansonsten enthält die Prinzipienklärung vor allem Grundsätze, die in dem folgenden, sechs Abschnitte umfassenden Aktionsprogramm aufgegriffen werden. An diesem Aktionsprogramm fällt zunächst seine starke Unausgeglichenheit auf. Einerseits finden sich unter der Überschrift „Gleichheit, Würde, Toleranz“ umfangreiche und konkrete Bestimmungen über Rassendiskriminierung (wörtlich werden die sogenannten „ethnischen Säuberungen“ verurteilt), indigene Völker, die Rechte des Kindes oder die Freiheit von Folter. Besonders ausführlich sind die Rechte der Frau behandelt. Andere Themen wie Minderheitenschutz, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte oder „Verschwindenlassen“ werden dagegen nur kurz erwähnt, die Frage der Todesstrafe wurde gar nicht erst in Betracht gezogen.

Zu den Bereichen „Zusammenarbeit, Entwicklung und Stärkung der Menschenrechte“ sowie „Menschenrechtserziehung“ finden sich zwar umfangreiche Empfehlungen. Ein anderes Bild bietet sich aber unter den Überschriften „Verbesserte Koordination im Bereich der Menschenrechte in der UNO“ sowie „Durchsetzung und Überwachung“. So sind die Bestimmungen über die Erhöhung der Ressourcen für Menschenrechtsprogramme und das UNO-Menschenrechtszentrum<sup>35</sup> sehr unbestimmt gehalten. Eine Reihe von Regierungen und zahlreiche Menschenrechtsorganisationen, aber auch das Menschenrechtszentrum, hatten ursprünglich darauf gehofft, daß die Konferenz die Berufung eines Hochkommissars für Menschenrechte empfehlen werde, der an der Spitze einer entsprechenden Institution eine Frühwarnfunktion hinsichtlich Menschenrechtsverletzungen wahrnehmen sowie die UNO-Aktivitäten im Bereich der Menschenrechte koordinieren sollte.<sup>36</sup> Das tatsächliche Ergebnis der Konferenz nimmt sich auch in dieser Frage sehr bescheiden aus: Die Weltkonferenz empfiehlt lediglich der Generalversammlung, diese möge „as a matter of priority“, die Frage der Berufung eines Hochkommissars in Betracht ziehen.

Die Gruppe unabhängiger Experten der Menschenrechtskommission hatte sich einen Vorschlag von NGOs zu eigen gemacht, die Menschenrechte als integrativen Bestandteil aller UNO-„field operations“ festzuschreiben und eine entsprechende Berichtspflicht einzuführen.<sup>37</sup> Die Erklärung greift diese Anregung insofern auf, als sie die Möglichkeit der Beordnung von Menschenrechtsbeauftragten erwägt, die allerdings nur eine Beratungsfunktion ausüben sollen. Die vielfach vorgebrachte Forderung nach einer umfassenden Berücksichtigung der Menschenrechte bei Maßnahmen der Friedenserhaltung und -schaffung findet ihren Niederschlag in der vagen Empfehlung, der Generalsekretär möge bei Peace-keeping-Missio-

nen die Möglichkeiten des Menschenrechtszentrums in Betracht ziehen.

Was die Einrichtung eines internationalen Strafgerichtshofs anbelangt, so beschränkt sich die Erklärung darauf, die Völkerrechtskommission zur Fortsetzung ihrer Arbeit an dem entsprechenden Projekt zu „ermutigen“. Andere Empfehlungen zu Fragen der Ahndung, der Prävention, der Früherkennung oder des raschen Eingreifens im Fall von Menschenrechtsverletzungen finden sich nicht. Gerade in diesen beiden Abschnitten wird deutlich, daß der politische Wille der Mehrheit nicht zu einer entscheidenden Verbesserung der UNO-Menschenrechtssysteme reichte.

Abgeschlossen wird die Erklärung durch einen Absatz über Folgemaßnahmen zur Konferenz. Insbesondere soll anläßlich des fünfzigsten Jahrestages der Verabschiedung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, im Jahre 1998, eine umfassende Bilanz der Entwicklungen seit der Konferenz gezogen werden.

#### IV. Bewertung und Ausblick

Die Wiener Menschenrechtskonferenz war gewiß ein historisches Ereignis, denn sie versammelte als zweite Konferenz nach fünfundzwanzig Jahren zum Thema Menschenrechte fast alle Staaten der Welt sowie Vertreter von rund 5000 NGOs. Sie war aber auch nicht mehr als eine Momentaufnahme des gegenwärtigen Standes auf dem Gebiet der Menschenrechte. Das überwiegend negative Echo in der Presse und in Teilen der Öffentlichkeit verkennt die Möglichkeiten einer derartigen Weltkonferenz. Groß ist es bedauerlich, daß die Menschenrechtsaktivisten einen gewiß Teil ihrer Bemühungen auf die Bewahrung längst anerkannter Prinzipien verwenden mußten und es kaum zu substantiellen Verbesserungen kam. Immerhin hat die Weltkonferenz aber alle Regierungen auf einen so bis dahin noch nicht formulierten Standard verpflichtet, der auf einer breiteren Basis steht als alle vorangegangenen Dokumente. Daran, daß die Konferenz etwa den weltweiten Menschenrechtsverletzungen ein Ende bereiten könnte, war ernsthaft nie zu denken. Die Weltkonferenz konnte nur Empfehlungen etwa an die Generalversammlung oder an die Menschenrechtskommission der UNO aussprechen. Von der Arbeit dieser und anderer Gremien in den kommenden Jahren wird es entscheidend abhängen, inwieweit die Erklärung von Wien umgesetzt und bisher Versäumtes, wie die Einrichtung eines Strafgerichtshofs, nachgeholt werden kann. Trotz aller Widrigkeiten sind die NGOs, vor allem die Frauennorganisationen, aus dem Vorbereitungsprozeß und der Konferenz selbst als eine zukünftig noch stärker zu beachtende Kraft hervorgegangen. Ihre Anstrengungen und die Bemühungen einer - nicht sehr großen - Gruppe von Regierungen in den nächsten Jahren können mehr bewirken, als die Weltkonferenz je zu leisten vermocht hätte.

- 35 Dieses erhält gegenwärtig nicht einmal ein Prozent des UN-Haushalts.  
 36 Die Vorstellungen über die genaue Ausgestaltung gingen insbesondere zwischen Amerikanern und Europäern auseinander, vgl. R. Mattarollo, Pour en finir avec la barbarie, in: Le Monde diplomatique, August 1993.  
 37 Vgl. UN-Doc. A/Conf.157/9, S. 5.

## International Law Course, Den Haag (Niederlande), 26. Juli – 13. August 1993

Christina Kürschner\*

Die im Jahre 1923 mit Hilfe der Carnegie-Stiftung gegründete „The Hague Academy of International Law“ veranstaltet jedes Jahr zwei Kurse im internationalen Recht. In diesem Jahr fand vom 5.-23. Juli der Kurs im Internationalen Privatrecht, vom 26. Juli-13. August der Kurs im Völkerrecht statt. Am ersten Kurs nahmen rund 280, am zweiten rund 360 Interessenten aus aller Welt teil.

Grundsätzlich können an diesen Kursen sowohl Volljuristen als auch Jurastudenten teilnehmen; Voraussetzung für Studenten ist eine absolvierte Studiendauer von mindestens vier Jahren oder eine ähnlich gleichwertige Qualifikation. Der Tagesablauf gestaltet sich folgendermaßen: Vormittags finden drei Vorlesungen und nachmittags zwei Seminare statt. In den Seminaren wird über spezielle Aspekte der Vorlesungen nochmals vertieft diskutiert. Da ein Großteil der Anwesenden häufig bereits ein Hochschulstudium abgeschlossen hat, ist das Argumentationsniveau hier teilweise recht hoch, insbesondere wenn politische Aspekte zur Sprache kommen. Abgerundet wurde das Lehrprogramm durch eine Führung durch den Friedenspalast und einen Empfang beim Bürgermeister von Den Haag.

Angeboten wurden im Völkerrechtskurs insgesamt sieben Veranstaltungen: Den über die gesamten drei Wochen laufenden General Course übernahm Professor T.M. Franck (New York University). Sein Thema lautete „Fairness im internationalen Rechtssystem“ („Fairness in the International Legal System“). „Fairness“ ist zwar (noch) kein feststehender Rechtsbegriff, spielt aber seiner Ansicht nach dennoch im Völkerrecht eine große Rolle. Dies verdeutlichte er anhand vieler Beispiele. So suchen alle „zivilisierten“ Völker Ordnung und Gerechtigkeit - also Fairness - mit Hilfe von Gesetzen und Institutionen herzustellen. Als Paradebeispiel dieses Jahrhundert dienten Professor Franck dabei die Vereinten Nationen und ihre Organe. Z.B. kann der IGH in seinen Entscheidungen Fairness als zusätzliches Element berücksichtigen. Der Aufgabenbereich des Sicherheitsrats und des Generalsekretärs sind so strukturiert, daß Fairness als Grund für die Aufnahme von Aktionen gilt: So ist der Sicherheitsrat nach Art. 24, 39ff. UN-Charta dazu ermächtigt, bei Bedrohungen des Weltfriedens die entsprechenden Maßnahmen gem. Art. 40ff. UN-Charta zu ergreifen. Zudem haben seit Dag Hammarskjöld die Generalsekretäre der Vereinten Nationen ihre Rolle gem. Art. 99 UN-Charta nicht nur in einer Informationsfunktion für den Sicherheitsrat bei Friedensgefährdungen gesehen. Vielmehr nahmen sie für sich in Anspruch, auch ohne vorherige Ermächtigung durch den Sicherheitsrat ihre „Guten Dienste“ in Krisensituationen anzubieten. In vielen Fällen gelang es ihnen, den Vermittler zwischen den Streitparteien zu spielen und nach jahrelangen Verhandlungen einen für alle akzeptablen Kompromiß zu erzielen, so z.B. im Kongo-Konflikt 1960-1964 oder in Afghanistan 1980-1988. Schließlich kann ein Vertrag „Fairness“ integrieren oder den Begriff im Zusammenhang mit dem Vertragsziel interpretieren. Hier dienten vor allem Verträge im Bereich der Entwicklungshilfe als Beispiel.

Der besondere Reiz des Vortrags des Vizepräsidenten des IGH S. Oda lag gerade in der Tatsache, daß dieser „aus erster Quelle“ berichten konnte. Dementsprechend lautete der Titel „Der Internationale Gerichtshof - gesehen von der Richterbank (1976-1993)“ („The International Court of Justice - viewed from the bench (1976-1993)“). Inhalt waren die Institution des IGH, seine Funktionen und seine Schwachstellen. Der IGH als juristisches Hauptorgan der Vereinten Nationen (vgl. Art. 7 Abs. 1 und Kap. XIV UN-Charta) entstand 1946 als Nachfolger des Ständigen Internationalen Gerichtshofs (StIGH) des Völkerbundes. Seine Aufgabe ist es, Rechtsstreitigkeiten, die ihm von Staaten unterbreitet werden, nach Völkerrecht

zu entscheiden. Dadurch trägt er dazu bei, eines der Hauptziele der Vereinten Nationen zu erreichen, das gemäß der Charta darin besteht, Streitigkeiten mit friedlichen Mitteln und in Übereinstimmung mit den Prinzipien der Gerechtigkeit und des Völkerrechts beizulegen. Hauptproblem ist dabei, daß die Zuständigkeit des Gerichtshofs von der Zustimmung der betroffenen Parteien abhängt. Entsprechend kann kein Staat zur Teilnahme an einem Verfahren vor dem IGH gezwungen werden. Wie die Staaten ihre Zustimmung zur Entscheidung ihrer Rechtsstreitigkeiten durch den IGH erklären, ist in Art. 36 Abs. 1 IGH-Statut niedergelegt. Die erste Möglichkeit ist ein gemeinsames Übereinkommen der Parteien, eine bereits bestehende Streitigkeit dem IGH zu unterbreiten und somit seine Zuständigkeit in diesem besonderen Fall anzuerkennen, sog. Kompromiß. Vor dem IGH wurden auf diese Art z.B. der Belgisch-Niederländische Grenzstreit-Fall (1959) und der Nordsee-Festlandsockel-Fall (1969) gebracht. Dasselbe ist als ein Unterfall auch möglich, wenn nur einer der beteiligten Staaten die Zuständigkeit in der Sache anerkannt hat und der andere erst später im Verfahren selbst. Dieser Vorgang ist jedoch eher selten (z.B. im Korfu-Kanal-Fall 1949), man bezeichnet ihn als forum prorogatum. Als zweite Möglichkeit sieht Art. 36 Abs. 1 des Statuts vor, daß geltende Verträge oder Übereinkommen von vornherein die Zuständigkeit des Gerichtshofs begründen. Diese sog. kompromissarischen Klauseln sehen vor, daß bestimmte Streitigkeiten in einem oder mehreren Verfahren der friedlichen Streitbeilegung unterbreitet werden müssen oder können, vgl. die Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes (1948) und das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1966). Eine dritte Möglichkeit, die Zuständigkeit des IGH anzuerkennen, wird in Art. 36 Abs. 2 und 3 des Statuts beschrieben. Danach können Staaten eine Erklärung abgeben, mit der sie die Zuständigkeit des Gerichtshofs ohne besondere Übereinkunft gegenüber jedem anderen Staat anerkennen, der dieselbe Verpflichtung übernimmt, wobei sich die Zuständigkeit auf Rechtsstreitigkeiten über die in Art. 36 Abs. 2 genannten Gegenstände beschränkt, sog. Fakultativklausel. Leider ist die Zahl der unterwerfungswilligen Staaten geringer geblieben, als man ursprünglich gehofft hatte, zumal eine Vielzahl der Erklärungen durch Vorbehalte abgeschwächt wurde. Die am häufigsten verwendeten Vorbehalte beziehen sich auf Streitigkeiten, für die eine andere Art der Streitbeilegung vorgesehen ist oder die sich auf Angelegenheiten beziehen, die in die ausschließliche Zuständigkeit des den Vorbehalt erklärenden Staates fallen, wie dies nach Völkerrecht oder durch den erklärenden Staat selbst bestimmt wird. Diese Vorbehalte entsprechen den Art. 95 und 2 Abs. 7 der UN-Charta, wonach jeder souveräne Staat seinen Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit (domaine réservé) hat, und es ist ausgeschlossen, daß der IGH über diesbezügliche Fragen entscheidet. Im Endeffekt braucht eine Regierung, die einen solchen Vorbehalt abgegeben hat, also nur zu erklären, daß eine Frage, derentwegen sie vor dem IGH verklagt worden ist, in ihre ausschließliche Zuständigkeit fällt, um dem IGH die Zuständigkeit in dieser Sache zu entziehen, vgl. Norwegische-Anleihen-Fall (1957). Daraus folgt, daß die Zuständigkeit des IGH nur für die wenigsten Staaten umfassend, sondern mehr oder weniger beschränkt ist. Professor N. Ronzitis (Universität Pisa) Vortrag trug den Titel „Die Anwendbarkeit humanitären Völkerrechts auf bewaffnete Konflikte zur See“ („Humanitarian Law as Applicable to Armed Conflicts at Sea“). Im Vordergrund stand hier zunächst der Vergleich des Seekriegsrechts mit dem Recht der Land- und Luftkriegführung. Danach kam er auf die Veränderungen im Seekriegsrecht zu sprechen,

\* Christina Kürschner ist cand. iur. an der Ruhr-Universität Bochum.

die sich durch die vermehrte und intensivere Nutzung der Meere durch neue technische Möglichkeiten ergeben haben: Weitreichende Raketen zur Bekämpfung von See- und Luftzielen, moderne Minen zum gesteuerten Einsatz gegen alle Schiffsarten des Gegners sowie eine satellitengestützte Ortung und Steuerung der Einsätze zur See sind heute die Grundlage der operativen Einsätze auf allen Meeren. Parallel zum Anstieg des Seewerthandels steigt die Gefahr, daß Schiffe von neutralen oder Drittstaaten in den Konflikt mit einbezogen werden. Diesen Herausforderungen moderner Seekriegführung steht eine Rechtsmasse von Verträgen gegenüber, die zu Beginn unseres Jahrhunderts entwickelt worden sind. Professor *Ronzitti* bemühte sich nun im folgenden darzustellen, inwieweit diese Verträge heute noch fortgelten und wo Lücken entstanden sind. Der Vortrag schloß mit einer Aufzählung derjenigen Möglichkeiten, die den von den bewaffneten Konflikten betroffenen Personen Schutz bieten können.

Professor *W. Goralczyk* (Universität Warschau) Vortrag behandelte „Die Veränderungen in Zentral- und Osteuropa und ihr Einfluß auf das Völkerrecht“ („The Changes in Central and Eastern Europe and their Impact on International Law“). Zunächst gab er einen allgemeinen historischen Überblick über den Zusammenbruch der UdSSR und des Warschauer Paktes. Dann kam er speziell auf dessen Auswirkungen auf das (nach der sozialistischen Völkerrechtsdoktrin) bisher in diesem Rechtskreis geltende regionale „sozialistische Völkerrecht“ zu sprechen. Tatsache ist, daß nach der Auflösung des Warschauer Paktes viele Rechtsbegriffe im Sinne der bisherigen Doktrin neu interpretiert werden mußten, so z.B. das Prinzip der Souveränität. Nach westlichem Verständnis versteht man darunter die Fähigkeit, eine Ordnung auf dem Staatsgebiet zu organisieren (innere Souveränität) und nach außen selbständig und von anderen Staaten rechtlich unabhängig im Rahmen und nach Maßgabe des Völkerrechts zu handeln (äußere Souveränität). Diese Entscheidungsgewalt stand jedoch nach ursprünglichem sowjetischen Verständnis nur der UdSSR zu, während die anderen Satellitenstaaten ihre Souveränität nur sehr begrenzt ausüben konnten. Der Warschauer Pakt von 1955 stellte diesen Zustand auf eine Rechtsgrundlage. Nach dessen Zusammenbruch aber wurde die Einflüsse der UdSSR auf die anderen Blockstaaten unmöglich. Die Konsequenz war damit die Annäherung des sowjetischen Souveränitätsbegriffes an den des Westens. Eine der Hauptauswirkungen der Auflösung des Warschauer Paktes war somit die Annäherung der beiden Rechtskreise an ein einheitliches Völkerrecht.

Professor *J.P. Quéneudec* (Université de Paris I) hatte als Thema „Das Konzept des interessierten Staates im Völkerrecht“ („The Concept of the Interested State under International Law“) gewählt. „Interessiert“ war hier i.S.v. „beteiligt“ zu verstehen, wie z.B. bei den beteiligten Parteien eines Vertrages oder den beteiligten Parteien eines Verfahrens vor einem internationalen Gericht. Das Konzept des „beteiligten Staates“ kann nach *Quéneudec* sowohl Rechte als auch Pflichten für diesen begründen. Es begrenzt insoweit seine Souveränität und kann so z.B. die Gleichberechtigung zwischen mächtigen und weniger mächtigen Staaten fördern.

Professor *Chr. Tomuschat* (Universität Bonn) Thema lautete „Verpflichtungen, die für Staaten ohne oder gegen deren Willen entstehen können“ („Obligations arising for states without or against their will“). Hier wurde vor allem zwischen den verschiedenen Rechtsquellen - nämlich Gewohnheitsrecht, Vertragsrecht und dem Sekundärrecht internationaler Organisationen - differenziert.

Gem. Art. 38 Abs. 1 lit. b) IGH-Statut weist der Begriff des Gewohnheitsrechts zwei Merkmale auf, zum einen die allgemeine Übung und zum anderen die Anerkennung der Übung als Recht. Grundsätzlich entfällt eine solche Norm ihre rechtliche Bindungswirkung gegenüber jedem durch ihren Regelungsgehalt betroffenen Völkerrechtssubjekt. Widersetzt sich ein Staat indessen kontinuierlich der Entstehung einer gewohnheitsrechtlichen Norm, indem er durch fortlaufende Proteste zu erkennen gibt, daß er eine eventuelle Bindungswirkung dieser Norm nicht anzuerkennen bereit ist (sog. *persistens objector*), so kann er zwar deren Entstehung nicht verhindern, wird jedoch selbst nicht durch sie gebunden; sie kann ihm nicht entgegengehalten werden. Dabei ist zu beachten, daß ein einmaliger, auch sehr nachdrücklicher Protest nicht ausreicht, um die Bindungswirkung auszuschließen. Vielmehr muß der betreffende Staat seine Gegenposition kontinuierlich geltend machen. Fehlt es an einem derartigen Protest, so entfällt die gewohnheitsrechtliche Norm ihre Bindungswirkung auch gegenüber denjenigen Völkerrechtssubjekten, die sie weder ausdrücklich noch stillschweigend akzeptiert haben. Im Vertragsrecht hingegen ist dies anders: der Vertrag wirkt lediglich *inter partes*, begründet also für einen Drittstaat weder Pflichten noch Rechte, vgl. Art. 34 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge. Jedoch gibt es auch hier Ausnahmen. So sind z.B. nach Art. 108 UN-Charta Änderungen der Charta für alle Vertragsparteien verbindlich, sobald zwei Drittel der Mitglieder der Generalversammlung ihr zugestimmt und sie innerstaatlich ratifiziert haben. Genauso ist es bei Sekundärrecht in internationalen Organisationen, siehe z.B. Art. 148, 189 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft.

Professor *A. Mahiou* (Universität Algier) Vortrag behandelte das Thema „Der gesetzliche Rahmen der Süd-Süd-Kooperation: Erfahrungen oder Versuche der Integration“ („The Legal Framework of South-South Co-operation: A few Experiences or Attempts of Integration“). Vorgestellt wurden drei afrikanische (East African Community, West African Economic Community, African Economic Community) und zwei südamerikanische (The Central American Common Market, The Andean Group) internationale Wirtschaftszusammenschlüsse bzw. -organisationen. Im Vordergrund stand dabei der Vergleich in Struktur, Zielsetzung und Problemen. Was Aufbau und Zielsetzung betrifft, sind bzw. waren die Institutionen durchaus mit der Europäischen Union vergleichbar. Unterschiedlich waren hingegen die - standortbedingten - Probleme. Hauptproblem in Afrika war nach der Auffassung von *Mahiou* die Tatsache, daß die Staaten erst kurz vorher im Rahmen der Dekolonialisierung ihre Souveränität erlangt hatten. Verständlicherweise wollten sie diese neu gewonnene Freiheit erst selbst „auskosten“ und eine eigene Staatsform und ein eigenes Wirtschaftssystem, mithin ihre eigene Identität finden. Entsprechend waren sie nicht gewillt, ihre Souveränität durch die Organisation wieder zu begrenzen. Das führte dann z.B. dazu, daß die East African Community sowohl sozialistische als auch liberale Wirtschaftssysteme unter sich vereinigen mußte. Zehn Jahre später hat sie sich aufgrund unvereinbarer Differenzen wieder aufgelöst. In Amerika hingegen sind die Organisationen - was die Stärkung der Wirtschaft betrifft - erfolgreicher gewesen. Hauptproblem war hier die instabile politische Lage in den südamerikanischen Ländern sowie die Tatsache, daß viele von ihnen ihre Haupteinnahmen aus dem Drogenhandel beziehen.

Die Vorlesungen werden auch in diesem Jahr im *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye/Collected Courses of the Hague Academy of International Law (RdC)* veröffentlicht werden. Ihre inhaltliche Vielfalt garantiert ein großes Interesse.

## Course on International Humanitarian Law

Warschau (Polen), 18. – 28. August 1993

Michael Schorr\*

Roman Jasica, Präsident des polnischen Roten Kreuzes, begrüßte am 19. August auf dem Gelände der polnischen Akademie der Wissenschaften nahe Warschau 36 Jurastudenten aus 25 Nationen, eine diplomatische Vertreter sowie den Schweizer Botschafter. Die Zielgruppe der Veranstaltung waren Studenten mit völkerrechtlicher Studienausrichtung vor allem aus Europa und Nordamerika, aber auch aus den heutigen GUS-Staaten.

Krieg, Gewalt, Flüchtlingsströme und natürliche Katastrophen, so Claudio Caratsch, Vizepräsident des IKRK (Internationales Komitee vom Roten Kreuz), fordern das Rote Kreuz heute mehr denn je. Die internationale Rotkreuz-Bewegung übernehme weltweit mannigfaltige Aufgaben unter dem Banner der Menschlichkeit. Der Verbreitung des humanitären Völkerrechts und der Prinzipien der Rotkreuz-Bewegung werde in der präventiven Arbeit des Internationalen Roten Kreuzes ein hoher Stellenwert eingeräumt.

Dr. Umesh Palwankar, Jurist in der Rechtsabteilung des IKRK, hielt in Vertretung des verhinderten Prof. Andrzej Pankowicz, Universität Krakau, die Vorlesung „Einführung in das humanitäre Völkerrecht“. Gerade weil sich das positive Recht aus Gewohnheitsrecht entwickelte, so führte er aus, sei das Völkerrecht tief in dem System der moralischen und religiösen Werte unserer Gesellschaft verwurzelt. Bei der Definition des humanitären Völkerrechts sind deshalb die Quellen und die Ursprünge zu beachten. Das Instrumentarium des ius in bellum sei von Beginn an, dem Zeitalter der Griechen, über die Epoche des heiligen Thomas von Aquin bis in die heutige Zeit der diplomatischen Konferenzen massiven Veränderungen unterworfen gewesen. Der Ursprung des modernen humanitären Völkerrechts wird in der zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts und dem Amerikanischen Bürgerkrieg gesehen. Jedoch erst der Schweizer Staatsbürger Henry Dunant leitete, nach seinen schrecklichen Eindrücken von Solferino im Jahre 1859, die neuere Entwicklung ein. Die Annahme der Konvention zur Verbesserung des Loses von Verwundeten und Kranken auf dem Felde durch 16 Staaten im Jahre 1864 in Genf wird als die Geburtsstunde des Roten Kreuzes angesehen. Notwendig sei es den Themenkomplex dieses Seminars, das ius in bellum, klar abzugrenzen von dem ius ad bellum und ius contra bellum. Es sei ferner zu unterscheiden zwischen dem humanitären Völkerrecht und den Menschenrechten.

Zum Thema „Der Schutz der Zivilbevölkerung in der Gewalt des Feindes“ referierte Anthony Roger, Legal Brigadier, Headquarters der Britischen Rheinarmee. Aus der Sicht des Soldaten definierte er die Reichweite des Schutzes der Vierten Genfer Konvention sowie der Neuerungen im I. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen aus dem Jahre 1977. Praktische Erfahrungen des Redners in seiner Funktion als militärischer Rechtsberater im Golfkrieg brachte er in die Diskussion ein. So stelle der Akt, Zivilisten des Gegners als menschliche Schutzschilde für militärische Objekte zu benutzen, einen klaren Verstoß gegen die Vierte Genfer Konvention sowie das I. Zusatzprotokoll dar. In Kleingruppen wurde die Abgrenzungproblematik des Widerstandskämpfers zum Zivilisten erörtert. Die direkte und feindselige Beteiligung von Zivilisten und die Unterstützung der Widerstandskämpfer würde zum Verlust des besonderen Schutzes des Zivilisten unter der Vierten Genfer Konvention führen. Der „indirekte Beistand“ der Zivilisten soll demgegenüber nicht automatisch zum Verlust des Zivilistenstatus führen, könne jedoch bei Okkupation des feindlichen Territoriums gegen Kriegrecht der Besatzungsmacht verstoßen. Die genannten Personen könnten sich in diesem Fall aber auf den Schutz der Vierten Genfer Konvention, d.h. auf die Vorschriften über den Schutz der Zivilbevölkerung berufen. Die Unterscheidung der „nur indirekten“

Unterstützung und der direkten Beteiligung der Zivilbevölkerung den Kombattanten und Widerstandskämpfern gegenüber ist in der Realität nur sehr schwierig zu treffen.

In seinem Referat über den Status des Kombattanten definierte Dr. Dieter Fleck, Direktor der Völkerrechtsabteilung des deutschen Verteidigungsministeriums, den Begriff des Kombattanten im Verhältnis zum Nichtkombattanten und zur Zivilbevölkerung. Diese Unterscheidung sei eines der Grundprinzipien des humanitären Völkerrechts und diene im Interesse beider Parteien zum einen der Begrenzung des Konfliktes auf die Kombattanten, zum anderen dem Schutze des Kombattanten gegenüber Willkürakten der feindlichen Partei. Trotz einer Weiterentwicklung des IV. Haager Abkommens von 1907 in den Genfer Konventionen von 1949 blieben zahlreiche Probleme ungelöst. In diesen Artikeln sowie im I. Zusatzprotokoll werde der Status des Kombattanten im internationalen Konflikt ausgedehnt. Im gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen und im II. Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen von 1977 werde ein Mindestschutz für die kämpfenden Parteien in den heute zahlreichen nicht-internationalen Konflikten gewährt. Dieser Schutz sei jedoch nicht zufriedenstellend, zumal eine Vielzahl der Staaten aus politischen Gründen das II. Zusatzprotokoll von 1977 nicht ratifiziert hat und ein echter Kombattantenstatus aus diesem Zusatzprotokoll nicht hergeleitet werden könne. Weitere Probleme bestünden bezüglich des Kombattantenstatus von Spionen und Sondereinsatztruppen, die hinter den gegnerischen Fronten operieren, sowie bezüglich des Status des Zivilpersonals in den feindlichen Armeen.

Am Wochenende bestand im Rahmen des Seminars die Möglichkeit, das Gastgeberland kennenzulernen. Eine Exkursion führte nach Krakau, wobei traditioneller Bestandteil des Warschauer Völkerrechtskurses ein Besuch des Konzentrationslagers Auschwitz war. Nach dem Besuch der historisch und architektonisch interessanten Hauptstadt Krakau führen wir zurück nach Warschau.

Zum Thema „Schutz der Kriegsgefangenen“ sprach John Crafoord, Colonel aus Schweden. Er erläuterte besonders die praktische-militärische Anwendung der Dritten Genfer Konvention und des I. Zusatzprotokolls. Der Zweck der Gefangenschaft sei es, den feindlichen Soldaten von weiteren militärischen Operationen auszuschließen. Nachdem es verboten sei, als Kriegsgefangener an militärischen Operationen teilzunehmen, sei der Gefangene aus Sicherheitsgründen in Haft zu nehmen, nicht aber als Krimineller zu behandeln. Auch wenn die Behandlung von Kriegsgefangenen in den gegenwärtigen Konflikten zum Teil erschreckend ist, sei es wichtig, daß die Ausbildung der Soldaten über den Umgang mit Kriegsgefangenen vorangetrieben und möglichst frühzeitig, d.h. vor Ausbruch der Feindseligkeiten begonnen werde.

Das IKRK und die Rotkreuz-Bewegung wurde von Prof. Elzbieta Mikos-Skuza LL.D. Universität Warschau, präsentiert. Sie stellte den Studenten, die zum Teil mit der Teilnahme an dem Seminar zum ersten Mal in Kontakt mit dem Roten Kreuz kamen, die verschiedenen Rechtsgrundlagen, den Status, die Struktur und die Aktivitäten der Institutionen des internationalen und nationalen Roten Kreuzes vor. Bei der Präsentation der Grundprinzipien der Rotkreuz-Bewegung wies sie auf die nach wie vor existierende Schweizer Domäne bei der personellen Besetzung von Führungspositionen beim IKRK hin. Um den in anderen internationalen Organisationen

\* Michael Schorr ist Wiss. Hilfskraft am Lehrstuhl für BGB, deutsches und ausländisches, internationales Arbeitsrecht, Universität Würzburg.

üblichen Nationalitätenkonflikten und den nationalen Quoten bei der Vergabe von Stellen aus dem Wege zu gehen, sei es zur Wahrung der absoluten Neutralität des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz sinnvoll, bestimmte Funktionen in der Hand Schweizer Staatsbürger zu belassen. Zum Thema der Diskussion wurden die sich rapide verändernde Welt und die Auswirkung auf die Arbeit und das Selbstverständnis des Roten Kreuzes. So wurde festgestellt, daß die Vereinten Nationen in bewaffneten Konflikten heute Tätigkeitsbereiche abdecken, die noch vor einigen Jahren fest in der Hand des Roten Kreuzes lagen. So bieten sich die Vereinten Nationen heute als neutraler Mittler, aber auch als Fürsprecher der bedrohten Bevölkerung an. Es dürfe jedoch in Fragen der humanitären Hilfe nicht zu einem Konkurrenzdenken kommen. Vielmehr sollte sich das Rote Kreuz den Entwicklungen anpassen und neu entstehende Vakua im humanitären Sektor schließen. Stellung müsse das Rote Kreuz auch im Hinblick auf die militärische humanitäre Intervention und den militärischen Schutz von Hilfsaktionen beziehen.

In einem faszinierenden Referat über den „Schutz der Zivilbevölkerung“ legte Prof. *Yoram Dinstein*, Präsident der Universität Tel-Aviv, Israel, seine in weiten Teilen von der „offiziellen“ Linie des internationalen Roten Kreuzes abweichende Meinung dar. Problematisch sei die moderne Kriegführung. So verbiete zwar das I. Zusatzprotokoll Terroranschläge und wahllose Angriffe gegen Zivilisten, jedoch spreche sich kaum eine Regierung eindeutig gegen die Bombardierung aus der Luft, den Raketenangriff oder auch die Verwendung nicht konventioneller Waffen aus, die mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Gefährdung der Zivilbevölkerung führen. Kaum vermeidbar und auch legitim seien Bombardierungen von militärischen Objekten, die zu einer großen Anzahl ziviler Opfer führen, wenn sich die militärischen Objekte nur schwer von zivilen Objekten differenzieren ließen.

Die sich verändernde militärische Technik mache es notwendig, so *Dr. H. McCoubrey*, Lektor an der Universität Nottingham, Großbritannien, mit Innovationen den Schutz von medizinischen Einheiten und Transportmitteln weiter zu gewährleisten. Neben der richtigen Benutzung des Emblems des Roten Kreuzes sollten moderne Hilfsmittel wie die „Red Cross Box“ - eine technische Errungenschaft zur Identifizierung von Rotkreuz-Flugzeugen - den Schutz von Hilfs- und medizinischen Transportflügen sichern. In seinem Referat „Schutz von Verwundeten und Kranken in bewaffneten Konflikten“ machte er deutlich, daß nach den Genfer Konventionen und dem I. Zusatzprotokoll jeder Soldat unabhängig von seiner Nationalität Anspruch auf eine medizinische Versorgung habe. Im I. Zusatzprotokoll sei festgeschrieben, daß es sich um eine medizinische Versorgung handeln müsse, die dem allgemein anerkannten medizinischen Standard entspreche. Die Definition dieses medizinischen Standards sei schwierig, da auf dem Schlachtfeld in den wenigsten Fällen eine hochspezialisierte Medizin möglich sei. Ferner sei davon auszugehen, so *Dr. McCoubrey*, daß sich der medizinische Standard selbst in Friedenszeiten von Land zu Land doch erheblich unterscheide.

In der Vorlesung zum Thema „Bewaffnete Konflikte mit nicht-internationalen Charakter“ arbeitete *Dr. Horst Fischer*, Geschäftsführer des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht an der Universität Bochum, die Unterschiede zwischen internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten heraus. Früher sei der Souverän des Staates, sprich die Regierung, in seiner Entscheidung frei gewesen, wie er mit der Zivilbevölkerung in einem nicht-internationalen bewaffneten Konflikt verfare. Auf der Konferenz des Jahres 1949 wurde eingewendet, der Begriff des nicht-internationalen Konfliktes umfasse alle Arten innerer Unruhen sowie die Anarchie. Die Entscheidung, wie auf derartige Ausschreitungen zu reagieren sei, müsse in der Hand des Souveräns des Staates verbleiben. Die Anwendung des nationalen Strafrechts müsse gesichert bleiben. Auch die traditionelle Rechtsauffassung der Nichteinmischung in die Souveränität eines Staates verbiete es, Aufständische zu unterstützen oder ihnen einen gesicherten Rechtsstatus zu gewähren. So einigte man sich erst im II. Zusatzprotokoll auf einen Minimalschutz der am Konflikt beteiligten Parteien. Ein

Kombattantenstatus werde der kämpfenden Partei aber nach wie vor nicht zugestanden.

Das humanitäre Völkerrecht und die Menschenrechte beruhen auf zwei verschiedenen Vertragskonstellationen. Sie vertrauen bei der Durchsetzung auf unterschiedliche Motivationsgründe und konzentrieren sich prinzipiell auf verschiedene Situationen. Dennoch, so Prof. *David Weissbrodt*, Minnesota University, U.S.A., würden sich beide Rechtsgebiete während eines bewaffneten Konflikts zu einem gewissen Maße überschneiden. Das humanitäre Völkerrecht basiere hauptsächlich auf den Genfer Konventionen und deren Zusatzprotokollen, der Menschenrechtsschutz vorwiegend auf den Art. 55 und 56 der UN-Charta und der Menschenrechtsdeklaration von 1948. Das humanitäre Völkerrecht vertraue auf die Motivation beider Kriegsparteien, Angriffe gegen Kriegsgefangene und Nichtkombattanten aus Eigeninteresse zu unterlassen, denn der Verstoß auf einer Seite führe zu Verstößen auf der anderen. Regierungen hielten sich an die Menschenrechtsvereinbarungen, weil sie dazu vertragsrechtlich verpflichtet sind oder weil sie bei Verstößen durch negative Publicity einen internationalen Ansehensverlust befürchteten.

Zum Thema „Aktivitäten des internationalen Roten Kreuz während innerer Unruhen und anderer Arten von Gewalt“ sprach *Angelo Gnaedinger*, Jurist und Delegierter des IKRK. In seiner Vorlesung grenzte er den internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikt von der inneren Unruhe ab und verwies auf die jeweils unterschiedlichen Rechtsgrundlagen. Politik des IKRK sei es, Dienste, wie den Schutz der Bevölkerung, medizinische Versorgung und Nahrungsmittelhilfe, anzubieten. Aufgabe des Roten Kreuzes sei es auch, im gegebenen Fall nach verschwundenen Personen zu forschen und eine humane Internierung von Personen sicherzustellen. Aus eigener Erfahrung berichtete *Angelo Gnaedinger*, es sei wichtig, besonders in Krisenländern Grundprinzipien des humanitären Völkerrechts zu verbreiten. Notwendig sei es, sich modernen Entwicklungen anzupassen und sich z. B. der Massenmedien als Sprachrohr zu bedienen. Bei inneren Unruhen müsse das Rote Kreuz mit den verantwortlichen Stellen der Vereinten Nationen zusammenarbeiten, dürfe dabei aber nie die Unabhängigkeit und Neutralität verlieren.

Zur Durchsetzung des humanitären Völkerrechts gebe es, so *Dr. Umesh Palwankar*, präventive und aktive Kontrollmaßnahmen. So sind die Staaten dem Rechtsgrundsatz *pacta sunt servanda* internationalen Recht zu verantern. Die Vertragspartner seien nach den Genfer Konventionen dazu verpflichtet, in Friedenszeiten an der Verbreitung des humanitären Völkerrechts mitzuwirken und qualifiziertes Personal auszubilden. Nach Art. 49 der Ersten Genfer Konvention seien die Vertragsstaaten verpflichtet, ein nationales Strafrecht zu schaffen, um schwere Verstöße gegen humanitäres Völkerrecht zu ahnden. Dem IKRK obliegt in internationalen Konflikten die Funktion des Hüters des humanitären Völkerrechts. In der Diskussionsrunde wurden Maßnahmen aufgezeigt, die Staatsregierungen einseitig oder kollektiv, d.h. in Kooperation mit regionalen Organisationen oder den Vereinten Nationen, ergreifen könnten, um Verstößen gegen Völkerrecht entgegenzuwirken und zukünftig dem humanitären Völkerrecht Respekt zu verschaffen. Von entscheidender Bedeutung sei hier die Weiterverbreitung des humanitären Völkerrechts auf allen Ebenen und besonders der Hinweis an Regierungen, eingegangene Verpflichtungen unter den Rotkreuz-Abkommen einzuhalten.

Den Abschluß bildete ein Referat von *Lene Knüppel*, Mitarbeiterin des Dänischen Roten Kreuzes und tätig bei der Internationalen Föderation des Roten Kreuzes, über „Die Internationale Föderation der Rotkreuz- und Rothalbmond-Gesellschaften und die Weiterverbreitung des humanitären Völkerrechts“. Im Gegensatz zum IKRK, das eine Mittlerfunktion in Zeiten bewaffneter Auseinandersetzungen übernehme, sei es vornehmlich die Aufgabe der Föderation, die Arbeit der nationalen Rotkreuz-Gesellschaften zu unterstützen und bei Naturkatastrophen deren Hilfe zu koordinieren. Das Ziel der



Weiterverbreitung des humanitären Völkerrechts sei, durch dessen Kenntnis und Respekt das Elend zu begrenzen, welches durch bewaffnete Konflikte und andere Arten der gewaltvollen Auseinandersetzung entsteht. Ferner sei es wichtig, die humanitären Prinzipien zu propagieren, um auch weiter die Sicherheit der Hilfsaktionen und speziell den Schutz des Personals des Roten Kreuzes zu gewährleisten. Durch die Weiterverbreitung der Rotkreuz-Prinzipien, der Geschichte, der Strukturen und der Aktivitäten könnten die Identität und das Image des Roten Kreuzes gestärkt werden.

Das Völkerrecht ist bekanntlich Stiefkind in der deutschen Juristenausbildung. Besonders für die deutschen Studenten war es deshalb ein Vergnügen, an der Warschauer Summerschool teilzunehmen, zumal der akademische Standard durch die Auswahl der brillanten Professoren von hohem Niveau war. Die Unterteilung der Vorlesungen in ein Referat und eine Diskussionsrunde in Kleingruppen steigerte die Effizienz des Kurses.

## „Minderheiten- und Volksgruppenrechte als Instrument zur Vermeidung von neuen Flüchtlingsströmen“

43. Internationaler Kongreß der Gesellschaft zur Erforschung des Weltflüchtlingsproblems  
Travemünde, 26. – 29. September 1993

Hans-Joachim Heintze\*

Die Gesellschaft zur Erforschung des Weltflüchtlingsproblems (Association for the Study of the World Refugee Problem, AWR), über deren Tätigkeit wir bereits in Heft 4/1991 unserer Zeitschrift (S. 197f.) berichteten, wandte sich auf ihrer diesjährigen Tagung mit dem Minderheitenschutz einem außerordentlich aktuellen Problem zu, das dringend einer globalen und europäischen Kodifikation bedarf. Die Praxis hat gezeigt, daß gerade nichtstaatliche Organisationen einen wesentlichen Impuls liefern können, um Staaten im menschenrechtlichen Bereich zu derartigen Kodifikationen zu veranlassen. Insofern muß es als außerordentlich glücklick angesehen werden, daß es den Organisatoren der Travemünder Veranstaltung gelang, Politiker und Wissenschaftler auf dem Kongreß zusammenzuführen.

In seinem Eröffnungsvortrag wandte sich Staatssekretär Dr. Walter Prinsitz dem Thema in seiner ganzen Breite zu und gewährte seinem Einblick in die Positionen der Bundesregierung. Dazu war er insofern prädestiniert, als er im Bundesinnenministerium für Migrationsfragen zuständig ist. Das Innenministerium widme Minderheitenfragen große Aufmerksamkeit, weil nur die Beachtung der Minderheitenrechte den Volksgruppen eine Zukunft ermögliche und auf diese Art und Weise Flüchtlingsströme vermieden werden könnten. So habe das verschiedene Eintreten der Bundesregierung für die Minderheitenrechte der drei Millionen Deutschen in Osteuropa zu einem Rückgang der Ausreise aus der früheren UdSSR geführt. Deutschland habe sich bei seinen Forderungen gegenüber den Nachfolgestaaten der UdSSR auf das Kopenhagener Dokument der KSZE berufen, dessen über Art. 27 des UN-Menschenrechtspakts hinausgehenden Bestimmungen in den Nachbarschaftsverträgen mit den früheren Ostblockstaaten zudem noch rechtliche Verbindlichkeit erlangt haben. Aufgrund der durch die Auslandsdeutschen gekennzeichneten Interessenlage setze sich die Bundesregierung zudem für ein Zusatzprotokoll über Minderheitenrechte zur EMRK ein und habe die Europäische Sprachencharta mitunterzeichnet.

Trotz der Fortschritte bei der völkerrechtlichen Absicherung von Minderheitenrechten hielte Deutschland aber das Tor für die deutschen Heimkehrer offen. Durch die Stabilisierung der Lage der Deutschen in einigen Nachfolgestaaten der UdSSR kämen aber nunmehr weniger Menschen. Lediglich in Kasachstan, wo extremer Nationalismus herrsche, gebe es antideutsche Tendenzen. Folglich versuche Bonn, die Umsiedlung dieser Deutschen nach Westsibirien zu unterstützen. Auch hinsichtlich der 700.000 Deutschen in Polen meldete der Staatssekretär große Erfolge, da sich der Nachbarschaftsvertrag bewähre. Die Zukunft liege darin, das Zusammen-

ben der verschiedenen Volksgruppen in den Regionen zu fördern und Minderheiten nicht als Bedrohung, sondern als Chance anzusehen. Dennoch blieben Zeiten des Umbruchs natürlich auch mit Gefährdungen behaftet. Insgesamt zeichnete der Politiker jedoch ein verhalten optimistisches Bild der Lage, insbesondere der Rußlanddeutschen; eine Position, die in der späteren Diskussion durch Teilnehmer der Konferenz heftig bestritten wurde.

Zur wissenschaftlichen Zielstellung der Konferenz äußerte sich Prof. Dr. Michael Wollenschläger von der Universität Würzburg, der dem Wissenschaftlichen Beirat der AWR vorsteht. Er machte deutlich, daß der Minderheitenschutz als vorrangige Aufgabe der Rechtswissenschaft ansieht. Art. 27 des UN-Menschenrechtspakts stelle zwar den Höhepunkt der Völkerrechtsentwicklung nach dem Zweiten Weltkrieg dar, sei aber noch mangelhaft im nationalen Verfassungsrecht umgesetzt. Insbesondere mache sich das Fehlen einer Definition der Minderheiten schmerzlich bemerkbar und zeige immer wieder die Grenzen des Rechtsschutzes, beispielsweise dann, wenn es darum gehe, ob nur eigene Staatsangehörige durch das Minderheitenrecht geschützt seien. Auch weitere völkerrechtliche Verträge, wie die ILO-Konventionen zu den Wanderarbeitnehmern, das UN-Übereinkommen gegen Rassendiskriminierung und die EMRK, ließen viele Fragen offen. Dasselbe ließe sich von der KSZE, bilateralen Regelungen und dem nationalen Recht sagen, so daß sich die AWR mit der Effektivierung des Minderheitenschutzes unter dem Gesichtspunkt der Vermeidung von Flüchtlingsströmen befassen müsse.

Einen umfassenden wissenschaftlichen Überblick gab Priv. Doz. Dr. Dr. Rainer Hofmann vom Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Heidelberg) in seinem Vortrag „Die Bedeutung des Schutzes von Minderheiten und Volksgruppen für eine neue Ordnung in Europa und in der Welt“. Er ging davon aus, daß durch die weithin von der Staatengemeinschaft im Namen der Neuen Weltordnung getragene Befreiung Kuwaits von der irakischen Aggression die Illusion entstanden war, nun sei die Durchsetzung von Völkerrecht praktisch automatisch möglich. Die Ereignisse um Jugoslawien und Bürgerkriege in aller Welt zeigten jedoch die neuen Herausforderungen. Insbesondere das Flüchtlings- und Minderheitenrecht sei gefordert, Flüchtlingsströme zu verhindern oder zur Rückkehr vertriebener Menschen in ihre Heimat beizutragen. Von dieser Position ausgehend, analysierte Hofmann die bestehende völkerrechtliche Lage von Minderheiten, die er vor allem bezüglich der ethnischen und nationalen Minderheiten als für Europa bedeutsam herausarbeitete. Zur Unterscheidung zwischen

beiden Kategorien führte er an, daß eine nationale Minderheit immer in einem anderen Staat die staatstragende Nation darstelle. Im übrigen würde aber jeder Versuch der abstrakten Definition einer Minderheit zu endlosen Diskussionen und zur Verzögerung der Gewährung von Rechten für Minderheiten führen, da die Zugehörigkeit einer Person zu einer Minderheit in erster Linie von ihrem subjektiven Willen abhängt. Erst dann kämen auch objektive Kriterien hinzu. Minderheitenrechte seien zudem eine Kombination von individuellen und kollektiven Rechten; bislang stünden aber die kollektiven Rechte noch im Hintergrund, was sich erneut bei der UN-Deklaration über Minderheitenrechte von 1992 bestätige. Hinsichtlich der europäischen Entwicklung machte der Redner keinen Hehl daraus, daß seiner Meinung nach die KSZE nach hoffnungsvollen Ansätzen in eine Sackgasse geraten sei. Die Rechtsentwicklung könne folglich nur vom Europarat ausgehen; wahrscheinlich werde ein Zusatzprotokoll zur EMRK geschaffen werden müssen. Wenn sich eine Minderheit loyal zu ihrem Staat verhalte, werde es auch möglich sein, kollektive Minderheitenrechte zu akzeptieren.

Gerade dieser europäische Aspekt stand im Mittelpunkt der weiteren Veranstaltung. Länderberichterstattung gingen auf die Rechtsstellung von Minderheiten ein. Obwohl sich die Veranstalter um eine weltweite Sicht bemüht hatten, dominierten doch die europäischen Fragen. Dies wurde dann nochmals am letzten Tag der Konferenz deutlich, als Prof. Dr. Christoph Pan von der Universität Innsbruck über die Grundrechte der europäischen Volksgruppen referierte und dabei insbesondere auf den Entwurf der Föderalistischen Union Europäischer Volksgruppen (FUEV) zu einer Konvention über die Grundrechte der Europäischen Volksgruppen einging, den er maßgeblich mitgestaltet hatte. Plastisch umriß er dabei die Dimension des Problems: in Europa gibt es mehr als 200 Volksgruppen mit über 100 Millionen Angehörigen. Pan machte deutlich, daß augenblicklich nicht mit einer schnellen Verabschiedung eines Zusatzprotokolls zur EMRK über die Minderheiten zu rechnen sei.

Aber dennoch liege das Problem mittlerweile auf dem Tisch der Politiker, und selbst in einem so komplizierten Fall wie dem des früheren Jugoslawiens bezögen sich die Vermittler (*Vance-Owen-Plan*) auf den Minderheitenschutz als Grundlage einer Friedensregelung. Wie langwierig die Verhandlungen zum Minderheitenschutz im Europarat in der Praxis sind, hob Botschafter Dr. Ludwig Steiner, Staatssekretär a.D., hervor, der lange Zeit das in diesem Bereich außerordentlich aktive Österreich beim Europarat vertrat. Er machte auf der Konferenz schon deutlich, daß von dem seinerzeit noch bevorstehenden ersten Gipfeltreffen des Europarates in Wien im Oktober 1993 nicht die Annahme eines Zusatzprotokolls zur EMRK zu erwarten sei. Dies sei nur eine weitere Frustration für die Befürworter rechtlicher Regelungen in diesem Bereich. Es gelte jedoch, - trotz aller Rückschläge - auf der Basis der glücklicherweise vorliegenden Entwürfe weiterzuarbeiten. Der Minderheitenschutz sei eine Sache, die nicht schnell zu erreichen ist. Dies belege die rund 30-jährige Dauer der Verhandlungen über die Vereinbarungen mit Italien über Südtirol. Schließlich und endlich habe man sie jedoch erreicht.

Die Veranstaltung in Travemünde war weithin sicher ein Erfolg. Sie belegte einmal mehr die Notwendigkeit, über das Thema des Minderheitenschutzes weiter zu diskutieren, um die Politik zum Handeln zu veranlassen. Zu bedauern ist nur, daß die Teilnehmerzahl bei der Konferenz hinter den Erwartungen zurückblieb und daß es zu wenig gelang, die Verbindung zwischen dem fehlenden Minderheitenschutz und den Flüchtlingsströmen durchgängig zum Thema zu machen. Dennoch wäre es sehr zu wünschen, daß die vielen interessanten Vorträge und Diskussionsbeiträge recht bald publiziert werden.

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

## Humanitäres Völkerrecht und die Arbeit des Roten Kreuzes

- Ein Beitrag zum Weltfrieden? - Seminar für Rechtsreferendare,  
Bad Pyrmont, 1. - 3. Dezember 1993

Ulf Koller/Andreas Mitschke\*

Humanitäres Völkerrecht in der Landesschule des DRK in Bad Pyrmont? Nicht nur diese Frage stellte sich den Teilnehmern bei Tagungsbeginn. Neunzehn Referendare aus Niedersachsen in verschiedenen Ausbildungsstadien waren vor allem daran interessiert, ihre Kenntnisse über das humanitäre Völkerrecht zu erweitern und dessen Geltung anhand des politischen Tagesgeschehens kritisch zu hinterfragen.

Der erste Seminartag begann mit einem gemeinsamen Mittagessen zum Kennenlernen und der anschließenden Begrüßung durch den Initiator und Leiter des Seminars Herrn Werner Patett, Landeskonventionsbeauftragter des Deutschen Roten Kreuzes, und Herrn Ulpins, Leiter der Stabsstelle Sonderaufgaben, beide vom DRK-Landesverband Niedersachsen.

Nach einem kurzen Brainstorming, bei dem die Teilnehmer ihre Beweggründe und Erwartungen an das Seminar formulierten, erläuterte Herr Patett in seinem Vortrag die wichtigsten Grundbegriffe des humanitären Völkerrechts und dessen geschichtliche Entwicklung. Dabei ging er insbesondere auf die Voraussetzungen der Geltung des humanitären Völkerrechts bei dem gewaltsamen Zerfall von Staaten ein. Gegenstand war hierbei auch das Spannungsfeld zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem

Souveränitätsprinzip der Staaten. Besonders deutlich gemacht wurden die aufgezeigten Probleme am Beispiel des Zerfalls des Bundesstaates Jugoslawien. Gerade bei Dismembration eines Staates versage das Schutzsystem des humanitären Völkerrechts, da keine Rechtsukzession erfolge und somit eine humanitärrechtliche Lücke entstehe. Diese könne lediglich durch „ad-hoc-Abkommen“ und „memoranda of understanding“ der Konfliktparteien geschlossen werden. Die anschließende Diskussion wurde besonders durch die emotionale Betroffenheit aller Anwesenden angesichts der Ohnmacht der Völkergemeinschaft gegenüber diesem naheliegenden Kriegsschauplatz angefaßt. Sie setzte sich nach dem Abendessen bei geselligem Beisammensein bis tief in die Nacht fort.

Zum Auftakt des zweiten Tages, der für die Tagungsteilnehmer um sieben Uhr morgens begann, referierte Herr Dr. Heintschel von Heinegg über die Friedenssicherung durch das humanitäre Völkerrecht. Er beleuchtete dabei insbesondere den Sinn und Zweck des humanitären Völkerrechts, welches er sowohl als Recht des Opferschutzes als auch als Recht der Kriegführung definierte.

\* Ulf Koller und Andreas Mitschke sind Rechtsreferendare im Vorbereitungsdienst des Landes Niedersachsen.

Das erste konkrete Beispiel dazu stellte Herr *Knut Dörmann* mit einem Vortrag über das Landminenprotokoll zum UN-Waffenübereinkommen vor. Er erläuterte die wichtigsten Artikel des Protokolls, insbesondere den Artikel 7, der die Aufzeichnungspflicht von Minenfeldern regelt und somit für eine Minenräumung nach Beendigung eines Konfliktes im Rahmen des Konzeptes des sog. „post conflict peace-building“, wie es UN-Generalsekretär *Boutros Ghali* in seiner „Agenda for Peace“ herausgearbeitet hat, relevant ist. Er schloß seinen Vortrag mit der These ab, daß das UN-Minenprotokoll einen bisher eher geringen Beitrag zur Friedenssicherung darstelle. Er bemängelte u.a., daß es auf nicht-internationale Konflikte nicht anwendbar ist.

Fortgesetzt wurden die Beispiele mit dem Vortrag von Frau *Britte Reschke* mit dem Thema „Der Schutz der Zivilbevölkerung unter Embargomaßnahmen - ein Beitrag zur Friedenssicherung?“. Dabei erläuterte sie das Für und Wider von Embargos aus Sicht des humanitären Völkerrechts am Beispiel des Golfkriegs, der durch die gewaltsame Annexion Kuwaits durch den Irak begann. Gegenstand waren ferner die UN-Sicherheitsratsresolutionen Nrn. 661 und 666 aus dem Jahr 1990 sowie die indirekte Bindung des UN-Sicherheitsrates an die Grundprinzipien des humanitären Völkerrechts.

Unmittelbar nach dem Mittagessen wurden die Themen des Vormittags in Form von Gruppenarbeit vertieft. Dabei verteilten sich die Teilnehmer auf drei Gruppen, die von den jeweiligen Referenten betreut wurden. Die Erkenntnisse und Ergebnisse der einzelnen Gruppen wurden anschließend im Plenum vorgestellt und diskutiert.

Danach beschäftigte sich Frau *Jacqueline Nowlan*, die ebenfalls wie die vorher genannten Referenten wissenschaftliche Projektmitarbeiterin am Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht der Ruhr-Universität Bochum ist, mit dem Thema „Internationale Strafgerichtsbarkeit - ein Beitrag zur Friedenssicherung?“. Sie stellt das Statut des Internationalen Tribunals

vor, der von den Vereinten Nationen für die Beurteilung der Kriegsverbrechen im ehemaligen Jugoslawien errichtet worden ist. Insbesondere wies sie auf eine Vielzahl von noch ungelösten Problemen, wie beispielsweise die fragliche Effektivität und die rechtsdogmatische Absicherung in materieller und prozessualer Hinsicht, hin. Wie nicht anders zu erwarten, folgte auch diesmal eine Diskussion, die, nachdem sie vom Tagungs- in den Klubraum verlegt worden war, bis in den späten Abend andauerte.

Am dritten und letzten Tag, der abermals für die Tagungsteilnehmer um sieben Uhr morgens begann, verstand es Herr Prof. *Dr. Bothe* aus Frankfurt/M., die Teilnehmer für die völkerrechtlichen Fragestellungen zu interessieren, die aus dem Somalia-Konflikt entstehen. Er ging auf die Rolle der UN-Blauhelme bei verschiedenen internationalen Konflikten ein. Dabei beleuchtete er die Rolle der „peace keeping missions“ im Doppelspurverfahren gegenüber dem früher von den VN praktizierten Konsensverfahren und regte eine Diskussion über diese Punkte an.

Der abschließenden positiven Bewertung des Seminars können wir uns vollends anschließen. Besonders hervorzuheben ist das Engagement von Herrn *Patett*, der zu jeder Zeit darum bemüht war, die Kommunikation zwischen Teilnehmern und Referenten zu fördern. Neben den Referenten standen als weitere Diskussionspartner *Dr. Lessing*, Prof. *Dr. Heinke* und der Staatssekretär im Niedersächsischen Justizministerium Herr *Henze* zur Verfügung, die das Seminar kurz besuchten. Die hohe Bewerberzahl für dieses erstmals durchgeführte Projekt wurde im nachhinein durch die inhaltliche Qualität des Seminars gerechtfertigt. Eine von Herrn *Patett* bereits angekündigte Wiederholung und Fortsetzung des Seminars würden wir sehr begrüßen. Angesichts der Dichte des Programms sollten allerdings ein zusätzlicher Seminartag oder zumindest angemessene Pausen eingeplant werden. Ein Dank für die Bereitstellung sachlicher und seminarbegleitender Mittel gebührt dem DRK, insbesondere Herrn *Ulpins* und der Landesschule des DRK.

## Referendartagung des DRK-Landesverbandes Hessen e.V. zum humanitären Völkerrecht, Friedberg, 8. Dezember 1993

Holger Böhmann/Charlotte Schütz\*

Unter Leitung des Landeskonventionsbeauftragten des DRK-Landesverbandes Hessen, Herrn *Karl Walter Lotz*, fand am 8. Dezember 1993 in Friedberg nach langjähriger Pause wieder eine Referendartagung zum Thema „Humanitäres Völkerrecht“ statt.

Aus aktuellem Anlaß befaßte sich die Veranstaltung in einem ersten Teil mit dem humanitären Völkerrecht im Bürgerkrieg. Ausgangspunkt für die Diskussion war die Frage, ob der Fall des vermeindlichen Kriegsverbrechers im Konflikt im ehemaligen Jugoslawien, *Bronislaw Herak*, eine erste Aufgabe für das vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (UN) eingesetzte Kriegsverbrechertribunal sein könnte.

Der geschäftsführende Direktor des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum, *Dr. Horst Fischer*, stellte in diesem Zusammenhang die Regelungen der Genfer Rotkreuzabkommen von 1949 und der Zusatzprotokolle von 1977 vor. Aufgrund der Konstellation des Ausgangsfall es war das Vierte Genfer Rotkreuzabkommen zum Schutz von Zivilpersonen in Kriegszeiten von besonderem Interesse.

Frau *Dr. Heike Spieker* referierte anschließend über die Probleme bei der Errichtung eines solchen Kriegsverbrechertribunals. Hierzu gehören insbesondere die Fragen nach der Schaffung von geeigneten Verfahrensregelungen sowie der Durchführung der Verfahren. Nach der Resolution des Sicherheitsrates Nr. 827 handelt es sich bei der Einsetzung des Tribunals um eine Maßnahme nach Kapitel VII der UN-Charta. In der derzeitigen Sitzungsphase gibt sich das Gericht auf der Grundlage seines Statuts eine eigene Verfahrensordnung. Da nach dem Statut nur Verfahren gegen Anwesende durchgeführt werden können, wird es sich nach Erhebung der ersten Anklagen zeigen, ob tatsächlich Kriegsverbrecher vor dem Gericht erscheinen werden.

Die Tagungsteilnehmer kamen zu dem Ergebnis, daß der Fall *Herak* eines der ersten Verfahren vor dem Tribunal werden könnte. Die Tatsache, daß *Bronislaw Herak* von einem nationalen Gericht in Sarajevo bereits rechtskräftig wegen Kriegsverbrechen verurteilt

\* *Holger Böhmann* und *Dr. Charlotte Schütz* sind Rechtsreferendare im Vorbereitungsdienst des Landes Hessen.

wurde, steht einem Prozeß vor dem Tribunal grundsätzlich nicht entgegen. Da das nationale Verfahren sich in wesentlichen Zügen als Schauprozeß darstellte, besteht nach Art. 10 des Statuts die Möglichkeit, das Verfahren unter rechtsstaatlichen Vorgaben zu wiederholen.

Im zweiten Teil der Veranstaltung berichtete *Dr. Johannes Richert* vom DRK-Generalsekretariat in Bonn über Rahmenbedingungen und Probleme der humanitären Hilfe. Einführend stellte er die nationale und supranationale Organisation der Rotkreuzbewegung vor. Nach einem Überblick über die aktuellen Krisenherde und die potentiellen Zielgebiete humanitärer Hilfe befaßte sich *Dr. Richert* mit dem Beitrag des DRK zu internationalen humanitären Aktionen und der Zusammenarbeit mit anderen staatlichen sowie privaten Organisationen auf internationaler Ebene.

Humanitäre Hilfe hat in concreto mit einer Vielzahl politischer, aber auch rein tatsächlicher Probleme zu kämpfen. Im Mittelpunkt

der Aussprache standen deshalb die sogenannten „humanitären Interventionen“, deren Problematik sich aus einer Verknüpfung von humanitärer Hilfe und militärischer Durchsetzung ergibt. Zwar erscheint Kritik an der bisherigen Form des Auftretens der UN bei den verschiedenen Hilfsaktionen angebracht; im Hinblick auf die Vielzahl der „humanitären Akteure“ muß u.E. aber die Notwendigkeit der Kooperation mit der UN bei künftigen Aktionen bedacht werden.

Die Veranstaltung war insgesamt durch eine angeregte Diskussion gekennzeichnet. Die Aktualität der Themen, das große Engagement der Referenten, der überschaubare Kreis der Teilnehmer und nicht zuletzt das angenehme Ambiente machten die Zusammenkunft zu einem bleibenden Erlebnis. Die nächste Tagung des DRK-Landesverbandes Hessen e.V., die voraussichtlich am 24. und 25. November 1994 stattfindet, sei allen interessierten Referendaren wärmstens empfohlen!

## Volker Epping, Grundgesetz und Kriegswaffenkontrolle, Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 636, Duncker & Humblot, Berlin 1993, 261 Seiten, DM 84,-

Stefan Sohm\*

Obwohl in der Bundesrepublik Deutschland traditionell ein rechtlich sehr ausdifferenziertes System der Kriegswaffenkontrolle sowie starke Beschränkungen des Rüstungsexports bestehen und die Ausfuhr von Kriegswaffen oder anderen militärisch nutzbaren Gütern von jeher ein politisches Reizthema darstellt, ist im juristischen Schrifttum erst in den letzten Jahren eine intensivere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Themenkomplex erfolgt.

Unter den jüngster Zeit hierzu veröffentlichten Monographien dürfte dabei der hier vorzustellenden Arbeit von *Epping*, einer bei *Knut Ipsen* angefertigten Dissertation aus dem Jahre 1992, die Stellung des (lange überfälligen!) Grundlagenwerks zukommen. Zwar setzt sich der Autor gemäß seiner Einleitung ein auf den ersten Blick sehr konkretes Untersuchungsziel, nämlich zu klären, ob der Gesetzgeber des Kriegswaffenkontrollgesetzes (KWKG) seinen Verfassungsauftrag aus Art. 26 Abs. 2 GG erfüllt hat (S. 26); von dieser Frage ausgehend gelangt es *Epping* jedoch, die ganze Komplexität und den juristischen Querschnittscharakter (völker-, verfassungs-, verwaltungs- und strafrechtliche Aspekte) des deutschen Kriegswaffenkontrollrechts zu entfalten. Eine sehr klare, manchmal fast subsumtionstechnisch anmutende Gliederung der Arbeit trägt dazu bei, daß auch der einschlägig nicht vorgebildete Jurist in die mit wissenschaftlicher Akribie herausgearbeiteten Probleme einen Einstieg findet und man beim Lesen nie den roten Faden verliert.

Die Untersuchung gliedert sich in drei Teile. Zunächst erläutert der Verfasser den Begriff der Kriegswaffe i.S.v. Art. 26 Abs. 2 GG. Wenn auch juristischen Begriffsklärungen häufig der Ruf voraussetzt, „langweilig zu sein“, ist dies der wohl spannendste Teil der Arbeit. Nur zwei Punkte seien kurz angesprochen.

Unter Heranziehung waffenrechtlicher und strafrechtlicher Grundlagen definiert *Epping* Waffe als jedes Medium, das nach seiner objektiven Beschaffenheit zur Hervorrufung von Verletzungen oder/und Sachbeschädigungen geeignet ist (S. 37). Besonderes Wesensmerkmal dieses weiten verfassungsrechtlichen Waffenbegriffs sei, daß er für technische Entwicklungen offen bleibt. Vor diesem Hintergrund wird dann Kritik an der Begriffsbestimmung des § 1 KWKG geübt, die den Waffenbegriff auf Gegenstände, Stoffe und Organismen begrenzt und andere denkbare Medien - *Epping* spricht

das aktuelle Thema „Umwelt als Waffe“ an - ausschließt. So berechtigt diese Kritik aus verfassungs- bzw. begriffsdogmatischer Sicht ist, es muß doch dem Gesetzgeber des KWKG zu gute gehalten werden, daß staatliche Kontrollfunktionen über Kriegswaffen, die Art. 26 Abs. 2 GG bezüglich des Herstellens, Beförderns und Inverkehrbringens fordert, praktisch nur dann ausgeübt werden können, wenn die Waffen als Gegenstand, Stoff oder Organismus erscheinen. Die Umwelt, auch wenn sie zur Kriegführung taugt, wird weder hergestellt, befördert noch in Verkehr gebracht. Ernsthaftige Regelungsücken dürfte das Zurückbleiben des Waffenbegriffs im KWKG gegenüber dem des Verfassungsrechts daher kaum zur Folge haben.

Da Regelungsgegenstand des Art. 26 Abs. 2 GG nicht Waffen allgemein, sondern nur Kriegswaffen sind, analysiert *Epping* auf sehr sorgfältige Weise weiterhin den Kriegs begriff des Grundgesetzes, um hiermit, zusammen mit seiner Waffendefinition, den Kriegswaffenbegriff zu bilden.

Ungeachtet der Erweiterung des Anwendungsbereichs des humanitären Völkerrechts (vgl. Art. 1 Abs. 4 ZP I) ist der völkerrechtliche Kriegs begriff nach wie vor dadurch gekennzeichnet, daß er eine Auseinandersetzung zwischen Staaten beschreibt. Dieses völkerrechtliche Kriegsverständnis übernimmt der Verfasser jedoch nicht für das Grundgesetz. Aufgrund des Vergleichs mit Art. 4 Abs. 3 und Art. 12 a GG, die ebenfalls den Terminus Krieg enthalten, sowie der Zielsetzung des Art. 26 GG, der das friedliche Zusammenleben der Völker (die nicht notwendigerweise Staatsvölker sein müssen, S. 60ff.) schützen will, sei der Genehmigungsvorbehalt des Art. 26 Abs. 2 GG auch auf Waffen anzuwenden, die ausschließlich bei internen, d.h. nicht zwischenstaatlichen Konflikten Verwendung finden können. Wiederum bleibt damit § 1 Abs. 2 KWKG, der sich nur auf die zwischenstaatliche Gewaltanwendung bezieht, hinter der verfassungsrechtlichen Vorgabe zurück. Natürlich wäre es interessant gewesen, etwas darüber zu erfahren, ob die Bundesregierung wegen der somit eingeschränkten kriegswaffenrechtlichen Ermäch-

\* Oberregierungsrat *Stefan Sohm* ist Dozent für Rechtswissenschaften am Zentrum Innere Führung der Bundeswehr, Koblenz.

tigungsgrundlage gehindert ist, bestimmte Waffen in die Kriegswaffenliste aufzunehmen, die verfassungsrechtlich gesehen hinein gehören. Hierfür wäre allerdings eine gemischte juristisch-militärtechnische Studie notwendig gewesen, die beim derzeitigen Stand der interdisziplinären Forschung in diesem Querschnittsbereich (denfalls in Deutschland) zugegebenermaßen kaum durchführbar ist.

Das Zurückbleiben des KWKG hinter den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Kriegswaffenbegriff hat nach Epping allerdings nur zur Folge, daß die verwaltungskazessorischen, an die Kriegswaffenliste angelehnten Strafbestimmungen in einigen Fällen nicht zur Anwendung kommen. Demgegenüber folgt für das Herstellen, Befördern und Inverkehrbringen von Kriegswaffen, die nicht in der Kriegswaffenliste aufgeführt sind, das Genehmigungserfordernis unmittelbar aus Art. 26 Abs. 2 GG sowie dem allgemeinen Ordnungsrecht (S. 82ff.). Man kann nur hoffen, daß die verantwortlichen Behörden von dieser Erkenntnis Gebrauch machen, wenn kurzfristig unvorhergesehene Defizite in der Kriegswaffenliste auftreten.

Der zweite Teil der Abhandlung setzt sich mit Struktur und Inhalt des Genehmigungsvorbehaltes in Art. 26 Abs. 2 GG auseinander, wobei die einzelnen Handlungsalternativen ausführlich diskutiert werden. Interessant sind insbesondere die Ausführungen über das Verhältnis der Herstellung zur Forschung und Entwicklung. Nach dem Verfasser muß die Herstellung einer Kriegswaffe, als fließender Vorgang, bereits dann genehmigt sein, wenn mit dem Arbeitsgang begonnen wird, in dessen Verlauf die Kriegswaffe entsteht. Dies könne bereits in der Forschungs- bzw. Entwicklungsphase der Fall sein (S. 135f.). Diese durchaus überzeugende Argumentation hätte jedoch Anlaß geben können für einige Bemerkungen zum rechtlichen Stellenwert der Forschungsfreiheit im vorliegenden Zusammenhang, insbesondere in welcher Richtung man sich die Herstellung „praktischer Konkordanz“ zwischen Art. 5 Abs. 3 und Art. 26 Abs. 2 GG vorzustellen hat. Muß eine Herstellungsgenehmigung im Stadium der Forschung immer erteilt werden? Nahegelegene hätten Darlegungen hierzu gerade deshalb, weil Epping sicher zu Recht - den Genehmigungsvorbehalt des Art. 26 Abs. 2 GG als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt betrachtet (S. 120), also die genehmigungspflichtigen Handlungen der grundrechtlich geschützten Freiheitssphäre zuordnet. Freilich ist nicht zu verkennen, daß hier keine grundrechtsdogmatische Untersuchung angestellt werden sollte.

Uneingeschränkt zugestimmt werden kann dem Autor bei seiner (über Art. 25 GG auch verfassungsrechtlich relevanten) völkerrechtlichen Bewertung des § 21 KWKG über die Auslandsrestriktion der Strafbarkeit des Umgangs mit ABC-Waffen durch deutsche Staatsbürger. Da im derzeit einzigen aktuellen KWKG-Kommentar von *Potmeyer* § 21 für verfassungswidrig gehalten wird, leistet Epping, indem er dem hier wiedererweckten aktiven

Personalitätsprinzip die Völkerrechtskonformität bescheinigt, einen wichtigen Diskussionsbeitrag. Bezüglich der Tatbestandsmerkmale des Beförderns und Inverkehrbringens ist insbesondere die gelungene Kombination der Darstellung von verfassungsrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Rechtslage hervorzuheben, so daß gerade dieser Teil auch für den Leserkreis von Nutzen sein dürfte, der für die Lösung praktischer KWKG-Probleme Anregungen sucht.

Im dritten Teil seiner Arbeit erklärt der Verfasser die Delegationsregel des § 11 Abs. 2 KWKG für verfassungswidrig, weil mit Bundesregierung i.S.v. Art. 26 Abs. 2 GG nur das Kabinettskollegium und nicht einzelne Bundesminister gemeint seien. Auch die Praxis, in Fällen von besonderer politischer Bedeutung die Entscheidungskompetenz dem Bundessicherheitsrat zukommen zu lassen, sei eine Umgehung der Zuständigkeit des Gesamtkabinetts. Unabhängig davon, ob man dem folgt, sind die Ausführungen von allgemeinem staatsorganisationsrechtlichen Interesse, zumal sie einige Informationen über den Bundessicherheitsrat enthalten - eine Institution, die auch im verfassungsrechtlichen Schrifttum üblicherweise nicht viel Zuwendung erfährt.

Eppings Monographie erschöpft sich jedoch nicht darin, die Diskrepanzen zwischen Art. 26 Abs. 2 GG und dem KWKG aufzudecken, sondern sie enthält auch konstruktive Änderungsvorschläge, denen ein Einfluß auf künftige Novellierungsdiskussionen zum Kriegswaffenrecht sicher nicht versagt bleiben wird. So wäre es nach Ansicht des Verfassers sinnvoll und trotz des Bestimmtheitsgebotes zulässig, den abschließenden Charakter der Kriegswaffenliste aufzugeben und die hierin aufgeführten Waffen nur noch als eine Art Regelbeispiele zu verstehen (S. 97), dann könnten KWKG und Art. 26 Abs. 2 GG immer deckungsgleich gehalten werden. Weiterhin könne daran gedacht werden, die Kriegswaffenliste für einen befristeten Zeitraum auch durch Anordnung der Bundesregierung ohne Erlaß einer zustimmungspflichtigen Rechtsverordnung als änderbar zu gestalten, um auf Neuentwicklungen zügig reagieren zu können. Was die Zuständigkeit anlangt, sieht auch der Verfasser, das in der Tat praktikabler ist, die Mehrzahl der Entscheidungen einem Minister zuzuweisen, als sie dem Gesamtkabinetts vorzulegen, weshalb er eine Verfassungsänderung vorschlägt, aber auch für erforderlich hält.

Die Arbeit Eppings läßt quasi keinen Problembereich des deutschen Rüstungskontrollrechts unerwähnt und hat damit eine große Lücke geschlossen. Es sei dem Werk gewünscht, daß es nicht nur Grundlagenwerk bleibt, sondern auch bald als gebräuchliches Standardwerk weite Verbreitung findet - nicht nur unter Spezialisten oder Praktikern des Kriegswaffenrechts, sondern auch unter Juristen, die sich allgemein mit sicherheitspolitischen Rechtsfragen zu beschäftigen haben, denn gerade für letztere stellt seine Lektüre eine wertvolle Bereicherung des eigenen Grundlagenwissens in einem immer wichtiger werdenden Feld dar.

## Jochen A. Frowein/Rainer Hofmann/Stefan Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 1,

Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Band 108

Springer-Verlag, Berlin/Heidelberg/New York/London/Paris 1993, 536 Seiten, DM 90,-

Hurst Hannum (ed.), Documents on Autonomy and Minority Rights,  
Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1993, 800 Seiten, US \$ 308,-

Alan Philips/Allan Rosas with the collaboration of Katarina Frostell  
(eds.), The UN Minority Rights Declaration,  
Åbo Akademi University Institute for Human Rights, Turku/Åbo  
London 1993, 132 Seiten, FIM 70,-

Hans-Joachim Heintze\*

Die drei Publikationen sind in verschiedenen Staaten Europas erschienen und befassen sich mit einem Problem, das gegenwärtig überall auf diesem Kontinent von größter Aktualität ist. Man braucht bloß nach dem früheren Jugoslawien oder in die ehemalige Sowjetunion zu blicken, um zu erkennen, wie gewaltsam sich Minderheitenkonflikte entladen können. Angesichts dessen steht das Völkerrecht vor der Aufgabe, juristische Normen zum Minderheitenschutz zu entwickeln und vermittelte gesonderter Mechanismen auch durchzusetzen. Die vorliegenden Bücher befassen sich mit unterschiedlichen Aspekten des Minderheitenproblems und ergänzen somit einander.

Das von Frowein/Hofmann/Oeter herausgegebene Übersichtswerk befaßt sich mit den rechtlichen Regelungen zur Stellung der Minderheiten in Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Österreich, Polen, der Schweiz, Spanien, der Tschechoslowakei, der Türkei und Ungarn. Allein diese Aufzählung macht bereits deutlich, welche Fundgrube das Buch darstellt; eine derart umfassende Darstellung, die systematisch und nach einheitlichen Gliederungspunkten neueste nationale Regelungen erfaßt, ist weltweit wohl kaum und im deutschen Sprachraum mit Sicherheit nicht greifbar. Im deutschen und internationalen Schriftgut überwiegen augenblicklich Darstellungen zu einigen ausgewählten Staaten, wie z.B. Ermacora/Treter/Petzl (Hrsg.), Volksgruppen im Spannungsfeld von Recht und Souveränität in Mittel- und Osteuropa (Braumüller, Wien 1993) und Packer/Myntti (eds.), The Protection of Ethnic and Linguistic Minorities in Europe (Åbo Akademi 1993, siehe hierzu bereits die Rezension in: HuV-1 Nr. 4 1993). Das Buch macht gerade im Vergleich mit anderen, einen ähnlichen Anspruch erhebenden Werken, deutlich, welchen Vorteil es darstellt, wenn die hochqualifizierten Autoren eines Sammelbandes alle aus einem Hause kommen - hier aus dem Heidelberger Max-Planck-Institut für Völkerrecht.

Der Heidelberger Band - darauf verweist J.A. Frowein im Vorwort - ist Teil eines größeren Projekts, das aus der Erwägung heraus ins Leben gerufen wurde, daß nur der völkerrechtliche Bestand an Normen zum Minderheitenschutz durch die Wissenschaft hinreichend aufgearbeitet wurde:

*„Vorrangig erscheint eine Bestandsaufnahme der innerstaatlichen Regelungen zum Status der Minderheiten. Die erstellten Berichte zu den Rechtsordnungen einiger der wichtigsten Staaten West- und Mitteleuropas haben insoweit eine Fülle interessanter Materials erbracht.“*

Dem ist an sich nichts hinzuzufügen, zumal das Buch noch durch einen weiteren Band zu Staaten Osteuropas ergänzt wird. Zu

fragen ist allerdings, ob es nicht sinnvoll gewesen wäre, Beiträge zu Staaten, in denen grundlegende Gesetzgebungsmaßnahmen und Vertragsabschlüsse gerade bevorstanden (das betrifft beispielsweise Polen, S. 267ff.) oder bei denen eine Regelung „in mancher Hinsicht noch im Fluß ist“ (S. 407 bezüglich der seinerzeitigen Tschechoslowakei), erst in den nächsten Band aufzunehmen. Bei dem vorliegenden Buch muß der Leser nämlich an verschiedenen Stellen den Eindruck gewinnen, bereits veraltete Angaben zu erhalten oder nicht die Originalquellen zu erfahren (das betrifft insbesondere die vielen Verweise auf das Bulletin der Bundesregierung, wo man an sich das Bundesgesetzblatt erwartet hätte). Dieser Kritik ist jedoch sicher entgegenzuhalten, daß ein solches umfassendes und aktuelles Werk immer auch ein lebendes Dokument ist und beständiger Fortschreibung bedürfte, so daß es niemals abgeschlossen wäre. Daher muß man wahrscheinlich mit gewissen Kompromissen hinsichtlich der Aktualität leben. Mit großem Interesse darf man zudem darauf warten, welche Schlußfolgerungen die Heidelberger Autoren aus den vielen, voneinander oftmals nicht unerheblich differierenden Regelungen ziehen. Es sollen in einem kommenden Band nämlich auch Sachberichte vergleichender Art auf der Grundlage aller Länderberichte veröffentlicht werden. Was dazu auf einem Kolloquium zum Thema „Das Minderheitenrecht europäischer Staaten“ in Heidelberg im Oktober letzten Jahres zu hören war, läßt interessante Analysen erwarten.

Das vorliegende Buch hat seine besonderen Qualitäten als Nachschlagewerk. Bei einem durchgängigen Studium erweist sich allerdings, daß eine weitere Vereinheitlichung der Beiträge möglich gewesen wäre. Insbesondere ist es angesichts der schnellen Veränderung der Rechtslage als unglücklich anzusehen, daß den Beiträgen nicht ein Datum des Redaktionsschlusses beigefügt wurde. So erfaßt beispielsweise der Beitrag zu Belgien Quellen bis Ende 1992 (Fn. 40 auf S. 11), während bei Ungarn noch nicht einmal die Entwicklung bis zum dritten Quartal 1992 eingearbeitet wurde (der auf S. 534 genannte deutsch-ungarische Vertrag trat am 17.9.1992 in Kraft). Nicht ganz nachzuvollziehen ist fernerhin, warum die Staatenberichte an den UN-Menschenrechtsausschuß zur Verwirklichung des Art. 27 des UN-Menschenrechtspaktes und die dazugehörigen Diskussionen in den einzelnen Artikeln des Buches gesondert stiefmütterlich behandelt wurden (nur der Beitrag zu Frankreich [S. 126f.] beginnt mit einer Bezugnahme auf dieses Gremium).

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

Geradezu eine ideale Ergänzung zu Heidelberg Buch ist die Dokumentensammlung von *Hurst Hannum* zu Autonomie und Minderheitenrechten, die bei dem rührigen Nijhoff-Verlag erschien. Die Schwierigkeit, vor der der Herausgeber dieses Buches stand, war keine geringe. Galt es doch vor allem, Abgrenzungen vorzunehmen, indem zu entscheiden war, was nach allgemeiner Menschenrechtsschutz und was schon Minderheitenschutz ist. Ebenso galt es, festzulegen, was noch eine grundsätzliche Anwendung des Prinzips „one person, one vote“ ist und was schon eine Festlegung von Autonomieregelungen ist (S. xvii). *Hannum* ist zu bescheinigen, daß er diesen Herausforderungen glänzend gerecht geworden ist; er hat einen übersichtlichen und umfassenden Dokumentenband erstellt, dessen Handhabung durch einen sehr guten Index wesentlich erleichtert wird (von der „select bibliography“ kann man dies allerdings nur sehr beschränkt sagen, da die Kriterien für die Auswahl der rund 30 Bücher nicht erkennbar sind und neuere Werke fehlen).

*Hannum* gliedert das umfangreiche Buch in drei Teile: „I. General Standards Related to Self-Determination and Indigenous and Minority Rights“ (S. 3-112), II. „Documents Relating to Specific Countries or Situations“ (S. 115-549) und III. „Documents of Historical Significance“ (S. 553-768). Der erste Teil spannt einen weiten Bogen von der Satzung des Völkerbundes über die Charta der Vereinten Nationen, ILO-, UNESCO- und UN-Konventionen sowie -Resolutionen bis hin zu Entwürfen des Europarates sowie Festlegungen der KSZE und der EG. Neben allgemein und einfach zugänglichen Dokumenten, wie den Dokumenten des UN-Systems, ist besonders zu begrüßen, daß exotischere Schriftstücke Eingang fanden, wie beispielsweise die „Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union, adopted by the Council of the European Community“. Wünschenswert wäre auch gewesen, daß einige Entscheidungen der „Badinter-Kommission“ zum früheren Jugoslawien erfaßt worden wären. Unverständlich ist zudem, daß zwar Auszüge des Kopenhagener Dokuments der KSZE, nicht aber der Charta von Paris erscheinen und das grundlegende UN-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung ganz übersehen wurde.

Der zweite Teil umfaßt 21 Dokumente zur Situation in ausgewählten Ländern, wobei verschiedentlich auch Verfassungsauszüge vorgestellt werden. Sie reichen von den Åland-Inseln, über die Basken, Nordirland, Südtirol und die Schweiz bis hin zu solchen Pro-

blemfällen wie den Kurden im Irak und Minderheiten in Sri Lanka. Zweifellos sind gerade diese Dokumente von großer aktueller Relevanz und folglich eine Fundgrube für jeden Völkerrechtler. Auch der dritte Teil des Buches findet sicher seine Leser, da hier Dokumente aufgelistet sind, die zum Verständnis der heutigen Rechtslage herangezogen werden müssen, so beispielsweise bezüglich Zypern, Eritreas, der UdSSR und Jugoslawiens.

Insgesamt ist *Hannums* Dokumentensammlung ein „Muß“ für jeden, der sich mit Minderheitenschutz befaßt. Angesichts brennender Probleme in diesem Bereich dürfte der Nutzerkreis entsprechend groß sein. Um so unverständlicher ist unter diesen Umständen der hohe Preis des Buches, der es beispielsweise Universitätsbibliotheken unmöglich machen dürfte, sich zu seiner Anschaffung zu entschließen.

Dem dritten Buch sieht man seinen beachtlichen Gehalt nicht an; im Vergleich zu den beiden erstgenannten nimmt es sich vom Umfang her bescheiden aus. Dennoch verdient es unbedingt größte Beachtung, handelt es sich doch um die erste tiefgehende Kommentierung der so langwierig erarbeiteten UN-Deklaration über Minderheiten. Der Autor des einleitenden Grundsatzbeitrages, *Patrick Thornberry*, beweist auf rund 60 Seiten seine große Kompetenz auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes, holt dabei allerdings etwas weit aus, so daß im ersten Viertel Bekanntes, z. B. bezüglich Art. 27 des UN-Menschenrechtspaktes, wiederholt wird. Weitere Beiträge von *Gudmundur Alfredsson* zur Staatenpraxis, von *Asbjørn Eide* zum Ethno-Nationalismus und der „world order“, von *Arie Bloed* zur KSZE und *Eero J. Aarnio* zum Europarat überzeugen durch ihre Sachkenntnis. Einwände rechtstheoretischer Art sind eigentlich nur hinsichtlich des Artikels von *Alan Phillips* „Promoting and Implementing the UN Declaration“ (S. 113-119) angebracht. Der Autor bringt die Deklaration allein durch die Worthalt („Implementing“) in die Nähe einer völkerrechtlichen Konvention. Ebenfalls haben die Staaten mit der Verabschiedung der Deklaration nicht gewollt. Wenngleich das Anliegen *Phillips* durchaus ehrenhaft ist, so sollte doch nicht nachträglich einem völkerrechtlich nicht verbindlichen Dokument – sozusagen durch die Hintertür – ein juristischer Gehalt untergelegt werden. Insgesamt ist der Abo Akademi und der Minority Rights Group hohe Achtung zu zollen, daß innerhalb einer so kurzen Zeit nach der Verabschiedung der UN-Deklaration bereits eine solche fundierte Publikation vorliegt.

Forschungsinstitut des Deutschen Roten Kreuzes  
München (Herausgeber)  
D.R.G. - Institut für Sozial- und Gesundheitswissenschaften  
Postfach 101551  
D-80539 München  
Telefon (089) 3090-1  
Telefax (089) 3090-230

London müssen weltweit geachtet werden  
„Deutschland sollte bei der UNO-Konferenz im Mai eine  
Vorreiterrolle übernehmen“  
Süddeutsche Zeitung vom 6. April 1994

Halt ein Exportverbot für „Anti-Personen-Minen“  
Das Kabinett plant einen Beschluß nach vor der Neuaufnahme  
Laboratoriums der Deutschen Roten Kreuzes  
Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. April 1994

## Geraldine van Bueren (ed.), International Documents on Children, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1993, 398 Seiten, US \$ 133,-

Messelech Worku\*

Kinder gehören zweifellos zu den Personengruppen, die eines besonderen Schutzes durch das Recht bedürfen. Diese Erkenntnis hat sich in der Staatenpraxis auch auf internationaler Ebene durchgesetzt. Heute kann man davon ausgehen, daß der Bedarf an neuen Kodifikationen von Kinderrechten relativ gering ist; die eigentliche Herausforderung besteht darin, die bestehenden Standards tatsächlich auch zu implementieren. Massive und grobe Verletzungen von Kinderrechten erregen immer wieder begründeten Abscheu und Aufmerksamkeit in der Weltpresse; sei es nun das Leid in Sarajevo oder die Ermordung von Straßenkindern in Lateinamerika.

Zum erforderlichen Kampf gegen solche Rechtsverletzungen mit den Mitteln des Völkerrechts ist zuerst einmal die Kenntnis des bestehenden Rechts notwendig. Diese ist nicht leicht zu erlangen, da es mittlerweile eine große Zahl von internationalen Standards gibt, die von verschiedenen Organisationen unabhängig voneinander verabschiedet wurden. Angesichts dessen ist es ein großes Verdienst von *Geraldine van Bueren*, die relevanten internationalen Dokumente zusammengetragen, und des Nijhoff-Verlages, nunmehr wiederum ein wichtiges Buch zu den Kinderrechten vorgelegt zu haben (vgl. dazu unsere Rezensionen zu *Sharon Detrick* (ed.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child - A Guide to the „Travaux Préparatoires“*, in: HuV-1 3/1993, S. 184, zu *Michael Freeman/Philip Veerman* (eds.), *The Ideologies of Children's Rights*, in: HuV-1 2/1993, S. 120f. und zu *Ph. E. Veerman*, *The Rights of the Child and the Changing Image of Childhood*, in: HuV-1 1/1993, S. 51). Auf die Zielstellung des Buches wird in der Einleitung hingewiesen; in der Tat geht es *van Bueren* um das „Zusammentragen“ der Dokumente; zugleich wird zutreffend bedauert, daß aus Platzgründen die Aufnahme von ergänzenden Schriftstücken (wie Vorbehalten, Auslegungserklärungen etc.) sowie von Entwürfen nicht möglich war. Zu begrüßen ist demgegenüber, daß auch Verträge aufgenommen wurden, die noch nicht in Kraft getreten sind (das betrifft vor allem die grundlegende Afrikanische Charta der Rechte und des Wohlergehens des Kindes von 1990 und der Konvention über der Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien von 1990). Positiv zu sehen ist auch die Aufnahme von rechtlich nicht verbindlichen, nichtsdestotrotz aber bedeutenden internationalen Dokumenten.

Das Buch ist sehr übersichtlich gegliedert und beginnt mit universellen Instrumenten. Dabei steht zu Recht die UN-Kinderkonvention im Mittelpunkt; von der juristischen Systematik erscheint es allerdings als nicht vertretbar, daß die Verfahrensregeln, die die Teilnehmerstaaten der Konvention für den Kinderausschuß aufgestellt haben, gleichrangig aufgeführt werden; letztlich handelt es sich hierbei lediglich um Maßnahmen zur Durchsetzung der eingegangenen Verpflichtungen. Die folgenden regionalen Instrumente bestehen aus der bereits genannten Afrikanischen Charta von 1990 und ihrer Vorläuferin, der Deklaration von 1979. Die beiden Doku-

mente zeigen anschaulich die Bedeutung, die gerade in Afrika der Familie und den Kindern beigemessen wird. Natürlich klopft die Herausgeberin auch die lange Reihe internationaler Menschenrechtsinstrumente hinsichtlich der Kinderrechte ab und kommt immerhin auf 14 Vereinbarungen, die in Auszügen wiedergegeben werden.

Weitere Schwerpunkte sind im folgenden der Status des Kindes, die Verantwortlichkeiten der Eltern, der Kinderschutz, die Rechtspflege, Bildung, Kinderarbeit und der Gesundheitsschutz. Für unseren Leserkreis dürfte das letzte Kapitel von besonderem Interesse sein, betrifft es doch die Kinder als Opfer von bewaffneten Konflikten und die Flüchtlingskinder. Dazu werden vier Dokumente aufgeführt: (1) Declaration on the Promotion among Youth of the Ideals of Peace, Mutual Respect and Understanding between Peoples 1965; (2) Declaration on the Protection of Women and Children in Emergency and Armed Conflict 1974; (3) Council of Europe Recommendation regarding Conscientious Objection to Compulsory Military Service 1987 und (4) UNHCR Guidelines on Refugee Children 1988. Die Zuordnung der Dokumente vermag allerdings nicht völlig zu überzeugen; Zweifel sind insbesondere bei (1) angebracht. Vorbehaltlos zuzustimmen ist demgegenüber der Aufnahme der Vierten Genfer Konvention von 1949 und der Zusatzprotokolle I und II, die in den entscheidenden Artikeln wiedergegeben werden.

Als störend erweist sich beim Studium, daß bei UN-Resolutionen nicht die Numerierung der Vereinten Nationen direkt als Quelle mit angegeben wird. Vielfach sind diese Resolutionen nämlich unter dieser Bezifferung und nicht unter dem Titel bekannt. Weiterhin wäre es sicher für den Leser einfacher gewesen, wenn in der Überschrift jeweils das Organ genannt worden wäre, das das Dokument verabschiedet hat. Manchmal irrt man suchend durch das jeweilige Schriftstück, um festzustellen, welches der jeweilige Geltungsbereich ist; dies ist insbesondere dann verwirrend, wenn nach einigen UN-Dokumenten plötzlich eines des Europarates erscheint, das eigentlich unter der Überschrift der regionalen Instrumente erwartet worden wäre (z.B. Dok. 62). Die Unklarheiten resultieren auch daraus, daß das Inhaltsverzeichnis des Buches hier einen anderen Titel aufweist als die Überschrift auf der jeweiligen Seite (z. auf S. X und 348).

Zweifellos hätte die Handhabbarkeit des Buches gerade für Juristen durch exaktere Bezeichnungen und Quellenangaben erhöht werden können; für die Zwecke des allgemeinen Kinderschutzes ist die Dokumentensammlung aber sicher eine nützliche Grundlage.

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