

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften

Inhaltsübersicht
Jahrgang 8, 1995

Das Thema

The First Review Conference to the 1980 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 - A Story of Failure?

Knut Dörmann

1995, Nr. 4, S. 203-211

Die Vorbehalte einiger Mitgliedsstaaten der NATO zum I. Zusatzprotokoll in bezug auf Nuklearwaffeneinsätze

Hans-Michael Empell

1995, Nr. 3, S. 127-137

Humanitäres Völkerrecht und militärische Operationen der Vereinten Nationen zur Sicherung oder Schaffung des Friedens

Hans-Peter Gasser

1995, Nr. 2, S. 72-77

Der aktuelle Stand der völkerrechtlichen Diskussion zur Legalität von Nuklearwaffeneinsätzen

Bernhard Graefrath

1995, Nr. 3, S. 124-127

Der Nachtrag zur „Agenda für den Frieden“

- Nichts Neues zur Friedenssicherung -

Wolff Heintschel v. Heinegg

1995, Nr. 2, S. 77-82

Völkerrechtliche Konsequenzen der Schaffung von Schutzzonen für die Kurden im Nordirak

Hans-Joachim Heintze

1995, Nr. 1, S. 14-19

Children Need More Protection under International Humanitarian Law

Recent Developments Concerning Article 38 of the UN Child Convention as a Challenge to the International Red Cross and Red Crescent Movement

Hans-Joachim Heintze

1995, Nr. 4, S. 200-203

UN Sanctions 1990-1995:
Contemporary Issues in UN Sanctions Application

Jeroen F.R. Jansen

1995, Nr. 4, S. 188-191

Rechtsberater (Legal Adviser) der UNPROFOR in Bosnien-Herzegovina

Jan W. Koet

1995, Nr. 4, S. 192-198

Die Rechtsstellung von Kindern in bewaffneten Auseinandersetzungen

Thilo Marauhn

1995, Nr. 2, S. 64-71

Keeping Hope Alive

- Do the Resolutions Fulfil the Expectations? -

Martine Meijer/Horst Fischer

1995, Nr. 4, S. 198-200

Das „World Court Project“ - vom Erfolg einer NGO-Kampagne

Manfred Mohr

1995, Nr. 3, S. 146-152

Nürnberg und die Nuklearfrage

Norman Paech

1995, Nr. 3, S. 138-146

Water and War

Wilfried Remas

1995, Nr. 1, S. 4-14

Was unterscheidet die Vereinten Nationen vom Völkerbund?

Die organisierte Friedenssicherung im Vergleich

Hermann Weber

1995, Nr. 2, S. 83-90

Praxis

Der aktuelle Fall: Völkerrechtliche Probleme des Landmineneinsatzes in Ruanda

Knut Dörmann

1995, Nr. 1, S. 20-26

Die Genehmigungsbedürftigkeit von Hilfslieferungen, insbesondere in Embargogebiete

Volker Epping

1995, Nr. 4, S. 212-213

National Implementation of UN Sanctions Measures in the Netherlands

Jeroen F.R. Jansen

1995, Nr. 4, S. 211-212

Der aktuelle Fall: Der „kleine“ Krieg im Nordirak - Die Operation „Morgengrauen“ der Türkei

Patricia Pliatskas

1995, Nr. 2, S. 90-94

A Current Case: French Nuclear Tests and International Law

Sophie Toutain

1995, Nr. 3, S. 153-158

Rückblende

Die Verlagerung deutscher Kulturgüter nach dem Zweiten Weltkrieg aus völkerrechtlicher Sicht

Christine Höhn

1995, Nr. 1, S. 26-32

Der Fall Rainbow Warrior

Sebastian Seidel

1995, Nr. 3, S. 158-161

Die Menschenrechte in Israel/Palästina im Friedensprozess

Ludwig Watzal

1995, Nr. 2, S. 94-101

Forum

Verbreitung

Per humanitatem ad pacem? (Durch Menschlichkeit zum Frieden?)

Hinrich Bartels

1995, Nr. 1, S. 35-42

Ghost in the Machine

The Red Cross Conference Online

Ralph Czarnecki

1995, Nr. 4, S. 220-222

Zum Nichtverbreitungsvertrag

Olivier F. Desarzens

1995, Nr. 2, S. 101-104

Dissemination in Bosnia-Herzegovina

Rob Drouen

1995, Nr. 4, S. 214-216

Eine einzige Spur von Heuchelei

Wie das Völkerrecht den modernen Krieg humanisieren will und seine Inhumanität legalisiert

Marco Montani

1995, Nr. 4, S. 216-217

Does the Russian Constitution Justify an Offence against Chechnya?

Soili Nystén-Haarala

1995, Nr. 2, S. 104-107

Ein Menschenrecht auf humanitäre Hilfe?

- Die UNESCO nimmt sich des Themas an -

Karl Josef Partsch

1995, Nr. 1, S. 33-34

Kriegsvölkerrecht: eine Heuchelei, die Inhumanität legalisiert, oder ein Minimum von Menschlichkeit für eine unmenschliche Situation?

Marco Sassòli

1995, Nr. 4, S. 218-220

Initiative des DRK für den Schutz rotkreuzspezifischer Menschenrechte im Jahre 1995?

Hermann Schmitz-Wenzel

1995, Nr. 2, S. 108-109

Die Anwendung traditionellen kurdischen Rechts in der Osttürkei

- eine Facette des Konfliktes zwischen den Kurden und der Türkei -

Gunnar Wießner

1995, Nr. 3, S. 162-166

Panorama

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

Georg Bock

1995 Nr. 1, S. 43-44

Dokumente

Auszug aus dem Report of the Secretary-General on the Work of the Organization

(UN-Doc. A/50/60 (S/1995/1) vom 3. Januar 1995)

Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations

1995, Nr. 1, S. 44-49

Meeting of the Intergovernmental Group of Experts for the Protection of War Victims
Geneva, 23-27 January 1995
- Report of the President and Recommendations -
1995, Nr. 2, S. 110-112

Resolution 984 des UN-Sicherheitsrates zum Nichtverbreitungsvertrag
1995, Nr. 3, S. 167

Resolutionen der UN-Generalversammlung aus der 49. Sitzungsperiode zur Nuklearwaffenfrage
1995, Nr. 3, S. 167-174

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons (Request for Advisory Opinion by the General Assembly of the United Nations)
Hearings to open on 30 October 1995
Submission of Written Statements
(Communiqué des Internationalen Gerichtshofs Nr. 95/18 vom 27. Juni 1995)
1995, Nr. 3, S. 174-175

Deutsches Rotes Kreuz
Fachaussschuß Humanitäres Völkerrecht
Bericht und Empfehlung an das Präsidium des Deutschen Roten Kreuzes
1995, Nr. 4, S. 223-224

Resolutions of the 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent
1995, Nr. 4, S. 224-229

Antwort des Staatsministers Dr. Werner Hoyer auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Kröning und Gruppe, BT-Drs. Nr. 13/2737 zur Konferenz zur Überprüfung des VN-Waffenübereinkommens (25. September bis 13. Oktober 1995 in Wien)
1995, Nr. 4, S. 229-231

Konferenzen

Humanitäres Völkerrecht vor dem Hintergrund des Bürgerkrieges in Ruanda - Referendartagung des DRK-Landesverbandes Hessen e.V.
Friedberg, 24. November 1994
Holger Böhmman/Charlotte Schütz
1995, Nr. 1, S. 54

Humanitäres Völkerrecht für Rechtsreferendare
Bad Pyrmont, 19.-21. Oktober 1995
Thomas Dohrmann
1995, Nr. 4, S. 240-241

5. Teinacher Tagung der Rechtsberater der Bundeswehr und der Konventionsbeauftragten des DRK
Bad Teinach, 24.-25. März 1995
Knut Dörmann
1995, Nr. 3, S. 175-177

Völkerrecht im Umbruch, Juristentagung des christlichen Bildungswerkes „Die Hegge“
Willebadessen, 11.-13. November 1994
Christiane Hengst
1995, Nr. 1, S. 52-53

Network on Humanitarian Assistance 1995/96
Intensive Programme
Europa-Kolleg Brügge (Belgien), 4.-13. September 1995
Sascha Rolf Lüder
1995, Nr. 3, S. 177-178

Conference „The United Nations and International Humanitarian Law“
Geneva (Switzerland) 19-21 October 1995
Martine Meijer
1995, Nr. 4, S. 239-240

International Congress „United for the Respect of International Humanitarian Law“, International Institute of Humanitarian Law San Remo
San Remo (Italien), 6.-9. September 1995
Frank Mohrhauer
1995, Nr. 4, S. 231-233

Verbreitung der Kenntnis der Genfer Konventionen
Tagung für Rechtsreferendare und Offiziere der Bundeswehr
Bad Waldliesborn, 1.-2. Dezember 1994
Susanne Paul
1995, Nr. 1, S. 56-57

Konversion - Herausforderung für Wissenschaft und Forschung
Bonn, 16. März 1995
Brigitte Reschke
1995, Nr. 2, S. 112-113

Canadian Council on International Law
1994 Annual Conference, International Peace and Security
20.-22. Oktober 1994, Chateau Laurier, Ottawa (Kanada)
Markus Rotterdam
1995, Nr. 1, S. 49-50

Cours de Droit International Humanitaire,
Lyon (Frankreich), 11.-21. September 1995
Sebastian Seidel
1995, Nr. 4, S. 234-235

„Krisenkontinent Afrika - Ansätze zum Krisenmanagement“, Jahrestagung des Interdisziplinären Arbeitskreises für Entwicklungsländer-Forschung (IAFEF)
Basel (Schweiz), 28.-29. Oktober 1994
Messeleth Worku/Hans-Joachim Heintze
1995, Nr. 1, S. 51-52

Minderheiten, Autonomie und Selbstbestimmung
- Kollektiv- und Individualrechte von Minderheiten und
die Menschenrechte -
Evangelische Akademie Loccum, 25.-27. November
1994

Messelech Worku

1995, Nr. 1, S. 55-56

African Commission on Human and Peoples' Rights
18th Ordinary Session

Praia (Kap Verde), 2.-11. Oktober 1995

Messelech Worku

1995, Nr. 4, S. 235-238

Besprechungen

Lauri Hannikainen/Raija Hanski/Allan Rosas, Imple-
menting Humanitarian Law Applicable in Armed Con-
flicts, The Case of Finland

Bodo Bernhardt

1995, Nr. 2, S. 113-115

Embroidering Finnish War History?

Lauri Hannikainen

1995, Nr. 4, S. 241-242

Michael Bothe/Thomas Kurzidem/Christian Schmidt
(Hrsg.), Amazonia and Siberia - Legal Aspects of the
Preservation of the Environment and Development in
the Last Open Spaces

Wolff Heintschel v. Heinegg

1995, Nr. 1, S. 58-59

Donna Gomien (ed.), Broadening the Frontiers of Hu-
man Rights, Essays in Honour of Asbjørn Eide;

Ove Bring/Said Mahmoudi (eds.), Current International
Law Issues, Nordic Perspectives, Essays in Honour of
Jerzy Sztucki

Hans-Joachim Heintze

1995, Nr. 1, S. 57-58

Konrad Ginther/Gerhard Hafner/Winfried Lang/Hans-
peter Neuhold/Lilly Sucharipa-Behrmann (Hrsg.), Völ-
kerrecht zwischen normativem Anspruch und politi-
scher Realität,

Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag

Hans-Joachim Heintze

1995, Nr. 2, S. 120

Geraldine Van Bueren, The International Law on the
Rights of the Child

Hans-Joachim Heintze

1995, Nr. 3, S. 179

Yoram Dinstein (ed.), Israel Yearbook on Human
Rights, Vol. 23 (1993)

Hans-Joachim Heintze

1995, Nr. 4, S. 243-244

Thilo Marauhn, Der deutsche Chemiewaffen-Verzicht,
Rechtsentwicklungen seit 1945

Sascha Rolf Lüder

1995, Nr. 3, S. 180-181

Myres S. McDougal/Florentino P. Feliciano, The Inter-
national Law of War: Transnational Coercion and
World Public Order

Sascha Rolf Lüder

1995, Nr. 4, S. 244-245

Stephanos Stavros, The Guarantees for Accused Per-
sons under Article 6 of the European Convention on Hu-
man Rights,

International Studies in Human Rights, Vol. 24

Thilo Marauhn

1995, Nr. 2, S. 115-116

Dieter Fleck (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völ-
kerrechts in bewaffneten Konflikten

Manfred Mohr

1995, Nr. 2, S. 117-119

Ludwig Watzal, Frieden ohne Gerechtigkeit? Israel und
die Menschenrechte der Palästinenser, Mit einem Vor-
wort von Arnold Hottinger

Sebastian Seidel

1995, Nr. 3, S. 182-184

Harry H.G. Post (ed.), International Economic Law and
Armed Conflict

Robert C.R. Siekmann

1995, Nr. 4, S. 242-243

Hans-Joachim Heintze, Selbstbestimmungsrecht und
Minderheitenrechte im Völkerrecht. Herausforderun-
gen an den globalen und regionalen Menschenrechts-
schutz

Carmen Thiele

1995, Nr. 3, S. 181-182

Denise Brühl-Moser, Die Entwicklung des Selbststim-
mungsrechts der Völker unter besonderer Berücksichti-
gung seines innerstaatlich-demokratischen Aspekts und
seiner Bedeutung für den Minderheitenschutz

Messelech Worku

1995, Nr. 3, S. 184

Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 8, Heft 1, 1995

Editorial

Das Thema

Water and War
Wilfried Remans

**Völkerrechtliche Konsequenzen der Schaffung von
Schutzzonen für die Kurden im Nordirak**
Hans-Joachim Heintze

Praxis

**Der aktuelle Fall: Völkerrechtliche Probleme des Land-
mineneinsatzes in Ruanda**
Knut Dörmann

Rückblende

**Die Verlagerung deutscher Kulturgüter nach dem Zwei-
ten Weltkrieg aus völkerrechtlicher Sicht**
Christine Höhn

Forum

Verbreitung

Ein Menschenrecht auf humanitäre Hilfe?
- Die UNESCO nimmt sich des Themas an -
Karl Josef Partsch

**Per humanitatem ad pacem? (Durch Menschlichkeit zum
Frieden?)**
Hinrich Bartels

Panorama

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

Georg Bock

3

4

14

20

26

33

35

43

Dokumente

Auszug aus dem Report of the Secretary-General on the Work of the Organization
(UN-Doc. A/50/60 (S/1995/1) vom 3. Januar 1995)
Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations

44

Konferenzen

Canadian Council on International Law
1994 Annual Conference, International Peace and Security
20.-22. Oktober 1994, Chateau Laurier, Ottawa (Kanada)
Markus Rotterdam

49

„Krisenkontinent Afrika - Ansätze zum Krisenmanagement“, Jahrestagung des Interdisziplinären Arbeitskreises für Entwicklungsländer-Forschung (IAFEF)
Basel (Schweiz), 28.-29. Oktober 1994
Messelech Worku/Hans-Joachim Heintze

51

Völkerrecht im Umbruch, Juristentagung des christlichen Bildungswerkes „Die Hegge“
Willebadessen, 11.-13. November 1994
Christiane Hengst

52

Humanitäres Völkerrecht vor dem Hintergrund des Bürgerkrieges in Ruanda - Referendartagung des DRK-Landesverbandes Hessen e.V.
Friedberg, 24. November 1994
Holger Böhmann/Charlotte Schütz

54

Minderheiten, Autonomie und Selbstbestimmung - Kollektiv- und Individualrechte von Minderheiten und die Menschenrechte -
Evangelische Akademie Loccum, 25.-27. November 1994
Messelech Worku

55

Verbreitung der Kenntnis der Genfer Konventionen
Tagung für Rechtsreferendare und Offiziere der Bundeswehr
Bad Waldliesborn, 1.-2. Dezember 1994
Susanne Paul

56

Besprechungen

Donna Gomien (ed.), Broadening the Frontiers of Human Rights, Essays in Honour of Asbjørn Eide;
Ove Bring/Said Mahmoudi (eds.), Current International Law Issues, Nordic Perspectives, Essays in Honour of Jerzy Sztucki
Hans-Joachim Heintze

57

Michael Bothe/Thomas Kurzidem/Christian Schmidt (Hrsg.), Amazonia and Siberia - Legal Aspects of the Preservation of the Environment and Development in the Last Open Spaces
Wolff Heintschel v. Heinegg

58

Gebannt startt die Weltöffentlichkeit auf die Zuspitzung bewaffneter Konflikte im früheren Jugoslawien und in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion, mit der wir uns tagtäglich auseinandersetzen müssen. Vielfach entsteht der Eindruck, das humanitäre Völkerrecht und das Friedenssicherungsrecht versage auf der ganzen Linie. Dieser Auffassung wollen wir - trotz der nicht zu leugnenden Schwierigkeiten bei der Durchsetzung des Rechts - einige Beispiele entgegenstellen, in denen auf Entwicklungen aufmerksam gemacht wird, die zeigen, wie es zu einer langsamen Fortentwicklung des humanitären Völkerrechts kommt und welche Fortschritte es bei der Rechtsdurchsetzung gibt. Auch wollen wir das Problembewußtsein für Konflikte schärfen, vor denen die Menschheit steht, auch wenn sie nicht täglich in den Massenmedien auftauchen. Deshalb freuen wir uns, daß sich *Wilfried Remans* in seinem Beitrag „Water and War“ mit einem Thema auseinandersetzt, welches zunehmende Aufmerksamkeit erfordert. In bewaffneten Konflikten ist gerade die Versorgung mit Wasser eine herausragende Aufgabe. Experten humanitärer Organisationen sehen sich deshalb in der Pflicht, in diesem Bereich Wege zu erkunden, die Leiden der Zivilbevölkerung zu mindern. *Wilfried Remans* untersucht anhand der Ergebnisse eines Symposiums in Montreux vom November 1994, welche Fragestellungen augenblicklich vorrangig bearbeitet werden.

Hans-Joachim Heintze zeigt auf, daß es im Gefolge des Golfkrieges auch begrüßenswerte Entwicklungen gegeben hat. So sah sich die Staatengemeinschaft durch den Druck der öffentlichen Meinung gezwungen, sich zugunsten der im Irak vor dem Golfkrieg teilweise brutal und unter völkerrechtswidrigem Einsatz von Giftgas durch *Saddam Hussein* verfolgten kurdischen Minderheit einzusetzen und eine Schutzzone im Norden des Irak zu errichten. Diese Zone hat nunmehr einen Autonomiestatus, der der Durchsetzung der Minderheitenrechte der Kurden dienen kann. Der Beitrag untersucht die komplizierte rechtliche Struktur dieser Autonomie, die aber dennoch vielleicht ein Modell auch für andere Minderheiten sein kann, die ebenfalls verfolgt werden. Die gegenwärtigen Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Gruppen innerhalb der kurdischen Minderheit zeigen, daß die Schaffung von autonomen Gebieten nicht automatisch zur Lösung aller Probleme führt.

Der aktuelle Fall, der von *Knut Dörmann* bearbeitet wurde, beschäftigt sich mit den Konsequenzen, die das Völkerrecht

an den Landmineneinsatz knüpft. Der Autor zeigt auf, daß Bewegung in die Kodifikation gekommen ist; deutlich wird zudem, welche verheerenden Wirkungen der Einsatz dieser Waffen gerade in Entwicklungsländern hat. Ruanda ist dafür ein typisches Beispiel. Mit einer Fragestellung, die im humanitären Völkerrecht ebenfalls schon lange besteht, setzt sich *Christine Höhn* in ihrem Rückblick zum Kulturgüter-schutz auseinander.

Aus gegebenem Anlaß sehen wir uns aufgefordert, nochmals darauf hinzuweisen, daß die Beiträge zum Teil kontroverse Positionen enthalten, die nicht unbedingt mit denen der Redaktion übereinstimmen müssen. Wenn wir Artikel auch oder wegen individueller Sichtweisen auf die Probleme der Welt aufnehmen, dann wollen wir damit zwei Ziele erreichen: Zum einen soll die Zeitschrift ein Forum der Diskussion sein. Wir wissen, daß es gerade hinsichtlich der Verbreitung des humanitären Völkerrechts viele Fragen gibt. Leider gibt es aber auf die Probleme nicht immer eine einfache Antwort; deshalb soll zum anderen die Zeitschrift dazu genutzt werden, Antworten zu suchen. Der Beitrag von *Hinrich Bartels* „Per humanitatem ad pacem“ ist als ein solches Angebot zur Diskussion und zum Suchen nach Lösungsansätzen zu verstehen. Die Redaktion ist sich darüber im klaren, daß aus der Sicht der Völkerrechtstheorie und -praxis nicht jede Auffassung des Autors mitgetragen werden kann; gerade deshalb wären wir daran interessiert, zu erfahren, wie die provokanten Thesen bei unseren Lesern ankommen.

Wir erlauben uns fernerhin, auf den Dokumententeil hinzuweisen, der Auszüge aus der Ergänzung der „Agenda für den Frieden“ enthält, die der UN-Generalsekretär 1992 vorgestellt hatte. Die Ergänzung vom Januar 1995 revidiert einige Positionen und entwickelt andere fort. Das Dokument verdient nicht zuletzt deshalb Beachtung, weil der UN-Generalsekretär seine Ergänzung gerade unlängst in Bonn bei seinem Deutschlandbesuch besonders ausdrücklich vorgestellt hat. Für die anstehenden deutschen Aktivitäten in der Weltorganisation dürften die Ausführungen von größtem Interesse sein, und deshalb stellen wir wichtige Passagen vor. Unsere Rubriken Konferenzen und Besprechungen runden neben dem Jahresinhaltsverzeichnis 1994 diese Ausgabe ab.

Die Herausgeber

Water and War

Wilfried Remans*

„Experts in all humanitarian organisations want to improve the situation for civilians suffering from water deprivation in times of conflict, and to do so better and more efficiently, but the question is how?“¹ In organising a symposium on „Water in armed conflicts“ in Montreux, Switzerland, from 21 to 23 November 1994, the International Committee of the Red Cross (ICRC) gave what should be considered as a starting shot to address the practical and legal problems and to draw attention to this crucial issue. More and more humanitarian organisations experience that the suffering and deaths caused by the disruption of water supplies in times of armed conflict have reached a critical level, and that it is high time to consider the improvement of water supply and public health a top priority in order to save the lives of innocent civilians.

Sanitary engineers, specialists in international law, technical advisers and policy makers of the International Red Cross and Red Crescent Movement, non-governmental organisations (OXFAM, RedR, MSF, etc.) and United Nations agencies (UNICEF, UNHCR, WHO, etc.) joined forces with journalists (Le Monde, The Economist, etc.), private consultants and water enterprises, in order to give as much as possible input to this symposium.

Five principal objectives of the symposium were clearly stated in the invitation to this symposium.² The first objective, and basis for any further discussion, was „to define the current extent of the problem and examine its causes and effects.“ The second and third objective were both of practical and technical importance: one, „to explore the various options available for reducing the serious damage to human health caused by denial of access to water and the pollution of water in armed conflicts“ and two, „to facilitate the exchange of information and experience on questions relating to the supply and protection of water in conflict situations, with a view to improving the co-ordination of humanitarian activities in the field and speeding up assistance to the victims.“ The fourth goal - and important for this article - was „to prompt a critical review of existing legislation regarding access to water and the protection of water storage, purification and distribution networks, and to examine ways of developing the law and ensuring its application.“ Finally, an objective to be taken up by all: „to raise the international community's awareness to the issues at stake by publicizing the results of the symposium, and to gain the support of governments with a view to developing and implementing political, legal and practical solutions to the problem.“

But more than only a target in armed conflict, access to water and water storage, purification and distribution networks must be seen as an element in a global circulation system of a resource of which the central role in the biosphere is undeniable. This role implies that „several of the large issues confronting humanity are in fact related to water: pol-

lution, desertification, water scarcity-related conflicts, water-logging of mismanaged agricultural lands, forest die-back, eutrophication, and fish kill, to mention a few.“³ Bring in armed conflict, and water is confronted with four types of problems - on the basis of which the rest of this article will be structured, both from a practical and legal angle: First of all, and most known, water is, and has always been, a source of tensions and armed conflict between States and populations sharing limited water resources. The last centuries States have tried to avoid conflict over this issue, using practical and legal solutions, but still now, famous rivers such as the Nile, the Tigris and Euphrates, the Jordan, the Ganges cause more than just worry. Secondly, water can also be powerful, and used for military purposes. Water as a mean of warfare is of all ages, but with the introduction of protection of dams and dykes into International Humanitarian Law (IHL), limits have clearly been established as to certain uses. But water can also be a victim of warfare, and we therefore consider, as a third topic, the effects of warfare on the environment in general, and on water in particular. Especially since the second Gulf War, in which disastrous damages to the environment took place, this issue has been taken up by public opinion. Finally, and here we come to the main goal of the symposium, water is becoming more and more a formal target of violence in armed conflicts. Not only entry to water resources is being made difficult or impossible, water installations of all kind are destroyed, and sanitary engineers are targeted to hinder repair, thus forcing innocent civilians to look for water in maybe more dangerous regions, or even leave their homes. Recent experiences in Iraq, the former Yugoslavia, Rwanda, Yemen and Afghanistan prove that it's high time for action, both on the practical field, in preventing destruction, co-ordinating relief activities and sharing information, as on the legal field, in which protection should be reaffirmed.

Nevertheless, before tackling the above-mentioned four types of war-related problems, it's important to situate the scarcity and finity of the resource called „water“, as a basis for understanding the importance of raising awareness and finding solutions globally.

I. Water scarcity

In its 1981 Yearbook, the US Department of Agriculture is clear: „The energy crisis of the 1970s will take a back seat to the water crisis of the 1980s and 1990s.“ Also other authors leave no doubt about their preoccupations in this respect: „Water, The International Crisis“⁴, „Global Water

* Wilfried Remans, Head, International Affairs Department, Belgian Red Cross-Flanders.

1 ICRC-news, no. 46/16 November 1994.

2 ICRC invitation letter, 6 October 1994, COMREX/PR/SN 94/195.

3 M. Falkenmark, Global Water Issues Confronting Humanity, Journal of Peace Research, vol. 27, no. 2, 1990, pp. 177-190.

4 R. Clarke, Water, The International Crisis, London, 1991, 193 p.

Issues confronting Humanity"⁵, „Facing Water Scarcity“⁶, „L'eau: de plus en plus rare et polluée“⁷, etc. Although there seems to be quite some research in this field, a famous water-specialist as Malin Falkenmark accuses policy makers of blindness to water scarcity: „With the dominance of the perception of the water-rich temperate countries goes the failure to appreciate the fact that water is a finite resource.“⁸ The distinction between water-rich and water-poor countries is very effectively illustrated in the ICRC-press release video, in confronting images of showers, fountains, luxury swimming pools, car-wash with empty wells, almost dry irrigation channels, people queuing for a drip of water. The question is how scarce is it already, and what factors make up the major threats for the future?

„Water is the source of all life“ (The Koran). It's one of the main reasons why there's life on earth and on no other planet in our solar system. But it's also a limited non-renewable resource, of which some 1,400 million km³ exist. Most of this is salt water (97.4%), some 2% is ice, and only 0.6% is available fresh water.⁹ This represents „only“ 8.4 million km³. Water circulates permanently in what we call the -vital, but vulnerable - hydrological cycle. It's vital because - as M. Falkenmark put during the symposium - water has four main functions: the health function („the fundamental importance of safe drinking water as a basic precondition for socio-economic development“), the habitat function („water bodies, hosting aquatic ecosystems“), the carrier function („water picking up material along its pathways through atmosphere, landscape and water courses“) and finally the production function („water as an economic good for biomass production - the 'green water' - and for societal production in households and industry - the 'blue water'“).

But the hydrological cycle is also vulnerable, men intervening in three main ways, involving pollution, land degradation, and scarcity related issues. Pollution includes both letting waste gases flow into the atmosphere, causing for instance acid rain, but also returning waste water to flow into rivers unconditioned. Land degradation disturbs the life supporting capacity of the landscape, changing vulnerable soils physically or chemically (pesticides and fertilizers); water withdrawal in particular can cause a problem when demand is bigger than the water available.

It's this final issue in particular that causes the main concern: Will there be enough water for everybody? For this to answer it's fairly easy to demonstrate what the effect of population growth will be on the need for water¹⁰: „Average annual water use is currently about 800 cubic metres per person. World population is increasing at about 80 million a year. This implies an increased demand for water of 64 billion cubic metres a year, the typical flow rate of a large river roughly the size of the Rhône or the Rhine.“ In each major area of water use - agriculture, industry, and cities - demands have increased rapidly.¹¹ Global water use has more than tripled since 1950, and now stands at an estimated 4,340 cubic kilometers per year - eight times the annual flow of the Mississippi River.

No wonder that the term „water stress“ is occurring in more and more countries. In general¹², water specialists call countries „water-stressed“ when they have annual supplies of 1,000-2,000 cubic meters per person. Nations are considered „water scarce“ when the supplies decrease below 1,000 cubic metres: lack of water becomes a severe constraint on food production, economic development, and protection of natural systems. The Swedish hydrologist Malin Falkenmark designates countries „beyond the water barrier“ when confronted with less than 500 cubic metres of water per person a year.¹³ In this category we find countries such as Tunisia, Israel, Libya, Malta, Egypt, etc. The continuous need and reaching out for more, develop more and more signs of unsustainability, illustrated by dark prognoses of populations falling short of water: „Two-thirds of the African population will live in severely water-stressed countries within only a few decades.“¹⁴ „Nine out of 14 countries in the Middle East already face water-short conditions, making this the most concentrated region of scarcity in the world. Populations in several of them are projected to double within 25 years.“¹⁵ „Already 300 Chinese cities are confronted with a cruel lack of water.“¹⁶

The international community has, occasionally concentrated on this urgent issue of water scarcity, but specialists agree that these efforts fall short of sufficient strategies or continuous implementation of the few agreements reached.¹⁷ Although a lot of literature was produced within the UN system (mainly as a result of the International Hydrological Decade and follow-up programme since the 1960s), and although several conferences and programmes tried to promote a level of preparedness that would enable the world to avoid a water crisis of global dimensions (the UN Conference in Mar del Plata, 1977; the timely effective International Drinking Water Supply and Sanitation Decade, 1981-1990; the International Conference on Water and the Environment in Dublin, 1992), neither on the UN Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 1992), nor on its follow-up conference in Noordwijk (The Netherlands), any clear statements on a strategic workplan with a fixed agenda or on the amount of money to be invested were made.¹⁸

Many resolutions and suggestions have been made related to water use, development and management, to regional efforts and international agreements, to code of conducts and data compilations. It's not the goal of this article to discuss

5 O.c. note 3.
 6 S. Postel, Facing Water Scarcity, in: 'State of the World 1993', Worldwatch Institute, 1993, pp. 22-26.
 7 Les conflits verts, p. 47.
 8 O.c. note 3, „Blindness to water scarcity“, p. 178.
 9 M. Comte, Fighting Hunger 11, FAO World Food Day Secretariat, Rome, 1994, 8 p.
 10 O.c. note 4, p. 69.
 11 O.c. note 6, p. 22.
 12 O.c. note 6, p. 24.
 13 O.c. note 4, p. 66.
 14 O.c. note 4, p. 67.
 15 O.c. note 6, p. 24.
 16 O.c. note 7, p. 47.
 17 O.c. note 3, pp. 183-185.
 18 M. de Winter, Verboden met water te morsen, in: Dimensie 3, ABOS, Brussels, no. 5, p. 4.

the success or failure of any decision or programme, but with a view to explain both the vital importance and vulnerability of water, especially in times of armed conflict, it's essential to be aware of the issue of the scarcity of water and to understand that major threats of water-scarcity - such as environmental migration, crop failures and unsafe water sources¹⁹ - have a direct relation to the role water plays in times of war, i.e. as a cause, as a mean or method, as a victim, or as a target of both international and non-international armed conflicts.

II. Water as a cause of armed conflict

1. Some well-known examples

Water, vital and economically important as it is, has always been a source of tension and conflict. On national level²⁰ the lack of water can confront industries and agriculture, cities and rural areas. In the occupied territories it confronts communities - an Israeli settler using four times as much water as a Palestinian inhabitant.²¹ In India it opposes Punjab to its two neighbour provinces as to the water of the rivers Beas, Sutlej and Ravi. In the Amazon it opposed the local indian population to the builders of the hydro-electrical dams on the Xingu. Etc.

On the international level, examples are even more well-known and strategically very sensitive. 214 of the World's first-order river systems are shared by two or more countries; 12 of these waterways are shared by five or more nations. When multiple countries are jointly dependent on the same river systems, upstream withdrawal and pollution can lead to „upstream-downstream“ conflicts.²²

Particularly in the Middle East existing tensions add an extra dimension to the difficult problem of sharing limited water resources. Israelis and Palestinians claim priority in the three major transboundary water resources²³: the mountain Aquifer (rainfall over the West Bank, flowing into Israeli territory), the Jordan River basin (disputes between Jordanians, Syrians, Palestinians and Israelis claiming their proper right to use the water - to the extent that the water of the lower Jordan River dried up), and finally the surface and groundwater in the Gaza Strip (overpumping for the past forty years, resulting in serious salination). Secondly, focus is on the three main riparian States of the Blue Nile²⁴, Ethiopia (using less than 1 billion cubic metres, but at the same time origin of more than 80% of the flow of the Nile), Egypt (contributing nothing, but entitled to two-thirds of the waterflow) and the Sudan (contributing marginally, but legally entitled to a little less than one fourth of the waterflow). Population growth and social and economic development will almost certainly increase this imbalance between contribution and use. Finally, the Middle East is confronted with the conflict over Tigris and Euphrat between Turkey, Syria and Iraq.²⁵ In this case, Turkey, as the upstream State, has symbolised the enormous power in the hands of such a State, by building the Atatürk Dam, and in this way unilaterally withholding water for the downstream States involved.

In South Asia several rivers have caused tensions between two or more countries. In 1948 India diverted the course of the Beas-Sutlej and Ravi rivers so that they no longer flowed into Pakistan (a dispute settled by the intervention of the World Bank).²⁶ A second dispute still exists between India and Bangladesh over the Ganges river: in 1975 the Farakka barrage was put into operation by India, withdrawing water from the Ganges before entering Bangladesh, causing adverse environmental effects for a third of the Bangladeshi population²⁷ (reducing irrigation capacity, delaying the planting of crops, causing depletion of groundwater tables, further intrusion of salt-water in the Bay of Bengal, disturbing navigation systems, floods and droughts). Plans to divert the waters of the Brahmaputra could increase these problems.²⁸

Similar problems exist on all continents.²⁹ South America has been confronted with disputes over the River Lauca (Chile and Bolivia) and over the Paraná River (Paraguay and Brazil) and the Amazon.³⁰ Up north the Colorado and Rio Grande are the basis of disputes between Mexico and the United States since the turn of the century. In Asia, the Mekong Committee was already set up in 1957 to regulate relations between riparian States such as Thailand, (former) Laos, Cambodia and South Vietnam. And also in Europe the controversy over the Gabčíkovo-Nagymaros dam obstructs relations between Slovakia and Hungary.³¹

Some of the above-mentioned examples already made up the object of internal tensions (e.g. Sikhs stood up against New Delhi over the national water allocation policy) or armed conflict (e.g. Israel and Jordan/Lebanon clashed over the Jordan and Litani rivers).³² Taking into account the growing water scarcity mentioned above, many of the World's rivers still carry the source of even more tension and conflict, (cf. „*The waters of the Nile will be the cause of the next war in our region, not politics*“, Boutros Ghali, 1985). The question is whether law is bringing in any solutions?

- 19 M. Falkenmark, Opening lecture in Montreux symposium on Water and War (21-23 November 1994), see ICRC-report.
- 20 O.c. note 7, p. 66.
- 21 A. Hotinger, Wasser als Konfliktstoff, Europa-Archiv 6/1992, p. 154.
- 22 A. Swain, Conflicts over Water, Security Dialogue 1993, vol. 24 (4), p. 429.
- 23 K. Assaf/N. Al Khatib/E. Kally/H. Shuvall (joint Israeli-Palestinian team), Water in the Israeli-Arab Conflict, Palestine-Israel Journal, Summer 1994, pp. 11-17.
- 24 T. Tvedt, The Management of Water and Irrigation: The Blue Nile. Beyond conflict in the Horn, Institute of Social Studies, The Hague, 1992, pp. 79-92.
- 25 J. Colette, L'eau au Proche-Orient: une situation explosive, in: Les Conflicts Verts, pp. 90-93.
- 26 O.c. note 4, p. 94.
- 27 O.c. note 22, pp. 432-433.
- 28 H. Shaikat, Environmental Issues and Security in South Asia. Adelphi Papers 262, IISS, Autumn 1991, p. 34.
- 29 O.c. note 4, Water and International Conflict, pp. 90-109.
- 30 J. Fardeau, L'exploitation de l'Amazonie, source de nouveaux conflits, in: o.c. 7, pp. 114-119.
- 31 S. Fisher, The Gabčíkovo-Nagymaros Dam Controversy Continues. International Relations, Vol. 2, no. 37, 17 September 1993, pp. 7-12.
- 32 O.c. note 24, p. 80.

2. From a legal angle

For centuries international law has mainly been interested in the navigational use of water, always a source of disputes.³³ In Roman law rivers were „rei publicae iure gentium“, to be used publicly.³⁴ In the Middle-ages, however, this concept disappeared, and rivers were considered to belong to the sovereign owning the territory (in the 14th century 14 different taxes were raised on the Loire). Only since the 19th century, States got interested in the concept of internationalisation of rivers, and ever since we've seen a growing number of treaties and international commissions trying to avoid disputes over the navigational use of separate rivers.³⁵ In 1921 the Statute of Barcelona tried to formulate a general principle of freedom of navigation, but was only accepted by some twenty States. The Treaty of Paris (1814) established freedom of navigation on the Scheldt, even for non-riparian States. The treaty of Paris (1856) internationalized the navigation on the Danube. The Treaty of Versailles (1919) confirmed the opening up of the Elbe. International commissions see to the use of rivers such as the Rhine, the Danube, the St.-Lawrence (Canada - USA), the Mekong, the Niger basin, etc.

But, as was clearly stated by *J. Sironneau* (French Ministry of environment) on the Montreux symposium³⁶, next to an important number of treaties taking into account the use of water for the purpose of hydroelectric power³⁷, and a growing number related to multiple uses, pollution and flood control, a lot still has to be done to achieve an integrated approach on the use of transboundary waters.

One of the most difficult issues is the establishment of a precise legal definition of international water resources and agreement on the degree of sovereignty which States have over them.³⁸ Upstream nations tend to support the 1895 *Harmon Doctrine* supporting absolute state sovereignty over portions of international rivers in its territory. Downstream states see a river as a part of the absolute integrity of a river basin, any use being guided by principles such as „equitable utilization“ and „sic utere tuo ut alienam non laedas“ (you or anybody else should avoid harming your neighbour). This view was also set forward in the 1966 „Helsinki Rules“, guidelines set forward by the International Law Association, stating for example in its article IV „Each basin State is entitled within its territory, to a reasonable and equitable share in the beneficial use of the water of an international drainage basin.“ In the 1972 Stockholm Declaration, the UN General Assembly established States' right to exploitation of their own resources, provided they wouldn't damage areas beyond the limit of national jurisdiction. At the 1977 Mar del Plata Water Conference downstream countries urged for a „code of conduct“³⁹ to encourage upstream countries to recognize their vulnerability to any changes in the amount or quality of the water sent down the river. The International Law Commission started already in 1959 to draft principles on the non-navigational use of rivers, but progress is slow, particularly in trying to define concepts such as „international watercourses“ and „international drainage basin“.

As water is getting more and more important, and is getting higher on some political and national agendas, it's time to reactivate the concept of commissions and treaties, to affirm the need of one water institution, and to develop a law which can guide states in resolving distribution of limited water resources before it's being fought out in an open conflict.

III. Water as a mean or method of warfare

I. Ancient and futuristic

What we're discussing here is the active use of water in warfare. The shortage of water as a weapon - the focal point of the Montreux symposium - is the subject of our final paragraphs.

As a measure of defence, water has often been used to protect an army against an intruder. Already in the 5th century A.C. the Chinese built defensive dykes, easy to destroy in order to obstruct the enemy.⁴⁰ Holland used floodings in the 17th century to slow down the French army, as did the Belgian army in 1914 in its confrontation with the German army.

But water can even more easily be used as an offensive weapon. Poisoning of water is an ancient method of warfare. During the First World War the Germans are said to have poisoned French wells.⁴¹ Although its ultimate effect is creating a shortage of water, its direct consequence is poisoning of people, making death inevitable or causing unnecessary suffering. These days rumours of poisoning are sufficient to spread terror, as some NGOs report from refugee camps around Rwanda.

More menacing these days is the threat of floodings⁴², taking into account the fact that there are over 777 dykes with a height of at least 15 metres, dispersed over 70 countries. In recent conflicts these vulnerable dykes have successfully been used as a military target, almost always with disastrous consequences on the environment and human beings alike. In May 1943, the Allied Forces successfully destroyed two dams in the Ruhr Valley in Germany, killing at least 1.300 Germans and an unknown number of forced labour prisoners, destroying 125 factories and 25 bridges, etc. At the Montreux

33 Keeping out of the discussion the international law related to the sea, the continental shelf, territorial waters, the seabed and subsoil, the concept of the economic zone, etc.

34 *Fauchille I*, Vol. 2, p. 465.

35 *E. van Bogaert*, *Volkenrecht*, Antwerpen, 1982, pp. 402-430.

36 *J. Sironneau*, Is there such a thing as an international law on water, in: *ICRC-report on Water and War symposium*, Montreux, 21-23 November 1994.

37 E.g. the Danube (Paris Convention, 1921), the Colorado, the Tijuana and the Rio Grande (Treaty of Washington, 1944).

38 *N. Beschormer*, *Adelphi Paper* 273, IISS, Winter 1992, pp. 62-63.

39 *M. Falkenmark*, *Global Water Issues Confronting Humanity*, p. 185.

40 *J. Sironneau*, *L'eau ressource strategique*, *Geopolitique*, no. 43, Autumn 1993, p. 47.

41 *E. David*, *Principes de droit des conflits armes*, Bruxelles, 1994, p. 289.

42 *A. Westing*, *La manipulation de l'environnement a des fins militaires*, o.c. 7, pp. 129-135.

symposium Mr. G. Plant⁴³ gave the not so well-known, but much more disastrous example of „the deliberate destruction by the Chinese in June 1938 of the Huayuankow Dyke on the Yellow River, in order to retard the Japanese advance. It killed hundreds of thousands of Chinese, as well as Japanese, and rendered millions more homeless.“ In the Vietnam War - according to the representative of the Vietnamese Democratic Republic at the Diplomatic Conference (1974-77) - 661 dykes were affected or destroyed during the fighting.⁴⁴

Since the war in Vietnam, more futuristic use of water is under research.⁴⁵ In that war, the United States tried to manipulate the clouds above enemy territory by injecting chemical substances, with a view to create rains which would have had effect on communication lines. In the first Gulf War Iran tried to divert Iraqi river and flood defence waters by - never completed - excavations.⁴⁶ One even considers creating tsunamis (flood-waves) or depletion of whole aquifers. Although in the Bible Moses already used the power of the Red Sea to block the Egyptian army, most futuristic techniques seem not to be used yet (or are mere fiction).

2. Legal constraints

In international law, the use of water as a military mean or method in times of armed conflict is in different ways restricted or even prohibited, based on the general principle that the choice of means and methods of warfare is not unlimited, avoiding unnecessary suffering and always making the distinction between military and civilians.

As to poisoning of water, Mr. A. Zemmali pointed out at the Montreux symposium that Islamic Law expressly forbids the poisoning of water.⁴⁷ Most international texts also prohibit the use of it, starting with the „Lieber Instructions“ of 1863 (art. 16: „[Military necessity] does not admit of the use of poison in any way.“), over the „Brussels Conference“ of 1874 (art. 13, a: „Employment of poison or poisoned weapons are especially forbidden.“) and the 1880 „Oxford Manual“ (art. 8, a: „It is forbidden to make use of poison, in any form whatever.“) to the The Hague „War on Land“ Regulations of 1907 (art. 23, a). The prohibition of destruction of drinking water supplies, both in international (First Additional Protocol of 1977 [AP I], art. 54) and non-international armed conflicts could also be applied in this respect. What could be invoked here as well, is the 1925 Protocol for the Prohibition of the Use in War of Asphyxiating, Poisonous or Other Gases, and of Bacteriological Methods of Warfare, and the most recent Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction (Paris, 1993).

Since 1977 dams and dykes are explicitly protected as „works and installations containing dangerous forces.“ Both the First and Second Additional Protocols of 1977 contain a clear prohibition: „[Dams and dykes] shall not be made the object of attack, even where these objects are military objectives, if such attack may cause the release of dangerous

forces and consequent severe losses among the civilian population.“⁴⁸ But - at least in international armed conflicts - this protection ceases if the dam or the dyke „is used for other than its normal function and in regular, significant and direct support of military operations and if such attack is the only feasible way to terminate such support.“⁴⁹ But in any case reprisals on these dams or dykes are prohibited under all circumstances.⁵⁰ Special additional rules are provided in article 56 of the First Additional Protocol of 1977, such as the taking of precautionary measures if protection ceases, the urge to conclude further protection agreements between the Parties to the conflict, the identification with a special sign consisting of a group of three bright orange circles placed on the same axis. It's interesting to note that the protection afforded to dams and dykes in non-international armed conflicts is much stronger: article 15 of the Second Additional Protocol of 1977 does not include an exception based on military necessity. This unusual protection - stronger than in international armed conflicts - seems to be due to a last-minute rewriting of the draft Protocol, in which any additional text (read „possible obligation“) was left out - in this case it was precisely the exception to this protection that was left out.

As to the more futuristic use of water as a weapon, there's already an existing convention, the so-called „Environmental Modification Convention“ (ENMOD) of 1976⁵¹, which applies both in times of peace and in times of armed conflict, prohibiting, in its article 2, the use of techniques - deliberately manipulating natural processes - to change the dynamics, composition or structure of the earth, the atmosphere, the hydrosphere, etc. In any case, this same convention can be cited under the next paragraph, related to the destruction of the environment in general, and water resources in particular, as a consequence of armed conflict.

IV. Water as a victim of war

1. The environment as a protected value

The side-effects of warfare on water supplies can be devastating, recognising the fact that for instance „the potential environmental impact of very powerful conventional warheads and of new improved yield-to-weight ratios is considerable“⁵²; but that also „even minor border skirmishes can

43 G. Plant, Water as a Weapon in War, some practical and legal aspects. ICRC-report of the Montreux symposium, 21-23 November 1994.

44 CICR, Commentaire, Protocole I, article 56, p. 685.

45 O.c. note 7, pp. 133-134.

46 O.c. note 43, p. 1.

47 M.A. Marin, The Laws of War, Recueil des cours de l'Académie de Droit International, La Haye, Vol. 92, 1957 (II), p. 657.

48 Article 56, AP I and article 15, AP II.

49 AP I, article 56, 2 (a).

50 AP I, article 56, 4.

51 The Convention on the Military or Any other Hostile Use of Environmental Modification Techniques (1976).

52 F. Barnaby, Environmental impacts of military defense policies: Strategies for the future, in: International Peace in the Middle-East, London, 1994, pp. 205-211.

cause colossal damage to the environment.⁵³ In the near past several possible or real damages unfolded for the international public opinion.

In the first Gulf War between Iran and Iraq, the Iraqi army bombed the Nowrouz oil terminal, affecting the Gulf for months.⁵⁴ In the second Gulf War a black sea of oil was created by bombing or deliberately opening up oil installations, which resulted in threatening the sea-water desalination installations in Saudi-Arabia, necessary for the population and the Allied Forces.⁵⁵ In addition, oil wells were set on fire - at the end of February 1991 500 wells were destroyed or set on fire, causing a daily production of 20,000 tons of dioxide - the main element of acid rain.⁵⁶ Once the fires were stopped, huge oil lakes formed around the wells, infiltrating the soil and threatening the ground water.⁵⁷

The pollution of water was also definitely an effect of the use, by the United States, of deadly chemicals, sprayed from the air on the forests and farmland of South Vietnam (from the mid-1960s to the early 1970s).⁵⁸ This so-called „Operation Ranch Hand“ tried to remove the cover of the guerilla, in turning Vietnam's tropical forests into desert by using products designed to make the leaves fall off trees. In the Mekong Delta over 40% of the productive woodland and fisheries area was completely obliterated. Some of the toxic elements (e.g. the very resistant dioxin) were washed to other areas, polluting the water carrying them.

A final example in this respect, are the effects of nuclear weapons. „The fission products from a nuclear war would cause widespread contamination of freshwater reservoirs, and that contamination would persist for a number of years. Rainwater would be a deadly poison in the period immediately following the war, and genetic damage to large numbers of survivors would be unavoidable.“⁵⁹ Two nuclear bombs have been used in warfare: Hiroshima and Nagasaki stand as terrible examples of both the immediate effects after the conventional blasts and fires, and the silent and invisible cause of death persisting long after (also called „atomic plague“⁶⁰).

Water, as a basic element of the environment, is essential for human survival. Warfare should take this into account.

2. Legal protection

During and after the second Gulf War public awareness about the horrendous environmental destruction of warfare was enormous. Greenpeace, among others, organised a conference⁶¹ in London proposing a new convention to protect the environment in war.⁶² In 1991, the UN General Assembly took note that the protection of the environment would be addressed at the - postponed - 26th International Red Cross and Red Crescent Conference.⁶³ Since then, nothing much has happened as to the development of new international law, but at least one realised that existing texts needed implementation.

A very extensive overview of the rules of law for the protection of the environment in time of armed conflict has been given by Mr. A. Bouvier⁶⁴, starting with general principles (such as the limited choice of means and methods of warfare and the principle of proportionality), over treaties affording the environment indirect protection (such as the The Hague „War on Land“ Regulations of 1907 protecting enemy's property or the 1925 Gas Protocol and 1980 Weapons Convention limiting certain means of warfare), to treaties affording the environment specific protection (the above-mentioned „ENMOD“ Convention and the First Additional Protocol of 1977). No explicit reference was made to the protection of the environment in the Second Protocol of 1977, leaving non-international armed conflicts without a specific protection, however including a few indirect forms of protection.⁶⁵

Two articles of the First Additional Protocol of 1977 should be mentioned explicitly as they specifically protect the environment in times of armed conflict: article 35, 3 aims to protect the environment as such by stating that „it is prohibited to employ methods or means of warfare which are intended, or may be expected, to cause widespread, long-term and severe damage to the natural environment“. In the broader context of protection of civilian objects and intended to protect the civilian population, art. 55 also protects the environment: „Care shall be taken in warfare to protect the natural environment against widespread, long-term and severe damage. This protection includes a prohibition of the use of methods or means of warfare which are intended or may be expected to cause such damage to the natural environment and thereby to prejudice the health or survival of the population.“ It's interesting to note that in the ICRC-project to the Diplomatic Conference of 1974-77 no explicit reference was made towards the protection of the environment, but that several delegations felt the need to include it in the Protocols.⁶⁶ A proposal to protect and respect

53 M. Carwardine, War and the environment, in: WWF environment handbook, Optima, 1990, pp. 152-170.

54 N. Skrotzky, Guerres - crimes écologiques, Sang de la Terre, Paris, 1991.

55 J. van Ypersele de Stribou, Environnement et guerre du Golfe: l'heure du bilan, in: o.c. note 7, pp. 136-144.

56 P. Hobbs, Atmospheric effects of smoke from the Kuwaiti oil fires, Transactions of the American Geophysical Union, EOS, 21 January 1992.

57 O.c. note 7, p. 142.

58 O.c. note 53, pp. 159-161.

59 K.G. Wetzel, Effects on Global Supplies of Freshwater, in: Nuclear war: the aftermath, Royal Swedish Academy of Sciences, 1983, pp. 97-108.

60 O.c. note 53, p. 164.

61 Conference to assess the need for a fifth Geneva Convention, London, 3 June 1991, under the auspices of the London School of Economics, the Centre for Defence Studies and Greenpeace International.

62 O.c. note 52, p. 207.

63 UN General Assembly decision 46/417 „Exploitation of the environment as a weapon in times of armed conflicts and the taking of practical measures to prevent such exploitation“.

64 A. Bouvier, Protection of the natural environment in time of armed conflict, International Review of the Red Cross, November-December 1991, pp. 567-578; A. Bouvier, Recent studies on the protection of the environment in time of armed conflict, International Review of the Red Cross, November-December 1992, pp. 554-566.

65 E.g. articles 14 and 15 of the Second Additional Protocol of 1977.

66 ICRC, Commentaire, Protocole I, article 55, p. 681.

„publicly recognised natural resources“ was never accepted.⁶⁷

The „ENMOD“ Convention also specifically protects the environment. „While Protocol I prohibits recourse to environmental warfare, i.e. the use of methods of warfare likely to upset vital balances of nature, the ‘ENMOD’ Convention prohibits what is known as geophysical warfare, which implies the deliberate manipulation of natural processes and may trigger hurricanes, tidal waves, earthquakes, and rain or snow.“⁶⁸ This „ENMOD“ Convention already applies when widespread, long-term or severe damage are caused separately; „long-term“ being „several decades“ for the Protocol, „several months or a season“ for the UN Convention.⁶⁹

Interesting to note is that the United Nations Conference on the Environment and Development (Rio de Janeiro, 1992) - although only marginally on the extensive agenda⁷⁰ - included a principle on the protection of the environment in warfare in the „Rio Declaration“ (Principle 24): „Warfare is inherently destructive of sustainable development. States shall therefore respect international law providing protection for the environment in times of armed conflict and cooperate in its further development, as necessary.“

Water, as an integral part of the environment, is to a certain extent legally protected against hostilities in international armed conflict. The question of implementation of the existing legal provisions remains, together with the need for protection in non-international armed conflict.

V. Water as a target

„In armed conflicts a lack of clean water often kills as many people as bullets and bombs. Attacks on water installations are increasing. Access to water sources is often deliberately denied, distribution is cut, power and pumping stations are shelled and water contaminated. Civilians are exposed to thirst, dehydration, and to potentially life-threatening diseases, such as cholera, typhoid, hepatitis and dysentery. This is in contravention of International Humanitarian Law“ (ICRC press release, 24 November 1994).

I. Recent examples⁷¹

At the Montreux symposium several former or ongoing conflict situations were discussed on the basis of fact sheets. In all conflicts described, the tendency to see water as a „military“ target to achieve certain goals in the war logic is increasing.

Beirut (Lebanon) - as the centre of civil war - has often been the battleground around water resources. In March 1989 indiscriminate shelling from both sides increased dramatically due to a lack of understanding among the parties on the control of the harbour's activities. Over the next months

only minimum water amounts could be provided, due to intense fighting, a complete cut of power (16-25 April) by preventing an oil tanker to discharge, or damage to the only high voltage line. The escalation of the military activities damaged power and pumping stations to the extent that even if water was available from the main water treatment station, the distribution was not possible due to lack of maintenance of the back-up generators installed in the main stations after the crisis of 1982. Some stations were very close to the front line and engineers were constantly under the snipers' fire, another risk added to the one due to indiscriminate shelling. Later, water became very scarce in the Muslim West sector of the city, due to the fact that the valves on the pipelines delivering water to the west side of the city (Hamra) were closed - pipelines coming from the Christian East sector of the city. On 31 January 1990, fighting broke out between the two Christian factions for the control of the East sector. As a result of the intense shelling, 6 of the 28 pylons relaying the power station of Zouk to the water treatment station of Dbaiye were completely destroyed. Water became scarce in the East sector, also due to the important damages inflicted to the main water treatment station of Dbaiye itself, and to the transmission mains. Even within the station combats took place due to the close location to an army compound. Raw water was still reaching the station, but most of the sand filters were dry, the back-washing control panels were almost out of work, one of the transformers had been hit by a shell. Later, some unexploded shells were still present around the compound, endangering civilians looking for water, and engineers trying to repair.

Another example is also situated in the Middle East. After the second Gulf War it became clear that, although the Iraqi water pumping, treatment and distribution facilities and sewage system in Baghdad were not directly targeted by the Coalition forces, the bombing of power stations affected energy generating capacity to the extent that drinking water supply was almost cut. From a huge 450 litres of water per person a day prior to the crisis, supplied by seven treatment stations purifying water from the Tigris river, supply of water in Baghdad dropped to less than 10 litres per day per person (30-70 litres by the end of March). Additionally, most of the sewage lifting stations were shut down, untreated sewage dumped directly into the river. Hospitals and civilians were subjected to severe water shortages, and in some parts of Baghdad water supply was completely cut off. There was also a significant drop in the quality of the water. These problems had a definite impact on the health of the Iraqi civilian population: a fourfold increase of diarrhoea among children under five years of age was reported. In some cities water distribution systems sustained collateral war damage, frequently breaking water pipes. In Mosul, serious damages were observed at 24 sites and three booster stations of the Ramadi water pipeline were destroyed by direct hits. At the end of March

67 O.c. note 65, p. 682.

68 O.c. note 64, p. 575.

69 ICRC, Commentaire, Protocol I, art. 35, p. 416-422.

70 O.c. note 64, pp. 558-561.

71 Examples based on case studies, distributed at the Montreux symposium (21-23 November 1993).

1991, the consequences of the Shiite uprising in the South could be evaluated. Some of the installations, vehicles and maintenance equipment were targeted as facilities belonging to the Iraqi State.

In the former Yugoslavia, Sarajevo's water system provided 220,000 cubic metres of water daily through a complex system of pipes and 37 pump stations, 70% coming from the Bacevo well field, the rest from gravity-fed spring supplies. During the war, supply from gravity sources was interrupted. Lack of electricity and damage to many of the pumps significantly reduced the supply from the Bacevo field and war damage to other system facilities had been severe. Sniping and shelling prevented leak repairs, and leakage consumed an estimated 70% of the limited supply. The watershed degraded as a result of farming and dumping, and blockage of river channels threatened to allow toxic chemicals and other waste to enter the Bacevo aquifer. Giving an overview of water-related events, it's clear that Sarajevo has been deprived of normal water supply, almost from the beginning of the conflict: already in June 1992, water supply was frequently cut due to military activities causing damage to electricity supply, and for one whole year water supply was low and frequently cut. From June until August 1993 there was no water supply at all (except from some 150 hand pumps and some back-up generators). Only in April 1994 co-ordinated efforts between UNPROFOR and international relief agencies made water supply more regular. In Srebrenica, a small town not far from the frontline, factories were completely burned down and destroyed, no more windows in the houses, all the toilets clogged and garbage burning permanently, no more electricity and, as a consequence, no more trees on the surrounding hills. The city was completely overcrowded (22,000 people, but of the original population of 5,000 only 700 were still there), everybody walking with jerrycans, buckets or cans to collect water from every possible spring. Every morning more than 200 people were waiting for medical care at the hospital where there even wasn't any water to wash. Early April 1993, the water coming from Zeleni Jadar, where the water catchment and the treatment plant was located, was cut off. Consequently there was no more running water in town and not enough water at the standpoints connected to small wells. People queued day and night in front of the taps. A few months later, after intense efforts by several humanitarian organisations and the UN, the Zeleni Jadar station was blown up entirely, starting the search for any alternative resource.

In Yemen, war broke out in the beginning of May 1994. By the beginning of July the water supply in the city of Aden was so damaged that fights for water became common among the population. Already in June water supply in town was cut due to damages at the Bit Nasser pumping station. Although damage was repaired very quickly, the plant was raided again immediately after. In the meantime population increased from 350,000 to half a million. By the end of June the Bir Ahmed wellfield area had fallen and installations been severely damaged. Power was also lacking to drive the 50 well-pumps. Desinfecting agents were also not available. People were queuing for 24 hours. By the 10th of July, security in

Aden became problematic and looting was common. Water distribution by tankers was getting difficult, tankers being immediately assaulted by the population. By the 20th of July, under the new authorities, water remained the main preoccupation of the population, the authorities concentrating on the issue of security to stop looting. It was only by the 20th of August that water supplies were fairly repaired.

2. Consequences⁷²

The examples above clearly show that in times of conflict, water supplies are often cut off or interrupted. Sometimes the damage is a collateral consequence to the general warfare. More and more often though, this seems quite intentional. Deprivation, contamination, damage or destruction of water supplies can have devastating effects.

The civilian population is entirely dependent on water resources. Cutting or threatening the water supplies will force the population to look for water somewhere else, exposing them to gunfire, bombardment or snipers as they queue for and collect water. Small wells becoming overused, the water-stressed community might break up in violence and power struggle over access to water supplies. It gets even worse when irrigation systems are destroyed depriving the people to grow their crops, which leads to malnutrition, starvation and disease.

Additional leaks to both water and sewage infrastructure lead, on the one hand, to dirty water being sucked into water pipes due to the intermittence of water pressure, and, on the other hand, raw sewage flowing into streets and rivers. Often cities get overcrowded by civilians fleeing the fighting or winter, making water and sanitation infrastructure unable to cope. The problems of waste disposal and personal hygiene build up, while the high density of the population encourages the spread of disease.

Most vulnerable are displaced people who have no access to a regular supply of clean water. At least 2-3 litres per person per day is necessary to survive, but at the same time water is heavy to carry. Water-borne diseases are systematic killers among displaced people (sometimes causing up to 50% of deaths).

Combining the deteriorated sanitation systems, the large number of people, and poor medical services, the potential for epidemics increases: parasites such as lice and fleas are potential carriers of typhus and plague, and eye infections and skin diseases are caused by lack of general hygiene. Also the risk of diarrhoea must not be forgotten, eventually leading to dehydration, malnutrition and death. All this adds up to the misery of war and has long-term consequences on public health after the war.

⁷² ICRC. Water in armed conflicts - campaign brochure, ICRC publications, 1994, 12 p.

3. Technical answers

Technically speaking, the answer to the destruction of water supplies seems quite easy: it's just a question of repairing. The realities of war, though, don't make it that simple. On the contrary! But a rapid repair of water installations is essential, because it has the potential of restoring a life-line to thousands of people.

In this way engineers have become an essential part of humanitarian activities in armed conflicts⁷³, co-ordinating a wide range of activities, from the protection of springs and the digging of boreholes, to the maintenance and supply of spare parts and chemicals for major water installations. If necessary emergency water systems are set up, water distribution is organised, back-up generators provided, damage repaired.

More and more conflicts take place in urban areas (see above), having highly complex water supply systems, requiring specialised skills and knowledge and specific spare parts. But even then, major problems remain in actively trying to repair water installations. Participants of the Montreux symposium identified some specific problems when trying to fulfil this task: mines, booby-traps or shelling making access to installations difficult; embargos and the label „strategic material“ restricting delivery of equipment, spare parts, power generators, pipes, fuel, pumps, water treatment chemicals; water plant personnel forced to leave, to join the fighting or to stop working; overuse of resources; looting of equipment, documents, plans; etc.

Even more questions were related to the legal protection water (and power) installations on the one hand, and water engineers, on the other, are entitled to.

4. Legal answers

a) Water installations

As to the protection of installations, necessary for water supply, there are general and particular legal rules.

First of all, there are explicit rules protecting public and private property of the enemy. Already in the „Regulations respecting the laws and customs of war on land“ (The Hague, 1907), article 23 (g) states that it is forbidden „to destroy or seize the enemy's property, unless such destruction or seizure be imperatively demanded by the necessities of war“. The fourth Geneva Convention of 1949 confirms in its article 53 that „any destruction by the Occupying Power of real or personal property belonging individually or collectively to private persons, or to the State, or to other public authorities, or to social or cooperative organisations, is prohibited, except where such destruction is rendered absolutely necessary by military operations“. In 1949 States therefore accepted as a war crime the „extensive destruction and appropriation of property, not justified by military necessity and carried out

unlawfully and wantonly“ (GC IV, art. 147). Although this principle is - like the Geneva Conventions - almost universally accepted, the justification on the ground of military necessity is - like so often - a setback to the protective value of the rule.

A more particular protection rule - for international armed conflicts at least - was established in 1977, under article 54 of the First Additional Protocol, targeting the „protection of objects indispensable to the survival of the civilian population“.⁷⁴ As a general principle, the first paragraph states that „starvation of civilians as a method of warfare is prohibited“, meaning that any means or method of warfare - legitimate or not - that expressly deprives the civilian population of its resources in order to create famine, is prohibited. In this respect general concern exists as to the extent embargos make the delivery of vital resources difficult or even impossible. At the Montreux symposium several participants testified of the fact that spare parts or other materials, essential for the repair of vital water installations, were often seen as „strategic“, and blocked, be it by the UN Sanctions Committee, or by checkpoints, anywhere in the world. Here the burden of proof - as to the vital character of the materials imported and the non-support to military actions - is still put on the humanitarian organisations.

The second paragraph develops the general principle in practical modalities: „It is prohibited to attack, destroy, remove or render useless objects indispensable to the survival of the civilian population, such as foodstuffs, crops, livestock, drinking water installations and supplies and irrigation works, for the specific purpose of denying them for their sustenance value to the civilian population or to the adverse Party, whatever the motive, whether in order to starve out civilians, to cause them to move away, or for any other motive.“ Note must be taken of the fact that the enumeration is indicative, leaving open the door for goods indispensable in only a certain region (e.g. clothes). This clear protective rule is made even stronger in the fourth paragraph, forbidding reprisals on these objects: even if the adverse party is not respecting this obligation, this cannot be a pretext, for instance, of destroying drinking water installations.

Two paragraphs of this article 54 nevertheless limit the scope of protection. Paragraph 3 allows attacks, etc. on (a) objects solely for the sustenance of the members of its armed forces or (b) „in direct support of military action“, unless these attacks, etc. „may be expected to leave the civilian population with such inadequate food or water as to cause its starvation or force its movement“. This paragraph clearly sets the tone for discussions: it's questionable whether water installations, also used by the army, can be considered as „direct support of military action“. Much more difficult though is the situation of power plants, on the one hand necessary for the functioning of almost all types of water installations, on the other hand the basis for military operations. Therefore,

73 There's already a specialised NGO called 'RedR', putting at other NGO's disposal of engineers.

74 ICRC, Commentaire, Protocol I, pp. 669-677.

mention should be made of the Parties' obligation under article 58 of the First Protocol to take precautions against the effects of attack: in order to make a clear distinction at all times between military and civilian objectives, Parties should remove civilian objects from the vicinity of military objectives, and military objectives should not be located within or near densely populated areas. This is an already peace-time obligation, which could - on suggestions of some Montreux participants - be implemented by making known the plans of purely civilian installations and water infrastructure or by clearly identifying these objects (protective signs of red cross/crescent or civil defence - see further).

The fifth and final paragraph of article 54 concerns a Party to the conflict confronted with an invasion of its national territory. This Party is allowed to destroy the indispensable objects on the territory under its control, where this destruction is required by imperative military necessity. This policy of total defence is legitimate („terre brûlée“).

Concluding, one might say that, although the use of water for offensive or defensive military purposes is an ancient strategy and thirst has been used as a siege technique in many wars, under international humanitarian law, certain acts that may affect water and thereby cause wide-scale humanitarian suffering, are actually prohibited. The problem is that in many contexts these provisions are deliberately ignored by warring parties, and that most of the relevant provisions of IHL relate to situations of international armed conflict, being less comprehensive when it comes to internal conflicts.

Unfortunately, the very people who can restore water supplies - water engineers - sometimes have to work under attack by warring factions.

b) Water engineers

„The work of one engineer can restore a lifeline supply of water to thousands of people. Nevertheless, engineers often find themselves working in extremely dangerous situations, under threat from combatants. In some cases they have to work under the cover of night to reduce the chance of being targeted by snipers. Engineers do not enjoy the same degree of protection as medical personnel under international humanitarian law. However, it is important to mention that other provisions of Protocol I afford some protection for persons assisting war victims and repairing indispensable public utilities.“⁷⁵

One way of seeing the protection of water engineers, is extending the protection existing for medical personnel to persons involved with repair or maintenance of water installations. Under article 8 (e), mention is made of „treatment of wounded“ and „prevention of disease“, both essential elements of the water function in times of armed conflict. Over and over it has been proved that the lack of clean water in times of war has a direct impact on the health of the civilian population.⁷⁶ Therefore, the existing protection under, for instance, article 15 of the First Additional Protocol, should ap-

ply to water engineers in the fulfilment of their function: *„civilian medical personnel shall be respected and protected“*. The same could be said regarding personnel of recognized aid societies of neutral States (GC I, art. 27, AP I, art. 17), whose assistance should not be considered as interference in the conflict. For matters of identification, use of the distinctive emblem of the red cross or red crescent could be allowed by the competent authority (chapter VII of the first Geneva Convention and article 18 of the First Additional Protocol).

Another way of finding legal protection of water engineers, might be in applying the rules related to civil defence: under article 61 of the First Additional Protocol *„civil defense“* is defined as *„the performance of some or all of the undermentioned humanitarian tasks intended to protect the civilian population against the dangers, and to help it to recover from the immediate effects, of hostilities or disasters and also to provide the conditions necessary for its survival“*. Possibly related to water, the next humanitarian tasks are mentioned: decontamination and similar protective measures, provision of emergency accommodation and supplies, emergency repair of indispensable public utilities, and emergency assistance in the restoration and maintenance of order in distressed areas. Civilian civil defence organisations, their personnel, other civilians responding to an appeal, buildings and material shall be respected and protected (AP I, art. 62-63). The same protection is granted to authorized civilian civil defence organisations of neutral or other States not Parties to the conflict and international co-ordinating organisations (AP I, art. 64). For these cases a special identification emblem exists, an equilateral blue triangle on an orange ground, unfortunately not so well known.

In any case, under article 51 of the First Protocol and under article 13 of the Second Protocol, any individual civilian shall enjoy general protection against the dangers arising from military operations, and shall not be the object of attack (unless of course they take a direct part in hostilities). We might even take an example from the laws of ancient India which proclaim that *„a person who is either eating or drinking or is engaged in some other work, as also a person who is frightened and is incapable of giving a fight, should not be slain.“⁷⁷*

VI. Conclusions

At the Montreux symposium experts from different sides - engineers, communicators and lawyers - examined answers to the fundamental problems confronted with. Comparing technical issues and legal dispositions, they have formulated

75 O.c. note 72, 'legal aspects', p. 10.

76 P.G. Nembrine, War and water: impact on the health of the civilian population, ICRC-report, Montreux symposium, 21-23 November 1994; A. Bellisari, Public health and the water crisis in the Occupied Palestinian Territories, Journal of Palestine Studies XXIII, no. 2 (Winter 1994), pp. 52-63.

77 N. Singh, Armed conflicts and humanitarian laws of ancient India, in: Studies and essays on international humanitarian law and Red Cross principles in honour of Jean Pictet, 1984, p. 534.

conclusions in order to strengthen the issue, both with the public at large and opinion makers, the operational people and the international (and national) lawyers.

At the closing of the symposium, experts agreed to⁷⁸:

1. Aim for absolute protection of water supplies and systems, and to extend legal protection to include engineers attempting to restore water supplies in times of armed conflict;
2. Improve the capacity to respond by strengthening the co-operation and co-ordination between the ICRC, the National Red Cross and Red Crescent Societies and their Federation, United Nations agencies, Non-Governmental Organisations, and the private sector;
3. Establish an international network to centralise, provide and share essential operational information such as plans, expertise and equipment details between relevant companies, aid agencies and field personnel;
4. Explore ways to involve the private sector in helping, on a humanitarian basis, to restore complex water systems during armed conflict;

5. Raise awareness of the devastating effects of war on water supplies as well on public health, at the international and national levels;

6. Prepare, in peacetime, for the predicted problems of water storages and environmental degradation during armed conflict;

7. Strive to broaden the scope of medical operations, to include public health activities in emergency relief;

8. Call for measures to be taken to disseminate the rules governing the protection of water supplies and installations, as well as to inform and educate the public on water issues, in peacetime as well as in wartime.

This symposium opened the door for further discussions between humanitarian organisations, States, academics, private enterprises all over the world. We can only hope that effective steps can and will be taken in the near future. The next International Red Cross and Red Crescent Conference, December 1995, Geneva, might already be a good opportunity.

78 ICRC press release, 25 November 1994.

Völkerrechtliche Konsequenzen der Schaffung von Schutzzonen für die Kurden im Nordirak

Hans-Joachim Heintze*

1. Rechtliche Grundlagen des Tätigwerdens der USA

Das von den Vereinten Nationen gebilligte Mandat¹ der mit Kuwait verbündeten Staaten bezog sich im 2. Golfkrieg lediglich auf die Befreiung Kuwaits. Diese Festlegung impliziert, daß die Kriegsziele nicht im Irak liegen konnten; die USA waren ausdrücklich der Auffassung, „der Irak sollte als Staat insgesamt bestehen bleiben, weil das gut für die Stabilität der Region wäre.“² Von dem Willen zur Erhaltung des Staates Irak und dem auf Befreiung Kuwaits beschränkten UN-Mandat ausgehend, verhielten sich die USA gegenüber dem Aufstand der Schiiten und Kurden, der der irakischen Niederlage im 2. Golfkrieg folgte, neutral. Genauso wie Großbritannien und Frankreich fürchteten sie eine Verwicklung in den irakischen Bürgerkrieg und komplizierte US-verfassungsrechtliche Probleme. Erst als Fernsehbilder von Tausenden von Flüchtlingen in den Bergen an der Grenze zu Türkei um die Welt gingen, die von der irakischen Luftwaffe bombardiert wurden, sah sich der Sicherheitsrat zum Handeln veranlaßt und verabschiedete die Resolution 688 (1991). Diese Resolution wurde nicht expressis verbis unter Bezug-

nahme auf Kapitel VII der UN-Charta angenommen. Insofern ist der Zwangscharakter dieses Dokuments nicht ausdrücklich gegeben; allerdings wird gefordert,

„daß Irak als Beitrag zur Beseitigung der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region diese Unterdrückung (der irakischen Zivilbevölkerung, insbesondere in den kurdischen Siedlungsgebieten, Ergänzung H.-J. H.) sofort einstellt“.³

Durch die Feststellung der von der Massenflucht über Staatsgrenzen ausgehenden Bedrohung des Weltfriedens ist automatisch eine Nähe zu Kapitel VII gegeben, selbst wenn das Kapitel nicht ausdrücklich in der Resolution genannt wurde. Angesichts der Vorbehalte mehrerer Sicherheitsrats-

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

- 1 Festgelegt in den Resolutionen 660 ff., insbesondere 678 (1991) des UN-Sicherheitsrates.
- 2 Zit. nach Österreichische Militärische Zeitschrift 1991, S. 342.
- 3 Deutscher Text in: Humanitäres Völkerrecht-Informationsschriften 1991, S. 15.

mitglieder konnte der Text der Resolution keine eindeutige Bewertung der irakischen Menschenrechtsverletzungen als Friedensbedrohung vornehmen.⁴ Die vorsichtige Formulierung der Resolution und die Nichtnennung des Kapitels VII hatten aber insofern auch Vorteile, als sie dem Irak einen Spielraum zur Aufnahme von Verhandlungen mit den Kurden einräumten. Allerdings wurde dieser Raum dadurch eingeschränkt, daß der Irak aufgefordert wurde, die Unterdrückung zu beenden und humanitäre Hilfe zu gestatten. Darauf aufbauend drohten die USA Mitte April 1991 an, einzugreifen, falls die irakische Armee den 36. Breitengrad überschreiten würde. Daß diese Resolution schließlich zur Schaffung der sog. „safe havens“ oder Schutzzonen für die verfolgte kurdische Bevölkerung führte,⁵ lag somit an der nicht durch den Wortlaut gedeckten Auslegung der Resolution durch die USA. Für die Schaffung solcher Schutzzonen gibt es keine allgemeine völkerrechtliche Grundlage. Auch das humanitäre Völkerrecht kennt derartige Schutzzonen nicht.⁶

2. Die Verfolgung der Kurden als Bedrohung für den Weltfrieden

Letztlich hätten solche Zonen nur durch den Sicherheitsrat als Zwangsmaßnahme eingeführt werden können; es schien zu diesem Zeitpunkt aber offensichtlich, daß nicht alle Ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates einen solchen Beschluß wegen der weitreichenden Konsequenzen für den internationalen Menschenrechtsschutz mitgetragen hätten. Eine Reihe von Staaten sahen in der Verwendung von Truppen für die Schaffung von Schutzzonen eine schwere Verletzung der UN-Charta, insbesondere der Rechte des Sicherheitsrates und der Nichteinmischungsverpflichtung. Sie fürchteten einen Präzedenzfall.⁷

Schachter wendet zutreffend dagegen ein, daß die Feststellung einer Bedrohung des Weltfriedens wegen der grenzüberschreitenden Konsequenzen der Massenflucht und der daraus resultierenden Spannungen in Nachbarstaaten berechtigt sei. Diese Position wird in der Literatur weitgehend geteilt, indem ein „legitimate right of concern“⁸ konstatiert wird. Nach Schachter sei eine enge Verbindung der Massenflucht mit dem Krieg gegen den Irak zu konstatieren, weshalb auch eine politische und humanitäre Verpflichtung der Koalition vorliege, massive Angriffe irakischer Streitkräfte gegen Nichtkombattanten spezieller ethnischer oder religiöser Gemeinschaften zu verhindern.⁹ Schachter fährt fort:

„A further point of legal significance is that the foreign forces in the enclaves were limited to the necessary protective action for a relatively short period to allow for relief and the eventual return of the refugees. They did not seek to impose an internal regime of autonomy or minority rights. United Nations police forces were expected to replace the coalition forces.“¹⁰

Es mag sein, daß die USA tatsächlich nicht beabsichtigten, eine Selbstverwaltung zu erreichen. Weithin entstand je-

doch unabhängig von rechtlichen Erwägungen der Eindruck, vor allem bei den Betroffenen, daß die USA de facto ein „Free Kurdistan“ geschaffen hätten, in dem Saddam Hussein machtlos ist und die Kurden ein bislang ungekanntes Maß an Autonomie, geschützt durch militärische Macht, hätten.¹¹ In diesem Sinne meint auch Cass, daß die Haltung der Alliierten zwangsläufige Konsequenzen gehabt habe: „A safe haven is clearly one important element toward achieving a successful claim for self-determination.“¹²

3. Die „ungeplante“ Schaffung der Autonomie

Die Gewährung der Autonomie für die Kurden im Irak geht letztlich auf eine Maßnahme der USA zurück, die nicht durch Beschlüsse der UN gedeckt war. Dabei scheinen sich die USA anfänglich der Tragweite ihres Handelns nicht bewußt gewesen zu sein. Dennoch war die Vorgehensweise dazu angetan, die eingetretenen Konsequenzen hervorzubringen, weil die Vereinten Nationen angesichts der humanitären Notlage weithin versagten:

„(...) the response of UN Agencies was slow and disorganized, suggesting the need only for greater centralization of authority, but also for an intense alertness, a readiness to act in response to human need rather than the appeal of the target state's government, an appeal that might never be forthcoming.“¹³

Es unterliegt keinem Zweifel, daß diese Autonomiegewährung nur durch die Präsenz ausländischer Truppen erreicht werden konnte, nachdem es vorher einen allen Regeln der Angemessenheit widersprechenden Waffeneinsatz gegen kurdische Siedlungsgebiete¹⁴ - Quellen sprechen von minde-

- 4 H.-J. Heinze/M. Worku, Golfkrieg und Jugoslawienkrise - Einwirkungen auf das Völkerrecht, in: Sicherheit und Frieden 1992, S. 16 ff.
- 5 Th.A. van Baarda, The Involvement of the Security Council in Maintaining International Humanitarian Law, in: Netherlands Quarterly of Human Rights 1994, S. 141.
- 6 Das ZP-I-Kapitel V (Orte und Zonen unter besonderem Schutz) ist nur auf den internationalen bewaffneten Konflikt anwendbar. Aber auch hier sind Schutzzonen für verfolgte Personengruppen nicht vorgesehen. Dies erscheint deshalb zutreffend, weil die Verfolgung an sich bereits eine Rechtsverletzung darstellt.
- 7 Vgl. D. Boren, 'Safe Havens' for Kurds in Post-War Iraq, in: N. Rodley (ed.), To Loose the Bands of Wickedness: International Intervention in Defence of Human Rights, London 1992, S. 43 ff.
- 8 N. Chandhrasan, Minorities, Autonomy and the Intervention of Third States - A droit de regard, in: Israel Yearbook on Human Rights 1993, S. 130.
- 9 O. Schachter, United Nations Law in the Gulf Conflict, in: American Journal of International Law 1991, S. 469.
- 10 Ebd.
- 11 T. Ripley, Operation Provide Comfort II, Western force protects Kurds, in: International Defense Review 1991, S. 1056.
- 12 D.Z. Cass, Re-Thinking Self-Determination: A Critical Analysis of Current International Law Theories, in: Syracuse Journal of International Law and Commerce 1992, S. 35.
- 13 T.J. Faer, The UN and Human Rights, in: A. Roberts/B. Kingsbury (eds.), United Nations, Divided World, 2. Aufl., Oxford 1993, S. 256.
- 14 Vgl. K.M. Kurjiaka, The Iraqi Use Of Chemical Weapons Against The Kurds, in: Dickinson Journal of International Law 1991, S. 142.

stens 100.000 zivilen kurdischen Opfern¹⁵ - gegeben hatte.¹⁶ Das von den USA geschaffene System der Schutzzonen wurde im Mai 1991 von den UN übernommen und die Verwaltung in die Hände einer UN-Polizei gelegt. Auch deren Mandat lag jedoch in einer rechtlichen Grauzone, da sich die Akzeptanz des Iraks von Hilfsmaßnahmen nicht auf militärische UN-Kräfte erstreckte. Der Generalsekretär folgte deshalb zutreffend, „that he could not legally send in UN force unless the Security Council ordered Iraq to accept it or Iraq agreed to it.“¹⁷ Dennoch entsandte der Generalsekretär im Mai 1991 „a small contingent of UN 'guards' to perform minimal policing in an area where displaced Kurds were located and UN relief operations carried out.“¹⁸ Dafür fehlte ihm ein Mandat; die Feststellung in Ziff. 5 der Resolution 688 (1991) kann als solches nicht angesehen werden. Es heißt dort:

„Der Sicherheitsrat (...) ersucht den Generalsekretär ferner, sich unter Heranziehung aller ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen (...) dringend der akuten Bedürfnisse der Flüchtlinge und der vertriebenen irakischen Bevölkerungsteile anzunehmen.“

Die Entsendung der UN-Ordnungskräfte kann nicht im Rahmen des Peace-keeping-Konzepts gesehen werden, „since they deal only with humanitarian issues and are not authorized by the Security Council resolution“¹⁹. Zutreffend stellt Fleischhauer zusammenfassend fest:

„this episode illustrates quite clearly that the Organization cannot participate in humanitarian interventions that violate the territorial integrity of a state unless they are mandated under Chapter VII of the Charter upon a Security Council determination that the internal conflict poses a threat to international peace and security, or unless all the parties to the conflict, and the Council, give their consent to the UN involvement.“²⁰

Auch diese Entwicklung - also die Einsetzung nicht-irakischer Hoheitsträger unter Bedingungen, die einer detaillierten Prüfung im Lichte der UN-Charta nicht völlig entsprechen, da es sich um eine Mischung aus Zwangs- und Vereinbarungselementen handelt - hat sicher zur Verfestigung der kurdischen Selbstverwaltung beigetragen:

„The territorial integrity of Iraq was affected by the allies' action in establishing the enclave and subsequent recognition of the Kurdish claim for full autonomy by the allies further confirms the allies' support of Kurdish claims for self-determination. Although it is clear that protection of the Kurds does not translate automatically into support for their right to self-determination, the allied intervention ensures that the Kurdish claim is kept alive, and may be a preliminary step necessary for the attainment of that goal.“²¹

Letztlich bleiben die Kurden im Nordirak aber ein Fall sui generis²², weil bald nach der Errichtung der Schutzzonen zwischen dem Irak und den UN Abkommen über die Schaffung der „Humanitarian Centres“ geschlossen wurden.²³ Um so

überraschender ist unter diesen Umständen, daß auch nach der Errichtung der Autonomie für die Kurden deren Schicksal neben der Forderung nach der Zerstörung aller Massenvernichtungswaffen als Begründung für die Aufrechterhaltung des Wirtschaftsembargos gegenüber Irak erhalten mußte. Nach der Erfüllung der Verpflichtungen aus der Res. 687 trat der Aspekt der Menschenrechtsverletzungen sogar noch in den Vordergrund und wurde weithin von der Staatengemeinschaft und der Öffentlichkeit als rechtliche und moralische Begründung für die Fortführung der Zwangsmaßnahmen gegen Irak mitgetragen.²⁴

4. Das Konfliktlösungspotential von Autonomieregelungen

Die Festlegung von Autonomieregelungen resultiert grundsätzlich aus Zwängen, die sich aus der Entwicklung des Völkerrechts ergeben haben. Zum einen ist der Menschenrechtsschutz zu nennen, der mittlerweile Standards für die Behandlung von Minderheiten und Völkern hervorgebracht hat. Auch das Bekenntnis zu Demokratie, Gleichheit und Teilhabe am politischen und wirtschaftlichen Leben eines Landes stellt eine Ursache für die zunehmende Akzeptanz von Autonomie dar, da andernfalls Gruppen von der gleichberechtigten Wahrnehmung politischer Rechte ausgeschlossen werden könnten. Zum anderen hat die Herausbildung des Selbstbestimmungsrechts der Völker dazu geführt, daß Gruppen ein größeres Mitspracherecht bei der Gestaltung ihres Lebens einfordern und nicht einfach die Mehrheitsherrschaft hinnehmen. Die daraus resultierenden Konflikte lassen sich nicht allein mit rechtlichen Mitteln lösen, zumal oftmals Maßnahmen auf den Gebieten Ökonomie und Soziales notwendig sind. Autonomieregelungen können einen praktischen Beitrag zur Lösung solcher Konflikte „vor Ort“ leisten, so daß zumeist Einzelfallregelungen getroffen werden. Damit entzieht sich die Autonomie einer generellen Definition.²⁵

Eine Verallgemeinerung möglicher Maßnahmen zur politischen Teilhabe der Minderheiten und zur Konfliktlösung hat Eide für die UN vorgenommen. Er empfiehlt den Staaten und Minderheiten die folgenden Varianten, wobei die dominante Stellung der Autonomieregelungen deutlich wird:

- 15 Harper's Magazine, May 1992, S. 61.
- 16 Zur rechtlichen Bewertung vgl. H.-J. Heintze, Die vorherige Nichtbefolgung des Völkerrechts als förderndes Moment für die irakische Aggression gegen Kuwait am 2. August 1990, in: Archiv des Völkerrechts 1991, S. 442 f.
- 17 O. Schachter, a.a.O. (Fn. 9), S. 469.
- 18 Ebd.
- 19 S. Morphet, UN Peacekeeping and Election-Monitoring, in: A. Roberts/B. Kingsbury (eds.), a.a.O. (Fn. 13), S. 220.
- 20 C.-A. Fleischhauer, The Year of International Law in Review, Remarks, in: American Society of International Law, Proceedings 1992, S. 588.
- 21 D.Z. Cass, a.a.O. (Fn. 12), S. 35.
- 22 T.J. Farer, a.a.O. (Fn. 13), S. 289.
- 23 UN-Doc. S/22663 vom 31. Mai 1991.
- 24 L.F. Damrosch, The Collective Enforcement of International Norms Through Economic Sanctions, in: Ethics & International Affairs 1994, S. 65.
- 25 H. Hannum, Documents on Autonomy and Minority Rights, Introduction, Dordrecht 1993, S. xvii.

- „(a) Advisory and decision-making bodies in which minorities are represented, in particular with regard to education, culture and religion;
- (b) Elected bodies and assemblies ('parliaments') of national or ethnic, religious and linguistic minorities;
- (c) Self-administration (functional autonomy, cultural autonomy) on a non-territorial basis by a minority of matters which are essential to its particular identity, such as the development of its language or its religious rites;
- (d) Decentralized or local forms of government or autonomous arrangements on a territorial and democratic basis, including consultative, legislative and executive bodies chosen through free and periodic elections without discrimination;
- (e) Special measures to ensure minority representation in the legislature and other elected bodies of the national society (...)“²⁶

Der konkrete Umfang der Autonomie wird folglich durch ein staats- oder völkerrechtliches Dokument bestimmt. Es sind auch Vereinbarungen möglich zwischen Staaten, die Autonomierechte einräumen und Volksgruppen bzw. Minderheiten, die den Autonomiestatus annehmen. Die Regelungen können sich im einzelnen stark unterscheiden, gemeinsam ist ihnen jedoch, daß sie „means of resolving conflicts between majority and minority groups short of separation“ darstellen. Zu dieser Schlußfolgerung kommt Hannum, der 21 aktuelle und zehn Dokumente von historischer Bedeutung auswerte.²⁷ Aus verfassungsrechtlicher Sicht kann der Grad der Autonomie anhand der gesetzlichen Macht gemessen werden, die von den Bundes- oder sonstigen Behörden an die Institutionen des autonomen Gebiets übergehen:

„the constitutional legal core of local autonomy is the authority to decide by oneself (within the transferred fields of jurisdiction) the law of the region differently and separately from the state or federal legislation covering the rest of the country.“²⁸

Im Lichte der von Hannum analysierten Autonomieregelungen muß der Schluß gezogen werden, daß man im „Bereich der institutionellen Fragen so weit von einem internationalen, oder sei es auch nur europäischen, Konsens entfernt, und mit so unterschiedlichen Ansätzen und Lösungsmodellen konfrontiert (ist), daß sich strikt normative Aussagen zu dieser Problematik kaum tätigen lassen.“²⁹ Dennoch stellen Autonomieregelungen oftmals erfolgreiche Modelle zum Abbau von Spannungen zwischen Gruppen und zur Verwirklichung von Menschenrechten dar.

5. Die Haltung des Irak zur kurdischen Autonomie

Ergänzend zu dem tatsächlichen Verlauf 1991 muß darauf verwiesen werden, daß es sich bei der Errichtung der Autonomie für die Kurden nicht um eine völlig neue Idee handelte. Vielmehr wurde bereits am 11. März 1970 ein Autonomieabkommen zwischen der Regierung in Bagdad und den Kurden geschlossen, das dann allerdings nicht in Kraft trat,

weil man sich nicht über den Umfang des autonomen Territoriums hatte einigen können. Vor allem die Ölfelder von Kirkuk bildeten einen Streitpunkt. Daraufhin hatte die irakische Regierung 1970 einseitig die Autonomie für die kurdischen Gebiete mit Ausnahme Kirkuks in Kraft gesetzt, was jedoch nicht zum Ende des bewaffneten Kampfes der Kurden führte.³⁰ Auf diese Autonomievereinbarung von 1970 kamen die irakische Regierung und die Kurdenvertreter zurück, als sie nach dem Sieg der Alliierten und der Einrichtung der Schutz-zonen 1991 über das Verhältnis zwischen dem Irak und den Kurden verhandelten. Das Ergebnis widerspiegelt der Bericht der irakischen Regierung an den UN-Menschenrechtsausschuß nach der Einführung der Autonomie für die Kurden im Jahre 1991:

„The Government had discussed the issue of autonomy for the Kurds within the framework of minority rights. The Iraqi law on autonomy was unique in the region and it was undergoing review for its enhancement. There was no contradiction between Iraq's implementation of the right of self-determination and the provisions of its Constitution regarding the Kurds.“³¹

Die starke Betonung des Minderheitenschutzes als der Rechtsgrundlage der eingeräumten Autonomie weist darauf hin, daß damit jede Verbindung zum Selbstbestimmungsrecht der Völker und des möglicherweise daraus entspringenden Sezessionsrechts zurückgewiesen werden soll. Daß es sich bei den Kurden jedoch nicht um eine „Minderheit“, sondern um ein Volk handelt, ist auf ihre geschichtliche Entwicklung zurückzuführen, denn „the Kurds have preserved their cultural identity to a large extent and have consistently endeavoured to maintain their independence.“³² Dennoch zeigt die Entwicklung auch, daß das Selbstbestimmungsrecht der Kurden nur unter Berücksichtigung anderer rechtlicher Faktoren wahrgenommen werden kann, die die eigene Staatlichkeit der Kurden ausschließen. Die bislang eingeräumte Autonomie der Kurden im Irak scheint geeignet, ihre legitimen Ansprüche durchzusetzen. Dennoch betrachten sie selbst die Autonomie nur als Zwischenstation zur Schaffung ihres eigenen Staates:

„Im Moment akzeptiert die Welt nicht, daß wir mehr fordern als das Recht auf Autonomie, und sie wird uns nicht unterstützen, wenn wir mehr verlangen.“³³

Im Oktober 1992 proklamierten die Kurden im Nordirak einen eigenen „Federal State“, der durch die Durchführung

26 UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4, S. 4, para. 17.

27 H. Hannum, a.a.O. (Fn. 25), S. xv.

28 F. Harhoff, Institutions of Autonomy, in: Nordic Journal of International Law 1986, S. 31.

29 S. Oeter, Minderheiten im institutionellen Staatsaufbau, in: J. A. Frowein/R. Hofmann/S. Oeter (Hrsg.), Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil 2, Berlin u.a. 1994, S. 495.

30 N. Sinn, Die Kurden: Geschichte und Entwicklung, in: Österreichische Militärische Zeitschrift 1991, S. 351.

31 UN-Press Release HR/2940, S. 4.

32 O. Bring, Kurdistan and the Principle of Self-Determination, in: German Yearbook of International Law 1992, S. 159.

33 Archiv der Gegenwart 1992, S. 36773.

von Wahlen zu einem Parlament demokratisch legitimiert wurde. Eine eigene Regierung wurde eingesetzt, was von *Bring* so gedeutet wurde, daß „it could be the beginning of a *de facto* development toward statehood.“³⁴ Andere Autoren sprechen sogar von einem kurdischen De-facto-Staat,³⁵ auch wenn die pro-irakischen Führer hervorheben, daß sie Irakisch-Kurdistan als Bestandteil des Bundesstaates Irak ansehen und nicht als eigenständiges Völkerrechtssubjekt. Aus der Sicht der Völkerrechtstheorie erscheint es fraglich, ob ein solcher Weg allein auf der Basis einer einseitigen Erklärung zulässig ist; von der Regierung in Bagdad wurden die Wahlen als unzulässig und gegen die territoriale Integrität des Staates gerichtet angesehen.³⁶

6. Das Schicksal der Schiiten

Abschließend ist hinsichtlich des Irak noch auf das Schicksal der Schiiten hinzuweisen, die zwar im Anschluß an den Golfkrieg ebenfalls einen Aufstand gegen *Saddam Hussein* unternahmen, aber dennoch keine Autonomie erreichten, obwohl auch in ihrem Siedlungsgebiet eine Schutzzone errichtet wurde. Dies läßt sich nur dadurch erklären, daß die massenhafte Flucht der Kurden bei ihrer Fortdauer zu einer Destabilisierung der Türkei und des Iran geführt hätte, während es sich bei dem Aufstand der Schiiten nach der Auffassung der Staatengemeinschaft ausschließlich um einen innerstaatlichen Konflikt handelte.³⁷

7. Tätigwerden von Drittstaaten zugunsten von Minderheiten

Menschenrechtsverletzungen oder Minderheitenkonflikte können dazu führen „that such situations may give rise to a *droit de regard* in international law, and third States, either unilaterally or collectively, may legitimately intervene by peaceful methods to resolve the ensuing conflicts.“³⁸

Nach Beispielen aus der Völkerbundzeit sind zwei neuere Fälle repräsentativ für das Tätigwerden von Drittstaaten. Ersterer bezieht sich auf die Initiativen Indiens bezüglich der ethnischen Konflikte in Sri Lanka. Sie fanden ihren Höhepunkt mit dem Friedensvertrag zwischen Indien und Sri Lanka von 1987³⁹. Indien erreichte seinerzeit durch politischen Druck und der Anwesenheit von rund 50.000 Soldaten (Peace-keeping Force), daß die Tamilen als eigenständige ethnische Gruppe, die politische Autonomie und eine entsprechende Vertretung bei der Zentralregierung benötigt, anerkannt werden. Als traditionelles Siedlungsgebiet wird der Norden und Nordosten Sri Lankas angesehen; die tamilische Sprache ist in diesem Gebiet die offizielle. Bis zu ihrem Abzug setzte Indien mittels seiner Truppen anfänglich auch die Implementierung des Vertrages durch, „but fanaticism, external intervention, and the struggle for naked political power have overtaken any real concern for the rights of the Tamil minority or a mutually satisfactory means of devolving power. For tens of thousands of Tamil and Sinhalese dead, autonomy will come too late.“⁴⁰ Es ist *Chandhrasan* zuzu-

stimmen, wenn er als Ursache für das Scheitern der angestrebten Selbstverwaltung der Tamilen den Umstand ansieht, daß ständige internationale (regionale) politische und rechtliche Körperschaften, die den Umsetzungsprozeß von Autonomieregeln überwachen, fehlten. Hinzu sei als weiterer Mangel gekommen, daß die Minderheitengruppe selbst keine anerkannte Rolle bei der Formulierung des Vertrages gespielt habe.⁴¹ Der Optimismus, der anfänglich nach dem Abschluß des Abkommens geherrscht hatte, da sich die Menschenrechtssituation 1989 in Sri Lanka verbesserte, brach 1990 in sich zusammen.⁴² Das Scheitern einer Selbstverwaltung für die Tamilen führte zur Fortsetzung des Bürgerkriegs.⁴³ Erst 1995 verzichtete die wichtigste tamilische Rebellenbewegung in Sri Lanka, die Befreiungstiger von Tamil Eelam, auf die Forderung, einen eigenen Staat zu bilden. In Verhandlungen mit der Regierung erklärte sich die Organisation mit einer weitgehenden Autonomie einverstanden.⁴⁴

Die Mängel des Sri Lanka betreffenden Tätigwerdens eines Staates zugunsten einer Minderheit treten hinsichtlich des zweiten Beispiels zur Einführung von Autonomieregelungen, dem Nahen Osten, nicht auf. Vielmehr bezieht der Friedensvertrag von Camp David 1978⁴⁵ ausdrücklich das Palästina-Problem in die Teilregelung „A Framework for the Peace in the Middle East“ ein. Sichergestellt wurde darin auch, daß Vertreter des palästinensischen Volkes an den Verhandlungen teilnehmen würden. In der Übergangsphase von maximal fünf Jahren sollte eine gewählte Selbstverwaltungsbehörde in der Westbank und im Gazastreifen die Macht übernehmen: A.1 (c) bestimmt, daß

„the solution from the negotiations must also recognize the legitimate rights of the Palestinian people and their just requirements. In this way the Palestinians will participate in the determination of their own future.“

Nach der Schaffung der Selbstverwaltung unter Beteiligung der Palästinenser sollte das Ergebnis von gewählten Vertretern der Einwohner der Westbank und des Gazastreifens ratifiziert werden. Der entscheidende Unterschied zu der Regelung bezüglich Sri Lankas - beide Vereinbarungen kamen auf Initiative von Drittstaaten zustande - ist offenkundig die Beteiligung von Vertretern der betroffenen Volksgruppe. Trotz aller Schwierigkeiten erscheint dies als der einzige Weg, zu dauerhaften Autonomieregelungen zu kommen.

34 O. Bring, a.a.O. (Fn. 32), S. 169.

35 Vgl. M.M. Gunter, A de facto Kurdish state in Northern Iraq, in: *Third World Quarterly* 1993, S. 295 ff.

36 Ebd., S. 300.

37 P. Guillot, France, Peacekeeping and Humanitarian Intervention, in: *International Peacekeeping* 1994, S. 33.

38 N. Chandhrasan, a.a.O. (Fn. 8), S. 130.

39 *International Legal Materials* 1987, S. 1175 ff.

40 H. Hannum, a.a.O. (Fn. 25), S. 498.

41 N. Chandhrasan, a.a.O. (Fn. 8), S. 144.

42 B.-A. Andreassen/T. Swinehart (eds.), *Human Rights in Developing Countries* 1990 Yearbook, Kehl 1991, S. 374.

43 Vgl. M.R. Singer, Prospects for Conflict Management in the Sri Lankan Ethnic Crisis, in: J.V. Montville (ed.), *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies*, Lexington/Toronto 1991, S. 259 ff.

44 Süddeutsche Zeitung vom 17. Januar 1995.

45 *International Legal Materials* 1978, S. 1466.

Letztlich stellte das unter Vermittlung der USA geschaffene Camp-David-Abkommen die Voraussetzung für die weiteren Schritte in Richtung auf die Einräumung der Autonomie für die Palästinenser dar, die 1994 gewährt wurde.

8. Schlußbemerkung

Die Gewährung der Autonomie für die Kurden im Irak geht letztlich auf eine Maßnahme der USA zurück, die nicht durch Beschlüsse der UN gedeckt war. Dabei scheinen sich die USA anfänglich der Tragweite ihres Handelns nicht bewußt gewesen zu sein. Dennoch war die Vorgehensweise dazu angetan, die eingetretenen Konsequenzen hervorzubringen, weil die Vereinten Nationen angesichts der humanitären Notlage weithin versagten.⁴⁶

Die „ungeplante“ Schaffung der Autonomie für die Kurden im Nordirak erscheint im nachhinein als ein Glücksfall. Einerseits ermöglicht sie den Kurden ein hohes Maß an Selbstbestimmung. Die besondere Stellung dieser Bevölkerungsgruppe, die sich aus ethnischen und kulturellen Gründen von der Mehrheit unterscheidet, wird ausdrücklich anerkannt. Andererseits besteht der Staat Irak unter strikter Achtung seiner territorialen Integrität fort. Dies liegt im Interesse der Staatengemeinschaft, insbesondere in einer Region, deren ethnische Zusammensetzung zu vielen territorialen Konflikten führen kann (oder bereits führte). Die Autonomie kann eine Lösung für das Dilemma bieten, in dem sich die Staatengemeinschaft hinsichtlich des Selbstbestimmungsrechts der Völker und des Minderheitenschutzes augenblicklich befindet. Da hier auch das Recht auf einen eigenen Staat eingeschlossen sein kann, stellt sich *„die bange Frage, was eigentlich geschehen soll, wenn alle 3.500 Ethnien der Welt jeweils einen eigenen Staat bilden wollten.“*⁴⁷ Da der Zerfall in Hunderte von Kleinstaaten aber weder realisierbar noch wünschenswert ist, sind Lösungen gefragt, die die Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts eines Volkes oder auch

einer Minderheit unterhalb der Staatenbildung gestatten. *Tomuschat* sieht diese Möglichkeit in einer Verbindung zwischen dem Selbstbestimmungsrecht und dem Föderalismus, bekennt aber, daß es sich dabei letztlich nur um eine Richtvorgabe handelt, die einer Einzelfallausgestaltung - einem typischen Merkmal aller Autonomieregelungen - bedarf:

„A 'federal' right of self-determination could act as such a catalyzer, although, in order to be successful, it would necessarily remain at a fairly general and abstract level since the building of a political system has to draw on the specificities of the country concerned, its culture, its history and its international interrelationships.“⁴⁸

Wenn eine solche Lösung erreicht werden soll, setzt dies voraus, daß das Selbstbestimmungsrecht der Völker konditioniert wird, indem ein Volk nur dann alle Rechte daraus ableiten kann, wenn die Möglichkeiten des föderalen Selbstbestimmungsrechts und von Autonomieregelungen ausgeschöpft sind. Im Lichte dieser Staatenpraxis ist wohl davon auszugehen, daß *„dem Souveränitätsprinzip der Staaten der Vorrang vor der vollen Materialisierung des Selbstbestimmungsrechts der Völker durch Sezession“*⁴⁹ gebührt. Es ist zu hoffen, daß das Beispiel der Kurden einen Beleg dafür erbringt, daß es durch Autonomieregelungen gelingt, die Menschenrechte in ihrer Gesamtheit zu verwirklichen und zugleich als eigenständige ethnische Gruppe in einem multi-ethnischen Staatsverband zu verbleiben.

46 T.J. Farer, a.a.O. (Fn. 13), S. 256.

47 So Bundespräsident Herzog auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos am 28. Januar 1995, in: Bulletin der Bundesregierung 8/1995, S. 61.

48 Chr. Tomuschat, *Self-Determination in a Post-colonial World*, in: ders. (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht/Boston/London 1993, S. 17.

49 H. Weber, *Der Jugoslawien-Konflikt und die Grenzen des Selbstbestimmungsrechts der Völker*, in: *Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften* 1993, S. 13.

Der aktuelle Fall: Völkerrechtliche Probleme des Landmineneinsatzes in Ruanda

Knut Dörmann*

I. Tatsächliches Geschehen

Im Laufe des erstmals im Jahre 1990 ausgebrochenen Bürgerkrieges wurden in Ruanda zahlreiche Landminen durch die sich gegenüber stehenden Konfliktparteien - die von den Hutu dominierten Regierungstruppen und die von den Tutsi dominierte Rebellenorganisation FPR (Front Patriotique Rwandaise) - verlegt. Genaue Angaben darüber, wieviele Minen in der Zeit der Anfänge der bewaffneten Auseinandersetzungen eingesetzt worden und zurückgeblieben sind, liegen nicht vor. Schätzungen der Regierung bewegen sich zunächst in der Größenordnung von einigen Hundert. Zahlen im Bereich von ca. 5.000 Minen, die vor allem im Norden des flächenmäßig sehr kleinen Landes verlegt wurden, erscheinen jedoch zutreffender.¹ Anti-Personen- und Anti-Panzerminen befanden sich entlang der Waffenstillstandslinie zu den Guerillatruppen und auch südlich davon. Die Minen gefährdeten in erster Linie rückkehrwillige Flüchtlinge und Vertriebene.² Aber auch die örtliche Bevölkerung wurde durch diese Explosivkörper stark in Mitleidenschaft gezogen.³ Viele Tee- und Bananenplantagen, Weideland und Wege sind vermint worden. Organisationen, die die notleidenden Gebiete mit humanitärer Hilfe versorgen, konnten ihren Bestimmungsort oftmals nicht auf kürzestem Weg erreichen.⁴ In Anbetracht der guten Minenräumausstattung und der verhältnismäßig geringen Zahl von verlegten Minen war die Situation in Ruanda zum damaligen Zeitpunkt im Vergleich zu den anderen Staaten, in denen diese Waffen weitverbreitet eingesetzt wurden, als etwas weniger bedrohlich anzusehen.⁵ Lediglich im Bergland sowie in den Tee- und Bananenplantagen kam es zu Schwierigkeiten bei der Minendetektierung und -beseitigung.⁶

Nach einer zwischenzeitlichen Beruhigung flammten die Kämpfe zwischen der FPR und den Regierungstruppen im April 1994 wieder auf, als die Regierungschefs von Ruanda und Burundi bei einem Flugzeugattentat ums Leben kamen. Im Laufe dieser Auseinandersetzungen setzten die Konfliktparteien erneut Landminen ein und nun in einem weitaus größeren Ausmaß. In einer Meldung der Nachrichtenagentur Reuter wird die Lage nunmehr wie folgt beschrieben:

„Estimates of the number of landmines in Ruanda have risen to up to a million and the U.N. on Friday appealed for outside aid to help remove them. 'We are discovering more and more mines,' said Sammy Kum Buo, spokesman for the U.N. Assistance Mission to Ruanda. 'This is a major concern. If we cannot access large areas of land because of the mines, repatriation and resettlement are going to be badly affected. This is a country where space is limited.'

Experts have raised their estimates for the number of landmines scattered across the central African state, one

of the world's most densely populated countries, from an initial 40,000 to between 300,000 and a million. (...) Most of the landmines, many of them Italian- or Soviet-made models, are believed to have been placed by the former Rwandan army to slow the advance of the Rwanda Patriotic Front, which defeated the mostly Hutu-tribe army in July. The latest discovery came on Wednesday when a Nigerian U.N. soldier found four unexploded anti-personnel mines and an anti-tank mine in a village near Yumba in the north.

Last month two British soldiers were injured, one losing a leg, when a mine blew up while they were working on a bridge south of Kigali. The vast majority of mine blast victims are civilians. Amputees using crutches are a common sight in Kigali hospitals.⁷

Die Beschreibung der Zustände in Ruanda verdeutlicht viele Gesichtspunkte des Mineneinsatzes in diesem afrikanischen Staat. Zahlreiche Landminen sind in Gebieten eingesetzt worden, in denen sich vorwiegend Zivilisten aufhielten. Sie wurden inmitten von Städten,⁸ Dörfern,⁹ in landwirtschaftlichen Anbaugebieten und anderen zu zivilen Zwecken

* Knut Dörmann ist Projektmitarbeiter am IFHV, Bochum.

1 Peter Hazdra, Das UNO-Engagement in Liberia und Ruanda, ÖMZ 1994, S. 193.

2 Jan de Wilde, Landmines and Refugees, in: United States Department of State (Hrsg.), Hidden Killers, 1993, S. 32; UN-Doc. S/26488 vom 24. September 1993, Report of the Secretary-General on Ruanda, S. 11.

3 So wurde zum Beispiel folgendes berichtet: Front-Page-News (tm), Eleven Children Killed in Rwandan Mine Explosion, #933381062, vom 3. Dezember 1993, Reuter:

„KIGALI, Ruanda - Eleven schoolchildren were killed and at least 30 wounded Friday when a mine baited with money exploded in the central Rwandan town of Remera, Rwandan radio reported. Children walking to school saw money on the road, scrambled to get it and triggered the mine. The banknote was attached to the mine by a string, the radio said.“

4 UN-Doc. S/26488 vom 24. September 1993, Report of the Secretary-General on Ruanda, S. 11.

5 United States Department of State (Hrsg.), Hidden Killers, 1993, S. 148.

6 Jan de Wilde, a.a.O. (Fn. 2), S. 32; UN-Doc. S/26488 vom 24. September 1993, Report of the Secretary-General on Ruanda, S. 11.

7 Ruanda said to have up to a million landmines, Reuters World Service, 11. November 1994.

8 Peter Smerdon, Children survive Rwandan hell but lose legs to mines. The Independent, 11. August 1994, S. 11: *„KIGALI - Seven-year-old Grace Berwa returned in peace to her home in the Rwandan capital, Kigali (...). On Monday, playing near her home (...) in the Kacyiru district of the quiet capital, Grace stepped on an anti-personnel mine. (...)“*; Front-Page-News (tm), Bomb Blast Kills Two in Southwest Ruanda, #94252r0967, vom 9. September 1994, Reuter: *„KIGALI Ruanda - (...) A landmine exploded Wednesday in Kigali, causing no casualties, he added. U.N. investigators concluded it was planted recently but could not say by whom.“*

9 Ruanda said to have up to a million landmines, Reuters World Service, 11. November 1994.

genutzten Orten (z.B. Schulgebäuden, Grabstellen etc.)¹⁰ verlegt. Daraus erklärt sich auch die hohe Zahl an zivilen Opfern.¹¹ Insgesamt sterben täglich drei bis vier Menschen an den Folgen von Minenexplosionen.¹² Mittelbar wurde die Zivilbevölkerung auch dadurch geschädigt, daß der Zugang zu den Lebensmittelvorräten bzw. ihre Versorgung damit durch den Einsatz von Landminen verhindert wurde.¹³ Nach dem erneuten Abflauen der Kämpfe in Ruanda zum Ende des letzten Jahres sind die zurückgebliebenen Minen von den Konfliktparteien noch nicht - zumindest nicht in ausreichendem Maße - geräumt worden, so daß die Vereinten Nationen sich um die Durchführung eines von der Weltorganisation organisierten Minenräumprogrammes bemühen.¹⁴ Wenn diese Bemühungen nicht bald zu Erfolgen führen, wird auf absehbare Zeit die Rückführung und Wiederansiedlung von Flüchtlingen unmöglich oder nur unter großen Gefahren möglich sein.¹⁵

II. Völkerrechtliche Fragestellung

Der weitverbreitete Landmineinsatz während der Kämpfe in Ruanda und die damit verbundenen Folgen nach Beendigung der aktiven Feindseligkeiten werfen verschiedene völkerrechtliche Fragen auf. Zwei Fragen sollen im Vordergrund der folgenden Untersuchung stehen. Zum einen wird zu klären sein, wie der Einsatz von Landminen in bewohnten Gebieten und in für die Versorgung der Zivilbevölkerung wichtigen landwirtschaftlichen Gebieten völkerrechtlich zu bewerten ist. Zum anderen stellt sich die Frage, welche Verpflichtungen die Konfliktparteien im Hinblick auf während des Konfliktes nicht detonierte Minen haben. Gerade diese Problematik ist vor allem für den Wiederaufbau eines Staates und die Rückführung von Flüchtlingen von besonderer Bedeutung.

III. Völkerrechtliche Beurteilung

1. De lege lata

Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen stehen zunächst völkerrechtliche Regelungen, die geeignet sind, dem Mineinsatz Grenzen zu ziehen. Im Anschluß daran werden Fragen über Beseitigung zurückgebliebener Landminen angerissen. Die Darstellung orientiert sich an den wesentlichen völkervertragsrechtlichen Vorschriften, die für die Beurteilung der Ereignisse in Ruanda in Betracht zu ziehen sind. Eine Untersuchung eventuell zu beachtenden Völker-gewohnheitsrechts kann an dieser Stelle nicht erfolgen.

a) Regelungen über den Mineinsatz

Der Mineinsatz in einem bewaffneten Konflikt ist vorrangig an den Vorschriften des Minenprotokolls (dazu nachfolgend aa)) und der Zusatzprotokolle zu den Genfer Rotkreuz-Abkommen (dazu nachfolgend bb)) zu messen.

aa) Minenprotokoll der UN-Waffenkonvention

Eine ausdrückliche Regelung über den Einsatz von Landminen ist im Minenprotokoll zur UN-Waffenkonvention¹⁶ 1980 niedergelegt worden. Dieser Vertrag enthält unter anderem das allgemeine Verbot des unterschiedslosen Einsatzes von Landminen (Art. 3) sowie gewisse Einsatzbeschränkungen für die Verwendung von nicht fernverlegten Minen in dicht besiedelten Gebieten (Art. 4) und von fernverlegten Minen allgemein (Art. 5). Nach Art. 1 der UN-Waffenkonvention, die den Rahmenvertrag zu drei Annexprotokollen¹⁷ bildet, sind diese Protokolle, also auch das Minenprotokoll, nur in Fällen eines bewaffneten Konfliktes i.S.d. gemeinsamen Art. 2 der Genfer Abkommen und des Art. 1 Abs. 4 ZP I anwendbar. Voraussetzung für die Anwendbarkeit der genannten Vorschriften ist demnach, daß es sich bei den bewaffneten Auseinandersetzungen in Ruanda um einen internationalen bewaffneten Konflikt handelt. Die Kämpfe in dem afrikanischen Land sind allerdings als innerstaatlich einzustufen, so daß ein Sachverhalt i.S.d. gemeinsamen Art. 2 der Genfer Abkommen nicht vorliegt. Darüber hinaus können die bewaffneten Auseinandersetzungen auch nicht als ein Fall ei-

- 10 Dangerous Land mines a Legacy of Rwanda's Civil War, National Public Radio vom 30. Oktober 1994. Interview mit einem britischen Minenräumer in Ruanda während der Sendung „All Things Considered“: „(...) they (FPR-Rebellen) put them in back gardens, in alleysways, in down streets, in roads, anywhere. (...) found more land mines scattered among graves. (...) Rwanda's leaders will open too many schools too fast before they've really had time to clear away the mines.“
- 11 UN-Doc. S/RES/965 (1994) vom 30. November 1994: „Noting also that the widespread dispersal of landmines is causing hardship to the civilian population (...)“.
- 12 Soldiers Hurt by Landmine Blast, Press Association Newsfile vom 25. Oktober 1994; Süddeutsche Zeitung vom 24./25. Dezember 1994.
- 13 Front-Page-News (tm), U.N. Warns of Epidemics, Food Crisis in Rwanda, #94154r0846, vom 3. Juni 1994, Reuter: „NAIROBI, Kenya - The U.N.'s food agency called on Friday for urgent humanitarian intervention and a massive global relief effort to avert a human tragedy from epidemics and starvation in Rwanda. Aid workers in the Rwandan capital of Kigali say there is enough food still safe in warehouses in Kigali to feed 800,000 people for a month. But it cannot be reached because of fighting, landmines and a lack of protection.“
- 14 UN-Doc. S/RES/965 (1994) vom 30. November 1994: „7. Requests the Secretary-General to make recommendations on possible steps that could be taken by the United Nations to promote the establishment of an effective mine clearance programme in Rwanda.“; Rwanda said to have up to a million landmines, Reuters World Service, 11. November 1994.
- 15 Peter Smerdon, a.a.O. (Fn. 8), S. 11: „(...) civilians from each side of the country's ethnic conflict find that coming home after three months of war and massacre only brings more danger. (...) The mines are left from three months of war between the Tutsi-dominated Rwandese Patriotic Front and the former government army. Doctors say despite rumours of booby-traps all they see are typical mine injury cases. 'People returning home must pass through areas where there were battles and run into mines' (...)“.
- 16 Übereinkommen vom 10. Oktober 1980 über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes bestimmter konventioneller Waffen, die übermäßige Leiden verursachen oder unterschiedslos wirken können, BGBl. 1992 II, S. 958 ff.
- 17 Protokoll über nicht entdeckbare Splitter (Protokoll I), BGBl. 1992 II, S. 967; Protokoll über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Minen, Sprengfallen und anderen Vorrichtungen (Protokoll II), BGBl. 1992 II, S. 968 ff.; Protokoll über das Verbot oder die Beschränkung des Einsatzes von Brandwaffen (Protokoll III), BGBl. 1992 II, S. 975 ff.

nes nationalen Befreiungskampfes i.S.d. Art. 1 Abs. 4 ZP I angesehen werden.

Es kann also festgehalten werden, daß die Vorschriften des Minenprotokolls auf den Konflikt in Ruanda nicht anwendbar sind. Unabhängig davon, daß die Voraussetzungen des Anwendungsbereichs nicht erfüllt sind, hat - dies sei noch ergänzend erwähnt - Ruanda das UN-Waffenübereinkommen mit seinen Protokollen bislang nicht ratifiziert.

bb) Zusatzprotokoll II zu den Genfer Abkommen

Der Anwendungsbereich des Zusatzprotokolls I zu den Genfer Abkommen ist auf internationale bewaffnete Konflikte beschränkt und kann daher für die völkerrechtliche Beurteilung der Kämpfe in Ruanda nicht herangezogen werden. Demgegenüber enthält das Zusatzprotokoll II zu den Genfer Abkommen¹⁸ gewisse Vorschriften für den nicht internationalen bewaffneten Konflikt, die auch für den in Frage stehenden Mineneinsatz in dem afrikanischen Staat von Bedeutung sein könnten. Ruanda ist seit 1985 Vertragspartei des ZP II.¹⁹

Wann das Protokoll zur Anwendung gelangt, folgt in erster Linie aus Art. 1 ZP II. Bei der Bestimmung des sachlichen Anwendungsbereichs ist zunächst eine Negativabgrenzung vorzunehmen. Bewaffnete Konflikte, die von Art. 1 ZP I erfaßt sind, also internationale bewaffnete Konflikte, schließen eine Anwendbarkeit des ZP II aus. Wie zuvor bereits gezeigt, ist dies beim Ruanda-Konflikt nicht der Fall.

Sonstige bewaffnete Konflikte müssen zweierlei erfüllen. Sie müssen zum einen auf dem Hoheitsgebiet einer Vertragspartei stattfinden. Zum anderen ist erforderlich, daß sie zwischen Streitkräften der Vertragspartei und abtrünnigen Streitkräften oder anderen organisierten bewaffneten Gruppen ausgetragen werden. Die Gegner der offiziellen Streitkräfte müssen ihrerseits drei wesentliche Merkmale aufweisen. Zunächst müssen sie unter einer verantwortlichen Führung stehen. Dann müssen sie eine solche Kontrolle über einen Teil des Hoheitsgebiets der Vertragspartei ausüben, daß sie anhaltende, koordinierte Kampfhandlungen durchführen können. Schließlich wird vorausgesetzt, daß sie aufgrund dessen in der Lage sind, dieses Protokoll anzuwenden. Im Ruanda-Konflikt standen sich die von den Hutu dominierten Regierungstruppen und die von den Tutsi dominierte Rebellenorganisation FPR gegenüber. Wie die Kämpfe gezeigt haben, befanden sich die FPR-Kämpfer unter einer verantwortlichen Führung und übten auch bald eine ausreichende Kontrolle über das ruandische Territorium aus. Infolgedessen waren sie auch in der Lage, die Vorschriften des Protokolls anzuwenden. Mithin waren die einzelnen Normen des ZP II bei den bewaffneten Auseinandersetzungen in dem afrikanischen Staat zu beachten.

(1) Art. 13 ZP II

Das ZP II enthält lediglich in Art. 13 Abs. 2 eine Regelung, die den Kampfhandlungen in einem nicht internationa-

len bewaffneten Konflikt gewisse Grenzen setzt. Nach dieser Vorschrift dürfen,

„Weder die Zivilbevölkerung als solche noch einzelne Zivilpersonen (...) das Ziel von Angriffen sein. Die Anwendung oder Androhung von Gewalt mit dem hauptsächlichsten Ziel, Schrecken unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten, ist verboten.“

In dieser Vorschrift kann eine Ausprägung des Gedankens in Abs. 1 S. 1 gesehen werden, wonach *„die Zivilbevölkerung und einzelne Zivilpersonen allgemeinen Schutz vor den von Kampfhandlungen ausgehenden Gefahren“* genießen. Dies wird durch Abs. 1 S. 2 hervorgehoben (*„Um diesem Schutz Wirksamkeit zu verleihen, sind folgende Vorschriften [...] zu beachten.“*).

Von dem Verbot, Angriffe gegen die Zivilbevölkerung als solche oder gegen einzelne Zivilpersonen auszuführen, sind keine Ausnahmen vorgesehen (vgl. Abs. 1 S. 2: *„sind folgende Vorschriften unter allen Umständen“*) (Hervorhebung des Verf.). Geschützt werden einzelne Zivilisten, aber auch Gruppen von Zivilpersonen. Das Verbot erstreckt sich dem eindeutigen Wortlaut nach nur auf Angriffe, die direkt gegen die Zivilbevölkerung gerichtet werden. Nicht eingeschlossen sind dagegen kollaterale Wirkungen, die bei militärischen Operationen gegen militärische Ziele für die Zivilbevölkerung entstehen.²⁰

Der Begriff des Angriffs wird im ZP II im Gegensatz zum ZP I nicht im einzelnen definiert. Ihm kommt aber, wie bei der Aushandlung der Protokolle deutlich gemacht wurde, dieselbe Bedeutung zu wie im ZP I.²¹ Nach Art. 49 ZP I versteht man unter einem Angriff *„sowohl eine offensive als auch eine defensive Gewaltanwendung gegen den Gegner“*. Ob darunter auch ein Mineneinsatz zu fassen ist, ist nicht ganz unumstritten. Teilweise wird aus der Definition des Art. 49 Abs. 1 ZP I gefolgert, daß die Verlegung einer Mine an sich keine Gewaltanwendung gegen den Gegner darstelle, da durch die Verlegung selbst nichts und niemand verletzt wird.²² Diese Auffassung ist indessen nur dann gerechtfertigt, wenn man dem Begriff *„act of violence“* (so der authentische englische Wortlaut) eine sehr enge Bedeutung beimißt. Dann

- 18 Zusatzprotokoll vom 8. Juni 1977 zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer nicht internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll II), BGBl. 1990 II, S. 1637 ff.; im folgenden ZP II.
- 19 Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Fundstellennachweis B, Stand 31. Dezember 1994, S. 279; die Zusatzprotokolle sind für Ruanda am 19. Mai 1985 in Kraft getreten.
- 20 Sylvie-S. Junod, in: Yves Sandoz/Christophe Swinarski/Bruno Zimmermann (Hrsg.), Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Art. 13, Rdn. 4779.
- 21 Sylvie-S. Junod, a.a.O. (Fn. 20), Art. 13, Rdn. 4783, Fn. 19; zurückhaltender in diesem Zusammenhang Waldemar A. Solf, in: Michael Bothe/Karl J. Partsch/Waldemar A. Solf, New Rules for Victims of Armed Conflicts, Commentary, Part IV Civilian Population, Introduction, S. 672.
- 22 Diese Argumentation wird von Elmar Rauch, Mine Warfare and the Protection of Civilian Population, GYIL 1981, S. 271 und Waldemar A. Solf, a.a.O. (Fn. 21), Art. 51, S. 308, Fn. 26, wiedergegeben.

dürfte man unter Gewaltanwendung nur einen Akt verstehen, der unmittelbar, d.h. zeitgleich mit der Vornahme, zu einer Schädigung - Verletzung oder Tod - führt. Mithin würde der Einsatz aller Waffen, die mit einer Verzögerungswirkung ausgestattet sind, dann mangels Gewaltanwendung keinen Angriff darstellen. Die Wortbedeutung von „act of violence“ rechtfertigt aber auch eine andere Auslegung. Danach kann auch eine Handlung eine Gewaltanwendung sein, die erst zu einem späteren Zeitpunkt zu einem Schädigungserfolg führt.

Die Definition des Angriffs erschöpft sich nicht in der Voraussetzung eines „act of violence“. Hinzukommt, daß es sich um eine Gewaltanwendung **gegen einen Gegner** handeln muß. Diese Voraussetzung wird verschiedentlich im Falle des Einsatzes von Landminen in Frage gestellt. Als Grund dafür wird genannt, daß ein Mineneinsatz nur einen Waffeneinsatz „gegen ein Stück Land“ darstelle, das neutralisiert werden soll, und infolge dessen nicht gegen den Gegner.²³ Auch diese Auslegung würde im Ergebnis dazu führen, daß der Einsatz von Landminen nicht als Angriff anzusehen ist. Die Bezeichnungen „Anti-Personen-“ bzw. „Anti-Fahrzeugminen“ machen indessen deutlich, daß die Minen sehr wohl gegen den Feind gerichtet sein können und nicht nur gegen ein bestimmtes Gebiet. Folgt man der Auffassung, die unter einem Angriff auch einen Landmineneinsatz versteht, ist die Regelung des Art. 13 Abs. 2 ZP II auch bei der Verlegung dieser Waffen zu beachten.

Nach dieser Vorschrift wäre ein Mineneinsatz dann verboten, wenn er direkt gegen die Zivilbevölkerung erfolgt. Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie der Begriff der Zivilperson im ZP II zu verstehen ist und damit verbunden, welchen Personenkreis die Zivilbevölkerung umfaßt. Die Definition in Art. 50 ZP I wird nicht ausdrücklich übernommen. Daraus könnte einerseits gefolgert werden, daß man ähnlich wie beim Begriff des Angriffs von einer identischen Begriffsbedeutung im ZP I und II ausging. Man könnte aber auch zu dem Schluß kommen, daß angesichts dessen, daß im ZP II der Begriff des Kombattanten nicht verwendet wird, die Negativabgrenzung in Art. 50 ZP I nicht in der Form auf den nicht internationalen bewaffneten Konflikt übertragen werden kann. Es gibt nämlich im ZP II keine vergleichbaren Vorschriften zu Art. 43 ZP I, in dem der Begriff der Streitkräfte oder des Kombattanten definiert wird.²⁴ In systematischer Hinsicht ist hier jedoch Art. 1 ZP II zu berücksichtigen. Daraus können die entscheidenden Merkmale für eine Abgrenzung gewonnen werden. Die Streitkräfte, auf die dort Bezug genommen wird, weisen folgende Merkmale auf:

- sie müssen einer Konfliktpartei zugehörig sein;
- sie müssen organisiert sein, und
- sie müssen unter einer verantwortliche Führung stehen.

Daraus ist zu folgern, daß als Zivilperson anzusehen ist, wer nicht Angehöriger einer Gruppierung ist, die diese Merkmale erfüllt.²⁵

Geschützt sind derart definierte Zivilpersonen nach Art.

13 Abs. 3 aber nur, „sofern und solange sie nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen“. Das heißt mit anderen Worten, daß Zivilisten ihren geschützten Status mit der direkten Teilnahme an den Feindseligkeiten verlieren, aber nach wie vor als Zivilpersonen anzusehen sind.²⁶ Von einer unmittelbaren Teilnahme an Feindseligkeiten kann aber nur dann gesprochen werden, wenn eine adäquate Kausalität zwischen der in Frage stehenden Handlung und ihrem Resultat, dem Beitrag zu den Feindseligkeiten, vorliegt.²⁷ Diese - notwendige (nur so ist eine Handhabung dieser Vorschrift in einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt praktikabel) - Einschränkung bedeutet eine erhebliche Minderung der „Verbotseffektivität“. ²⁸ Angesichts dessen, daß in einem nicht internationalen bewaffneten Konflikt immer wieder ein Wechsel zwischen kämpfender und unbeteiligter Zivilbevölkerung zu verzeichnen ist, sind die Verbote in Art. 13 Abs. 2 sehr verletzungsanfällig. Für den im Einzelfall verantwortlichen Kommandanten wird es zumeist sehr schwer sein, festzustellen, ob eine bestimmte Person oder eine Personengruppe unmittelbar an den Feindseligkeiten teilnimmt oder nicht.²⁹ Im Gegensatz zum ZP I findet sich hier auch keine Regel, wonach die Anwesenheit einzelner Personen, die an den Feindseligkeiten teilnehmen, den Status als Zivilbevölkerung unberührt läßt (vgl. Art. 50 Abs. 3 ZP I). Bei strenger Anwendung von Art. 13 Abs. 3 ZP II müßte man zu dem Schluß kommen, daß, wenn - was in den von ZP II erfaßten Konfliktsituationen häufig vorkommt - einigen nicht geschützten Personen durch ansonsten an den Feindseligkeiten unbeteiligte Zivilpersonen Unterschlupf gewährt wird, Angriffe gegen letztere zulässig wären. Dabei ist aber auch zu bedenken, daß dadurch der in Abs. 1 postulierte allgemeine Schutz der Zivilbevölkerung weitgehend illusorisch würde.³⁰ Sachgerechter ist hier eine Differenzierung zwischen einer Teilnahmehandlung im engen Sinne und einer bloßen Unterstützungshandlung. Werden die Kämpfenden lediglich unterstützt, wozu auch die Gewährung von Unterschlupf zu zählen ist, verlieren die Zivilisten ihren Schutz nicht (eine Strafbarkeit nach nationalem Recht bleibt davon aber unberührt).³¹

Aus alledem folgt, daß Landminen auch im nicht internationalen bewaffneten Konflikt vor dem Hintergrund allgemeiner Einsatzbeschränkungen prinzipiell verwendet werden

23 Vgl. *Elmar Rauch*, a.a.O. (Fn. 22), S. 271.

24 *Frits Kalshoven*, Constraints on the Waging of War, 1987, S. 139, 143.

25 *Waldemar A. Solf*, a.a.O. (Fn. 21), Part IV Civilian Population, Introduction, S. 672.

26 *Waldemar A. Solf*, a.a.O. (Fn. 21), Part IV Civilian Population, Introduction, S. 672.

27 *Sylvie-S. Junod*, a.a.O. (Fn. 20), Art. 14, Rdn. 4787.

28 *Knut Ipsen*, in: *Michael Bothe/Knut Ipsen/Karl J. Partsch*, Die Genfer Konferenz über humanitäres Völkerrecht, ZaöRV 1978, S. 79.

29 *Sylvie-S. Junod*, a.a.O. (Fn. 20), Art. 14, Rdn. 4782; *Knut Ipsen*, a.a.O. (Fn. 28), S. 78 f.; *Karl J. Partsch*, Regeln des Humanitären Völkerrechts in nicht internationalen bewaffneten Konflikten, in: *Horst Schötte/bernd Hoffmann* (Hrsg.), Die Genfer Zusatzprotokolle, S. 126.

30 Vgl. *Sylvie-S. Junod*, a.a.O. (Fn. 20), Art. 14, Rdn. 4782, die daraus schließt, daß das Schweigen des ZP II nicht als Erlaubnis ausgelegt werden dürfe.

31 *Waldemar A. Solf*, a.a.O. (Fn. 21), Part IV Civilian Population, Introduction, S. 672 mit weiteren Beispielen für reine Unterstützungshandlungen.

dürfen. Ein direkter Angriff gegen Angehörige der Streitkräfte oder andere bewaffnete Gruppen ist jederzeit zulässig. Auch Zivilisten, die an den Feindseligkeiten unmittelbar teilnehmen, dürfen mit Landminen direkt angegriffen werden. Die Meldungen über den Mineneinsatz in Ruanda sind in dieser Hinsicht nicht detailliert genug, um endgültig entscheiden zu können, ob die Verlegung der Waffen als Angriff direkt gegen nach dem ZP II geschützte Zivilisten anzusehen ist. Eine abschließende Beurteilung ist bei dem vorhandenen Faktenmaterial daher nicht möglich.

Das ebenfalls in Art. 13 Abs. 2 ZP II enthaltene Verbot von Terrorangriffen ist wortgleich mit Art. 51 Abs. 2 S. 2 ZP I³² formuliert. Die Verlegung von Landminen fällt nur dann unter dieses Verbot, wenn sie mit dem Hauptziel der Terrorisierung erfolgt. Schrecken oder Terror als Begleiterscheinungen sind für diese Vorschrift unerheblich. Ähnlich wie schon beim zuvor dargestellten Verbot von Angriffen gegen Zivilpersonen wird die Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines Waffeneinsatzes, insbesondere auch eines Mineneinsatzes, von der sehr schwierigen Feststellung abhängen, ob es sich um geschützte oder nicht geschützte Zivilpersonen im Sinne von Abs. 3 handelt.

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, daß Art. 13 Abs. 2 ZP II als Kampfführungsvorschrift auch beim Mineneinsatz stets zu beachten ist. In ihrer Allgemeinheit und aufgrund der praktischen Schwierigkeit bei der Unterscheidung zwischen kämpfenden und unbeteiligten Zivilisten ist die Vorschrift aber wohl nur wenig geeignet, den Landmineneinsatz in nicht internationalen bewaffneten Konflikten in handhabbarer Form zu reglementieren. An dieser Stelle muß sich die Untersuchung daher auf die allgemeine Feststellung beschränken, daß ein Angriff durch die Verlegung von Landminen direkt gegen die Zivilbevölkerung oder einzelne Zivilpersonen verboten ist. Darüber hinaus verstößt auch der Einsatz dieser Waffen mit dem nachweisbaren Ziel, Terror unter der Zivilbevölkerung zu verbreiten, gegen diese Vorschrift.

(2) Art. 14 ZP II

Genauso wie in Art. 54 ZP I findet sich mit Art. 14 auch im ZP II eine Vorschrift, die der Überschrift nach den Schutz der für die Zivilbevölkerung lebensnotwendigen Objekte zum Gegenstand hat. Die Regelung hat folgenden Wortlaut:

„Das Aushungern der Zivilbevölkerung als Mittel der Kriegführung ist verboten. Es ist daher verboten, für die Zivilbevölkerung lebensnotwendige Objekte wie Nahrungsmittel, zur Erzeugung von Nahrungsmitteln genutzte landwirtschaftliche Gebiete, Ernte- und Viehbestände, Trinkwasserversorgungsanlagen und -vorräte sowie Bewässerungsanlagen zu diesem Zweck anzugreifen, zu zerstören, zu entfernen oder unbrauchbar zu machen.“

Art. 14 ZP II unterscheidet sich dem Wortlaut nach nur geringfügig von Art. 54 ZP I. Aus Satz 1 der Vorschrift ist

wie beim ZP I zu folgern, daß das Erzeugen einer Hungersnot verboten ist, wenn es als Waffe mit dem Ziel eingesetzt wird, die Zivilbevölkerung zu vernichten. Geschützt ist hier ausschließlich die Zivilbevölkerung. Eine Ausnahme von dem Verbot des Aushungerns ist im ZP II nicht vorgesehen. Insbesondere rechtfertigen selbst Fälle zwingender militärischer Notwendigkeit keine Ausnahmen.

Deutlich als Präzisierung dieses allgemeinen Prinzips ist Satz 2 der Vorschrift ausgestaltet. Dort werden die häufigsten Ausprägungen der Erzeugung von Hungersnöten als Mittel der Kriegführung genannt. Als verbotene Handlungen sieht Art. 14 S. 2 ZP II ebenso wie Art. 54 Abs. 2 ZP I das Angreifen, Zerstören, Entfernen und Unbrauchbarmachen an. Auch Art. 14 ZP II enthält nur eine nicht abschließende Beispielsliste lebensnotwendiger Objekte.

Im Gegensatz zu Art. 54 ZP I fehlt in der Vorschrift des ZP II der Zusatz „um sie wegen ihrer Bedeutung für den Lebensunterhalt der Zivilbevölkerung oder der gegnerischen Partei vorzuenthalten, gleichviel ob Zivilpersonen ausgehungert oder zum Fortziehen veranlaßt werden sollen oder auf andere Gründe maßgebend sind.“ Statt dessen heißt es in Art. 14 ZP II „zu diesem Zweck anzugreifen, (...)“. In Anbetracht der engen Verbindung von Satz 1 und 2 kann damit nur als Zweck das Aushungern der Zivilbevölkerung gemeint sein. In Art. 54 Abs. 2 ZP I fällt dagegen schon ein Verhalten unter das Verbot, das sich gegen Objekte richtet, die für den Lebensunterhalt sowohl der Zivilbevölkerung als auch für den der gegnerischen Partei von Bedeutung sind. Nach der Regelung im ZP I sind demnach nur solche Handlungen erlaubt, die den Zweck verfolgen, die lebensnotwendigen Objekte wegen ihrer Bedeutung **allein** für die feindlichen Streitkräfte zu schädigen. Der Wortlaut von Art. 14 ZP II läßt dagegen auch Angriffe zu, die mit dem Ziel erfolgen, die genannten Objekte wegen ihrer Bedeutung für die Zivilbevölkerung **und** die feindlichen Truppen zu treffen.³³ Dadurch wird der Schutz der Zivilbevölkerung im Verhältnis zu Art. 54 ZP I erheblich verkürzt.

Soweit Minen in Verfolgung dieses Zweckes gegen die genannten lebensnotwendigen Objekte in Ruanda eingesetzt worden sind, verstößt diese Kampfführung gegen Art. 14 ZP II. Die zu Beginn zitierten Meldungen sind in dieser Hinsicht allerdings wenig aussagekräftig. Allein aus der Anbringung von Landminen an den genannten Objekten kann noch kein verbotswidriges Handeln i.S.v. Art. 14 ZP II festgestellt werden.

b) Regelungen zur Beseitigung der Konfliktfolgen

Bislang bestehen noch keine verbindlichen völkerrechtsrechtlichen Regelungen, die sich mit der Minenbeseiti-

32 Vgl. dazu die Kommentierung von Waldemar A. Solf, a.a.O. (Fn. 21), Art. 51, S. 300 f.; Claude Pilloud/Jean Pictet, in: Yves Sandoz/Christophe Swinarski/Bruno Zimmermann (Hrsg.), Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, Art. 51, Rdn. 1940.

33 Waldemar A. Solf, a.a.O. (Fn. 21), Art. 14, S. 680 f.

gung und damit verbundenen Fragen im nicht internationalen bewaffneten Konflikt beschäftigen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt hängen Aktivitäten in diesem Bereich vornehmlich - wenn auch nicht ausschließlich - von der Initiative der Vereinten Nationen ab. Dies ist wie zu Beginn schon ausgeführt auch im Fall von Ruanda geschehen.

2. De lege ferenda

In Ergänzung zur Darstellung des Ist-Zustandes völkerrechtlicher Regelungen zur Minenproblematik bietet sich vor dem Hintergrund der im Herbst 1995 anstehenden Revisionskonferenz zum UN-Waffenübereinkommen ein kurzer Überblick über wesentliche Neuerungen des Minenprotokolls an, die sich bei den Arbeiten der Vorbereitungskonferenzen bereits jetzt abzeichnen. Ob die bisher vorliegenden Verhandlungsergebnisse in dieser oder anderer Form tatsächlich in einem veränderten Minenprotokoll Aufnahme finden werden, bleibt aber noch abzuwarten. Angesichts dessen, daß vor der Revisionskonferenz keine weiteren Vorbereitungstreffen mehr stattfinden werden, erscheint die nun folgende Bestandsaufnahme als nicht verfrüht.

Gerade im Hinblick auf die Ereignisse in Ruanda sind die Neuverhandlungen von besonderem Interesse, weil die verhandelnden Staaten nach dem gegenwärtigen Stand der Beratungen bereit zu sein scheinen, den Anwendungsbereich des Minenprotokolls auch auf nicht internationale bewaffnete Konflikte zu erstrecken.³⁴ Vor diesem Hintergrund sollen die nachfolgenden Vorschriuentwürfe behandelt werden.

a) Einsatzbeschränkungen

Die bisherigen Verhandlungen haben gezeigt, daß die Staaten gegenwärtig noch nicht willens sind, auf den Einsatz von Landminen allgemein zu verzichten und ihn zu verbieten. Allerdings deutet vieles darauf hin, daß zumindest der Einsatz nicht detektierbarer Anti-Personenminen absolut verboten werden soll. Die zum Teil von den ruandischen Konfliktparteien verwendeten Plastikminen³⁵ dürften, sollte man sich auf dieses Einsatzverbot einigen, dann nur noch eingesetzt werden, wenn sie einen ausreichenden Metallkern enthalten, der sie detektierbar macht.

Neben diesem absoluten Einsatzverbot wird das Minenprotokoll noch verschiedene Einsatzbeschränkungen enthalten, die die bestehenden Regelungen zum Teil bestätigen oder zum Teil weiterentwickeln.

Hier ist zunächst das grundlegende Verbot unterschiedsloser Einsätze aus Art. 3 Abs. 3 Minenprotokoll zu nennen, das auch in den neuen Entwürfen unverändert geblieben ist. Daraus folgt insbesondere, daß Minen nur an einem militärischen Ziel angebracht oder gegen ein solches gerichtet werden dürfen. Darüber hinaus sind auch Einsätze verboten, die unverhältnismäßige zivile Verluste erwarten lassen. Ob gegen diese Regelungen in Ruanda verstoßen worden ist, kann

angesichts der fehlenden weiteren Fakten aufgrund der vorliegenden Meldungen nicht mit letzter Sicherheit beantwortet werden. Zumindest die Verlegung von Minen in einem Schulgebäude wird aber wohl als Verstoß gegen das Verbot unterschiedsloser Angriffe angesehen werden können (unter der Voraussetzung, daß das Schulgebäude nicht zu militärischen Zwecken genutzt wurde).

Neu ist eine Spezialregelung für nicht fernverlegte Minen ohne integrierten Selbsterstörungsmechanismus. Solche Waffen dürfen nur dann eingesetzt werden, wenn sie in einem markierten Gebiet verlegt werden, das von Militärpersonal beobachtet und durch Zäune oder ähnliche Mittel davon geschützt wird, daß Zivilisten in dieses Gebiet gelangen. Darüber hinaus müssen die Minen beseitigt werden, bevor das betreffende Gebiet aufgegeben wird. Ausnahmen bestehen lediglich dann, wenn die Kontrolle über das Gebiet an die Truppen einer anderen Konfliktpartei übergeht und nicht zurückerlangt wird. In diesem Fall geht die Verantwortlichkeit dann allerdings weitestgehend auf diese Konfliktpartei über. Eine derartige Regelung hätte zur Folge, daß auch in Städten, Dörfern, anderen bewohnten Gebieten und landwirtschaftlichen Anbaugebieten Landminen nur unter Beachtung der genannten Schutzmaßnahmen eingesetzt werden dürften. Angesichts dessen, daß die in Ruanda verlegten Minen (zumindest weitestgehend) nicht mit Selbsterstörungsmechanismen ausgestattet sind, müßten die Praktiken der ruandischen Konfliktparteien dann unter dem Gesichtspunkt der Außerachtlassung der Sorgfaltspflichten als völkerrechtswidrig angesehen werden.

Sofern man sich nicht auf ein absolutes Verbot von Sprengfallen einigt, müßte auch der ansonsten im wesentlichen unverändert gebliebene Art. 6 Minenprotokoll beachtet werden. Nach dieser Vorschrift wäre durch die Erweiterung des Anwendungsbereichs auf nicht internationale bewaffnete Konflikte die Anbringung von Minen (als Booby-traps) an Grabstellen genauso wie in internationalen bewaffneten Konflikten aufgrund von Völkervertragsrecht dann verboten.

b) Regelungen zur Beseitigung der Konflikfolgen

Eine wesentliche Neuentwicklung und Verbesserung des Ist-Zustandes enthalten die Vorschläge der Vorbereitungskonferenz zu Fragen der Beseitigung der Konflikfolgen.

Zum einen ermöglicht die Pflicht, Minenfelder, die Minen ohne Selbsterstörungsmechanismus enthalten, zu bewachen und dauerhaft zu markieren, einen besseren Schutz für die Zivilbevölkerung während und nach dem Ende eines Konfliktes. Zum anderen erfüllen diese Absperrungen und Markierungen eine wichtige Warnfunktion und sind auch geeignet, das Auffinden und die Beseitigung der Minen zu er-

34 Vgl. den zusammenfassenden Bericht über die letzte Vorbereitungskonferenz in der Süddeutschen Zeitung vom 23. Januar 1995.

35 Dangerous Land mines a Legacy of Rwanda's Civil War, National Public Radio vom 30. Oktober 1994. Interview mit einem britischen Minenräumer in Ruanda während der Sendung „All Things Considered“.

leichtern. Ergänzt wird diese Regelung durch eine nunmehr umfassende Aufzeichnungspflicht (diese bestand bislang nur für vorgeplante Minenfelder). Die so gewonnenen Aufzeichnungen sind nach Beendigung des Konfliktes dann unter anderem auch an die anderen Konfliktparteien weiterzugeben.

Ergänzt werden diese Vorschriften um eine weitere Regelung, nach der eine bislang nicht vorhandene Minenbeseitigungspflicht normiert wird (Art. 9 i.V.m. Art. 3 und 4 des Entwurfs). Hierbei besteht im wesentlichen eine diesbezügliche Verantwortlichkeit der jeweiligen Konfliktpartei für Minenfelder, die sich unter ihrer Kontrolle befinden. Für Minen und Minenfelder in Gebieten, über die man die Kontrolle verloren hat, soweit von der anderen Partei erlaubt, technische und materielle Hilfe bereit gestellt werden, damit letztere ihre Verantwortlichkeit erfüllen kann.

Durch diese eindeutige Regelung über die Verantwortlichkeit für die Minenbeseitigung nach Beendigung der Feindseligkeiten werden die Staaten, die gewillt sind, Minen auch weiterhin einzusetzen, gehalten, zugleich Maßnahmen zu ergreifen, die eine spätere Unschädlichmachung der Minen erlauben. Vielleicht werden dadurch Praktiken in Zukunft unterbunden, die unter völliger Außerachtlassung der möglichen Spätfolgen eines weitverbreiteten Mineneinsatzes erfolgen. Unter Umständen kann dies dann zu einer Entlastung der Staatengemeinschaft führen, die - wie im Falle Ruandas und vieler anderer betroffener Staaten - für die Beseitigung der Kampfmittel immer häufiger aktiv werden muß.

Die Verlagerung deutscher Kulturgüter nach dem Zweiten Weltkrieg aus völkerrechtlicher Sicht

Christine Höhn*

A. Einleitung

Immer wieder berichtet die Presse vom plötzlichen Auftauchen nach dem Zweiten Weltkrieg vermißter und möglicherweise schon für immer verloren geglaubter Kulturgüter. Man denke nur einmal an die Wiederentdeckung der verschwundenen bedeutendsten Teile des Quedlinburger Domschatzes in den USA, die im Frühjahr 1992 wieder nach Deutschland zurückkehrten. Am meisten Aufsehen allerdings erregen derzeit wohl die zwischen Deutschland und Rußland geführten Verhandlungen über die Rückgabe von jahrelang in Geheimdepots („Spezfondys“) versteckt gehaltenen Kulturgütern, die von der ehemaligen UdSSR als der vierten Besatzungsmacht aus Deutschland verlagert wurden, wie beispielsweise der Schatz des *Priamos*. Bemerkenswert ist, daß die Rückgewinnung der verschwundenen Teile des Quedlinburger Domschatzes nicht etwa aufgrund bestehender völkerrechtlicher Herausgabeansprüche der Bundesrepu-

IV. Ergebnis

Die Untersuchung hat gezeigt, daß der Landmineneinsatz in Ruanda mit dem bestehenden völkerrechtlichen Instrumentarium nur sehr schwer zu erfassen ist. Das Minenprotokoll ist bislang nicht anwendbar und aus den allgemeinen Vorschriften des ZP II - vor allem Art. 13 und 14 - können, abgesehen von Schwierigkeiten bei der praktischen Handhabung, nur in geringem Maße umsetzbare Verhaltensrichtlinien für den Mineneinsatz gewonnen werden. Die völkerrechtliche Beurteilung der Kampfhandlungen in Ruanda fällt daher außerordentlich schwer. Daneben sind bislang Fragen, die mit der Beseitigung der Kampfmittel verbunden sind, noch völlig unregelt geblieben.

Dieser wenig befriedigende Zustand wird sich aller Voraussicht nach ändern, wenn die Arbeiten der Vorbereitungskonferenzen zur Überprüfungskonferenz zum UN-Waffenübereinkommen erfolgreich umgesetzt werden. Dann wird man ein Regelwerk haben, das die Einsatzweisen bei der Verlegung von Landminen in Ruanda zu erfassen geeignet ist und an dem die jeweiligen Praktiken dann zu messen sein werden. Es bleibt allerdings abzuwarten, ob derartige - zum Teil recht komplex formulierte Regelungen - auch allgemein eingehalten werden und ihre Durchsetzung gewährleistet werden kann. Allerdings ist vor dem Hintergrund der Spätfolgen des Landmineneinsatzes zumindest ein Einsatzverbot von Anti-Personenminen sicherlich als praktikabler anzusehen.

blik gegenüber den USA, sondern mittels eines umfangreichen außergerichtlichen Vergleichs gelang. Ebenso scheint die Begründung der aktuellen Rückgabeforderungen Deutschlands gegenüber Rußland, wo bisher die bedeutendsten Stücke zum Vorschein gekommen sind, mit Völkerrecht ins Leere zu laufen. Im folgenden soll anfangs geklärt werden, ob das Völkerrecht überhaupt Rückgabeansprüche auf kriegsbedingt verschleppte Kulturgüter bietet, um dann zu untersuchen, was deren Anwendung im konkreten Fall auf die nach dem Zweiten Weltkrieg aus Deutschland verlagerte

* Christine Höhn ist cand. iur., Eberhard-Karls-Universität Tübingen. Dieser Aufsatz beruht auf Untersuchungen, die die Verfasserin im Rahmen eines Seminars bei Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas Oppermann im Sommersemester 1994 durchgeführt hat. Einen Teil dieser Ergebnisse hat sie beim III. Kongreß „Europäische Kultur“ vom 26.-29. Oktober 1994 in Pamplona/Spainien im Rahmen der studentischen Beiträge vorgetragen. Sie dankt Herrn Dr. Frank Fechner für die wertvolle und freundliche Unterstützung.

ten Kulturgüter entgegenstehen könnte. Abschließend wird noch auf mögliche Lösungsansätze, die auch bereits in die Diskussion eingeflochten worden sind, eingegangen.

B. Völkerrechtliche Rückgabeansprüche auf kriegsbedingt verschleppte Kulturgüter

I. Ein historischer Abriss

Jahrhundertlang war das Kriegsbeuterecht nach antikem Vorbild ein fester Bestandteil des Kriegsrechts¹. Bei den Römern galten die Güter der rechtlos Besiegten als *herrenlos*, „*res nullius*“, und gingen mit der Beschlagnahme durch die römischen Truppen in das unanfechtbare Eigentum des Siegers über². Diese Tradition, den Krieg auch dazu auszunutzen, dem Feind seine Kulturgüter wegzunehmen, hielt sich während des gesamten Mittelalters³. Im 18. Jahrhundert, dem Zeitalter der Aufklärung, wurde das Beuterecht als eine Form von Machtmißbrauch unmodern. Dagegen erreichten *Napoleons* Beutezüge bisher unbekanntes Ausmaß⁴ und veranlaßten die Siegermächte 1815 auf dem Wiener Kongreß dazu, Frankreich die erste Rückführungsaktion großen Stils in der Geschichte aufzuerlegen⁵.

Mit den Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907 wurde das Recht der Kriegführung kodifiziert und schließlich das Vierte Haager Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkrieges vom 18. Oktober 1907⁶ und die hier interessierende dazugehörige Anlage, genannt Haager Landkriegsordnung verabschiedet. Zum ersten Mal wurde das Beuterecht in einem internationalen Vertrag ausgeschlossen⁷. Aber im Ersten und noch schlimmer im Zweiten Weltkrieg wurde v.a. von deutscher Seite ein nahezu institutionalisierter Kunstraub betrieben⁸. Die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs, die totale Plünderung von Kulturgütern und die Raubzüge des Nazi-Regimes wurden zum Auslöser für die Schaffung der Haager Konvention zum Schutz von Kulturgütern im bewaffneten Konflikt vom 14. Mai 1954⁹, die unter den Auspizien der Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO)¹⁰ und in Zusammenarbeit mit dem International Council of Museums (ICOM) ausgearbeitet wurde. Diese Konvention¹¹ wurde allein für den Schutz der Kulturgüter im Krieg geschaffen und ist das erste spezielle weltweite Kulturgüter-schutzabkommen¹².

II. Rückgabeansprüche aus völkerrechtlichen Verträgen

I. Die Haager Landkriegsordnung von 1907

a) Die Bestimmungen der HLKO

Nach den Vorschriften der Haager Landkriegsordnung (im folgenden: HLKO) ist das Beuterecht nur noch hinsichtlich „*kriegswichtiger Gegenstände*“ erlaubt, Art. 23 I g. Die Preisgabe von Städten oder Ansiedlungen zur Plünderung sowie die Plünderung auf besetztem Gebiet sind gem. Art. 28

und Art. 47 verboten. Das Privateigentum auf besetztem Gebiet darf nach Art. 46 nicht entzogen werden, und Art. 56 legt fest, daß auf besetztem Gebiet das Eigentum der Kunst gewidmeten Anstalten als Privateigentum zu behandeln ist, verweist also auf Art. 46. Weiter bestimmt Art. 56, daß jede Beschlagnahme von Werken der Kunst untersagt ist und geahndet werden soll. Da gem. Art. 3 der Konvention selbst jede Vertragspartei, welche die Vorschriften des Übereinkommens verletzt, zum Schadensersatz verpflichtet ist und Schadensersatz in erster Linie *restitutio in integrum* bedeutet, folgt aus der Wegnahme von Kulturgütern die Pflicht, diese zurückzugeben¹³. Dabei ist jede Vertragspartei verantwortlich für alle Handlungen, die „*von den zu ihrer bewaffneten Macht gehörenden Personen*“ begangen werden.

b) Allbeteiligungsklausel / Geltung der HLKO im Zweiten Weltkrieg

Allerdings könnte die Anwendung der HLKO an ihrer sog. Allbeteiligungsklausel scheitern: Nach Art. 2 der Konvention finden ihre Vorschriften nämlich nur Anwendung, wenn alle am Krieg beteiligten Staaten Mitglieder der Konvention sind. Z.Zt. des Zweiten Weltkriegs war allerdings beispielsweise Italien nicht Vertragspartei¹⁴. In dem Nürn-

- 1 UNESCO-Kommissionen Österreichs, der BRD und der Schweiz (Hrsg.), UNESCO, Was ist das! Rückführung oder Rückgabe von Kulturgütern, S. 2; *Ludwig Engstler*, Die territoriale Bindung von Kulturgütern im Rahmen des Völkerrechts, S. 79; *Bernhard Walter*, Rückführung von Kulturgut im internationalen Recht, S. 44.
- 2 *Wilfried Fiedler*, Zur Entwicklung des Völkergewohnheitsrechts im Bereich des internationalen Kulturgüterschutzes, in: *Festschrift für Karl Doehring*, S. 199 ff., S. 211; *Walter Rudolf*, Über den völkerrechtlichen Schutz von Kulturgütern, in: *Festschrift für Karl Doehring*, S. 853 ff., S. 856; *Wilhelm Treuer*, Kunstraub, S. 9 ff.
- 3 *Gerte Reichelt*, Internationaler Kulturgüterschutz - rechtliche und kulturpolitische Aspekte, S. 6; *Ridha Fraoua*, Le trafic illicite des biens culturels et leur restitution - analyse des réglementations nationales et internationales, critiques et propositions, S. 36.
- 4 *Paul Wescher*, Kunstraub unter Napoleon, S. 16; *John-Henry Merryman/Albert Elsen*, Law, ethics and the visual arts, Volume 1, S. 15 ff.; *Reichelt*, a.a.O. (Fn. 3), S. 7.
- 5 UNESCO, a.a.O. (Fn. 1), S. 3; *Engstler*, a.a.O. (Fn. 1), S. 91 ff.
- 6 RGBl. 1910, S. 107 ff.; Mitgliedstaaten in *Engstler*, a.a.O. (Fn. 1), S. 206, Fn. 661.
- 7 *Frank Fechner*, Rechtlicher Schutz archäologischen Kulturgüter - Regelungen im innerstaatlichen Recht, im Europa- und Völkerrecht sowie Möglichkeiten zu ihrer Verbesserung, S. 87; *Matthias Herdegen*, Der Kulturgüterschutz im Kriegsvölkerrecht, in: *Dolzer/Jayme/Mußgnug* (Hrsg.), Rechtsfragen des internationalen Kulturgüterschutzes - Symposium vom 22./23.6.1990 im internationalen Wirtschaftsforum Heidelberg, S. 164; *Rudolf*, a.a.O. (Fn. 2), S. 858.
- 8 *Merryman/Elsen*, a.a.O. (Fn. 4), S. 20 ff.; *Andrea Jaeger*, Internationaler Kulturgüterschutz, S. 16; *Charles de Jaeger*, The Lintz File, Hitlers Plunder of Europe's Art, S. 57 ff.; *Ernst Kubin*, Sonderauftrag Lintz, S. 13 ff.
- 9 BGBl. II, 1967, S. 1233 ff.; *ZaRV* 16 (1955/56), S. 98 ff.
- 10 Zur Gründung der UNESCO und Rechtspersönlichkeit vgl. *Thomas Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, Bildung-Wissenschaft-Kunst, S. 631 ff.
- 11 Zu deren aktueller Bedeutung sowie Verbesserungsmöglichkeiten, s. *Martin Philipp Wyss*, Der völkerrechtliche Schutz von Kulturgütern - Neue Impulse innerhalb der UNESCO -, *HuV-I* Heft 1/94, S. 12 ff.
- 12 UNESCO, a.a.O. (Fn. 1), S. 4; *Engstler*, a.a.O. (Fn. 1), S. 210 ff.
- 13 *Walter*, a.a.O. (Fn. 1), S. 77.
- 14 *Eveline Latmann*, Schutz der Kulturgüter bei bewaffneten Konflikten, S. 43.

berger Urteil des Militärgerichtshofs vom 1. Oktober 1946, der sich mit eben diesem Einwand auseinandersetzen hatte, die HLKO sei wegen ihrer Allbeteiligungsklausel für den Zweiten Weltkrieg nicht anwendbar, wird aber bestätigt, daß die Vorschriften der HLKO über ihre Vertragsstaaten hinaus für alle am Krieg beteiligten Staaten galten: „(...) these rules laid down in the convention were recognized by all civilized nations, and were regarded as being declaratory of the laws and customs of war (...)“¹⁵. Anders wäre auch kaum die Londoner Erklärung vom 5. Januar 1943 zustande gekommen, deren Unterzeichnerstaaten, u.a. die USA und die UdSSR¹⁶, es sich zur Aufgabe machten, alles in ihrer Macht stehende zu tun, um Wegnahme und Plünderung im Krieg zu verhindern und sich alle Rechte vorbehalten, Transaktionen von Kulturgütern, auch wenn diese scheinbar legal, ja freiwillig stattgefunden haben sollten, für nichtig zu erklären.

2. Die Haager Konvention zum Schutz von Kulturgütern im bewaffneten Konflikt vom 14. Mai 1954

Ein Rückgabeanspruch auf kriegsbedingt verlagerte Kulturgüter kann aus der Haager Konvention zum Schutz von Kulturgütern im bewaffneten Konflikt selbst nicht hergeleitet werden; hierfür ist ihr Protokoll maßgeblich, das von den Staaten unabhängig von der Haager Konvention unterzeichnet werden kann¹⁷. Die im Protokoll im einzelnen geregelten Rückgabeansprüche (vgl. I Ziff. 3 und II Ziff. 5) sind weitreichender als die der HLKO¹⁸. Allerdings tritt das Protokoll zur Haager Konvention von 1954 gem. III Ziff. 10 b) für die einzelnen Unterzeichnerstaaten jeweils „drei Monate nach Hinterlegung ihrer Ratifikations- oder Beitrittsurkunde“ in Kraft, so daß die Frage seiner Anwendbarkeit auf die hier interessierenden nach dem Zweiten Weltkrieg vermißten Kulturgüter nicht relevant wird¹⁹. Auf die Haager Konvention wird allerdings an anderer Stelle unter dem Gesichtspunkt der ihr zugrundeliegenden Vorstellung von den Kulturgütern als „kulturelle(s) Erbe der ganzen Menschheit“ nochmals eingegangen.

III. Rückgabeansprüche aus Völkergewohnheitsrecht

Unumstritten hat heute ein Staat einen Rückgabeanspruch auf die ihm im Krieg abhandengekommenen Kulturgüter (auch) aus Völkergewohnheitsrecht²⁰. Teilweise wird die dem besiegten Frankreich 1815 auferlegte Restitution der napoleonischen Kriegsbeute als Entstehungszeitpunkt des völkergewohnheitsrechtlichen Rückgabeanspruchs angesehen²¹. Für die hier interessierenden nach dem Zweiten Weltkrieg verschwundenen Kulturgüter ist insoweit entscheidend, daß die oben behandelten Bestimmungen der HLKO im Zweiten Weltkrieg über ihre Vertragsstaaten hinaus durch die Völkergemeinschaft gewohnheitsrechtlich anerkannt und daher für alle am Krieg beteiligten Staaten bindend waren.

IV. Die Zuordnung von Kulturgütern im Kriegsvölkerrecht / Der berechtigte Empfänger der kriegsrechtlichen Rückgabeansprüche

Fraglich ist, ob ein Staat tatsächlich nach den Bestimmungen der HLKO die Rückgabe all „seiner“ Kulturgüter verlangen kann, die ihm im Krieg gestohlen wurden. Denkbar wäre doch, daß ein Staat nur auf diejenigen Kulturgüter einen Rückgabeanspruch hat, zu denen er eine besondere gesteigerte Beziehung nachweisen kann, etwa weil er als deren Entstehungsort in Frage kommt. Das Kriegsrecht nimmt die kriegsbedingte Entfernung von Kulturgütern aus dem Zuständigkeitsbereich eines Staates nicht hin, sondern ordnet an, daß die verschleppten Kulturgüter an den jeweils bestehenden Staat, also den Staat der früheren Belegenheit, zurückzugeben sind. Damit stehen die auf die HLKO gestützten Rückgabeansprüche ganz generell dem Staat zu, auf dessen Gebiet sich die im Krieg verschleppten Kulturgüter bei Kriegsausbruch vor ihrer Wegnahme befunden haben. Im Kriegsrecht ist der Grundsatz einer territorialen Bindung von Kulturgütern an ihren Belegenheitsstaat z.Zt. des kriegerischen Konflikts anerkannt²²; denn die HLKO macht ihr Wegnahmeverbot auch nicht abhängig von einer ursprünglichen nationalen Beziehung der Kulturgüter oder einer sonstigen besonderen Beziehung zum Belegenheitsstaat. Bemerkenswerterweise werden so auch solche Kulturgüter vor der Wegnahme im Krieg in ihrem jeweiligen Belegenheitsstaat geschützt, die aus einer für ihn an sich „fremden“ Kultur stam-

15 AJIL 41 (1947), S. 248.

16 USA, Australien, Belgien, Kanada, China, Tschechoslowakei, Großbritannien, Nordirland, Sowjetunion, Griechenland, Indien, Luxemburg, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Polen, Jugoslawien, Südafrika. Die französische Nationalversammlung erklärte ihre Solidarität. Text abgedruckt bei Lyndel V. Pratt/Patrick O'Keefe, Law and the cultural heritage, Volume 3, Movement, S. 805 f.

17 Lattmann, a.a.O. (Fn. 14), S. 62; Stanislav E. Nahlik, On some deficiencies of the Hague Convention of 1954 on the protection of cultural property in the event of armed conflict, in: Annu. de l'A.A.A. 44 (1974), S. 100 ff., S. 106; tatsächlich haben 11 der über 70 Mitgliedstaaten der Haager Konvention das Protokoll nicht ratifiziert.

18 Helmut Strelbel, Die Haager Konvention zum Schutz der Kulturgüter im Falle eines bewaffneten Konflikts vom 14.5.1954, ZaöRV 16 (1955/56), S. 33 ff., S. 50; Walter, a.a.O. (Fn. 1), S. 75, 77; Stefan Turner, Die Zuordnung beweglicher Kulturgüter im Völkerrecht, in: Wilfried Fiedler (Hrsg.), Internationaler Kulturgüterschutz und deutsche Frage, S. 19 ff., S. 71 f.

19 Dies galt auch für die DDR, die gestützt auf II Ziff. 5 des Protokolls versuchte, Nofretete „zurückzubekommen“, die sich vor ihrer Auslagerung in dem vom Bombenkrieg bedrohten Berlin in den Westen Deutschlands auf späterem DDR-Gebiet befunden hatte, Reinhard Mußgnug, Wenn gehört Nofretete? Anmerkungen zu dem deutsch-deutschen Streit um den ehemals preußischen Kulturbesitz, S. 10.

20 Fiedler, a.a.O. (Fn. 2), S. 199 ff.; Nahlik, a.a.O. (Fn. 17), S. 100; Fraoua, a.a.O. (Fn. 3), S. 134; Rudolf, a.a.O. (Fn. 2), S. 860; Walter, a.a.O. (Fn. 1), S. 78.

21 Karl Doehring, War die Universität Heidelberg dazu verpflichtet, die Bibliotheca Palatina dem Vatikan zurückzugeben?, Ruperto Carola 76 (1987), S. 138 ff., S. 139; Kurt Siehr, Kunststraub und das internationale Recht, SJZ 1981, S. 189 ff., S. 193; Karl Becker, On the obligation of subjects of international law to return cultural property to its permanent place, in: Annu. de l'A.A.A. 44 (1974), S. 96 ff., S. 97.

22 Engstler, a.a.O. (Fn. 1), S. 78 ff. (Zweiter Hauptteil); Dorothee Schulze, Die Restitution von Kunstwerken. Zur völkerrechtlichen Dimension der Restitutionsresolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen, S. 34 f.; Rudolf, a.a.O. (Fn. 2), S. 861; Mußgnug, a.a.O. (Fn. 19), S. 14.

men²³. Nur so ist zu erklären, daß die ehemalige UdSSR den im Zweiten Weltkrieg aus Berlin entführten Pergamon-Altar an Deutschland und nicht etwa an die Türkei zurückgegeben hat.

V. Verjährung der Rückgabeansprüche

Es besteht Einigkeit darüber, daß völkerrechtliche Rückgabeansprüche nicht nach festen Verjährungsfristen erlöschen („extinctive prescription“)²⁴, vielmehr sind die für den Einzelfall gegebenen Umstände, die für eine Verjährung von Bedeutung sein könnten, zu erwägen²⁵. Allerdings könnte sich für die hier behandelten Rückgabeansprüche auf die im Zusammenhang mit dem Zweiten Weltkrieg verschleppten Kulturgüter Besonderheiten ergeben: Mit der Mehrheit der Staaten hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Convention on the non-applicability of statutory limitations to war crimes against humanity²⁶ angenommen. Ziel dieser Konvention ist es nach ihrem Art. 2, Kriegsverbrecher auch nach langer Zeit strafrechtlich belangen zu können. Durch ihren Verweis in Art. 1 a auf die Charta des internationalen Militärtribunals vom 8. August 1945 versteht sie unter Kriegsverbrechen auch die Plünderung von öffentlichem oder privatem Eigentum²⁷. Der Täter könnte demnach ohne zeitliche Grenzen bestraft werden. Sinnvollerweise muß aber auch der belegene Staat die geplünderten Kulturgüter, zumindest soweit diese noch im Besitz des Täters sind, zeitlich unbegrenzt zurückgeben²⁸.

C. Der Zugriff der Alliierten auf die Kulturgüter in Deutschland

Um die Frage beantworten zu können, ob Deutschland völkerrechtliche Rückgabeansprüche auf die von den vier Besatzungsmächten nach dem Zweiten Weltkrieg weggeführten Kulturgüter²⁹ hat, müssen zunächst die unterschiedlichen Maßnahmen, welche die Alliierten hinsichtlich der sich auf dem von ihnen besetzten Gebiet befindlichen Kulturgüter ergriffen haben, genauer untersucht werden. Die Alliierten³⁰ verfolgten mit der Besetzung Deutschlands neben anderen Kriegszielen nämlich auch die Durchsetzung ihrer Restitutionsforderungen, die sie gegenüber Deutschland hatten, welches während des Zweiten Weltkriegs einen intensiven Kunstraub betrieben hatte. Unter Hinweis auf den Meinungsstreit hinsichtlich der grundsätzlichen Zulässigkeit des in Deutschland nach der Kapitulation und Beendigung der Kampfhandlungen errichteten Besatzungsregimes ist hier davon auszugehen, daß es den Besatzungsmächten rechtlich möglich war, dieses Kriegsziel eigenhändig zu verwirklichen³¹. Aber aus Art. 56 HLKO, der die Wegnahme von Kulturgütern aus besetztem Gebiet untersagt und nationale Kulturgüter als Ausdruck des Selbstbestimmungsrechts schützt, ergeben sich für die von den Besatzungsmächten in bezug auf Kulturgüter getroffenen Maßnahmen - auch auf der Grundlage des besonderen Besatzungsregimes³² - völkerrechtliche Schranken.

I. Maßnahmen hinsichtlich der von Deutschland zu leistenden Restitutionsforderungen

Insbesondere das Militärregierungsgesetz Nr. 52 über Sperr- und Beaufsichtigung des Vermögens diente dazu, daß

die Besatzungsmächte sämtliche in Deutschland befindlichen Kulturgüter strikt kontrollieren konnten, um die Durchführung der von Deutschland zu restituierenden Kulturgüter sichern zu können³³. In der Regel werden Restitutionsforderungen im Friedensvertrag geregelt. Im Falle Deutschlands wird angenommen, daß es den Alliierten auf Grund des besonderen Besatzungsregimes rechtlich möglich war, die Restitution eigenhändig durchzuführen³⁴.

II. Erhaltungs- und Sicherungsmaßnahmen

Die UdSSR, die nur wenige Tage nach Beendigung der Kampfhandlungen in Berlin am 2. Mai 1945 mit dem Abtransport von Kulturgütern begann, begründete dies mit der Notwendigkeit ihrer Sicherung, insbesondere vor „faschistischen Banden“³⁵. Im Rahmen des Art. 56 HLKO kann ein Abtransport von Kulturgütern aus dem besetzten Deutschland auf die Territorien der Besatzungsmächte zu deren Sicherung und Erhaltung nur zulässig sein, wenn diese objektiv gefährdet waren und subjektiv der Wille der Besatzungsmacht auf ein Rettungshandeln gerichtet war³⁶. Die „Sicherung“ der Kulturgüter erfolgte aber nach Einstellung der Kampfhandlungen, so daß deren Gefährdung überwiegend verneint wird³⁷. Zudem wird behauptet, sie hätten auch in Deutschland in dazu geeigneten Aufbewahrungsorten in Sicherheit gebracht werden können. Das gilt auch für die Ver-

23 Strehel, a.a.O. (Fn. 18), S. 60; Turner, a.a.O. (Fn. 18), S. 60.

24 Die völkerrechtlichen Ersitzungsregelungen („acquisitive prescription“) können auf Kulturgüter keine Anwendung finden, weil diese bisher ausschließlich in bezug auf Territorialbesitz angewendet wurden, Doehring, a.a.O. (Fn. 21), S. 140.

25 Das Rechtsinstitut der Verjährung ist dem Völkerrecht ebenso bekannt wie den nationalen Rechtsordnungen, vgl. Art. 38 f des Statuts des IGH, s. Resolution des Institut de Droit International von 1925, 32 Annu. de l'Institut de Droit Internat. (1925), S. 558 f.

26 UN-Doc. A/Res. 2391 (XXIII) vom 9. Dezember 1968.

27 S. Art. 6 b dieser Charta.

28 Walter, a.a.O. (Fn. 1), S. 93.

29 Nicht angesehen eingegangen wird auf den Zugriff auf die im Zweiten Weltkrieg der Kriegsmotivation dienenden sog. Kriegs- und Nazi-kunst, s. hierzu Stefan Turner, Das internationale Kulturgüterrecht und die Zerstreung des deutschen Kulturbesitzes nach dem Zweiten Weltkrieg, in: a.a.O. (Fn. 18), S. 109 ff., S. 134 ff.

30 Die Untersuchung beschränkt sich weitgehend auf die USA und die UdSSR als den beiden wichtigsten Besatzungsmächten, für die hier auch am meisten Material vorliegt, vgl. Turner, a.a.O. (Fn. 29), S. 112.

31 Turner, a.a.O. (Fn. 29), S. 113.

32 Die HLKO geht zwar von der im 19. Jh. entwickelten Vorstellung der Besetzung als ein Kriegführungsmittel aus, regelt also Probleme des ius in bello. Aber auch, wenn die Besetzung Deutschlands der Kriegszielverwirklichung diene und damit in das ius post bellum gehört, ist Art. 56 HLKO als Ausdruck eines fundamentalen Prinzips, welches übrigens im Begriff war, sich auch im ius post bellum durchzusetzen, hier wirksam gewesen, Turner, a.a.O. (Fn. 29), S. 113 ff., 134.

33 Die Restitutionsvoraussetzungen selbst, also insoweit etwa gem. der Londoner Deklaration vom 5. Januar 1943 scheinbar legal erworbene Kulturgüter tatsächlich zurückzugeben seien, wurden in mehreren Vorschriften geregelt, s. Engstler, a.a.O. (Fn. 1), S. 140 ff.; Ignaz Seidl-Hohenveldern, Kriegsentwürdigung, in: Karl Strupp/Hans-Jürgen Schlochauer, Bd. III, S. 342 f.

34 Turner, a.a.O. (Fn. 29), S. 130 f.; str., vgl. S. Grewe, Ein Besatzungsstatut für Deutschland. Die Rechtsformen der Besetzung, S. 163 ff.

35 Turner, a.a.O. (Fn. 29), S. 126.

36 Turner, a.a.O. (Fn. 29), S. 129.

37 Kabin, a.a.O. (Fn. 8), S. 275 ff.; de Jaeger, a.a.O. (Fn. 8), S. 137 ff.; Engstler, a.a.O. (Fn. 1), S. 135; Jakob Kurz, Kunstraub in Europa 1938-1945, S. 375 ff.

schiffung von 202 Bildern in die USA, die allerdings auch 1948/49 wieder nach Deutschland zurückkehrten³⁸.

III. Maßnahmen zur Vorbereitung für die Verwendung deutscher Kulturgüter zu Reparationszwecken

Der umfassende Zugriff der Alliierten auf deutsche Kulturgüter kann neben den Zielen der Erhaltung und der Restitutionsdurchführung nur mit deren anfangs gefaßtem Plan, deutsche Kulturgüter zu Reparationszwecken zu verwenden, erklärt werden. Tatsächlich schließt Art. 56 HLKO ein solches Vorgehen seinem Wortlaut nach nicht aus und Art. 247 des Versailler Vertrages enthält noch eine entsprechende Regelung³⁹. Aber von dieser Idee, deutsche Kulturgüter zu Reparationsleistungen zuzulassen, sind die Alliierten letztendlich schon bald abgerückt, was auch durch die Rückgabe zumindest des größten Teils der abtransportierten nicht restitutionspflichtigen Kulturgüter belegt wird⁴⁰.

Umstrittener war die Verwendung deutscher Kulturgüter zur sog. restitution in kind, deren Zulässigkeit von den Besatzungsmächten unterschiedlich beurteilt wurde. Bei der restitution in kind handelt es sich um eine besondere Form von Reparationsleistungen, mit der für einen untergegangenen, restitutionspflichtigen Gegenstand ersatzweise Herausgabe eines gleichwertigen Gegenstandes verlangt wird. Die Fragen zur restitution in kind wurden aber schließlich im Alliierten Kontrollrat, insbesondere im Coordinating Committee of the Allied Control Council (CORC) endgültig erledigt. In Ziff. 3 der Kontrollratsdirektive vom 21. Januar 1946 wird die restitution in kind derart eingeschränkt auf einzigartige Objekte und den Vorbehalt einer positiven Entscheidung über die Ersatznotwendigkeit, daß von dieser als unbefriedigend und nicht zeitgemäß empfundenen Institution letztlich Abstand genommen wurde⁴¹.

D. Rückgabeanprüche Deutschlands gegenüber den Westmächten? / Entgegenstehen des Überleitungsvertrages?

Im Verhältnis der drei Westmächte zur Bundesrepublik kam es in den Bonner und Pariser Verträgen von 1952 und 1954 zu einer nachfolgenden vertraglichen Absicherung von Maßnahmen. Dieses Vertragswerk beendete offiziell das Besatzungsregime in der Bundesrepublik und enthält, ohne selbst ein Friedensvertrag zu sein, zahlreiche für Friedensverträge übliche Regelungen⁴².

Der Geltendmachung deutscher Rückgabeanprüche auf die von den Westalliierten entgegen Art. 56 HLKO weggeführten Kulturgüter könnten zwei Vorschriften des Vertrages zur Regelung aus Krieg und Besatzung entstandener Fragen, sog. Überleitungsvertrag, entgegenstehen. In Art. 3 III Teil VI des Überleitungsvertrages verzichtet die Bundesrepublik auf die Geltendmachung von Rechten im Hinblick auf Ver-

mögensgüter, welche beschlagnahmt wurden zum Zwecke der Reparatur oder Restitution. In Art. 1 Teil IX des Überleitungsvertrages verpflichtet sich die Bundesrepublik - vorbehaltlich der Bestimmungen eines Friedensvertrages mit der Bundesrepublik⁴³ -, keine Ansprüche geltend zu machen wegen Maßnahmen, welche die drei Westmächte oder in ihrem Namen tätig werdende Personen zwischen dem 5. Juni 1945 und dem Inkrafttreten des Überleitungsvertrages gegen deutsches Eigentum begangen haben.

Allerdings zeigt die oben dargestellte Praxis der Westmächte, die in bezug auf Kulturgüter vor diesem Vertragschluß geübt wurde, daß sie in den deutschen Kulturgütern für Reparationsleistungen und für eine restitution in kind keine tauglichen Objekte sahen. Daher kann die Auslegung⁴⁴ der betreffenden Vorschriften im Überleitungsvertrag im Einklang mit dieser Praxis nur ergeben, daß sie deutsche Kulturgüter nicht in ihre Regelungen mit einbeziehen, sondern nur solche Güter erfassen, die von den Westalliierten als taugliche Objekte⁴⁵ ihrer Forderungen betrachtet wurden⁴⁶. Wei-

38 Turner, a.a.O. (Fn. 29), S. 120 f., 130.

39 Ignaz Seidl-Hohenveldern, La protection internationale du patrimoine culturel national. Revue Générale de Droit International Public, 4-6/1993, S. 395 ff., S. 399; Engstler, a.a.O. (Fn. 1), S. 127 ff.

40 Turner a.a.O. (Fn. 29), S. 117 f., 132; Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Fn. 39), S. 399; s.a. Engstler, a.a.O. (Fn. 1), S. 138.

41 Turner, a.a.O. (Fn. 29), S. 122 ff.; Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Fn. 39), S. 399; Engstler, a.a.O. (Fn. 1), S. 192.

42 Engstler, a.a.O. (Fn. 1), S. 143 f.

43 Das gilt auch für die erste genannte Vorschrift. Allerdings bleiben nach einer Vereinbarung der drei Westmächte und der Regierung der Bundesrepublik diese beiden Bestimmungen des Überleitungsvertrages auch mit Inkrafttreten des „Zwei-Vier-Vertrages“ in Kraft, so daß diese beiden Vorschriften inzwischen als endgültig angesehen werden; Turner, a.a.O. (Fn. 29), S. 150, Fn. 158 a.)

44 Aus Wortlaut, Systematik, Geschichte und Teleologie der Vorschriften ergeben sich nicht ohne weiteres Einschränkungen, Turner, a.a.O. (Fn. 29), S. 151.

45 Als solche wurden auf der Jalta-Konferenz 1945 angesehen: Demonstrationen, Entnahmen aus der laufenden Produktion und Verwendung deutscher Arbeitskräfte, Seidl-Hohenveldern, a.a.O. (Fn. 33), S. 339.

46 Turner, a.a.O. (Fn. 29), S. 149 ff. Der eingangs erwähnte Quedinburger Domschatz war nicht „beschlagnahmt“ oder von „im Namen“ der USA tätig werdenden Personen weggeführt worden. Es handelte sich hier vielmehr um den privaten Kunstdiebstahl eines amerikanischen Soldaten und somit um einen Verstoß gegen Art. 47 HLKO, der die Plünderung auf besetztem Gebiet verbietet. Gleichwohl wurde auch für diesen Fall ein Entgegenstehen des Überleitungsvertrages angenommen. Klaus Maurice, Kunststraub und Rückgabe, in: Dietrich Kötzsche (Hrsg.), Kulturstiftung der Länder BRD. Der Quedinburger Domschatz, S. IX ff., S. XIII; im Fall „Kunstsammlungen zu Weimar v. Elicofon“, den der United States District Court, Eastern District of New York mit Urteil vom 12. Juni 1981 zugunsten der Kunstsammlungen entschied (ILR 61 (1981), S. 143 ff.), handelte es sich um Dürrer-Bilder, die 1945 in der kurzen Zeit, in der Weimar amerikanisch besetzt war, gestohlen worden waren. Den Prozeß hat Weimar letztendlich gewonnen, weil es nach den klassischen Regeln des Internationalen Privatrechts, wonach für Erwerbstatbestände das Recht des Lageortes z.Z. der Verwirklichung des Tatbestandes, hier New York, maßgebend ist („lex rei sitae“), Eigentümer der Portraits geblieben war. Das Völkerrecht wurde nur im Anfangsstadium bemüht, als es u.a. darum ging, ob die DDR auch ohne ihre Anerkennung durch die USA vor amerikanischen Gerichten auftreten könne, Ulrich Drobnig, Amerikanische Gerichte zum internationalen Sachenrecht auf dem Hintergrund der Teilung Deutschlands, IPRAx 1984, Heft 2, S. 61 ff.; Reinhard Mußgnug, Das Kunstwerk im internationalen Recht in Kunst und Recht. Justiz und Recht, S. 15 ff.; Reichelt, a.a.O. (Fn. 3), S. 29 ff.

ter würde es aus heutiger Sicht ohnehin gegen allgemeines Völkerrecht verstoßen, eigenmächtig ausgeführte Kulturgüter als Reparationsobjekte zurückzubehalten. Das hat in I Ziff. 3 des Protokolls zur Haager Konvention zum Schutz von Kulturgütern im bewaffneten Konflikt vom 14. Mai 1954 Eingang gefunden⁴⁷.

E. Rückgabeansprüche Deutschlands gegenüber Rußland?

Die Rückgabe der nicht restitutionspflichtigen und von der ehemaligen Sowjetunion trotzdem entgegen Art. 56 HLKO abtransportierten Kulturgüter erfolgte seit 1953 in mehreren Etappen an die damalige DDR. In den einschlägigen Vereinbarungen wird behauptet, es handle sich dabei um von den sowjetischen Truppen während der Kampfhandlungen auf dem deutschen Territorium „gerettete“ Kulturgüter, was nach den obigen Ausführungen zumindest nicht pauschal bejaht werden kann⁴⁸. Aber v.a. ist die Rückgabe dieser Kulturgüter bis heute nicht abgeschlossen. Während die bekanntlich auch mit der Ukraine geführten Rückgabeverhandlungen bisher erfolgreich vonstatten gehen⁴⁹, gestalten sich die mit Rußland, wo die wichtigsten Schätze lagern⁵⁰, als äußerst problematisch⁵¹.

I. Die Problematik der Rückgabeverhandlungen mit Rußland: Die Einwände gegen die Rückgabe

Die Verhandlungen in der deutsch-russischen Kommission zur Rückgabe von verschleppten Kulturgütern gehen nur schleppend voran und scheinen derzeit sogar zu stagnieren. Ihre erste Sitzung fand am 10. und 11. Februar 1993 unter dem Vorsitz des deutschen Innenministers *Seiters* und des russischen Kulturministers *Sidorow* in Dresden statt. Dort wurden die Bildung einer gemeinsamen Verhandlungskommission und die Einrichtung von vier Fachkommissionen auf beiden Seiten, nämlich für Rechtsfragen, Museumsgut, Archive und Bibliotheken vereinbart⁵².

Deutschland beruft sich darauf, daß die von der UdSSR durchgeführten umfangreichen Konfiskationen nicht restitutionspflichtiger Kulturgüter einen Verstoß gegen Art. 56 HLKO, der die Beschlagnahme von Kulturgütern auf abgetrettem Gebiet verbietet, darstellen. Weiter beruft es sich auf Art. 16 des deutsch-sowjetischen Freundschaftsvertrages über gute Nachbarschaft, Partnerschaft und Zusammenarbeit vom 13. September 1990⁵³. Hier vereinbarten nämlich beide Parteien, daß sie „verschollen oder unrechtmäßig verbrachte Kunstschätze, die sich auf ihrem Territorium befinden“, zurückgeben werden⁵⁴. Dagegen dominieren in Rußland die retardierenden Kräfte, die meinen, die Kulturgüter seien rechtmäßig erworben oder zumindest wegen der von Deutschland angeordneten Kriegsschäden nicht kompensationslos zurückzugeben⁵⁵. Dafür steht beispielhaft die auf der Grundlage eines Gutachtens russischer Rechtsexperten aufgestellte Behauptung

des stellvertretenden russischen Kulturministers *Schwjtkoi* im Mai 1994: Die Verlagerung der deutschen Kulturgüter sei rechtmäßig gewesen, weil die Regelungen der HLKO aufgrund der zuvor vom deutschen Aggressor begangenen Kriegsverbrechen im Zweiten Weltkrieg ihre Gültigkeit verloren hätten. Außerdem habe Deutschland durch seine bedingungslose Kapitulation von vornherein die Handlungen der Besatzungsmächte gutgeheißen. Ferner sollen die Konfiskationen nach Kriegsende als „unwiderruflich“ anerkannt worden sein⁵⁶.

II. Bewertung

Diese Aussage ist beschämend genug für Deutschland; rein rechtlich zumindest vermag sie aber nicht zu überzeugen: Die Geltung der HLKO im Zweiten Weltkrieg wurde be-

- 47 *Turner*, a.a.O. (Fn. 18), S. 71; ders., a.a.O. (Fn. 29), S. 133 f., 153.
- 48 *Siehr*, a.a.O. (Fn. 21), S. 193; *Engstler*, a.a.O. (Fn. 1), S. 171; *Turner*, a.a.O. (Fn. 29), S. 127, 130; s.a. Bericht in: Spiegel 16 (1994), S. 152 f., „Persönlich bereichert“: Geheimehaltene Unterlagen aus Moskauer Archiven über die Beutepraxis der Sowjetoffiziere.
- 49 Der ukrainische Ministerpräsident und heutige Staatspräsident *Leonid Kutschma* übergab im März 1993 *Richard von Weizsäcker Briefe Goethes* und andere zur Beutekunst gehörende Kulturgüter. Dem Märkischen Museum in Berlin wurden im Dezember 1993 archäologische Funde einer germanischen Siedlung vom Institut für Archäologie der ukrainischen Akademie der Wissenschaften übergeben, *Wolfgang Klauswitz*, Beutekunst - Versuch einer Dokumentation, Museumskunde 57 (2/3), 1992, S. 130 ff., S. 134. Auch sonst kommen nach Angaben des Bonner Auswärtigen Amtes die Verhandlungen voran, vgl. SZ vom November 1994: Kulturgüter - Vereinbarung mit der Ukraine. In den ehemaligen Sowjet-Republiken Aserbaidschan und Tadschikistan werden auch sowjetische Beutestücke vermutet, vgl. FAZ vom 14. August 1994, S. 27.
- 50 Der Schatz des *Priamos*, der im Moskauer *Puschkin*-Museum und teilweise auch in der Petersburger Eremitage lagert, soll nun zunächst in diesen Museen ausgestellt werden, Stuttgarter Zeitung vom 25. Januar 1994 und vom 18. November 1994. In der deutschen Botschaft in Moskau befinden sich seit März 1993 genau 101 Bilder der Bremer Kunsthalle, deren Rückgabe sowie die des wertvollsten Teils der Gothaer-Bibliothek nach den Worten des russischen Kulturministers *Sidorow* eigentlich schon hätte vollzogen werden können, FAZ vom 29. März 1994, S. 35 sowie Stuttgarter Zeitung vom 25. Januar 1994, S. 19.
- 51 Davon zeugen zahlreiche Presseberichte, beispielsweise FAZ vom 6. Juli 1994, S. 29, Schatzbildner. Kein Fortschritt bei Rückgabe; FAZ vom 7. Juli 1994, S. 33, Wiedergutmachung? Gegen Rückgabe russischer Kunstbeute; FAZ vom 16. August 1994, S. 25, Beutekunst. Harte Linie Rußlands bekräftigt.
- 52 *Wolfgang Klauswitz*, a.a.O. (Fn. 49), S. 134.
- 53 Text abgedruckt in: Das Parlament, Nr. 39, 21. September 1990, S. 6.
- 54 Das in der Folge gemeinsam konzipierte deutsch-russische Abkommen über kulturelle Zusammenarbeit vom 16. Dezember 1992, das eine entsprechende Regelung in Art. 15 enthält, ist bisher nicht ratifiziert worden, *Alheidis von Rohr*, Kunstwerke - kriegsbedingt verlagert, aber immer noch nicht öffentlich zugänglich, Museumskunde 58 (1), 1993, S. 11 ff., S. 12. Es bestehen aber keine Bedenken, daß die noch mit der UdSSR getroffene Regelung an Gültigkeit verloren haben könnte (vgl. Art. 12 des Minsker GUS-Gründungsabkommens), insbes. nicht gegenüber Rußland, welches mit einer Note vom 13. Januar 1992 seine Rechtsnachfolge in sämtliche Verträge der UdSSR erklärt hat, *Theodor Schweisfurth*, Ausgewählte Fragen der Staatensukzession im Kontext der Auflösung der UdSSR, ARY 32 (1), 3/1994, S. 99 ff., S. 111-115.
- 55 S. beispielsweise FAZ vom 29. März 1994, S. 35, Wir haben El Greco, wir haben Rembrandt. Auf der harten Linie: Rußland hält deutsche Beutekunst weiter zurück.
- 56 FAZ vom 14. Mai 1994, S. 27, Legaler Kunstraub?

reits geklärt⁵⁷. Die HLKO bestimmt weiter an keiner Stelle, daß ihre Vorschriften bei Nichtbeachtung durch eine Vertragspartei außer Kraft gesetzt würden. Die Besatzungsmächte waren vielmehr - auch auf der Grundlage der besonderen Besatzungsform - bei den von ihnen in bezug auf Kulturgüter getroffenen Maßnahmen an die HLKO gebunden⁵⁸.

Ferner kann die Verlagerung der deutschen Kulturgüter entgegen Art. 56 HLKO während der Besatzungszeit nicht mit deren nunmehriger Verwendung zu Reparationsleistungen und zur restitution in kind gerechtfertigt werden, weil die Alliierten derartige Vorgehensweisen nicht erst nach, sondern schon während des Krieges in der Londoner Deklaration 1943 verworfen haben⁵⁹ und heute gegen allgemein geltendes Völkerrecht verstoßen. So meint auch der Züricher Rechtsgelehrte Kurt Siehr, die Berufung auf Verwendung zu Reparationsleistungen komme einem „nachträglichen *'Beutmachen'*“ gleich⁶⁰.

Mit der Behauptung, Deutschland habe die Konfiskationen als unwiderruflich anerkannt, könnten die oben besprochenen Bestimmungen des Überleitungsvertrages⁶¹ gemeint sein, die nach einer Vereinbarung der drei Westmächte mit der Regierung der Bundesrepublik durch Notenwechsel vom 27. September 1990 auch mit Inkrafttreten des Vertrages über die abschließende Regelung in bezug auf Deutschland (Zwei+Vier-Vertrag) in Kraft bleiben⁶². Diesen Regelungen des Überleitungsvertrages entsprechende Vereinbarungen mit der UdSSR als der vierten Besatzungsmacht sind nicht bekannt. Außerdem beziehen diese sich ohnehin nicht auf Kulturgüter. Weiter verhält sich Rußland angesichts des Art. 16 im deutsch-sowjetischen Freundschaftsvertrag verträglich, wenn es die Rückgabe der Kulturgüter verweigert.

Allerdings: Der deutsche Verhandlungstenor könnte bisher zu formalistisch ausgefallen sein. So darf nicht vergessen werden, wieviele russische Kulturgüter von deutscher Seite zerstört wurden bzw. spurlos verschwunden zu sein scheinen. In der Tat wäre vieles einfacher, wenn man eine Art Objektsaustausch vereinbaren könnte⁶³. Andererseits gibt es durchaus sinnvolle kulturpolitische Lösungsansätze, die auch schon in die Diskussion eingeworfen worden sind. Sie sind darauf ausgerichtet, Anreize zu schaffen für eine Rückgabe, indem Kompensationen angeboten werden. Hier ist insbesondere zu denken an eine Beteiligung Deutschlands am Wiederaufbau kriegszerstörter russischer Denkmäler⁶⁴.

F. Ausblick / Lösungsansätze aus dem internationalen Kulturgüterschutzrecht

In der „Haager Konvention zum Schutz von Kulturgütern im bewaffneten Konflikt“ vom 14. Mai 1954⁶⁵ wollte man insbesondere aufgrund der barbarischen Ereignisse des Zweiten Weltkriegs den Kulturgüterschutz nun zur Aufgabe der gesamten Völkergemeinschaft machen⁶⁶. Daher schützt die Haager Konvention den Bestand der Kulturgüter als „kulturelle(s) Erbe der ganzen Menschheit“ (Präambel, Abs. 2)⁶⁷. Der Haager Konvention liegt insoweit der Gedanke eines

„kulturellen Internationalismus“ zugrunde⁶⁸. Eines ihrer Kernelemente ist, daß allen Menschen die Möglichkeit gewährt werden muß, zu den Kulturgütern der Menschheit Zugang zu haben⁶⁹. Weiter gehört zur Konzeption des gemeinsamen kulturellen Erbes der Menschheit, daß die Aufbewahrungstaaten solange die legitimen Treuhänder der Kulturgüter sind, wie sie ihren Obhutspflichten diesen gegenüber genügen⁷⁰. Für die nach dem Zweiten Weltkrieg verschwundenen Kulturgüter hieße dies, daß übergeordnetes Ziel von Rückführungsverhandlungen vielleicht weniger die Rückgabe sein sollte, als vielmehr darauf bestanden werden müßte, daß diese Kulturgüter endlich wieder der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und fachgemäß aufbewahrt werden. Einem tatsächlich gegebenen völkerrechtlichen Rückgabeanspruch wird damit freilich (zunächst) nicht entsprochen, aber auf diese Weise könnte man immerhin erreichen, daß die noch immer in sowjetischen Geheimdepots versteckten Beutestücke endlich publik gemacht und dokumentiert werden, was nicht zuletzt das Versickern einzelner Objekte auf dem (illegalen) Kunstmarkt verhindern könnte⁷¹.

Jedenfalls sollten nicht nur im Sinne des Rechtsfriedens, sondern auch zur Vertiefung geknüpfter guter Beziehungen Initiativen in bezug auf im Krieg abhanden gekommene Kulturgüter „im Geiste der Verständigung und der Versöhnung“ gemeinsam verwirklicht werden⁷².

57 Vgl. B. II b).

58 Vgl. C.

59 Vgl. zur Reparationsfrage C. III. sowie zur Londoner Deklaration B. II b).

60 Zitat aus FAZ vom 19. November 1992, S. 35. Erster Blick auf eine lang verlegnete Beute.

61 Vgl. D.

62 S. Fn. 43.

63 Hier ist als erfolgreiches Beispiel auf deutscher Seite die Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen angegliederte Arbeitsstelle „Verbleib der während des zweiten Weltkriegs aus der Sowjetunion verlagerten Kulturgüter“ zu nennen, die unter Prof. Dr. Eichwede ein auf drei Jahre (1992-1994) geplantes Forschungsprojekt zum Schicksal der sowjetischen Kulturgüter durchführt, die im Verlaufe des Zweiten Weltkrieges von Deutschen nach Westen verbracht wurden.

64 Klausewitz, a.a.O. (Fn. 49), S. 133.

65 Vgl. o. Fn. 9.

66 Herdgen, a.a.O. (Fn. 7), S. 165; UNESCO, a.a.O. (Fn. 1), S. 4 f. Müßgen, a.a.O. (Fn. 46), S. 17.

67 Der Begriff „Kulturgut“ („cultural property“) tauchte in eben dieser Konvention zum ersten Mal im internationalen Kulturgüterschutz auf. Lyndel V. Pratt/Patrick O'Keefe, „Cultural Heritage“ or „Cultural Property“?, International Journal of Cultural Property 1992, S. 309 ff., Mark M. Boguslavsky, Der Begriff des Kulturguts und seine rechtliche Relevanz, in: a.a.O. (Fn. 7), S. 3 ff., S. 312.

68 Bezeichnung von John Henry Merryman, Two ways of thinking about cultural property, AJIL 80 (1986), S. 831, 833 f.; zum „common heritage of mankind“-Prinzip im internationalen Kulturgüterschutz, vgl. Rudolf Dolzer, Die Deklaration des Kulturguts zum „common heritage of mankind“, in: a.a.O. (Fn. 7), sowie Walter, a.a.O. (Fn. 1), S. 17 ff.

69 Sabine v. Schorlemer, Internationaler Kulturgüterschutz. Ansätze zur Prävention im Frieden sowie im bewaffneten Konflikt, S. 578.

70 Fechner, a.a.O. (Fn. 7), S. 88; Sharon A. Williams, The international and national protection of movable cultural property, S. 202 f.; Siehr, a.a.O. (Fn. 21), S. 211.

71 Klausewitz, a.a.O. (Fn. 49), S. 136.

72 So in Art. 28 des Vertrages der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Polen über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit vom 17. Juni 1991.

Ein Menschenrecht auf Humanitäre Hilfe?

- Die UNESCO nimmt sich des Themas an -

Karl Josef Partsch*

I.

Massive natürliche und von Menschen geschaffene Katastrophen in letzter Zeit legen es nahe, darüber nachzudenken, wie den Opfern solcher Situationen rechtzeitig und wirksam geholfen werden kann oder ob es neuer Vorkehrungen bedarf, um das gegenwärtig geltende humanitäre Völkerrecht zu erweitern und zu verbessern.

Zu einer Sachverständigenkonferenz in Paris vom 25.-27. Januar 1995 hat der Generaldirektor der UNESCO eingeladen. Rund 50 Rechtslehrer und auf dem Gebiet der humanitären Hilfe auf den Ebenen von Regierung, zwischenstaatlicher und nicht-staatlicher Organisationen arbeitende Praktiker sollten sich dieses Problems annehmen. Ihnen wurde auch eine Richtschnur für ihre Arbeiten gegeben. Von der Lage der leidenden Opfer, die dringend einer Hilfe bedürften, sei auszugehen. Ihnen stehe ein Anspruch auf ein effektives Recht auf Hilfe durch die internationale Gemeinschaft zu, das als Menschenrecht anzusehen sei.

Die zu behandelnden Themen wurden im einzelnen genannt¹. Die eingeladenen Experten² fanden sich ein und haben diese Themen an vier Sitzungstagen lebhaft diskutiert. Ihre Ergebnisse wurden in Konklusionen niedergelegt. Sie enthalten Analysen der zu regelnden Sachverhalte, der darauf anzuwendenden Regelungen und - freilich nur zurückhaltend formulierte - Vorschläge.

II.

Im Vordergrund stand die Frage, welchen Charakter das geforderte **Recht auf humanitäre Hilfe** hat. Dazu wurden sehr unterschiedliche Auffassungen vertreten. Einerseits hieß es, dieses Recht sei schon durch die bestehenden humanitären Normen gewährt. Das sei nicht nur vertretbar, sondern könne nicht bezweifelt werden. Es sei sogar im Sinne von Art. 53 der Wiener Vertragskonvention als **ius cogens** anzusehen (*Gros Espiell*). Andererseits wurde aber bezweifelt, ob es sich überhaupt um ein „echtes Recht“ handle, aus dem durchsetzbare Ansprüche herzuleiten seien, solange zwischen den beteiligten Staaten oder Organisationen als Hilfeleistenden und Hilfeempfängern kein Einverständnis darüber erzielt worden sei, wer Hilfsmaßnahmen zu leisten habe (*Dinstein*). Es sei zu unterscheiden zwischen einer **Verpflichtung** zur Hilfeleistung an Opfer im eigenen Hoheitsbereich (Bevölkerung im Inland und in besetzten Gebieten, im eigenen Gewahrsam befindlichen Kriegsgefangene und Internierte) einerseits, andererseits aber um die **Berechtigung**, einem anderen Staat humanitäre Hilfe anzubieten, die aber erst vollzogen werden dürfe, nachdem dessen Regierung oder an ihrer Stelle (im Falle eines Zusammenbruchs der staati-

chen Ordnung) noch funktionsfähige örtliche oder regionale Behörden dem zugestimmt hätten (*Schindler*).

In den Konklusionen wird das Recht der Opfer auf Hilfeleistungen nicht als **Menschenrecht** bezeichnet. Es bleibt dabei, daß die Hilfsaktion der Zustimmung des Staates, in den Güter geliefert werden sollen (wie gemäß Art. 70 Abs. 1 I. Zusatzprotokoll), bedarf. Aus der Pflicht aller Konflikt- oder Vertragspartner, den Durchlaß von Hilfsgütern zu genehmigen und zu erleichtern (wie gemäß Art. 70 Abs. 2 desselben) kann nicht gefolgert werden, daß auch die Hilfsaktion als solche von dem Staat, dessen Bewohner Hilfe brauchen, genehmigt werden müsse. Das Spannungsverhältnis zwischen einer effektiven Hilfeleistung und der Achtung der Souveränität des Empfangsstaates wird in Abschnitt II der Konklusionen erwähnt, ohne der aus menschenrechtlichen Gesichtspunkten zu gewährenden Hilfe einen Vorrang vor der Achtung der Souveränität einzuräumen.

III.

Es ist hier freilich zu erwähnen, daß nicht nur der Generaldirektor in seinem Einladungsschreiben dem Recht auf humanitäre Hilfe einen Vorrang vor anderen Völkerrechtsprinzipien einräumt, sondern auch einer der beiden Generalberichterstatter, *Karel Vasak*. In seiner Definition des umstrittenen Rechts, die dem Kolloquium eingereicht wurde, heißt es:

„3. *Le droit à l'assistance humanitaire comprend le droit pour les victimes de solliciter une telle assistance et d'en bénéficier librement, à condition que celle-ci soit fournie sans discrimination aucune entre les victimes.*
4. *Le droit à l'assistance humanitaire est, en tant que droit de l'homme, opposable aux Etats, et notamment aux Etats dont les victimes sont ressortissantes, sans qu'il puisse y avoir d'ingérence, dans son exercice et sa mise*

* Prof. Dr. iur. Karl Josef Partsch, Ingelheim, ist emeritierter Professor für öffentliches Recht, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, und Mitglied des Präsidialausschusses für Humanitäres Völkerrecht des Deutschen Roten Kreuzes.

- Ethical and moral foundations of the right to humanitarian assistance.
- Legal bases of the right to humanitarian assistance.
- Active and passive subjects of the right to humanitarian assistance.
- The substance of the right to humanitarian assistance.
- The right to humanitarian assistance: right and/or obligation?
- The legal consequences of infringing upon the right to humanitarian assistance.
- Putting into force of the right to humanitarian assistance at the national, regional and international levels.
- Action by the United Nations system and the right to humanitarian assistance.
- Aus allen Kontinenten, dabei 1/5 aus außereuropäischen Ländern, unter ihnen der Präsident des IGH und der Vorsitzende der afrikanischen Kommission der Rechte der Menschen und Völker.

en oeuvre, de la part d'autorités publiques, sans considération de frontière. De la même manière, le droit à l'assistance humanitaire est opposable aux autres détenteurs du pouvoir, quelque soit la source de ce pouvoir."

Unter Ziffer drei hätte man einen Verweis auf die nötige Zustimmung des Empfangsstaates erwartet, der jedoch ausblieb. Offenbar hält der Autor diese nicht für nötig. In Ziffer vier ist vor allem Satz 2 aufschlußreich. Er enthält einen verdeckten Hinweis auf den Vorrang menschenrechtlicher Garantien vor der Staatensouveränität.

In den Konklusionen ist noch kein Versuch gemacht, das subjektive Recht der Opfer auf humanitäre Hilfe umfassend zu definieren. Es sei zu bejahen ohne Rücksicht darauf, ob es eine Grundlage in den Genfer Konventionen oder den Instrumenten zum Schutz von Flüchtlingen habe oder auch nicht (V). Leistungen seien zu erbringen auf den Gebieten der Nahrungsmittelhilfe, des Sanitätswesens, der Unterkunft wie auch der Wasserreinigung, des Räumens von Minen, der Erziehung und anderer Grundbedürfnisse (III Abs. 3). Eine Grundlage habe das Recht in dem gemeinsamen Art. 1 der Konventionen von 1949, welche die Vertragsstaaten verpflichteten, unter allen Umständen die Vorschriften des humanitären Völkerrechts nicht nur selbst zu achten, sondern auch seine Beachtung durchzusetzen (VI Abs. 5). Im übrigen aber bedürfte es noch weiterer Studien (VI Abs. 6). Dabei wird insbesondere zu klären sein, auf welche Weise zwischen dem Inhaber des neuen Rechts und einem zur Hilfeleistung bereiten Staat oder einer Organisation eine Übereinstimmung darüber erreicht werden soll, wer die Hilfeleistung übernimmt. Diese wesentliche Frage ist nämlich auf dem Kolloquium nicht deutlich beantwortet worden.

IV.

Mehrfach ist auf dem Kolloquium die Frage angeschnitten worden, für welche Sachverhalte die Instrumente des humanitären Völkerrechts noch keine oder doch nur unzureichende Regelungen aufweisen. Diese Fragen sind jedoch nicht so eingehend erörtert worden wie das zentrale Problem eines subjektiven Rechts der Opfer auf humanitäre Hilfe. Es handelt sich dabei erstens um die Fälle von Naturkatastrophen, zweitens um die Sicherungen des bei Hilfseinsätzen

tätigen Personals³, drittens um die bei internen Wirren und Spannungen unterhalb von bewaffneten Konflikten entstandenen Notlagen. Diese schwierigen Fragen sind zwar von einigen Teilnehmern angeschnitten worden, ohne daß sie ausdiskutiert wurden.

V.

Zum Schluß ein Blick auf die der UNESCO am Schluß der Konklusionen unterbreiteten sieben Empfehlungen.

Der Appell an die Staaten, die Genfer Konventionen und vor allem die Zusatzprotokolle zu ratifizieren (Nr. 4), gehört zur Konferenz-Routine. Das gleiche gilt für Hinweise darauf, einzelne Konventionsbestimmungen oder Resolutionen der Generalversammlung zu beachten (Nr. 3 und 5).

Die Forderung, in Hilfsaktionen auch erzieherische, intellektuelle und kulturelle Maßnahmen einzubeziehen (Nr. 1), mußte in einer an die UNESCO gerichteten Empfehlung erscheinen. Ein konkretes Anliegen ist hingegen die Forderung, beschleunigt Hilfsaktionen zu starten, nachdem eine auf nationaler Ebene nicht zu bewältigende Notlage erkannt wurde (Nr. 2). Es kann freilich bezweifelt werden, ob dieses Ziel gefördert wird, wenn zwar der einen Seite ein subjektives Recht zugebilligt wird, ohne aber dafür zu sorgen, wer es zu erfüllen hat.

Insgesamt sind die Sachverständigen der Initiative des Generaldirektors nur in beschränktem Umfang gefolgt. Weitergehend hielten sie an den Konzeptionen fest, die das bisherige Recht beherrschen. Allerdings wollen sie weiterarbeiten. Noch nicht alle Probleme seien geklärt, welche die Anerkennung eines Rechts der Opfer auf humanitäre Hilfe aufwerfe (Nr. 6). Auf einer weiteren Tagung sei auch zu klären, wie die bei Hilfsaktionen auftretenden Gefahren zu vermindern seien⁴. Die „Agenda für den Frieden“ des Generalsekretärs der Vereinten Nationen⁵ habe schließlich neue Aussichten dafür eröffnet, bewaffnete Konflikte vorbeugend zu verhindern.

3 Dazu K. Ipsen, Neue Entwicklungen im Humanitären Völkerrecht, HuV-I/Heft 3/1994, S. 114.

4 Ebd.

5 Vom 17. Juni 1992, 31 International Legal Materials 1992 (4), S. 953.

Per humanitatem ad pacem? (Durch Menschlichkeit zum Frieden?)

Hinrich Bartels*

I.

Als ich das Amt eines Konventionsbeauftragten des DRK-Kreisverbandes Wesermarsch übernahm, erhielt ich eine sog. grüne Mappe, in der sich unter der gewählten Überschrift dieses Aufsatzes verschiedene Abhandlungen über meine Aufgaben in dem neuen Amte befanden. Die These „per humanitatem ad pacem?“ wird in diesem Aufsatz hinterfragt.

Völkerrecht, das den Krieg verhindern soll, nennt man Kriegsverhütungsrecht. Die These „per humanitatem ad pacem“ bedeutet, daß das humanitäre Völkerrecht und die humanitären Grundsätze des Roten Kreuzes den Frieden herbeiführen können. Die allgemeinen humanitären Prinzipien des Roten Kreuzes - Humanität, Unparteilichkeit, Freiwilligkeit, Einheit und Universalität - geben dem Kriegsrecht die Qualität der Humanität. Sollte nun beides, also diese Prinzipien und das humanitäre Völkerrecht, bereits zum Frieden führen, so könnte die Sorge um die Kriegsverhinderung überflüssig werden oder zumindest an Rang verlieren.

II.

Um aufzuzeigen, daß es keine Selbstverständlichkeit ist, daß die Humanität Kriege verhindert oder den (ewigen) Frieden herbeiführt, will ich aus dem Roman *Krieg und Frieden* von L. Tolstoj zitieren¹:

„Keine Gefangenen machen!“ fuhr Fürst Andrej fort. „Das wäre das einzige Mittel, um den ganzen Krieg umzugestalten und ihn weniger grausam zu machen. Bisher haben wir nur Krieg gespielt, und das ist schädlich. Wir spielen die Edelmütigen. Das ist der Edelmut und die Empfindsamkeit einer Dame, der übel wird, wenn sie sieht, wie ein Kalb geschlachtet wird; sie ist so gut, daß sie kein Blut sehen kann; aber sie verspeist mit Appetit dasselbe Kalb mit der passenden Soße. Man erzählt uns so viel von dem Recht, das im Kriege gilt, von Ritterlichkeit, von Parlamentären, von Schonung der Unglücklichen. Das ist alles Unsinn! (...)“

Wenn im Kriege nicht diese Manier wäre, den Edelmütigen zu spielen, dann würden wir nur in den Krieg ziehen, wenn es lohnt, in den sicheren Tod zu gehen (...) Dann würde auch die seelische Beteiligung der Truppen eine andere sein als jetzt. Dann würden alle diese Westfalen und Hessen, die Napoleon mit sich führt, ihm nicht nach Rußland folgen, und wir würden nicht nach Österreich und nach Preußen ziehen, um dort zu kämpfen, ohne selbst zu wissen, wofür. Ein Krieg ist keine Liebenswürdigkeit, sondern die abscheulichste Handlung im mensch-

lichen Leben; das muß man verstehen, und man muß nicht Krieg spielen wollen.“²

Im Ergebnis ist Tolstoj der Meinung, daß die im Krieg geübte Humanität nicht nur nicht zum Frieden führt, sondern den Krieg sogar noch begünstigt. Der Krieg war für ihn ein Höhepunkt des Greuels staatlicher Macht und somit ein entscheidender Grund dafür, dem Staat selbst die Anerkennung zu verweigern.

In seiner berühmten Abhandlung „Vom Kriege“ sah von Clausewitz noch im Jahre 1832 im Krieg eine Art Spiel³, wobei er allerdings mit diesem Ausdruck weder eine Verharmlosung noch gar ein Leugnen der Schrecken des Krieges beabsichtigte. Mit dem Begriff Spiel kann man dem Krieg rational beikommen, indem man ihn definiert und insbesondere auf das Geheimnis seiner Elemente kommt. Allein die Definition des Krieges als politisches Instrument des Staates und die Aufschlüsselung in seine Bestandteile wie Gewalt, Kriegskunst, Leidenschaft und Zufall stellen einen Versuch dar, den Krieg begrifflich einzuengen, wobei allerdings die Hoffnung hinzutreten muß, daß die Praxis der Theorie folgt.

Sieht man in dem Krieg ein Spiel der Könige, wie das im 18. Jahrhundert nun tatsächlich eine realistische Einschätzung war, so gibt es zunächst einmal die klare Unterscheidung zwischen Kombattanten und solchen, die es eben nicht sind. Spieler waren die Könige, Spielfiguren ihre Soldaten. Letztere waren zwar objektiv am Krieg beteiligt, nicht aber subjektiv, da sie allein den Willen des Monarchen zu vollstrecken hatten. Von den von v. Clausewitz in seiner Abhandlung noch beschriebenen wichtigen Bestandteilen des Krieges, nämlich der Leidenschaft oder dem Haß, war noch keine Rede. Wenn derartige Gefühle und Leidenschaften entstanden, dann im wesentlichen bei den Opfern der Gewalt oder heimtückischer Angriffe.³ Die Soldaten sahen sich nicht nur durch die Kriegshandlungen des Gegners bedroht, sondern auch durch den Zwang des eigenen Monarchen zum Kampf.

In der Mitte des 18. Jahrhunderts, in der sich die Monarchen immer mehr genötigt sahen, ihre Herrschaft auch rational zu begründen und die Aufklärung die Prinzipien der Humanität für jedermann offen gelegt hatte, war ein politisches Mittel, bei dem Personen getötet oder sonst zu schaden kamen, eigentlich nicht mehr anwendbar. Man ließ deshalb die Soldaten in geschlossener Formation voranschreiten und be-

* Hinrich Bartels ist Richter am Amtsgericht Nordenham und Konventionsbeauftragter im DRK-Kreisverband Wesermarsch.

1 L. Tolstoj, *Krieg und Frieden*, Berlin, S. 335.

2 C. v. Clausewitz, *Vom Kriege*, 1. Buch, 20. Kapitel, Reclam Nr. 1966, S. 35.

3 V. Clausewitz, a.a.O. (Fn. 2), 2. Buch, 2. Kapitel, S. 115.

rechtigte sie, nur diejenigen zu töten, die sich ihnen in den Weg stellten und sie am berechtigten Voranschreiten hinderten. Töteten sie dann, so taten sie es aus Notwehr.⁴

Natürlich gab es auch damals schon Auswüchse böserer Gesinnung. Im übrigen ist jede Anwendung von Gewalt in der Absicht, den anderen zu schädigen, ihn zu verletzen oder gar zu vernichten, ein schrecklicher Vorgang. Dennoch war der Schrecken des Krieges begrenzt, so daß nur die am Krieg unmittelbar Beteiligten von den Auswirkungen des Krieges betroffen wurden. Die Bemühungen des *Abbé Saint Pierre* in Frankreich in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts⁵, den Krieg als Institution zu beseitigen, scheiterten daran, weil die Monarchen sich „ihr Spiel“ nicht nehmen lassen wollten und weil sie in ihrer Allmachtsvorstellung befangen annahmen, das Spiel immer besser beherrschen zu können.

III.

Tolstoj's ablehnende Haltung zur Auffassung des Krieges als Spiel kommt auch darin zum Ausdruck, daß Fürst *Andrej* heftig widerspricht, den Krieg mit einem Schachspiel zu vergleichen, da der Krieg weder von der Masse der Gewaltmittel noch von der Kriegskunst des Feldherrn entschieden wird, sondern von dem Zufall und der Leidenschaft der Soldaten.⁶ Sowohl v. *Clausewitz* als auch *Tolstoj* gehen von der Veränderung des Krieges seit der Jahrhundertwende aus. Die Leidenschaft, d.h. der Haß der Soldaten auf den Feind und der von ihnen daraufhin im Kampf erbrachte Einsatz war für sie eine persönliche Anteilnahme an ihrem Staat. Sie konnten sich dadurch als Mitinhaber der Staatsmacht fühlen und genossen so eine Freiheit und Macht, von der ihre Väter nur hätten träumen können.

So wurde der Krieg selbst ein Motor für die Demokratie. In der Tat hat der Krieg durch die französische Revolution ein anderes Gesicht bekommen. Der Krieg war nunmehr nur noch allein zum Wohle des Vaterlandes und nicht mehr zum Ruhme des Fürsten⁷ gerechtfertigt. Dieser Zweck heiligt ihn sogar. Daß er stattfand, war nicht nur der Wille der Regierung, sondern der des ganzen Volkes.

Im 18. Jahrhundert hatte sich der Krieg zu einem politischen Verfahrensinstitut der Monarchie entwickelt, in der die Tugenden wie Tapferkeit, Treue, Ritterlichkeit als Ideale gepflegt wurden.⁸ Als ein derartiges politisches Instrument hatte er eigentlich ausgedient⁹, als die Verfassungen der Staaten sich hin zur Demokratie und zum Rechtsstaat entwickelten. Da es aber als überholtes Institut ohne die oben genannten monarchischen Tugenden ohne Begründung neuer Kriegsideale am Leben blieb, konnte der Krieg nur die verderbte, chaotische, nur den niedrigen Gefühlen und Trieben fördernde Form annehmen. Wenn es in den letzten beiden Weltkriegen nicht zu mehr Auswüchsen bestialischer Gesinnung gekommen ist, so deshalb, weil die europäischen Heere die oben genannten Tugenden durch Übung alter monarchischer Tradition weiterhin zumindest teilweise gepflegt hatten. Tatsächlich hatten die Schrecken der *napoleonischen* Kriege

wesentlich dazu beigetragen, daß man zu der Erkenntnis gelangte, den Krieg unbedingt aus den Beziehungen der Völker verbannen zu müssen. Die gesellschaftspolitischen und philosophischen Voraussetzungen dafür waren in Europa nach 1815 hierfür vorhanden. Leider kam es nur zur Heiligen Allianz, einem Fragment für eine Friedensordnung, die dann auch nur für 30 Jahre Wirkung zeigte. Der Schrecken des Krieges konnte sich entwickeln. Im Gegenzug dazu entstand dann die Rotkreuzbewegung, die aber nur die durch einen Krieg geschlagene Wunde lindern oder hier und dort die verheerende Wirkung des Krieges verhindern konnte.

IV.

Die erste Konsequenz des modernen Krieges war die Fragwürdigkeit der Unterscheidung zwischen Kombattanten und solchen, die es nicht waren. Feind war, wie schon gesagt, nicht nur der gegnerische Soldat, sondern auch jeder Bürger des gegnerischen Staates. Die Änderung der Ansicht bewirkte, daß es durchaus sinnvoll war, das Plündern zu gestatten, denn dann brauchte man den Soldaten nicht mehr von Amts wegen zu versorgen.

Diese Ausweitung des Krieges auf Nichtkombattanten fand seine Bestätigung in dem Partisanenwesen, auf Grund dessen Zivilpersonen zur Waffe griffen, um sich ganz konkret an dem Morden des Krieges zu beteiligen.

In Europa ging der Verfall der Kriegssitten mit der immer geringeren Einschätzung des Lebens und der Würde des anderen einher. So wurde dem Feind nicht selten die Menschlichkeit als solche abgestritten und er einem Ungeziefer, das man nicht nur ungestraft quälen und töten darf, ja dessen Vernehmung an Leiden sogar im Staatsinteresse liegt, gleichgestellt.

Der allgemeine Verfall der Sitten wurde begünstigt durch den Autoritätsverlust der Religionen und weil der Staat die Rolle einer sittlichen Institution schon dadurch verlor, daß er im Krieg nicht nur Unmoralität duldet, sondern sogar forderte. Der Staat entbindet seine Soldaten von den sittlichen Normen praktisch erst im Krieg selbst, wenn er das Recht zum Töten jetzt außerhalb des Notwehrrechts Tausenden von ihnen bzw. einer ganzen Generation von jungen Männern einräumt und somit die Gewalt zum Prinzip erhebt. Durch das humanitäre Völkerrecht sollte nun der Staat wieder in die Pflicht genommen werden, ethische Grundsätze zu achten. Doch kann der Staat seinen Soldaten, will er sie einsatzbereit

4 J.G. Fichte, Grundlagen des Naturrechts, Hamburg 1979, II. Anhang, Völkerrecht und Weltbürgerordnung, § 14, S. 375.

5 J.J. Rousseau, Auszug aus dem Plan des ewigen Friedens des Herrn *Abbé de Saint Pierre*, 1756/61, in: *Raumler*, Ewiger Frieden, 1953, S. 343 ff.

6 V. Clausewitz, a.a.O. (Fn. 3).

7 N. Machiavelli, Der Fürst, Reclam Nr. 1218/19, 21. Kapitel; Ausgewählte Werke *Friedrichs des Großen*, Der Antimachiavelli, 2. Band, Berlin, S. 14.

8 Montesquieu, Vom Geist der Gesetze, Reclam Nr. 8953-57/57a, III. Buch, 6. und 7. Kapitel, S. 124.

9 Montesquieu, a.a.O. (Fn. 8), X. Buch, 6. Kapitel, S. 204.

halten, auch im Frieden nicht nur Humanität und Wahrung der Menschenwürde feindlicher Soldaten predigen. Sie können nur dann die rechte Motivation zum Töten finden und ihr Leben im Kampf einsetzen, wenn ihnen rechtzeitig gelehrt wird, daß der Feind bössartig und würdelos ist und der feindliche Staat nur unrechtmäßige Ziele verfolgt.

Macht nun der Staat und die Ideologie während des Krieges den Gegner nicht nur zum Feind oder Unmenschen, so wird er durch die moderne Waffentechnik zum Nullum. Ein Soldat, der mit einer Rakete aus einer Entfernung von mehreren Kilometern auf feindliches Gebiet schießt, ist sich nicht mehr bewußt, daß er Menschen tötet oder verletzen könnte.

V.

Wenn die Entwicklung des Krieges an dieser Stelle mit Drastigkeit aufgezeichnet worden ist, so um deutlich zu machen, wie sehr entgegengesetzt das Wirken des Roten Kreuzes und die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts sind. Trotz dieses Wirkens sind die Schrecken des Krieges seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts insgesamt auf ein unerträgliches Maß angewachsen, und zwar sowohl das der geübten Inhumanität als auch das der an Zerstörungs- und Vernichtungskraft immer weiter ausgebauten Waffen. Die Bestimmungen des humanitären Völkerrechts erfüllen bisher nicht die Erwartungen, ein Damm gegen das sich von Krieg zu Krieg steigende Grauen zu sein. Es ist inzwischen so weit gekommen, daß z.B. die Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten im hohen Maße anachronistisch wirkt. In heutiger Zeit ist sie fast schon Fiktion und auch tatsächlich gar nicht mehr vorzunehmen. Da alle Soldaten inzwischen kaum zu unterscheidende Tarnuniformen, die jedermann auch privat als Sportbekleidung kaufen kann, tragen, ist zwischen Feind und Soldaten und Zivilisten eine Differenzierung von niemandem ohne weiteres mehr wahrnehmbar, insbesondere dann nicht, wenn das aus größerer Entfernung geschehen soll. Inzwischen wird aus derartig weiten Entfernungen heraus geköpft, daß es fast schon rein zufällig ist, einen gegnerischen Soldaten und nicht einen Zivilisten oder gar einen eigenen Mitsstreiter zu treffen. Tatsächlich verlangt man von jedem Bürger eines im Krieg befindlichen Staates auch den vollen Einsatz für den Sieg, wenn auch nicht unbedingt an der Front, die es durch den Luftkrieg ja auch schon nicht mehr gibt.

Zur „Biologie“ des Krieges¹⁰ gehört der hemmungslose, regellose, alles vernichtende, zerstörende und verletzende Einsatz der Gewalt. Ein biblischer Krieg gibt es nicht. Gäbe es Regeln, die die Gewalt einschränken oder zügeln, so hätten wir es nicht mehr mit dem politischen Institut Krieg zu tun. Dennoch kann die Existenz des humanitären Völkerrechts und das humanitäre Wirken des Roten Kreuzes von niemandem geleugnet werden. Von den Kriegsparteien wird dies aber nur beachtet und respektiert, wenn dadurch die Kriegsziele weder gefährdet noch der Ablauf des Krieges zum eigenen Nachteil gestört oder verzögert wird. Gegen den Willen auch nur einer Kriegspartei findet Humanität im Krieg

nicht statt, schon deshalb auch nicht, weil das Völkerrecht generell kein Sanktionsrecht hat. Das einzige, was zu fürchten ist, ist die Rache des siegenden Feindes. Kein Staat greift aber zum Mittel des Krieges, wenn er nicht seines Sieges gewiß ist. Im übrigen gilt der völkerrechtliche Grundsatz, daß völkerrechtliche Bestimmungen gegenüber einem Gegner nur dann einzuhalten sind, soweit er das auch tut. Der Feind pflegt aber grundsätzlich, völkerrechtliche Bestimmungen nicht einzuhalten. Allein schon die Tatsache, daß man sich mit ihm in einem Krieg befindet, macht hinreichend deutlich, daß es sich um einen Aggressorstaat handelt, denn es ist immer der Feind, der den völkerrechtlichen Bestimmungen zuwider den Krieg begann und deshalb nicht in den Genuß des humanitären Völkerrechts gelangen kann.¹¹ Als Konsequenz ist somit festzustellen, daß das humanitäre Völkerrecht nur als Argument für mehr Gewalt dient, an dem unterlegenen Staat bittere Rache zu üben. Dieses Wissen von der möglichen Rache des Gegners wird jeden Staat motivieren, mit allen Mitteln dafür Sorge zu tragen, den Krieg zu gewinnen und ihn nicht vorzeitig zu beenden.

Daran ändert sich auch nichts, wenn man einen Internationalen Gerichtshof zur Aburteilung von Kriegsverbrechen einrichtet. Sollen durch den Gerichtshof diejenigen zur Verantwortung gezogen werden, die das schlimmste Verbrechen begingen, indem sie den Krieg begannen, so wird man in dem Gerichtshof nur eine Institution sehen, durch die der Rache des Siegers der Anschein einer Legalität gegeben wird. Im übrigen wird der Gerichtshof, der die für den Krieg Verantwortlichen abzuurteilen gedenkt, diese daran hindern, den Krieg durch Verhandlungen zu beenden. Wird aus diesem Grunde von einer Anklage und Aburteilung abgesehen, so ist der Gerichtshof gezwungen, die nur weniger schweren Verbrechen zu verfolgen, während die Urheber allen Übels außer Verfolgung bleiben. Ein solches Verfahren wird den Gerichtshof derart diskriminieren, daß es besser gewesen wäre, er wäre nicht eingerichtet worden.

Fassen wir zusammen: Humanitäres Völkerrecht findet nur dann Anwendung, wenn es gleichzeitig beiden Kriegsparteien nützt, d.h. den Prozeß des Krieges fördert oder zu mindest ihn verlängert.

VI.

Allerdings trägt das humanitäre Völkerrecht ohne Zweifel wesentlich dazu bei, daß der Schrecken des Krieges gemildert wird, denn auch der sich im Krieg befindliche Staat bleibt unter der Beobachtung der Öffentlichkeit, so daß er sich allzu große Verstöße nicht leisten kann: Auf jeden Fall muß er sie, wenn sie nun publik geworden sind, kommentieren oder rechtfertigen. Ein Staat ohne Reputation muß gerade in unserer medienoffenen Welt um seine Existenz fürchten. Dennoch führt das humanitäre Völkerrecht nicht zur Kriegsverhinderung, denn wenn ein Staat zögert, von dem

10 G.F. Nicolai, Die Biologie des Krieges, 4. Aufl., 2. Kapitel, S. 97 ff.
11 F. Berber, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. II, München, 2. Aufl. 1969, 12.

politischen Mittel Krieg Gebrauch zu machen, dann nicht, weil er sich durch das humanitäre Völkerrecht daran hindert sieht, sondern durch das bestehende völkerrechtliche Kriegsverhütungsrecht der UN-Charta und des *Briand-Kellog-Paktes*. Diese Bestimmungen haben zwar auch kein direktes Sanktionsrecht, bedingen aber, daß der zum Kriege entschlossene Staat sein Vorgehen für die Weltöffentlichkeit plausibel begründen muß. Das humanitäre Völkerrecht wie z.B. das IV. Haager Abkommen, allgemein die Haager Landkriegsordnung genannt, setzt dagegen geradezu den Krieg voraus und beschränkt sich bewußt darauf, ihn lediglich einzuzengen. In diesem Zusammenhang verweise ich auf Art. 24 der Haager Landkriegsordnung, wonach die Kriegslist und nach Art. 25 die Beschießung von Städten, Dörfern, Wohnstätten und Gebäuden, sofern sie verteidigt werden, erlaubt sind! Durch derartige, praktisch letztlich wirkungslose Bestimmungen zugunsten der Humanität wird der Krieg nur am Ende zugelassen. Will man ernsthaft den Schrecken des Krieges verhindern, so ist erforderlich, den Krieg als politisches Institut abzuschaffen.

Die Wirkungslosigkeit des humanitären Völkerrechts während eines Krieges beweist, daß Humanität im Krieg nur in dem beschriebenen bescheidenen Umfange stattfindet. Die Humanitas verlangt, daß sie während des Krieges trotz aller Schwierigkeiten immer wieder geübt wird, sie verlangt aber auch, daß man den Krieg als solchen abschafft. Die These „per humanitatem ad pacem“ kann damit ihre Richtigkeit bekommen, wenn man sie so versteht, daß man über die Prinzipien der Humanität zur Verwirklichung des Friedens gelangen muß. Humanität ist nicht nur ein Ziel, sondern auch ein Weg.

VII.

Das Rote Kreuz hat sich nun zur Aufgabe gemacht, die Grundsätze des humanitären Völkerrechts und die eigenen ethischen Prinzipien zu verbreiten, auf daß sie während des Krieges allgemein bekannt sind und dann auch beachtet werden können. Es fragt sich, ob es damit nicht praktisch im Nebeneffekt den allgemeinen oben bereits geschilderten Sittenverfall aufhält und damit gleichzeitig zur Erreichung des ewigen Friedens beiträgt. Man soll sich in dieser Hinsicht keine großen Hoffnungen machen. Das Rote Kreuz ist eine anerkannte Hilfsorganisation, deren Mitglieder sich wirklich voll und ganz für die in Not befindlichen Personen insbesondere im Kriegsfall einsetzen und so die Schrecken des Krieges etwas abmildern können. Die moralische Kraft dieser Organisation reicht aber bei weitem nicht an die Autorität einer Religionsgesellschaft heran. Selbst diese haben bisher den allgemeinen Sittenverfall nicht aufhalten können. Es kommt hinzu, daß das Rote Kreuz die militärische Gewalt nur in bestimmten Auswirkungen und nicht prinzipiell offiziell ablehnt, denn weder die Prinzipien des Roten Kreuzes noch das humanitäre Völkerrecht sprechen dem Staat das Recht ab, Militär zu unterhalten und diese Gewalt auch zu nutzen, sei es, um politischen Druck auszuüben, sei es, um sich zu verteidigen. So empfiehlt das Rote Kreuz nicht die Wehrdienst-

verweigerung. Im Gegenteil, es unterstützt das Militär der Staaten, indem es zum Beispiel diesem bei der Einrichtung des Sanitätsdienstes mit Rat und Tat behilflich ist. (Siehe hierzu Art. 23 Abs. 3 und Art. 26 des Genfer Abkommens vom 12. August 1949 und Art. 6 des I. Zusatzprotokolls.) Man beschränkt sich bewußt auf die Milderung des Schreckens des Krieges. Bei der Verbreitung des humanitären Völkerrechts in Friedenszeiten gegenüber einer Bevölkerung, die aus der jüngsten eigenen Geschichte und auf Grund von Berichten aus den Kriegesgebieten überall auf der Welt ganz über die geringe Wirksamkeit dieses Rechts orientiert ist, stößt man auf große Skepsis. Schlimmer ist, daß man den Verbreitern dieses Rechts vorwerfen kann, der Bevölkerung Illusionen über den Ablauf eines zukünftigen Krieges zu machen, d.h., sie zu täuschen. Daraus folgt, daß man als Konventionsbeauftragter diese Aufgabe nur dann ernsthaft erfüllen kann, wenn man in den Vordergrund seiner Ausführungen die Kriegsverhütung stellt und dabei zum Ausdruck bringt, daß, für den Fall des Scheiterns dieser Bemühungen, es ein humanitäres Völkerrecht gibt, das das Schlimmste verhindern soll; denn der Vorwurf, der einseitig und vordergründig Einsatz des Roten Kreuzes für die Humanisierung des Krieges führe zu dessen Aufrechterhaltung, kann nur so entkräftet werden.¹² Die These „per humanitatem ad pacem“ scheint widerlegt zu sein. Allein das humanitäre Wirken verhindert keinen Krieg.

VIII.

Es fragt sich nun allerdings, ob *Tolstoj*s gegenteilige These „per humanitatem ad bellum“ oder der „unbeschränkte Schrecken des Krieges verhindere den nächsten“ oder „per terrorem ad bellum“ richtig ist. Die Geschichte beweist nun leider, daß noch so große Greuelthaten eines Krieges nicht ausreichen, einen späteren zu verhindern. Nach den *napoleonischen* kriegerischen Auseinandersetzungen gab es zwei Weltkriege, wovon jeder den nachfolgenden an Schrecken übertraf. Es hat also keinen Sinn, den Schrecken der Kriege zu vermehren oder die Abmilderungen zu verhindern. Es trifft sogar der Satz zu, daß Haß Haß, Gewalt Gewalt erzeugt und der Krieg den Krieg gebiert. Der Satz „per bellum ad bellum“ scheint historisch erwiesen.

Wenn die geübten Greuelthaten eines Krieges zum nächsten führen, so müßte logischerweise nun doch die geübte Humanität zumindest diese Wirkung abschwächen. Davon ist in der Tat zunächst auch auszugehen. Werden verletzte Sanitätssoldaten in den Lazaretten des Feindes versorgt, werden die Gefangenen so gehalten, daß sie nichts weiteres entbehren müssen als ihre Freiheit, so wird zumindest der Haß der Verletzten und der Gefangenen so gemindert, daß ihre Berichte positiven Einfluß im Heimatlande haben und somit den nächsten Krieg erschweren werden. Hierzu muß aber gesagt werden, daß nur wenige Beispiele der Inhumanität die positive Wirkung der geübten Humanität aufzuzehren vermögen.

¹² D. Meynen, Inhalt und Grundsätze der Verbreitungsaufgabe nach den Resolutionen der Internationalen Rotkreuz-Konferenz, HuV-V, Heft 1, 1988, S. 17.

da das Negative immer größere Wirkung zeigt als das Positive. So wird die generell geübte Humanität wohl kaum jemals in der Lage sein, einen nächsten Krieg zu verhindern. Im Ergebnis bleibt es dabei, daß die These „per terrorem ad pacem“ somit auch keine erwiesene unbedingt richtige Formel ist, wenn sie auch der von *Caesar* gebrachten Empfehlung, „vis pacem para bellum“ (wenn du den Krieg willst, so bereite ihn vor) sehr nahe kommt. Mit diesem Satz meinte *Caesar* aber nur die Aufrüstung, d.h., abschrecken sollte ein gut geübtes und vorbereitetes Heer und dessen Ausrüstung mit möglichst gut funktionierenden und schrecklichen Waffen; nicht gemeint hat er dagegen die Abschreckung durch die Ausbrüche von Haß, Mordlust, Raffgier, Heimtücke, Grausamkeiten, d.h. die Leidenschaften eines undisziplinierten Heeres.

*Erasmus von Rotterdam*¹³, *Tolstoj* und auch später *Georg Fr. Nicolai*¹⁴ drohen dagegen mit dem Schrecken, den sie in der geübten Inhumanität der Kämpfenden und der sie Regierenden sahen. Dieser Schrecken spielt aber bei den Überlegungen der Politiker, ob man zum Kriege schreiten soll oder nicht, nur eine geringe Rolle. Der Krieg wird gewählt, wenn das Gewaltpotential ausreichend oder überlegen erscheint; oder man rüstet auf, um den Gegner vom Kriege abzuschrecken. Natürlich versucht man, durch Propaganda die Soldaten auch zum Krieg zu motivieren. Hiermit will man aber nicht den Gegner abschrecken, Gewalt zu üben oder einen Krieg zu beginnen, sondern es geht den Politikern dabei in erster Linie darum, ihre Soldaten in den Stand zu versetzen, die Schrecken des Krieges auszuhalten und selbst Gewalt üben zu können. An die Schäden, die dabei in der Psyche der Soldaten entstehen und an den Verlust an moralischen Vorstellungen, denken sie dabei nicht.

IX.

Zur Abschreckung durch Waffen muß man einräumen, daß die Atombombe, die den Schrecken und die Vernichtung ins Absolute steigerte, wenigstens den Krieg bisher dort verhindert hat, wo man mit dem Einsatz dieser schrecklichen Waffen rechnen mußte. Die Geschichte seit Erfindung der A-Bombe ist aber noch zu kurz, um definitiv sagen zu können, daß man unter Staaten, die die Bombe besitzen, künftig mit dem Ausbruch eines Krieges niemals mehr rechnen müsse. Selbst der absolute unübertreffliche Schrecken wird mit der Zeit seine Größe verlieren oder der Mensch wird sich irgendwie mit seinen Auswirkungen mit der Zeit arrangieren, so daß er doch zur Waffe greift. Im übrigen schaffte die Atombombe die immerhin 50 Jahre währende Friedensphase nicht allein. Hinzu kam die Bipolarität der Weltmacht, die bewirkte, daß es nur eine Konfrontation gab. Der so geschaffene Frieden war ein solcher der Erstarrung in einem status quo des Schreckens, - ein nicht unbedingt nur positiv zu wertendes politisches Produkt.

Im übrigen ist die Anwendung von Atomwaffen gemäß Art. 23 Abs. 1 Ziff. 2 Haager Landkriegsordnung verboten. Bezeichnend ist, daß Sinn und Zweck der Waffen während

des gesamten sog. kalten Krieges keine Rolle gespielt haben. Daraus wird folgendes deutlich:

1. die Schwäche des humanitären Völkerrechts und
2. seine fehlende Kriegsverhinderungsfunktion.

Diese ist also der Atombombe durch ihre Schrecklichkeit zuzuschreiben. Diese Erkenntnis wird wohl auch das Rote Kreuz veranlaßt haben, den Kampf gegen die Atomwaffe letztlich aufzugeben oder zumindest ihn ohne Nachdruck weiter zu betreiben. Es ist nur zu hoffen, daß der Grund dafür nicht, wie aus *Schlögels* Ausführungen zu entnehmen ist¹⁵, in einer selbst auferlegten politischen Enthaltensamkeit zu finden ist. Das wäre eine mehr als fragwürdige Argumentation, denn auch der Einsatz des Roten Kreuzes für das humanitäre Völkerrecht ist immens politisch. Eine Entscheidung, den Kampf für ein Verbot der atomaren Waffen einzustellen, wäre im übrigen ebenfalls eine politische Entscheidung. Hier mußte das Rote Kreuz wählen, ob es die Atombombe zur Kriegsverhinderung befürwortet oder aus humanitären Gesichtspunkten für ihre Abschaffung streitet. Sollte sie nämlich tatsächlich zum Einsatz kommen, dann wären die Folgen derart, daß ein humanitäres Wirken in dem bisher gekannten Rahmen nicht mehr möglich wäre, d.h., alle Vorschriften des humanitären Völkerrechts und alles Wirken des Roten Kreuzes wären nicht mehr in der Lage, die Katastrophe abzuwenden oder auch nur sie in ihren Auswirkungen nennenswert abzumildern. Der Satz „per terrorem armorum ad pacem“ ist allerdings ein Glaubensbekenntnis aller Politiker, seitdem man aus der Geschichte von ihnen weiß. Was den Schrecken, der von den Atomwaffen ausgeht anbelangt, wird er auch jedenfalls bis zum heutigen Tage hervorgerufen, wenn alle an der Krise beteiligten Staaten im Besitz der Bombe sind. Die augenblickliche Diskussion um die Plutoniumproduktion Nordkoreas und dessen Weigerung, sich den Kontrollen der Nuklearbehörde in Wien und der UNO zu unterziehen, machen deutlich, daß immer mehr Staaten in den Besitz dieser Waffen gelangen werden. Darunter werden auch Staaten sein, die weder technisch noch personell in der Lage sein werden, die Waffen so unter Kontrolle zu halten, daß sie nicht aus Versehen oder von Unbefugten in Marsch gesetzt werden können oder ungewollt explodieren. Ein so ausgelöstes atomares Inferno wird aber derart sein, daß jedes humanitäre Wirken nicht mehr bedeuten kann als einen Tropfen auf den heißen Stein. Es gilt deshalb Verhältnisse zu schaffen, daß diese Bomben nie zum Einsatz kommen und für ihre Besitzer eine schreckliche Last sind, d.h., es muß ein Frieden, der nicht ein Erstarren im Schrecken bedeutet, gefunden werden. Auch vor der Erfindung der Atomwaffen war durch den Schrecken der Waffen aber letztlich, wie wir schmerzlicher Weise zur Kenntnis nehmen müssen, der ewige Frieden bisher noch nicht erreicht worden. Wenn ein Frieden eingetreten ist, so dauerte er nur so lange, wie die abschreckende Macht existierte, die an ihm interessiert war. Gab es auf diese Weise lange Friedensphasen, so war das schon ein Glücksfall der Geschichte.

13 *Erasmus von Rotterdam*, Klage des Friedens, die bei allen Völkern verworfen und niedergeschlagen wurde, in: *Raumer*, Ewiger Frieden, 1953, S. 211 ff.

14 Siehe Fn. 10.

15 *A. Schlögel*, Die Genfer Rotkreuz-Abkommen, Mainz/Heidelberg, 1965, S. 61.

Um diesen Zustand zu erreichen oder um sich der Macht zu erweisen, mußte aber in der Regel eine Reihe von Kriegen geführt werden.

X.

Neben der Entwicklung der Waffen, die immer schrecklicher werdende Folgen ihres Einsatzes zeigten, wurden aber auch solche erfunden, mit denen man ihre Wirkung und ihre Ziele präzisieren kann. Es fragt sich, ob diese Entwicklung es nicht ermöglicht, das humanitäre Völkerrecht weitgehend zu beachten, indem man immer mehr in der Lage ist, die Zivilbevölkerung zu verschonen. Die Besetzung des feindlichen Territoriums wird künftig immer weniger stattfinden, denn es genügt, durch gezielte präzise militärische Schläge den Staat in die Situation zu bringen, in der er bereit ist, die Kriegsziele zu erfüllen. Es kommt hinzu, daß es Eroberungskriege, die eine Besetzung des feindlichen Territoriums erforderlich machen, künftig immer weniger geben wird. Der Wert eines Landes liegt nämlich heute nicht mehr in der Größe seiner Fläche, sondern in den Produktionsstätten mit den dort Beschäftigten und in deren Know-how. Es ist ferner davon auszugehen, daß der Wert der Landfläche durch die bisher stattgefundenen Ausbeutungen und Umweltschädigungen weiter sinkt, so daß das Territorium als solches kein Kriegsziel mehr sein wird, zumal es wohl kein Volk mehr geben wird, daß sich auf Dauer versklaven läßt. Die Heere der Zukunft werden sich aus emotionslosen Berufssoldaten zusammensetzen, die „nur“ ihren Job tun werden. Sind diese Überlegungen richtig, so hat das humanitäre Völkerrecht eine Chance, auch angewandt zu werden. Diese Überlegungen haben sicherlich dazu geführt, daß es im Jahre 1977 zu den Zusatzprotokollen zu den Genfer Abkommen von 1949 gekommen ist. So wird das humanitäre Völkerrecht erst recht nicht geeignet sein, den ewigen Frieden herbeizuführen, da der Krieg mit diesem dosierbaren Schrecken wieder möglich wird und jeder Politiker meint, ihn human führen zu können. Die These „per humanitatem ad pacem“ scheint damit erst recht für die Zukunft nicht zutreffend zu sein, während die These „per humanitatem ad bellum“ auch weiterhin bestätigt zu sein scheint.

Die Kriege der Zukunft sind aber aller Wahrscheinlichkeit nach Bürgerkriege. In Afrika zerfällt schon eine staatliche Ordnung nach der anderen. Die Staaten des ehemaligen Ostblocks haben sich noch nicht derart stabilisiert, daß man ihren Zerfall ausschließen könnte. Nicht viel besser sieht es mit den Staaten Südamerikas aus. Alles bisher Gesagte trifft für den Bürgerkrieg nicht unbedingt zu, denn er ist eine ganz andere Art gewaltsamen Geschehens. Mit Sicherheit kann gesagt werden, daß nach einem noch so schrecklich stattgefundenen Bürgerkrieg ein weiterer nicht verhindert werden kann, es sei denn, eine Partei dieses Krieges hat die anderen derart gründlich vernichtet oder unterdrückt, daß so ein Neubeginn eines Bürgerkrieges ausgeschlossen werden kann. Der Bürgerkrieg ist nämlich kein Mittel, zu dem irgend jemand greift, sondern er bricht aus, wobei es möglich ist, daß er angezettelt worden ist oder von außen gefördert wird. Es gibt kein Subjekt, das abgeschreckt werden könnte. Er ist weder mit einem Spiel zu vergleichen noch handelt es sich um

ein außenpolitisches Institut. Vielmehr ist er eine Folgeerscheinung des Zusammenbruchs eines Staates oder des Wegfalls der Staatlichkeit in einer Region. Damit entfällt in der Regel auch der einzige Garant für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts, soweit es überhaupt in einem Bürgerkrieg Geltung besessen haben sollte. Es gibt nur einen unregelmäßigen ungeplanten ziellosen, d.h. diffusen Ausbruch von Gewalt, wobei sich wechselnde Gruppierungen zusammenfinden, um vorübergehend wahllos zu töten, vernichten und zu quälen. Es fehlt jede Spur einer Rationalität. Er kann das reine Chaos sein, der den Naturzustand von *Hobbes* insofern noch übertrifft, da in diesem die Gewalt zur Selbstbehauptung ausgeführt wird. Im Bürgerkrieg ist noch nicht einmal das der Fall, denn es wird gemordet um des Mordens willen. Es herrscht die völlige anarchische Freiheit, dieses Mal nicht vom Staat gewährt, sondern selbst genommen. So ist von Somalia berichtet worden, daß marodierende Soldaten ein Krankenhaus überfielen, wahllos Patienten töteten (d.h. ohne Prüfung, ob es sich nicht vielleicht um Freunde oder gar Verwandte handeln könnte) und alle Einrichtungengegenstände zerstörten, wissend, wenn sie Verstand gehabt oder ihn gebraucht hätten, daß sie anschließend eben diese Einrichtungengegenstände dringend gebraucht hätten, um selbst ärztlich versorgt werden zu können. In einem solchen Bürgerkrieg gilt weder humanitäres Völkerrecht noch kann man erwarten, daß humanitäres Helfen akzeptiert wird. Das Rote Kreuz hat in einem solchen Krieg nur dann eine Chance, wenn es unter dem massiven militärischen Schutz eines intervenierenden Staates oder einer internationalen Organisation tätig sein kann. Außerdem kann man nicht damit rechnen, daß die humanitäre Hilfe denen zuteil wird, denen sie zu kommen soll. Die Helfenden werden den am Krieg Beteiligten ein willkommenes Opfer von Raubüberfällen, Quälereien oder Morden sein. Insofern dient die humanitäre Hilfe möglicherweise dem Krieg. Der Bürgerkrieg unterscheidet sich aber so sehr von dem klassischen, daß diese Folgerung keine generelle Bestätigung der These „per humanitatem ad bellum“ sein kann, übrigens genau so wenig wie für die These „per terrorem ad bellum“. Hier ist die schrecklichste Variante des Bürgerkrieges geschildert, wie er in Somalia und zur Zeit in Ruanda herrscht. Hin zum klassischen Krieg gibt es Abstufungen, die aber letztlich an der Einordnung des Bürgerkrieges als innenpolitisches Phänomen des betroffenen Staates nichts ändern. Je eindeutiger die rivalisierenden Gruppen auszumachen sind, desto eher wird humanitäre Hilfe möglich und desto eher läßt sich ein Garant für die Einhaltung des humanitären Völkerrechts finden.

Aus dem folgt, daß der Einsatz für das humanitäre Völkerrecht und für die Aufrechterhaltung der Möglichkeiten humanitären Wirkens verlangt, Bürgerkriege zu verhindern. Das kann man nur durch Sorge um intakte Staaten überall oder um die Staatlichkeit an sich. Da das Rote Kreuz nicht in Opposition zu den Staaten steht, ist insofern eine Änderung seines Wirkens nicht angezielt.

XI.

Wenn die These „per humanitatem ad pacem“ für den klassischen Krieg nicht gilt, so bedeutet das, ich sagte es

schon, auf keinen Fall, daß man humanitäre Anstrengungen für den Kriegsfall oder den Einsatz für das humanitäre Völkerrecht oder die Prinzipien des Roten Kreuzes unterlassen kann. Solange es Krieg gibt oder geben wird, gibt es zu dem humanitären Wirken keine Alternative, weil es das dringende Gebot der Menschlichkeit ist, Bedrängten, Verletzten und Geschädigten zu helfen und damit die Schrecken des Krieges so gering wie möglich zu halten. Man muß sich dabei nur im klaren sein, daß man mit diesem Handeln nur die Symptome menschlichen sozialen Fehlverhaltens bekämpft. Wie immer, wenn man nur gegen die Symptome vorgeht, hindert man das eigentliche Übel nicht daran, weiter zu existieren und sich zu entwickeln. Das eigentliche Ziel muß in der Bekämpfung des Übels selbst bestehen, d.h., es muß der Krieg abgeschafft werden. Auch dieses Ziel hat sich das Rote Kreuz gesetzt. Es sollte allerdings nicht unter dem Motto „per humanitatem ad pacem“ geschehen. Eine bessere Zielsetzung wäre: *Humanitas in bello et pace et pax hominibus gentibusque* (Humanität im Krieg und Frieden und Frieden für die Menschen und Völker). Dieser Leitsatz macht deutlich, daß es zwei parallel laufende Ziele sind und daß sie beide gleichzeitig verfolgt werden müssen. Allerdings wäre auch der Leitsatz „per pacem ad humanitatem“ richtig, denn ist der ewige Frieden einmal erreicht, so bedarf es eines humanitären Völkerrechts allenfalls noch dann, um innerstaatliche Menschenrechtsverletzungen von außen bekämpfen zu können.

Es soll nicht unerwähnt bleiben, daß die getrennte Verfolgung beider Ziele, das der Humanität und das des ewigen Friedens, für das Rote Kreuz auch nach meiner Meinung nicht unproblematisch ist. In den Verlautbarungen des Roten Kreuzes ist deshalb auch immer wieder versucht worden, zu erklären, warum es den unmittelbaren Weg zum Frieden nicht gehen kann. Das war letztlich der Grund, warum man die Formel „per humanitatem ad pacem“ gefunden hat. Es ist die zweite These der zwölf Thesen des Roten Kreuzes zum Frieden.¹⁶ Daß diese Formel inhaltlich falsch ist, habe ich versucht, in dem Vorherigen zu begründen. Aber auch die weiteren Argumentationen gegen den direkten Weg zum Frieden sind nicht einleuchtend. Auf *Schlögel's* Hinweis der gebotenen Abstinenz auf jedes andere politische Engagement als das zur humanitas bin ich schon eingegangen. Mit dem Attribut politisch läßt sich ein Aufgabenkreis nicht eingrenzen. Das ist ebensowenig mit den Begriffen wie Neutralität oder Unparteilichkeit möglich, wie *Schlögel* das in der vierten These¹⁷ versucht. Der Krieg ist ein generelles Menschheitsproblem, wie es allgemein auch das Phänomen der Gewalt ist. Es geht alle Staaten, Völker und Menschengruppierungen generell an. Die Grundsätze der Neutralität und der Unparteilichkeit werden für das Rote Kreuz erst dann aktuell, wenn es für den Frieden in einem konkreten Krieg oder in einer bestimmten politischen Krise tätig werden will. Beide Angriffe können deshalb das Rote Kreuz nicht daran hindern, sich generell für den Frieden zu engagieren. Ein nicht widerlegbarer Grund gegen den Einsatz für den Frieden findet sich dann allerdings in der siebten These.¹⁸ Dort wird die Friedenssehnsucht als illusionistisch gebrandmarkt, was letztlich nur bedeuten kann, daß man besser solche Sehnsüchte und die Verfolgung derartiger Ziele aufgibt. Allerdings wird die

Verfolgung des Friedensziels deshalb für illusionär angesehen, weil man zu Recht es für ausgeschlossen hält, alle möglichen internationalen Krisen, die einen Krieg auslösen könnten, zu beseitigen oder deren Ausbruch von vornherein zu verhindern. Vielleicht ist es an dieser Stelle notwendig, zu fragen, was man unter Frieden und was man unter Krieg versteht. Es besteht sicherlich vollständige Übereinstimmung darin, daß sich eine Weltharmonie, also eine internationale Ordnung, in der es weder Krisen noch Streit gibt, nicht und niemals geben wird. Ein solcher Frieden wäre wohl auch kaum wünschenswert, denn er wäre lebensfeindlich und würde nur zu wahren sein, wenn jede Entwicklung, jede Diskussion um Lösungen der übrigen Menschheitsprobleme um des „lieben Friedens willen“ strikt unterbunden würden. Wenn man sich international ernsthaft um einen Frieden bemüht, so kann es nur ein Zustand sein, in dem es keinen Krieg gibt, wohl aber Streit, Kampf um Interessen und Krisen in den internationalen Beziehungen, die ihrerseits wiederum mannigfache Ursachen haben können. Der Krieg selbst war bisher ein internationales Instrument, um diese Krisen zu lösen und Interessen auszugleichen. Es war somit ein internationales Verfahrensinstitut, das, weil es das Element Gewalt in sich trägt, inzwischen durch den *Briand-Kellogg-Pakt* verboten, somit rechtlich und auch moralisch völlig diskreditiert ist. Einen Frieden, der also nicht das Ziel nur illusionärer Träumer ist, kann man praktisch erreichen, indem man das bereits bestehende völkerrechtliche Verbot durchsetzt und, dies ist meine persönliche Überzeugung, das Institut Krieg durch ein anderes, gewaltfreies ersetzt. Innerstaatlich hat man die gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen den Bürgern dadurch beendet, daß man die Ausübung der Gewalt unter Strafandrohung verbot und ihnen aber gleichzeitig gestattete, ihre Streitigkeiten oder nachbarlichen Krisen im Rahmen eines ordentlichen Zivilprozesses auszutragen. Es gibt also eine illusionäre und eine praktisch realistische, sogar in kleineren Bereichen praktizierte Friedensfindung. Nur wenn das Rote Kreuz den Frieden realistisch sucht, darf es sich eine seinem Wesen nach auf den Frieden zielende Bewegung nennen, wie es in der These Nr. 1 heißt.¹⁹ Allerdings ist es in der These zu lesen, daß sich das Rote Kreuz in seinem „inneren Wesen“ zum Frieden bekennt. Dieses Verstecken hinter einer Innerlichkeit ist in der Tat nur nötig, wenn man das konkrete Friedensziel tatsächlich nicht verfolgt und sich darauf beschränkt, den Krieg zu verabscheuen. Es ist damit ein unzureichendes Bekenntnis, das den Vorwurf, mit der geübten humanitas nur dem Krieg zu dienen, kaum zu widerlegen vermag. Das Ziel aber nun nur zum Schein zu verfolgen, um auf diese Weise den Vorwurf entkräften zu können, dazu ist das Problem Krieg zu ernst und sollte sich das Rote Kreuz zu schade sein.

Dennoch meine ich, daß das Rote Kreuz mit Recht nur in großer Vorsicht das Problem Krieg unmittelbar angehen sollte. So kann es den Weg der Friedensorganisationen nicht gehen. Diese sprechen dem Staat generell das Recht zum Krie-

16 A. Schlögel, Rotes Kreuz und Frieden, 12 Thesen, Grüne Mappe, 6.19.

17 A. Schlögel, 12 Thesen, a.a.O. (Fn. 15), S. 3.

18 A. Schlögel, 12 Thesen, a.a.O. (Fn. 15), S. 5.

19 A. Schlögel, 12 Thesen, a.a.O. (Fn. 15), S. 2.

ge ab und stehen damit natürlicherweise in Opposition zum Staat. Der Krieg ist nämlich das Institut, das das Souveränitätsdogma eines Staates am deutlichsten unter Beweis stellt. Wer dem Staat das Recht zum Kriege generell und damit seine Souveränität in Frage stellt, wird ihn kaum zum Bundesgenossen gewinnen können, wenn es darum geht, den Sanitätsdienst des Militärs einzurichten oder die Staaten zur Begründung humanitären Völkerrechts zu gewinnen. Das Rote Kreuz muß daher einen anderen Weg als die Friedensorganisationen gehen. Ich meine, es sollte die alten Pfade weiter beschreiten, nur mit der direkten Zielsetzung zum Frieden. Dieser Weg wäre begangen, wenn sich das Rote Kreuz dabei darauf beschränkt, die Gewalt aus dem Institut Krieg zu eliminieren. Dazu ist noch einmal daran zu erinnern, aus welchen Elementen er sich zusammensetzt und welche Rolle dabei das Element Gewalt spielt. Von der Auffassung, daß der Krieg einem Spiel gleichzusetzen ist, habe ich schon berichtet. Sicherlich ist er auch mit einem Kampf zu vergleichen.²⁰ Er ist somit ein Kampfspiel, bei dem der Zufall und die Gewalt die entscheidenden Elemente sind, neben der schon genannten Leidenschaft und der Kriegskunst. Juristisch ist der Krieg, ich erwähnte es schon, ein Interessendurchsetzungsinstitut. Insofern kann er mit dem Wahlkampf in einer Demokratie oder mit einem Arbeitskampf in einem Sozialstaat verglichen werden. Beide Interessendurchsetzungsinstitute kommen ohne das Element Gewalt aus, obgleich beide sich aus gewaltsamen Auseinandersetzungen entwickelt haben. So ist der Wahlkampf letztlich ein domestizierter Machtkampf und hat seinen Ursprung wohl in der Revolution. Als es noch keinen Arbeitskampf im heutigen Sinne gab, so waren es die sozialen Revolten, mit denen die sozial Schlichtgestellten ihre Interessen versuchten durchzusetzen. Warum, so fragt man sich, sollte es unmöglich sein, nun den Krieg durch ein Interessendurchsetzungsinstitut zu ersetzen, indem man alle Elemente des Krieges in veränderter oder angepaßter Form beibehält, bis auf das der Gewalt. Die Gewalt könnte durch die Macht ersetzt werden, wie das bei den oben genannten Instituten ja auch geschehen ist. Maßgebend für den positiven Ausgang eines derartigen Kriegersetzverfahrens sollte aber die Verfolgung eines überwiegenden oder vitalen Interesses sein. Politisch würde sich dabei im übrigen nichts verändern.

Den Staaten bliebe ihre Souveränität voll und ganz erhalten, wenn sie nicht sogar noch durch das neue Interessendurchsetzungsinstitut gestärkt würde. Im Gegensatz zum Krieg hätte man dann nicht ein international verbotenes und geächtetes, sondern ein zugelassenes und sogar erwünschtes Interessendurchsetzungsinstitut. Die Staaten könnten auch ihr Militär behalten. Dieses findet nur noch dann seinen berechtigten Einsatz, wenn es gilt, in Solidarität aller Staaten einen Staat zu bekämpfen, der trotz des ihm zur Verfügung gestellten gewaltfreien Interessendurchsetzungsinstituts noch zu dem alten Mittel des Krieges greift, oder wenn es gilt, als ultima ratio eine Zwangsvollstreckung nach Durchführung des vorher genannten Kriegsverfahrens zu betreiben. Ein Kriegszwangsvollstreckungsverfahren kann im übrigen so eingerichtet werden, daß es im wesentlichen ohne eine derartige Gewaltanwendung auskommt. Nähere Ausführungen

dazu kann ich hier nicht machen. Sollte es aber dennoch wider aller Erwartung zum Einsatz des Militärs kommen, so bliebe es insofern bei dem humanitären Völkerrecht und dem humanitären Wirken des Roten Kreuzes.

Man kann sagen, daß die Eliminierung der Gewalt aus den Beziehungen der Staaten ein unmittelbar humanitäres Anliegen ist; es unterscheidet sich von dem bisherigen Handeln des Roten Kreuzes darin, daß es bisher lediglich um die Geringhaltung, Vermeidung und Begrenzung der Folgen der Gewalt ging. Es gibt wohl keinen Staat, dem an der Gewaltausübung selbst und dem Schrecken der Gewalt gelegen ist. Dennoch hielten die Staaten bisher am Krieg fest, aber nur deshalb, weil ihnen ein anderes Interessendurchsetzungsinstitut nicht zur Verfügung gestellt worden ist. Wenn das Rote Kreuz nun ein solches entwickelt und den Staaten anbietet, so handelt es mit Sicherheit im Interesse aller Staaten und braucht um seine Neutralität und Unparteilichkeit und um seinen Grundsatz der Universalität nicht zu fürchten.

Es geht in erster Linie darum, dem Völkerrecht Wirksamkeit zu verschaffen, indem man ein Sanktionsrecht statuiert. Das Völkerrecht setzt aber voraus, daß es vitale Staaten gibt, die das Völkerrecht finden, anerkennen und bereit sind, es auch durchzusetzen. Auch den Bürgerkrieg verhindert man in erster Linie dadurch, daß die Staaten sich gegenseitig in der Erhaltung ihrer Staatlichkeit unterstützen. Ein Interessendurchsetzungsinstitut kann dann das internationale Verfahren sein, mit dem jeder Staat das humanitäre Völkerrecht in allen Staaten zur Geltung bringen könnte. Die Förderung der Menschlichkeit ist ein großartiges Ziel, das der Erreichung des ewigen Friedens ein anderes. Beide sind gleichzeitig, aber parallel zueinander zu verfolgen. Das Rote Kreuz ist die berufene Organisation, den Staaten diesen Weg des Friedens zu weisen, weil die von ihr selbst gewählte Aufgabe zur Humanität sie dazu verpflichtet und weil sie neben dem Halbmond die einzige internationale Organisation ist, die aufgrund ihrer bisherigen Zusammenarbeit mit den Staaten die dafür erforderliche Kompetenz und Autorität besitzt. Das Rote Kreuz ist eher berufen als zum Beispiel die UNO, die das Ziel nur dadurch zu erreichen versucht, daß sie darauf besteht, entsprechende Rechte von den Staaten übertragen zu erhalten, was natürlich zu Souveränitätsverlusten führt. Die Staaten werden sich einem derartigen Anliegen widersetzen. Aus dem gleichen Grunde kann die Zielsetzung nicht allein den Friedensorganisationen überlassen bleiben, wie ich schon ausgeführt habe. Das Rote Kreuz kann auch ein derartiges Anliegen nicht einem noch nicht desillusionierten Friedensapostel oder -forscher überlassen, denn Staaten pflegen, wie die Vergangenheit deutlich gezeigt hat, die Stimme eines Individuums mit Vorschlägen zum ewigen Frieden geflissentlich zu überhören und mit verachtender Nichtachtung zu quittieren. Regierungen kommunizieren überdies, insbesondere, wenn Fragen des internationalen Rechts angesprochen werden, nur mit Ihregleichen und mit internationalen Organisationen, auf deren Zusammenarbeit sie sich angewiesen fühlen. Dazu gehört mit Sicherheit das Rote Kreuz.

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

Georg Bock*

Zu Beginn des Jahres 1995 ist ein Wechsel im Vorstand des Vereins zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und Humanitären Völkerrecht e.V. bekannt zu geben. In der Jahreshauptversammlung vom 21. Oktober 1994 wurden der bisherige Vorsitzende *Botho Prinz zu Sayn-Wittgenstein* sowie der bisherige stellvertretende Vorsitzende *Georg Bock* wiedergewählt. Ausgeschieden sind der Schatzmeister *Priv.-Doz. Dr. Wolff Heintschel von Heinegg* und *Olaf Schäfer* als Schriftführer. An ihrer Stelle sind nunmehr *Dr. Heike Spieker* als Schatzmeister und *Dr. Hans-Joachim Heintze* als Schriftführer Mitglieder des Vorstands zum Förderverein. Zu Kassenprüfern wurden *Dr. Christian Gloria* und *Dr. Volker Epping* bestellt.

Der Förderverein hat es sich seit seiner Gründung im Frühjahr 1991 zur Aufgabe gemacht, die praktische Arbeit des Instituts für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) der Ruhr-Universität Bochum durch die Bereitstellung von Mitteln dort zu unterstützen, wo Haushaltsmittel fehlen und Drittmittel nicht zur Verfügung stehen. Ein Schwerpunkt derartiger Förderung hat dabei in denjenigen Bereichen gelegen, in denen wissenschaftliche Ergebnisse und Empfehlungen zum Friedenssicherungsrecht und humanitären Völkerrecht einem größeren als dem engeren Fachpublikum zugänglich gemacht werden konnten. Die Erfüllung dieser Aufgabe hat sich in der Vergangenheit für die Arbeit des Instituts gut ausgezahlt.

Das Ziel des Vorstands, das jährliche Aufkommen von Spenden und Mitgliedsbeiträgen von bisher rund 5.000,— DM auf 10.000,— DM im Jahr 1994 zu verdoppeln, konnte erfreulicherweise erreicht werden. 1994 betrug das Spenden- und Beitragsaufkommen insgesamt 10.640,— DM. In diesem Betrag ist eine einmalige großzügige Spende in Höhe von 4.000,— DM enthalten. Diese Summe ermüdet den Vorstand, an seiner bisherigen Zielrichtung festzuhalten, und er ist bestrebt, im Jahr 1995 wieder ein Spenden- und Beitragsaufkommen von 10.000,— DM zu erreichen und möglichst weiter zu erhöhen.

Im Jahr 1994 verwendete der Förderverein den Betrag von gerundet 3.142,— DM. Damit wurde zunächst die Anschaffung eines Thermobinders zum Preis von 716,— DM ermöglicht, der es gestattet, vom Institut erstellte und zu versendende Dokumente und Broschüren mit einer dauerhaften und praktischen Bindung zu versehen. Mit 1.010,— DM wurde der Kauf eines CD-ROM-Laufwerks finanziert, das Voraussetzung für die Nutzung der auf CD-ROM-Disketten verfügbaren Datenbanken zur Friedenssicherung und zum humanitären Völkerrecht ist. Mit dem Betrag von 456,— DM wurde die Teilnahme von drei Institutsmitarbeitern an der Bad Teinacher Tagung zum humanitären Völkerrecht möglich gemacht. Die Aufwendung von 960,— DM für die Umrüstung des Laserdruckers erlaubt es nunmehr, die Bewältigung des Schriftverkehrs und der Veröffentlichungen des Instituts zu vereinfachen und zu beschleunigen.

Zum 31. Dezember 1994 belief sich der Kassenbestand auf 9.635,03 DM. Dieser hohe Betrag wurde mit Absicht angesammelt, um das Institut an das Datennetz des Großrechners der Ruhr-Universität in der Weise anzuschließen, daß sämtliche verfügbaren Datenbanken in aller Welt unmittelbar genutzt werden können. Dadurch wird die Beschaffung der Daten nicht nur beschleunigt, sondern auch nahezu kostenfrei möglich sein, da für das IFHV keine weiteren Nutzungskosten des Großrechners entstehen. Um dies zu

erreichen, müssen die Kosten für die Kabelverbindungen zwischen dem Großrechner der Universität und dem IFHV übernommen werden. Sie werden sich auf etwa 4.000,— DM belaufen. Es empfiehlt sich, sodann einen Teil der Personalcomputer des Instituts insbesondere mit einer so hohen Arbeitsspeicherkapazität auszurüsten, daß die erweiterten Nutzungsmöglichkeiten in vollem Umfang ausgeschöpft werden können. Daran wird sich der Förderverein im Rahmen seiner Möglichkeiten beteiligen.

Der Förderverein wird sich auch bemühen, den Zusatzstudiengang „Humanitäre Hilfe“ zu unterstützen, der seit dem Wintersemester 1994/95 am IFHV durchgeführt wird. Dabei handelt es sich um einen europäischen Studiengang, der zusammen mit den Universitäten Oxford (Großbritannien), Louvain (Belgien), Aix-Marseille (Frankreich) und Deusto-Bilbao (Spanien) angeboten wird. Die Lehrgebiete dieser fünf Universitäten sind dabei identisch und die Lehrinhalte vergleichbar. Es handelt sich bei den Lehrgebieten um die fünf Module Medizin/Epidemiologie, Anthropologie, Geographie/Geopolitik, Wirtschaftswissenschaften/Management und Völkerrecht. Das Studium wird als zweisemestriger Zusatzstudiengang durchgeführt. Er umfaßt eine dreimonatige praktische Studienzzeit und endet mit einer Masterprüfung. Studienabschluß ist der „Master Humanitarian Assistance“. In Bochum befinden sich die Studenten des Studiengangs nach Absolvierung ihres ersten Semesters, das fast vollständig in den Räumlichkeiten des IFHV durchgeführt wurde, nunmehr im Praktikum. Bis auf das Modul der Anthropologie konnte der Unterricht für alle Lehrgebiete durch Dozenten der Ruhr-Universität veranstaltet werden, die für einzelne Gebiete bzw. einzelne Veranstaltungen nach auswärtige Dozenten verstärkt wurden. Die Federführung für den in Bochum angebotenen Studiengang liegt beim IFHV und dessen Geschäftsführer, dem Akademischen Direktor *Dr. Horst Fischer*.

Die im Arbeitsbericht für die Jahre 1991 bis 1993 schon einmal angedachte Aufarbeitung der BO-FAXE hat inzwischen konkrete Formen angenommen. Gedacht ist an eine Gesamtausgabe der bisher erschienenen BO-FAXE. Diese soll unter anderem mit einem Stich- und Schlagwortregister versehen sein und sodann in einer Bearbeitung vorliegen, die die Verwendung sowohl in der Verbreitung als auch in der Pressearbeit erleichtern wird. Für diesen Zweck wird der Vorstand des Fördervereins einen Betrag von bis zu 1.000,— DM vorhalten, um die Bearbeitung und Erstellung einer entsprechenden Ausgabe zu ermöglichen.

Der Vorstand freut sich darüber hinaus, die erste erfolgreiche Einwerbung von Sachspenden verzeichnen zu können. Durch die Spende zweier Bürostühle durch die *Friedrich-W. Dauphin GmbH & Co.* und die Ermöglichung eines wesentlich verbilligten Kaufs dreier weiterer Stühle war es möglich, die Mehrzahl der Institutsmitarbeiter mit einer angemessenen Bestuhlung zu versorgen, deren Anschaffung bisher weder aus den rudimentären Finanzmitteln der Universität noch aus Drittmitteln möglich war. Nach diesem ermutigenden Erfolg wird der Vorstand des Fördervereins die weitere Einwerbung von Sachspenden dieser und ähnlicher Art versuchen. Für diesbezügliche Ideen und Anregungen aus dem Kreis der Mitglieder wäre er aufrichtig dankbar.

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

Der Vorstand hofft, daß der vorliegende Arbeitsbericht möglichst viele Leser veranlaßt, dem Förderverein als Mitglied beizutreten oder ihn mit Spenden, die ebenso wie der Beitrag steuerlich absetzbar sind, zu unterstützen.

Verein zur Förderung der Forschung und Lehre zum Friedenssicherungsrecht und zum Humanitären Völkerrecht
Konto-Nr.: 209 992 100 bei der Volksbank Bochum e.G.
(BLZ 430 601 29)

Auszug aus dem Report of the Secretary-General on the Work of the Organization

(UN-Doc. A/50/60 (S/1995/1) vom 3. Januar 1995)

Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations

(...)

III. INSTRUMENTS FOR PEACE AND SECURITY

23. The United Nations has developed a range of instruments for controlling and resolving conflicts between and within States. The most important of them are preventive diplomacy and peacemaking; peace-keeping; peace-building; disarmament; sanctions; and peace enforcement. The first three can be employed only with the consent of the parties to the conflict. Sanctions and enforcement, on the other hand, are coercive measures and thus, by definition, do not require the consent of the party concerned. Disarmament can take place on an agreed basis or in the context of coercive action under chapter VII.

24. The United Nations does not have or claim a monopoly of any of these instruments. All can be, and most of them have been, employed by regional organizations, by ad hoc groups of States or by individual States, but the United Nations has unparalleled experience of them and it is to the United Nations that the international community has turned increasingly since the end of the cold war. The United Nations system is also better equipped than regional organizations or individual Member States to develop and apply the comprehensive, long-term approach needed to ensure the lasting resolution of conflicts.

25. Perceived shortcomings in the United Nations performance of the tasks entrusted to it have recently, however, seemed to incline Member States to look for other means, especially, but not exclusively, where the rapid deployment of large forces is required. It is thus necessary to find ways of enabling the United Nations to perform better the roles envisaged for it in the Charter.

A. Preventive diplomacy and peacemaking

26. It is evidently better to prevent conflicts through early warning, quiet diplomacy and, in some cases, preventive deployment than to have to undertake major politico-military efforts to resolve them after they have broken out. The Security Council's declaration of 31 January 1992 (S/23500) mandated me to give priority to preventive and peacemaking activities. I accordingly created a Department of Political Affairs to handle a range of political functions that had previously been performed in various parts of the Secretariat. That Department has since passed through successive phases of restructuring and is now organized to follow political developments worldwide, so that it can provide early warning of impending conflicts and analyse possibilities for preventive action by the United Nations, as well as for action to help resolve existing conflicts.

27. Experience has shown that the greatest obstacle to success in these endeavours is not, as is widely supposed, lack of information, analytical capacity or ideas for United Nations initiatives. Success

is often blocked at the outset by the reluctance of one or other of the parties to accept United Nations help. This is as true of inter-state conflicts as it is of internal ones, even though United Nations action on the former is fully within the Charter, whereas in the latter case it must be reconciled with Article 2, paragraph 7.

28. Collectively Member States encourage the Secretary-General to play an active role in this field; individually they are often reluctant that he should do so when they are a party to the conflict. It is difficult to know how to overcome this reluctance. Clearly the United Nations cannot impose its preventive and peacemaking services on Member States who do not want them. Legally and politically their request for, or at least acquiescence in, United Nations action is a *sine qua non*. The solution can only be long-term. It may lie in creating a climate of opinion, or ethos, within the international community in which the norm would be for Member States to accept an offer of United Nations good offices.

29. There are also two practical problems that have emerged in this field. Given Member States' frequently expressed support for preventive diplomacy and peacemaking, I take this opportunity to recommend that early action be taken to resolve them.

30. The first is the difficulty of finding senior persons who have the diplomatic skills and who are willing to serve for a while as special representative or special envoy of the Secretary-General. As a result of the streamlining of the senior levels of the Secretariat, the extra capacity that was there in earlier years no longer exists.

31. The second problem relates to the establishment and financing of small field missions for preventive diplomacy and peacemaking. Accepted and well-tried procedures exist for such action in the case of peace-keeping operations. The same is required in the preventive and peacemaking field. Although special envoys can achieve much on a visiting basis, their capacity is greatly enhanced if continuity can be assured by the presence on the ground of a small support mission on a full-time basis. There is no clear view amongst Member States about whether legislative authority for such matters rests with the Security Council or the General Assembly, nor are existing budgetary procedures well-g geared to meet this need.

32. Two solutions are possible. The first is to include in the regular budget a contingency provision, which might be in the range of \$25 million per biennium, for such activities. The second would be to enlarge the existing provision for unforeseen and extraordinary activities and to make it available for all preventive and peacemaking activities, not just those related to international peace and security strictly defined.

B. Peace-keeping

33. The United Nations can be proud of the speed with which peace-keeping has evolved in response to the new political envi-

ronment resulting from the end of the cold war, but the last few years have confirmed that respect for certain basic principles of peace-keeping are essential to its success. Three particularly important principles are the consent of the parties, impartiality and the non-use of force except in self-defence. Analysis of recent successes and failures shows that in all the successes those principles were respected and in most of the less successful operations one or other of them was not.

34. There are three aspects of recent mandates that, in particular, have led peace-keeping operations to forfeit the consent of the parties, to behave in a way that was perceived to be partial and/or to use force other than in self-defence. These have been the tasks of protecting humanitarian operations during continuing warfare, protecting civilian populations in designated safe areas and pressing the parties to achieve national reconciliation at a pace faster than they were ready to accept. The cases of Somalia and Bosnia and Herzegovina are instructive in this respect.

35. In both cases, existing peace-keeping operations were given additional mandates that required the use of force and therefore could not be combined with existing mandates requiring the consent of the parties, impartiality and the non-use of force. It was also not possible for them to be executed without much stronger military capabilities than had been made available, as is the case in the former Yugoslavia. In reality, nothing is more dangerous for a peace-keeping operation than to ask it to use force when its existing composition, armament, logistic support and deployment deny it the capacity to do so. The logic of peace-keeping flows from political and military premises that are quite distinct from those of enforcement; and the dynamics of the latter are incompatible with the political process that peace-keeping is intended to facilitate. To blur the distinction between the two can undermine the viability of the peace-keeping operation and endanger its personnel.

36. International problems cannot be solved quickly or within a limited time. Conflicts the United Nations is asked to resolve usually have deep roots and have defied the peacemaking efforts of others. Their resolution requires patient diplomacy and the establishment of a political process that permits, over a period of time, the building of confidence and negotiated solutions to long-standing differences. Such processes often encounter frustrations and setbacks and almost invariably take longer than hoped. It is necessary to resist the temptation to use military power to speed them up. Peace-keeping and the use of force (other than in self-defence) should be seen as alternative techniques and not as adjacent points on a continuum, permitting easy transition from one to the other.

37. In peace-keeping, too, a number of practical difficulties have arisen during the last three years, especially relating to command and control, to the availability of troops and equipment, and to the information capacity of peace-keeping operations.

38. As regards command and control, it is useful to distinguish three levels of authority:

- (a) Overall political direction, which belongs to the Security Council;
- (b) Executive direction and command, for which the Secretary-General is responsible;
- (c) General in the field, which is entrusted by the Secretary-General to the chief of mission (special representative or force commander/chief military observer).

The distinctions between these three levels must be kept constantly in mind in order to avoid any confusion of functions and responsibilities. It is as inappropriate for a chief of mission to take upon himself the formulation of his/her mission's overall political objectives as it is for the Security Council or the Secretary-General in New York to decide on matters that require a detailed understanding of operational conditions in the field.

39. There has been an increasing tendency in recent years for the Security Council to micro-manage peace-keeping operations. Given the importance of the issues at stake and the volume of resources provided for peace-keeping operations, it is right and proper that the Council should wish to be closely consulted and informed. Procedures for ensuring this have been greatly improved. To assist the Security Council in being informed about the latest developments I have appointed one of my Special Advisers as my personal representative to the Council. As regards information, however, it has to be recognized that, in the inevitable fog and confusion of the near-war conditions in which peace-keepers often find themselves, as for example in Angola, Cambodia, Somalia and the former Yugoslavia, time is required to verify the accuracy of initial reports. Understandably, chiefs of mission have to be more restrained than the media in broadcasting facts that have not been fully substantiated.

40. Troop-contributing Governments, who are responsible to their parliaments and electorates for the safety of their troops, are also understandably anxious to be kept fully informed, especially when the operation concerned is in difficulty. I have endeavoured to meet their concerns by providing them with regular briefings and by engaging them in dialogue about the conduct of the operation in question. Members of the Security Council have been included in such meetings and the Council has recently decided to formalize them. It is important that this should not lead to any blurring of the distinct levels of authority referred to above.

41. Another important principle is unity of command. The experience in Somalia has underlined again the necessity for a peace-keeping operation to function as an integrated whole. That necessity is all the more imperative when the mission is operating in dangerous conditions. There must be no opening for the parties to undermine its cohesion by singling out some contingents for favourable and others for unfavourable treatment. Nor must there be any attempt by troop-contributing Governments to provide guidance, let alone give orders, to their contingents on operational matters. To do so creates division within the force, adds to the difficulties already inherent in a multinational operation and increases the risk of casualties. It can also create the impression amongst the parties that the operation is serving the policy objectives of the contributing Governments rather than the collective will of the United Nations as formulated by the Security Council. Such impressions inevitably undermine an operation's legitimacy and effectiveness.

42. That said, commanders in the field are, as a matter of course, instructed to consult the commanders of national contingents and make sure that they understand the Security Council's overall approach, as well as the role assigned to their contingents. However, such consultations cannot be allowed to develop into negotiations between the commander in the field and the troop-contributing Governments, whose negotiating partner must always be the Secretariat in New York.

43. As regards the availability of troops and equipment, problems have become steadily more serious. Availability has palpably declined as measured against the Organization's requirements. A considerable effort has been made to expand and refine stand-by arrangements, but these provide no guarantee that troops will be provided for a specific operation. For example, when in May 1994 the Security Council decided to expand the United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR), not one of the 19 Governments that at that time had undertaken to have troops on stand-by agreed to contribute.

44. In these circumstances, I have come to the conclusion that the United Nations does need to give serious thought to the idea of a rapid reaction force. Such a force would be the Security Council's strategic reserve for deployment when there was an emergency need for peace-keeping troops. It might comprise battalion-sized units from a number of countries. These units would be trained to the same standards, use the same operating procedures, be equipped with integrated communications equipment and take part in joint

exercises at regular intervals. They would be stationed in their home countries but maintained at a high state of readiness. The value of this arrangement would of course depend on how far the Security Council could be sure that the force would actually be available in an emergency. This will be a complicated and expensive arrangement, but I believe that the time has come to undertake it.

45. Equipment and adequate training is another area of growing concern. The principle is that contributing Governments are to ensure that their troops arrive with all the equipment needed to be fully operational. Increasingly, however, Member States offer troops without the necessary equipment and training. In the absence of alternatives, the United Nations, under pressure, has to procure equipment on the market or through voluntary contributions from other Member States. Further time is required for the troops concerned to learn to operate the equipment, which they are often encountering for the first time. A number of measures can be envisaged to address this problem, for example, the establishment by the United Nations of a reserve stock of standard peace-keeping equipment, as has been frequently proposed, and partnerships between Governments that need equipment and those ready to provide it.

46. An additional lesson from recent experience is that peace-keeping operations, especially those operating in difficult circumstances, need an effective information capacity. This is to enable them to explain their mandate to the population and, by providing a credible and impartial source of information, to counter misinformation disseminated about them, even by the parties themselves. Radio is the most effective medium for this purpose. In all operations where an information capacity, including radio, has been provided, even if late in the day, it has been recognized to have made an invaluable contribution to the operation's success. I have instructed that in the planning of future operations the possible need for an information capacity should be examined at an early stage and the necessary resources included in the proposed budget.

C. Post-conflict peace-building

47. The validity of the concept of post-conflict peace-building has received wide recognition. The measures it can use - and they are many - can also support preventive diplomacy. Demilitarization, the control of small arms, institutional reform, improved police and judicial systems, the monitoring of human rights, electoral reform and social and economic development can be as valuable in preventing conflict as in healing the wounds after conflict has occurred.

48. The implementation of post-conflict peace-building can, however, be complicated. It requires integrated action and delicate dealings between the United Nations and the parties to the conflict in respect of which peace-building activities are to be undertaken.

49. Two kinds of situation deserve examination. The first is when a comprehensive settlement has been negotiated, with long-term political, economic and social provisions to address the root causes of the conflict, and verification of its implementation is entrusted to a multifunctional peace-keeping operation. The second is when peace-building, whether preventive or post-conflict, is undertaken in relation to a potential or past conflict without any peace-keeping operation being deployed. In both situations the essential goal is the creation of structures for the institutionalization of peace.

50. The first situation is the easier to manage. The United Nations already has an entree. The parties have accepted its peacemaking and peace-keeping role. The peace-keeping operation will already be mandated to launch various peace-building activities, especially the all-important reintegration of former combatants into productive civilian activities.

51. Even so, political elements who dislike the peace agreement concluded by their Government (and the United Nations verification provided for therein) may resent the United Nations presence and be

waiting impatiently for it to leave. Their concerns may find an echo among Member States who fear that the United Nations is in danger of slipping into a role prejudicial to the sovereignty of the country in question and among others who may be uneasy about the resource implications of a long-term peace-building commitment.

52. The timing and modalities of the departure of the peace-keeping operation and the transfer of its peace-building functions to others must therefore be carefully managed in the fullest possible consultation with the Government concerned. The latter's wishes must be paramount; but the United Nations, having invested much effort in helping to end the conflict, can legitimately express views and offer advice about actions the Government could take to reduce the danger of losing what has been achieved. The timing and modalities also need to take into account any residual verification for which the United Nations remains responsible.

53. Most of the activities that together constitute peace-building fall within the mandates of the various programmes, funds, offices and agencies of the United Nations system with responsibilities in the economic, social, humanitarian and human rights fields. In a country ruined by war, resumption of such activities may initially have to be entrusted to, or at least coordinated by, a multifunctional peace-keeping operation, but as that operation succeeds in restoring normal conditions, the programmes, funds, offices and agencies can re-establish themselves and gradually take over responsibility from the peace-keepers, with the resident coordinator in due course assuming the coordination functions temporarily entrusted to the special representative of the Secretary-General.

54. It may also be necessary in such cases to arrange the transfer of decision-making responsibility from the Security Council, which will have authorized the mandate and deployment of the peace-keeping operation, to the General Assembly or other inter-governmental bodies with responsibility for the civilian peace-building activities that will continue. The timing of this transfer will be of special interest to certain Member States because of its financial implications. Each case has to be decided on its merits, the guiding principle being that institutional or budgetary considerations should not be allowed to imperil the continuity of the United Nations efforts in the field.

55. The more difficult situation is when post-conflict (or preventive) peace-building activities are seen to be necessary in a country where the United Nations does not already have a peacemaking or peace-keeping mandate. Who then will identify the need for such measures and propose them to the Government? If the measures are exclusively in the economic, social and humanitarian fields, they are likely to fall within the purview of the resident coordinator. He or she could recommend them to the Government. Even if the resident coordinator has the capacity to monitor and analyse all the indicators of an impending political and security crisis, however, which is rarely the case, can he or she act without inviting the charge of exceeding his or her mandate by assuming political functions, especially if the proposed measures relate to areas such as security, the police or human rights?

56. In those circumstances, the early warning responsibility has to lie with United Nations Headquarters, using all the information available to it, including reports of the United Nations Development Programme (UNDP) resident coordinator and other United Nations personnel in the country concerned. When analysis of that information gives warning of impending crisis, the Secretary-General, acting on the basis of his general mandate for preventive diplomacy, peacemaking and peace-building, can take the initiative of sending a mission, with the Government's agreement, to discuss with it measures it could usefully take.

D. Disarmament

57. At their Summit on 31 January 1992, the members of the Security Council underscored their interest in and concern for disarmament.

ment, arms control and non-proliferation, with special reference to weapons of mass destruction. They committed themselves to taking concrete steps to enhance the effectiveness of the United Nations in those areas.

58. Considerable progress has been made since January 1992. The moratorium on nuclear testing continues to be largely observed. The Conference on Disarmament has finally decided to begin negotiations on a comprehensive test-ban treaty. The General Assembly has recommended the negotiation of a treaty to ban the production of fissile material. Efforts are under way to strengthen the Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on Their Destruction (resolution 2826 (XXVI), annex), ratified by 131 countries, through development of verification mechanisms. The Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on Their Destruction,¹ has been signed by 159 countries, but has not yet entered into force, pending ratification by the required 65 signatories. There have been some important accessions to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons (resolution 2373 (XXII), annex).

59. I attach special importance to a successful conclusion of the forthcoming conference of the parties to the Non-Proliferation Treaty. It is also of great importance that the Chemical Weapons Convention enter into force as soon as possible. The momentum in all these areas needs to be maintained. Ways have to be found for reconciling transfer of technology with measures necessary to prevent its misuse for military purposes.

60. These issues are of paramount importance both to the security of humankind and to the release of economic, scientific and technological resources for peace and human progress. In the present paper, however, devoted as it is to the Organization's recent experience in handling specific conflicts, I wish to concentrate on what might be called „micro-disarmament“. By this I mean practical disarmament in the context of the conflicts the United Nations is actually dealing with and of the weapons, most of them light weapons, that are actually killing people in the hundreds of thousands.

61. The contemporary significance of micro-disarmament is demonstrated by the enormous proliferation of automatic assault weapons, anti-personnel mines and the like. Competent authorities have estimated that billions of dollars are being spent yearly on light weapons, representing nearly one third of the world's total arms trade. Many of those weapons are being bought, from developed countries, by developing countries that can least afford to dissipate their precious and finite assets for such purposes, and the volume of the trade in light weapons is far more alarming than the monetary cost might lead one to suspect.

62. Micro-disarmament plays an important part in conjunction with all the other techniques discussed in the present paper. The assembly, control and disposal of weapons has been a central feature of most of the comprehensive peace settlements in which the United Nations has played a peace-keeping role. As a result, the Organization has an unrivalled experience in this field. Micro-disarmament is equally relevant to post-conflict peace-building: Nicaragua has shown what can be achieved through imaginative programmes to mop up large numbers of small arms circulating in a country emerging from a long civil war. Disarmament can also follow enforcement action, as has been demonstrated in Iraq, where the United Nations Special Commission has played a pioneering role in practical disarmament, in this case involving weapons of mass destruction. All the sanctions regimes include an arms embargo and experience has confirmed the difficulty of monitoring cross-border arms flows into countries at war with their neighbours or within their own borders.

63. There are two categories of light weapons that merit special attention. The first is small arms, which are probably responsible for most of the deaths in current conflicts. The world is awash with them

and traffic in them is very difficult to monitor, let alone intercept. The causes are many: the earlier supply of weapons to client States by the parties to the cold war, internal conflicts, competition for commercial markets, criminal activity and the collapse of governmental law and order functions (which both gives free rein to the criminals and creates a legitimate reason for ordinary citizens to acquire weapons for their own defence). A pilot advisory mission I dispatched to Mali in August 1994 at the request of that country's Government has confirmed the exceptional difficulty of controlling the illicit flow of small arms, a problem that can be effectively tackled only on a regional basis. It will take a long time to find effective solutions. I believe strongly that the search should begin now.

64. Secondly, there is the proliferation of anti-personnel mines. One of the positive developments in recent years has been the attention this problem has attracted. The international community has begun to address it. Current efforts in the context of the Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May Be Deemed to Be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects² are giving priority to anti-personnel mines and the General Assembly's call for a moratorium on their export has won much support from manufacturing countries. In addition, the International Committee of the Red Cross (ICRC) is developing new protocols to the Convention. Meanwhile work continues to try to deal with the approximately 110 million land-mines that have already been laid. This is an issue that must continue to receive priority attention. The Register of Conventional Arms is important in these endeavours. It is essential that the Register be developed into a universal and non-discriminatory mechanism.

65. Progress since 1992 in the area of weapons of mass destruction and major weapons systems must be followed by parallel progress in conventional arms, particularly with respect to light weapons. It will take a long time to find effective solutions. I believe strongly that the search should begin now, and I intend to play my full part in this effort.

E. Sanctions

66. Under Article 41 of the Charter, the Security Council may call upon Member States to apply measures not involving the use of armed force in order to maintain or restore international peace and security. Such measures are commonly referred to as sanctions. This legal basis is recalled in order to underline that the purpose of sanctions is to modify the behaviour of a party that is threatening international peace and security and not to punish or otherwise exact retribution.

67. The Security Council's greatly increased use of this instrument has brought to light a number of difficulties, relating especially to the objectives of sanctions, the monitoring of their application and impact, and their unintended effects.

68. The objectives for which specific sanctions regimes were imposed have not always been clearly defined. Indeed they sometimes seem to change over time. This combination of imprecision and mutability makes it difficult for the Security Council to agree on when the objectives can be considered to have been achieved and sanctions can be lifted. While recognizing that the Council is a political body rather than a judicial organ, it is of great importance that when it decides to impose sanctions it should at the same time define objective criteria for determining that their purpose has been achieved. If general support for the use of sanctions as an effective instrument is to be maintained, care should be taken to avoid giving

1 Official Records of the General Assembly, Forty-seventh Session, Supplement No. 27 (A/47/27), appendix I.

2 See The United Nations Disarmament Yearbook, vol. 5, 1980 (United Nations publication, Sales No. G.81.IX.4), appendix VII.

the impression that the purpose of imposing sanctions is punishment rather than the modification of political behaviour or that criteria are being changed in order to serve purposes other than those which motivated the original decision to impose sanctions.

69. Experience has been gained by the United Nations of how to monitor the application of sanctions and of the part regional organizations can in some cases play in this respect. However, the task is complicated by the reluctance of Governments, for reasons of sovereignty or economic self-interest, to accept the deployment of international monitors or the international investigation of alleged violations by themselves or their nationals. Measuring the impact of sanctions is even more difficult because of the inherent complexity of such measurement and because of restrictions on access to the target country.

70. Sanctions, as is generally recognized, are a blunt instrument. They raise the ethical question of whether suffering inflicted on vulnerable groups in the target country is a legitimate means of exerting pressure on political leaders whose behaviour is unlikely to be affected by the plight of their subjects. Sanctions also always have unintended or unwanted effects.

They can complicate the work of humanitarian agencies by denying them certain categories of supplies and by obliging them to go through arduous procedures to obtain the necessary exemptions. They can conflict with the development objectives of the Organization and do long-term damage to the productive capacity of the target country. They can have a severe effect on other countries that are neighbours or major economic partners of the target country. They can also defeat their own purpose by provoking a patriotic response against the international community, symbolized by the United Nations, and by rallying the population behind the leaders whose behaviour the sanctions are intended to modify.

71. To state these ethical and practical considerations is not to call in question the need for sanctions in certain cases, but it illustrates the need to consider ways of alleviating the effects described. Two possibilities are proposed for Member States' consideration.

72. The first is to ensure that, whenever sanctions are imposed, provision is made to facilitate the work of humanitarian agencies, work that will be all the more needed as a result of the impact of sanctions on vulnerable groups. It is necessary, for instance, to avoid banning imports that are required by local health industries and to devise a fast track for the processing of applications for exemptions for humanitarian activities.

73. Secondly, there is an urgent need for action to respond to the expectations raised by Article 50 of the Charter. Sanctions are a measure taken collectively by the United Nations to maintain or restore international peace and security. The costs involved in their application, like other such costs (e.g. for peacemaking and peace-keeping activities), should be borne equitably by all Member States and not exclusively by the few who have the misfortune to be neighbours or major economic partners of the target country.

74. In „An Agenda for Peace“ I proposed that States suffering collateral damage from the sanctions regimes should be entitled not only to consult the Security Council but also to have a realistic possibility of having their difficulties addressed. For that purpose I recommended that the Security Council devise a set of measures involving the international financial institutions and other components of the United Nations system that could be put in place to address the problem. In response, the Council asked me to seek the views of the heads of the international financial institutions. In their replies, the latter acknowledged the collateral effects of sanctions and expressed the desire to help countries in such situations, but they proposed that this should be done under existing mandates for the support of countries facing negative external shocks and consequent balance-of-payment difficulties. They did not agree that special provisions should be made.

75. In order to address all the above problems, I should like to go beyond the recommendation I made in 1992 and suggest the establishment of a mechanism to carry out the following five functions:

- (a) To assess, at the request of the Security Council, and before sanctions are imposed, their potential impact on the target country and on third countries;
- (b) To monitor application of the sanctions;
- (c) To measure their effects in order to enable the Security Council to fine tune them with a view to maximizing their political impact and minimizing collateral damage;
- (d) To ensure the delivery of humanitarian assistance to vulnerable groups;
- (e) To explore ways of assisting Member States that are suffering collateral damage and to evaluate claims submitted by such States under Article 50.

76. Since the purpose of this mechanism would be to assist the Security Council, it would have to be located in the United Nations Secretariat.

However, it should be empowered to utilize the expertise available throughout the United Nations system, in particular that of the Bretton Woods institutions. Member States will have to give the proposal their political support both at the United Nations and in the intergovernmental bodies of the agencies concerned if it is to be implemented effectively.

F. Enforcement action

77. One of the achievements of the Charter of the United Nations was to empower the Organization to take enforcement action against those responsible for threats to the peace, breaches of the peace or acts of aggression.

However, neither the Security Council nor the Secretary-General at present has the capacity to deploy, direct, command and control operations for this purpose, except perhaps on a very limited scale. I believe that it is desirable in the long term that the United Nations develop such a capacity, but it would be folly to attempt to do so at the present time when the Organization is resource-starved and hard pressed to handle the less demanding peacemaking and peace-keeping responsibilities entrusted to it.

78. In 1950, the Security Council authorized a group of willing Member States to undertake enforcement action in the Korean peninsula. It did so again in 1990 in response to aggression against Kuwait. More recently, the Council has authorized groups of Member States to undertake enforcement action, if necessary, to create conditions for humanitarian relief operations in Somalia and Rwanda and to facilitate the restoration of democracy in Haiti.

79. In Bosnia and Herzegovina, the Security Council has authorized Member States, acting nationally or through regional arrangements, to use force to ensure compliance with its ban on military flights in that country's air space, to support the United Nations forces in the former Yugoslavia in the performance of their mandate, including defence of personnel who may be under attack, and to deter attacks against the safe areas. The Member States concerned decided to entrust those tasks to the North Atlantic Treaty Organization (NATO). Much effort has been required between the Secretariat and NATO to work out procedures for the coordination of this unprecedented collaboration. This is not surprising given the two organizations' very different mandates and approaches to the maintenance of peace and security.

Of greater concern, as already mentioned, are the consequences of using force, other than for self-defence, in a peace-keeping context.

80. The experience of the last few years has demonstrated both the value that can be gained and the difficulties that can arise when the Security Council entrusts enforcement tasks to groups of Member States. On the positive side, this arrangement provides the Or-

ganization with an enforcement capacity it would not otherwise have and is greatly preferable to the unilateral use of force by Member States without reference to the United Nations. On the other hand, the arrangement can have a negative impact on the Organization's stature and credibility. There is also the danger that the States concerned may claim international legitimacy and approval for

forceful actions that were not in fact envisaged by the Security Council when it gave its authorization to them. Member States so authorized have in recent operations reported more fully and more regularly to the Security Council about their activities.

(...)

Canadian Council on International Law 1994 Annual Conference, International Peace and Security 20.-22. Oktober 1994, Chateau Laurier, Ottawa (Kanada)

Markus Rotterdam*

Zum 23. Mal hat der Canadian Council on International Law vom 20. bis zum 22. Oktober 1994 zu seiner Jahreskonferenz nach Ottawa eingeladen. Thema der diesjährigen Konferenz war International Peace and Security. Angesichts der Ereignisse in Haiti, Ruanda und Bosnien hat sich diese Themenwahl als ausgesprochen aktuell erwiesen. Zahlreiche hochkarätige Vertreter aus Wissenschaft, Politik und Militär sind auch in diesem Jahr der Einladung gefolgt und haben sich als Redner zur Verfügung gestellt. Nach einem offenen Forum am Eröffnungstag, in dem neue Ansatzpunkte zum rechtlichen Status des UN-Waffenembargos für Bosnien-Herzegowina zur Diskussion standen, begann der Hauptteil der Konferenz am nächsten Morgen mit einer Podiumsdiskussion zu den ersten 50 Jahren der Vereinten Nationen. Unter dem Vorsitz des Richters am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, *Ronald St. J. Macdonald*, sprachen *Leslie Green*, Professor Emeritus der University of Alberta, und *Howard Strauss*, stellvertretender Botschafter Kanadas bei den Vereinten Nationen. Eines der großen Probleme der Vereinten Nationen stellt für Prof. *Green* die praktische Stellung der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, besonders der Vereinigten Staaten, dar. Die Hoffnung, daß nach Ende des kalten Krieges die Handlungsfähigkeit innerhalb des Sicherheitsrats ein Ende finden würde, hat sich seiner Meinung nach nicht bewahrheitet. Aktuelle Aktionen wie das Eingreifen in Haiti sind seiner Meinung nach Zeichen dafür, daß Normen der UN-Charta nicht beachtet werden oder daß zumindest keine einheitliche Auslegung existiert. Es sei keineswegs klar, was beispielsweise Haiti zu einer Bedrohung des internationalen Friedens gemacht habe bzw. welches Land Haiti bedroht habe. Außerdem sei die Aktion in Haiti ein Beispiel dafür, daß Änderungen angebracht sind. Wenn die Vereinten Nationen ein Land in einem Zustand hinterlassen, in dem der wieder eingesetzte Präsident nur hinter Panzerfasen zu seinem Volk sprechen kann, dann könne man wohl kaum von einem unabhängigen Land sprechen, eher von einer Art Besatzung. Die Wahl der Einsätze sei schließlich ebenfalls nicht nachzuvollziehen. Wenn ein Eingreifen in Haiti für nötig gehalten wird, warum kümmert sich dann niemand um Burma, Algerien oder die Kurden im Irak? Diese Überlegungen führten nach *Greens* Worten zu dem kanadischen Vorschlag einer internationalen Einsatztruppe, die in Krisengebieten zum Einsatz kommen könne. Leider sei eine solche aber praktisch wohl kaum durchsetzbar, da unmittelbar nach dem Vorschlag die amerikanische Antwort bekannt wurde: No American soldier will serve under a commander other than the President of the United States. Um Situationen wie die in Haiti zu vermeiden, schlug *Green* schließlich vor, den Vereinten Nationen ein Recht einzuräumen, temporäre Verwaltungen in einem solchen Land einzurichten, und zwar nicht notwendigerweise unter der Federführung von Staaten wie den USA, Frankreich oder Großbritannien, sondern solchen, die ebenfalls einen großen Beitrag zu der Arbeit der Vereinten Nationen beitragen, wie zum Beispiel Indien oder Kanada.

Die zweite Vormittags-Sitzung, The International Criminal Tribunal: An Example for the Future, eröffnete *Hans Corell*, Under Secretary-General for Legal Affairs der Vereinten Nationen. Recht-

liche Grundlage des Tribunals ist die Sicherheitsrats-Resolution 808 vom Februar 1993. Die Vereinten Nationen standen hier vor dem Problem, welches Recht anzuwenden sei. Das ehemalige Jugoslawien hatte alle relevanten völkerrechtlichen Verträge ratifiziert, so daß neben dem nationalen Recht auch internationales Recht zur Verfügung stand. *Corell* zufolge einigte man sich schließlich auf nationale Normen, die sich allerdings an Vertragswerken wie den Genfer Konventionen von 1949 und dem Genozid-Abkommen orientieren. Man ging davon aus, diese Normen würden alle möglichen Konstellationen abdecken. Neben dem praktischen Problem der Auslieferung an das Tribunal sah *Corell* das Problem, daß möglicherweise unzählige relativ unbedeutende Fälle vor das Gericht gebracht werden könnten. Er schlug daher vor, solche kleineren Fälle den nationalen Gerichten zurückzubestellen.

Das Problem der Wahl des anwendbaren Rechts griff *William Fenrick*, International Law Advisor to the Office of the Prosecutor, International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, auf. Zunächst, so *Fenrick*, sei zu klären gewesen, ob es sich um einen nationalen oder internationalen Konflikt handelte. Während die erste Möglichkeit lediglich den gemeinsamen Artikel 3 der Genfer Konventionen von 1949 zur Anwendung hätte kommen lassen, hätte die zweite Möglichkeit einen weiten Rahmen an Normen zur Verfügung gestellt. Letztendlich hat man sich darauf geeinigt, das Recht des internationalen Konfliktes zur Anwendung kommen zu lassen. Auf Bemerkungen hin, die Arbeit der Kommission scheinbar schleppend voranzugehen, beschrieb *Fenrick* den Alltag der Mitglieder der Expertenkommission im ehemaligen Jugoslawien. Gab es Hinweise aus der Bevölkerung auf Massengräber, waren zuerst unzählige Verhandlungen mit den Konfliktparteien zu führen, ehe man die Gräber öffnen und untersuchen konnte. Dies möge zwar manchmal den Eindruck erwecken, die Arbeit gebe nicht voranzuleitendes werde man aber mit dieser Arbeit Anklagen ermöglichen.

Jules Deschênes, Richter am Tribunal, setzte sich ebenfalls gegen Vorwürfe zur Wehr, das Gericht habe bisher noch nichts getan. Zwar habe es bisher noch keinen konkreten Fall zu verhandeln gegeben, doch seien die Richter sicherlich nicht arbeitslos gewesen. Zunächst habe man sich eine Satzung geben müssen. Dann sei auch hier die Frage nach dem zugrundezulegenden Recht zu stellen gewesen. Da Richter aus Gebieten des common law ebenso wie solche des continental law nominiert worden seien, gab es hier die ersten Diskussionen, bevor man sich für das anglo-amerikanische common law-System entschied. *Deschênes* lobte die Wahl des südafrikanischen Chefanklägers und die Arbeit der 42 Ankläger und Ermittler. Wie die Zusammenarbeit in der Praxis gelingt, werden die ersten Fälle, die im November beginnen, zeigen. Sollte sich die Arbeit im Tribunal als erfolgreich erweisen, wäre, so *Deschênes*, an

* Markus Rotterdam ist Magister-Student an der Universität von Toronto (Kanada).

ein zweites Tribunal für Ruanda zu denken. Letztendlich könnte diese Entwicklung dann endlich zu einem allgemeinen permanenten internationalen Tribunal führen. Sollte das Jugoslawien-Tribunal jedoch scheitern, wäre diese Tür wohl für die nächsten fünfzig Jahre verschlossen.

Zum Thema Peacekeeping and Peacemaking: The Road Ahead sprach unter der Leitung von General *De Chastelain*, Chief of the Defence Staff for the Canadian Forces, Commander *Holly MacDougall*, Director of Law der kanadischen Streitkräfte, und *Philippe Kirsch*, Rechtsberater des kanadischen Department of Foreign Affairs and International Trade. Auch *MacDougall* bedauerte die ablehnende Haltung der USA zum kanadischen Vorschlag einer ständigen UN-Friedenstruppe. Sie malte eine Schreckensvision auf künftiger UN-Einsätze, die nach Vorbild des Golfkrieges ablaufen könnten. Danach würde der Sicherheitsrat, wie in diesem Konflikt geschehen, von seinen beteiligten Mitgliedern informiert, nachdem diese Mitglieder die ihrer Meinung nach erforderlichen Maßnahmen bereits getroffen haben. Ein solches Vorgehen habe mit einer UN-Mission offensichtlich wenig zu tun.

Kirsch sprach die dramatisch erhöhte Gefahr für alle beteiligten Blauhelme an. Seit eine Zustimmung beider bzw. aller Konfliktparteien nicht mehr Voraussetzung für ihre Entsendung sei, sei ihre Präsenz konsequenterweise nicht mehr unbedingt geduldet. Nach dieser Änderung sind bisher in diesem Jahr 114 Blauhelme während ihres Einsatzes umgekommen. Die Vereinten Nationen haben aus diesem Grunde an einer Konvention zum Schutz ihrer Truppen gearbeitet. Fraglich sei nun, wie deren Anwendungsgebiet einzugrenzen sei. Zwei entgegengesetzte Möglichkeiten standen hier zur Auswahl. Eine Anwendung könnte auf klassische Blauhelmeinsätze beschränkt werden. Da hier jedoch die Konfliktparteien nach wie vor zustimmen müßten, wären die Gefahren ohnehin geringer. Andererseits käme eine Anwendung auf alle Einsätze der Vereinten Nationen in Betracht, was zu Schwierigkeiten bei der Akzeptanz der Konvention führen könnte. *Kirsch* zufolge sollte die Anwendung daher auf folgende Personengruppen beschränkt bleiben:

- Klassische Blauhelme
- Personen, die vom Generalsekretär oder einer Sonderorganisation der UN eingesetzt wurden
- UN-Vetreter, die sich im Operationsgebiet aufhalten
- Personen, die aufgrund eines Vertrages mit den Vereinten Nationen von NGOs entsandt wurden.

In einer Aktion wie Desert Storm wäre die Konvention also keinesfalls zur Anwendung gekommen. Jede in Frage kommende Aktion muß ausschließlich der Sicherung des internationalen Friedens dienen, also entweder auf Kapitel 6 oder 7 der UN-Charta zurückzuführen sein. Bei der Konvention handelt es sich um ein klares und ausgesprochen nützlich Werk, so daß zu hoffen bleibt, daß sie entsprechende Resonanz finden wird.

In der abschließenden Sitzung, The United Nations: 1995-2045 The Next 50 Years, erläuterten unter dem Vorsitz von *Thomas M. Franck* von der New York University *Geoffrey A. Pearson*, ehemaliger Direktor des Canadian Institute for International Peace and Security, und Professor *W.M. Reisman*, Völkerrechtler der Yale University, die ihrer Meinung nach notwendigen Änderungen der Organe der Vereinten Nationen. *Pearson* beschäftigte sich mit dem Sicherheitsrat. Die zentrale Frage sei hier zur Zeit die nach einer Erweiterung. Um ein Überleben zu garantieren, sei eine gerechte Repräsentierung der Mitgliedstaaten unerlässlich. Während zu Beginn der Vereinten Nationen der Sicherheitsrat 20% der Mitgliedstaaten repräsentierte, sind es heute noch ganze 8%. Trotz eines drohenden Effektivitätsverlusts ist daher *Pearson* zufolge eine Ausweitung des Sicherheitsrates nicht zu vermeiden. Seiner Meinung nach wäre eine Zahl zwischen 20 und 25 realistisch. Da Europa und Amerika be-

reits jetzt überrepräsentiert seien, sollten die neuen Mitglieder vorwiegend aus dem asiatischen und afrikanischen Bereich kommen. Kanada schlägt vor, als Kriterium den Beitrag der betreffenden Länder zur Arbeit der Vereinten Nationen im Bereich des internationalen Friedens und der Sicherheit heranzuziehen. Es geht also nicht darum, welche Geldsummen die einzelnen Staaten zur Verfügung stellen, sondern wie groß ihr Einsatz bei Missionen der UN ist. Genau aus diesem Grunde ist es für *Pearson* ausgeschlossen, daß ein Beitritt solcher Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland oder Japan überhaupt in Erwägung gezogen wird, wenn Staaten wie Indien dem Sicherheitsrat nicht angehören. Von zentraler Bedeutung ist auch die künftige Ausgestaltung des Veto-Rechts. Da gerade Frankreich und Großbritannien nicht gewillt seien, hier auch nur einen Teil ihrer Macht aufzugeben, sieht *Pearson* hier die größte Gefährdung der zukünftigen Rolle des Sicherheitsrates und damit der Vereinten Nationen. Hier muß ein Weg gefunden werden, entweder über ein modifiziertes Veto oder eine Abschaffung des Veto-Rechts. Sollte der Sicherheitsrat wegen einer Unterrepräsentierung seine Legitimation verlieren, dann verlören gleichzeitig die Vereinten Nationen ihre Legitimation.

Nach *Pearsons* Ausführungen zum Sicherheitsrat entwickelte Professor *Reisman* fünf Bereiche, in denen seiner Meinung nach die Generalversammlung erneuert werden sollte:

1. Das vordringlichste Ziel muß es sein, die Generalversammlung effektiver zu machen. Das Kräfteverhältnis zwischen Generalversammlung und Sicherheitsrat muß überprüft werden. Eine Möglichkeit, der Generalversammlung ein größeres Maß an Verantwortung zu geben, wäre die Einräumung eines Veto-Rechts gegen Beschlüsse des Sicherheitsrates.

2. Die zereoniellen Aufgaben der Generalversammlung müssen abgebaut werden. Im vergangenen Jahr gab es insgesamt 184 Reden von Staats- und Regierungschefs. Die meisten davon interessieren laut *Reisman* überhaupt niemanden, keiner liest sie, keiner kümmert sich um sie. Wenn zudem die jährlichen Treffen auf dreijährliche Treffen beschränkt würden, könnte 40% der Energie der Generalversammlung für wichtige Aufgaben gespart werden.

3. Die Generalversammlung sollte mehr einem Parlament gleichen. Gruppen sollten Ideen einbringen, die dann von Komitees und Unterkomitees bearbeitet würden. Zwar ist die Generalversammlung natürlich nicht gewählt, man könnte aber an eine Art Europäisches Parlament denken, zu dem generelle Wahlen stattfinden. Eine revidierte Komitee-Struktur ist jedoch nach *Reisman* der Schlüssel zu effektiverer Arbeit.

4. Die rechtsbildenden Aufgaben der Generalversammlung müssen verstärkt werden. Leistungen wie die Schaffung der ILC könnten hier Vorbild sein.

5. Hohe Posten innerhalb der Vereinten Nationen unterliegen kaum genügenden Kontrollmechanismen. So wurde ein Politiker aus El Salvador auf einen hohen UN-Posten gewählt, nachdem er auf nationaler Ebene für alle politischen Posten gesperrt worden war. Eine Organisation wie die Vereinten Nationen kann kein Ausruhposten für auf nationaler Ebene gescheiterte Politiker sein.

Wenn diese Punkte berücksichtigt werden, so *Reisman*, haben die Generalversammlung und die Vereinten Nationen eine gute Chance, ihre Arbeit in den kommenden fünfzig Jahren erfolgreich fortzuführen.

Ein offizieller, umfangreicher Konferenzbericht wird Mitte 1995 vom Canadian Council on International Law veröffentlicht werden. Er wird neben den besprochenen Diskussionen Vorträge zu den Themen International Development, Enforcement of Multilateral Treaties, Environmental Threats to Peace and Security and Other International Models: Complements to or Competition with the UN widergeben. Da auch hier hochrangige Völkerrechtler und Diplomaten zur Verfügung standen, wird sich die Lektüre des Berichts lohnen.

„Krisenkontinent Afrika - Ansätze zum Krisenmanagement“; Jahrestagung des Interdisziplinären Arbeitskreises für Entwick- lungsländer-Forschung (IAFEF)

Basel (Schweiz), 28.-29. Oktober 1994

Messeleuch Worku/Hans-Joachim Heintze*

In der Zeit vom 28. bis 29. Oktober 1994 fand in Basel die Jahrestagung der IAFEF statt. Sie war als Klausurtagung konzipiert und konzentrierte sich auf einen Problemkreis, der immer nur angesichts akuter Krisen in das Bewußtsein der Öffentlichkeit gelangt. Er verdient aber angesichts der undurchsichtigen und vielfältigen miteinander verknüpften Fragen eine intensive wissenschaftliche Analyse. Der „Krisenkontinent Afrika“ bedarf größter Aufmerksamkeit, da die Gefahr besteht, daß die Konzentration der Westeuropäer auf die Entwicklungen in Osteuropa vergessen läßt, daß unweit von den reichen europäischen Gesellschaften ein ganzer Kontinent in Armut untergeht. Daher sind „Ansätze zum Krisenmanagement“ gefragt, die gerade auch von der Entwicklungsländer-Forschung zu erbringen sind. Zielstellung der Tagung in Basel war es, die Probleme aufzuspüren und Lösungsansätze zu finden.

Das Spektrum der Tagung war breit. Es reichte von der wirtschaftlichen und politischen Situation des Kontinents über die Menschenrechte bis zur Krise der Entwicklungszusammenarbeit. Daß trotz dieser umfangreichen Herangehensweise Ergebnisse erzielt werden konnten, lag daran, daß bei der Problemanalyse auf ein bewährtes Verfahren zurückgegriffen wurde: Experten stellten in einem Vortrag einen Problemabriß vor, der dann aus vielerlei Sicht diskutiert wurde.

Der Vorsitzende der IAFEF Prof. Paul Trappe wies in seiner Eröffnungsrede auf die verschiedensten Aspekte der afrikanischen Probleme hin und machte deutlich, daß alle Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens erfaßt sind. Er betonte, daß die Krise in Afrika nicht - wie weithin angenommen - nur wirtschaftlicher Natur ist, sondern eine Wechselwirkung zu anderen Feldern besteht. Dies scheint zu spät erkannt worden zu sein, so daß heute die Medien zu Recht auf die katastrophale Dimension der Entwicklung hinweisen. Es wird zudem deutlich, daß Lösungsmodelle nur im Ansatz erkennbar sind. So seien die Strukturanpassungsprogramme des IWF grundsätzlich zu begrüßen, da auch z.B. im Senegal und in der Elfenbeinküste wirtschaftliche Erfolge zu erkennen seien. Aber dieser Fortschritt hat seinen Preis, weil Rückschritte im sozialen Bereich unverkennbar sind.

Nach den Berichten der OECD und FAO bildet der afrikanische Kontinent ein Bild der Armut, Umweltzerstörung und sozialen Probleme. Nach den Statistiken der FAO beträgt der Anteil Afrikas am Welthandel nur 2%. Traditionelle und soziale Institutionen in Afrika seien zerfallen, und es entstehe ein Leerraum. Hier könne die westliche Rechtsordnung nicht erfolgreich sein. Die Verwaltung sei den von ihr geforderten Leistungen nicht gewachsen.

Angesichts solch düsterer Aussichten zitierte Trappe einen afrikanischen Wissenschaftler, der sich für eine Rekolonialisierung Afrikas aussprach. Diese Empfehlung widerspiegelt die ganze Hilflosigkeit, die sich vielerorts breitmacht. Unverkennbar ist auch, daß die NGOs nur unzureichend zur Hilfe für Afrika in der Lage sind. Zu Recht kritisierte der Redner die NGOs, die oftmals so hohe Eigenkosten hätten, daß sie nicht mehr effektiv arbeiten könnten. Trappe forderte, die Hilfe zu privatisieren und Überlegungen anzustellen, wie man die Hilfsmittel anders einsetzen könne.

Hinsichtlich des wirtschaftlichen Bereichs standen die Uruguay-Runde und das Lomé-Abkommen im Mittelpunkt der Diskussi-

on. Prof. El-Shagi führte aus, daß die Liberalisierung des Welthandels längerfristig betrachtet werden müsse und auch für die Entwicklungsländer von Vorteil sei, weil sie einen entwicklungsdiagnostischen Strukturwandel und eine Diversifizierung der Produktionsstrukturen in den betreffenden Ländern induziere. Je mehr die Exportkraft dieser Länder wachse, umso mehr würden sie von der Liberalisierung des Welthandels profitieren. Die Umsetzung der Vereinbarungen der Uruguay-Runde dürfe jedoch für die meisten afrikanischen Länder kurzfristig Nachteile ergeben, und zwar vor allem durch die Steigerung der Preise von Nahrungsmittelimporten.

Hinsichtlich der Umweltfragen machte Prof. J.O. Müller anhand von Beispielen aus der Elfenbeinküste und Zaire die Krise der tropischen Feuchtwälder deutlich. Tropische Feuchtwälder in Afrika seien durch (eher migratorisches als biologisches) Bevölkerungswachstum und die Anwendung aggressiver Nutzungsformen in ihrem Bestand bedroht. Infolge des Wandels von Autoritäts- und Bodenrechtsstrukturen sei die humanökologische Beziehung zu Boden- und Waldressourcen einer rapide zunehmenden Degradierung ausgesetzt. Es entstehen komplexe ungelöste Konflikte zwischen Exploitation und Konservierung einerseits, kulturellen und sozioökonomischen Interessen der lokalen Bevölkerung an den Boden- und Waldressourcen andererseits. Um diese Probleme zu lösen, wurden Lösungsansätze angeboten, die auf der Grundlage beruhen, zuerst einmal die Grundbedürfnisse des Menschen zu erforschen. Wenn sie bekannt sind, kann auch die Befriedigung der Grundbedürfnisse der beteiligten sozialen Gruppen angegangen und in die Planung integriert werden.

Ein Beispiel für massive Krisenerscheinungen außerhalb des wirtschaftlichen Bereichs sind die schweren Menschenrechtsverletzungen, die in vielen Teilen Afrikas zu verzeichnen sind. Vielfach werden sie im Zusammenhang mit Kriegen, Flüchtlingen und Naturkatastrophen, die seit Jahren in Afrika wüten, der Öffentlichkeit bewußt. Die Berichtstermin nannte in ihrem Vortrag zur „Krise der Menschenrechte in Afrika“ eine Reihe von Ursachen für die Menschenrechtsprobleme auf dem afrikanischen Kontinent, die zum Teil importiert, zum Teil aber auch „hausgemacht“ seien: 1. Deformation durch den Kolonialismus (z.B. willkürliche Grenzziehungen, monostruktureller Wirtschaftsaufbau, unzureichende Bildungssysteme); 2. Politische und wirtschaftliche Instabilität; 3. Mangelnde Institutionalisierung demokratischer Systemstrukturen; 4. Absorption nationaler Kräfte durch ethnische Konflikte; 5. Unzureichende Internalisierung demokratischer und rechtsstaatlicher Wertmuster in den Entscheidungssträgern und Institutionen des politischen Prozesses in den afrikanischen Entwicklungsländern auf zentralstaatlicher Ebene; 6. Intensivierung der Orientierungskrisen durch Verschlechterung der Terms of Trade, Dürren und andere Katastrophen.

Zur Überwindung dieser Ursachen müsse man auf schon vorhandene Mechanismen intensiver als bisher zurückgreifen und auch neue Wege gehen. So müsse vor allem der regionale Schutz der

* Messeleuch Worku, LL.M. (Heidelberg) ist Wiss. Mitarbeiterin am Institut für Entwicklungsforschung und Entwicklungspolitik der Ruhr-Universität Bochum; Dozent Dr. Hans-Joachim Heintze ist Wiss. Mitarbeiter am IFHV, Bochum.

Menschenrechte vermittels der 1986 in Kraft getretenen Afrikanischen Charta der Rechte des Menschen und der Völker (Banjul Charta) intensiviert werden. Grundsätzlich habe dieser Vertrag noch nicht die Wirkung entfaltet, die ihm eigentlich zusteht. Obwohl es eine breite Bewegung für die Menschenrechte und die Demokratisierung gäbe, bestehe die große Gefahr für eine wirksamere Menschenrechtspolitik in Afrika durch den Widerstand der alten Machtapparate gegen demokratische Reformen. Hier müsse die Charta, der heute schon 49 der 52 OAU-Mitglieder angehören, intensiver genutzt werden, um diesen Verletzungen entgegenzutreten. Allerdings stellen sich hinsichtlich der praktischen Nutzbarkeit auch Probleme in den Weg, die beispielsweise daraus resultieren, daß der Kontrollmechanismus der Charta noch weithin unterentwickelt ist. Er hat bei weitem noch nicht die Qualität der Europäischen Menschenrechtskonvention erreicht. So sei zu bemängeln, daß das einzige Kontrollorgan der Charta die Kommission ist, die von der Versammlung der Staats- und Regierungschefs der OAU gewählt wird und zudem auch noch finanziell von derselben abhängig ist. Daher kann die Kommission grundsätzlich nur formell unabhängig sein. Dazu kommt, daß die Transformation der Chartabestimmungen nur auf Gesetzesebene stattfindet. Wie die Praxis dann aussieht, stehe auf einem anderen Blatt. Das Argument, nicht nur afrikanischen, sondern der meisten Entwicklungsländer, daß nur wirtschaftliche Entwicklung die Menschenrechtssituation verbessern könne, hat

vieles für sich. Dennoch könne mangelnde Entwicklung nicht als Vorwand für Rechtsverletzungen mißbraucht werden; es gelte folglich, beide Aufgaben zu meistern: Entwicklung und Menschenrechtsschutz, und zwar gleichzeitig.

In diesem Zusammenhang wurde auch die Konditionalität der Entwicklungshilfe erörtert. Obwohl die Entwicklungshilfe als unabdingbar gesehen wurde, legte die Tagung Wert drauf, daß Entwicklungsländer „self-reliance“ ausüben sollten. In diesem Spannungsfeld liegt sicher jeder abschließende Lösung der Probleme des afrikanischen Kontinents anbieten. Sie war aber ein wichtiger Gedankenaustausch, der zeigte, daß Afrika auch von seiten der Forschung nicht ein vergessener Kontinent ist. Wissenschaftler im deutschsprachigen Bereich legten interessante Forschungsergebnisse vor, die nunmehr politischen Gremien zugeleitet werden sollten. Das europäische Interesse an Afrika - das zeigte Basel sehr anschaulich - darf sich nicht mehr nur darauf beschränken, bei Katastrophen Nothilfe zu leisten oder ein politisches System zu exportieren; statt dessen müssen gemeinsam mit einzelnen afrikanischen Staaten Lösungsmodelle für Krisen und Entwicklungsstrategien erarbeitet werden. Eine Lösung à la Somalia, d.h. eigentlich eine „Nichtlösung“ durch eine massive Intervention von außen, da war man sich weithin einig, kann nicht das Modell für die Zukunft sein.

Völkerrecht im Umbruch, Juristentagung des christlichen Bildungswerkes „Die Hegge“

Willebadessen, 11.-13. November 1994

Christiane Hengst*

Die diesjährige Juristentagung des christlichen Bildungswerkes „Die Hegge“ vom 11. bis 13. November stand unter dem Titel „Völkerrecht im Umbruch“. Referenten waren Professor Dr. iur. Otto Kimminich aus Regensburg, Oberstarz Dr. med. Reinhard Erös (Kommandeur Lehrgruppe A an der Sanitäts- und Gesundheitsakademie der Bundeswehr, München) und Professor Dr. theol. Reinhard Kösters (Die Hegge).

In seinem Eröffnungsreferat hat Prof. Kimminich unter dem Titel „Von der Kriegsfreiheit zum Gewaltverbot“ einen Abriss der Völkerrechtsgeschichte von den Anfängen bis ins 20. Jahrhundert gegeben. Herausgestellt hat er dabei u.a. besonders, daß schon *Las Casas*, Dominikanermönch der Schule von Salamanca, 1550 in einer Disputation mit *Sepúlveda* vor *Karl V.* das Selbstbestimmungsrecht der Völker proklamierte, womit er sich jedoch in Gegensatz zu der damals herrschenden Meinung stellte und deshalb auch die Disputation verlor. Auf dieser historischen Einführung aufbauend, arbeitete der Referent den grundlegenden Wandel des Völkerrechts des 20. Jahrhunderts im Vergleich zur klassischen Epoche des Völkerrechts (ab 1648 mit dem Westfälischen Frieden) heraus. Es sei ein Wandel gewesen, der von einem wertneutralen, indifferenten Völkerrecht, in dem der Krieg formalisiert war und als Mittel der Rechtsdurchsetzung angesehen wurde, ausging und zu einem Völkerrecht führte, dessen klares Ziel der Frieden ist. Dazu wurde das *ius ad bellum* schrittweise bis schließlich zum heute geltenden Gewaltverbot zurückgedrängt. Dabei sieht Prof. Kimminich Art. 51 der UN-Charta nicht als Ausnahme dieses Gewaltverbots an, sondern als dessen Bestätigung.

Sein zweiter Vortrag unter dem Titel „Schutz der individuellen und kollektiven Menschenrechte - Humanitäre Intervention“ hatte als Schwerpunkte das Selbstbestimmungsrecht der Völker, den

Minderheitenschutz und die allgemeinen Menschenrechte. Hinsichtlich des Selbstbestimmungsrechts der Völker ist bemerkenswert, daß es nach der schon 1550 von *Las Casas* geäußerten Idee noch bis zur UN-Charta gedauert hat, bis dieses Recht erstmals festgeschrieben wurde und jetzt auch zum *ius cogens* erstarkt ist.

Obwohl die Herausbildung des Minderheitenschutzes in Europa schon auf die Wiener Kongreß-Akte von 1815 zurückgeht, werde im Europäischen Parlament immer noch erfolglos um eine Volksgruppencharta gerungen. Von den allgemeinen Bestimmungen der EMRK ausgehend, wird ein Zusatzprotokoll zur EMRK anzustreben sein. Hinsichtlich der allgemeinen Menschenrechte vertrat Prof. Kimminich die These, die individuellen Menschenrechte seien eine christliche Idee. Demgegenüber erkannte die frühere sozialistische Auffassung nur kollektive Menschenrechte an. Das große Defizit der Menschenrechte sah Prof. Kimminich darin, daß sie die Schwelle der Souveränität noch nicht überschritten hätten. Er begründete dies damit, daß immer noch die Staaten, die die Menschenrechtsverletzung begangen haben, auch für deren Ahndung zuständig seien. In diesem Zusammenhang führte er weiter aus, daß seiner Meinung nach der Mensch noch keine partielle Völkerrechtssubjektivität habe, auch nicht im Geltungsbereich der EMRK. Als Lösungsvorschläge nannte er die Erga-omnes-Theorie, wobei aber fraglich sei, ob die Staaten ein Recht auf Durchsetzung der Vertragsstreue haben könnten, da ein solches Recht dem Interventionsverbot widerspräche. Da es im geltenden Völkerrecht auch kein Recht auf eine humanitäre Intervention gäbe, sei die einzige Möglichkeit zum Einschreiten der Staatengemeinschaft die Einstufung der Menschenrechtsverletzung als Bedrohung des Weltfriedens.

* Christiane Hengst ist stud. iur., Ruhr-Universität Bochum.

In der anschließenden Diskussion wurde u.a. der Konflikt zwischen dem Selbstbestimmungsrecht der Völker und dem Gewaltverbot erörtert. Ausgangspunkt war die Friendly-Relations-Deklaration, nach der das Selbstbestimmungsrecht notfalls auch mit Gewalt durchsetzbar sei. Dadurch entsteht aber eine Situation, die von zwei Jus-cogens-Normen bestimmt ist: auf der einen Seite das Selbstbestimmungsrecht und auf der anderen das Gewaltverbot. Prof. *Kimminich* referierte dazu, daß nach einer heftigen Diskussion von Völkerrechtlern festgestellt worden sei, daß das Gewaltverbot nicht relativiert werden dürfe. Diese Antwort zieht natürlich sofort die Frage nach sich, ob dadurch das Selbstbestimmungsrecht erledigt sei. Die Antwort gab Prof. *Kimminich* dahingehend, daß ein Volk dann ein Sezessionsrecht habe, wenn die Durchsetzung des Selbstbestimmungsrechts mit Gewalt verhindert wird. Das bedeutet eine Anwendung des Art. 51 UN-Charta auf einen innerstaatlichen Konflikt. Internationale Hilfe dürfe gewährt werden, doch nur ohne Gewalt.

Konkrete Probleme der humanitären Intervention standen im Mittelpunkt des Diavortrags von Oberstarzt *Dr. Erös*, der von seinen eigenen Einsätzen bei der Bundeswehr, aber auch mit zivilen Hilfsorganisationen berichtete. Sein Vortrag hatte den Titel „UN-Einsätze der Bundeswehr - Braucht die Bundeswehr hierzu einen neuen Soldatentypus?“. *Dr. Erös* stellte zu diesem Zweck zunächst das herkömmliche Bild des Soldaten vor, das mit dem Schlagwort „Staatsbürger in Uniform“ zu kennzeichnen ist. Danach führte er sehr eindringlich vor Augen, mit welchen Schwierigkeiten Soldaten bei UN-Einsätzen zu kämpfen haben. Da diese Einsätze vorwiegend in Länder der sogenannten Dritten Welt führen, sehen die Soldaten sich krassem Gegensatz zwischen bitterer Armut und Reichtum gegenüber. Aber damit ist es nicht genug: Sie müssen auch zusehen, wie die Reichen dieser Länder diese Spaltung in arm und reich als schicksalsgegeben ansehen und keinerlei Anstrengungen machen, um diesen Zustand zu verändern. Im Gegenteil können sie es nicht einmal verstehen, daß die Europäer sich damit nicht abfinden können und sogar Menschen helfen, die sie gar nicht kennen.

Doch moralische und rechtliche Probleme stellen sich nicht nur auf fremden Kontinenten. Zur Verdeutlichung solcher nannte *Dr. Erös* zwei Beispiele aus dem Krieg im ehemaligen Jugoslawien, in denen UN-Soldaten untätig zusehen mußten, wie Zivilisten rücksichtslos ermordet wurden, obwohl sie die Möglichkeit gehabt hätten, die Greuel zu verhindern. Sie durften im Rahmen des Peace-keeping-Einsatzes jedoch nicht Partei ergreifen und deswegen nicht helfen. Angesichts solcher Beispiele kam natürlich die Frage auf, ob in solchen Situationen überhaupt Peace-keeping-Einsätze sinnvoll sind, da es ja gar keinen Frieden gibt, der bewahrt werden könnte. Dies sind nur zwei Probleme, mit denen sich UN-Soldaten im Einsatz auseinandersetzen müssen. Hinzu kommen u.a. die völlig andere Motivation, andere Ziele und andere klimatische und hygienische Verhältnisse in den Einsatzländern. Daraus ergibt sich, daß die Soldaten für UN-Einsätze speziell geschult werden müssen, so daß sich letztlich ein anderes Soldatenprofil ergibt als der „Staatsbürger in Uniform“.

Die Frage der Beweiserleichterung und positiven Rechte der Opfer von Menschenrechtsverletzungen ist ein zentraler Punkt der Diskussion. Die UN-Kommission für Menschenrechte hat in ihrer Resolution 1991/12 die Staaten vorwiegend gegenüber Selbstbestimmungsrecht verstoßen und die den Schutz gegen Diskriminierung der Betroffenen in der Bestimmung der Identität von Gruppen in Europa nicht akzeptiert. Immerhin haben sich auch andere Organisationen mit dieser Problematik beschäftigt, wie die Internationale Liga für die Rechte der Frau (ILRF) und UNESCO. Diese Normen sollte nicht nur in Europa, sondern weltweit in internationalen Konventionen.

Seit 1991 beschäftigt sich auch der Parlamentarische Rat der Europäischen Union mit der Problematik der Beweiserleichterung. Die Europäische Kommission für Demokratie und Menschenrechte hat am 2. Februar 1991 einen Entwurf an den Parlamentarischen Rat der Europäischen Union für die Protection of Minorities in Europe vorgelegt, der sich vorwiegend mit der Bestimmung der Identität von Gruppen und der Beweiserleichterung in internationalen Konventionen beschäftigt.

Prof. *Kösters* hat schließlich zum Thema „Krieg und Frieden in der Sicht der großen Weltreligionen - Zur spezifisch religiösen Dialektik von Gewalt und Gewaltverzicht“ gesprochen. Zur Veranschaulichung der Ziele des Hinduismus erzählte Prof. *Kösters* eine Legende: Drei heilige Männer kamen zu einem See, wo sie sahen, wie ein Fischreier versuchte, einen Fisch zu fangen. Beim Anblick dieser Szene wurde der erste heilige Mann von Mitleid mit dem Fisch ergriffen und wünschte ihm, er möge dem Reicher entkommen. Der zweite heilige Mann bekam Mitleid mit dem Reicher, weil er daran dachte, daß dieser seine Familie nicht versorgen kann, wenn er den Fisch nicht fängt. Also wünschte er ihm, daß er den Fisch fange. Den dritten heiligen Mann ließ die Szene unberührt; er ergriff nicht einmal in Gedanken Partei für die eine oder andere Seite. Nur dieser dritte Mann bewahrte sich seine Heiligkeit, die beiden anderen verloren sie durch ihre Einmischung.

Diese Legende zeigt sehr deutlich, daß immer, wenn man dem einen hilft, ein anderer verletzt wird. Zudem sagen die Hindus, die Folgen des Handelns seien unvorhersehbar, so daß sie sich die Hände lieber nicht schmutzig machen wollen. Damit ist die Devise der Hindus „lieber nichts tun“ völlig konträr zu der christlich-abendländischen „lieber etwas Falsches tun, als gar nichts tun“. Hinzu kommt die Theorie des Hinduismus, nach der alle Menschen, Tiere und Pflanzen in Wahrheit dem Wesen nach eins sind und auch eins sind mit der Gottheit. Daraus folgt, daß man dem anderen kein Übel zufügt, weil der andere im Grunde ja man selbst ist. Ein zusätzlicher Punkt dafür, daß der Hindu das Schicksal nicht verändern will, ist, daß er aus dem Kreislauf der Wiedergeburt nur erlöst wird, wenn er das Schicksal annimmt und sich nicht dagegen aufbäumt. Auf der anderen Seite gibt es auch die Kaste der Krieger, deren Aufgabe das Kriegführen ist. Aber auch wenn er nicht kämpfen will, muß der Krieger kämpfen und darf sich nicht dagegen wehren, da dies seine Bestimmung ist. Aus alledem wird deutlich, wie unterschiedlich das Denken der Hindus zu dem des christlich geprägten Abendlandes ist und welche Gegensätze daher z.B. bei UN-Einsätzen aufeinanderprallen.

Den Buddhismus (eigentlich eine Weltanschauung) bezeichnete Prof. *Kösters* als die sanfteste und friedliebendste der Weltreligionen. Zum Islam wurde betont, daß Dschihad eigentlich nicht heiliger Krieg bedeutet, sondern, ein Ziel mit allen Mitteln - notfalls auch mit Krieg - zu erstreben. Das Judentum zeigt sich im Alten Testament sehr ambivalent, z.T. sehr kriegerisch, auf der anderen Seite aber auch friedliebend. Das Christentum schließlich ist seiner Theorie nach, besonders in der Bergpredigt und mit seiner starken Betonung der Nächstenliebe, sehr friedlich, was aber - wie die Geschichte zeigt - in der Praxis ebensowenig wie bei den anderen Religionen zu einem Kriegsverzicht geführt hat.

Trotzdem sind die Positionen der einzelnen Religionen zu Krieg und Frieden derart unterschiedlich, daß eine friedliche Zusammenarbeit aller bei der Wahrung und Wiederherstellung des Friedens ein hohes Maß an Sensibilität erfordert.

Humanitäres Völkerrecht vor dem Hintergrund des Bürgerkrieges in Ruanda - Referendartagung des DRK-Landesverbandes Hessen e.V.

Friedberg, 24. November 1994

Holger Böhmann/Charlotte Schütz

Der DRK-Landesverband Hessen lud am 24. November 1994 wieder zu einer Fachtagung mit Vorträgen zum humanitären Völkerrecht in die Stadthalle Friedberg ein. Mitveranstalter waren das Bochumer Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) und das Hessische Ministerium der Justiz. Die Veranstaltung, die bereits im Vorjahr stattfand und auch für das nächste Jahr geplant ist, entwickelt sich zu einem festen Bestandteil der Fortbildungsarbeit des DRK-Landesverbandes Hessen im Bereich des humanitären Völkerrechts. Dem Teilnehmerkreis, der sich aus Rechtsreferendaren verschiedener Ausbildungsstationen zusammensetzte, sollte ein Einblick in das humanitäre Völkerrecht, insbesondere in das Regelungswerk der Genfer Konventionen (GK) und deren Zusatzprotokolle (ZP), vermittelt werden. Themenschwerpunkt der diesjährigen Veranstaltung war das internationale Engagement anlässlich des Bürgerkrieges in Ruanda.

Im ersten Tagungsabschnitt stellte Frau Dr. Heike Spieker von der Ruhr-Universität Bochum anhand eines Sitzungsplanes die vier GK von 1949 und die ZP von 1977 vor. Neben allgemeinen Fragen der Anwendbarkeit und Durchsetzung des Völkerrechts standen die völkerrechtlichen Möglichkeiten der Durchführung von humanitären Hilfsaktionen im Vordergrund. Es wurde deutlich, daß wegen der staatlichen Souveränität und des Interventionsverbotes als elementaren Grundsätzen des Völkerrechts trotz der durch die GK und die ZP eingeräumten Möglichkeiten die Durchführung von humanitären Hilfsaktionen letztlich immer von der Zustimmung der Konfliktparteien abhängt. Die weiterreichenden Regelungen des ZP I in bezug auf humanitäre Hilfsaktionen werden hierbei allzuoft dadurch ausgeschaltet, daß ein Krieg als nationaler Konflikt definiert wird, so daß nur noch das ZP II mit seinen rudimentären Regelungen zum Tragen kommt. Sowohl den Staaten als auch den internationalen Organisationen sind in diesen Fällen die Hände gebunden.

Nach der Mittagspause folgte im zweiten Tagungsabschnitt ein Vortrag von Herrn Generalmajor a.D. Horst Wallmann über UN-Missionen und humanitäre Einsätze unter Beteiligung der Bundeswehr. Hierbei konnte der Referent aus seinen eigenen Erfahrungen während eines sechsmonatigen Einsatzes für das Auswärtige Amt

in Mostar und auch aus Belet Huen berichten. Ausgehend von der Einbindung Deutschlands in die Staatenengemeinschaft durch die Charta der Vereinten Nationen und der daraus resultierenden Aufgabe der Bundeswehr wurden die völkerrechtlichen Voraussetzungen für den Einsatz von Friedenstruppen, etwa nach Kapitel VI und VII der Charta, dargestellt. Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zu den sog. „out of area“-Einsätzen der Bundeswehr hat hier neue Möglichkeiten für die Beteiligung der Bundeswehr eröffnet. Da die Bundeswehr nicht alleine der Exekutive unterstellt ist, besteht insoweit ein Parlamentsvorbehalt. Eindrucksvoll stellte der Referent anhand von Statistiken und eigenen Berichten die Einsätze der Bundeswehr bei bisherigen Hilfsaktionen und friedenserhaltenden Maßnahmen, wie etwa im zweiten Golfkrieg, im ehemaligen Jugoslawien, in Kambodscha und Somalia, dar.

Frau Dr. Spieker griff im dritten Tagungsabschnitt den Sitzungsplan vom Vormittag nochmals auf und ging auf den Schutz der Zivilbevölkerung nach der GK IV und den ZP ein. Die Erkenntnisse wurden anschließend auf den konkreten Fall Ruanda angewandt. Hierzu führte der Projektmitarbeiter des IFHV, Herr Marco Kuhn, durch einen geschichtlichen Abriss des Ruanda-Konflikts und seinen Ursachen in die Problematik ein. Die Tagungsteilnehmer übernahmen die Rolle von Beratern für eine Hilfsorganisation und führten sich die Probleme der Vorbereitung und Durchführung einer humanitären Hilfsaktion vor Augen.

Auch die diesjährige Veranstaltung, organisiert und geleitet von Herrn Karl-Walter Lotz, Landeskonventionsbeauftragter des DRK Hessen, überzeugte durch die Auswahl der Themen und der kompetenten Referenten. Der Erfolg der Veranstaltung spiegelt sich in dem erheblich erweiterten Teilnehmerkreis wider. Unser Dank gilt dem Landesverband des DRK Hessen für die Durchführung der Tagung und die Bereitstellung von umfangreichem Informationsmaterial!

- Holger Böhmann und Dr. Charlotte Schütz; sind Rechtsreferendare im Vorbereitungsdienst des Landes Hessen.

Minderheiten, Autonomie und Selbstbestimmung - Kollektiv- und Individualrechte von Minderheiten und die Menschenrechte -

Evangelische Akademie Loccum, 25.-27. November 1994

Messelech Worku*

Durch den Zusammenbruch einiger Staaten und die zunehmende Permeabilität der Souveränität sieht sich die Staatengemeinschaft vor ganz neue Fragen gestellt, die nicht leicht zu beantworten sind. Zweifelsfrei steht aber fest, daß die Menschenrechte, Minderheitenrechte und das Selbstbestimmungsrecht der Völker eine Schlüsselstellung bei der Lösung der neuen Herausforderungen spielen werden. Insofern war die Evangelische Akademie Loccum gut beraten, sich mit dieser Thematik zu befassen.

Nach den Angaben von Dr. Chr. P. Scherrer vom Ethnic Conflict Research Project, Tegeln, Niederlande fanden in der letzten Dekade (1985-11/94) weltweit 101 Kriege statt. Davon machen Konflikte mit dominant ethnischem Charakter fast zwei Drittel (64 %) aller gegenwärtigen Kriege aus. Die verschiedenen Ursachen und mögliche Lösungen durch Erfahrungsaustausch bzw. Analyse der Wurzeln des Übels waren auch ein Thema dieser Konferenz.

Ethnische Konflikte entstehen meistens dort, wo die Rechte von Minderheiten durch den Staat nicht garantiert wurden. Die erste Frage, die sich stellt, ist die nach dem Begriff der Minderheit und welche Rechte sie haben soll. M. Röper vom Amt der Niederösterreichischen Landesregierung Wien äußerte sich dazu. Demnach existiert eine Definition des Begriffs Minderheit nur in Ansätzen. Trotz ausführlicher Beratungen im Rahmen der Vereinten Nationen gibt es bis heute keine eindeutige Definition. Man unterscheidet zwar zwischen sprachlicher, ethnischer oder religiöser Minderheit, aber dennoch gibt es keine allumfassende Definition, die allgemein akzeptiert wäre. In der Praxis greift man deshalb zumeist auf die Definition von Francesco Capotorti zurück, die aber lediglich die Auffassung eines führenden Juristen, nicht aber eine verbindliche Vereinbarung zwischen den Staaten wiedergibt. Gemäß Capotorti bedeutet der Begriff der Minderheit:

„a group numerically inferior to the rest of the population of a state, in a non-dominant position, whose members - being nationals of the state - possess ethnic, religious or other characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language“.

Diese Begriffsbestimmung ist unumstritten, und Röper stellte sie in den Mittelpunkt seiner Ausführungen. Ob allerdings Art. 27 des Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte und Art. 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention auf internationaler Ebene die einzigen vertraglich geregelten Schutzbestimmungen für Minderheiten sind, die den Schutz gegen Diskriminierung des einzelnen und die Sicherung der Identität von Gruppen sichern, muß bezweifelt werden. Immerhin haben sich auch andere Organisationen immer wieder mit Einzelproblemen aus diesem Bereich befaßt, so z.B. die ILO und UNESCO. Deren Beitrag sollte nicht unterschätzt werden, steht allerdings weniger im internationalen Rampenlicht.

Seit 1991 beschäftigt sich auch der Europarat mit der Frage eines besseren völkerrechtlichen Schutzes von Minderheiten. Die von ihm eingesetzte „European Commission for Democracy through Law“ hat am 8. Februar 1991 einen Entwurf zu einer eigenständigen „European Convention for the Protection of Minorities“ zwar nicht angenommen, aber doch immerhin als Diskussionsgrundlage genutzt, um sich weiterhin mit der Minderheitenfrage zu beschäftigen. Daraufhin hat die Parlamentarische Versammlung des Europa-

rates im Februar 1993 in Paris ein aus 20 Artikeln bestehendes Zusatzprotokoll zur Menschenrechtskonvention über „Personen, welche nationalen Minderheiten angehören“, als Bestandteil einer an das Ministerkomitee gerichteten Empfehlung verabschiedet. Auf dieser Grundlage wurde dann im November 1994 eine Rahmenkonvention des Europarates verabschiedet, die immerhin von 21 der 33 Mitgliedsländern unterzeichnet wurde. Österreich, die Schweiz, die Slowakei und Litauen gehörten zu den Unterzeichnerländern der Konvention, die am 1. Februar 1995 in Straßburg aufgelegt wurde. Frankreich und die Türkei haben die Konvention nicht unterzeichnet. Deutschland will das Dokument am 10. Mai unterzeichnen. Diese Konvention, die ein Diskriminierungsverbot, Grundsätze über den Schutz der Religion, der Sprache und der kulturellen Autonomie enthält, tritt allerdings erst nach der Ratifizierung durch zwölf Länder in Kraft.

Trotz all dieser Bemühungen gibt es global bislang keine Einigkeit über die Definitionen der Begriffe „Volk - Ethnie - Stamm - Nation“. Das wurde auch in Loccum deutlich. Tragischer ist jedoch, daß die erheblichen Meinungsdivergenzen hinsichtlich der Rechte der einzelnen Gruppen auf nationaler und internationaler Ebene auch zu Bürgerkriegen führen, die Tausende von Menschenleben kosten, das Zusammenleben von Nachbarstaaten beeinträchtigen und den Weltfrieden gefährden. Somalia, Ruanda, das ehemalige Jugoslawien und jüngst Tschetschenien sind nur Beispiele. Wie verschiedenlich auf der Konferenz deutlich gemacht wurde, ist eine Eigenschaft von Kriegen, die auf ethnischen Konflikten beruhen, ihre lange Dauer. Hinzu kommt, daß sie vielfach als innere Angelegenheit betrachtet werden und somit das Eingreifen der Staatengemeinschaft erschweren.

Die Teilnehmer der Loccumer Konferenz waren sich über folgende Punkte betreffend Minderheiten einig:

1. Minderheiten, deren Rechte beachtet werden, neigen nicht zu Forderungen, die aus dem Selbstbestimmungsrecht abgeleitet werden.
2. Zur Durchsetzung von Minderheitenrechten müssen folgende Punkte erfüllt sein:
 - a) Vorhandensein von festen Strukturen;
 - b) gegenseitige Loyalität;
 - c) keine Assimilation, sondern kulturelle Integration.

Die während der Konferenz gebildeten Arbeitsgruppen beschäftigten sich mit den Menschenrechten und Minderheiten u.a. in Nahost, in Lateinamerika, in der Ukraine, in Bulgarien und in Afrika. Die von J. Kachiga geleitete Arbeitsgruppe stellte die Situation in Afrika in den Vordergrund. Dabei wurden Gruppenkonflikte als Krisenherde und ihre Wurzeln in Afrika ausgearbeitet. Als Besonderheit für den afrikanischen Kontinent wurde die Tatsache hervorgehoben, daß das Individuum in Afrika seine Identität in der Familie und Gesellschaft findet. Friedlich zusammenlebende Gruppen wurden erst durch die Bildung von Staaten auf ihre Unterschiede aufmerksam gemacht. In vielen Staaten Afrikas versuchen politische Gruppierungen, die Unterschiede zu nutzen, um im Interesse

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

ihrer Machterhaltung Konflikte zwischen Volksgruppen zu schüren. Leider konnte die Arbeitsgruppe für die Zukunft keine Lösung aufzeigen; im Gegenteil, die wachsenden wirtschaftlichen Probleme werden eher zu weiteren Gruppenkonflikten führen.

Die Rolle von NGOs und vor allem die Rolle der OSZE (vormals KSZE) im Bereich des Minderheitenschutzes, der Demokratie und der Menschenrechte wurden ebenfalls diskutiert. In diesem Zusammenhang hob *Dr. M. R. Lucas* vom World Policy Institute, New York, hervor, daß die OSZE auf dem Budapester Gipfel nicht nur eine Namensänderung beschloß, sondern auch weitere politische Fortschritte erzielt hat. Dazu gehört die erklärte Bereitschaft der OSZE, „im Hinblick auf Frühwarnung, Konfliktverhütung und Kri-

senbewältigung unter anderem durch Nutzung friedenserhaltender Operationen und Missionen“ (Budapester Dokument 1994) weitere Verpflichtungen zu übernehmen.

Freilich konnten die Teilnehmer keine konkreten Lösungen für die Beseitigung von solchen Konflikten bieten. Die verschiedenen Beiträge regten aber zu lebhaften Diskussionen und Gedankenaustausch an. In der heutigen konfliktreichen Zeit, in der Krisen zunehmend durch unzureichenden Schutz und Verweigerung von fundamentalen Menschenrechten ausgelöst werden, sind Diskussionen von Experten, Betroffenen und interessierten Vertretern der Öffentlichkeit eine Notwendigkeit. Insofern hat die Loccum-Konferenz einen Beitrag geleistet, um das Problembewußtsein zu schärfen.

Verbreitung der Kenntnis der Genfer Konventionen Tagung für Rechtsreferendare und Offiziere der Bundeswehr

Bad Waldliesborn, 1.-2. Dezember 1994

Susanne Paul*

Die DRK-Landesverbände Nordrhein und Westfalen-Lippe veranstalteten am 1. und 2. Dezember 1994 in Bad Waldliesborn wieder eine Tagung zur Verbreitung der Kenntnis der Genfer Konventionen, an der ca. 40 Referendare und Offiziere der Bundeswehr aus Nordrhein-Westfalen teilnahmen.

Nach einem herzlichen Empfang durch den Vizepräsidenten und Landesjustitiar des DRK-Landesverbandes Westfalen-Lippe *Edgar Neutzer* führte Frau *Dr. Heike Spieker* von der Ruhr-Universität Bochum in die Thematik des humanitären Völkerrechts ein.

Anschaulich erläuterte sie die Entwicklung und Fortschreibung der Genfer Konventionen im Zusammenhang mit der Entwicklung von Kriegspraktiken und -techniken. Sie stellte den Teilnehmern die Schwierigkeiten dar, die sich aus der Anwendung des humanitären Völkerrechts und seiner Durchsetzung ergeben. Ein weiterer Teil ihres Vortrages befaßte sich mit dem Kombattantenstatus sowie mit der Stellung der Zivilbevölkerung in internationalen und nationalen Konflikten.

Der Vortrag von *Knut Dörmann* vom Institut für Friedessicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht (IFHV) in Bochum beschäftigte sich mit den Neuverhandlungen zum Minenprotokoll der UN-Waffenkonvention. Mit Wundechaufnahmen und anschaulichem Zahlenmaterial verdeutlichte er den Teilnehmern die Grausamkeit dieser Waffentart und begründete damit gleichsam das geforderte absolute Einsatzverbot von Minen. So stellte er beispielsweise den Preis einer Mine von ca. drei US-Dollar, den sich auch arme Länder leisten können, dem Preis zur Räumung einer einzelnen Mine von rund 1.000 US-Dollar gegenüber.

Dr. Olivier Desarzens, militärischer Berater der Schweizerischen Abrüstungsdelegation aus Genf, berichtete über die Neuverhandlungen und die Revisionskonferenz zum Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen. Dabei beleuchtete er die Verpflichtungen der Nuklearstaaten und Nicht-Nuklearstaaten. Er erläuterte die Schwierigkeiten, ein Versprechen zur nuklearen Abrüstung zu erwirken, und problematisierte die Auslegung des Vertragstextes hinsichtlich der Überprüfung seiner Einhaltung.

Als nächster Vortragender sprach *Thomas Rudin* aus Bern über Medien in bewaffneten Konflikten. *Rudin*, der beim Schweizerischen Bundesamt für Kommunikation beschäftigt ist, griff bei seinem Vortrag immer wieder auf seine Erfahrungen als ehemaliger

Pressesprecher des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz zurück. Er schilderte die historische Entwicklung des Journalismus vom „Kriegschroniker“ des 19. Jahrhunderts über den „Kriegsberichterstatter“ der Weltkriege, der die Siege der Armeen zu verbreiten hatte, zum „freien Korrespondenten“ im Vietnamkrieg. Diesem folgt der „akkreditierte (angenehme) Journalist“ im Golfkrieg, der von den Beteiligten zur Inszenierung des Geschehens genutzt wurde, und schließlich der „Freiwildjournalist“ im Jugoslawienkonflikt, der mit schußbereiter Kamera neben dem Soldaten steht. Allen diesen Journalisten gemeinsam ist das fehlende Interesse an der Durchsetzung humanitären Völkerrechts, obwohl dies auch eine Aufgabe der Medien ist. Die Gründe dafür liegen in einer fehlenden Ausbildung der Journalisten hierzu.

Marco Kuhn vom IFHV beschäftigte sich in seinem Vortrag mit humanitären Hilfsoperationen vor und nach Ruanda. Dabei stellte er das ideale Vorgehen bei der praktischen Abwicklung von Hilfsaktionen in drei Schritten dar: Zunächst habe eine Lagebeurteilung zur Klärung der Situation vor Ort zu erfolgen. Anschließend komme man zur Durchführung der Hilfsmaßnahmen und letztlich, nach Abschluß der Operation, zu einer Nachbetrachtung.

Am zweiten Tag der Veranstaltung berichtete Generalmajor a.D. *Horst Wallmann* aus Altenberge über UN-Missionen und humanitäre Einsätze der Bundeswehr. Er schilderte die Aufgaben der Friedenstruppen, der „soldiers without enemies“ und stellte aus Praktikersicht den Verfahrensablauf bei der Aufstellung von UN-Friedenstruppen bis zum Beginn der eigentlichen Maßnahmen dar.

Auf die Stellung des Blauhelms im Einsatz ging *Dr. Bodo Bernhardt* aus Innsbruck ein. Die UN-Truppen üben im Einsatzgebiet aufgrund eines völkerrechtlichen Vertrages staatliche Hoheitsgewalt aus. Hierbei stehe den Blauhelmen jedoch weder der Schutz der Genfer Abkommen, da die UNO nicht Vertragspartei ist, noch des Gewohnheitsrechts zu.

Abgeschlossen wurde die Tagung mit einem Diavortrag des österreichischen Majors *Fritz Scheibler-Warten*, der den Teilnehmern die Möglichkeit bot, aus nichtjuristischer Sichtweise den Einsatz von Blauhelmen auf Zypern zu beobachten. Er vermittelte ein-

* Susanne Paul ist Rechtsreferendarin beim Landgericht Bielefeld und ehrenamtliche Mitarbeiterin beim Deutschen Roten Kreuz.

drucksvoll, wie Peace-keeping-Operationen erfolgreich zur Entschärfung internationaler Konflikte beitragen können. Er knüpfte abschließend die für den Praktiker wichtige Verbindung zum Roten Kreuz: „Das Rote Kreuz in Lanaka organisiert alles, hilft allen, ist einfach super“. Damit schloß sich auch der Kreis der Veranstalter.

Am Ende dieser Tagung konnten die Teilnehmer auf zwei für Juristen nicht alltägliche und daher besonders interessante Tage zurückblicken. Die Zeit verging viel zu schnell, um die sich ständige

neu ergebenden Fragen mit den Referenten, die stets ein offenes Ohr hatten, zu diskutieren. Es zeigte sich, daß die Spannung, die im humanitären Völkerrecht liegt, bei vielen Referendaren noch nicht hinreichend bekannt ist.

Abschließend bleibt noch die besondere Gastfreundschaft der DRK-Landesverbände und der zauberhafte Abend zu erwähnen, wodurch eine ungezwungene Atmosphäre geschaffen wurde, die den Wert der Tagung noch erhöhte.

Donna Gomien (ed.), *Broadening the Frontiers of Human Rights, Essays in Honour of Asbjørn Eide*,

Scandinavian University Press, Oslo 1993, 312 Seiten, DM 89,-

Ove Bring/Said Mahmoudi (eds.), *Current International Law Issues, Nordic Perspectives, Essays in Honour of Jerzy Sztucki*,

Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1994, 220 Seiten, US-\$ 83,-

Hans-Joachim Heintze*

Die skandinavischen Staaten und Juristen aus dem Norden haben bei der Entwicklung des modernen Völkerrechts eine große Rolle gespielt. Vor allem in den Bereichen Menschenrechtsschutz und Seerecht war diese sogar prägend. Die erfolgreiche Arbeit kann sich sehen lassen; die beiden Sammelbände sind ein eindrucksvoller Beweis dafür.

Der Sammelband zu Ehren des polnischstämmigen Völkerrechtlers *Sztucki* stellt eine aktuelle Analyse von Völkerrechtsproblemen aus nordischer Sicht dar. Das nicht so umfangreiche, aber inhaltsschwere Buch erfaßt Themen des internationalen Wirtschaftsrechts, des Friedenssicherungsrechts, der Menschenrechte, der Anerkennung, Staatenverantwortlichkeit und Streitbeilegung. Allein der Katalog macht deutlich, daß spannende Themen angesprochen werden, die im Zentrum der internationalen Diskussion stehen. Hervorzuheben ist, daß die Autoren sich nicht scheuen, Stellung zu beziehen. Das betrifft beispielsweise so brisante Fragen wie die Teilnahme an Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen unter Kapitel VII und das Konzept der Neutralität. *Ove Bring* (Universität Uppsala) kommt in seinem Artikel „The Changing Law of Neutrality“ zu einem zutreffenden eindeutigen Schluß: „When the Security Council embarks upon the road of sanctions against a belligerent State there is no means of remaining neutral: ‘the rule of solidarity, not of individuality, must be followed.’“ (S. 46). Neben dieser rechtlichen Positionsbestimmung ist aber auch zu konstatieren, daß damit eine politische Tolerierung der Erklärung der Neutralität, wie sie beispielsweise von Jordanien und Iran verkündet wurde, nicht ausgeschlossen ist.

Mit der mittlerweile vielfach behandelten Errichtung des Internationalen Jugoslawien-Strafgerichtshofs befaßt sich *Bengt Broms* (Universität Helsinki) in seinem Beitrag „Security Council Resolution 808 (1993)“. Er untersucht darin die rechtlichen Grundlagen der Tätigkeit und kommt zu dem heute mehr denn je zutreffenden Schluß, daß das Gericht allein schon aus Gründen der Verbrechenverhütung dringender aktiv werden muß. Gelingt dies nicht, trete eine „ironic“ Situation ein (S. 64).

Mit völkerrechtlichen Querschnittsfragen befassen sich *Göran Lysén* (Universität Uppsala), „Some Reflections on International Claims to Territory“; *Renata Szafarz* (Polnische Akademie der Wissenschaften), „CSCE Procedures for Peaceful Settlement of International Disputes“ und *Hugo Tiber* (Universität Stockholm),

„Mysteries of Water Boundaries: Baselines and Boundaries Around Sweden's Coasts“. Alle drei Artikel machen deutlich, in welchem Maße das Völkerrecht vom Kooperationsrecht zu einem Kooperationsrecht geworden ist und wie immer größere Bereiche aus der nationalen Souveränität in die Zuständigkeit der Staatengemeinschaft überführt werden. Gerade an der KSZE-Streitlichtung sieht man aber auch, wie schwer dieser Prozeß ist und wie die Staaten im Souveränitätsdenken verhaftet sind.

Die beiden Artikel von *Frank Horn* (Universität Uppsala) und *Said Mahmoudi* (Universität Stockholm) leiten schon über zu der *Eide*-Festschrift, denn sie befassen sich mit den Minderheitenrechten bzw. der Anerkennungspolitik gegenüber den Nachfolgestaaten Jugoslawiens. Die *Eide*-Festschrift war wohl nicht nur für den Gelehrten eine Überraschung, denn es haben sich 13 internationale Experten zusammengefunden, deren Terminkalender so voll ist, daß die rechtzeitige Fertigstellung schon fast ein Wunder grenzt. Das auf die Menschenrechte beschränkte Buch gliedert sich in vier Teile. Der erste, „International Organizations and the Protection of Human Rights“, enthält die Beiträge von *Theo van Boven* und *B. G. Ramcharan* und befaßt sich mit der Unterkommission zur Verhinderung von Diskriminierungen und dem Schutz der Minderheiten bzw. dem Sicherheitsrat. *Van Boven* (Universität Maastricht) verteidigt die Unterkommission, deren Tätigkeit *Asbjørn Eide* maßgeblich mitgetragen hat, gegen weitverbreitete Vorwürfe, die der US-Botschafter in Genf, *Abrams*, in die Worte kleidete: „(I)ts reputation as a body of experts had been undermined by its slipshod pursuit of duplicative, wasteful or politicized projects“ (S. 14). *Van Boven* sieht demgegenüber neue Schwerpunktsetzungen in der Unterkommission, die eine andere Bewertung rechtfertigen: 1. Studien, die nun mit größerer Konsequenz und Inhaltsschwere betrieben werden sollen (der Autor räumt ein, daß manche der früheren Ausarbeitungen ziemlich flach waren und das Follow-up eine Angelegenheit des Zufalls war). 2. Hinsichtlich der Behandlung massenhafter Menschenrechtsverletzungen sieht *van Boven* ebenfalls die Notwendigkeit einer Reorganisation; insbesondere sollen die Berichte über die Behandlung solcher Verletzungen die Position einzelner Mitglieder der Unterkommission wiedergeben - ihr Vorteil besteht ja darin, daß sie als unabhängige Experten und nicht als Staa-

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

tenvertreter tätig werden - und auch auf Situationen aufmerksam machen, die nach Auffassung der Mitglieder Anlaß zur Besorgnis geben. Insofern könnte die Subkommission unter der Voraussetzung der Straffung ihrer Arbeitsmethoden und ihres Arbeitsprogramms sicher gerade im Bereich der Bekämpfung von massenhaften Menschenrechtsverletzungen einen eigenständigen und unverzichtbaren Beitrag leisten (S. 25).

Auf Entwicklungen, die für den zukünftigen Menschenrechtsschutz auf globaler Ebene von überragender Bedeutung sind, macht B. G. Ramcharan (Vereinte Nationen) aufmerksam: „Security Council Patterns for Dealing with Ethnic Conflicts and Minority Problems“. Eingehend werden Resolutionen bezüglich der Kurden im Irak und Jugoslawiens in bezug auf ihren normativen Gehalt geprüft, um sich dann mit den einzelnen Möglichkeiten zur Beilegung ethnischer Konflikte zu befassen (vor allem die Abschnitte Principle of Open Dialogue, National Peace Procedures, Constitutional Arrangements, Good Offices of the Secretary-General and Fact-Finding erregen Interesse). Insgesamt fällt aber gerade hinsichtlich dieses Beitrages auf, daß die Darstellung bewußt optimistisch angelegt ist. Dennoch kommt zwischen den Zeilen eine gewisse Ratlosigkeit zum Ausdruck, denn letztlich versuchen die Vereinten Nationen mit den Mitteln des traditionellen Völkerrechts, Konflikte zu

bewältigen, die deshalb ein neues Herangehen benötigen, weil sie den Zerfall des traditionellen Völkerrechtssubjektes, des Staates, zum Gegenstand haben.

Dinah Shelton (Universität von Kalifornien) widmet sich in ihrem Beitrag „Subsidiarity, Democracy and Human Rights“ der Herausbildung eines Rechts auf Demokratie im Völkerrecht unter dem folgenden Blickwinkel: „While maximizing liberty, subsidiarity enhances democratic participation when it calls for decision-making by the smallest effective unit“ (S. 48). Genauso wie Nilu Petter Gleditsch (Universität Oslo) in seinem Artikel „Democracy and Peace: Good News for Human Rights Advocates“ geht sie offensichtlich von der Existenz eines solchen Rechtsanspruches auf Demokratie aus. Die Schlußfolgerung von Gleditsch könnte über den beiden Büchern aus Skandinavien stehen:

„A time of dramatic international changes provides a good occasion for a fundamental rethinking of our own broad conceptualizations of the world. In this process of rethinking, which will be painful as we sacrifice old and familiar preconceptions, the finding that the diffusion of a key human right - democracy - is likely to have positive implications for international peace - should come as good news indeed.“ (S. 301).

Michael Bothe/Thomas Kurzidem/Christian Schmidt (Hrsg.), Amazonia and Siberia - Legal Aspects of the Preservation of the Environment and Development in the Last Open Spaces,

Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, London/Dordrecht 1993, £ 55.-/Dfl. 165.-

Wolff Heintschel v. Heinegg*

Das globale Ökosystem ist vielfältigen Beeinträchtigungen ausgesetzt, die ihren Ursprung zu einem wesentlichen Anteil in den hochindustrialisierten Staaten Westeuropas und Nordamerikas haben. Seit mehr als zwanzig Jahren sind die Industrieländer bemüht, Umweltbelastungen einzuschränken, indem sie beispielsweise CO₂-Immissionen abzubauen versuchen. Der Erfolg dieser und vergleichbarer Bemühungen entspricht bei weitem nicht immer den in sie gesetzten Erwartungen. Parallel dazu sind die weniger industrialisierten Staaten bestrebt, durch Ausbeutung ihrer natürlichen Ressourcen ihr Wohlstandsniveau zu erhöhen, das Wirtschaftswachstum zu beschleunigen und ihren Anteil am Wohlstand zu sichern. Forderungen der Industriestaaten, dabei den Belangen der natürlichen Umwelt Rechnung zu tragen und beispielsweise die Auswirkungen ihrer Maßnahmen auf das globale Ökosystem in bestimmten Grenzen zu halten, stoßen nicht selten auf Ablehnung. Immerhin hätten die Westeuropäer und Nordamerikaner ihren Wohlstand ja auf Kosten der natürlichen Umwelt und unter Inkaufnahme von Beeinträchtigungen des globalen Ökosystems erlangt. Nun sei es an ihnen, sich verstärkt um Umweltbelange zu kümmern und insbesondere die wirtschaftliche Entwicklung der nicht oder wenig industrialisierten Staaten entweder durch materielle Hilfestellung oder aber dadurch zu fördern, daß an sie weniger strenge Anforderungen zur Berücksichtigung von Umweltbelangen gestellt werden.

Die soeben skizzierte Problematik, die keineswegs auf politische und wirtschaftliche Aspekte beschränkt ist, sondern auch vielfältige völkerrechtliche Dimensionen aufweist, eröffnet sich mit besonderer Deutlichkeit in bezug auf zwei Regionen dieser Welt, die - wenn auch zahlreiche Einzelfragen ungeklärt oder umstritten sind - für das globale Ökosystem zweifellos von beachtlicher Bedeutung sind: Amazonien und Sibirien. Beide Regionen können als letzte offene Räume dieser Welt bezeichnet werden, deren Erhaltung und Schutz sowohl für das Weltklima als auch für den Erhalt der Arten-

vielfalt von Flora und Fauna im gemeinsamen Interesse der Staatengemeinschaft liegen. Diesen Regionen ist zudem gemeinsam, daß ihr Bestand durch die wirtschaftliche Ausbeutung ihrer natürlichen Ressourcen erheblichen Gefahren ausgesetzt ist. Aber auch ein weiterer Aspekt rückt zunehmend in den Mittelpunkt des Interesses - der Schutz der in diesen Regionen lebenden Ureinwohner.

Die mit dem Schutz, der Erhaltung und der wirtschaftlichen Ausbeutung Amazoniens und Sibiriens zusammenhängenden politischen, (völker-)rechtlichen, ökonomischen und naturwissenschaftlichen Fragestellungen waren Gegenstand eines internationalen Kolloquiums, das die Forschungsstelle Umweltrecht der Johann Wolfgang Goethe-Universität vom 19. bis 20. Oktober 1990 in Frankfurt am Main durchführte. Arbeits- und Diskussionsgrundlagen waren 24 Hintergrundpapiere, die nunmehr in dem vorliegenden Tagungsband zusammengefaßt sind. Da es den Veranstaltern gelungen war, besonders sachkundige Teilnehmer zu gewinnen, ergeben die Beiträge ein abgerundetes Bild der vielfältigen Problemstellungen.

Der erste Teil ist den geographischen, ökologischen und ökonomischen Faktoren gewidmet, die im Zusammenhang mit der Entwicklung der beiden Regionen bedeutsam sind. Hier finden sich Beiträge zum Schutz der natürlichen Umwelt Amazoniens und Sibiriens, über die verschiedenen Beeinträchtigungen durch den Abbau von Rohstoffen, die Gefährdungen der Ureinwohner ebenso wie Darstellungen über Umweltpolitik in ausgesuchten Bereichen und über Ressourcenmanagement.

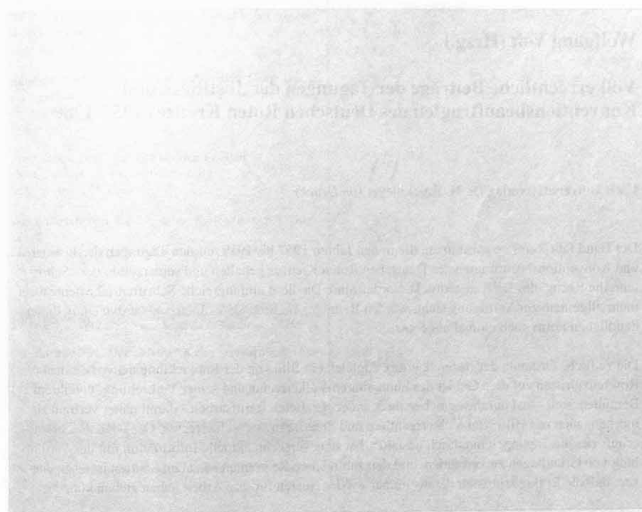
* Privatdozent Dr. Wolff Heintschel v. Heinegg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht (Völkerrecht), Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Knut Ipsen, Ruhr-Universität Bochum.

Dieser Bestandsaufnahme folgen im zweiten Teil Berichte über nationale Konzepte zum Umweltschutz, wobei der Schwerpunkt auf der nationalen Umweltschutzgesetzgebung und ihrer praktischen Handhabung und Umsetzung liegt.

Eine Auseinandersetzung mit den vielfältigen Fragestellungen, die sich im Zusammenhang mit der Entwicklung dieser beiden Regionen ergeben, kommt freilich nicht umhin, auch die völkerrechtlichen Implikationen einzubeziehen. Konsequenterweise finden sich im dritten Teil daher vier Beiträge zum Umweltvölkerrecht, die sich mit regionalen Lösungsansätzen ebenso auseinandersetzen wie mit dem allgemeinen Einfluß dieses vergleichsweise jungen Teil-

bereichs des Völkerrechts auf den Umweltschutz in den betreffenden Regionen. Abgerundet wird die aus völkerrechtlicher Sicht interessierende Problematik durch den vierten Teil, der der gegenwärtigen Situation der Ureinwohner Sibiriens und Amazoniens sowie ihrem (Völker-)Rechtsstatus gewidmet ist.

Der von *Michael Bothe*, *Thomas Kurzidem* und *Christian Schmid* herausgegebene Tagungsband, der durch einen Dokumententeil vervollständigt wird, kann angesichts der fortdauernden Aktualität der behandelten Problematik und des hohen Niveaus der Beiträge dem an diesem Themenbereich Interessierten ohne Einschränkung empfohlen werden.



Zum Nichtvertragsangehörigenrecht
 Olivier F. Dettaroni

Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften

Institut für Friedenssicherungsrecht
 und Internationales Völkerrecht

Rechtswissenschaften Bochum

Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften

Bochumer Schriften zur Friedenssicherung und zum Humanitären Völkerrecht

Band 26

Wolfgang Voit (Hrsg.)

Völkerrechtliche Beiträge der Tagungen der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes 1957-1989

UVB Universitätsverlag Dr. N. Brockmeyer (im Druck).

Der Band faßt Referate zusammen, die in den Jahren 1957 bis 1989 auf den Tagungen der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes gehalten und seinerzeit in der „Schriftenreihe Recht“ des DRK abgedruckt worden sind. Da diese umfangreiche Schriftenreihe heute nicht mehr allgemein zur Verfügung steht, werden Beiträge, die besonderes Interesse verdienen, in dieser handlichen Form noch einmal angeboten.

Die zeitliche Ordnung der Referate ergibt zugleich ein Bild von der Entwicklung der Arbeit der Rotkreuzjuristen auf dem Gebiet des humanitären Völkerrechts und seiner Verbreitung, von ihrem Bemühen, sich - fast durchweg neben ihrer anders gearteten Berufsarbeit - damit näher vertraut zu machen, auch mit Hilfe von Völkerrechtlern und Praktikern des Völkerrechts. Der DRK-Rechtsausschuß, der die Tagungen inhaltlich gestaltet, hat stets versucht, aktuelle Information mit der Vermittlung von Grundlagen zu verbinden, und den zahlreichen Referenten aus allen Sparten ist es zu danken, daß die Rotkreuzjuristen daraus immer wieder Nutzen für ihre Arbeit haben ziehen können.

**Institut für Friedenssicherungsrecht
und Humanitäres Völkerrecht
der
Ruhr-Universität Bochum**