

# Humanitäres Völkerrecht

Informationsschriften (HuV-I)

Jahrgang 8, Heft 2, 1995

## Editorial

## Das Thema

**Die Rechtsstellung von Kindern in bewaffneten Auseinandersetzungen**

*Thilo Maruhn*

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

*Hans-Peter Gasser*

**Der Nachtrag zur „Agenda für den Frieden“**

**- Nichts Neues zur Friedenssicherung -**

*Wolff Heintschel v. Heinegg*

**Was unterscheidet die Vereinten Nationen vom Völkerbund?**

**Die organisierte Friedenssicherung im Vergleich**

*Hermann Weber*

## Praxis

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

*Patricia Pliatskas*

## Rückblende

**Die Menschenrechte in Israel/Palästina im Friedensprozess**

*Ludwig Watzal*

## Forum

### Verbreitung

**Zum Nichtverbreitungsvertrag**

*Olivier F. Desarzens*

**Does the Russian Constitution Justify an Offence against Chechnya?**

*Soili Nystén-Haarala*

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

*Hermann Schmitz-Wenzel*

63

64

72

77

83

90

94

101

104

108

## Panorama

### Dokumente

Meeting of the Intergovernmental Group of Experts for  
the Protection of War Victims  
Geneva, 23-27 January 1995  
- Report of the President and Recommendations -

110

### Konferenzen

Konversion - Herausforderung für Wissenschaft und  
Forschung  
Bonn, 16. März 1995  
*Brigitte Reschke*

112

### Besprechungen

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

113

Stephanos Stavros, The Guarantees for Accused Persons  
under Article 6 of the European Convention on Human  
Rights,  
International Studies in Human Rights, Vol. 24  
*Thilo Marauhn*

115

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

117

Konrad Ginther/Gerhard Hafner/Winfried Lang/Hans-  
peter Neuhold/Lilly Sucharipa-Behrmann (Hrsg.), Völ-  
kerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer  
Realität,  
Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag  
*Hans-Joachim Heintze*

120

Dieses Jahr wird in den 90er Jahren bei der Bestätigung und Entwicklung des humanitären Völkerrechts einen besonderen Platz einnehmen. Die 26. Internationale Rotkreuz-Konferenz im Dezember gibt den Vertragsparteien der Genfer Abkommen und der Zusatzprotokolle sowie der Internationalen Bewegung vom Roten Kreuz und Roten Halbmond Gelegenheit, auf die bewaffneten Konflikte der letzten Jahre und die damit verbundenen Entwicklungen zu reagieren. Die Konferenzteilnehmer werden vor der Frage stehen, in welcher Weise sie die Geltung bestimmter Normen des humanitären Völkerrechts bestätigen, ihre Anwendung verbessern oder ihre Weiterentwicklung empfehlen wollen.

Ein Tagesordnungspunkt ist dem Schutz von besonders bedrohten Personengruppen gewidmet: den Frauen und Kindern. Das Schicksal von Frauen in zwischenstaatlichen Konflikten und Bürgerkriegen ist insbesondere im Jahre 1992 nach den ersten Publikationen über Massenvergewaltigungen im ehemaligen Jugoslawien von der breiten Öffentlichkeit diskutiert worden und hat seinen Niederschlag im Schrifttum gefunden. Die Opfersituation der Kinder, insbesondere in den Bürgerkriegen der jüngsten Vergangenheit, hat dagegen keinen so breiten Widerhall gefunden, auch wenn das *Henry-Dunant*-Institut in einer kürzlich publizierten Studie die Grundlagen für eine vertiefte öffentliche Diskussion gelegt hat. *Thilo Marauhn* hat sich angesichts dieser Situation mit der Rechtsstellung von Kindern in bewaffneten Auseinandersetzungen beschäftigt. Er zeigt nicht nur die Schwachpunkte der gegenwärtig geltenden Regeln des humanitären Völkerrechts auf, sondern er diskutiert auch die Regeln der Kinderrechtskonvention und entwickelt Perspektiven für einen verbesserten Schutz der Kinder.

Auch die weiteren Beiträge von *Hans-Peter Gasser*, *Wolff Heintschel von Heinegg* und *Hermann Weber* sind aktuellen Fragestellungen gewidmet, ohne daß mit den Artikeln dieses Hefts der Versuch gewagt wird, allen völkerrechtsrelevanten Jubiläen des Jahres 1995 gerecht zu werden. Die Bandbreite der Beiträge reicht vom Problemkreis der Anwendung des humanitären Völkerrechts bei Operationen der Vereinten Nationen über den Nachtrag der Agenda for Peace bis hin zu einem Vergleich der Vereinten Nationen mit dem Völkerbund. Besondere Erwähnung verdient auch der Beitrag von *Olivier F. Desarzens*, der die wesentlichen Aspekte des Nichtverbreitungsvertrags und seiner Weiterentwicklung am Vorabend der Überprüfungskonferenz beschreibt.

Mit einem Beitrag von *Soili Nystén-Haarala* weichen wir von der Praxis ab, vorrangige Artikel zu völkerrechtlichen Fragestellungen zu publizieren. Die Beurteilung des Konflikts in Tschetschenien wird aber zunehmend auch unter dem Gesichtspunkt des innerstaatlichen russischen Rechts diskutiert, so daß diese Ausführungen ein wichtiger Beitrag zur internationalen Diskussion sind. Selbstverständlich bedeutet die Publikation in diesem Fall, wie auch bei den anderen Artikeln, keine Identifikation der Herausgeber mit der dargestellten Meinung.

Das nächste Heft, das Ende September erscheint, wird sich schwerpunktmäßig mit der Nuklearwaffenfrage beschäftigen.

Die Herausgeber

# Die Rechtsstellung von Kindern in bewaffneten Auseinandersetzungen

Thilo Marauhn\*

Kinder gehören zu den Schwächsten in der Gesellschaft und sind deshalb in besonderem Maße Angriffen auf ihre physische und psychische Integrität ausgesetzt. Dies gilt erst recht, wenn sie von bewaffneten Auseinandersetzungen betroffen sind. In der Staatengemeinschaft hat sich allerdings erst spät die Erkenntnis durchgesetzt, daß Kinder deshalb auch völkerrechtlich eines besonderen Schutzes bedürfen<sup>1</sup>. Einige wenige Normen der Genfer Abkommen von 1949 und der Zusatzprotokolle von 1977 sowie der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes von 1989<sup>2</sup> zielen darauf, den Schutz des Kindes im bewaffneten Konflikt zu verbessern. Schon zwischen der allgemeinen Erkenntnis der besonderen Schutzbedürftigkeit von Kindern und den einschlägigen völkerrechtlichen Normen tut sich aber eine Lücke auf, die noch größer wird, wenn man sein Augenmerk auf die Einhaltung und Durchsetzung dieser Normen richtet. Gerade die Konflikte der letzten Jahre machen deutlich, wo diesbezüglich die Schwächen des geltenden humanitären Völkerrechts liegen und wo Reformbedarf besteht.

Diesen Reformbedarf hat der aufgrund von Art. 43 der Kinderrechtskonvention gebildete Kinderrechtsausschuß<sup>3</sup> schon auf seiner zweiten Tagung im Herbst 1992 thematisiert und einen Tag lang die Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten erörtert<sup>4</sup>. Der Ausschuß griff eine Reihe von Vorschlägen auf, darunter auch die Ausarbeitung eines Fakultativprotokolls zur Konvention, mit dem das Mindestalter für die Teilnahme an Feindseligkeiten auf 18 Jahre angehoben werden soll. Ein Protokollentwurf liegt mittlerweile der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen vor<sup>5</sup>. Des weiteren empfahl der Ausschuß auf seiner dritten Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Ausarbeitung einer umfassenden Studie über die Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten<sup>6</sup>.

Erstmals wurde auch mit dem Bericht von *Tadeusz Mazowiecki* vom 21. Februar 1994 zur Menschenrechtssituation im früheren Jugoslawien von einem Sonderberichterstatter der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen ausführlich zur Situation der Kinder in einem bewaffneten Konflikt Stellung genommen<sup>7</sup>. Nach Erkenntnissen *Mazowieckis* wurden die Rechte der Kinder und Heranwachsenden in den Konfliktgebieten in Kroatien und Bosnien-Herzegowina insgesamt in großem Umfang verletzt. Im Bericht kommt deutlich die Befürchtung zum Ausdruck, daß nach Beendigung des Konflikts keine Generation da sein wird, die in der Lage ist, die betroffenen Gebiete wieder aufzubauen und dort ein funktionierendes Staatswesen zu entwickeln.

Abgesehen davon, daß schon die völkerrechtlichen Regeln zum Schutz von Kindern im internationalen Konflikt alles andere als ausreichend sind, wirft die zunehmende Zahl von nicht-internationalen, großenteils ethnischen Konflikten Probleme auf, denen das humanitäre Völkerrecht nur be-

grenzt gewachsen ist. Liberia, Somalia, Ruanda, Tschechien, aber auch ältere Konflikte, die heute nur noch wenig Aufmerksamkeit in den Medien finden, wie beispielsweise die Situation in Ost-Timor, verdeutlichen eine Tendenz zu bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen. Gerade in Anbetracht der Tatsache, daß Konfliktlösungsversuche der Staatengemeinschaft nur begrenzt erfolgreich waren, ist es dringend erforderlich, den Schutz der Wehrlosesten in diesen Konflikten zu thematisieren und, wenn möglich, zu verbessern.

## I. Die begrenzte Anwendbarkeit humanitär-völkerrechtlicher Normen in internen Konflikten

Die Genfer Konventionen von 1949 sind *in toto* nur in internationalen bewaffneten Konflikten anwendbar (gemeinsamer Art. 2). Es war in den Vertragsverhandlungen nur unter erheblichen Schwierigkeiten gelungen, den Opfern nicht-internationaler Konflikte zumindest durch den gemeinsamen Art. 3 einen Mindestschutz zu gewähren. In Anbetracht der Tatsache, daß in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg dann immer mehr Menschen in nicht-internationalen gewaltsamen Auseinandersetzungen getötet oder verletzt wurden, bemühte sich das Internationale Komitee vom Roten Kreuz im Vorfeld und während der Diplomatischen Konferenz von 1974-1977, eine Verbesserung dieses Mindestschutzes zu erreichen, konnte sich aber nur begrenzt damit durchsetzen, vor allem in Anbetracht heftiger Kritik aus den Ländern der Dritten Welt<sup>8</sup>. Das 1977 verabschiedete zweite Zusatzprotokoll

\* Dr. Thilo Marauhn, M.Phil. (Wales) ist wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg.

- 1 Zu ersten internationalen Bemühungen in den zwanziger und den späten fünfziger Jahren vgl. *P.E. Veerman*, *The Rights of the Child and the Changing Image of Childhood*, 1992, S. 155 ff. Vgl. aber jetzt beispielsweise Prinzip 8 der Erklärung über die Rechte des Kindes, UN Doc. GA/Res/1386 (XIV): „The child shall in all circumstances be among the first to receive protection and relief“.
- 2 BGBl. 1992 II 121; vgl. allgemein auch *G. Dorsch*, Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 1994.
- 3 Näher dazu *Dorsch*, *ibid.*, S. 273 ff.; vgl. auch *K.A. McSweeney*, *The Potential for Enforcement of the United Nations Convention on the Rights of the Child: The Need to Improve the Information Base*, *Boston College International Law and Comparative Law Review* 16 (1993), S. 467 (482 ff.).
- 4 Committee on the Rights of the Child, Report on the Second Session, UN Doc. CRC/C/10, paras. 61-77.
- 5 UN Doc. E/CN.4/1994/19.
- 6 Committee on the Rights of the Child, Report on the Third Session, UN Doc. CRC/C/16, para. 176 and Annex VI.
- 7 Situation of Human Rights in the Territory of the Former Yugoslavia, UN Doc. E/CN.4/1994/110, paras. 209-278.
- 8 Vgl. *K.J. Partsch*, Regeln des Humanitären Völkerrechts in nicht-internationalen bewaffneten Konflikten - Umfang und Grenzen, in: *H. Schötlter/B. Hoffmann* (Hrsg.), *Die Genfer Zusatzprotokolle - Kommentare und Analysen* -, 1993, S. 121 (121).

(ZP II) stellt seither die maßgebliche Grundlage für den Schutz der Opfer nicht-internationaler Konflikte dar. Daneben ist allerdings auch Art. 1 Abs. 4 des ersten Zusatzprotokolls von 1977 (ZP I)<sup>9</sup> zu beachten. Diese Bestimmung erweitert den Begriff des internationalen bewaffneten Konflikts und bezieht bewaffnete Auseinandersetzungen mit Befreiungsbewegungen gegen Kolonialherrschaft, fremde Besetzung und rassistische Regime in den Anwendungsbereich des ersten Zusatzprotokolls ein<sup>10</sup>. Wie im folgenden zu zeigen sein wird, fallen gleichwohl viele interne Konflikte regelmäßig aus dem Schutzbereich jeglicher Normen des humanitären Völkerrechts heraus<sup>11</sup>, so daß selbst die wenigen vorhandenen Regeln zum Schutze der Kinder in bewaffneten Konflikten nicht anwendbar sind.

Zunächst ist hier auf Art. 1 Abs. 4 ZP I einzugehen, der den Begriff des internationalen Konflikts und damit den Anwendungsbereich des ersten Zusatzprotokolls auch auf bewaffnete Auseinandersetzungen mit Befreiungsbewegungen ausdehnt. Allerdings ist dies an die Voraussetzung geknüpft, daß sich die jeweilige Befreiungsbewegung den Verpflichtungen aus den vier Konventionen und dem ersten Zusatzprotokoll unterwirft (Art. 96 Abs. 3 ZP I). Wie die Konflikte in Ost-Timor oder in der West-Sahara gezeigt haben, scheidet eine Anwendbarkeit des ersten Zusatzprotokolls, selbst wenn die Voraussetzungen seines Art. 1 Abs. 4 erfüllt sind, zumeist schon daran, daß eine entsprechende Erklärung nach Art. 96 Abs. 3 fehlt oder der betroffene Staat das Protokoll nicht ratifiziert hat. Ohnehin hat Art. 1 Abs. 4 ZP I nur einen sehr begrenzten Anwendungsbereich, der durch die Begriffe „Kolonialherrschaft“, „rassistische Regime“ und „Recht auf Selbstbestimmung“ gekennzeichnet ist. Diese Begriffe ihrerseits werfen trotz der Bezugnahme auf internationale Instrumente wie die Charta der Vereinten Nationen und die *Friendly Relations Declaration* wiederum viele Fragen auf<sup>12</sup>. So sind Inhalt und Grenzen des Selbstbestimmungsrechts nach wie vor heftig umstritten, wie die Auseinandersetzungen im ehemaligen Jugoslawien, aber auch in Tschetschenien deutlich machen. Unabhängig von diesem Auslegungsproblem muß man sich den politischen Hintergrund von Art. 1 Abs. 4 ZP I vergegenwärtigen, der im Dekolonialisierungsprozeß zu verorten ist. Heute geht es bei internen Konflikten aber nicht mehr um Fragen der Dekolonialisierung, sondern vielmehr um ethnische Auseinandersetzungen, so daß eine Anwendbarkeit des ersten Zusatzprotokolls über Art. 1 Abs. 4 ZP I kaum erreicht werden kann. Will man gleichwohl den Opfern dieser Konflikte den durch das erste Zusatzprotokoll gewährten Schutz zur Verfügung stellen, so muß man sich fragen, ob Art. 1 Abs. 4 ZP I nicht eigentlich neu formuliert werden müßte<sup>13</sup>.

Unterhalb der Schwelle des ersten Zusatzprotokolls können nicht-internationale Konflikte dem zweiten Zusatzprotokoll unterworfen sein. Auch dessen Anwendungsbereich ist aber begrenzt<sup>14</sup>. Die Bestimmungen dieses Protokolls greifen nämlich nur dann, wenn der Konflikt ein gewisses Maß an Intensität erreicht hat und die bewaffnete Opposition bestimmte Voraussetzungen erfüllt, nämlich (1) unter einer verantwortlichen Führung steht, (2) einen Teil des Staatsgebiets

dergestalt kontrolliert, daß sie anhaltende und koordinierte Kampfhandlungen durchführen kann, und (3) dazu in der Lage ist, das Protokoll anzuwenden (Art. 1 Abs. 1 ZP II). Bezogen auf interne bewaffnete Auseinandersetzungen der letzten Jahre ist festzustellen<sup>15</sup>, daß lediglich in zwei Fällen (El Salvador und die Philippinen) sowohl die betroffenen Staaten als auch die bewaffnete Opposition die Anwendbarkeit des zweiten Zusatzprotokolls formal akzeptiert haben. Liberia hat zwar das zweite Zusatzprotokoll ratifiziert; auch wären die tatsächlichen Voraussetzungen einer Anwendbarkeit erfüllt gewesen; die Übergangsregierung war aber nicht in der Lage, die Bestimmungen des Protokolls zu implementieren, und die übrigen Konfliktparteien haben seine Anwendbarkeit nicht akzeptiert. Ob gleichwohl die Bestimmungen über die Aufnahme Minderjähriger in die Streitkräfte (Art. 4 Abs. 3 Buchst. c ZP II) anwendbar sind<sup>16</sup>, scheint eher zweifelhaft.

Viele interne Konflikte erreichen nicht einmal die Schwelle des Art. 1 Abs. 1 ZP II. Für sie bleiben dann lediglich die Minimalanforderungen des **gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen** maßgeblich, gegebenenfalls sogar nur die **nicht derogierbaren Bestimmungen des internationalen Menschenrechtsschutzes**, denn auch für die Anwendbarkeit von Art. 3 der vier Genfer Konventionen müssen bestimmte Mindestvoraussetzungen erfüllt sein. Diese Bestimmungen sprechen zwar nur von einem bewaffneten Konflikt, der keinen internationalen Charakter hat. Der gemeinsame Art. 3 ist also auch schon im Anfangsstadium eines nicht-internationalen bewaffneten Konflikts oder bei einem Konflikt mit einer niederen Intensität anwendbar. Allerdings setzt diese Vorschrift einen bewaffneten Konflikt<sup>17</sup>, also ein bestimmtes Ausmaß an Gewalt voraus. Andernfalls ist Art. 3 nicht anwendbar. Es bleibt in einem solchen Fall lediglich bei einem Schutz durch menschenrechtliche Gewährleistungen, soweit diese ihrerseits anwendbar sind<sup>18</sup>.

Auch die **Kinderrechtskonvention** bringt insoweit keine großen Fortschritte mit sich. Sie vermag nämlich keine Bindungswirkung für nicht-staatliche Konfliktparteien zu entfalten. Der Konventionstext bezieht sich ausschließlich (auch im maßgeblichen Art. 38) auf „*Vertragsstaaten*“ und nicht, wie etwa Art. 77 ZP I, auf die „*am Konflikt beteiligten Parteien*“. Wenn im folgenden die Bestimmungen der Kinderrechtskonvention näher untersucht werden, so muß man

9 S. dazu H.-J. Uibopuu, *Wars of National Liberation*, in: R. Bernhardt (Hrsg.), *Encyclopedia of Public International Law*, Instalment 4 (1982), S. 343 (345).

10 *Partsch*, a.a.O. (Fn. 8), S. 122.

11 Näher K. Ipsen, in: K. Ipsen (Hrsg.), *Völkerrecht*, 3. Aufl. 1990, S. 1002 f., Rn. 19.

12 Vgl. dazu nur M. Bothe/K.J. Partsch/W.A. Solf, *New Rules for Victims of Armed Conflicts. Commentary on the Two 1977 Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949*, 1982, S. 41-52.

13 So etwa G. Goodwin-Gill/J. Cohn, *Child Soldiers. The Role of Children in Armed Conflicts*, 1994, S. 58.

14 S. dazu Ipsen, a.a.O. (Fn. 11), S. 1001 f., Rn. 16 ff.

15 Vgl. zum folgenden näher Goodwin-Gill/Cohn, a.a.O. (Fn. 13), S. 58. So Goodwin-Gill/Cohn, *ibid.*

16 *Partsch*, a.a.O. (Fn. 8), S. 123.

17 Vgl. dazu K.J. Partsch, *Regeln für den Aufstand?*, NZWehr 1989, S. 1 ff.

sich bei allen Vergleichen mit den Zusatzprotokollen darüber im klaren sein, daß die Konvention in ihrem Anwendungsbereich beschränkt ist, was auch darin begründet ist, daß die Konvention in erster Linie ein Menschenrechtsinstrument ist. Um so mehr gilt es, humanitär-völkerrechtliche Regelungen und menschenrechtliche Gewährleistungen ergänzend zu nutzen: „(...) *advocates need to learn to use human rights and humanitarian law in tandem, if children in war are to receive the full benefit*“<sup>19</sup>.

Festzuhalten ist damit zunächst, daß die Anwendbarkeit der vertraglichen Normen des humanitären Völkerrechts und damit auch seiner Regeln zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten im wesentlichen davon abhängt, daß der betroffene Staat die Genfer Konventionen und die Zusatzprotokolle ratifiziert hat, die andere Konfliktpartei ebenfalls an die Bestimmungen gebunden ist und der Konflikt das in der jeweiligen Norm vorausgesetzte Maß an Intensität erreicht hat. Eine **gewohnheitsrechtliche Verfestigung** läßt sich für einzelne menschenrechtliche Gewährleistungen und den gemeinsamen Art. 3 der Genfer Konventionen annehmen<sup>20</sup>. Ob die speziellen, im folgenden näher zu erörternden Regeln der zwei Zusatzprotokolle zum Schutz von Kindern insgesamt gegenwärtig schon Bestandteil des Gewohnheitsrechts geworden sind, scheint zweifelhaft<sup>21</sup>.

## II. Die Bestimmungen der Zusatzprotokolle von 1977 zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten

### 1. Der Schutz im internationalen bewaffneten Konflikt (Art. 77 ZP I)

Art. 77 ZP I ist als Fortentwicklung der spezifisch auf den Schutz von Kindern ausgerichteten Bestimmungen des IV. Genfer Abkommens (IV. GA) zu verstehen<sup>22</sup>. Insbesondere stellt diese Norm klar, daß Kinder nicht nur in den vom IV. GA ausdrücklich hervorgehobenen Situationen Schutz verdienen, sondern im internationalen bewaffneten Konflikt grundsätzlich besonders geschont und geschützt werden müssen (Art. 77 Abs. 1 ZP I). Nach dem IV. GA, das ohnehin nur Personen schützt, „*die sich im Falle eines Konflikts (...) zu irgendeinem Zeitpunkt (...) im Machtbereich einer am Konflikt beteiligten Partei (...) befinden*“<sup>23</sup>, genießen Kinder nämlich nur insoweit eine über den allgemeinen Schutz der Zivilbevölkerung hinausgehende Rechtsposition, als sie zu einer anderweitig besonders geschützten Personengruppe gehören oder spezielle Bestimmungen zu ihrem Schutz greifen. Zwar gibt es eine ganze Reihe von derartigen Bestimmungen. Es fehlt im IV. GA aber eine allgemeine Norm zum besonderen Schutz von Kindern<sup>24</sup>, vergleichbar etwa dem Art. 16 IV. GA für Verwundete, Kranke, Gebrechliche und schwangere Frauen. Gleichwohl sind die dem Schutz von Kindern dienenden Bestimmungen des IV. GA nicht unbedeutend. So können Sanitäts- und Sicherheitszonen nach Art. 14 IV. GA besonders auch zum Schutz von Kindern unter 15 Jahren eingerichtet werden. Art. 17 IV. GA bezieht sich auf die Evakuierung u.a. von Kindern aus belagerten oder einge-

schlossenen Zonen. Nach Art. 23 IV. GA ist Sendungen von unentbehrlichen Lebensmitteln, von Kleidung und von Stärkungsmitteln, die Kindern unter 15 Jahren vorbehalten sind, freier Durchlaß zu gewähren<sup>25</sup>. Art. 24 IV. GA bezieht sich ausschließlich auf Kinder und soll sicherstellen, daß Kinder unter 15 Jahren nicht sich selbst überlassen werden; insbesondere müssen der Unterhalt, die Ausübung des Glaubensbekenntnisses und die Erziehung erleichtert werden. Kinder dieses Alters, die sich im Gebiet einer kriegführenden Partei befinden, genießen darüber hinaus gemäß Art. 38 IV. GA jede Art von Vorzugsbehandlung im gleichen Ausmaß wie die Angehörigen des betreffenden Staates. Im besetzten Gebiet darf die Anwendung entsprechender schon vor der Besetzung bestehender Vorzugsmaßnahmen zugunsten von Kindern unter 15 Jahren nicht behindert werden; ebensowenig dürfen Kinder dieses Alters zur Arbeit gezwungen werden (Art. 51). Schließlich legt Art. 68 IV. GA fest, daß die Todesstrafe nicht gegen Personen ausgesprochen werden darf, die zum Zeitpunkt der Begehung der Tat noch keine 18 Jahre alt waren.

Anders als der noch zu erörternde Art. 77 Abs. 2 ZP I enthält Art. 77 Abs. 1 ZP I keine exakte Altersbegrenzung, womit offensichtlich den divergierenden Auffassungen in unterschiedlichen Kulturbereichen Rechnung getragen werden sollte<sup>26</sup>. Es stellt sich also die Frage, wer als Kind im Sinne dieser Bestimmung zu verstehen ist<sup>27</sup>. Allgemein knüpfen nationale Gesetze und auch eine Reihe internationaler Konventionen<sup>28</sup> in einer Vielzahl von Zusammenhängen an die Vollendung des achtzehnten Lebensjahres an, so beispielsweise hinsichtlich des Wahlrechts. Zwar gibt es Durchbrechungen dieses Grundsatzes, so hinsichtlich der religiösen Selbstbestimmung, auch in bezug auf die freiwillige Teilnahme am Militärdienst. Aber gerade in diesem Zusammenhang belegt

19 I. Cohn, The Convention on the Rights of the Child: What it Means for Children in War, *International Journal of Refugee Law* 3 (1991), S. 100 (104).

20 Vgl. dazu die Ausführungen des IGH im Nicaragua-Urteil, ICJ Rep. 1986, S. 14 (113-114).

21 So auch Cohn, a.a.O. (Fn. 19), S. 104. Vgl. dazu aber die weitgehende Position der Vereinigten Staaten, analysiert bei M.J. Matheson, The United States' position on the relation of customary international law to the 1977 Protocols additional to the 1949 Geneva Conventions, *The American University Journal of International Law and Policy*, 1987, S. 419 (428).

22 *Bothe/Parsch/Solf*, a.a.O. (Fn. 12), S. 474.

23 Vgl. aber den weiteren Ansatz der Kinderrechtskonvention; dazu Cohn, a.a.O. (Fn. 19), S. 103.

24 So auch F. Krill, The UN-Convention on the Rights of the Child and his Protection in Armed Conflicts, *Mennesker og Rettigheter (Nordic Journal of Human Rights)* 4 (1986) Nr. 3, S. 39 (41 f.).

25 Zur Problematik dieser Norm im Zusammenhang mit den gegen den Irak 1990 durch den Sicherheitsrat der Vereinten Nationen verhängten Sanktionen und den nachfolgenden beiderseitigen Auseinandersetzungen zur Befreiung Kuwaits vgl. auch H.-J. Heintze, Kinder als Flüchtlinge und Opfer von Kriegen - verbessert die UN-Kinderkonvention ihr Los?, *AWR Bulletin* 30 (1992), S. 67 (69).

26 H.-P. Gasser, Schutz der Zivilbevölkerung, in: D. Fleck (Hrsg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, 1994, S. 168 (174).

27 Allgemein zum Begriff des Kindes im humanitären Völkerrecht *Goodwin-Gill/Cohn*, a.a.O. (Fn. 13), S. 6-9.

28 So beispielsweise Art. 1 der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen oder Art. 1 der African Charter on the Rights and Welfare of the Child von 1990, wenn auch jeweils mit Durchbrechungsmöglichkeiten.

eine kürzlich vorgelegte Studie, daß von 103 untersuchten Staaten nur sieben einen verpflichtenden Militärdienst für Jugendliche unter 18 Jahren vorsehen<sup>29</sup>, obwohl Art. 77 Abs. 2 ZP I die Eingliederung von Fünfzehn- bis Achtzehnjährigen unter bestimmten Voraussetzungen zuläßt. Auch knüpfen viele Menschenrechtsvereinbarungen für die Zulässigkeit der Verhängung der Todesstrafe an die Vollendung des 18. Lebensjahres zum Zeitpunkt der Tat an<sup>30</sup>. Dementsprechend sollte vernünftigerweise jede Person unter 18 Jahren als Kind im Sinne der allgemeinen Schutzbestimmung des Art. 77 Abs. 1 ZP I anzusehen sein<sup>31</sup>. Dem läßt sich nicht die Altersgrenze von 15 Jahren in Art. 77 Abs. 2 ZP I oder in den zahlreichen Bestimmungen des IV. GA entgegenhalten, denn zum einen stellt Art. 77 ZP I gegenüber dem IV. GA eine Vertiefung des Schutzes von Kindern dar, und zum anderen sind Abs. 1 und Abs. 2 des Art. 77 ZP I im Sinne eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses zu verstehen. Schließlich ist es nicht überzeugend, für die Annahme einer Altersgrenze von lediglich 15 Jahren in Abs. 1 darauf abzustellen, daß in Abs. 2 und Abs. 3 die Altersgruppe der Fünfzehn- bis Achtzehnjährigen als Personen und nicht als Kinder bezeichnet wird<sup>32</sup>.

Das eigentliche Hauptproblem ist aber die aktive Teilnahme von Kindern an bewaffneten Auseinandersetzungen. Insoweit stellt Art. 77 Abs. 2 ZP I eine entscheidende Neuerung gegenüber den Bestimmungen des IV. GA dar. Danach sind die an einem Konflikt beteiligten Parteien verpflichtet, alle praktisch durchführbaren Maßnahmen zu treffen, damit Kinder unter fünfzehn Jahren nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen. Insbesondere dürfen sie nicht in die Streitkräfte einer Konfliktpartei eingegliedert werden. Leider zeichnet sich diese Norm durch ein geringes Maß an Bestimmtheit aus, was um so unbefriedigender ist, als kein sachlich vertretbarer Grund ersichtlich ist, das Alter von fünfzehn Jahren nicht als absolute untere Grenze für den Einzug von Jugendlichen in die Streitkräfte durchzusetzen<sup>33</sup>.

Erster Schwachpunkt dieser Vorschrift ist die Beschränkung der Verpflichtung auf „alle praktisch durchführbaren Maßnahmen“ („all feasible measures“). Diese Formulierung wurde entgegen den Vorstellungen des IKRK, das in den Verhandlungen der Genfer Konferenz die Formulierung „take all necessary measures“ vorgeschlagen hatte, angenommen. Sie entspricht der Wortwahl in einigen anderen Artikeln des Zusatzprotokolls, beispielsweise Art. 76 Abs. 3 zum Schutz von Frauen („To the maximum extent feasible“) oder Art. 57, der bestimmte Vorsichtsmaßnahmen im Zusammenhang mit Angriffen vorschreibt („do everything feasible“ und „take all feasible precautions“). Wie der französische Text von Art. 57 zum Ausdruck bringt („tout ce qui est pratiquement possible“), ist damit letztlich lediglich das gemeint, was praktisch möglich ist<sup>34</sup>. Auch im Zusammenhang mit Art. 76 wurde herausgestellt, daß dieser Begriff zu verstehen sei als „capable of being done, accomplished or carried out, possible or practicable“<sup>35</sup>. Für die Eingliederung von Kindern unter 15 Jahren in die Streitkräfte ergibt sich daraus im Rahmen von Art. 77 Abs. 2 ZP I zumindest die Verpflichtung der Vertragsparteien, eine entsprechende Politik zu verfolgen („to have a policy of non-recruitment of children“)<sup>36</sup> und auf die-

se Weise jedenfalls einer direkten Teilnahme dieser Kinder an den bewaffneten Auseinandersetzungen entgegenzuwirken. Was aber ist unter der Eingliederung von Kindern in die Streitkräfte, unter „recruitment“ zu verstehen? Ist damit nur die zwangsweise Verpflichtung zum Militärdienst gemeint oder auch die freiwillige Teilnahme? Schon vom gewöhnlichen Wortsinn her knüpft die Formulierung „to recruit“ lediglich an einen objektiven Vorgang an<sup>37</sup>, stellt also nicht auf subjektive Elemente ab. Auch Sinn und Zweck der Vorschrift sprechen dafür, die Eingliederung in die Streitkräfte an sich und nicht die Art und Weise der Heranziehung zum Militärdienst als entscheidendes Moment zu begreifen. Dies kommt im übrigen auch in der (allerdings nicht authentischen) deutschen Fassung des ersten Zusatzprotokolls zum Ausdruck. Zutreffend ist Art. 77 Abs. 2 Satz 1 ZP I somit dahingehend zu lesen, daß diese Vorschrift neben der zwangsweisen Verpflichtung auch den freiwilligen Einsatz von Kindern unter 15 Jahren in den Streitkräften der Konfliktparteien verhindern soll<sup>38</sup>. Es mag nicht immer möglich sein, dies auf allen Ebenen durchzusetzen und zu kontrollieren, vor allem dann, wenn Kinder von sich aus eine Teilnahme am bewaffneten Konflikt suchen. Auf der anderen Seite ist aber zu unterstreichen, daß „military and civil authorities will find valid reasons in this provision for refusing the voluntary enrolment of minors under the age of fifteen, and for exhorting them to continue their studies and their education“<sup>39</sup>.

Eine weitere Schwäche der Vorschrift ist, daß sie lediglich die „unmittelbare“ Teilnahme von Kindern an Kriegshandlungen zum Gegenstand hat. Die freiwillige und mittelbare Teilnahme von Kindern unter 15 Jahren an bewaffneten Auseinandersetzungen stellt danach keine Verletzung von Art. 77 Abs. 2 Satz 1 ZP I dar<sup>40</sup>. Zu denken ist hier an Informationsübermittlung oder Waffentransporte durch Kinder dieser Altersgruppe. Dieses Ergebnis ist alles andere als befriedigend, war es doch eigentlich das Ziel dieser Bestim-

29 Goodwin-Gill/Cohn, a.a.O. (Fn. 13), S. 8; vgl. auch die Übersicht im Anso dieser Studie, *ibid.*, S. 187-208.

30 Art. 6 Abs. 5 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte; Art. 4 Abs. 5 der Amerikanischen Menschenrechtskonvention; Art. 37 der Kinderrechtskonvention. Aus dem Bereich des humanitären Völkerrechts s. Art. 68 IV. GA. Art. 77 Abs. 5 ZP I sowie Art. 6 Abs. 4 ZP II. Vgl. aber auch die Haltung der Vereinigten Staaten, kritisch bewertet bei T. Giegerich, Richternmacht und Todesstrafe in den USA. Gewaltenteilung, verfassungsstaatliche und völkerrechtliche Humanitätsstandards in Konfliktion, *EuGRZ* 1995, S. 1 (10 ff.).

31 Folgt man dieser Auffassung nicht, so kann jedenfalls nicht bestritten werden, daß, wer das fünfzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, unter allen Umständen als Kind im Sinne von Art. 77 Abs. 1 ZP I anzusehen ist; so auch Gasser, a.a.O. (Fn. 26), S. 174; C. Pilloud/de Preux, in: J. Sandoz/C. Swinarski/B. Zimmermann (Hrsg.), ICRC Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949, 1987, S. 899 f., Rn. 3179.

32 So aber Pilloud/de Preux, *ibid.*, S. 899, Rn. 3179.

33 Zutreffend Gasser, a.a.O. (Fn. 26), S. 174 f.

34 Pilloud/de Preux, a.a.O. (Fn. 31), S. 681 f., Rn. 2198.

35 *Ibid.*, S. 895 Rn. 3171.

36 Goodwin-Gill/Cohn, a.a.O. (Fn. 13), S. 63.

37 *Ibid.*, S. 62.

38 So auch M.T. Dulit, Captured Child Combatants, *International Review of the Red Cross* 1990, S. 421 (424).

39 Pilloud/de Preux, a.a.O. (Fn. 31), S. 901, Rn. 3185.

40 Bothe/Patsch/Solf, a.a.O. (Fn. 12), S. 477.

mung, Kinder unter 15 Jahren grundsätzlich aus den Feindseligkeiten herauszuhalten<sup>41</sup>. Warum lediglich der unmittelbaren Teilnahme von Kindern an den Feindseligkeiten in Art. 77 Abs. 2 Satz 1 1. Halbsatz ZP I entgegengewirkt werden soll, obwohl Art. 43 Abs. 2 ZP I lediglich den Angehörigen der Streitkräfte einer Konfliktpartei das Recht einräumt, „unmittelbar an Feindseligkeiten teilzunehmen“, und Art. 77 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz ZP I ohnehin die Konfliktparteien verpflichtet, Kinder unter 15 Jahren nicht in ihre Streitkräfte einzugliedern, bleibt zumindest unklar.

Daß die Altersgrenze von 15 Jahren für die Heranziehung zum Militärdienst viel zu niedrig ist, läßt sich wohl kaum bestreiten<sup>42</sup>. Man hat zwar versucht, in Art. 77 Abs. 2 Satz 2 ZP I auch der Altersgruppe der Fünfzehn- bis Achtzehnjährigen einen Mindestschutz zu gewähren. Schon die Formulierung dieser Norm macht aber ihren Kompromißcharakter deutlich<sup>43</sup>. Der Standard ist nämlich selbst gegenüber dem schwach ausgeprägten Schutz von Satz 1 noch weiter relativiert. Sind die Konfliktparteien nach Satz 1 verpflichtet, „alle praktisch durchführbaren Maßnahmen“ zu treffen, so obliegt ihnen nach Satz 2 lediglich eine Bemühensverpflichtung, innerhalb der Altersgruppe der Fünfzehn- bis Achtzehnjährigen zuerst die Älteren einzuziehen<sup>44</sup>. Satz 2 kann allerdings zumindest eine Rechtsgrundlage für empfehlende Interventionen von außen sein, wenn man nicht noch weiter geht und das Schutzniveau im Wege der Interpretation anhebt<sup>45</sup>, beispielsweise durch Bezugnahme auf die Staatenpraxis (die Mehrzahl der Staaten beruft erst mit der Vollendung des 18. Lebensjahres zum Militärdienst ein) oder auf Art. 32 Abs. 1 der Kinderrechtskonvention und Art. 3 der ILO-Konvention Nr. 138<sup>46</sup>.

Wenn eine Konfliktpartei ihre Verpflichtungen aus Art. 77 Abs. 2 ZP I nicht erfüllt, so bedeutet das nicht, daß die betroffenen Kinder schutzlos gestellt werden. Das Gegenteil ist der Fall, wie Art. 77 Abs. 3 ZP I ausdrücklich klarstellt<sup>47</sup>. Eine solche Konfliktpartei bricht zwar das Völkerrecht, den Kindern bleibt aber der maximale Schutz erhalten. Dies gilt insbesondere für den Fall, daß ein Kind, das noch nicht das 15. Lebensjahr vollendet hat und unmittelbar an den Kampfhandlungen teilgenommen hat, in den Gewahrsam des Gegners gerät. Dann ist ihm der besondere Schutz des Art. 77 ZP I unabhängig davon zu gewähren, ob es Kriegsgefangener ist oder nicht<sup>48</sup>, denn ein von Art. 77 Abs. 2 ZP I geschütztes Kind kann nur dann den Kriegsgefangenenstatus erhalten, wenn es vorher (völkerrechtswidrig) in die Streitkräfte einer Konfliktpartei aufgenommen wurde und so den Kombattantenstatus erlangt hat. Gleichwohl ist ein Kind, das den Kriegsgefangenenstatus erhält, insoweit privilegiert, als der Kombattantenstatus ein in den Gewahrsam des Gegners geratenes Kind vor strafrechtlicher Verfolgung wegen bewaffneter Schädigungshandlungen schützt. Der Schutz von Art. 77 ZP I verpflichtet den Gegner nur dazu, der aufgrund des Alters anzunehmenden mangelnden Einsicht des Minderjährigen Rechnung zu tragen<sup>49</sup>. Besonderen Schutz gewährt in diesem Zusammenhang auch Art. 77 Abs. 5 ZP I, wonach ein Todesurteil, das wegen einer im Zusammenhang mit dem bewaffneten Konflikt begangenen Straftat verhängt wurde, an

Personen, die zum Zeitpunkt der Tat das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, nicht vollstreckt werden darf.

## 2. Der Schutz im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt (Art. 4 Abs. 3 ZP II)

Auch für den nicht-internationalen bewaffneten Konflikt steht eingangs der maßgeblichen Bestimmung die Verpflichtung, Kindern in besonderem Maße Hilfe und Schutz zu gewähren. Dieser Grundsatz wird in Art. 4 Abs. 3 Buchst. a bis e ZP II anhand von Beispielen näher ausgeführt, deren Zusammenstellung nicht abschließend ist („in particular“)<sup>50</sup>. Wie schon Art. 77 Abs. 1 ZP I, so enthält auch der einleitende Satz von Art. 4 Abs. 3 ZP II keine starre Altersgrenze. Daß Art. 4 Abs. 3 ZP II nicht insgesamt auf Personen unter 15 Jahren beschränkt ist, kann daraus geschlossen werden, daß diese Altersgruppe unter Buchst. c und d jeweils Gegenstand einer besonderen Regelung ist, wonach diese Kinder nicht in die Streitkräfte oder sonstige bewaffnete Gruppen eingegliedert werden dürfen. Ähnlich wie schon in bezug auf Art. 77 Abs. 1 ZP I spricht auch hier vieles dafür, den allgemeinen Schutz des einleitenden Satzes von Art. 4 Abs. 3 ZP II allen Kindern unter 18 Jahren einzuräumen. Dies gilt unabhängig davon, ob Angehörige der Altersgruppe der Fünfzehn- bis Achtzehnjährigen tatsächlich in die Streitkräfte oder bewaffnete Gruppen eingegliedert worden sind oder nicht, denn „the fact of having been recruited does not in itself automatically deprive a child of the aid required by his age“<sup>51</sup>. Insoweit ist auch darauf zu verweisen, daß Art. 6 Abs. 4 ZP II weitergehend als Art. 77 Abs. 5 ZP I nicht nur die Vollstreckung, sondern schon die Verhängung der Todesstrafe gegen Personen untersagt, die zum Zeitpunkt der Begehung der Tat noch nicht 18 Jahre alt waren. Nicht nur in bezug auf diesen Sonderfall scheint das Schutzniveau des zweiten Zusatzprotokolls höher zu sein. Auch die zentrale Bestimmung des Art. 4 Abs. 3 Buchst. c ZP II scheint weiter zu gehen als Art. 77 Abs. 2 ZP I. So fehlt es an dem einschränkenden Hinweis auf „praktisch durchführbare Maßnahmen“; vor allem aber ist jede Teilnahme an den Feindseligkeiten zu unterbinden, nicht nur die „unmittelbare“ Teilnahme. Damit dürften sowohl die freiwillige („darf nicht er-

41 Vgl. dazu näher Pilloud/de Preux, a.a.O. (Fn. 31), S. 901, Rn. 3187.

42 Vgl. dazu auch die Kritik bei C. Ahlström, Konfliktopfer. Bericht zur Weltkampagne des Roten Kreuzes zum Schutz der Konfliktopfer, 1991, S. 20.

43 Pilloud/de Preux, a.a.O. (Fn. 31), S. 901, Rn. 3188.

44 Unzutreffend insoweit Gasser, a.a.O. (Fn. 26), S. 175, der ausführt, es müßten „auf jeden Fall zuerst die Älteren eingezogen werden“.

45 Näher dazu Goodwin-Gill/Cohn, a.a.O. (Fn. 13), S. 63.

46 Bei beiden Normen handelt es sich um Schutzbestimmungen in bezug auf Kinderarbeit. Zu diesem Kontext näher L. Sweptson, The Convention on the Rights of the Child and the ILO, Nordic Journal of International Law 61 (1992), S. 7 ff.

47 Vgl. dazu K. Ipsen, Kombattanten und Nichtkombattanten, in: D. Fleck (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten, 1994, S. 56 (63).

48 S. dazu Pilloud/de Preux, a.a.O. (Fn. 31), S. 902 f., Rn. 3194 f.

49 Heintze, a.a.O. (Fn. 25), S. 69.

50 S.-S. Junod, in: Y. Sandoz/C. Swinarski/B. Zimmermann (Hrsg.), ICRC Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977, to the Geneva Conventions of 12 August 1949, 1987, S. 1377, Rn. 4545.

51 Junod, *ibid.*, S. 1378, Rn. 4551.



laubt werden“) als auch die indirekte Teilnahme klar verboten sein. Zumindest teilweise ist diese Besserstellung von Kindern im nicht-internationalen bewaffneten Konflikt damit zu erklären, daß Art. 77 ZP I und Art. 4 Abs. 3 ZP II auf der Diplomatischen Konferenz von 1974-1977 von zwei unterschiedlichen Ausschüssen ausgearbeitet wurden, von denen der eine den Vorschlägen des IKRK folgte (Art. 4 Abs. 3 ZP II), während der andere diese Vorschläge modifizierte (Art. 77 ZP I)<sup>52</sup>.

### III. Die Bestimmungen der Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen und der Entwurf für ein Fakultativprotokoll

#### I. Art. 38 der VN-Kinderrechtskonvention

Art. 38 der VN-Kinderrechtskonvention, der den Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten zum Gegenstand hat, ist das Ergebnis langer und widersprüchlicher Diskussionen<sup>53</sup>. Die Bestimmung selbst ist insgesamt wenig überzeugend und wirft eine Reihe von Fragen betreffend ihr Verhältnis zu den einschlägigen Normen der beiden Zusatzprotokolle von 1977 auf. Schon die Tatsache, daß Art. 38 der Kinderrechtskonvention nicht die erreichten Standards des geltenden humanitären Völkerrechts geschwächt hat, kann in Anbetracht des Verhandlungsverlaufs als Erfolg gewertet werden<sup>54</sup>. Nachdem nämlich ein 1986 vorgelegter Entwurf der mit der Ausarbeitung der Konvention betrauten Arbeitsgruppe hinter dem bereits erreichten Standard der Zusatzprotokolle von 1977 zurückgeblieben war, gelang es erst aufgrund von Initiativen Schwedens und der Schweiz<sup>55</sup>, den Konventionstext so zu überarbeiten, daß er zumindest mit dem geltenden humanitären Völkerrecht übereinstimmte. Bemühungen, eine Verbesserung der Rechtsstellung des Kindes im humanitären Völkerrecht zu erreichen, scheiterten insbesondere am Widerstand der Vereinigten Staaten, die weder die Generalversammlung noch die Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen als geeignete Foren für eine Revision einzelner Regeln des humanitären Völkerrechts ansahen<sup>56</sup>.

Insgesamt schreibt Art. 38 der Kinderrechtskonvention materiell lediglich den vorgefundenen Standard fest. Dies kommt klar in Art. 38 Abs. 1 zum Ausdruck, der nur die Einhaltung schon bestehender Pflichten sicherstellen soll. Die Norm bringt gerade auch dadurch keinen Fortschritt, daß jeder Vertragsstaat nur verpflichtet ist, die für ihn ohnehin schon verbindlichen Regeln des humanitären Völkerrechts anzuwenden. Mit Blick darauf, daß die beiden Zusatzprotokolle noch längst nicht von allen Staaten ratifiziert worden sind, hätte ein allgemeiner Verweis auf die geltenden Regeln des humanitären Völkerrechts zum Schutz von Kindern ohne die einschränkende Formulierung „für sie verbindlich“ auch Nicht-Vertragsstaaten der Zusatzprotokolle zur Beachtung von Art. 77 ZP I und Art. 4 Abs. 3 ZP II verpflichten können<sup>57</sup>.

Art. 38 Abs. 2 und 3 der Kinderrechtskonvention entsprechen im wesentlichen den Bestimmungen von Art. 77

Abs. 2 ZP I. Nicht durchsetzen konnten sich Bestrebungen, die Rechtsstellung von Kindern dadurch zu verbessern, daß auch die mittelbare Beteiligung an den Feindseligkeiten verboten sein sollte (also Streichung des Wortes „direct“ in Bezug auf die Teilnahme an Feindseligkeiten) oder daß der Begriff „feasible“ durch „necessary“ ersetzt werden sollte<sup>58</sup>. Wenn man bedenkt, daß Art. 38 der Kinderrechtskonvention nicht zwischen dem nicht-internationalen und dem internationalen Konflikt unterscheidet, dann stellt sich dies sogar als eine Verschlechterung dar, denn Art. 4 Abs. 3 Buchst. c ZP II verbietet, wie oben dargelegt, jede Teilnahme, nicht nur die unmittelbare<sup>59</sup>.

Besonders problematisch ist schließlich Art. 38 Abs. 4 der Kinderrechtskonvention, in dem der Schutz der Zivilbevölkerung als zentraler Bestandteil des humanitären Völkerrechts nur unzureichend Niederschlag gefunden zu haben scheint<sup>60</sup> und gegenüber dem sogar eingewandt worden ist, er erwecke den Eindruck, daß Erwachsene nach den allgemeinen Regeln des humanitären Völkerrechts generell weniger schutzwürdig seien<sup>61</sup>. Beide Kritikpunkte überzeugen für sich allein nicht, denn auch Art. 77 Abs. 1 ZP I gewährt den von bewaffneten Auseinandersetzungen betroffenen Kindern besonderen Schutz, ohne daß damit eine Relativierung des allgemeinen Schutzes der Zivilbevölkerung verbunden wäre. Art. 38 Abs. 4 der Kinderrechtskonvention ist parallel zu Art. 77 Abs. 1 ZP I zu verstehen. Erst vor diesem Hintergrund läßt sich auch die Problematik dieser Norm erfassen. Sie relativiert nämlich den nach Art. 77 Abs. 1 ZP I und dem einleitenden Satz von Art. 4 Abs. 3 ZP II unbedingt<sup>62</sup> gewährleisteten besonderen Schutz dadurch, daß die Vertragsparteien der Kinderrechtskonvention lediglich verpflichtet sind, „alle durchführbaren Maßnahmen“ zum Schutz und zur Betreuung der von einem bewaffneten Konflikt betroffenen Kinder zu treffen. Widersprüche ergeben sich auch aus Art. 2 der Kinderrechtskonvention, wonach die Vertragsstaaten die Konventionsrechte nur einem ihrer Hoheitsgewalt unterstehenden Kind gewähren, und dem in Art. 38 Abs. 4 in Bezug genommenen humanitären Völkerrecht, das den Schutz aller

52 *Bothe/Parsch/Solf*, a.a.O. (Fn. 12), S. 477, Fn. 16.

53 Zu den Beratungen in der offenen Arbeitsgruppe vgl. *Heintze*, a.a.O. (Fn. 25), S. 70 f. sowie *Dorsch*, a.a.O. (Fn. 2), S. 230 ff.; allgemein auch *M. Palm-Risse*, Hilfe für die Wehrlosen. Die Konvention über die Rechte des Kindes, VN 1990, S. 101 (104). Abdruck der Materialien bei *S. Detrick* (Hrsg.), The United Nations Convention on the Rights of the Child. A Guide to the „Travaux Préparatoires“, 1992, S. 502 ff.

54 *Heintze*, a.a.O. (Fn. 25), S. 73.

55 Nachweise bei *Dorsch*, a.a.O. (Fn. 2), S. 232; vgl. auch *Detrick*, a.a.O. (Fn. 53), S. 508 f.

56 Dazu *Heintze*, a.a.O. (Fn. 25), S. 72; vgl. auch *McSweeney*, a.a.O. (Fn. 3), S. 473 ff. Kritisch zur Vermengung von menschenrechtlichen Gewährleistungen und Regeln des humanitären Völkerrechts *Dorsch*, a.a.O. (Fn. 2), S. 235 ff.

57 Unklar insoweit *Cohn*, a.a.O. (Fn. 19), S. 104.

58 S. dazu UN Doc. E/CN.4/1988/28, para. 74 (*Detrick*, a.a.O. [Fn. 53], S. 509 f.).

59 S. dazu *Goodwin-Gill/Cohn*, a.a.O. (Fn. 13), S. 69; vgl. ferner *M.J. Bossuyt*, La convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, RUDH 1990, S. 141 (143).

60 So *Heintze*, a.a.O. (Fn. 25), S. 73.

61 Vgl. dazu *Krill*, a.a.O. (Fn. 24), S. 43.

62 Zu Art. 4 Abs. 3 ZP II *Junod*, a.a.O. (Fn. 50), S. 1377, Rn. 4547.

von einem bewaffneten Konflikt betroffenen Kinder bezweckt<sup>63</sup>. Dennoch ist Abs. 4 nicht nur negativ zu bewerten, denn die Bestimmung schlägt eine Brücke zwischen dem humanitären Völkerrecht und menschenrechtlichen Gewährleistungen, die vom Ansatz her - wie die Überlegungen unter I. gezeigt haben - gerade in Anbetracht der neuen ethnischen, häufig nicht-internationalen Konflikte von großer Bedeutung sein kann<sup>64</sup>.

Daß es aufgrund der problematischen Ausgestaltung von Art. 38 der Kinderrechtskonvention nicht zu einer Herabsetzung schon erreichter Standards des humanitären Völkerrechts kommen kann, bewirkt Art. 41 der Konvention, der eine Unberührtheitsklausel enthält, wonach bessere Schutzbestimmungen sowohl im Recht des Vertragsstaates als auch in dem für diesen Staat geltenden Völkerrecht von der Konvention unberührt bleiben<sup>65</sup>.

Wenn auch die materiellen Bestimmungen der Konvention zum Schutz von Kindern in bewaffneten Konflikten alles andere als überzeugend sind, so stellt doch zumindest der Durchsetzungsmechanismus der Konvention gerade in Gestalt des Kinderrechtsausschusses ein Instrument dar, das letztlich zu einer Verbesserung des Schutzes von Kindern im bewaffneten Konflikt beitragen kann. Das hat der Ausschuss schon in seinen ersten Sitzungsperioden unter Beweis gestellt<sup>66</sup>. Es ist eingangs darauf hingewiesen worden, daß sich der Kinderrechtsausschuss eingehend mit der Situation von Kindern in bewaffneten Auseinandersetzungen befaßt hat. Auf der Grundlage dieser Befassung hat er die VN-Generalversammlung aufgefordert, den VN-Generalsekretär um die Erstellung einer Studie zu möglichen Verbesserungen des Schutzes von Kindern in bewaffneten Konflikten zu ersuchen<sup>67</sup>. Des weiteren hat er der VN-Menschenrechtskonferenz in Wien ein Memorandum zur Situation von Kindern in bewaffneten Konflikten vorgelegt<sup>68</sup>. Zwar ist der Durchsetzungsmechanismus der Kinderrechtskonvention insgesamt mit einigen Schwächen behaftet, insbesondere ist die Beschränkung auf ein Berichterstattungssystem kritisch zu beurteilen, das zudem mit einer Zweijahresfrist für den Erstbericht und einem Fünfjahresrhythmus für die Folgeberichte hinter den Anforderungen vergleichbarer Menschenrechtskonventionen zurückbleibt<sup>69</sup>. Auch können weder ein Staat noch eine Einzelperson im Rahmen der Kinderrechtskonvention schwere Menschenrechtsverletzungen unmittelbar zum Gegenstand eines Verfahrens auf der Ebene der Vereinten Nationen machen. Ein gewisser Ausgleich scheint allerdings durch die Publizitätsverpflichtung des Art. 44 Abs. 6 der Konvention gewährleistet zu sein<sup>70</sup>. Positiv hervorzuheben sind daneben die verstärkte Ausrichtung auf einen unterstützenden Dialog mit den Staaten und die in Art. 45 angelegte Informationsübermittlung sowohl an den berichtenden Staat als auch an Gremien der Vereinten Nationen. Seine Verantwortung für eine Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit kann der Ausschuss besonders in dem hier erörterten Bereich nutzen. Vor diesem Hintergrund ist im folgenden nun noch der Entwurf des Ausschusses für ein Fakultativprotokoll zur VN-Kinderrechtskonvention zu erörtern.

## 2. Der Entwurf des Kinderrechtsausschusses für ein Fakultativprotokoll zur VN-Kinderrechtskonvention

Daß das umstrittene Mindestalter von 15 Jahren für die Heranziehung zum Militärdienst in der Kinderrechtskonvention wiederum festgeschrieben wurde, kann nur als unbefriedigender Kompromiß gewertet werden. Um einer weiteren Verfestigung dieses als zu niedrig empfundenen Schutzstandards entgegenzuwirken, hat die Bundesregierung bei Hinterlegung der Ratifikationsurkunde zur Kinderrechtskonvention eine Erklärung abgegeben, in der sie die niedrige Altersgrenze bedauert und ausführt, „daß sie von der durch das Übereinkommen eröffneten Möglichkeit, diese Altersgrenze auf fünfzehn Jahre festzusetzen, keinen Gebrauch machen wird“<sup>71</sup>. Die im August 1992 erlassene deutsche Militärdienstvorschrift ZDv 15/2 bringt dies klar zum Ausdruck<sup>72</sup>.

Auf der Grundlage seiner Beratungen während der zweiten Sitzungsperiode hatte der Kinderrechtsausschuss im Verlauf der dritten Sitzungsperiode die Ausarbeitung eines Entwurfs für ein Fakultativprotokoll durch eines seiner Mitglieder beschlossen<sup>73</sup>, dessen Text mittlerweile der VN-Menschenrechtskommission übermittelt worden ist<sup>74</sup>. In der Präambel dieses Entwurfs wird zunächst der ermutigende Ratifikationsstand der Kinderrechtskonvention aufgegriffen. Unter Bekräftigung des besonderen Schutzbedürfnisses von Kindern im bewaffneten Konflikt wird dann herausgestellt, daß eine Verbesserung des gegenwärtig erreichten Schutzniveaus erforderlich sei, insbesondere in Anbetracht der Erkenntnis „that the involvement in hostilities of persons who have not attained the age of 18 years is harmful for them

63 S. dazu die Kritik von Dorsch, a.a.O. (Fn. 2), S. 239.

64 Die dagegen vorgebrachten systematischen Bedenken von Dorsch, a.a.O. (Fn. 2), S. 235 ff., vermögen nicht zu überzeugen. Zutreffend weist demgegenüber G. van Bueren, Special features of the assistance and protection of children as victims of armed conflict, in: F. Kalshoven (Hrsg.), *Assisting the victims of armed conflict and other disasters*, 1989, S. 127 (128 ff.), darauf hin, daß auf diese Weise zum ersten Mal im Rahmen der VN die Einhaltung von Bestimmungen des humanitären Völkerrechts beraten werden kann.

65 Cohn, a.a.O. (Fn. 19), S. 108 f.

66 Zur Bewertung der ersten Sitzungsperiode vgl. auch D. Goodman, *Analysis of the First Session of the Committee on the Rights of the Child*, Netherlands Quarterly of Human Rights 10 (1992), S. 43 ff.

67 Committee on the Rights of the Child, Report on the Third Session, UN Doc. CRC/C/16, para. 176 und Annex VI.

68 *Ibid.*, Annex V. Die Abschlusserklärung der Menschenrechtskonferenz vom 25. Juni 1993 enthält mehrere Absätze, die sich auf die Situation von Kindern in bewaffneten Auseinandersetzungen beziehen (Teil I [General Principles and Areas of Concern] Abs. 21 und 29 sowie Teil II [Recommendations for Implementation] Abs. 50), 32 ILM (1993), S. 1661 [1669, 1671, 1680 f.].

69 Vgl. Dorsch, a.a.O. (Fn. 2), S. 286.

70 Dort heißt es: „States Parties shall make their reports widely available to the public in their own countries.“

71 BGBl. 1992 II 992; vgl. dazu auch jüngst den deutschen Bericht an den Kinderrechtsausschuss vom 30. August 1994, Committee on the Rights of the Child, Initial reports of States parties due in 1994, UN Doc. CRC/C/11/Add. 5, paras. 87, 88.

72 Kapitel 5, Nr. 505; vgl. die Erläuterungen bei Gasser, a.a.O. (Fn. 26), S. 174 f.

73 Committee on the Rights of the Child, Report on the Third Session, UN Doc. CRC/C/16, para. 176.

74 Vgl. Committee on the Rights of the Child, Report on the Fourth Session, UN Doc. CRC/C/20, Recommendation No. 5; UN Doc. E/CN.4/1994/91.

physically and psychologically and affects the full implementation of the rights of the child, including the right to life". Unter Hinweis auf die Art. 1 und 38 der Konvention sowie auf die Tatsache, daß eine Reihe von Staaten aus Anlaß der Unterzeichnung oder Ratifikation der Kinderrechtskonvention Erklärungen abgegeben hat, nach denen die Staaten von der Möglichkeit, Kinder unter 18 Jahren zum Militärdienst einzuziehen, keinen Gebrauch machen werden, wird schließlich dargelegt, daß ein solches Fakultativprotokoll den Interessen des Kindes am besten zu dienen geeignet sei und zugleich den Staaten, die eine Altersgrenze von 18 Jahren für notwendig halten, die Möglichkeit eröffne, dies in einem völkerrechtlichen Vertrag zum Ausdruck zu bringen. Art. 1 und 2 des Entwurfs heben die Altersgrenze für die Teilnahme von Kindern an Feindseligkeiten und insbesondere für die Eingliederung in die Streitkräfte einer Konfliktpartei auf 18 Jahre an. Gemäß Art. 6 des Protokollentwurfs ersetzen die Bestimmungen des Protokolls im Verhältnis zu den ihm angehörenden Vertragsparteien die Bestimmungen des Art. 38 Abs. 2 und 3 der Kinderrechtskonvention. Art. 3 des Protokollentwurfs stellt klar, daß bessere Schutzbestimmungen von den Bestimmungen des Protokolls nicht berührt werden. Vorbehalte sind gemäß Art. 4 des Entwurfs ausgeschlossen. Die Vertragsparteien des Fakultativprotokolls sollen entsprechend Art. 5 des Entwurfs in ihren nach Art. 44 der Kinderrechtskonvention vorzulegenden Berichten auch Informationen über zur Umsetzung des Protokolls getroffene Maßnahmen einschließen. Das Protokoll soll allen Vertragsparteien der Kinderrechtskonvention offenstehen und drei Monate nach Hinterlegung der zehnten Ratifikationsurkunde in Kraft treten (Art. 7 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 des Entwurfs).

Die Erfolgsaussichten des Entwurfs lassen sich gegenwärtig schwer einschätzen. Die Menschenrechtskommission hat eine offene Arbeitsgruppe eingerichtet, in deren Rahmen der Entwurf erörtert werden soll. Die Tatsache, daß es sich um ein Fakultativprotokoll handelt, also um ein eigenständiges Vertragsinstrument, könnte dazu beitragen, daß sich auch Staaten, die sich bislang gegen eine Anhebung der Altersgrenze ausgesprochen haben, zumindest einer Annahme des Textes nicht widersetzen, haben sie doch die Möglichkeit, zwar der Kinderrechtskonvention insgesamt anzugehören, ihre lediglich in dieser Frage abweichende Position aber weiter aufrechtzuerhalten, indem sie das Protokoll weder zeichnen noch ratifizieren. Auf der anderen Seite könnte über ein solches Fakultativprotokoll doch erheblicher Druck auf diese Staaten ausgeübt werden, wenn erst einmal eine genügend hohe Anzahl von Ratifikationsurkunden hinterlegt worden ist. Die Aussichten dafür dürften nicht allzu gering sein, wenn man sich vergegenwärtigt, daß in einer Mehrzahl von Staaten nationale Bestimmungen die Einberufung von Personen unter 18 Jahren zum Militärdienst ohnehin nicht zulassen.

#### IV. Perspektiven für einen besseren Schutz von Kindern im bewaffneten Konflikt

Mit dem Entwurf für ein Fakultativprotokoll ist sicherlich ein entscheidender Schritt in Richtung auf höhere normative Standards getan. Zwar sind nicht alle Schwächen der bishe-

rigen Regelungen damit korrigiert, insbesondere ist der Begriff „feasible“ nicht durch „necessary“ ersetzt worden. Gleichwohl könnte mit dem Fakultativprotokoll eine wesentliche Verbesserung der normativen Grundlagen für den Schutz von Kindern im bewaffneten Konflikt erreicht werden. Hierzu können auch Initiativen auf der 26. Internationalen Rotkreuz-/Rothalbmond-Konferenz einen Beitrag leisten<sup>75</sup>.

Normative Verbesserungen allein sind jedoch unzureichend, wenn ihre Durchsetzung nicht gewährleistet wird. Hier sind Maßnahmen internationaler Überwachung von besonderer Bedeutung. Nachdem die Möglichkeiten der Tatsachenermittlung im Rahmen der Zusatzprotokolle<sup>76</sup> bislang wenig aussichtsreich scheinen, könnte hier dem Kindrechtsausschuß eine nicht unbedeutende Rolle zuwachsen<sup>77</sup>. Daneben können auch Sonderberichterstatter der VN-Menschenrechtskommission wie im Fall der Auseinandersetzungen im früheren Jugoslawien auf Mißstände aufmerksam machen und somit zumindest die Öffentlichkeit mobilisieren. Diese Mechanismen bedürfen aber dringend weiterer Verbesserung. Ferner sollte darüber nachgedacht werden, ob die Bereitstellung von Entwicklungshilfe und anderer Formen internationaler Zusammenarbeit nicht an die Beachtung beispielsweise auch der Altersgrenze von 18 Jahren geknüpft werden kann<sup>78</sup>.

Vor allem aber kommt es auf die Kenntnis und Verbreitung menschenrechtlicher und humanitär-völkerrechtlicher Gewährleistungen an. In diesen Prozeß sollten nichtstaatliche Organisationen zum Schutz von Kindern viel stärker als bisher eingebunden werden. Insbesondere könnte hier an eine Zusammenarbeit von menschenrechtlich orientierten Organisationen und der Rotkreuz-Bewegung gedacht werden. Informationen über Kinder in Krisen- und Konfliktregionen sollten einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Auch insoweit sollten Ressourcen gebündelt werden, denn „a strong information base can also contribute effectively to the promotional aspects of the struggle on behalf of children involved in conflict, for example, by providing a credible resource for the media“<sup>79</sup>. Nur auf dem Weg über eine Mobilisierung der öffentlichen Meinung läßt sich letztlich eine Sensibilisierung für die hier erörterten Probleme und damit auch eine Bewußtseinsänderung in Richtung auf eine bessere Beachtung schon vorhandener normativer Vorgaben erreichen.

75 Vgl. auch Goodwin-Gill/Cohn, a.a.O. (Fn. 13), S. 177.

76 Dazu näher M. Bothe, Die Errichtung einer internationalen Ermittlungskommission zur Überwachung der Einhaltung des humanitären Völkerrechts, HuV-I 1991, S. 59 ff.

77 Vgl. auch Cohn, a.a.O. (Fn. 19), S. 104; zu Verbesserungsvorschlägen für die Arbeit des Kindrechtsausschusses eingehend McSweeney, a.a.O. (Fn. 3), S. 485 ff.

78 So Goodwin-Gill/Cohn, a.a.O. (Fn. 13), S. 179.

79 Ibid., S. 181.

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

Hans-Peter Gasser\*

Das Ende des kalten Krieges hat Bewegung in die internationalen Beziehungen gebracht. Nicht nur bilaterale Beziehungen zwischen einzelnen Staaten oder Staatengruppen, namentlich zwischen den Großmächten, gehorchen heute anderen Gesetzen als noch vor fünf Jahren. Auch die Verfassung der Staatengemeinschaft läßt sich kaum wiedererkennen. Die Vereinten Nationen funktionieren heute anders als vor 1989, und die Verfahren der Charta zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten haben eine neue Bedeutung gewonnen. Darüber wird heute wohl niemand in Jubel ausbrechen: Der ewige Frieden ist nicht greifbar. Trotzdem bieten sich neue Chancen, die es wahrzunehmen gilt.

Können wir Juristen *hic et nunc* etwas Konstruktives zu dieser Entwicklung beitragen? Ich glaube ja. Wir können z.B. bestehende, aber in der Zeit des kalten Krieges aus verschiedenen Gründen „eingerstetete“ Konzepte klären und den Regierenden eine singemäße Verwendung vorschlagen. Hier zähle ich die Operationen der Vereinten Nationen zur Sicherung des Friedens. Besonders interessiert uns dabei die Frage nach der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf solche Operationen. Kurz ausgedrückt: Blauhelme und humanitäres Völkerrecht.

Ich möchte deshalb in diesem Aufsatz abklären, ob überhaupt und gegebenenfalls mit welcher Begründung Blauhelme bei ihren Einsätzen das humanitäre Völkerrecht beachten müssen. Ganz kurz werde ich auch auf die Arbeiten der Vereinten Nationen zur Verstärkung des Schutzes von Angehörigen von UN-Friedensmissionen eingehen.

## I. Einführende Bemerkungen und Problemstellung

Wir können zwei Situationen unterscheiden, in denen die Vereinten Nationen militärische Streitkräfte auf dem Territorium eines Staates einsetzen: einerseits als militärische Zwangsmaßnahme - im Sinne einer Vollzugsmaßnahme gemäß Kapitel VII der UN-Charta - und andererseits zur Sicherung des Friedens, durch den Einsatz von Blauhelmen. Vorab sei festgehalten, daß sich eine Operation zur Sicherung des Friedens von Zwangsmaßnahmen dadurch unterscheidet, daß die Vereinten Nationen nur handeln, wenn der betroffene Staat mit dem Einsatz militärischer Kräfte einverstanden ist.

Vorerst ein paar Worte zu den Zwangsmaßnahmen im Sinne des Kapitels VII der UN-Charta: Der Sicherheitsrat ist nach Artikel 39 der Charta befugt - oder verpflichtet -, zu handeln, wenn „eine Bedrohung oder ein Bruch des Friedens oder eine Angriffshandlung vorliegt“. Genügen friedliche Maßnahmen nicht, dann kann er militärische Sanktionsmaß-

nahmen beschließen, „zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ (Artikel 42).

Beispiel: Resolution 678 (1990) des Sicherheitsrats gestattet Mitgliedstaaten der UNO militärische Operationen gegen den Irak mit dem Ziel, das besetzte Kuwait zu befreien und die Voraussetzungen für ein friedliches Zusammenleben der Staaten in der Golfregion zu schaffen.

Aus der Sicht des humanitären Völkerrechts werfen militärische Sanktionsmaßnahmen nach Kapitel VII keine besonderen Probleme auf. Zwischen dem ausführenden Staat und dem Ziel des militärischen Einsatzes entsteht ein bewaffneter Konflikt im Sinne des Artikels 2 der Genfer Abkommen, d.h. ein Konflikt internationaler Natur. Das humanitäre Völkerrecht ist in vollem Umfang auf ihn anwendbar.

Beispiel: Das humanitäre Völkerrecht war auf die Operation „Desert Storm“ anwendbar. Dies wurde übrigens nie in Frage gestellt. Die in der Koalition zusammengeschlossenen und mit militärischen Verbänden engagierten Staaten stellten nie in Zweifel, daß sie im Feldzug gegen den Irak die Regeln des humanitären Völkerrechts zu beachten hatten. Das IKRK hatte den beteiligten Staaten vor der Offensive vom Januar 1991 diese Pflicht in Erinnerung gerufen, ohne daß es auf Widerspruch stieß. Nach Abschluß der militärischen Operationen beriefen sich namentlich die USA und Großbritannien in öffentlich zugänglichen Stellungnahmen zum Feldzug ausdrücklich auf die Genfer Abkommen.

Militärische Zwangsmaßnahmen im Sinne der UN-Charta sind deshalb aus der Sicht des humanitären Völkerrechts wie „gewöhnliche“ bewaffnete Konflikte internationaler Natur zu behandeln. Sollte es deshalb gestützt auf Resolution 940 (1994) zu militärischen Operationen seitens der USA und anderer Staaten gegen Haiti kommen, dann wäre das humanitäre Völkerrecht ebenfalls voll und ganz anwendbar.

## II. Vielfältiges „Peacekeeping“

Als es im Jahre 1948 galt, dem Krieg in Palästina ein Ende zu setzen und die Respektierung des Waffenstillstands in-

\* Dr. Hans-Peter Gasser ist Rechtsberater beim Internationalen Komitee vom Roten Kreuz, Genf. Bei diesem Beitrag handelt es sich um ein Referat, das der Autor anlässlich der 38. Tagung der Justitiare und Konventionsbeauftragten des Deutschen Roten Kreuzes in Frankfurt/Oder, 9. September 1994, gehalten hat. Dieser Aufsatz gibt die Auffassungen des Autors wieder. Die Form des mündlichen Vortrags wurde beibehalten. Vgl. zum Thema den Aufsatz des Verfassers: Die Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf militärische Operationen der Vereinten Nationen, Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht (SZIER), 5/1994.

herzustellen, beschloß der Sicherheitsrat, Beobachter an die Grenzen zwischen Israel und den benachbarten arabischen Staaten zu entsenden. Die UNTSO erhielt dabei keinen Kampfauftrag, sondern wurde ausschließlich mit der Aufgabe betraut, die Einhaltung des Waffenstillstands zu beobachten und allfällige Verletzungen zu melden. Als älteste Friedensmission steht die UN Truce Supervision Organization in Palestine (UNTSO) auch heute noch an der Grenze zwischen Israel und Libanon bzw. Syrien im Einsatz. Da ihre Soldaten unbewaffnet sind, spricht man von „Blaumützen“. Mit der UN-Überwachungsmission im Nahen Osten haben die Vereinten Nationen einen originellen Beitrag zur Sicherung eines Waffenstillstands, zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten zwischen Staaten und, langfristig gesehen, zur Förderung des Friedens geleistet.

Einige Jahre später, im Anschluß an die Suezkrise im Jahre 1956, beschloß der Sicherheitsrat, zur Sicherung des Waffenstillstands zwischen Ägypten und Israel eine bewaffnete militärische Einheit in den Sinai zu entsenden. Es war dies die UN Emergency Force (UNEF), die mit dem Einverständnis beider Seiten zwischen den Fronten stand und mit der Waffe in der Hand für die Waffenruhe zu sorgen hatte.

Die Entsendung der UNEF in den Nahen Osten hat die Rolle der UNO, sich aktiv und mit Hilfe militärischer Verbände um die Sicherung des Friedens zu bemühen, ohne Zweifel konsolidiert. (Daß die UNEF dann allerdings den Ausbruch des Sechstagekriegs nicht verhindern konnte, zeigt die engen Grenzen auf, die wenigstens damals dem „Peacekeeping“ gesetzt waren.) Die „Blauhelme“ sind damit zu einem lebendigen Symbol der Vereinten Nationen geworden, obwohl sie in der Charta gar nicht erwähnt sind. Seit 1949 hat der Sicherheitsrat 33 friedenssichernde Missionen beschlossen. Heute sollen mehr als 75.000 Mann in 17 Missionen im aktiven Einsatz stehen.<sup>1</sup>

Wie bereits angedeutet, unterscheidet sich traditionelles „Peacekeeping“ von Zwangsmaßnahmen gemäß Kapitel VII vor allem durch das Element des Einverständnisses des betroffenen Staates (oder der betroffenen Staaten) mit dem Einsatz militärischer Verbände. Blauhelme sollen, in den Worten von Professor Simma, „die Verwirklichung einmal vereinbarter Konfliktlösungen“ erleichtern: Konsens unter den betroffenen Staaten über die vereinbarte Maßnahme ist nicht nur Grundlage für den Einsatz von Blauhelmen, sondern auch Voraussetzung für ihren Erfolg.

Die Aufgaben der Blauhelme sind heute sehr zahlreich und mannigfaltig. Neben der klassischen Überwachung eines Waffenstillstands (z.B. UNEF im Sinai zwischen 1956 und 1967) sollen UN-Kontingente mehr und mehr auch die Sicherheit der Bevölkerung gewährleisten (UNPROFOR in Bosnien-Herzegowina, Kroatien und Mazedonien), Hilfsgüter verteilen oder deren Verteilung durch humanitäre Organisationen sicherstellen (UNPROFOR oder UNOSOM II in Somalia), beim Aufbau einer Zivilverwaltung und der Polizei mitwirken (UNTAG in Namibia oder UNTAC in Kambodscha), die Durchführung von Wahlen überwachen

(ONUSAL in El Salvador oder MINURSO in der Westsahara), militärische Verbände demobilisieren und entwaffnen (El Salvador oder UNUMOZ in Mosambik) oder ganz allgemein den Schutz der Menschenrechte sicherstellen (UNTAC, ONUSAL und neustens UNAMIR in Ruanda). Damit „Peacekeepers“ derart weitreichende Aufträge erfüllen können, kommen nicht nur militärische Verbände zum Zuge. Mehr und mehr setzt die UNO auch zivile Kräfte ein, vor allem zivile Polizeieinheiten.

Zurück zu den militärischen Aufgaben. Die ausschließlich mit einer Beobachtermission ins Feld geschickten Blaumützen sind unbewaffnet. Die übrigen in Friedensoperationen eingesetzten militärischen Verbände - die eigentlichen Blauhelme - sind mit leichten Waffen ausgerüstet. Dürfen Angehörige eines Blauhelm-Kontingents zur Waffe greifen? Wenn ja, unter welchen Umständen? - Diese Fragen haben bei den jüngsten Friedensmissionen große Aktualität erhalten: Jugoslawien, Somalia und Ruanda. Namentlich in Somalia und Ruanda hatten die Blauhelme bekanntlich in Lagen zu operieren, die durch das Fehlen jeglicher Staatsgewalt gekennzeichnet waren. Es ist wahrscheinlich, daß der Sicherheitsrat in Zukunft mehr und mehr die Aufgabe haben wird, eine friedliche Ordnung mit Mitteln der Gewalt herzustellen oder wiederherzustellen, was als „Peacemaking“ oder „Friedensschaffung“ bezeichnet wird. In seiner 1992 dem Sicherheitsrat vorgelegten „Agenda für den Frieden“ hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen diesen Weg jedenfalls deutlich vorgezeichnet.<sup>2</sup>

Seit jeher ist klar gewesen, daß Angehörige von UN-Friedensoperationen ihre Waffe zur Selbstverteidigung einsetzen dürfen. Im Mandat der im Süd-Libanon eingesetzten UNIFIL heißt es z.B.: „It shall not use force except in self-defence.“ Die Auffassung, was unter dem Begriff der Selbstverteidigung zu verstehen sei, hat sich im Laufe der Zeit verändert. Blauhelme sind mehr und mehr ermächtigt worden, zu Mitteln der Gewalt zu greifen, wenn dies zur Erfüllung ihres Auftrags unerlässlich schien. So heißt es im bereits erwähnten Mandat der UNIFIL weiter: „Self-defence would include resistance to attempts by forceful means to prevent it from discharging its duties under the mandate of the Security Council.“ Resolution 836 (1993) erlaubt dann aber der UNPROFOR, „to take necessary measures, including the use of force, in reply to bombardments against the safe areas“. Nach Resolution 918 (1994) darf die UNAMIR in Ruanda schon dann militärische Mittel einsetzen, wenn Zivilpersonen in ihrer Sicherheit bedroht sind, was das Mandat von Blauhelmsoperationen stark ausweitet.<sup>3</sup> Blauhelme dürfen danach jeden Angriff auf geschützte Menschen und Güter mit Gewalt beantworten. Wer schützen muß, darf aber auch

- 1 Ein sehr nützlicher Überblick über die verschiedenen Operationen findet sich in einer Publikation der Vereinten Nationen: The Blue Helms, A Review of United Nations Peacekeeping, 2. Aufl., 1990. Sie soll übrigens auf den neusten Stand gebracht werden.
- 2 A. Verdross/B. Simma, Unverselles Völkerrecht, 3. Aufl., 1984, S. 153.
- 3 Vgl. Boutros Boutros-Ghali, Agenda für den Frieden, Bericht des UN-Generalsekretärs vom 31. Januar 1992, Rz. 42-45.
- 4 Siehe BO-FAX vom 20. Mai 1994.

präventive Schläge austeilten, sofern die Bedrohung einen solchen Schritt rechtfertigt.

Wir haben besonderes Gewicht auf die Regeln über die Anwendung militärischer Gewalt gelegt, um die Aktualität unserer Fragestellung zu untermauern. Unsere Frage lautet bekanntlich: Haben sich UN-Kontingente bei Operationen militärischen Charakters an das humanitäre Völkerrecht zu halten?

### III. Blauhelme und humanitäres Völkerrecht: pragmatischer Ansatz

Das Problem wurde erstmals im Koreakrieg (1950/1951) erkannt. Beim Einsatz der UNEF im Sinai im Jahre 1956 fügte der damalige Generalsekretär *Hammarhjöld* auf Vorschlag des IKRK eine Klausel in das Abkommen mit den Staaten ein, welche der UNO Truppenkontingente zur Verfügung stellten. Danach haben die Angehörigen des Blauhelmkontingents „*Grundsätze und Geist*“ des humanitären Völkerrechts zu beachten. Gleiches wurde in den Weisungen des Generalsekretärs an die UNEF aufgenommen: „*The Force shall observe the principles and spirit of the general international Conventions applicable to the conduct of military personnel.*“ Diese Formel wurde auch später regelmäßig verwendet und hat Eingang gefunden in das „*Model Agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to United Nations peacekeeping operations.*“<sup>5</sup>

Im gleichen Abkommen zwischen dem Generalsekretär und den Sendestaaten wird sodann klargestellt, daß die zur Verfügung gestellte Truppe die Verpflichtungen aus dem humanitären Völkerrecht kennen müsse, was eine entsprechende Ausbildung der Offiziere und Soldaten durch den Sendestaat voraussetzt. Gleichfalls wird festgehalten, daß der Heimatstaat allfällige Verstöße gegen das humanitäre Völkerrecht durch einen Angehörigen seines Kontingents zu verfolgen und Schuldige zu bestrafen hat.

Was ist von dieser Klausel zu halten? - Jeder durch die Praxis gefundene Kompromiß hat seine Stärken und Schwächen. Als positiv zu werten ist die Tatsache, daß an die Verpflichtung des Heimatstaats zur Respektierung des humanitären Völkerrechts angeknüpft wird, und zwar aus ganz praktischen Gründen. Der Staat, welcher der UNO Truppen zur Verfügung stellt, hat schließlich diese Soldaten selber ausgebildet und auf die Mission vorbereitet. Es sind seine Offiziere, welche die Disziplin im Verband sicherzustellen haben - und die Beachtung des humanitären Völkerrechts ist bekanntlich in erster Linie eine Frage der militärischen Disziplin. Ferner ist nur der Heimatstaat für die strafrechtliche Verfolgung von Verstößen gegen die Genfer Abkommen gerüstet.

Die pragmatische Lösung, welche die Verantwortlichkeit für die Beachtung des humanitären Völkerrechts auf dem Wege einer einfachen Klausel voll und ganz dem Heimatstaat

zuweist, ist aber aus der Sicht des Völkerrechts nicht befriedigend, u.a. aus folgenden Gründen:

1. Nicht nur die politische, sondern auch die völkerrechtliche Verantwortung für eine durch den Sicherheitsrat beschlossene friedenssichernde Mission liegt ohne Zweifel bei den Vereinten Nationen. Warum soll die Verantwortung für die Respektierung des humanitären Völkerrechts ausschließlich bei den Heimatstaaten der einzelnen militärischen Kontingente liegen?

2. Der Verweis der genannten Klausel auf „*Grundsätze und Geist*“ des humanitären Völkerrechts, die zu beachten sind, sagt alles aus oder auch nichts. Welche Normen sind im einzelnen für die Angehörigen des Blauhelmkontingents verbindlich? - Nach Professor *Schindler* und anderen müssen Blauhelme jedenfalls die gewohnheitsrechtlich verankerten Normen des humanitären Völkerrechts beachten, was sicher eine richtige, aber kaum genügende Antwort darstellt.

3. Wie noch zu zeigen sein wird, darf ein „*Peacekeeping*“-Einsatz nicht einfach als bewaffneter Konflikt zwischen der UNO oder dem Heimatstaat der Blauhelme einerseits und dem durch die Operation betroffenen Staat andererseits verstanden werden. Die Vereinten Nationen stehen z.B. weder mit Somalia noch mit Bosnien-Herzegowina im Krieg - auch nicht mit Restjugoslawien. Wenn die Verantwortung in humanitärrechtlichen Belangen nun einfach den Heimatstaaten der Truppen zugewiesen wird, entsteht der Eindruck, sie seien im eigenen Namen am Konflikt mit dem betroffenen Staat beteiligt.

4. Der Verweis auf die nationalen Verpflichtungen der Sendestaaten kann zur Folge haben, daß nicht alle an einer Operation der UNO beteiligten militärischen Kontingente dem gleichen Recht zu gehorchen haben: ein höchst unerfreuliches Ergebnis. Das betrifft heute vor allem das erste Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen, das noch nicht alle Staaten bindet.<sup>6</sup> Und doch hat Protokoll I Wesentliches auszusagen über die Schranken, welche die Führung militärischer Operationen zu beachten hat.

Wie kann dieser unbefriedigende Situation abgeholfen werden? - Ich sehe zwei mögliche Antworten auf die Frage, wie die Bindung militärischer Friedensoperationen der Vereinten Nationen an das humanitäre Völkerrecht auch rechtlich sichergestellt werden kann.

### IV. Beitritt der UNO zu den Genfer Abkommen?

Eine Möglichkeit, Friedensmissionen der Vereinten Nationen - und damit die Blauhelme - an das humanitäre Völkerrecht zu binden, bestünde im Beitritt der UNO zu den Gen-

<sup>5</sup> UN-Doc. A/46/185 vom 23. Mai 1991.

<sup>6</sup> Zusatzprotokoll zu den Genfer Abkommen vom 12. August 1949 über den Schutz der Opfer internationaler bewaffneter Konflikte (Protokoll I). Stand der Ratifikationen (1. Oktober 1994): 135 Staaten.

fer Abkommen von 1949, den beiden Zusatzprotokollen von 1977 und anderen, in bewaffneten Konflikten anwendbaren Abkommen.<sup>7</sup> Damit wäre die UNO an Völkervertragsrecht gebunden. Ein solcher Beschluß müßte ohne Zweifel durch die Generalversammlung gefaßt werden, was eine Debatte auf politischer Ebene möglich macht. Ist dieser Weg gangbar?

Die Frage ist nicht neu. Verschiedene Autoren haben den Vorschlag, die UNO solle insbesondere den Genfer Abkommen beitreten, in die Diskussion eingebracht, namentlich der Norweger *Seyersted*.<sup>8</sup> Daß die UNO internationale Rechtspersönlichkeit besitzt und rechtlich befähigt ist, im Rahmen ihrer Zweckbestimmung einem völkerrechtlichen Abkommen beizutreten, ist klar und bedarf keines weiteren Kommentars.

Anläßlich der Vorarbeiten zu den Zusatzprotokollen zu Beginn der 70er Jahre hatte das IKRK den Regierungsexperten vorgeschlagen, eine Bestimmung in den Textentwurf aufzunehmen, die einen Beitritt der Vereinten Nationen zu Protokoll I gestattet hätte. Der Vorschlag drang nicht durch, namentlich auch, weil der Vertreter des UN-Generalsekretärs dafür keine Sympathie zeigte. Er erinnerte u.a. daran, daß der UNO wesentliche Attribute abgehen, welche zur Durchsetzung staatsvertraglicher Verpflichtungen erforderlich sind. Bei späteren Kontakten mit New York hat sich gezeigt, daß es den Juristen im Generalsekretariat vor allem auch um die Vermeidung eines Präzedenzfalls ging. Welchen Abkommen sollte die UNO denn sonst noch beitreten, wurde gefragt? Menschenrechts-Abkommen? Seerecht? usw. Kurz: Das UN-Generalsekretariat befürchtet Folgeprobleme, die mit unserer Fragestellung unmittelbar nichts zu tun haben.

Wir haben zur Kenntnis zu nehmen, daß die Vereinten Nationen unter den heutigen Umständen und in absehbarer Zeit den Abkommen des humanitären Völkerrechts nicht beitreten werden.

### V. Die UNO ist schon gebunden!

Gibt es einen anderen Weg, um die Bindung militärischer UN-Friedenseinsätze an die Regeln des humanitären Völkerrechts zu begründen? Meiner Ansicht nach kann ein frischer Blick auf die Problematik zu einer durchaus befriedigenden Antwort führen.

Wenn der Sicherheitsrat eine friedenssichernde Operation anordnet, dann liegt normalerweise bereits ein bewaffneter Konflikt vor. Das humanitäre Völkerrecht ist auf die Situation aufgrund dieses (vorausbestehenden) bewaffneten Konflikts und nicht infolge des Engagements der UNO anwendbar.<sup>9</sup> Die am Konflikt Beteiligten sind deshalb schon an das humanitäre Völkerrecht gebunden. Es ist jedenfalls nicht unvernünftig, zu vermuten, daß der neu hinzutretende militärische Akteur, die Blauhelme der UNO, den Regeln des humanitären Völkerrechts ebenfalls unterworfen ist.

Nach Artikel 1 der UN-Charta haben die Vereinten Nationen u.a. zum Zweck, „internationale Streitigkeiten (...) durch friedliche Mittel nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zu bereinigen oder beizulegen (...)“. Gleichzeitig haben sie die Achtung der Menschenrechte zu fördern, ein Auftrag, der durch Artikel 55 noch verstärkt wird. Verschiedene Organe der UNO haben denn auch wiederholt den Wert des humanitären Völkerrechts und die Pflicht der Staaten, dessen Bestimmungen in vollem Umfang zu respektieren, unterstrichen. Man denke nur an die grundlegende Resolution 2444 (1968) oder an die regelmäßig durch die Generalversammlung verabschiedeten Empfehlungen zur Ratifikation der Zusatzprotokolle von 1977. So heißt es in Resolution 47/30 (1992) der Generalversammlung z.B.: „(...) convinced of the continuing value of established humanitarian rules relating to armed conflicts and the need to respect and ensure respect for these rules (...)“. Schließlich haben zahlreiche Resolutionen des Sicherheitsrats und der UN-Menschenrechtskommission einzelne Staaten zur Beachtung humanitärrechtlicher Abkommen aufgerufen. Es ist nun ganz einfach undenkbar, daß Blauhelme - Organe der Vereinten Nationen, die in einem bewaffneten Konflikt eingesetzt werden - nicht an Regeln gebunden sein sollen, die zu fördern und deren Beachtung zu sichern zu den Aufgaben der UNO zählen.

Ist man bereit, eine enge Verwandtschaft zwischen Menschenrechten und dem humanitären Völkerrecht in Betracht zu ziehen, dann läßt sich noch folgende Überlegung anfügen: Eine der Aufgaben, die der Sicherheitsrat mehr und mehr den Blauhelmen überträgt, ist der Schutz der Menschenrechte im Einsatzland.<sup>10</sup> Es wäre absurd, zu behaupten, daß die Ausführenden nicht an die Regeln gebunden wären, deren Beachtung sie sicherzustellen haben.

Wir ziehen deshalb den Schluß, daß die durch die UNO eingesetzten militärischen Verbände das geltende humanitäre Völkerrecht ohne weiteres und vollumfänglich zu respektieren haben. Wir meinen damit nicht nur die allgemeinen Rechtsgrundsätze und das Gewohnheitsrecht, sondern auch die wichtigsten Abkommen des Völkervertragsrechts. Ein formeller Beitritt der Organisation zu diesen Abkommen ist aus rechtlicher Sicht nicht nötig.

Ebensowenig ist auf die Ratifikation durch die an der Blauhelmmoperation mit militärischen Verbänden beteiligten Staaten abzustellen. Die im Dienste der UNO stehenden Kontingente haben das geltende humanitäre Völkerrecht zu respektieren, ob der Heimatstaat nun an allen Abkommen beteiligt ist oder nicht. Das gilt vor allem auch für Protokoll I. Dadurch, daß ein Staat dem Generalsekretär Streitkräfte zur Verfügung stellt, akzeptiert er die geltende Rechtsordnung. Schließlich folgern wir aus dem oben Gesagten, daß die Ver-

7 Insbesondere das Haager Abkommen zum Schutz von Kulturgut bei bewaffneten Konflikten von 1954 und das Waffenübereinkommen von 1980 mit seinen drei Protokollen.

8 F. Seyersted, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Leyden, 1966.

9 Beispiele: Jugoslawien, Somalia oder Ruanda.

10 Vgl. namentlich Kambodscha, Bosnien-Herzegowina oder Ruanda.

pflichtung der Blauhelmverbände zur Respektierung des humanitären Völkerrechts nicht etwa aus dem früher beschriebenen Abkommen zwischen Generalsekretär und dem Senestaat abzuleiten ist. Die erwähnte Klausel hat keinen konstitutiven, sondern nur einen deklaratorischen Charakter.

Dieser Schluß ist weder originell noch revolutionär, hat doch das renommierte *Institut de droit international* schon im Jahre 1971 festgehalten: „*The humanitarian rules of the law of armed conflict apply to the United Nations as of right, and they must be complied with in all circumstances by United Nations Forces which are engaged in hostilities.*“<sup>11</sup> Mit seiner vorgängig beschriebenen Praxis ist der UN-Generalsekretär diesem Ansatz offensichtlich nicht gefolgt. Anders das Handbuch der Bundeswehr, das unter Ziffer 208 folgendes festhält: „*Die Regeln des humanitären Völkerrechts sind auch bei friedenssichernden Maßnahmen und anderen militärischen Einsätzen der Vereinten Nationen zu beachten.*“ Es ist dies eine einseitig abgegebene Erklärung für den Fall, daß die Bundesrepublik der UNO militärische Verbände zur Verfügung stellt.

## VI. Einige juristische Knacknüsse

Die Behauptung, humanitäres Völkerrecht sei ohne weiteres auf Blauhelmaktionen anwendbar, bedarf einiger klärender Bemerkungen:

1. Die Friedensoperationen der UNO sind keine bewaffneten Konflikte im Sinne des humanitären Völkerrechts, bei denen Staaten oder nicht-staatliche Gruppen militärische Machtmittel einsetzen mit dem Ziel, den Gegner zu überwältigen. Als Organe der Vereinten Nationen vollziehen Blauhelme einen auf die Charta abgestützten Beschluß des Sicherheitsrats. Auch wenn sich „Peacekeeping“ im Umfeld eines bewaffneten Konflikts abspielt, so treten sie nicht als Feinde im Einsatzland auf. Es entsteht kein Konfliktverhältnis zwischen der UNO und dem betroffenen Staat. Die Heimatstaaten der Blauhelmkontingente können mit dem Staat, auf dessen Territorium ihre Verbände eingesetzt werden, durchaus normale, friedliche Beziehungen pflegen. Unter ihnen gilt Friedensrecht.

2. Das geltende humanitäre Völkerrecht ist ohne Zweifel nicht für die Friedensmissionen der UNO geschrieben worden. Deshalb ist durchaus verständlich, daß nicht alle der auf bewaffnete Auseinandersetzungen zwischen zwei Parteien ausgerichteten Vorschriften für Blauhelmaktionen relevant sind. Im Einzelfall muß entschieden werden, ob eine gegebene Regel der Situation entspricht und deshalb auf eine UN-Operation anwendbar ist. Das heißt z.B., daß die mit dem Rechtsstatus des Kombattanten verbundenen Rechte und Pflichten (u.a. auch Duldungspflichten) nicht zum Tragen kommen, da ein Angehöriger eines Blauhelmkontingents kein Kombattant ist. Seine Stellung ist eher mit derjenigen eines Angehörigen einer Sanitätseinheit oder einer Polizeiformation zu vergleichen.

3. Wir folgern aus dem Gesagten, daß es kein Recht gibt, gegen Blauhelme Gewalt anzuwenden oder sie gefangenzunehmen, wie das im Konfliktfall unter Kombattanten, d.h. Angehörigen gegnerischer Streitkräfte, durchaus zulässig ist. Mitglieder einer UN-Formation stehen ja im Genuß der den Vereinten Nationen zustehenden Vorrechte und Immunitäten im Sinne von Artikel 105 der Charta und des Abkommens über die Privilegien und Immunitäten der UNO von 1946. Diesen Schutz gilt es heute auf dem Wege eines neuen völkerrechtlichen Abkommens zu verstärken. Entsprechende Arbeiten sind zur Zeit in New York im Gange.

4. Blauhelme sind verpflichtet, die jetzt durch Protokoll I kodifizierten internationalen Normen zur Führung militärischer Operationen zu beachten, falls sie Gewalt anwenden. Namentlich gelten das Verbot, Zivilpersonen anzugreifen, und das grundlegende Gebot der Verhältnismäßigkeit zwischen dem Ziel des Einsatzes und den eingesetzten Mitteln. Das heißt, daß sich der UN-Soldat - nicht anders als sein im Kriegseinsatz stehender Kamerad - vor der Schußabgabe zu überlegen hat, ob das gewählte Ziel wirklich militärischer Natur ist und ob Zivilpersonen nicht unverhältnismäßig großer Schaden zugefügt wird.

Ob und unter welchen Umständen dann allerdings ein militärischer Blauhelmverband auf gewaltmäßige Mittel zurückgreifen darf oder eben nicht, hängt nicht vom humanitären Völkerrecht, sondern einzig vom Beschluß des Sicherheitsrats ab.

5. Nehmen Angehörige eines UN-Kontingents Militär- oder Zivilpersonen gefangen, dann sind die einschlägigen Vorschriften des III. Genfer Abkommens (im Falle von gefangenen Militärpersonen) oder des IV. Abkommens über die Behandlung von Zivilpersonen zu beachten. Ob und wann solche Gefangenen freizulassen oder wem sie zu übergeben sind, beantwortet wiederum nicht das Genfer Recht, sondern die Anordnungen der Vereinten Nationen.

6. Üben Blauhelme faktisch die Kontrolle über ein bestimmtes Territorium samt seiner Bevölkerung aus, dann wird die UNO sicher nicht zu einer Besatzungsmacht im Sinne des Okkupationsrechts. Die Rechte der Bevölkerung müssen aber irgendwie geschützt werden, wofür das internationale Recht der kriegerischen Besetzung passende Regeln anbietet. Das Verhalten von UNOSOM II in Somalia bietet Anschauungsmaterial zu dieser Frage.

7. Es ist im Einzelfall nicht immer einfach zu bestimmen, welche Regeln des humanitären Völkerrechts im einzelnen auf eine UN-Operation anwendbar sind. Eine Klärung ist dringend nötig. Deshalb sollte der Generalsekretär der Vereinten Nationen die Redaktion eines Handbuchs in die Wege leiten, das die auf das „Peacekeeping“ anwendbaren Vorschriften des humanitären Völkerrechts zusammenstellt, und zwar in einer für die Blauhelmkontingente verbindlichen Form. Langfristig wäre es vielleicht wünschenswert, ein besonderes Abkommen über das humanitäre Völkerrecht aus-

11 *Annuaire de l'Institut de droit international*, Bd. 54 II (1971), S. 466.



zuarbeiten, das auf die mit militärischen Verbänden geführten Friedensoperationen der Vereinten Nationen zur Anwendung käme.

### VII. Abschließende Bemerkungen

Zusammenfassend sei festgehalten, daß die Friedensoperationen der Vereinten Nationen dem humanitären Völkerrecht unterstehen, insofern seine Vorschriften für den besonderen Charakter des „Peacekeeping“ relevant sind. Die Vereinten Nationen sollten eingeladen werden, diese Rechtslage auf dem Wege einer Resolution der Generalversammlung autoritativ zu bestätigen. Gleichzeitig sollte die UNO die Zuständigkeit der Ermittlungskommission nach Artikel 90 des ersten Zusatzprotokolls anerkennen. Der Generalsekretär der Vereinten Nationen sollte sodann ohne Verzug ein Handbuch mit den auf UN-Operationen anwendbaren Vorschriften des humanitären Völkerrechts zusammenstellen lassen. Die Staaten, die der UNO militärische Kontingente zur Verfügung

stellen, müssen in jedem einzelnen Fall an ihre Pflicht erinnert werden, die Streitkräfte auch auf die Beachtung des humanitären Völkerrechts vorzubereiten. Schließlich müssen sie bei Verstößen gegen das humanitäre Völkerrecht durch Angehörige ihres militärischen Verbands die notwendigen Maßnahmen zur Abklärung und, wo nötig, zur strafrechtlichen Verfolgung des mutmaßlichen Täters ergreifen.

Das 50jährige Jubiläum der Vereinten Nationen im Jahre 1995 könnte als Anlaß dienen, um das Verhältnis der UNO zum humanitären Völkerrecht zu klären. Es würde sich lohnen. Denn auch wohlgemeinte Operationen zur Sicherung des Friedens können Wunden schlagen oder gar zu einem Mißerfolg werden, wenn das Verhalten der UN-Streitkräfte nicht höchsten Anforderungen entspricht. Die mit militärischen Mitteln geführten Friedensoperationen der Vereinten Nationen müssen Vorbild sein und das gute Beispiel für die Respektierung des humanitären Völkerrechts durch militärische Verbände geben.

## Der Nachtrag zur „Agenda für den Frieden“ - Nichts Neues zur Friedenssicherung -

Wolff Heintschel v. Heinegg\*

Im Juli 1992 und im Januar 1995 hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen, *Butros Butros-Ghali*, zwei Empfehlungen abgegeben, die darauf zielen, die Fähigkeiten der Vereinten Nationen in den Bereichen der Friedenssicherung, Friedenschaffung und Friedenserhaltung zu verbessern. Waren die Empfehlungen des Jahres 1992 trotz Berücksichtigung der neuen geopolitischen Situation nach Beendigung des „Kalten Krieges“ noch geprägt von der an internationalen (bewaffneten) Konflikten ausgerichteten Charta der Vereinten Nationen, werden in denen des Jahres 1995 die seither zu verzeichnenden quantitativen und qualitativen Veränderungen, insbesondere die zahlreichen innerstaatlichen oder gemischten Konflikte der Bewertung zugrundegelegt.

Im folgenden soll insbesondere der Frage nachgegangen werden, ob es dem Generalsekretär gelungen ist, auf die neuen Fragen der internationalen Sicherheit adäquate Antworten zu geben. Das Hauptinteresse gilt dabei seinen Vorschlägen zur Friedenssicherung, insbesondere zu dem sog. „robusten Peace-keeping“, die sich seit einiger Zeit ja besonderen Anforderungen gegenübersehen. Wenngleich sich die betreffenden Empfehlungen vor allem in dem Nachtrag zur Agenda für den Frieden aus dem Jahre 1995 finden, ist es angesichts der Tatsache, daß dieser Nachtrag die „Agenda für den Frieden“ nicht ersetzen, sondern eben nur ergänzen soll, angezeigt, zunächst die Empfehlungen des Generalsekretärs zur Verbesserung der Friedenssicherung aus dem Jahre 1992 kurz zu beleuchten.

### I. Die „Agenda für den Frieden“ von 1992

Auf ihrem Treffen vom 31. Januar 1992 hatten die Staats- und Regierungschefs der Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen den Generalsekretär gebeten, zu untersuchen, wie im Rahmen und nach Maßgabe der Bestimmungen der VN-Charta die Vereinten Nationen ihre Fähigkeiten in den Bereichen der vorbeugenden Diplomatie, der Friedenschaffung und der Friedenssicherung verbessern könnten, und dazu Empfehlungen vorzubereiten.<sup>1</sup> Am 17. Juli 1992 legte der Generalsekretär seinen als „Agenda für den Frieden“ bezeichneten Bericht vor.<sup>2</sup> In dessen erstem Teil weist *Butros Butros-Ghali* auf das veränderte weltpolitische Umfeld seit Beendigung des „Kalten Krieges“ hin, aber auch auf die Ursachen für eine neue Dimension der Unsicherheit. Angesichts der Tatsache, daß seit Mai 1990 keine Entscheidung des Sicherheitsrats mehr durch ein Veto verhindert worden ist, seien die Vereinten Nationen aber handlungsfähiger geworden. Im folgenden gibt der Generalsekretär eine Reihe von Empfehlungen zur vorbeugenden Diplomatie, zu friedenschaffenden und friedenssichernden Maßnahmen, zur Friedenskonsolidierung in der Konfliktfolgezeit sowie zu Zwangsmaßnahmen, die in ihrer Gesamtheit die Vereinten

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

1 UN-Doc. S/23500.

2 UN-Doc. A/47/277-S/24111; teilweise abgedruckt in: Europa-Archiv 24 (1992), D 657 ff.

Nationen in die Lage versetzen sollen, einen wirksameren Beitrag zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu leisten.

Auf die hier interessierenden Vorschläge zur Friedenssicherung kann indes erst eingegangen werden, nachdem die friedenssichernden von friedensschaffenden Maßnahmen, wie sie der Generalsekretär versteht, abgegrenzt worden sind.

Mit „Friedensschaffung“ werden Maßnahmen bezeichnet, die dem Ziel dienen, „feindliche Parteien zu einer Einigung zu bringen, im wesentlichen durch solche friedlichen Mittel, wie sie in Kapitel VI der Charta der Vereinten Nationen vorgesehen sind“.<sup>3</sup> Bereits die Formulierung („im wesentlichen“) macht deutlich, daß der Generalsekretär friedensschaffende Maßnahmen nicht auf Bemühungen zu beschränken geneigt ist, die Streitparteien zu einer Einigung mit Hilfe der in Art. 33 Abs. 1 VN-Charta<sup>4</sup> bezeichneten Mittel zur friedlichen Streitbeilegung zu bewegen. Wenngleich diese Mittel an erster Stelle genannt werden und der Generalsekretär unter Hinweis auf die größere Geeignetheit des Sicherheitsrats diesen auffordert, seinen Einfluß geltend zu machen, daß die Streitparteien sich ihrer bedienen<sup>5</sup>, geht er auch auf internationale Maßnahmen zur Entschärfung der Umstände, die zur Entstehung eines Konflikts beigetragen haben, ein, wie z.B. Hilfsmaßnahmen für Vertriebene.<sup>6</sup> Zudem fordert er den Sicherheitsrat auf, sich grundsätzlich derjenigen Staaten anzunehmen, denen durch wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen nach Art. 41 VN-Charta besondere wirtschaftliche Probleme erwachsen. Dadurch würden die Staaten ermutigt, sich die Beschlüsse des Sicherheitsrats zu eigen zu machen.<sup>7</sup> Erwähnung finden aber auch die militärischen Zwangsmaßnahmen nach Maßgabe von Art. 42 VN-Charta.<sup>8</sup> Die diesbezüglichen Empfehlungen zielen vorrangig darauf ab, daß die in Art. 43 VN-Charta vorgesehenen Sonderabkommen geschlossen werden, so daß die derart dem Sicherheitsrat ständig zur Verfügung gestellten Streitkräfte eine Bedrohung jedenfalls durch eine „weniger große Militärmacht“ abzuwehren in der Lage sein würden. Der Generalsekretär ist sich freilich darüber im klaren, daß Streitkräfte nach Art. 43 VN-Charta in absehbarer Zeit nicht zur Verfügung stehen werden. Daher mußte sich der Sicherheitsrat bislang ja darauf beschränken, Mitgliedstaaten zu ermächtigen, in seinem Namen militärische (Zwangs-)Maßnahmen zu ergreifen.<sup>9</sup> Indes werden die Vereinten Nationen häufig aufgefordert, Truppen zu entsenden, um die Waffenruhe wiederherzustellen oder aufrechtzuerhalten. Dies kann nicht immer durch Friedensstruppen („Blauhelme“) bewerkstelligt werden, da diese dazu nicht ausreichend ausgerüstet sind. Der Generalsekretär sieht daher ein weiteres, vom Sicherheitsrat in Erwägung zu ziehendes, Mittel zur Friedensschaffung in „Truppen zur Friedensdurchsetzung“. Diese von den nach Art. 43 VN-Charta und den „Blauhelmen“ zu unterscheidenden Streitkräfte sollen von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt, aufgrund einer Ermächtigung des Sicherheitsrats eingesetzt und, wie die Friedenstruppen, dem Generalsekretär unterstellt werden.

Wiewohl der Generalsekretär friedensschaffende Maßnahmen ausdrücklich zwischen denen zur Konfliktverhütung

und denen der Friedenssicherung ansiedelt<sup>10</sup>, bedeutet dies somit nicht, daß er damit eine Rangfolge nach der jeweiligen Intensität oder Bedeutung der betreffenden Maßnahmen anzudeuten beabsichtigt. Vielmehr umfaßt der von ihm verwendete Begriff der „Friedensschaffung“ sowohl friedliche (diplomatische) Mittel im Sinne von Art. 33 Abs. 1 VN-Charta als auch den Einsatz von Streitkräften, sei es in Form von echten militärischen Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der VN-Charta, sei es in Form von besonders durch den Sicherheitsrat ermächtigten, sei es in Form von „Truppen zur Friedensdurchsetzung“, deren Rechtsgrundlage der Generalsekretär in Art. 40 der Charta (vorläufige Maßnahmen) erblickt. Nicht umfaßt sind Maßnahmen zur Friedenssicherung, so daß sowohl die „klassischen“ als auch die Blauhelmeinsätze der zweiten Generation, wie wir sie etwa in Somalia und im ehemaligen Jugoslawien kennengelernt haben, selbst dann nicht als friedensschaffende Maßnahmen bezeichnet werden können, wenn es zum Einsatz bewaffneter Gewalt kommt. Lediglich der Einsatz von Waffengewalt, der darauf zielt, einen Konflikt zu beenden, ist somit als friedensschaffende Maßnahme im Sinne der Terminologie des Generalsekretärs zu qualifizieren. Dies ist, auch wenn es sich nicht um rechtlich verbindliche Begriffsbestimmungen handelt<sup>11</sup>, eine begrüßenswerte Klarstellung, die es ermöglicht, das jeweilige politische Ziel von Maßnahmen der Vereinten Nationen zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit deutlich zu machen und Mißverständnisse zu vermeiden. Allerdings sind der Praktikabilität dieser Unterscheidung - wie wir sogleich sehen werden - Grenzen gesetzt.

„Friedenssicherung“ wird definiert als „die Errichtung einer Präsenz der Vereinten Nationen vor Ort, was bisher mit Zustimmung aller beteiligten Parteien geschah, im Regelfall

3 Agenda für den Frieden, para. 20.

4 Art. 33 Abs. 1 VN-Charta lautet:

„Die Parteien einer Streitigkeit, deren Fortdauer geeignet ist, die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu gefährden, bemühen sich zunächst um eine Beilegung durch Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung, Inanspruchnahme regionaler Einrichtungen oder Abmachungen oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl.“

5 Agenda für den Frieden, para. 34 ff., insbesondere para. 35.

6 Ebd., para. 40.

7 Ebd., para. 41.

8 Ebd., para. 42 ff.

9 Gleichwohl wird etwa der Einsatz der „mit Kuwait kooperierenden Staaten“ während des II. Golfkriegs unterschiedlich eingeordnet. Vgl. O. Schachter, *United Nations Law in the Gulf Conflict*, AJIL 85 (1991), 452 ff.; E.V. Rostow, *Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense?*; ebd., 506 ff.; Ch. Greenwood, *Iraq's Invasion of Kuwait: Some Legal Issues*, NZWehrR 33 (1991), 45 ff.; W. Heintschel v. Heinegg, *Kriegsentschädigung, Reparation oder Schadenersatz?*, ZVgIR 90 (1991), 113 ff.

10 Agenda für den Frieden, para. 34.

11 Keineswegs erfüllen die Empfehlungen des Generalsekretärs die Voraussetzungen an eine sog. authentische Interpretation der VN-Charta. Darunter ist diejenige Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrags zu verstehen, welche sich in einer gleichartigen nachfolgenden Praxis aller Vertragsparteien oder in einer entsprechenden übereinstimmenden Erklärung widerspiegelt. Die Zulässigkeit der Berücksichtigung der nachfolgenden Praxis und von Auslegungsvereinbarungen bei der Vertragsinterpretation ist heute in Art. 31 Abs. 3 lit. a und b des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge ausdrücklich anerkannt.

unter Beteiligung von Militär- und/oder Polizeikräften der Vereinten Nationen und häufig auch von Zivilpersonal.<sup>12</sup> Daß die soeben dargestellte theoretische Unterscheidung zwischen „Friedenssicherung“ einerseits und „Friedensschaffung“ andererseits in der Praxis angesichts fließender Übergänge häufig nicht möglich sein wird, verdeutlicht bereits die sich unmittelbar an diese Begriffsbestimmung anschließende Aussage, die Friedenssicherung sei eine „Technik, welche die Möglichkeiten für eine Konfliktverhütung wie auch eine Friedensschaffung noch erweitert“<sup>13</sup>. Daher - so der Generalsekretär - „mag es auch gar keine scharfe Trennung zwischen der Friedensschaffung und der Friedenssicherung geben. Die Friedensschaffung ist häufig der Auftakt zur Friedenssicherung - so wie die Errichtung einer Präsenz der Vereinten Nationen vor Ort die Möglichkeiten zur Konfliktverhütung erweitern, die Arbeit der Friedensschaffung erleichtern und in vielen Fällen als Voraussetzung für eine Friedenskonsolidierung dienen kann.“<sup>13</sup>

Entscheidend aber ist, daß der Generalsekretär bereits in der Begriffsbestimmung zur „Friedenssicherung“ andeutet und später ausdrücklich klarstellt, daß Friedenssicherung sich weder auf Einsätze und Maßnahmen, die mit Zustimmung aller beteiligten Parteien erfolgen, noch auf solche Fälle beschränkt, in denen der Einsatz von Waffengewalt durch die VN-Kräfte auf die Fälle der Selbstverteidigung beschränkt ist.

Die „klassischen“ (besser: traditionellen) Friedenstruppen werden in der Regel durch Beschluß des Sicherheitsrats, ausnahmsweise der Generalversammlung, geschaffen, und können nur mit Einverständnis der beteiligten Parteien eingesetzt werden. Das Einverständnis, das keinen Formerfordernissen unterliegt, kann vor oder im Anschluß an die Resolution des zuständigen VN-Organs erfolgen.<sup>14</sup> Ihre Aufgaben lassen sich unter den folgenden Begriffen zusammenfassen: Beobachtung, Interposition, Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung, Zurückdrängen fremden Einflusses sowie Wiederherstellung und Erhaltung der territorialen Integrität.<sup>15</sup> Das Recht zum Waffengebrauch ist grundsätzlich auf die Selbstverteidigung beschränkt, so daß die Truppen in der Regel nur leicht bewaffnet sind. Allerdings kann es das jeweilige Mandat erforderlich machen, auch in anderen Fällen - etwa zur Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung - von der Waffe Gebrauch zu machen. Während des Einsatzes im Kongo (ONUC, 1960-1964) galt auch der Waffeneinsatz als Selbstverteidigung, der dem Zweck diene, das Recht der Friedenstruppen auf Freiwilligkeit gegen Störungen und Eingriffe durchzusetzen.<sup>16</sup> Was die Zuständigkeit zur Schaffung von Friedenstruppen durch den Sicherheitsrat anbelangt, so wird diese von keiner Seite bestritten. Ungeklärt ist lediglich die genaue Verortung in der Charta (entweder aus Art. 40, einem Umkehrschluß aus Art. 42 und 43 VN-Charta oder aber aus Kapitel VI VN-Charta).<sup>17</sup> Die Zuständigkeit der Generalversammlung zur Schaffung von Friedenstruppen, die dann als Hilfsorgane der Generalversammlung gelten können, folgt aus einer Zusammenschau der Art. 11 Abs. 2 und 22 VN-Charta.<sup>18</sup>

Das Wesen solcher Friedenseinsätze hat aber, wie der Generalsekretär im Anschluß an eine Bestandsaufnahme der bisherigen Einsätze zur Friedenssicherung sowie an eine Darstellung der seit 1987 gewachsenen Anforderungen zu Recht feststellt, „eine rapide Entwicklung durchlaufen“.<sup>19</sup> In der Tat hat sich in „dem Maße, in dem das internationale Klima sich wandelt und Friedensoperationen immer häufiger ins Leben gerufen werden, um von den Friedensstiftern ausgehandelte Regelungen durchzusetzen, eine Vielfalt von neuen Anforderungen und Problemen in bezug auf die Logistik, die Ausrüstung, das Personal und die Finanzierung ergeben“.<sup>20</sup>

Diese Probleme meint der Generalsekretär beheben zu können, wenn nur die Mitgliedstaaten dies wollten und die erforderlichen Mittel bereitstellten. Allerdings darf in diesem Zusammenhang nicht außer acht gelassen werden, daß er auch von einem reibungslosen Funktionieren des Sicherheitsrats ausgeht. Wie das jüngste Abstimmungsverhalten der Vereinigten Staaten im Zusammenhang mit den in Jerusalem beabsichtigten Enteignungen zeigt, gehört das „Veto“ indes keineswegs der Vergangenheit an. Und selbst wenn es in einer Abstimmung nicht zu einem solchen „Veto“ kommen sollte, ist nicht auszuschließen, daß die Ankündigung eines „Vetos“ durch ein besonders betroffenes ständiges Mitglied die anderen Mitglieder veranlaßt, weniger weitreichende Maßnahmen zu beschließen. Hinzu kommt, daß zur Zeit in bezug auf China und Rußland schwerlich gesicherte Aussagen über deren zukünftiges Verhalten gemacht werden können. Hält man sich beispielsweise die chinesische Politik im Südkinesischen Meer sowie das gewaltige Anwachsen des Militäretats vor Augen, erscheint eine erneute gegenseitige Blockade der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats nicht ausgeschlossen zu sein. Die vom Generalsekretär festgestellte „Geeinheit“ der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats entspricht daher weniger den Realitäten als einem Wunschdenken.

Schließlich behandelt der Generalsekretär das in unserem Zusammenhang interessierende Problem der Sicherheit des VN-Personals. Diese gilt es - gleichviel, ob der Einsatz zum Zwecke der vorbeugenden Diplomatie, der Friedensschaffung, der Friedenssicherung, der Friedenskonsolidierung oder zu humanitären Zwecken erfolgt - in jedem Fall zu gewährleisten. Die Erfahrung - so der Generalsekretär - habe aber gezeigt, „daß die Anwesenheit einer Friedensoperation nicht immer ausreicht, um feindselige Handlungen zu ver-

12 Agenda für den Frieden, para. 20.

13 Ebd., para. 45.

14 Dazu K. Rudolf, Friedenstruppen, in: R. Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, 2. Aufl., München 1991, Rnr. 5 ff., 16 ff.; M. Bothe, Friedenserhaltende Maßnahmen (nach Art. 38), in: B. Simma (Hrsg.), Charta der Vereinten Nationen. Kommentar (1991), Rnr. 31 ff.

15 So M. Bothe, a.a.O. (Fn. 14), Rnr. 33 ff.

16 M. Bothe, ebd., Rnr. 37.

17 M. Bothe, ebd., Rnr. 38 ff.; K. Rudolf, a.a.O. (Fn. 14), Rnr. 9 ff.

18 M. Bothe, ebd., Rnr. 42 ff.; K. Rudolf, a.a.O. (Fn. 14), Rnr. 6 ff.

19 Agenda für den Frieden, para. 50. Zwischen 1945 und 1987 waren dreizehn Friedensoperationen durchgeführt worden; zwischen 1987 und 1992 weitere dreizehn. Auf den Zeitraum zwischen 1992 und 1994 wird sogleich im Zusammenhang mit dem Nachtrag zur Agenda eingegangen werden.

hindern".<sup>21</sup> Der Sicherheitsrat solle sich daher, wenn er nicht aus Gründen der Erhaltung der Glaubwürdigkeit der Vereinten Nationen für einen sofortigen Abzug votiere (!), die Möglichkeit offenhalten, von vornherein kollektive Maßnahmen in Erwägung zu ziehen. Dazu zählten auch Maßnahmen nach Kapitel VII, „falls das Ziel des Einsatzes der Vereinten Nationen systematisch durchkreuzt wird und es zu Feindseligkeiten kommt“.<sup>22</sup> Dies setze freilich voraus, daß die in Art. 39 VN-Charta genannten Voraussetzungen (Bedrohung des Friedens, Bruch des Friedens, Angriffshandlung) bejaht werden können.

Der Generalsekretär bekräftigt somit seine zuvor vorgenommene theoretische, wenn auch praktisch nicht immer durchführbare, Unterscheidung zwischen friedensschaffenden und friedenssichernden Maßnahmen. Bei der Friedenssicherung soll die Zulässigkeit des Waffeneinsatzes grundsätzlich auf Selbstverteidigung beschränkt bleiben. Der Waffeneinsatz, der nicht der Abwehr eines aktuellen bewaffneten Angriffs auf Friedenstruppen dient, sondern darauf abzielt, Beeinträchtigungen des Einsatzes durch eine oder mehrere Konfliktparteien abzuwehren, ist nur zulässig, wenn der Sicherheitsrat, nachdem er eine der Voraussetzungen des Art. 39 VN-Charta bejaht hat<sup>23</sup>, entweder die (entsprechend auszurüstenden) Friedenstruppen oder bestimmte Mitgliedstaaten dazu ausdrücklich ermächtigt hat. Dann aber stellt die sog. Friedenssicherung der zweiten Generation bzw. das „robust Peace-keeping“ keine Besonderheit dar. Vielmehr bleibt die Friedenssicherung, die heute freilich insbesondere auch die humanitäre Hilfe umfassen kann, grundsätzlich auf den friedlichen Einsatz von Streitkräften und anderen Einheiten beschränkt. Jeder über die Selbstverteidigung hinausreichende Waffeneinsatz, sei es, daß er der Durchsetzung des Mandats, sei es, daß er der Beendigung der Feindseligkeiten dient, stellt demgegenüber eine friedensschaffende Maßnahme in Form einer Zwangsmaßnahme gemäß Kapitel VII VN-Charta dar. Fehlt es somit an einer entsprechenden Ermächtigung durch den Sicherheitsrat, ist es den Friedenstruppen außer in den Fällen der Selbstverteidigung weiterhin untersagt, von der Waffe Gebrauch zu machen.

## II. Der Nachtrag zur „Agenda für den Frieden“ von 1995

Der Generalsekretär ist sich aufgrund der seit 1992 zu verzeichnenden Entwicklung recht schnell darüber im klaren geworden, daß die „Agenda für den Frieden“ in ihrer Konzeption den quantitativen und qualitativen Veränderungen nur eingeschränkt gerecht wird. Moderne (bewaffnete) Konflikte sind mehrheitlich nicht mehr die zwischenstaatlichen Auseinandersetzungen, in denen die bislang seitens der Vereinten Nationen ergriffenen friedenssichernden Maßnahmen bereits aus dem Grunde (einen eingeschränkten) Erfolg zeigten, weil die betroffenen Regierungen bereit waren, die Friedenstruppen und ihren Auftrag zu respektieren, und auch willens und in der Lage waren, falls erforderlich, für ihre Sicherheit zu garantieren. Vielmehr handelt es sich um religiöse und/oder ethnische Auseinandersetzungen innerhalb eines

Staates bzw. einer Verbandseinheit, die die Staatlichkeit anstrebt, und die häufig besonders grausam und unter jeglicher Mißachtung humanitärer Grundsätze geführt werden.<sup>24</sup> Hinzu kommt, daß mit solchen innerstaatlichen Konflikten häufig der vollständige Zusammenbruch staatlicher Einrichtungen einhergeht. Dies erfordert nicht nur eine Neuorientierung der internationalen Gemeinschaft in bezug auf ihre Aufgaben, d.h. sich kann nicht mehr auf militärische und friedenssichernde Ziele beschränken, sondern ist auch aufgefordert, nach Beendigung eines Konflikts bei der Neuerrichtung staatlicher Strukturen zu helfen. In derartigen Situationen ist es auch erforderlich, will die internationale Gemeinschaft dem Schicksal der betroffenen Menschen gegenüber nicht gleichgültig bleiben, humanitäre Operationen zu beschützen. Denn auch die Hilfsgesellschaften können sich ja nicht mehr darauf verlassen, daß ihr geschützter Status und ihre vom Neutralitätsgrundsatz gekennzeichneten Aufgaben von den Konfliktparteien respektiert werden.

Die aus diesem Befund resultierenden quantitativen und qualitativen Veränderungen hat der Generalsekretär ebenfalls erkannt und am 3. Januar 1995 anlässlich des 50jährigen Bestehens der Vereinten Nationen ein als „Nachtrag zur Agenda für den Frieden“ bezeichnetes Positionspapier<sup>25</sup> vorgelegt, das unter Berücksichtigung der veränderten Umstände weiterreichende Empfehlungen zur Stärkung der Vereinten Nationen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgabe, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, enthält.

Freilich sieht sich derjenige, der angesichts des obigen Befundes erwartet hat, daß die Aufgaben der Vereinten Nationen einem modifizierten 5-Polizisten-Konzept angenähert werden mit der Folge, daß Friedenstruppen der Vereinten Nationen nunmehr auch in die Lage versetzt werden sollen, nationalen Polizeikräften vergleichbare Funktionen zu erfüllen - was sich doch insbesondere in solchen internen Konflikten anbietet, in denen die Staatsgewalt zusammengebrochen ist -, enttäuscht.

21 Agenda für den Frieden, para. 67.

22 Ebd., para. 68.

23 In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß das dem Sicherheitsrat durch Kapitel VII eingeräumte Ermessen sehr weit ist und die rechtlichen Schranken, denen er bei Beschlüssen über Zwangsmaßnahmen unterliegt, noch weitgehend ungeklärt sind. Festgestellt werden kann insoweit lediglich, daß - weniggleich auch dies unstritten ist - bei Kampfeinsätzen das Kriegsvölkerrecht, zumindest aber das humanitäre Völkerrecht i.e.S. gilt. Vgl. dazu J.Abr. Frowein, zu Art. 42, in: B. Simma, a.a.O. (Fn. 14), Rnr. 22 f.; ferner Art. 2 Abs. 2 der - noch nicht in Kraft getretenen - Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel: „This Convention shall not apply to a United Nations operation authorized by the Security Council as an enforcement action under Chapter VII of the Charter of the United Nations in which any of the personnel are engaged as combatants against organized armed forces and to which the law of international armed conflict applies.“

24 Vier der fünf Friedensoperationen des Jahres 1988 betrafen zwischenstaatliche Konflikte. Demgegenüber galten von den seither insgesamt 21 Friedensoperationen lediglich 8 zwischenstaatlichen, die verbleibenden 13 innerstaatlichen Konflikten. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, daß etwa der Konflikt im ehemaligen Jugoslawien zumindest auch als zwischenstaatlich charakterisiert werden kann. Von den seit Januar 1992 geschaffenen 11 Friedensoperationen galten lediglich zwei zwischenstaatlichen Konflikten.

25 UN-Doc. A/50/60.

Zunächst stellt der Generalsekretär klar, daß Maßnahmen zur Friedenssicherung nur mit Zustimmung der Konfliktparteien durchgeführt werden können. Lediglich Sanktionen und Zwangsmaßnahmen bedürften nicht eines solchen Einverständnisses.<sup>26</sup> Friedenssichernde Maßnahmen seien zudem dadurch gekennzeichnet, daß die mit ihnen beauftragten Kräfte unparteiisch sind und sich, außer in Fällen der Selbstverteidigung, der Anwendung bewaffneter Gewalt enthalten. Zwar sei den Friedenstruppen in Somalia und in Bosnien auch die Aufgabe übertragen worden, humanitäre Hilfsoperationen und die Schutzzonen für die Zivilbevölkerung zu schützen. Angesichts der auch mit einem solchen Waffeneinsatz verbundenen Gefahren für die in Frage stehende Friedensoperation sei es aber unumgänglich, weiterhin friedenssichernde von Zwangsmaßnahmen streng zu unterscheiden.<sup>27</sup> Das bedeutet, daß friedenssichernde Operationen weiterhin gekennzeichnet sein sollen durch das Einverständnis aller betroffenen Konfliktparteien, durch die Unparteilichkeit der Friedenstruppen und durch die grundsätzliche Abwesenheit bewaffneter Gewalt (mit der Ausnahme der Selbstverteidigung). Das Mandat, das zur Anwendung von Waffengewalt zum Schutze humanitärer Hilfsoperationen und sog. Schutzzonen ermächtige, sei als Zwangsmaßnahme nach Maßgabe von Kapitel VII VN-Charta zu qualifizieren. Friedenssicherung soll dadurch nicht nahtlos übergehen können zur zwangsweisen Durchsetzung bestimmter Ziele. Vielmehr bleibt die Anwendung bewaffneter Gewalt ein „alternatives Mittel“ der Vereinten Nationen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.<sup>28</sup> Dementsprechend müßten - so der Generalsekretär - auch die Kommando- und Führungsstrukturen gestaltet werden. An erster Stelle stehe der Sicherheitsrat, dem die umfassende politische Weisungsbefugnis zukomme. Der Generalsekretär sei demgegenüber zuständig und verantwortlich für die Ausführung und die allgemeine Aufsicht („executive direction and command“), d.h. für die operative Ebene. Die Befehlsgewalt im Feld werde demgegenüber vom Generalsekretär dem Kommandanten des Einsatzes übertragen. In diesem Zusammenhang fordert der Generalsekretär, daß diese Befehls- und Führungsstrukturen peinlichst genau beachtet werden, um zu vermeiden, daß hinsichtlich der Funktionen und Verantwortlichkeiten Mißverständnisse auftreten.

### III. Bewertung

Hält man sich die Praxis der Vereinten Nationen in bezug auf den Konflikt im ehemaligen Jugoslawien vor Augen, so scheint der Sicherheitsrat ebenso wie der Generalsekretär an der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen friedenssichernden Maßnahmen (einschließlich der Selbstverteidigung) einerseits und der Anwendung bewaffneter Gewalt zur Friedensschaffung oder zur Sicherung humanitärer Ziele andererseits festzuhalten und die gleichen Folgerungen zu ziehen. So wurde in Ziffer 5 der Resolution 836 (1993) unter Berufung auf Kapitel VII VN-Charta das Mandat der UNPROFOR-Einheiten erweitert, „um sie in den in Resolution 824 (1993) genannten Sicherheitszonen in die Lage zu versetzen, von Angriffen auf diese Sicherheitszonen abzuschrecken, die

Waffenruhe zu überwachen, den Abzug der militärischen oder paramilitärischen Einheiten mit Ausnahme von Einheiten der Regierung der Republik Bosnien-Herzegowina zu fördern und einige Schlüsselstellungen auf dem Boden zu besetzen, zusätzlich zu ihrer Mitwirkung an der Auslieferung humanitärer Hilfsgüter an die Bevölkerung“. In Ziffer 9 wird die UNPROFOR ermächtigt,

„in Durchführung des in Ziffer 5 beschriebenen Mandats und zur Selbstverteidigung, als Antwort auf die Bombardierung der Sicherheitszonen durch irgendeine der Parteien oder auf bewaffnete Einfälle in die Zonen oder im Falle einer vorsätzlichen Behinderung der Bewegungsfreiheit der UNPROFOR oder geschützter humanitärer Konvois in den Zonen oder in deren Umgebung, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich der Anwendung von Gewalt“.

In Ziffer 10 schließlich beschließt der Sicherheitsrat, daß die Mitgliedstaaten

„einzelnstaatlich oder durch regionale Organisationen oder Abmachungen, unter der Aufsicht des Sicherheitsrats und vorbehaltlich der engen Koordinierung mit dem Generalsekretär und der UNPROFOR, in den Sicherheitszonen und in deren Umgebung in der Republik Bosnien-Herzegowina alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen können, unter Einsatz von Luftstreitkräften, um die UNPROFOR bei der Erfüllung ihres in den Ziffern 5 und 9 festgelegten Mandats zu unterstützen“.

Nun hat die jüngste Vergangenheit verdeutlicht, daß die Einschätzung des Generalsekretärs und seines Sonderbeauftragten mit der des jeweiligen militärischen Befehlshabers nicht immer identisch ist. Aufgrund der für friedenssichernde Maßnahmen geltenden Befehls- und Führungsstruktur konnte der Oberkommandierende der UNPROFOR-Einheiten daran gehindert werden, Luftangriffe der NATO anzufordern, obgleich er von deren Notwendigkeit ausgegangen war. Man mag es begrüßen, daß der Generalsekretär und sein Sonderbeauftragter eine militärische Eskalation verhindert haben. Dies insbesondere angesichts der jüngsten Entwicklung; denn die Luftangriffe haben ja unter anderem dazu geführt, daß Mitglieder der UNPROFOR-Einheiten angegriffen worden sind und als „menschliche Schutzschilde“ mißbraucht werden. Ebenso gut kann man dies aber auch bedauern, wenn man der Auffassung ist, eine Beendigung des Konflikts in Bosnien-Herzegowina sei nur möglich bei einem entschlosseneren Vorgehen gegen die Konfliktparteien, die über alle Schranken sich hinwegzusetzen bereit sind.

Letztlich handelt es sich hierbei aber um eine politische Frage, die sich einer an rechtlichen Erwägungen orientierten Beurteilung entzieht. Das in der VN-Charta enthaltene und durch die Praxis der Vereinten Nationen entwickelte rechtliche Instrumentarium zur Friedenssicherung und Friedens-

26 Nachtrag zur Agenda für den Frieden, para. 23.

27 Ebd., para. 35.

28 Ebd., para. 36.

schaffung steht einem Vorgehen weder in der einen noch in der anderen Richtung entgegen. Sind insbesondere die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats aber nicht willens, mehr als bisher zu tun - und die Haltung Rußlands gegenüber Luftangriffen der NATO im ehemaligen Jugoslawien, die darauf hinausläuft, daß es sich ein weiteres „Veto“-Recht für den Fall vorbehält, daß von einer Ermächtigung des Sicherheitsrats auch tatsächlich Gebrauch gemacht wird, scheint dies zu belegen -, bleibt in der Tat letztlich nur noch die Möglichkeit, sich aus dem Konfliktgebiet zurückzuziehen, will man seine Glaubwürdigkeit nicht vollends verlieren.

Unabhängig von diesen politischen Aspekten bleibt aber festzuhalten, daß der Generalsekretär auch in seinem Nachtrag zur „Agenda für den Frieden“ es versäumt hat, die richtigen Schlußfolgerungen aus den von ihm zu Recht festgestellten quantitativen und qualitativen Veränderungen zu ziehen. Eine wirkliche Weiterentwicklung des Instrumentariums der Vereinten Nationen stellen lediglich die bereits in der „Agenda für den Frieden“ vorgeschlagenen „Truppen zur Friedensdurchsetzung“ dar, deren Rechtsgrundlage Art. 40 VN-Charta sein soll. Mit der strengen Unterscheidung zwischen Friedenssicherung und der Anwendung von Gewalt etwa zum Zwecke des Schutzes humanitärer Maßnahmen verbleibt der Generalsekretär in einem zu engen Rahmen. Das „robuste Peace-keeping“ bzw. die „Friedenssicherung der zweiten Generation“ stellt keine eigenständige, zwischen der traditionellen Friedenssicherung und den Zwangsmaßnahmen anzusiedelnde Maßnahme dar. Vielmehr handelt es sich um eine besondere Form der Zwangsmaßnahme, die neben die traditionelle Friedenssicherung treten kann, die ihrerseits weiterhin den bekannten rechtlichen Voraussetzungen unterliegt. Dies geschieht offensichtlich aus dem Grunde, weil der Generalsekretär in jedem Fall verhindern will, daß die zum Ergreifen der „erforderlichen Maßnahmen“, einschließlich der Anwendung bewaffneter Gewalt, ermächtigten Staaten zu Lasten der Vereinten Nationen die Initiative übernehmen. Dies ist zweifellos ein legitimes Anliegen. Gleichwohl birgt die Beschränkung der Befugnisse der Friedenstruppen, die lediglich zur Selbstverteidigung im engen Sinne von ihren Waffen Gebrauch machen dürfen und sich trotz ärgster Behinderungen und Völkerrechtsverletzungen weiterhin unparteiisch verhalten sollen, erhebliche Probleme in sich. Gerade in Konflikten wie im ehemaligen Jugoslawien, in denen die Konfliktparteien sich an keine völkerrechtlichen Schranken gebunden zu fühlen scheinen und in denen eine effektive Staatsgewalt fehlt, verspricht die Stationierung von Friedenstruppen, die sich auf die traditionellen und neu hinzugekommenen humanitären Aufgaben zu beschränken haben, wenig Aussicht auf Erfolg. Die Ohnmacht der UNPROFOR-Einheiten im ehemaligen Jugoslawien verdeutlicht dies nahezu täglich. Selbst die humanitären Aufgaben scheitern entweder gänzlich oder werden von den Konfliktparteien dazu benutzt, sich auf Kosten der notleidenden Zivilbevölkerung wichtige Versorgungsgüter zu verschaffen. Aufgabe der Friedenstruppen muß es folglich vielmehr sein, an die Stelle der fehlenden oder unfähigen Staatsgewalt zu treten und just die

Aufgaben wahrzunehmen, die - nationalen Polizeikräften vergleichbar - zur Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der inneren Sicherheit und Ordnung erforderlich sind. Das bloße Vorhalten einer rechtlichen Möglichkeit, in bestimmten Fällen auch zur Anwendung bewaffneter Gewalt zu greifen, ist, wie die Praxis der Vereinten Nationen zur Verteidigung der Schutz zonen in Bosnien-Herzegowina zeigt, in keinem Falle ausreichend, zumal es zumindest zweifelhaft erscheint, ob die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats auch in Zukunft zu derartigen Ermächtigungen bereit sein werden.

Nun ist dem Generalsekretär zugute zu halten, daß er aufgrund des ihm seitens der Staats- und Regierungschefs der Mitglieder des Sicherheitsrats erteilten Auftrags gehindert war, über den durch die VN-Charta vorgegebenen Rahmen hinauszugehen. Dies mag ein Grund dafür sein, daß seine Empfehlungen sich so sehr in bekannten Bahnen bewegen. Auch darf nicht außer Betracht bleiben, daß trotz der vom Generalsekretär beschworenen Geeinheit der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats diese nur in besonders gelagerten Fällen bereit sein dürften, Maßnahmen zu ergreifen, die zukünftig auch sie treffen könnten. Zwar wären sie aufgrund des „Veto“-Rechts in der Lage, solche Beschlüsse zu verhindern. Doch würde es, setzt man Präzedenzfälle, zumindest politisch schwieriger sein, sich nicht an den Maßstäben messen lassen zu wollen, die man selbst gegenüber anderen anzulegen bereit war.

Freilich ist der Charta nicht zwingend zu entnehmen, daß Friedenssicherungsoperationen lediglich durch von ihnen streng zu unterscheidende Zwangsmaßnahmen ergänzt werden dürfen. Sieht man den Sicherheitsrat unter Hinweis auf den Wortlaut des Art. 39 VN-Charta nicht von vornherein daran gehindert, auch in bezug auf innerstaatliche oder gemischt inner-/zwischenstaatliche Konflikte nach Maßgabe von Kapitel VII vorzugehen, ist er aufgrund seines anerkannt weiten Ermessens berechtigt, Friedenstruppen gegen den Willen der Konfliktparteien und unter Dispensierung vom Gebot der Unparteilichkeit einzusetzen und sie zu ermächtigen, auch in anderen Fällen als der Selbstverteidigung unmittelbaren Zwang, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, anzuwenden, um Gefahren für oder Störungen der Durchführung des Mandats erforderlichen Maßnahmen abzuwenden. Hält man aber auch in solchen Situationen, in denen die Konfliktparteien nicht bereit sind, den besonderen Status der Friedenstruppen zu respektieren, an dem traditionellen, durch das Gebot der Unparteilichkeit und der Beschränkung des Waffeneinsatzes geprägten Erscheinungsbild der friedenssichernden Maßnahmen und an dem Erfordernis einer für jeden Einzelfall erforderlichen Ermächtigung des Sicherheitsrats zum Einsatz bewaffneter Gewalt (in Form einer Zwangsmaßnahme nach Kapitel VII VN-Charta) fest, werden die Mitgliedstaaten in Zukunft schwerlich wie bisher bereit sein, den Vereinten Nationen ihre Streitkräfte für die Durchführung von Maßnahmen der Friedenssicherung in innerstaatlichen Konfliktgebieten zur Verfügung zu stellen.

# Was unterscheidet die Vereinten Nationen vom Völkerbund?

## Die organisierte Friedenssicherung im Vergleich

Hermann Weber\*

Dem Völkerbund und der Organisation der Vereinten Nationen liegt eine gemeinsame Idee zugrunde: Nach einem verheerenden Weltkrieg sollten sie dem Aufbruch in eine neue, friedlichere Weltordnung eine allseits anerkannte feste Grundlage geben und zugleich stark genug sein, um den Rückfall in barbarische Konfliktstrategien und Verhaltensweisen zu hindern. Für diese Idee, die eigentlich keiner besonderen Begründung bedurfte, sind in diesem Jahrhundert zwei Anläufe notwendig geworden: vor 75 Jahren in der Gründung des Völkerbunds, dem zehn Millionen Kriegstote im Weltkrieg 1914-1918 vorausgegangen waren, und vor 50 Jahren in der Gründung der UNO, die auf eine Schreckensbilanz des Zweiten Weltkrieges 1939-1945 mit 50 Millionen Kriegstoten - Soldaten und Zivilopfer zusammengezählt - zurückblicken kann - eine Bilanz, die die des Ersten Weltkrieges um das Fünffache übertrifft.

Die Frage nach dem „Warum?“ beschäftigt seither Zeithistoriker, Politikwissenschaftler, Völkerrechtler, Soziologen, Verhaltensforscher und weitere wissenschaftliche Disziplinen unter ganz unterschiedlichen Aspekten, und die Literatur, die darüber inzwischen vorliegt, ist Legion. Monokausale Erklärungen verbieten sich, denn zu viele Faktoren, Bedingungen, Einflüsse und Wirkungen sind zu berücksichtigen, um das Entstehen von Situationen zu erklären, die zuletzt den Regierungen als Alibi dienten, um Konflikte - ganz im Sinne der *Clausewitz'schen* Formel vom Krieg als der Fortsetzung der Politik mit Einmischung anderer Mittel - mit Waffengewalt zu entscheiden. Ob man dem Diktum des britischen Premiers *Lloyd George* folgt, der meinte, die europäischen Staaten seien alle in den Ersten Weltkrieg „hineingeschlittert“, oder ob man den Forschungsergebnissen des Hamburger Historikers *Fritz Fischer* den Vorzug gibt, der in der Vorkriegspolitik des kaiserlichen Deutschlands eine Verantwortung für den Kriegsausbruch 1914 erkennt, Tatsache ist: Wenn man in Deutschland den Krieg auch nicht wollte, so wollte man doch auf ihn vorbereitet sein. Als man aber auf den Krieg vorbereitet war, fühlte man sich stark und wollte „es wissen“, und als man „es zu wissen“ glaubte, da hinderten keine völkerrechtlichen Schranken mehr den Kriegsbeginn: Die Pflicht zur Achtung der belgischen Neutralität ersetzte man durch Sprüche („*Not kennt kein Gebot*“).

Der begrenzte räumliche Rahmen zwingt dazu, die in beiden Weltkriegen sichtbar gewordenen neuen Dimensionen des internationalen Gewaltphänomens auf plakative Antworten zu beschränken. Der Vergleich zweier überstaatlicher Einrichtungen, wie der des Völkerbunds und der UNO, kann demgegenüber an zentralen Stellen des internationalen Koordinatensystems zeigen, wo genau die Staaten den Krieg als Instrument der Politik plazierte haben. Er kann vor allem zeigen, wie die Akteure des internationalen Systems, die Großmächte, den Krieg in einem auf ein prinzipiell funk-

nierendes Miteinander angelegten und bestimmten Verhaltensregeln unterworfenen Ordnungssystem vor dem Hintergrund der Erfahrungen in zwei Weltkriegen heute einschätzen und welche Folgerungen sie aus ihnen gezogen haben.

Im Vergleich der UNO mit dem Völkerbund, ihrem Vorgänger, wird die Möglichkeit gegeben, die Wirksamkeit der organisierten Friedensordnung zu überprüfen und die Defizite unter dem vorausgesetzten Anspruch deutlicher zu erkennen als es die bloße Beschreibung und Analyse moderner Friedensanstrengungen im konkreten Konflikt könnte. Im Vergleich der politischen Ausgangslage, der institutionellen Vorgaben, der politischen und rechtlichen Konfliktlösungsverfahren, aber auch der außen-, sicherheitspolitischen und wirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen der maßgebenden Akteure lassen sich Stärken und Schwächen beider Organisationen erkennen und benennen. Bei aller Fragwürdigkeit des begrenzt angestellten Vergleichs, wie sie bereits das Beiseitlassen historisch, geographisch und kulturell bedingter Mentalitätsunterschiede der Völker notwendigerweise mit sich bringt, erlaubt die vergleichende Untersuchung der beiden kollektiven Sicherheitssysteme im Bereich der Ziele, der Organisation und der Praxis der Kriegsverhütung vorläufige Antworten zur Effizienz gegenwärtiger Anstrengungen der Friedenswahrung. Umgekehrt können die Mißerfolge des Völkerbunds in der unmittelbaren Kriegsverhütung als Hinweis dafür genommen werden, daß sich bestimmte Konstanten in der internationalen Politik nicht von heute auf morgen verändern lassen. Zuletzt kann der Vergleich der beiden kollektiven Sicherheitssysteme die Einsicht in die Komplexität internationaler Friedensanstrengungen fördern und damit das Verständnis, daß der Zustand der Friedlosigkeit in der Welt nicht allein von den Regierungen vorgegeben wird.

### I. Der Völkerbund: Neue Antworten auf eine veränderte Ausgangslage

Die Regierungen und Völker sahen sich am Ende des Ersten Weltkrieges in einer außergewöhnlichen Situation. Galt es doch, den geordneten Übergang der Kriegswirtschaft in eine Friedenswirtschaft zu organisieren, wie sie vor 1914 bestanden hatte, wie sie aber in dieser Form nicht wieder hergestellt werden konnte. Denn drei der Hauptakteure, die bis dahin ein Jahrhundert lang das politische Geschehen bestimmt hatten, nämlich Preußen-Deutschland, Rußland und Österreich-Ungarn waren im Ergebnis des Weltkrieges und des Sturzes ihrer Herrscher-Dynastien von der politischen Bühne verdrängt worden. Mit den drei Dynastien war ein ganzes Jahrhundert festgefügt - so schien es jedenfalls - ge-

\* Dr. Hermann Weber ist Dozent am Institut für Internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg.

sellschaftlicher Konventionen und Ordnungsvorstellungen zugrundegegangen. Sie waren im Feuer mörderischer Stellungskämpfe geblieben, sie waren im Grabenkrieg an der Somme, in Flandern und bei Verdun, an der Ostfront und im U-Boot-Krieg im Atlantik Opfer des industriell und mechanisch betriebenen Massentötens geworden. Die Anwendung bis dahin nie gekannter Waffen - Maschinengewehr, Tank, Flugzeug und Giftgas - hatte die Qualität des Krieges vollständig verändert. Schwerste physische und psychische Schäden hatten die Menschen, die der Wirklichkeit des neuen „totalen Krieges“ ausgesetzt waren, davongetragen und hatten sie in ihrem Selbstverständnis und in ihrer Weltsicht erschüttert. Auf solche Zerstörungen waren weder die Menschen noch die Regierungen vorbereitet.

Alle Regierungen standen in der Pflicht, die Kriegsfolgen zu regeln und die Zukunft nach Maßstäben zu gestalten, die vier Jahre zuvor wenig galten oder verteuft worden waren. Die Regelung der Kriegsfolgen konnte noch nach klassischem Muster vorgenommen werden: durch den Abschluß von Friedensverträgen mit den einzelnen Verliererstaaten. Dies geschah in Versailles, Trianon, Neuilly, St. Germain und Sèvres, in den sog. „Pariser Vorortverträgen“. Die Friedensbedingungen waren zwar hart, hielten sich aber durchaus im Rahmen der Staatenpraxis des 19. Jahrhunderts. Neu war allerdings der sog. „Kriegsschuld-Artikel“ 231 im Vertrag von Versailles, der dem Abschnitt über die Reparationen vorangestellt wurde. Die Mittelmächte, zumal Deutschland, waren zunächst von der paritätischen Beteiligung an der Zukunftsgestaltung ausgeschlossen. Zu stark waren die Vorbehalte der Alliierten gegenüber Deutschland, vor allem Frankreichs und Belgiens, um schon so bald nach Beendigung des Krieges normale Friedensbeziehungen aufzunehmen. Dabei sollte nicht übersehen werden, daß Deutschland nicht von vergleichbaren Kriegszerstörungen betroffen war, wie sie Frankreich und Belgien zu verzeichnen hatten - eine Tatsache, die in der deutschen Öffentlichkeit fast ganz ignoriert wurde, während das „Diktat von Versailles“ starke und unverhältnismäßig negative Beachtung fand.

In der Frage der internationalen Zukunftsgestaltung gingen die Alliierten 1919 mit der Errichtung des Völkerbunds neue Wege. Zwar konnten sie auf ideelle Vorläufer und konkrete Vertragsskizzen zurückgreifen. Der bedeutendste war *Immanuel Kants* Entwurf eines „Ewigen Friedens“ (1795) auf der Grundlage eines Staatenbunds, „Völkerbund“ genannt, dessen Mitglieder sich im Innern eine Verfassung nach „republikanischen“ Prinzipien geben und das Kriegsführungsrecht an den Bund abtreten. Aber keine dieser Ideen war bis dahin in der politischen Wirklichkeit umgesetzt und auf seine Brauchbarkeit und Funktionsfähigkeit hin erprobt worden. So glaubte der amerikanische Präsident *Woodrow Wilson* im letzten Kriegsjahr 1918, daß die Zeit reif sei, einen Völkerbund zu fordern, basierend auf der Einschätzung, daß die Erfahrung der Katastrophe des Weltkrieges die Chance für neue Formen der Staatenbeziehungen böte, in denen der Krieg durch institutionelle Verfahren der Kriegsverhütung und durch eine offene Konferenzdiplomatie ersetzt werden könnte. An seine Stelle wollte *Wilson* in der Staatenpra-

xis bewährte völkerrechtliche Formen der Auseinandersetzung setzen: Ein ausgeklügeltes System der friedlichen Streitbeilegung i.V.m. einem Sanktionssystem, das die Mitglieder des Völkerbunds nach gleichen Regeln, aber „kollektiv“ gewährleisten würden. Die Sanktionen selbst sollten gegen jeden Staat zur Anwendung gebracht werden, der ohne Einhaltung des vorgeschriebenen Reglements zum Krieg schreitet.

In einer Staatenordnung, in der jedes Mitglied kraft seiner Souveränität unbestritten das „ius ad bellum“ besaß, war die Realisierung der Vorstellungen *Wilson*s von einem „kollektiven Sicherheitssystem“ ein absolutes Novum und deshalb mit einem hohen Risiko weitestgehender Nichtbeachtung belastet. Die Satzung des Völkerbunds wurde deshalb auf der Pariser Friedenskonferenz 1919 als Teil I allen abgeschlossenen Friedensverträgen vorangestellt. Der Völkerbund nahm den Staaten, die als Parteien der Friedensverträge Gründungsmitglieder waren oder ihm später beitraten, das freie Kriegsführungsrecht. Er legte die Staaten darauf fest, Konflikte, die sie in der Vergangenheit nicht nur wegen verletzter Rechte, sondern auch zur Interessendurchsetzung offensiv ausgetragen hatten, künftig nicht mehr durch Krieg zu entscheiden. Ihnen blieb nunmehr die Wahl zwischen verschiedenen Formen der gerichtlichen, der schiedsrichterlichen oder der diplomatischen Streitbeilegung, wenn sie den Streit nicht vor den Völkerbund gebracht und von ihm entschieden sehen wollten. Mehr noch: Der Völkerbund drohte jedem Staat, der von dieser Wahlmöglichkeit keinen Gebrauch machte und nach traditioneller Weise zum Krieg schritt, mit empfindlichen Eingriffen in seine Souveränität, die der Sanktionskatalog des Art. 16 im einzelnen auflistete. In diesem System blieb der Krieg zuletzt nur eine theoretische Möglichkeit. Im Friedenssicherungssystem des Völkerbunds bestimmte allein das Völkerrecht das staatliche Verhalten im Streitfall. Das Völkerrecht legte fest, welches Verhalten einen „Bruch“ begründete, und es allein bestimmte das Verfahren und die Mittel, die für den Konfliktfall vorgesehen waren. Wie sehr der Völkerbundgedanke als Ausfluß von Recht und Moral gesehen wurde, zeigt eine Rede, die *Mathias Erzberger* im Dezember 1918 vor der Berliner Handelshochschule gehalten hatte. Dort erklärte er:

„Der Völkerbund wird also nicht nur Organisationen an die Stelle der Anarchie setzen, sondern auch das ewige Recht an die Stelle der augenblicklichen Gewalt treten lassen und der Moral im Leben der Völker den gleichen beherrschenden Einfluß zuweisen wie der Moral im Leben des Einzelnen.“<sup>1</sup>

## II. Der Völkerbund scheitert an den Partikularinteressen seiner Mitglieder

Die Völkerbundpraxis offenbarte von Beginn an schwerwiegende Mängel des neuen Sicherheitssystems. Da der Völkerbund den Krieg nicht absolut verbot, sondern ihn nur einem Reglement unterwarf, das seinen plötzlichen Ausbruch

1 *M. Erzberger*, Der Völkerbund als Friedensfrage, Berlin 1919, S. 7.



verhüten oder zumindest seinen Beginn hinausschieben sollte, in der Erwartung, daß es bei strikter Beachtung des Reglements zu dieser letzten Konsequenz nicht kommen würde, hing alles davon ab, wie ernst die Mitglieder des Völkerbunds den von ihnen in ihrer Gesamtheit repräsentierten Friedensgedanken nahmen. Den Bundesmitgliedern lagen aber partikuläre und vermeintlich „vitale Interessen“ näher als der allgemeine Frieden. Zu einer strikten Anwendung der Völkerbundesregeln in Fällen drohender bewaffneter Konflikte waren allenfalls die Völker mit ihrer konkreten Erinnerung an den Weltkrieg bereit, nicht aber die Regierungen und nicht die sie tragenden politischen Eliten. Zu sehr waren sie von traditionellen Vorstellungen von Macht und Interessen, von überkommenen Ehrbegriffen und von nationalistischer Vorurteilhaftigkeit befangen, als daß sie bereit gewesen wären, diese Vorstellungen zugunsten einer Politik der konsequenten solidarischen Friedenserhaltung aufzugeben. Dies galt für alle Staaten, besonders für Frankreich und für Italien, aber auch für die Verliererstaaten Deutschland, Österreich, Ungarn und Bulgarien, die einem mehr oder weniger offenen Revisionismus huldigten.

Die in Art. 10 der Völkerbundsatzung von den Bundesmitgliedern eingegangene zentrale Verpflichtung, „die Unverletzlichkeit des Gebietes und die bestehende politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder zu achten und gegen jeden äußeren Angriff zu wahren“, erwies sich so schon bald als eine Verpflichtung auf tönerne Füßen. Die britische Regierung weigerte sich, den Anspruch aus Art. 10 durch eine obligatorische Gerichtsbarkeit zu ergänzen, wie sie das Genfer Protokoll von 1924 vorgesehen hatte, so daß es zuletzt an der britischen Haltung scheiterte. London sah im Genfer Protokoll einen unzumutbaren Eingriff in seine künftige Handlungsfreiheit, weil das Protokoll den Staat, der entgegen seiner Verpflichtung, in einem Streitfall den internationalen Gerichtshof einzuschalten, zum Angriff schritt, zum „Aggressor“ erklärte und mit automatischen Sanktionsfolgen belegte. „Sanktionsfolgen“ bedeuteten aber in britischen Augen, ungewollt in kontinentale Händel hineingezogen zu werden.

Mit ganz anderen Augen sah man dagegen das Genfer Protokoll in Frankreich an. In der obligatorischen Gerichtsbarkeit mit automatischen Sanktionsfolgen für den „Aggressor“ erblickte Paris eine unverzichtbare Bedingung für Zugeständnisse in der Abrüstungsfrage. Die Herabsetzung der nationalen Rüstungen auf ein Mindestmaß betrachtete der Völkerbund als die zweite Säule seines auf Kriegsverhütung angelegten kollektiven Sicherheitssystems (Art. 8). Mit der Abrüstungsfrage hatte die französische Regierung von Anfang an die Forderung nach einer Garantie des territorialen Status quo in Europa verknüpft, die der Völkerbund, wenn er sie schon nicht durch einen Sicherheitspakt erfüllen wollte, wenigstens durch eine bindende Unterwerfungsklausel unter die internationale Gerichtsbarkeit mit automatischer Sanktionsfolge erbringen sollte.

Nach dem Scheitern des Genfer Protokolls verschaffte der Abschluß des Westpaktes mit Deutschland als Teil der Locarno-Verträge (1925) Frankreich und Belgien Entla-

stung. Die britische und italienische Sicherheitsgarantie nahm den westlichen Nachbarn Deutschlands die Sorge vor einem deutschen Überraschungsangriff. Dennoch stieß die Regelung der Abrüstungsfrage auch in der Folgezeit auf Widerstände. Aus den französischen Einwänden in der umstrittenen Frage der Reduzierung der vorhandenen Streitkräftepotentiale meinte deshalb die britische Regierung das traditionelle Verlangen Frankreichs nach Festigung seines militärischen Vormachtsanspruchs in Europa herauszuhören. Zwar waren nach Locarno und nach der Aufnahme Deutschlands in den Völkerbund (1926) einige Vorbehalte weggefallen und der universale Kriegsächtungspakt von 1928 ließ seinerseits in allen Staaten neuen Optimismus in der Frage der definitiven Bannung der Kriegsgefahr aufkommen. Doch erste Warnzeichen zeigten schon bald eine veränderte geostrategische Lage an, sie wirkten sich auf die Behandlung der Abrüstungsfrage, die immer auch im politischen Gesamtzusammenhang gesehen wurde, negativ aus. Im Mittelmeerraum gab sich das faschistische Italien hegemonial, in Ostasien trat Japan mit klaren expansionistischen Absichten hervor, in Europa nahmen die radikalen Bewegungen zu - eine Folge der Weltwirtschaftskrise, die den Regierungen Zurückhaltung auferlegte in der Frage schneller Abschlüsse in der Abrüstungsfrage. Als sich Ende 1932 ein konkreter abrüstungspolitischer Konsens abzeichnete, war der sicherheitspolitische Status quo an allen sensiblen Stellen der Weltpolitik bereits in Frage gestellt. Nicht zufällig scheiterte die Genfer Abrüstungskonferenz 1933, in dem Zeitpunkt, in dem Japan bereits gegen China mobil gemacht hatte (1931/32) und in Deutschland Hitler zur Macht gelangt war (1933).

Für den Völkerbund war damit ein gut Teil der Chancen vertan, um wirksam, und das heißt solidarisch und glaubwürdig, gegen die Aggressoren aufzutreten. Als im japanisch-chinesischen Konflikt 1931/32 und im italienisch-äthiopischen Konflikt 1935/36 der Völkerbund seine Bewährungsprobe ablegen sollte, war er schon nicht mehr in der Lage, das Sanktionssystem voll zur Anwendung zu bringen. 1935 hatte Deutschland unter Bruch völkerrechtlicher Verträge die allgemeine Wehrpflicht eingeführt und ein Jahr später das Rheinland militarisiert. Im spanischen Bürgerkrieg 1936/37 waren dem Völkerbund die massiven Interventionen dritter Mächte kein Anlaß, seine Verantwortung für die Wahrung des europäischen Friedens wahrzunehmen: Er ordnete sie dem formalen Argument der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten eines Staates unter. Im Herbst 1938 war der Völkerbund an der Aufteilung der Tschechoslowakei direkt nicht beteiligt, aber seine führenden Mitglieder waren sich nicht zu schade, im Münchener Abkommen die Hauptprinzipien der Völkerbundsatzung zu verraten. Zu diesem Zeitpunkt war der Völkerbund von seinen tragenden Grundgedanken bereits weit abgerückt. Die Großmächte hatten sich darauf verständigt, ihre eigenen Interessen nicht der internationalen Solidarität zu opfern, zu der sie sich 15 Jahre zuvor auf der Pariser Friedenskonferenz bekannt hatten. Dafür hatten sie schon bald einen Preis zu zahlen, der viel höher ausfiel als sie es vorausgesehen hatten.

### III. Franklin D. Roosevelt fordert eine konzertrierte Aktion der „friedliebenden Nationen“

Das Versagen des Völkerbunds in der zentralen Frage der Kriegsverhütung ist die Ausgangslage, unter der die Gründung der UNO auf der Konferenz von San Francisco (25. April bis 26. Juni 1945) betrachtet werden muß. Das Versagen des Völkerbunds bestimmte die Konzeption, die Organisation und die nachfolgende Praxis des zweiten Versuchs der Staatengemeinschaft, internationalen Frieden institutionell zu verankern und allgemeinverbindlich zu machen. Zugleich bestimmte es den spezifischen Umgang der Alliierten mit der deutschen und mit der japanischen Aggression, indem jene auf bedingungsloser Kapitulation bestanden und jeden Friedensschluß nach traditionellen Vorbildern ablehnten. Mit der Gründung der UNO sind die Ergebnisse der Kriegskonferenzen der Alliierten - zuletzt in Jalta und in Potsdam 1945 - gleichsam dort ergänzt und abgesichert worden, wo die europäische Friedensordnung sich auf zwei umstrittene Entscheidungen stützte: auf die Territorialverschiebung der Sowjetunion nach Westen und auf die Lösung der Nationalitätsfrage durch Umsiedlung ganzer Bevölkerungsgruppen ohne Rücksicht auf deren Willen. Diese Ergänzung und Absicherung erreichten die Alliierten vor allem durch die Feindstaatenklauseln der UN-Charta.

In der Phase des politischen Übergangs, der demokratischen Umerziehung und der Bewährung Deutschlands und Japans als „peace-loving nations“, waren die völkerrechtlichen Prinzipien der souveränen Gleichheit, der Selbstbestimmung und der Nichtintervention für die Verliererstaaten des Zweiten Weltkrieges außer Kraft gesetzt. Mit den Abschlußklauseln der Art. 53 und 107 behielten sich die Alliierten die freie Verfügungsbefugnis in der Behandlung der ehemaligen Kriegsgegner vor mit Rücksicht auf eine mögliche Wiederaufnahme der Aggression. Zudem haben starke Eigeninteressen der Großmächte die Ausgestaltung der Charta-Artikel mitbestimmt. Davon legen die Vorschriften über die Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten, sofern nicht eine Friedensbedrohung von ihnen ausgeht, die marginale Rolle der Menschenrechte, die Ausklammerung der Kolonialfrage und die bescheidene Stellung, die das Abrüstungsproblem in der UN-Charta fand, Zeugnis ab. Sie zeigen, wie sehr auch „vital interests“ der Großmächte Berücksichtigung in der Charta der Vereinten Nationen gefunden haben.

Die ersten Überlegungen zur Gründung eines neuen Friedensbunds gehen auf das Jahr 1937 zurück, auf einen Zeitpunkt, in dem Japan erneut und verstärkt gegen China Krieg führte, während Großbritannien noch alle Anstrengungen unternahm, durch ein „appeasement“ des deutschen und des italienischen Diktators den Frieden in Europa zu retten. Der amerikanische Präsident *Franklin D. Roosevelt* war, wie viele seiner Zeitgenossen, tief enttäuscht von der Passivität des Völkerbunds im Angesicht der zunehmenden Aggression und forderte ein deutliches Engagement für die Sache der bedrohten Demokratien. *Roosevelt* erkannte die Schwäche der amerikanischen Position, die Entscheidung über Krieg und

Frieden den Europäern allein überlassen zu haben. Er forderte, die politische Zurückhaltung der USA in internationalen Konflikten („Isolationismus“) aufzugeben, und eine Kehrtwende in der bisher praktizierten Neutralitätspolitik.

Zwei Jahre vor Beginn des Zweiten Weltkrieges beurteilte *Roosevelt* die Möglichkeit, den internationalen Frieden nach rechtlichen Prinzipien und mit den Mitteln rechtlicher Verfahren zu wahren, mit Skepsis und forderte eine konzertrierte Anstrengung der „peace-loving nations“: Sie sollten sich zusammenschließen „gegen jene Vertragsbrüche und gegen jenes Außerachtlassen humaner Instinkte (...), die verantwortlich sind für den heutigen Zustand der Anarchie und der Instabilität zwischen den Staaten und von dem es kein Entrinnen gibt durch bloße Abschließung oder Neutralität (...)“. „<sup>2</sup> Statt auf das Völkerrecht setzte *Roosevelt* auf Macht und Einfluß der USA und des britischen Commonwealth und sah beide in einer Garantstellung für die Ordnung und Stabilität in der Welt.

Die tatsächliche außenpolitische Kehrtwende vollzogen die USA im Sommer 1940, nach dem Waffenstillstand Frankreichs, als *Roosevelt*, obgleich nicht Kriegspartei, dem britischen Premierminister *Churchill* in einem Leih-Pacht-Abkommen die Lieferung von 50 dringend benötigten Kriegsschiffen (Zerstörer) zusagte. Ein Jahr später, vier Monate vor dem durch den japanischen Überfall auf Pearl Harbour provozierten Kriegseintritt der Vereinigten Staaten, überzeugte *Roosevelt* den britischen Premier von der Notwendigkeit, daß die „english-speaking nations“ nicht nur in der Abwehr der Aggression militärisch eng zusammenarbeiten, sondern auch die Grundsätze der internationalen Nachkriegsordnung in einer programmatischen Erklärung festlegen: in der Atlantik-Charta vom 14. August 1941.

### IV. Die UNO - ein Friedensbund auf neuer Grundlage

Die Atlantik-Charta war das Startsignal für die Errichtung des neuen Friedensbunds auf neuer Grundlage. Sie unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von den 14 Punkten *Woodrow Wilsons*, mit denen die USA am Ende des Ersten Weltkrieges die internationale Nachkriegsordnung vorgezeichnet hatten. *Roosevelt* zog nicht, wie *Wilson*, ein ganzes Jahrhundert imperialen Denkens, geheimer Kabinettpolitik und zynischer Allianzen vor den Richter der Geschichte. Er hielt die Aggression der Achsenmächte und speziell die Nazi-Tyrannie für die eigentlichen Wurzeln des Unfriedens in der Welt. Die kleinen und mittleren Mächte sah er als mitverantwortlich an, weil sie zur Abwehr der Aggression nicht willens und nicht fähig waren. *Roosevelt* lag sehr daran, den Völkerbund nicht wiederzuerwecken und internationale Konflikte nicht künstlich nach starren und festgelegten Regeln des Völkerrechts zu entscheiden. Deshalb wollte er auch nicht die kleinen und mittleren Staaten an der Friedenswahr-

<sup>2</sup> Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt: The Constitution Prevails, 1937 (1941), S. 406-411.

zung nach dem Grundsatz der souveränen Gleichheit der Staaten beteiligen. Auch dem internationalen Gerichtshof wollte er kein entscheidendes Gewicht zukommen lassen, ebensowenig den schiedsgerichtlichen und anderen Streitbeilegungsverfahren. *Roosevelt* setzte seine Hoffnungen auf ein anderes Modell: Für die USA und Großbritannien, zusammen mit seinen Dominions Kanada, Indien, Australien, Neuseeland und Südafrika, beanspruchte er die Hauptverantwortung in allen Fragen der internationalen Sicherheit. Nur sie sollten als „Weltpolizisten“ besondere Befugnisse haben, um alle notwendigen Entscheidungen nach Kriterien der Friedenssicherung zu treffen. Nur die beiden Großmächte würden die erforderlichen Streitkräfte unterhalten, um Entscheidungen durchzusetzen.

Den erweiterten Befugnissen der privilegierten hauptverantwortlichen Mächte entsprach es, daß alle Staaten einem strikten Angriffsverbot in internationalen Konflikten unterworfen sein sollten. Das Verbot sollte so formuliert sein, daß es auch den Rückgriff auf alle Formen zwischenstaatlicher Gewalt, die nicht vom traditionellen Kriegsbegriff gedeckt waren, ausschloß. An die in Angelegenheiten der Friedenswahrung ergangenen Entscheidungen der hauptverantwortlichen Mächte sollten alle Staaten gebunden sein. Partikuläre Interessen, wären sie auch „vitale“ und durch unbestrittene Völkerrechtssätze und Völkerrechtsprinzipien abgesichert, sollten grundsätzlich keinen Vorrang vor den Entscheidungen der „Weltpolizisten“ haben.

*Roosevelts* Vorstellungen von einer effizienten Friedensordnung unter der Regie mächtiger und mit allen entscheidenden Befugnissen ausgestatteter Weltpolizisten sind im Verlauf der militärischen Entwicklung des Zweiten Weltkrieges erweitert und konkretisiert und in ihren zentralen Aussagen durch den Gründungsakt der UNO auf der Konferenz der Vereinten Nationen in San Francisco 1945 bestätigt worden. Die Rechtsungleichheit der Staaten durch die Institution des „Sicherheitsrates“, in dem nun fünf Großmächte (USA, Großbritannien, UdSSR, China und Frankreich) als „ständige Mitglieder“ neben sechs - heute zehn - „nichtständigen Mitgliedern“ Sitz und Stimme erhielten, ist nach heftiger Gegenwehr, vor allem der lateinamerikanischen Staaten, zuletzt akzeptiert worden. Die Großmächte hatten sich nur zu bescheidenen Zugeständnissen bereit gefunden. Staatenkonflikte, die das Stadium einer die internationale Sicherheit direkt bedrohenden Situation noch nicht erreicht haben, sollten nach traditionellen Verfahren der friedlichen Streitbeilegung behandelt werden können. Die Großmächte ließen auch die Möglichkeit zu, aufgrund regionaler Absprachen Friedenslösungen zu suchen, natürlich stets unter Beachtung der prinzipiellen Primärzuständigkeit des Sicherheitsrates. Zuletzt erreichten es die lateinamerikanischen Staaten, daß der Vorbehalt des individuellen und kollektiven Rechts auf Selbstverteidigung in die Charta-Bestimmungen aufgenommen wurde - eine Bestimmung, die in späteren Jahren häufig Anlaß für Kontroversen bot. Bis heute ist umstritten, ob die Befugnisse der Einzelstaaten in Fragen der Ausübung des Selbstverteidigungsrechts durch die UN-Charta eine Einschränkung erfahren haben.

Die UNO hat, anders als der Völkerbund, der 1939, beim deutschen Überfall auf Polen, gerade 20 Jahre bestanden und 1946 als internationale Organisation im rechtlichen Sinne zu bestehen aufgehört hatte, eine bis heute andauernde Akzeptanz gefunden. Ihre mehr als doppelt so lange Lebenszeit im Vergleich mit dem Völkerbund verdankt die UNO zwei Tatsachen: Ihrer Universalität und ihrer höheren Leistungsfähigkeit. Beide hängen miteinander zusammen und bedingen einander. Was die Universalität der UNO heute ausmacht, wird durch folgende Zahlen deutlich: Die UNO zählte zum Zeitpunkt ihrer Gründung 51 Mitglieder, was einem Organisationsgrad von 64 % der damaligen Staatengemeinschaft entspricht. Heute gehören der UNO 185 Staaten als Mitglieder an, was einem Organisationsgrad von 96 % gleichkommt. Der Völkerbund hat nie mehr als zwei Drittel der damaligen souveränen Staaten zu seinen Mitgliedern gezählt: Zu Beginn und Ende des Völkerbunds war die Mitgliederzahl annähernd gleich. Zwar waren nach Gründung 21 Staaten neu eingetreten, aber im Verlauf von 20 Jahren verlor der Völkerbund fast ebenso viele Mitglieder, zum größten Teil durch Austritt. Demgegenüber ist kein Mitglied der UNO in der Zeit ihres Bestehens definitiv aus der Organisation ausgetreten. Ungeachtet der Tatsache, daß die UN-Charta einen Austritt auch nicht vorsieht, ist seit 30 Jahren nicht mit einem Austritt gedroht worden.

Die hohe Akzeptanz, die die UNO während ihres 50jährigen Bestehens in der Staatengemeinschaft erfahren hat, erklärt sich aus ihrer Leistungsfähigkeit als Friedenssicherungsorgan. Dies mag paradox erscheinen: Angesichts weltweit 41 registrierter Kriege (nach einer Auflistung der Hamburger AKUF für das Jahr 1994) wird niemand gerne von einer Erfolgsmilanz der UNO in Sachen Kriegsverhütung sprechen wollen. Der allenthalben in den 30er Jahren gehörte Vorwurf „*Und was tut der Völkerbund? Er tut nichts!*“ wird denn oft genug auch gegenüber der UNO erhoben, vor allem in der umstrittenen Frage eines geforderten direkten militärischen Eingreifens der UNO in den Konflikt der jugoslawischen Nachfolgestaaten. Trotzdem besteht ein entscheidender Unterschied in der Leistungsbilanz der UNO als Organ der internationalen Friedenssicherung, die die des Völkerbunds weit übersteigt. Er soll im folgenden für den zentralen Aufgabenbereich der organisierten Staatengemeinschaft, für die Kriegsverhinderung und die Friedenswahrung, im einzelnen aufgelistet werden.

## V. Die UNO findet breite Zustimmung in der Staatengemeinschaft

Die UNO hat in der Zeit des kalten Krieges, als der Sicherheitsrat durch den Ost-West-Gegensatz der beiden Supermächte in seiner Funktionsfähigkeit weitgehend paralyziert war, friedensichernde Aufgaben wahrgenommen, die die UN-Charta in dieser Form nicht vorgesehen hat. Die UN-Generalversammlung hat, die Selbstblockaden des Sicherheitsrates - eine Folge des Veto-Mißbrauchs der Sowjetunion im Sicherheitsrat - in Rechnung stellend, die Handlungsfähigkeit der UNO in der Korea-Krise durch die Resolution

„Uniting for peace“<sup>3</sup> sichergestellt. Aus ihr wurden Verfahren entwickelt, die als „UN peacekeeping“ inzwischen zum unverzichtbaren Bestandteil aller von der UNO initiierten Friedensanstrengungen geworden sind. „UN peacekeeping“ kann zwar Konflikte nicht definitiv lösen, es kann sie aber für eine spätere Konfliktlösung vorbereiten, ohne die zugrundeliegende Streitfrage zu präjudizieren. Seine breite Anerkennung beruht auf dem Prinzip, daß in einem bewaffneten Konflikt die verfeindeten Parteien, gleich ob nach internationalen Regeln anerkannte Kriegsparteien oder international nicht anerkannte Bürgerkriegsparteien, einem befristeten oder unbefristeten Waffenstillstand zustimmen. Seine Einhaltung wird von einem Kontingent „UN peacekeeping-forces“ - in der Größe abhängig von der örtlichen Situation, der Intensität des Konflikts und der vereinbarten Aufgabenstellung - überwacht. Die UNO ist damit zum Teil zum Konfliktmanagement des Völkerbunds zurückgekehrt, jedoch mit einem entscheidenden Unterschied: Das Völkerrecht findet nicht mit dem Ziel Anwendung, einen Streit zwischen zwei Parteien definitiv zu entscheiden, sondern allein in der Absicht, einen Zustand der Nichtkriegführung herbeizuführen, in dem politische Lösungen möglich werden.

Das „UN peacekeeping“ ist erstmals im Nahost-Konflikt in der Suez-Krise (1956) und in der Congo-Krise (1960) mit Erfolg angewandt worden und hat seither in zahlreichen internationalen und Bürgerkriegskonfliktschärfend gewirkt. Nicht in jedem Fall konnte der Wiederausbruch der Feindseligkeiten verhindert werden. „UN peacekeeping“ setzt ein Mindestmaß an Kooperationsbereitschaft der beteiligten Kontrahenten voraus. Trotzdem kann es Aufgaben erfüllen in Konfliktfällen, in denen die im UN-System vorgesehenen Zwangsmaßnahmen (Art. 39-42) inopportun sind oder mangels *consensus* der „Veto-Mächte“ im Sicherheitsrat nicht zustande kommen. Einseitig ergriffene Zwangsmaßnahmen ohne Autorisierung durch den Sicherheitsrat - unter Berufung auf das kollektive Selbstverteidigungsrecht (Art. 51) - können die Entscheidung des Sicherheitsrates nicht ersetzen. Sie stehen häufig im Ruf traditioneller Hegemonialpolitik und sind schon deshalb ohne internationale Legitimation. Sie wirken eher konfliktverschärfend als konfliktmindernd, vor allem dann, wenn sich das Eingreifen ausschließlich auf fragwürdige Normen der traditionellen „Selbsthilfe“ stützt. Dies mußte Israel nach wiederholten Interventionen im Libanon, die USA im Konflikt mit Nicaragua und neuerdings die Türkei nach ihrer Invasion im Nordirak auf schmerzliche Weise erfahren.

Die breite Zustimmung, die die UNO als Friedenssicherungsorgan erfahren hat, ist auch eine Folge ihrer frühen Entscheidung, die noch in Abhängigkeit gehaltenen Kolonien in die staatliche Unabhängigkeit zu führen. Hier hat die UNO durch die Resolution „Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples“<sup>4</sup> rechtsfortbildend gewirkt, denn die UN-Charta enthält selbst keine konkreten Aussagen zur Lösung der Kolonialfrage. Das UN-Treuhandsystem war für die vom Völkerbund hinterlassenen Völkerbund-Mandate eingeführt worden - dies waren die ehemaligen deutschen Kolonien in Afrika und im Pazifik so-

wie die arabischen Gebiete des ehemaligen Osmanischen Reiches -, darüber hinaus für die ehemaligen italienischen Besitzungen in Nordafrika und am Horn von Afrika sowie für die ehemaligen japanischen Besitzungen im Pazifik. Dagegen waren, wie schon zu Zeiten des Völkerbunds, die Kolonien der übrigen Mächte, soweit sie zu den Siegermächten oder zu den neutralen Staaten zählten, der UN-Treuhand nicht unterstellt worden. Für sie hatten die Mitglieder der Vereinten Nationen nur eine vage Selbstverpflichtung ausgesprochen, „die Selbstregierung zu entwickeln, die politischen Bestrebungen dieser Völker gebührend zu berücksichtigen und sie bei der fortschreitenden Entwicklung ihrer freien politischen Einrichtungen zu unterstützen (...)“ (Art. 73).

Die Kolonialmächte, soweit sie nicht zu den Verliererstaaten des Zweiten Weltkrieges zählten, waren bei Gründung der UNO und noch lange danach nicht bereit, sich von ihren Überseebesitzungen zu trennen. Vor diesem Hintergrund hat die Initiative der UNO, durch Einrichtung eines Dekolonisations-Ausschusses die in politischer Abhängigkeit gehaltenen nichteuropäischen Völker „Stück für Stück“ in einem geregelten Verfahren in die staatliche Unabhängigkeit zu führen und sie als gleichberechtigte Mitglieder in die Staatengemeinschaft aufzunehmen, in hohem Maße konfliktmindernd gewirkt. Es ist heute unbestritten, daß die Kolonialfrage auf einem Kontinent von der Größe Afrikas ohne das Eingreifen der UNO nicht in dem Maße hätte erfolgreich gelöst werden können, wie es geschah. „Erfolgreich“ steht hier für „friedlich“, denn wenn auch die wirtschaftlich-sozialen Fragen der afrikanischen Staaten nach wie vor ungelöst erscheinen: Das Konfliktpotential der sich aus zahllosen Ethnien und Stämmen zusammensetzenden Kolonialgebiete war zum Zeitpunkt der Staatengründung beträchtlich. Es ist auch heute noch vorhanden, wie die Beispiele Somalia, Ruanda und Burundi zeigen. Hier auch für die Zukunft den Weg der friedlichen Konfliktlösung offen zu halten, ist die große Herausforderung, vor der die UNO heute steht.

## VI. Internationale Friedenssicherung vor neuen Herausforderungen

Für die Bewältigung der Konflikte, die als Folge der Auflösung des Sowjetimperiums eine neue Dimension der Instabilität in die internationale Ordnung getragen haben, reichen die bisher praktizierten Friedensstrategien der UNO nicht aus. Angesichts der Radikalität, mit der nationale Gruppen und Minderheiten ihre Interessen in der Auseinandersetzung um die politische Neuordnung ihrer traditionellen oder beanspruchten Siedlungsgebiete verfolgen, versagt das bisherige Erfolgsrezept des „UN peacekeeping“. Die scharfen territorialen Verteilungskämpfe haben es mit sich gebracht, daß sich die Verantwortung für die Einhaltung von Völkerrecht und UNO-Regeln von den Regierungen auf die Schultern immer kleinerer Gruppen und Gruppen verlagert hat und zunehmend unübersichtlich geworden ist. Im Angesicht dieser

3 UN-Doc. A/377 (V) vom 3. November 1950.

4 UN-Doc. Res. A/1514 (XV) vom 14. Dezember 1960.

Entwicklung richtet die UNO ihre Aufmerksamkeit verstärkt auf den Schutz der elementaren Menschenrechte, denen sie schon bisher in verschiedenen Varianten zur allgemeinen Anerkennung zu verhelfen suchte. Die Geschichte der Kodifikation des internationalen Menschenrechtsschutzes, von der Allgemeinen Menschenrechtserklärung (1948) über die Menschenrechtspakte (1966) bis hin zu den Spezialkonventionen zum Schutz der Flüchtlinge (1951/1967) und gegen Völkermord (1948), gegen Apartheid (1966/1973), gegen Terrorismus (1977), Geiselnahme (1979) und Folter (1984) zeichnet den Weg, den die UNO gegangen ist, eindrucksvoll nach.

Die UNO hat ganz neue Wege eingeschlagen, als sie im zweiten Golfkrieg (1990/91) im Nordirak eine Schutzzone zugunsten der bedrohten Kurden einrichtete. Sie verbietet es der Regierung in Bagdad, eine vom Sicherheitsrat festgelegte Grenze mit Land- oder Luftstreitkräften zu überschreiten. Eine vergleichbare, wenn auch weniger weitreichende Schutzzone ist später zugunsten der Schiiten im Süden des Irak und in Sarajewo und weiteren Städten in Bosnien-Herzegowina zugunsten der muslimischen Bevölkerung eingerichtet worden. Die Einrichtung der Schutzzonen wird als „humanitäre Intervention“ verstanden und wird durch NATO-Flugzeuge, teils mit, teils ohne Unterstützung von „UN peacekeeping-forces“ („Blauhelme“) überwacht. Die Schutzzonen werden in jedem Fall durch die UNO gewährleistet. Der absolut bindende Charakter, der der humanitären Intervention anhaftet, ist das Neue, das sie von anderen Verfahren des „UN peacekeeping“ unterscheidet: Die Einrichtung einer Schutzzone setzt nicht mehr die Zustimmung der Kriegsparteien voraus, sondern erfolgt auf der Grundlage eines Beschlusses des Sicherheitsrates im Rahmen seiner Maßnahmen-Kompetenz in Kapitel VII der UN-Charta.

Den zweiten neuen Weg, den die UNO vor dem Hintergrund der zunehmenden Radikalität in Bürgerkriegen, in ethnischen und religiösen Konflikten beschritten hat, ist die Einrichtung des internationalen Strafgerichtshofs mit dem Auftrag, die seit 1. Januar 1991 auf dem Territorium des ehemaligen Jugoslawiens begangenen schweren Menschenrechtsverletzungen zu ahnden.<sup>5</sup> Mit dieser Maßnahme hat die UNO sich einen Gedanken zu eigen gemacht, den die Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg in den Nürnberger und Tokioter Prozessen gegen die Hauptkriegsverbrecher zur Anwendung brachten: die internationale Verantwortlichkeit des einzelnen nach Völkerrecht, jedoch mit einem Unterschied: Die Einrichtung des Strafgerichtshofes für Straftaten auf dem Territorium Ex-Jugoslawiens versteht sich nicht primär als eine Maßnahme der UNO zur Durchsetzung des Völkerrechts gegenüber Individualtätern. Solche Intentionen fallen in die Zuständigkeit der Staaten und gehören nicht zu den Aufgaben des Sicherheitsrates. Vielmehr hat der Sicherheitsrat mit seinem Beschluß der Einrichtung eines internationalen Strafgerichtshofes auch den einzelnen als Garanten des internationalen Friedens anerkannt und in die Pflicht genommen.

Der Sicherheitsrat versteht die Einrichtung des internationalen Strafgerichtshofes als Zwangsmaßnahme nach Ka-

pitel VII der UN-Charta zur Wiederherstellung des internationalen Friedens, den er durch die groben Verletzungen der Haager Landkriegsordnung, der Genfer Konventionen von 1949, des generell anerkannten Kriegsbrauchs, der Völkermordkonvention und grundlegender Schutzbestimmungen zugunsten der Zivilbevölkerung (Menschheitsverbrechen) auf dem Territorium Ex-Jugoslawiens bedroht sieht. Damit konnte der Sicherheitsrat den Staaten die ihnen grundsätzlich vorbehaltene Zuständigkeit in der Verfolgung internationaler Verbrechen, zeitlich und örtlich begrenzt, entziehen und dem neuen Strafgerichtshof zuweisen. Wenn man bedenkt, auf welches Mißtrauen jeder Versuch der internationalen Durchsetzung der Menschenrechte heute stößt - China, Singapur, Malaysia und andere Staaten haben wiederholt in diesem Sinne ihre ablehnende Haltung artikuliert -, bedenkt man weiter, welchen Widerständen in der Vergangenheit die Bemühungen der UNO um die Einrichtung eines internationalen Strafgerichtshofes ausgesetzt waren - schon der Völkerbund scheiterte mit einer entsprechenden Initiative zur Bekämpfung des Terrorismus aus dem Jahre 1937 -, kann die Initiative der UNO in dieser Frage der internationalen Rechtsfortbildung nicht hoch genug eingeschätzt werden. Ob sie auch für die Friedenswahrung einen Beitrag leisten kann, muß allerdings die Zukunft noch erweisen.

Fassen wir das Ergebnis zusammen: Der Völkerbund war eine Folge des beschädigten Fortschrittsglaubens des 19. Jahrhunderts. Dieses Zeitalter sah im technischen Wandel, in der durch ihn ermöglichten beschleunigten Industrialisierung und Modernisierung auf allen Ebenen der Gesellschaft, die wichtigsten Instrumente, mit denen es die wirtschaftssozialen Interessengegensätze überwinden, die Wohlstandsdefizite ausgleichen und die sozialen Fragen insgesamt lösen zu können glaubte. In Verfolgung dieses Zieles waren die Großmächte in eine Konkurrenzsituation geraten, aus der sie sich zuletzt durch die totale Inanspruchnahme der zerstörerischen Möglichkeiten des technischen Fortschritts zu befreien suchten, in Umkehr jenes Fortschritts, der den Zusammenprall der Interessen in Krieg und Revolution gerade verhindern sollte. In dem Glauben an die grenzenlosen Möglichkeiten des Maschinenzeitalters wurden die Menschen im Ergebnis des Ersten Weltkrieges enttäuscht. Der Völkerbund wurde so das Korrektiv der destruktiven Erfahrung dieses Weltkrieges. Mit dem Völkerbund sollte der Beweis angetreten werden, daß es nicht nur notwendig, sondern auch möglich ist, Interessenkonflikte auf andere Weise als durch Krieg und Zerstörung zu lösen.

Die UNO setzt die Aufgabe des Völkerbunds, die internationale Friedenssicherung, fort, z.T. mit anderen Mitteln und Methoden. Beide zusammen sind ein Erbe der Aufklärung, so gesehen also das Ergebnis einer Rückbesinnung auf Techniken und Verfahren der Friedensstiftung, die vor den Nationalitätenkonflikten und den Verteilungskämpfen des 19. Jahrhunderts erdacht worden waren. Die UNO steht

5 UN-Doc. S/RES/808 (1993) vom 22. Februar 1993. Ein entsprechendes internationales Strafgericht hat der UN-Sicherheitsrat für Ruanda durch Resolution UN-Doc. S/RES/995 (1994) vom 8. November 1994 eingesetzt.

heute vor der Notwendigkeit, diese Techniken und Verfahren den modernen Verteilungskämpfen anzupassen und allgemeinverbindlich werden zu lassen. Dabei steht die rechtliche Sonderstellung der fünf Großmächte im Sicherheitsrat mit ihrem Privileg des Vetos gegen Mehrheitsentscheidungen einer zeitgemäßen Modernisierung des UN-Systems zunehmend im Wege. Die rechtliche Sonderstellung hauptverantwortlicher Mächte ist nicht hilfreich, wenn es darum geht, den neuen Gefährdungen der internationalen Sicherheit adäquat zu begegnen. Wo der Streit um Fischfangquoten im Nordatlantik, um die Abholzung der letzten Regenwälder oder

um das Ausmaß der Begrenzung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes die Dimension eines globalen Verteilungskampfes angenommen hat, ähneln diese Auseinandersetzungen den Konflikten am Ausgang des 19. Jahrhunderts, als die Kolonialmächte um die letzten „frei verfügbaren“ Territorien, um die Verfügung der Rohstoffe, um das Monopol ihrer Schifffahrtslinien und anderes mehr miteinander rivalisierten. Das Gefahrenpotential reichte damals aus, um es im Ersten Weltkrieg zur Entladung zu bringen. Heute, am Ausgang des 20. Jahrhunderts, ist das Gefahrenpotential des globalen Verteilungskampfes erheblich höher einzuschätzen als vor 100 Jahren.

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

Patricia Pliatskas\*

*„Wir (die Türken; Anm. der Verf.) wünschen uns, daß im Irak ein demokratisches System geschaffen wird, das die Rechte der Araber, Kurden und Turkmenen gleichermaßen schützt.“<sup>1</sup>*

(Turgut Özal, Ministerpräsident 1983-1989)

*„Wir müssen erst mal die kurdische Arbeiterpartei im Irak vernichten, dann kommen Demokratie und Menschenrechte!“<sup>2</sup>*

(Tansu Çiller, Ministerpräsidentin 1995)

### I. Tatsächliches Geschehen<sup>3</sup>

Am 20. März 1995 überquerten 35.000 türkische Soldaten das Grenzgebiet zum Nordirak und rückten etwa 45 Kilometer in das Territorium des Nachbarstaates vor. Ziel der Offensive war und ist die Zerschlagung von Stützpunkten der terroristischen Arbeiterpartei Kurdistans (PKK), die von diesem Gebiet aus Anschläge und Kommandoaktionen gegen das Regime in Ankara organisiert. Gegenüber der internationalen Staatengemeinschaft rechtfertigte die Türkei ihre grenzüberschreitende Operation bislang als ihr „legitimes Recht auf Selbstverteidigung vor dem separatistischen Terrorismus der PKK“<sup>4</sup> und betonte stets, daß der Einmarsch „mit dem Ende der PKK“<sup>5</sup> seinen unverzüglichen Abbruch finden solle.

### 1. Reaktionen auf den Einmarsch

Begegnete die öffentliche Meinung der türkischen Militärführung anfangs noch mit Zurückhaltung, wurden zunehmend auch kritische Stimmen - allen voran aus der Europäischen Union - laut, die ein Ende der Offensive forderten. Grund hierfür sind die sich mehr und mehr verfestigenden Vermutungen, daß sich die türkischen Angriffe auch gegen

Zivilisten richten; daneben wurde von Verschleppungen kurdischer Flüchtlinge in die Türkei berichtet<sup>6</sup>.

Das Vorgehen Ankaras gefährdet nun auch die Ratifizierung der Zollunion zwischen der Europäischen Union und der Türkei, da erstere die Rechtsstaatlichkeit und Demokratisierung des Landes als nicht mehr gewährleistet erachtet. Inzwischen hat auch die Arabische Liga den Vorstoß der Türkei verurteilt<sup>7</sup>, ebenso wie die bis dahin kommentarlos gebliebenen Vereinigten Staaten, die jetzt Besorgnis über eine längere Truppenstationierung des NATO-Partners äußerten.

### 2. Hintergründe zur bisherigen Lage der Kurden im Nordirak

Das vom Einmarsch der Türken betroffene Gebiet liegt zwar auf irakischem Territorium, hat jedoch für die knapp vier Millionen irakischen Kurden eine besondere Bedeutung, war doch hier durch die Resolution 688 (1991) der Vereinten Nationen<sup>8</sup> ein vorsichtiger Grundstein in Richtung auf ein autonomes Kurdengebiet gelegt worden. Zwar ist die völkerrechtliche Legitimation dieses Gebietes nicht eindeutig bestimmbar, da es weder ausdrücklich - jedenfalls nicht dem Wortlaut nach - unter Kapitel VII der UN-Charta einzuordnen ist, noch eine eindeutige völkerrechtliche Grundlage existiert, die die Schaffung einer derartigen Schutzzone recht-

\* Patricia Pliatskas ist Projektmitarbeiterin am IFHV, Bochum.

1 Aus: Mehmet Ata Bakis, Türkische Nahostpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg, in: Abraham Ashkenasi (Hrsg.), Ethnien, Regionen, Konflikte, Band 5, 1993, S. 257.

2 Aus: Der Spiegel 14/1995, S. 24.

3 Ereignisse wurden berücksichtigt bis zum 10. April 1995.

4 FAZ vom 30. März 1995, S. 1.

5 Ebd.

6 Der Spiegel 13/1995, S. 161; FAZ vom 29. März 1995, S. 3.

7 FAZ vom 27. März 1995, S. 2.

8 Bruno Simma (Hrsg.), The Charter of the United Nations, A Commentary, Oxford 1994, Article 39, 21.

fertigt<sup>9</sup>; immerhin jedoch stand das Land nördlich des 36. Breitengrades unter dem besonderen Schutz der Golfkriegs-Alliierten und der - allerdings rechtlich auch umstrittenen - Überwachung durch UN-Ordnungskräfte. Diese Entwicklung mündete schließlich in der Ausrufung eines eigenen Bundesstaates, welcher sich durch den Einsatz eines demokratisch gewählten Parlamentes und einer autonomen Regierung legitimiert sah<sup>10</sup>.

## II. Völkerrechtliche Fragestellung

Aus völkerrechtlicher Sicht stellt sich zunächst die Frage, inwieweit der türkische Militäreinsatz gegen das Gewaltverbot aus Art. 2 (Nr. 4) UN-Charta verstößt und damit die territoriale Integrität und staatliche Souveränität des Iraks beeinträchtigt wird.

In diesem Zusammenhang ist besonders zu fragen, ob sich aus der Entwicklung der irakisch-türkischen Beziehungen eine Rechtfertigung für die Grenzüberschreitung herleiten läßt. Problematisch ist daneben auch, ob das zumindest anfängliche Schweigen des Irak zu der Invasion als konkludentes Einverständnis gewertet und ob ein solches aufgrund der Schutz-zonenregelung überhaupt durch die irakische Regierung wirksam abgegeben werden kann.

Insgesamt ist zu berücksichtigen, daß die gesamte Thematik bei völkerrechtlicher Beurteilung auch unter politischen Aspekten und Motivationen zu betrachten ist, die sich bekanntermaßen nicht immer an juristischen Vorgaben orientieren.

## III. Völkerrechtliche Beurteilung

### 1. Verstoß gegen Art. 2 Nr. 4 UN-Charta

Das absolute Gewaltverbot aus Art. 2 Nr. 4 der UN-Charta verbietet jegliche Anwendung von militärischer Gewalt gegen das Hoheitsgebiet oder die Streitkräfte eines anderen Staates, wobei eben auch die territoriale Unversehrtheit dieses anderen Staates besondere Erwähnung findet. Dieses Prinzip, zu dem der Grundsatz der Unantastbarkeit der Grenzen tritt, gehört zu den Grundprinzipien des Völkerrechts und entspringt dem Gebot der souveränen Gleichheit aller Staaten.<sup>11</sup>

Mit ihrer militärischen Großoffensive und dem Einsatz eines fast 40.000 Mann starken Truppenkontingents verstößt die Türkei folglich gegen das von den Vereinten Nationen statuierte Gewaltverbot.

### 2. Völkerrechtliche Rechtfertigung durch Einwilligung

Gerechtfertigt wäre eine solche Gewalteinwendung nur, wenn der Irak *wirksam* in die Invasion eingewilligt hätte, dar- um gebeten hätte (Intervention auf Einladung) oder den Ein-

marsch zumindest stillschweigend billigen würde. Andernfalls käme nur noch eine Legitimation der Aktion nach Art. 51 der UN-Charta in Frage, was jedoch eine Selbstverteidigungssituation der Türkei voraussetzen würde. Diese Möglichkeiten müssen stets vor dem Hintergrund der Frage gesehen werden, ob die Türkei überhaupt irakisches oder - faktisch gesehen - *kurdisches* Territorium, nämlich in Form der Schutzzone, verletzt.

### a) Die Haltung der Türkei gegenüber dem Irak bis zur Golfkrise

Das gewaltsame Eindringen der Türken an sich kann nicht ohne weiteres als Verletzung irakisches Territoriums gewertet werden, betrachtet man einmal die irakisch-türkischen Beziehungen der letzten Jahre und den Umgang beider Länder miteinander. Denn allein aus dieser Sichtweise könnte sich schon ein Einverständnis des Irak - sei es ausdrücklicher oder konkludenter Natur - mit der türkischen Aktion ergeben.

Zunächst ist festzustellen, daß die Türkei bis zur Golfkrise mit keinem anderen arabischen Land so gute Beziehungen gepflegt hat wie mit dem Irak, und zwar sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher und militärischer Hinsicht. Grund hierfür waren geographische und demographische Bedingungen, da die Türkei dem Irak, der ohne Zugang zum offenen Meer ist, als Handelsbrücke zu Europa diene und gleichzeitig über den Nachbarn ihre Waren in die Golfstaaten entsandte.<sup>12</sup> Daneben hat seit den 30er Jahren eben auch die Kurdenfrage die Beziehungen beider Länder intensiviert, da beide die Entstehung eines unabhängigen Kurden-Staates zu verhindern und ihre Kurdenpolitik aufeinander abzustimmen suchten.<sup>13</sup> Aus dieser Zeit finden sich Absprachen und Abkommen, in denen Grenzfragen geklärt werden<sup>14</sup> und türkischen Streitkräften erlaubt wird, kurdische Aufständische auf *irakischem* Territorium zu verfolgen<sup>15</sup>, da der Golfstaat selbst sich hierzu außerstande sah. Aufgrund dieses Abkommens kam es im Mai 1983 und August 1986 zu den sogenannten „hot pursuit“-Operationen, bei denen türkische Streitkräfte in irakisches Gebiet vordrangen und mit Kampfflugzeugen kurdische Stellungen mit Zustimmung des Irak bombardierten.<sup>16</sup>

9 Siehe hierzu *Hans-Joachim Heintze*, Völkerrechtliche Konsequenzen der Schaffung von Schutzzonen für die Kurden im Nordirak, *HuV* 1995, S. 16. Der Autor beschäftigt sich sehr detailliert mit der Rechtsform dieser Schutzzone und sieht hierin letztlich ein Gebiet „*sui generis*“, welchem insbesondere durch die Resolutionsauslegung der USA eine Art Autonomiestatus zugesprochen wurde.

10 *O. Bring*, Kurdistan and the Principle of Self-Determination, *German Yearbook of International Law* 1992, S. 159.

11 Vgl. *Horst Fischer*, in: *Knut Ipsen*, Völkerrecht, München, 3. Aufl. 1990, § 57, Rdn. 10 ff. m.w.N.

12 *A. Ashkenasi*, a.a.O. (Fn. 1), S. 182; *Philip Robins*, *Turkey and the Middle East*, London 1991, S. 58.

13 Siehe auch *J.C. Hurewitz*, *Diplomacy in the Near and Middle East*, Vol. II, S. 214-216, in: *Studies on Turkish-Arab Relations Annual*, 1988.

14 So z.B. das Abkommen über die „Behandlung von Schwierigkeiten an der Grenze und innerhalb beider Länder“ von 1976.

15 *P. Robins*, a.a.O. (Fn. 12), S. 60.

16 *A. Ashkenasi*, a.a.O. (Fn. 1), S. 184; *ADG* 1976, S. 20265.

Im März 1988 war die Türkei schließlich das einzige Land, das sich schützend vor *Saddam Hussein* stellte und sich solidarisch erklärte, als dieser mit Giftgas gegen die Kurden vorgeing.<sup>17</sup>

### b) Die irakisch-türkischen Beziehungen während und nach der Golfkrise

Dieses gute Verhältnis kühlte jedoch merklich ab, als die Türkei begann, während der Golfkrise Position zu beziehen und sich am internationalen Boykott zu beteiligen<sup>18</sup>; der Tiefpunkt war erreicht, als die Türkei amerikanische Kampfflugzeuge während des Golfkrieges vom türkischen Stützpunkt Incirlik starten ließ.<sup>19</sup>

Die Beziehungen zum Irak besserten sich - nicht zuletzt auch wegen wachsender Kritik der arabischen Staaten - jedoch wieder ein wenig, als sich die Türkei im Herbst 1994 um eine Annäherung an den Irak bemühte, sich für die Öffnung irakischer Ölpipelines einsetzte und sich damit gegen die Sanktionspolitik der Vereinten Nationen stellte. Eine Erklärung für dieses Verhalten liegt in dem Dilemma der Türkei, die sich mit Zunahme der wirtschaftlichen und kooperativen Verbindungen mit dem Westen, durch ihre Allianz mit den Vereinigten Staaten und ihrer Mitgliedschaft in der NATO an einer militärischen Lösung des Kurdenproblems gehindert sah. Die Feindseligkeiten zwischen dem Irak und der Türkei, die aus der Golfkrise resultierten, konnten jedenfalls letztlich die gemeinsame Anti-Kurdenpolitik beider Länder nicht beeinträchtigen; vielmehr stärkte die Schwächung der irakischen Militärfürkraft den türkischen Einfluß auf nordirakische Gebiete und ließ die beiden Nachbarstaaten ihre Gespräche und diplomatischen Beziehungen wieder aufnehmen.<sup>20</sup>

### c) Die Bedeutung der kurdischen Schutzzone

Neben der generellen Entwicklung der irakisch-türkischen Beziehungen muß auch die Haltung Ankaras gegenüber der im Nordirak gelegenen Schutzzone berücksichtigt werden.

Zunächst ist festzuhalten, daß die Türkei erneut ihren Stützpunkt Incirlik zur Verfügung stellte, dieses Mal, um die Flugüberwachung der Alliierten zum Schutz der Kurden zu ermöglichen.<sup>21</sup> Dies geschah jedoch weniger aus Sympathie zu den Kurden als vielmehr zur Stärkung der politischen und strategischen Bedeutung der Türkei für den Westen. Die Schutzzone an sich sieht die Türkei als „künstlich geschaffenes Machtvakuum“<sup>22</sup>, „in dem sich 3000 Terroristen hatten einnisten können“<sup>23</sup>.

Der Irak hielt die Einrichtung der Schutzzone zwar für rechtswidrig, hat sich aber der Entscheidung der Vereinten Nationen notgedrungen unterworfen. Dabei bezog sich die irakische „Akzeptanz“ jedoch lediglich auf die Gestattung von Hilfsmaßnahmen und die Überwachung des Gebietes.

Der Einsatz militärischer UN-Kräfte kann nicht auf irakische Zustimmung gestützt werden. Keinesfalls war mit der Einrichtung der Schutzzone eine Abtrennung der Schutzzone von irakischem Territorium verbunden. Der Staat Irak existiert in seinem gesamten territorialen Bestand fort.<sup>24</sup> Die Führung des Landes betonte denn auch stets ihre Auffassung, das Autonomiegebiet der Kurden sei Teil des Bundesstaates Irak und entbehre jedweder Völkerrechtssubjektivität.<sup>25</sup> Konsequenterweise dient die Schutzzone zwar der Überwachung hinsichtlich irakischer Übergriffe gegenüber den Kurden, im Verhältnis zu Drittstaaten geht es jedoch grundsätzlich um die irakische Souveränität und nicht etwa um eine kurdische.

### d) Ergebnis

Vor diesem Hintergrund ist die Frage aufzuwerfen, ob von einem Einverständnis der irakischen Führung mit türkischen Verfolgungsmaßnahmen auf ihrem Territorium gesprochen werden kann. Die politische Haltung beider Länder in dieser Frage könnte jedoch auf ein solches hinweisen, zumal sich die Türkei auf das vereinbarte Verfolgungsrecht beruft und *Saddam Hussein* anfänglich hoffte, mit der stillen Duldung der Invasion den Beistand Ankaras bezüglich der Aufhebung der UNO-Sanktionen zu erlangen.<sup>26</sup>

Zumindest bleibt jedoch unklar, inwieweit die irakischen Zugeständnisse hinsichtlich eines türkischen Vordringens in das Land zwecks Verfolgungsmaßnahmen gegenüber den Kurden noch gelten sollen und einen Militäreinsatz in dem Ausmaß, in dem er stattgefunden hat, noch abdecken. Im übrigen hat der Irak die damalige Ermächtigung der Türkei zwar nicht ausdrücklich widerrufen, jedoch hat die Führung in Bagdad eindringlich gegen das türkische Vorgehen protestiert und den Abzug der Truppen von ihrem Territorium gefordert.<sup>27</sup> Von einer Intervention auf Einladung kann somit keinesfalls die Rede sein. Die anfänglich stillschweigende Billigung reicht unter Berücksichtigung des immer stärker werdenden Protestes des Irak ebenfalls nicht aus, die Offensive zu rechtfertigen. Das früher faktisch vorliegende Nacheilrecht der Türkei über die Landesgrenze hinweg ist damit hilflos geworden.

17 AdG 1988, S. 32075.

18 Siehe auch A. Ehteshami/G. Nonneman, War and Peace in the Gulf, 1991, S. 79/80.

19 A. Ashkenazi, a.a.O. (Fn. 1), S. 248 ff.

20 Robert Olson, The Kurdish Question and the Kurdish Problem, in: Les Kurdes et les Etats, Peuples Méditerranéens Nr. 68-69, Dezember 1994, S. 223-228; Chapour Haghighat, Histoire de la crise du Golfe - Des origines aux conséquences, 1992, S. 278-280.

21 David McDowall, The Kurdish Question in the 1990s, in: Les Kurdes et les Etats, Peuples Méditerranéens, Nr. 68-69, Dezember 1994, S. 249.

22 So der türkische Außenminister İnönü, s. FAZ vom 30. März 1995, S. 2.

23 So der Vorsitzende der „Republikanischen Volkspartei“ Çetin, s. FAZ vom 23. März 1995, S. 2.

24 H.-J. Heintze, a.a.O. (Fn. 9), S. 18.

25 M.M. Gunter, A de facto Kurdish State in Northern Iraq, Third World Quarterly 1993, S. 295.

26 Siehe auch Spiegel 13/1995, S. 161.

27 FAZ vom 24. März 1995; FAZ vom 25. März 1995.



### 3. Selbstverteidigungsrecht der Türkei?

Der Verstoß gegen das Gewaltverbot könnte jedoch durch Art. 51 der UN-Charta legitimiert sein, wenn die Türkei in Ausübung eines ihr zustehenden individuellen Selbstverteidigungsrechts gehandelt hat.

#### a) Voraussetzung eines bewaffneten Angriffs

Die Verwirklichung des Selbstverteidigungsrechts setzt jedoch den bewaffneten Angriff eines anderen Staates voraus, d.h., daß der Aggressorstaat eigene Streitkräfte einsetzen oder vergleichbare bewaffnete Banden oder Gruppen entsenden müßte.<sup>28</sup> Die Erfüllung dieser Voraussetzung erscheint hier jedoch sehr problematisch.

Zwar beruft sich die türkische Regierung auf ihr Recht auf Selbst- und Nothilfe und bezeichnet ihren Einmarsch als „legitime Verteidigung gegen die kurdischen Rebellen“.<sup>29</sup> Jedoch sind weder die irakische Armee noch etwa vom Irak entsandte Banden an den Terrorakten in der Türkei beteiligt; auch bedient sich der Irak nicht der PKK, um die Türkei anzugreifen, zumal er ja besonders an guten Beziehungen mit dem Nachbarland interessiert ist. Damit liegt gerade kein bewaffneter Angriff seitens des Irak vor, der die Türkei zur Invasion berechnen würde.

#### b) Pflichtverletzung durch den Irak

In diesem Zusammenhang könnte jedoch eine Notwehrsituation der Türkei und damit ihr Recht auf Verletzung fremden Staatsgebietes deshalb gegeben sein, weil es hier um die Unschädlichmachung der als terroristisch eingeschätzten PKK geht, die von jenseits der türkischen Staatsgrenze aus operiert, und der Territorialstaat, also der Irak, nicht seiner Verhinderungspflicht nachkommt<sup>30</sup>. Hier ist jedoch gerade fraglich, ob der Irak dies überhaupt kann und darf.

Nach den Grundsätzen des Völkerrechts darf der Irak die Türkei nicht nur nicht angreifen; er trägt auch die Verantwortung dafür, daß von seinem Territorium aus keine Aktionen vorbereitet werden, die in die Ausübung von Terroranschlägen in der Türkei münden. Eine Verletzung dieser Pflicht stellt nach einer Definition aus der „Friendly Relations“-Deklaration von 1970 ebenfalls einen Verstoß gegen das Gewaltverbot gem. Art. 2 Nr. 4 UN-Charta dar.<sup>31</sup> Damit wäre ein Selbstverteidigungsrecht der Türkei gegeben.

#### c) Bedeutung der Schutzzone

Von Bedeutung könnte jedoch sein, daß es sich bei dem Operationsgebiet um einen Teil des irakischen Territoriums handelt, auf das der Irak wegen der Schutzonenregelung nicht vollständig einwirken kann.

Der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen hat den Irak in seiner Resolution selbst angewiesen, im Umgang mit der

Schutzzone Zurückhaltung walten zu lassen und die Rechte der irakischen Bürger (insbesondere der Kurden) nicht eigenmächtig zu beschneiden:

„Der Sicherheitsrat (...) verlangt, daß Irak als Beitrag zur Beseitigung der Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit in der Region diese Unterdrückung (der irakischen Zivilbevölkerung, Anm. der Verf.) sofort einstellt, und bringt in diesem Zusammenhang die Hoffnung zum Ausdruck, daß ein offener Dialog stattfinden wird, der sicherstellt, daß die Menschenrechte und politischen Rechte aller irakischen Bürger respektiert werden; (...).“<sup>32</sup>

Des weiteren wird eine Zusammenarbeit des Irak mit dem Generalsekretär zu diesem Zweck „verlangt“. Schließlich kann auch die in der Resolution angeordnete Pflicht des Irak, „den internationalen humanitären Organisationen sofortigen Zugang zu gewähren“<sup>33</sup>, als eindeutige Beschränkung der Territorialhoheit des Irak in diesem Gebiet gewertet werden.<sup>34</sup>

### 4. Verhinderungspflicht und Schutzonenregelung

Im Ergebnis sind die Einwirkungsmöglichkeiten des Irak auf die Schutzzone beschränkt. Fraglich ist damit, ob das Selbstverteidigungsrecht der Türkei dadurch ausgeschlossen ist. Zwei Aspekte sind für eine Lösung dieser Fragestellung von Bedeutung.

Die internationale Staatengemeinschaft hat die Souveränitätsbeschränkungen des Irak hinsichtlich des Schutzonengebiets akzeptiert, ohne Vorkehrungen zum Schutz der Türkei gegen militärische Übergriffe zu treffen. Das Ziel der Schutzzone ist die Verhinderung irakischer Übergriffe gegen die Kurden. Offensichtlich sollte das Selbstverteidigungsrecht der Türkei nun gerade nicht beschnitten werden.

Wollte man im vorliegenden Fall ein türkisches Selbstverteidigungsrecht verneinen, müßte man den Rückgriff auf Art. 51 der UN-Charta auch in allen anderen Fällen akzep-

28 Ignaz Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht, Köln u.a., 6. Aufl. 1987, § 89; Fischer, in: Ipsen, a.a.O. (Fn. 11), § 57, Rdn. 11; Ulrich Fastenrath, Völkerrechtliche Grenzen der Selbsthilfe, FAZ vom 28. März 1995, S. 2.

29 FAZ vom 23. März 1995, S. 1 und FAZ vom 29. März 1995, S. 2.

30 Siehe dazu auch Franz Matscher, Über die Grenzen der territorialen Souveränität, deren Verletzung und deren befugte Überschreitung, ÖZöRV 28/1977, S. 133.

31 Die Deklaration enthält insbesondere das „Verbot der Organisierung, Anstiftung, Unterstützung oder Duldung bewaffneter, zersetzender oder terroristischer Tätigkeiten, die auf eine gewaltsame Veränderung des Regimes eines anderen Staates gerichtet ist.“; Fischer, in: Ipsen, a.a.O. (Fn. 11), § 57, Rdn. 10.

32 Text der Resolution abgedruckt in: HuV-I 1991, S. 15.

33 Ebd.

34 So auch H.-J. Heintze, Die Resolution 688 (1991) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und der internationale Menschenrechtsschutz, HuV-I 1991, S. 43.

tieren, in denen ein Staat aus rein faktischen Gründen Übergriffe von bewaffneten Banden von seinem Territorium aus gegen einen anderen Staat nicht unterbinden kann. Faktische Gründe dieser Art liegen auf der Hand: mangelndes Personal, fehlende technische Ausstattung, schwierige geographische Gegebenheiten, Wetterbedingungen etc.

Die gegenwärtig akzeptierte Trennung zwischen der Pflicht zur Verhinderung derartiger Aktionen und der Akzeptierung von Selbstverteidigungsmaßnahmen durch einen Nachbarstaat würde aufgehoben. Es sprechen beide Überlegungen dafür, das türkische Vorgehen als vom Selbstverteidigungsrecht gedeckt anzusehen.

## Die Menschenrechte in Israel/Palästina im Friedensprozeß

Ludwig Watzal\*

Wer geglaubt hat, daß mit der Unterzeichnung der „Prinzipienklärung über vorübergehende Selbstverwaltung“ vom 13. September 1993 und dem „Gaza-Jericho-Abkommen“ vom 4. Mai 1994 zwischen Israel und der Palästinensischen Befreiungsbewegung (PLO) ein Ende der Menschenrechtsverletzungen von Seiten Israels gekommen sei, sieht sich angesichts der Realitäten in Israel und Palästina getäuscht. Die Verletzungen der Menschenrechte der Palästinenser durch Israel gehen weiter. Hinzu kam allerdings, daß jetzt auch die palästinensische Autonomiebehörde mit ihren diversen Sicherheitsdiensten beginnt, die Menschenrechte ihrer eigenen Landsleute massiv zu verletzen. Die Arafat-Polizei respektiert weder Recht noch Gesetz in den „autonomen Gebieten“. So wurden hunderte Oppositioneller ins Gefängnis geworfen. Bei einem Zusammenstoß am 17. November 1994 in Gaza-Stadt wurden 14 Palästinenser erschossen und über 200 verletzt. Solche Zahlen konnte die israelische Besatzungsarmee nicht aufweisen. Die Menschenrechtsorganisationen vor Ort haben es also jetzt mit zwei repressiven Regimen zu tun, und die Welt will im Angesicht des Aussöhnungsprozesses von den anhaltenden Menschenrechtsverletzungen nichts mehr wissen.

Werden die beiden Abkommen dem Nahen Osten Frieden und den Palästinensern ihren eigenen Staat bringen? Hat sich die Lage vor Ort zum Positiven verändert? Nach Meinung zahlreicher israelischer und palästinensischer Menschenrechtsorganisationen kann keine Entwarnung gegeben werden. Mitte November 1994 stellte die israelische Menschenrechtsorganisation B'Tselem einen weiteren Bericht über die andauernden Folterungen des Geheimdienstes Shin Bet in Jerusalem vor. Noch immer werden Palästinenser gefoltert, Häuser zerstört und versiegelt, „gesuchte Personen“ gejagt und liquidiert, Siedlungen errichtet und alte ausgebaut, Land beschlagnahmt, Baugenehmigungen verweigert, Kollektivstrafen wie Ausgangssperren verhängt, Administrativhaft angeordnet, die totale Abriegelung der besetzten Gebiete ist seit dem 30. März 1993 immer noch in Kraft und hat verheerende wirtschaftliche Auswirkungen auf die Bewohner, das Recht auf Familienzusammenführung wird als Privileg angesehen, die Militärgerichte fällen weiter Urteile aufgrund dubioser Beweise u.v.m.<sup>1</sup>

Auch die palästinensischen Sicherheitskräfte müssen auf israelisches Verlangen die Gegner der Abkommen unter-

drücken. Auf einer am 17. und 18. September 1994 in Ost-Jerusalem abgehaltenen Tagung von Pax Christi International und dem Center for International Human Rights Enforcement (CIDRE) führten palästinensische Nichtregierungsorganisationen Klage darüber, daß in den „autonomen Gebieten“ Chaos, Willkür und Rechtsunsicherheit herrsche.<sup>2</sup> Die ehemalige Direktorin des Palestine Human Rights Information Center (PHRIC), Jan Abu Shakrah, trat aus Protest von ihrem Posten zurück und siedelte mit ihrer Familie in die USA über.<sup>3</sup> Sie berichtete von Einschüchterungen und Todesdrohungen von Seiten palästinensischer Sicherheitsdienste. Sie seien auch für das erste palästinensische Folteropfer im Juli 1994 in Gaza und den Tod eines weiteren Palästinensers in Jericho im Januar 1995 verantwortlich. Die Art der Operation der Sicherheitsdienste lasse auf eine Zusammenarbeit zwischen palästinensischem und israelischem Inlandsgeheimdienst Shin Bet schließen. Die palästinensischen Menschenrechtsorganisationen in den besetzten und autonomen Gebieten können nicht mehr frei arbeiten. PHRIC und der Gaza Center for Rights and Law, der von Rechtsanwalt Raji Sourani geleitet wird, werden eingeschüchtert und unterdrückt. Sourani selbst wurde im Februar 1995 von Arafats Polizeitruppe verhaftet und verhört, dann aber wieder freigelassen. Selbst Israel hatte niemals die Unabhängigkeit der Organisation in Frage gestellt. Arafat dagegen versucht, die Organisationen mundtot zu machen und auf seine Linie zu bringen. Mit PHRIC ist ihm dies schon gelungen.

### Die „Prinzipienklärung“ und das „Gaza-Jericho-Abkommen“

Man konnte die Erleichterung verspüren, als am 13. September 1993 der israelische Ministerpräsident Yitzhak Rabin und PLO Chef Yassir Arafat auf dem Rasen des Weißen Hauses in Oslo in Geheimverhandlungen ausgehandelte

\* Ludwig Watzal ist Redakteur und freier Journalist in Bonn.

1 Die Menschenrechtsverletzungen durch Israel betreffen alle Lebensbereiche der Palästinenser und geschehen systematisch und bewußt. Dazu das kürzlich erschienene umfassende Werk von Ludwig Watzal, Frieden ohne Gerechtigkeit? Israel und die Menschenrechte der Palästinenser, Böhlau Verlag, Köln-Weimar-Wien 1994, insb. Kap. IV.

2 Vgl. Ludwig Watzal, „Ignoranz vor dem Gesetz“, in: taz vom 24. September 1994.

3 Vgl. Notification of my resignation as PHRIC Director, PHRIC-Pressemittteilung vom 4. August 1994.

„Prinzipienerklärung“ unterzeichneten.<sup>4</sup> Nur Naive konnten damals glauben, daß der 100jährige Konflikt damit an ein Ende gekommen ist. Es ist zwar korrekt, daß sich durch die Unterzeichnung erstmalig beide Völker anerkannt haben, aber die palästinensische Seite hat in diesen Vereinbarungen auf all ihre „essentials“ verzichtet, so daß es ihr in den Verhandlungen schwer fallen wird, sie wieder auf die Tagesordnung zu setzen und von Israel substantielle Zugeständnisse zu erhalten.

Die Entwicklung in den „autonomen Gebieten“ zeigt, daß sich die beiden Abkommen verheerend auf die palästinensische Völkerrechtsposition auswirken. Der Begriff „autonome Gebiete“ ist in der Tat ein Etikettenschwund, da die Besetzung ja nicht aufgehoben worden ist. Der Gaza-Streifen ist zu 50 Prozent weiter unter ausschließlicher Hoheit Israels. Das Land hat schon des öfteren den Gaza-Streifen total abgeriegelt, ohne die Palästinenser auch nur zu fragen. *Arafat* und sein Autonomierat leben dort wie in einem Lager, aus dem sie nur mit Zustimmung Israels ausreisen können. Wer ein- und ausreisen darf, entscheidet Israel. Diese Entscheidungsgewalt wurde dem pakistanischen Botschafter, der von Ägypten aus einreisen wollte, vor Augen geführt, indem man ihm die Einreise verweigerte. Auch die pakistanische Ministerpräsidentin *Benazir Bhutto* sollte bei der israelischen Regierung um eine Einreisegenehmigung nachsuchen, was sie zu Recht als erniedrigend empfand. Als *Arafat* mit seiner Entourage aus Tunis in Gaza einzog, bestand Israel darauf, daß vier seiner Begleiter Gaza binnen 24 Stunden verlassen mußten.

Des weiteren haben die palästinensischen Behörden über die Siedlungen keinerlei Befugnisse. Die Siedlungen sind quasi exterritorial. Für sie gilt israelisches Recht, wohingegen für die Palästinenser weiterhin fast alle Militärverordnungen in Kraft sind sowie neuerdings ein gewisses „PLO-Recht“ gilt, das in den palästinensischen Lagern im Irak, Syrien, Jemen und Tunis galt, und von juristisch inkompetenten Militärs vor Zivil-, Militär- und jetzt auch sogenannten Sondergerichten angewandt wird.<sup>5</sup> Das israelische Militär wurde nicht aus Gaza abgezogen, sondern nur aus den palästinensischen Bevölkerungszentren zurückbeordert und um die Siedlungen stationiert. Zu diesem Zweck wurde wieder völkerrechtswidrig Land beschlagnahmt. Die Genehmigungen, die für das tägliche Leben notwendig sind, werden weiterhin von Israel erteilt. Genehmigungen zur Ausreise, zum Studium, zur Arbeit, für den Führerschein u.v.m. erhalten die Palästinenser von Israel. Der Unterschied zu früher ist, daß die Anträge jetzt zusätzlich über die palästinensischen Behörden laufen, was die Bürokratie erhöht, die Zeit bis zur Erteilung oder Ablehnung verlängert und man bei einer Ablehnung letztendlich nicht weiß, wer diese verfügt hat. Die Genehmigung wird auch dazu benutzt, Gegner der Abkommen willfährig zu machen. Der Autonomierat ist keinem verantwortlich. Die Struktur, die die Palästinenser von der israelischen Zivilverwaltung übernommen haben, ist ähnlich der israelischen. Dies garantiert Israel die Aufrechterhaltung seiner Kontrolle.

Wie asymmetrisch und vorteilhaft die Abkommen für Israel sind, zeigt das Autonomiekonzept für Gaza. Dort hat Israel 50 Prozent der palästinensischen Gesamtbevölkerung nur zwei Prozent des besetzten Landes zur Verfügung gestellt. Wenn diese Form der Autonomie auf die Westbank übertragen wird, und dies ist in den Abkommen schon angelegt, verliert Israel zwar 100 Prozent der Bevölkerung, aber nur 14 Prozent des Landes. Israels Autonomievorstellungen haben sich immer nur auf die Bevölkerung und ihre persönlichen Belange, aber niemals auf das Territorium bezogen. Dies bestätigte der Leiter der „Zivilverwaltung“, *General Gadi Zohar*, in einem Interview mit der Zeitung *Al-Hamishmar* vom 15. Juli 1994: „*We are transforming the control of issues but not of territory.*“ Wie sagte der ehemalige Ministerpräsident *Menachem Begin*: „*Autonomy for the people not for land.*“ Daran hat sich auch unter *Yitzhak Rabin* nichts geändert. Das Essentielle des palästinensisch-israelischen Konflikts ist der Streit um Land und nicht um Grenzen. Wie einseitig das „Gaza-Jericho-Abkommen“ ausgehandelt ist, wird in Artikel 22 deutlich, in dem Ansprüche aus Schäden, die durch die israelische Besatzungsmacht verursacht worden sind, von den palästinensischen Behörden entschädigt werden müssen. Israel ist dafür nicht haftbar zu machen.<sup>6</sup> Diese Nichthaftbarmachung Israels wurde nochmals in Artikel IX, 1 a, b in dem Abkommen vom 24. August 1994 bestätigt, das einzelne Bereiche in der Westbank unter palästinensische Selbstverwaltung stellt. Mit dieser Vereinbarung haben die Palästinenser den Israelis eine Generalamnestie erteilt. Im Gegensatz zum Gaza-Streifen hob Israel in der Westbank die „Zivilverwaltung“ nicht auf.

Ein weiterer Grund, warum die Vereinbarungen in praxi nicht umsetzbar sind, liegt darin, daß *Arafat* in seinem Schreiben an Ministerpräsident *Yitzhak Rabin* den berechtigten palästinensischen Widerstand als „*Terror*“ bezeichnet hat. „*Die PLO verzichtet entsprechend auf Terror und jede andere Art von Gewalt.*“ War das Zeigen der Fahne, das Anbringen von Graffiti, der Protest gegen Häuserzerstörungen, Landenteignung, Folter, „*Todesschwadronen*“ u.v.m. bloßer „*Terror*“? Von Terror kann nun dann gesprochen werden, wenn Palästinenser unschuldige Dritte gekidnappt oder getötet hatten mit dem Ziel, von der israelischen Regierung Konzessionen zu erpressen. Ebenso handelte es sich um Staatsterror, wenn die israelische Armee, wie im Juli 1993 geschehen, im Süden Libanons einmarschiert und 500 000 Menschen durch Bombenangriffe vertreibt, um die libanesischen Regierung zu zwingen, gegen die Hisbollah vorzugehen, die vom Süden des Libanon israelische Dörfer im Norden Israels mit Raketen beschießt. Ein Volk, das seit Jahrzehnten unter fremder Besatzungsherrschaft und Unterdrückung lebt, hat laut Völkerrecht ein Recht auf Widerstand. Des weiteren wird mit dem Abkommen der 100jährige Anspruch des Zionismus auf „*Eretz Israel*“ (Land Israel)

4 Vgl. Presse- und Informationsabteilung der Botschaft des Staates Israel (Hrsg.), Frieden: Die Vereinbarungen zwischen Israel und der PLO, O.O. (Bonn) o.J. (1993).

5 Interview des Verfassers mit *Achmed Sayyad*, Direktor des *Mandela* Instituts für Politische Gefangene, am 18. September 1994 in Ost-Jerusalem.

6 Vgl. *Agreement of the Gaza Strip and the Jericho Area*, S. 12.

und die damit verbundene Zerstörung der palästinensischen Gesellschaft anerkannt.

Diese Abkommen stellen nach der Gründung des Staates Israel den größten Erfolg israelischer Diplomatie dar. Sie sind eine Meisterleistung von Rabin und Außenminister Shimon Peres, die dafür zusammen mit Arafat mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet worden sind. Israel hat seine Vorstellungen auf der ganzen Linie durchgesetzt. Arafat ist zu einer Marionette Israels geworden und regiert die „autonomen Gebiete“ mit einer Militärjunta. Die Vereinbarungen mit den Palästinensern sind weitreichender als der Friedensvertrag mit Ägypten und Jordanien, weil Israel nicht einmal anzuerkennen brauchte, daß es eine Besatzungsmacht ist. Die Unterdrückten legitimierten somit ihre Unterdrückung. Dies hat schon einige internationale Erfolge für Israel gezeitigt. Das Land wurde von einigen Staaten diplomatisch anerkannt, die bis dahin noch zögerten, so von Marokko und Tunesien. Der Wirtschaftsboykott durch die Staaten des Golf-Kooperationsrates wurde aufgehoben. Offiziell wurde Israel auf der Ende Oktober in Casablanca tagenden Wirtschaftskonferenz seines Paria-Status in der Region entbunden. Die Palästinenser waren dort nur Zaungäste. Jordanien und Israel haben am 26. Oktober 1994 einen Friedensvertrag unterzeichnet und Botschafter ausgetauscht. Sollte es Israel zusammen mit den USA gelingen, mit Syrien ein Abkommen über den Golan abzuschließen, können die Palästinenser alle Hoffnungen auf weitere Konzessionen von Seiten Israels begraben. Dadurch würde das Land zur wirtschaftlichen und militärischen Vormacht in der Region. Weitere Konzessionen an die Palästinenser sind damit hinfällig. Sie werden langfristig die Verlierer der Entwicklung im Nahen Osten sein. Daß Israel mit der Übertragung der religiösen Aufsicht über die islamischen Heiligtümer an Jordaniens König Hussein einen Spaltplatz zwischen die Jordanier und die Palästinenser gepflanzt hat, spricht für die geschickte Diplomatie Israels. Nach israelischer Ansicht kann für das „himmlische Jerusalem“ zuständig sein wer will, wenn dadurch nicht der Status der „ewigen Hauptstadt Israels“ angetastet wird.

Für die zukünftigen Verhandlungen hat Israel alle Optionen auf seiner Seite. Wenn in zwei Jahren die Frage der Siedlungen, die Rückkehr der Flüchtlinge von 1967 - die Flüchtlinge von 1948 spielen keine Rolle mehr -, Jerusalem, die Enteignungen, die Entschädigungen, die Eigenstaatlichkeit und anderes mehr auf der Tagesordnung stehen wird, verfügt die PLO über keinerlei Druckmittel, um von Israel auch nur Minimalkonzessionen erreichen zu können. Die Palästinenser werden auf den guten Willen Israels angewiesen sein, und der zählt in den internationalen Beziehungen nichts, wo es auf die Durchsetzung von Interessen nach dem Do-ut-des-Prinzip ankommt.<sup>7</sup> Im Augenblick kristallisiert sich in Gaza und Jericho ein Konzept heraus, das den südafrikanischen „Homelands“ sehr ähnelt. Diese Kunstgebilde, die niemals völkerrechtliche Anerkennung erlangten, hatten auch Autorität über ihre Fahne, Briefmarken, Pässe und eine starke Polizei und einen Geheimdienst. „The situation which has been created by the Gaza-Jericho-arrangement (...) is almost completely identical“, schreibt die Literaturprofessorin an der

Universität von Tel Aviv, Tanja Reinhardt, in „Ha'aretz“ vom 27. Mai 1994. Als Fazit kann festgehalten werden, daß es sich bei der augenblicklichen Form der „Autonomie“ um eine Besetzung de luxe handelt, bei der Israel saubere Hände behält, ohne jedoch substantielle Zugeständnisse gemacht zu haben. Eine klassisch kolonialistische Herrschaft wurde in eine neokolonialistische Form der „indirect rule“ überführt. Darüber hinaus erscheint in den Augen der Weltöffentlichkeit seine weitere Besetzung als legitim. Der Terminus „Friedensprozeß“ erscheint hohl, weil er für zirka sechs Millionen Palästinenser keine nationale Zukunft gibt. Die Verweigerung ihrer nationalen Rechte ist die wahre Ursache des Konfliktes. So wie die Aufhebung der Rassendiskriminierung die Voraussetzung für ein friedliches Nebeneinander von Schwarz und Weiß in Südafrika war, so wird die Gewährung des Selbstbestimmungsrechts und ein Palästinenserstaat den wahren Frieden in der Region bringen. Homelands, wie sie die „autonomen Gebiete“ darstellen, haben sich schon in Südafrika als Irrweg erwiesen. Oder will sich Israel durch die Schaffung eines separaten Straßensystems in der Westbank, das nur die Siedlungen verbinden soll und auf dem nur Juden fahren dürfen, das Etikett eines „Apartheid-Staates“ anheften lassen?

## Völkerrecht und besetzte Gebiete

Seit der Gründung des Staates Israel wird den Palästinensern das Recht auf Selbstbestimmung und einen eigenen Staat bestritten, und zwar bis 1967 von Jordanien und Ägypten und seit dem Sechs-Tage-Krieg vom Juni 1967 von Israel, das seither die Gebiete wider das Völkerrecht besetzt und teilweise annektiert hat. Nach dem gegenwärtigen Stand der Völkerrechtsentwicklung ist das Recht auf Selbstbestimmung als Völkerrechtsnorm anerkannt. Es steht nach Otto Kimminich dem Rechtsträger kraft originären Rechts zu.<sup>8</sup> Israel hat als Besatzungsmacht nach geltendem Völkerrecht keinen legalen Hoheitsanspruch und auch keine Souveränität über die Westbank und den Gaza-Streifen. Das Land nimmt beide einseitig aufgrund seiner militärischen Übermacht jedoch für sich in Anspruch, ohne daß die internationale Staatengemeinschaft dagegen etwas unternimmt. Israel geht nach dem Zusammenbruch des ehemaligen Sowjetimperiums zu den letzten Kolonialmächten, weil es durch seine schlechende und völkerrechtswidrige Besiedlung unumstößliche Fakten schaffen will, um dadurch die demographische Balance zu seinen Gunsten zu verändern.

Die israelische Regierung spricht nicht von „besetzten“, sondern von „verwalteten“ Gebieten, weil die Westbank und der Gaza-Streifen von Jordanien annektiert und von Ägypten verwaltet worden ist. Obwohl Israel sich die Gebiete durch eine „kriegerische Besetzung“ angeeignet hatte, bestritt

7 Vgl. zur prinzipiellen Kritik der beiden Abkommen: Ludwig Watzol, Das „Gaza-Jericho-Abkommen“. Ein Weg zum Frieden in Israel und Palästina?, in: Schweizer Monatshefte, 74 (1994) 5, S. 9-13; ders., Die Grenzen des Gaza-Jericho-Abkommens, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 41 (1994) 11, S. 980-986.

8 Vgl. Otto Kimminich, Die Staatensouveränität wird durchlässig, in: Vereinte Nationen, 41 (1993) 1, S. 5-10.

das Land die Anwendbarkeit der Vierten Genfer Konvention. Mit dieser Interpretation stellt sich Israel gegen die Meinung der Vereinten Nationen, des Komitees vom Internationalen Roten Kreuz und der internationalen Staatengemeinschaft. Israel läßt nur die Haager Landkriegsordnung (HLKO) von 1907 gelten, da es sich hier um Völkergewohnheitsrecht handelt. Bei der Vierten Genfer Konvention handelt es sich dagegen um Völkervertragsrecht, das nach israelischem Rechtsverständnis - das auf der englischen Tradition fußt - nur dann zur Anwendung kommt, wenn es durch ein besonderes Gesetz in innerisraelisches Recht überführt worden ist. Da dies bis dato noch nicht geschehen ist, findet somit nach israelischer Meinung die Konvention in den besetzten Gebieten keine Anwendung. Israel hat sich jedoch bereit erklärt, die „humanitären Bestimmungen“ der Konvention anzuwenden, ohne allerdings zu sagen, welches diese sind. Wie vertritt sich die Anwendung dieser „humanitären Bestimmungen“ mit den Folterungen von Gefangenen durch den israelischen Inlandsgeheimdienst Shin Bet<sup>9</sup> Oder mit dem brutalen Vorgehen des Militärs, mit Häuserzerstörungen, den Aktionen der „Todesschwadronen“, Ausgangssperren, Kollektivstrafen, Deportationen und den zahlreichen Diskriminierungen auf wirtschaftlichem, politischem und sozialem Gebiet? Die „humanitären Bestimmungen“ sind somit nicht „justitiabel“ vor israelischen Gerichten.

Obwohl Israel die Vierte Genfer Konvention 1951 ohne Vorbehalte unterzeichnet hat, beharrt das Land auf seiner singulären Position. Nur der Oberste Richter *Alfred Witkon* vertrat in der Entscheidung *Elon Moreh* eine Minderheitenmeinung: „Es ist ein Fehler zu glauben (...), daß die Genfer Konvention nicht auf Judda und Samaria angewandt werden kann. Sie ist anwendbar, obwohl sie vor diesem Gericht nicht justitiabel ist.“ Die gleiche Ansicht vertrat ein weiterer liberaler Richter, *Chaim Cohen*, in anderen Fällen. Nach Artikel 2 der Vierten Genfer Konvention ist es unerheblich, ob eine Kriegserklärung stattgefunden hat oder die eine Partei den Kriegszustand leugnet. Kein Staat kann sich den Verpflichtungen entziehen, die aus der Konvention resultieren. Für Israel waren weder Jordanien noch Ägypten „Hohe Vertragsparteien“ im Sinne der Konvention.

Im Gegensatz zur HLKO kennt die Genfer Konvention keine „Allbeteiligungsklausel“. Sie gilt zwischen den Vertragsparteien auch dann, wenn sich an dem Konflikt eine Macht beteiligt, die nicht Vertragspartner ist. Die Gültigkeit der Konvention hängt also nicht von der formalen Souveränität über ein Gebiet ab. Sie gilt für alle besetzten Gebiete, unabhängig vom Status derselben. Israel sieht die Ablösung der jordanischen Regierung in der Westbank als einen souveränen Akt an. Diese Haltung steht im krassen Widerspruch zum Völkerrecht, wonach eine Besatzungsmacht keinerlei rechtliche Souveränität aus einer Besetzung ableiten kann. So verstößt der Transfer von israelischen Staatsbürgern in die besetzten Gebiete gegen Artikel 49 Vierte Genfer Konvention. So muß das zum Zeitpunkt der Okkupation in Kraft befindliche Recht Gültigkeit behalten. Nur unter gewissen Umständen kann die Besatzungsmacht nach Artikel 64 Abs. 2 Vierte Genfer Konvention Regelungen erlassen, die der Auf-

rechterhaltung der öffentlichen Ordnung oder der Gewährleistung der Sicherheit der Besatzungsmacht, seiner Mitglieder und seines Eigentums dient. Israel betrachtet dagegen die von ihm erlassenen Militärverordnungen als originäres Recht. Je nach gusto wendet es auch die restriktiven Notverordnungen aus der Britischen Mandatszeit an, wenn es z.B. Palästinenser deportiert, wie zuletzt im Dezember 1992 geschehen, als das Land 415 Palästinenser mitten im Winter im Hermongebirge aussetzte, oder bei Häuserzerstörungen oder der Verhängung von Kollektivstrafen wie Ausgangssperre oder Abriegelung der Gebiete.

## Die Rolle der Vereinten Nationen

Die Vereinten Nationen befassen sich schon seit Beginn des Nahostkonfliktes mit den Rechten und dem Status des palästinensischen Volkes. Da in bezug auf das Selbstbestimmungsrecht, die nationale Unabhängigkeit und die Souveränität der Palästinenser keine Fortschritte zu verzeichnen waren, setzten die Generalversammlung 1975 den „Ausschuß für die Ausübung der unveräußerlichen Rechte des Palästinensischen Volkes“ ein.<sup>10</sup> Dieser Ausschuß sorgte dafür, daß die Palästinafrage immer an prominenter Stelle auf der Tagesordnung der Weltorganisation steht; dies geschieht seit 1975 Jahr für Jahr. Der Ausschuß erhielt den Auftrag, sich für die Ausübung der Rechte der Palästinenser einzusetzen und die Situation zu überwachen. Der Ausschuß erörterte unter anderem die Errichtung von Siedlungen in den von Israel besetzten Gebieten, den Status von Jerusalem, Menschenrechtsverletzungen, humanitäre und Entwicklungshilfen für Palästinenser und die Herbeiführung einer politischen Lösung auf dem Verhandlungswege. Seine Absicht ist es, das Palästinaproblem stärker in den Mittelpunkt der Weltöffentlichkeit zu rücken.

Die Palästinenser haben zwar eine zahlenmäßig große Lobby in den Vereinten Nationen, deren Einfluß und politische Durchsetzungskraft ist jedoch begrenzt. So werden in regelmäßigen Abständen Berichte über die Lage der Menschenrechte von dazu eingesetzten UN-Ausschüssen an den Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali* übergeben, in denen die zahlreichen Verletzungen von Seiten Israels minutiös aufgelistet werden.<sup>11</sup> Einen direkten Einfluß auf die Geschehnisse vor Ort hatten die Vereinten Nationen auch schon des-

9 Wie zentral dieses Thema für die israelischen Menschenrechtsorganisationen ist, zeigte die im Juni 1993 in Tel Aviv abgehaltene „Folterkonferenz“. Vgl. *Ludwig Watzal*, *The international struggle against torture and the case of Israel*, in: *Orient*, 34 (1993) 2, S. 190-194; ders., *Die Bürokratisierung der Folter*, in: *taz* vom 17. Juni 1993; ders., *Folterpraxis in Israel*, in: *VDJ Forum*, *Zeitschrift demokratischer Juristinnen und Juristen*, (1993) 2, S. 22 f.

10 Die Mitglieder des Ausschusses sind: Afghanistan, Belarus, Guinea, Guyana, Indien, Indonesien, Jugoslawien, Kuba, die Volksdemokratische Republik Laos, Madagaskar, Malaysia, Mali, Malta, Nigeria, Pakistan, Rumänien, Senegal, Sierra Leone, die Türkei, Tunesien, die Ukraine, Ungarn und Zypern. Daneben nehmen weitere 25 Staaten als Beobachter teil. In dem Reigen der Länder fehlen alle Staaten von Gewicht, so daß es nicht verwunderlich ist, daß den Worten keinerlei Taten gefolgt sind.

11 Vgl. die Berichte an die 48. Generalversammlung vom 1. November 1993 und an die 49. Generalversammlung vom 4. Februar 1994.

halb nicht, weil Israel ihnen immer eine einseitige Parteinahme für die Sache der Palästinenser vorgeworfen hatte. Nur durch die UNRWA sind die Vereinten Nationen in den Flüchtlingslagern zu einer unentbehrlichen Einrichtung geworden. Die UNRWA ist der zweitgrößte Arbeitgeber im Nahen Osten nach den Regierungen. Sie ist auch nach der Autonomie von der PLO gebeten worden, ihre Programme und Hilfen fortzusetzen. So übernimmt die Organisation im Gaza-Streifen 45 und in der Westbank 28 Prozent der Aufgaben, die sonst von den palästinensischen Behörden übernommen werden müßten. Sahen sich die UNRWA-Einrichtungen in den siebziger und achtziger Jahren Übergriffen der israelischen Besatzungsmacht ausgesetzt, haben diese in den neunziger Jahren völlig aufgehört.

Am 19. Februar 1993 ernannte die UN-Menschenrechtskommission einen speziellen Berichterstatler für die besetzten Gebiete, der den Auftrag hatte, die Verstöße von Seiten Israels gegen das Völkerrecht und die Menschenrechte zu untersuchen. *René Felber*, früherer Präsident der Schweiz, legte am 28. Januar 1994 seinen vorläufigen Bericht der Kommission vor. Die Arbeit *Felbers* wurde durch Israel dadurch behindert, daß man ihm zuerst keine Einreise nach Israel und in die besetzten Gebiete gewährte. Letztendlich konnte er nur aufgrund einer persönlichen Einladung von Außenminister *Peres* am 18. Januar 1994 für drei Tage einreisen. Diese Einladung wurde vom israelischen Botschafter *Yitzhak Lior* in der letzten Dezemberwoche telefonisch Herrn *Felber* in Genf mitgeteilt. Die Tatsache, daß *Felber* - obwohl auf Umwegen - in die besetzten Gebiete kommen konnte, ist für sich schon bemerkenswert, weil es das erste Mal war, daß eine Person mit einem Auftrag der Menschenrechtskommission die besetzten Gebiete betreten durfte und frei mit den palästinensischen Vertretern sprechen konnte. Sein Besuch war sehr kurz, weil die Kommission bereits im Februar zusammentraf.

Außer den Treffen mit den israelischen Regierungsvertretern und hohen Beamten mischte sich das israelische Außenministerium nicht in die Organisation der Reise von Herrn *Felber* ein. Auch wurde nicht von ihm verlangt, sich vom israelischen Militär begleiten zu lassen. Israelische Regierungsvertreter legten ihren Standpunkt über die Anwendbarkeit der Militärgesetzgebung auf die Palästinenser dar. Herr *Felber* besuchte am 20. und 21. Januar 1994 die Westbank und den Gaza-Streifen und konferierte mit Vertretern verschiedener Menschenrechtsorganisationen; das Treffen hatte die palästinensische Menschenrechtsorganisation Al-Haq organisiert. *Felbers* Bericht legte den Schwerpunkt auf die Zeit nach der Unterzeichnung der „Prinzipienklärung“. Sein Vorgehen war durch die laufenden Verhandlungen zwischen Israel und der PLO beeinflusst. Er konzentrierte sich auf Folter und Mißhandlungen, Gewalt durch Zivilisten, die Situation der politischen Gefangenen, Häuserzerstörungen und Beschlagnahme von Land, exzessive Gewaltanwendung durch das israelische Militär und die Verletzung des Rechtes auf Leben. Die Siedlungen wurden als das „brennende Problem“ der Zukunft bezeichnet.

In seinem Bericht forderte *Felber* die Überprüfung der Vorwürfe wegen Mißhandlung und die Anklage von über-

fürten Personen. Der Bericht rät sowohl den Israelis als auch den Palästinensern, die Gewalt einzudämmen und fordert die israelische Armee auf, gegenüber Demonstranten nicht sofort Gewalt anzuwenden. Er verlangte weiterhin die Freilassung der politischen Gefangenen, die für nicht gewalttätige Aktionen verurteilt und solche, die noch nicht angeklagt worden sind. Die Frage der Siedlungen sowie das Verhalten der Siedler soll sorgfältig geprüft werden. Abschließend weist der Bericht Israel nochmals auf seine Verpflichtungen hin, das Völkerrecht und die Menschenrechte zu respektieren. Das gleiche wurde auch von den Palästinensern verlangt.<sup>12</sup>

Seinen zweiten Besuch stattete *Felber* den besetzten Gebieten vom 16. bis 27. Oktober 1994 ab. Dieses Mal traf er mit hohen israelischen und palästinensischen Politikern zusammen. Gertigt wurden die Verhörmethoden und die Haftbedingungen in israelischen Gefängnissen und dem Militärgefängnis Kezotzi in der Wüste Negev, die Kollektivstrafen in Form der Abriegelung sowie den gewaltsamen Übergriffen der bewaffneten Siedler. Kritisiert wurden die ungleiche Wasserzuteilung, Landenteignungen und Häuserzerstörungen. *Felber* besuchte auch den „autonomen“ Gaza-Streifen, wo er sich von den schwierigen Verhältnissen überzeugen konnte. *Felber* betont, daß nur Staaten die israelische Regierung beeinflussen können und daß eine militärische Okkupation niemals mit dem Schutz von Menschenrechten zu vereinbaren ist. Nach Abgabe seines Berichtes trat *Felber* von seinem Amt aus Protest zurück.<sup>13</sup>

Die israelische Regierung hatte der UN-Kommission gegen Folter, die vom 18. bis 29. April 1994 in Genf tagte, einen Bericht zugeleitet, der am Problem der Folter vorbeiging. Diesen Bericht kritisierte *Hanna Friedman*, Koordinatorin des „Public Committee Against Torture in Israel (PCATI)“, in einem Schreiben an *Alessio Bruni*, Sekretär der UN-Kommission gegen Folter, dahingehend, daß „Israel does not act upon and does not comply with the laws mentioned in the report“.<sup>14</sup> Der Regierungsbericht stehe in krassm Widerspruch zu den von PCATI präsentierten Folterfällen. PCATI erwarte von der UN-Kommission gegen Folter, daß sie erkläre, daß Israel nicht seinen internationalen und nationalen Verpflichtungen nachkomme und das Land die Folterkonvention durch eine Gesetzgebung in innerstaatliches Recht überführen solle, wie dies andere Staaten auch getan haben. Am 5. Mai antwortete *Alessio Bruni* PCATI. In seiner Stellungnahme wird Israel sowohl gelobt als auch getadelt. Der Kommissionsbericht hob positiv hervor, daß in Israel eine öffentliche Debatte über Mißhandlungen geführt würde, daß die israelische Medizinervereinigung ihre Mitglieder jetzt davor schützt, das „Formular für die medizinische Tauglichkeit“ weiter ausfüllen zu müssen und daß der Geheimdienst und die Polizei ihre eigenen Menschenrechtsverstöße nicht mehr untersuchen dürften, sondern diese durch eine Spezial-

12 Vgl. zu den gemachten Ausführungen den Bericht von *René Felber*, Commission on Human Rights, 50th Session, Economic and Social Council vom 28. Januar 1994, 8 Seiten.

13 Vgl. *René Felbers* zweiten Bericht an den Economic and Social Council der Vereinten Nationen anlässlich der 51. Sitzung der Commission on Human Rights vom 13. Dezember 1994, 14 Seiten.

14 Schreiben von PCATI an *Alessio Bruni* vom 24. April 1994.

abteilung des Justizministeriums durchgeführt werde. Kritisiert wurde, daß die Folterkonvention noch nicht in innerisraelisches Recht transformiert wurde, daß das israelische Gesetz von einer Verteidigung von „übergeordneten Befehlen“ und „Notwendigkeiten“ spricht, die klar im Widerspruch zu Artikel 2 der „Folterkonvention“ stehen, der Bericht der Landau-Kommission inakzeptabel ist und die Berichte über Folter und Mißhandlungen von Seiten verschiedener Menschenrechtsorganisationen Anlaß zu tiefer Sorge geben.<sup>15</sup>

Daß die Einwände und die Zweifel am Bericht der israelischen Regierung von Seiten PCATIs berechtigt waren, machte der von Human Rights Watch Mitte Juni 1994 herausgegebene Bericht deutlich. In ihm werden 36 Fälle von Folter dokumentiert, von denen sechs nach der Unterzeichnung der „Prinzipienerklärung“ vorgefallen sind.<sup>16</sup> Den wiederholten Foltervorwurf erhob auch das internationale Sekretariat von amnesty international im April 1994. Auch der Mitte November 1994 vorgelegte Bericht der israelischen Menschenrechtsorganisation B'Tselem dokumentiert in beeindruckender Weise diese Vorgänge. Am 14. Juni 1994 wurde im israelischen Fernsehen erstmalig das Geständnis eines Soldaten ausgestrahlt, der zugab, täglich zehn bis 15 Palästinenser bei Verhören geschlagen und teilweise schwer verletzt zu haben. Ein Sprecher der israelischen Armee wies die Schilderungen des Soldaten als falsch zurück. Er verwies darauf, daß der Militärstaatsanwalt mit dem Soldaten gesprochen habe, er jedoch nicht bereit gewesen sei, seine Behauptungen in einem Prozeß zu wiederholen.

Eine weitere Beschwerdeinstanz ist der UN-Menschenrechtsausschuß (Human Rights Committee), der gemäß Artikel 68 UN-Charta vom Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) eingerichtet worden ist und sowohl über ein Berichtssystem verfügt, als auch als Beschwerdeinstanz für Individuen fungiert. Als ein quasi Konkurrenzunternehmen hat sich die Generalversammlung nach dem Sechs-Tage-Krieg das „Special Committee to Investigate Israeli Practices“ eingerichtet, das Ad-hoc-Verfahren durchführt. Vor dem Menschenrechtsausschuß werden dagegen permanente vertragliche Verfahren verhandelt, die sich auf eine Verpflichtungserklärung des betroffenen Staates beziehen, nach dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte, und nicht-vertraglichen Verfahren, die aufgrund eines einseitigen Einsetzungsbeschlusses zustande kommen, unterschieden. Letztere werden von den UN im Rahmen ihrer Zuständigkeiten eingerichtet. Mit der Schaffung dieser Nebenorgane durch die Generalversammlung kam es zu einer Überlagerung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Generalversammlung mit denen des ECOSOC.<sup>17</sup>

Den Opfern von Menschenrechtsverletzungen wird vom Menschenrechtsausschuß aber nicht direkt geholfen. Ihnen steht der Weg der Individualklage offen. Der Menschenrechtsausschuß hat nicht nur dem Rechtsschutz deutlichere Konturen gegeben, sondern auch das Berichtssystem weiterentwickelt. Eine Beschwerde kann nur vom Opfer einer Verletzung persönlich oder kraft Auftrages von nahen Verwandten eingereicht werden. Die Individualbeschwerde stützt sich

ausschließlich auf die Schriftform der betroffenen Parteien. Es werden weder Untersuchungen vor Ort durchgeführt noch Zeugen vernommen. Die Einwirkung auf den Staat von seiten des Ausschusses beschränkt sich auf einen Appell, die Verletzung der Menschenrechte wiedergutzumachen.<sup>18</sup> Dies setzt natürlich eine große Kooperationsbereitschaft des jeweiligen Staates voraus. Diese ist im Falle Israels jedoch nicht immer gegeben. Das Land versucht in seinen Darstellungen, seine Menschenrechtsverletzungen und die unhaltbare Situation vor Ort zu relativieren oder geschönt darzustellen, wie PCATI angemerkt hat und wie der Verfasser in zahlreichen Gesprächen feststellen konnte. Vielleicht kann sich der von der Generalversammlung neu geschaffene UN-Hochkommissar für Menschenrechte, der frühere ecuadorianische Außenminister *Jose Ayala Lasso*, der sein Amt am 28. Februar 1994 in Genf angetreten hat, der Lage der Menschenrechte in den von Israel besetzten und den „autonomen“ Palästinensergebieten als eine seiner ersten Amtshandlungen widmen, da die Lage dort weiterhin sehr prekär ist.<sup>19</sup> *Lasso* versteht sein Amt nicht als Chefankläger in Sachen Menschenrechte, sondern möchte durch einen Dialog mit den Regierenden die Menschenrechtssituation in der Welt verbessern.

Beide Ausschüsse, Human Rights Committee und „Special Committee“, dienen dazu, internationalen Druck auf Regierungen auszuüben. Dies ist an sich legitim. Woran das „Special Committee“ immer gelitten hat, und dies hat seine Effektivität stark beeinträchtigt, war der Vorwurf der Einseitigkeit von seiten Israels, weil der Ausschuß sich weigerte, die Lage der Juden in den arabischen Staaten mitzubetrachten. Auch die Besetzung des Ausschusses mit Vertretern aus Somalia, Sri Lanka und Jugoslawien stützte diesen Vorwurf, weil deren Abstimmungsverhalten in der Generalversammlung überwiegend israelkritisch war. Demzufolge unterstellte das Land dem Ausschuß politische Motive, was zur mangelnden Unterstützung seiner Arbeit durch den Westen beigetragen haben dürfte.

Der Ausschuß hat die besetzten Gebiete bis dato nicht betreten. Die Geschäftsordnung sieht dazu die Zustimmung des betroffenen Landes vor, was sich als großes Handicap erwiesen hat. Israel beansprucht über die besetzten Gebiete Souveränitätsrechte und weist auf dieser Grundlage die Rechte des „Special Committee“ zurück. Aufgrund UN-Sicherheits-

- 15 Schreiben von *Alessio Bruni* an *Hanna Friedman* (PCATI) vom 4. Mai 1995. Beide Schreiben im Archiv des Verfassers.
- 16 Vgl. Human Rights Watch/Middle East (Hrsg.), *Torture and Ill-Treatment. Israel's Interrogation of Palestinians from the Occupied Territories*, New York u.a. 1994.
- 17 Zur Rolle dieses „Nebenorgans“ der Generalversammlung vgl. *Lothar Kuhl*, Die Untersuchungs- und Berichtstätigkeit des 'Special Committee to Investigate Israeli Practices' der Generalversammlung der Vereinten Nationen. Jur. Diss. angenommen an der Rechts- und Staatswiss. Fakultät der Universität Bonn, April 1994, passim.
- 18 Vgl. zur Arbeit des Menschenrechtsausschusses *Karl Josef Partsch*, Hoffen auf Menschenrechte. Rückbesinnung auf eine internationale Entwicklung, Osnabrück-Zürich 1994, S. 113-120.
- 19 Vgl. zum Handlungsspielraum des neuen Menschenrechtskommissars *Christian Much*, Der begrenzte Handlungsspielraum des UN-Hochkommissars für Menschenrechte, in: *Europa-Archiv*, 49 (1994) 19, S. 560-566.

ratsresolution 242 und der Vierten Genfer Konvention kann Israel als Besatzungsmacht keinerlei Souveränität beanspruchen. Deshalb verletzt der Ausschuß mit seiner Forderung nach Untersuchung der Lage der Menschenrechte auch nicht die Integrität Israels. Zu Recht fordert *Lothar Kuhl* deshalb, daß sich die Generalversammlung auf der Grundlage des Artikels 96 der UN-Charta ein Rechtsgutachten vom Internationalen Gerichtshof über die in den Bereich der „domestic jurisdiction“ fallenden Angelegenheiten einholt und der UN-Sicherheitsrat parallel dazu Israel auffordert, eine Untersuchung in den besetzten Gebieten zuzulassen. In der Resolution über das Hebron-Massaker vom Februar 1994 hat der Sicherheitsrat erstmalig verlangt, eine internationale oder ausländische Präsenz zum Schutz der palästinensischen Zivilpersonen in die Gebiete zu lassen.<sup>20</sup> Die Beweisaufnahme des Ausschusses erfolgt demzufolge rein passiv und aus zweiter Hand.

## Die Rolle der internationalen Staatengemeinschaft

Was kann die internationale Staatengemeinschaft tun, um Israel zur Einhaltung der unterzeichneten internationalen Abkommen und zur Respektierung der Menschenrechte der Palästinenser zu bewegen? Da die USA, Israel und Deutschland u. v. a. m. zu den Signatarstaaten der Vierten Genfer Konvention gehören, haben sie sich mit ihrer Unterschrift verpflichtet, über die Einhaltung der Konvention durch jeden Signatarstaat zu wachen; eine Unterlassung kommt also einem Verstoß gegen die Vierte Genfer Konvention gleich. Die Wirklichkeit sieht jedoch anders aus. Gegen keinen Staat der internationalen Staatengemeinschaft sind so viele UN-Sicherheitsratsresolutionen verabschiedet worden wie gegen Israel, und zwar 66, in denen Israel gerügt worden ist; nicht berücksichtigt wurden hier solche Resolutionen, in denen Israel zusammen mit anderen Staaten verurteilt wurde. Der extensive Gebrauch des Vetorechts seitens der USA gegenüber israelkritischen Resolutionen wurde im Zeitraum von 1972 bis 1991 weitere 29 Mal eingesetzt; ohne dieses Veto würde sich die Zahl der Sicherheitsratsresolutionen gegen Israel auf 95 erhöhen. Das Veto der USA hat bis dato die Verhängung von Sanktionen gegenüber Israel verhindert.

Auch der „Kompromiß“ der USA bei der völkerrechtswidrigen Massendeportation vom Dezember 1992 mit der Regierung *Rabin* hat dem Völkerrecht großen Schaden zugefügt, weil die USA nicht auf der Rückkehr aller Deportierten bestanden haben, sondern sich mit der Rückkehr eines Teils und nach einem Jahr mit der Rückkehr der restlichen zufriedengeben haben. Damit wurde einem völkerrechtswidrigen Akt eine quasi rechtliche Legitimation gegeben. *Rabin* hatte dies im Gegensatz zur *Clinton*-Administration sofort erkannt, als er in der Knesset betonte, daß damit das Prinzip der Deportation gerechtfertigt sei. Die USA müssen sich fragen lassen, ob sie weiter bereit sind, völkerrechtswidriges Verhalten Israels zu decken; ihre Position wird dadurch auf internationaler Ebene unglaubwürdig.

Die USA bemühen sich seit einiger Zeit, die Geschichte der Vereinten Nationen umzuschreiben. Die amerikanische UN-Botschafterin, *Madeleine Albright*, argumentiert, daß eine Rücknahme einiger Resolutionen den Friedensprozeß positiv beeinflussen könnte. In einem Brief an die Mitglieder der Generalversammlung forderte sie die Unterstützung zur Zurücknahme von „contentious resolutions that accentuate political differences without promoting solutions“. Die Entwicklungen mit der PLO und Jordanien nahm die Botschafterin zum Anlaß, die Vereinten Nationen aufzufordern, sich „heutigen Realitäten“ anzupassen. Einige Resolutionen sollen „eliminiert“ werden. So soll z.B. die Resolution, die das Selbstbestimmungsrecht der Palästinenser betont, widerrufen werden. In einer *Orwellischen* Manier fügte Frau *Albright* hinzu: „We also believe that resolutions language referring to 'final status' issues should be dropped, since these issues are now under negotiation by the parties themselves. These include refugees, settlements, territorial sovereignty and the status of Jerusalem.“<sup>21</sup>

Die Resolutionen enthalten den Kern des israelisch-palästinensischen Konfliktes. Hier wird ein Anschlag auf das moralische Recht des palästinensischen Volkes auf einen eigenen Staat unternommen und versucht, Unrecht von Seiten Israels zu legitimieren. Noch im letzten Jahr hat die UN-Generalversammlung solche ersten Versuche abgewehrt. Die Vereinten Nationen können es nicht zulassen, daß solche Resolutionen für ungültig erklärt werden, die die Frage der Flüchtlinge, der Siedlungen, die territoriale Souveränität, den Status von Jerusalem, Israels Rückzug aus dem Süd-Libanon und den Golan-Höhen betreffen. Mit einer solchen Maßnahme würde nachträglich völkerrechtswidriges Verhalten legalisiert. Des weiteren haben Israel und die USA bisher erfolglos versucht, den „Palästinaausschuß“ von 1975 zu liquidieren.

Daß die UN-Vollversammlung in ihrer langen Geschichte in ihren Resolutionen nicht immer glücklich verfahren ist, zeigt die Zionismusresolution, die Zionismus mit Rassismus gleichgesetzt hatte. Zum Glück wurde diese Resolution widerrufen. Vielleicht gehören tatsächlich einige Resolutionen wieder auf den Prüfstand. Auf der 50. Sitzung der UN-Menschenrechtskommission wurden jedenfalls die folgenden Resolutionen erneut verabschiedet und bestätigt: die israelischen Siedlungen betreffend (1994/5), zur Einhaltung der Genfer Konventionen (1994/3), den syrischen Golanhöhen (1994/2) und zum Selbstbestimmungsrecht des palästinensischen Volkes (1994/5). Diese Texte wurden dieses Mal weniger scharf als in den Vorjahren formuliert, was sich positiv auf das Stimmenergebnis ausgewirkt hat. Trotzdem stimmen die USA wie in den Jahren davor gegen die Resolutionen.

Um den Aussöhnungsprozeß zu einem erfolgreichen Ende zu führen, müssen sich Drittstaaten stärker in der Region engagieren. Auch die UNO muß in den Prozeß verstärkt ein-

20 Vgl. *L. Kuhl*, a.a.O. (Fn. 16), S. 140.

21 *Madeleine Albright*, zit. in: Middle East International vom 7. Oktober 1994.



gebunden werden, weil sie von Anbeginn als Anwalt der Rechte der Palästinenser aufgetreten ist. Die Verletzung der Menschenrechte muß stärker mit Sanktionen geahndet werden. Die internationale Staatengemeinschaft sollte Israel deutlich zu verstehen geben, daß das Land sich an unterzeichnete Abkommen und verabschiedete Resolutionen zu halten hat. Auch *Arafats*-Regime in den „autonomen Gebieten“ sollte von Anfang an deutlich gemacht werden, daß die Verletzung der Menschenrechte der eigenen Landsleute ernsthaft Konsequenzen nach sich ziehen wird. Ohne die Einmischung dritter Staaten - wie z.B. der EU oder der Blockfreien - wird der begonnene Aussöhnungsprozeß nicht gelin-

gen. Deshalb muß der Prozeß auf eine internationale Ebene gehoben werden, weil die Palästinenser allein gegen die Israelis und ihre amerikanischen Verbündeten den kürzeren ziehen werden. Das Interesse Europas an den Verhandlungen im Nahen Osten teilzunehmen, liegt in der erhofften ökonomischen Entwicklung in der Region. Die EU gehört zu den größten Geldgebern in den besetzten Gebieten und ist Israels größter Handelspartner. Die Staaten der EU müssen auf Israel einwirken, den Druck von *Arafat* zu nehmen, damit sich die hochexplosive Lage im Gaza-Streifen entspannt. Sollte dies nicht geschehen, werden die radikalen Kräfte mehr und mehr Zulauf erhalten. Liegt dies im Interesse Europas?

## Zum Nichtverbreitungsvertrag

Olivier F. Desarzens\*

Dieser Beitrag soll den Inhalt des Nichtverbreitungsvertrages in den Grundzügen darlegen. Es geht also nicht um die Diskussion von Detailfragen, sondern um einen allgemeinen Überblick. Hinsichtlich der in den kommenden Monaten wichtigsten juristischen Fragen im Zusammenhang mit dem Nichtverbreitungsvertrag, der Verlängerungsfrage, sei an dieser Stelle auf die letzten Nummern des *Virginia Journal of International Law*<sup>1</sup> verwiesen. Die hier vertretene Sicht widerspiegelt meine persönliche Ansicht zum Nichtverbreitungsvertrag und nicht notwendigerweise diejenige der offiziellen Schweiz.

Am 17. April 1995 werden Delegierte von über 160 Vertragsstaaten zur 5. Überprüfungskonferenz des Nichtverbreitungsvertrages (NVV) in New York zusammenkommen und sich auch mit der Verlängerung des auf 25 Jahre begrenzten Vertrages auseinanderzusetzen haben. Daß über 160 Staaten den NVV ratifiziert haben, weist auf seine besondere Bedeutung hin, die Anlaß ist, sich mit diesem Rechtsinstrument vertrauter zu machen. Das Ziel des kurzen Beitrages ist die Darstellung der wichtigsten Verpflichtungen des NVV.

Der NVV („Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons“, NPT) bildet seit Ende der 60er Jahre neben fünf anderen Rechtsinstrumenten das Gerippe eines internationalen nuklearen Nichtverbreitungsregimes, bestehend aus:

- Verträgen über Sicherungsmaßnahmen mit der IAEA (Internationale Atomenergie-Organisation),
- Nuklearen Exportrichtlinien,
- der Beschränkung der nuklearen Tests,
- Regionalen Abkommen über nuklearwaffenfreie Zonen,
- Garantien der Nuklearstaaten.

Der NVV, 1968 unterzeichnet und am 5. März 1970 in Kraft getreten, bildet eine wesentliche völkerrechtliche Grundlage, die zivile Nutzung der Kernenergie zu ermöglichen und gleichzeitig eine Verbreitung von Atomwaffen zu verhindern. Als der Vertrag 1968 zur Unterschrift aufлаг, gab es fünf Nuklearstaaten: die USA, die 1945 die erste Atom-bombe zündeten, die UdSSR (1949), das Vereinigte Köni-

reich (1952), Frankreich (1960) und schließlich China (1964). Der Vertrag sollte die Zahl der Nuklearstaaten auf diese Staaten beschränken und sie gleichzeitig zu weiteren Abrüstungsverhandlungen verpflichten.

Um die Zahl der Nuklearstaaten bei fünf einzufrieren, mußten drei Bereiche bereits von Beginn weg in die Verhandlungen einbezogen werden:

- Kontrolle über die rasch zunehmende Zahl ziviler Nuklearprogramme,
- Transfer von Nuklearwaffen von einem Nuklearwaffenstaat zu einem Nicht-Nuklearstaat,
- Technologietransfer.

Der NVV reflektiert diese Punkte sehr genau. Hier ein Überblick über die wichtigsten Bestimmungen:

Die Vertragspartner verpflichten sich insbesondere dazu:

- als Nuklearstaaten keine A-Waffen an Dritte zu liefern;
- als Nicht-Nuklearstaaten (NNWS) keine A-Waffen zu erwerben;
- über nukleare Abrüstung zu verhandeln;
- als NNWS ihr ganzes spaltbares Material dem Regime der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) zu unterwerfen.

Die Hauptpunkte des Nichtverbreitungsvertrages:

- Verpflichtung der Nuklearstaaten, keine A-Waffen an Drittstaaten zu liefern (Artikel 1);
- Verpflichtung der Nicht-Nuklearstaaten, keine A-Waffen zu erwerben (Artikel 2);
- Verpflichtung der Nicht-Nuklearstaaten, all ihr spaltba-

\* *Olivier F. Desarzens* ist Conseiller militaire der schweizerischen Déléation du désarmement bei den Vereinten Nationen in Genf. Es handelt sich bei dem Beitrag um einen Vortrag, den der Autor anlässlich einer Referendartagung in Bad Waldliesborn am 1. Dezember 1994 gehalten hat.

<sup>1</sup> Volume 33, Number 4, S. 735-763; Volume 34, Number 1, S. 247-257; Volume 34, Number 2, S. 101-109.

res Material den Sicherungsmaßnahmen der IAEU zu unterstellen (Artikel 3);

- Bestätigung des Rechts aller Staaten, die nukleare Energie für friedliche Zwecke gebrauchen zu dürfen (Artikel 4 und 5);

- Versprechen der Vertragsstaaten, über nukleare Abrüstung zu verhandeln (Artikel 6).

## Zu Artikel 1 und 2

Artikel 1 und 2 des NVV enthalten die Hauptverpflichtung des Vertrages, nämlich das Verbot der Weiterverbreitung. Sie ergänzen sich gegenseitig, indem dem Verbot der Weitergabe von Kernwaffen dasjenige der Annahme zur Seite steht. Dadurch wird zudem bewirkt, daß ein Nicht-Nuklearstaat, der dem NVV nicht beiträgt, auch keine Kernwaffen erhält, jedenfalls nicht von einem Vertragsstaat. Als Nuklearstaat werden jene Staaten bezeichnet, die vor dem 1. Januar 1967 einen Nuklearsprengsatz gezündet haben. Damit wollte man, wie bereits erwähnt, die Zahl der Nuklearstaaten auf fünf begrenzen. Als die indische Regierung 1974 offiziell erklärte, daß ein eigener nuklearer Sprengsatz gezündet worden sei, wurde die Definition eines Nuklearstaates gemäß dem NVV in Frage gestellt. Es versteht sich aber von selbst, daß es nicht sehr logisch ist, einen Staat, der nach dem 1. Januar 1967 Nukleartests durchgeführt hat, weiterhin als Nicht-Nuklearstaat zu bezeichnen. Daher verwendet man den Begriff „Schwellenstaat“.

Eine Konsequenz aus diesen beiden Artikeln ist, daß die Unterscheidung von Nuklearstaaten und „Habenichtsen“ den damaligen Verhältnissen entsprach. Der Vertrag schaffte eigentlich keine Ungleichheiten, sondern widerspiegelt und verankert sie. Mit Ausnahme der Friedensverträge war es das erste Mal, daß derart weitgehende Ungleichheiten vertraglich fixiert wurden. Von manchen Staaten wird diese Ungleichheit, dieser diskriminatorische Charakter des Vertrages, zum Anlaß genommen, um sich gegen eine unbeschränkte Verlängerung desselben auszusprechen.

## Zu Artikel 3

Artikel 3 enthält die Verpflichtung der Nicht-Nuklearstaaten, all ihr spaltbares Material den Sicherungsmaßnahmen der IAEU zu unterstellen (Artikel 3). Will ein Nicht-Nuklearstaat eine Nuklearwaffe bauen, so braucht er eine gewisse Menge an spaltbarem Material. Die Verfügbarkeit solchen Materials ist somit von größter Bedeutung. Ein Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen hätte ohne entsprechende Kontrollmaßnahmen keinen Sinn gemacht. Ein Nicht-Nuklearstaat, der dem NVV beigetreten ist, wird verpflichtet, das gesamte friedlich genutzte Kernmaterial den Kontrollen der IAEU zu unterstellen, also im Prinzip alles Kernmaterial, das er besitzt. Diese Kontrollen oder Sicherungsmaßnahmen (englisch „safeguards“) sollen dazu dienen, das Abzweigen von bedeutenden Mengen von spaltbarem Material aus dem zivilen Nuklearkreislauf für den Bau einer Nuklearwaffe frühzeitig festzustellen.

Den Nicht-Nuklearstaaten sind grundsätzlich nicht alle militärischen Aktivitäten verboten. Die Verbindlichkeiten, die sie in Artikel 2 und 3 des NVV eingehen, sind beschränkt auf das Verbot, Nuklearwaffen herzustellen, zu beschaffen oder zu besitzen, sowie auf das Verbot des Abzweigens von nuklearem Material für obengenannte Zwecke. *E contrario* ist es einem Nicht-Nuklearstaat im Rahmen des NVV erlaubt, militärische Aktivitäten auszuüben, die unter Einbezug von nuklearen Einrichtungen stattfinden (unter Berücksichtigung von Artikel 2 und 3).

Was heißt das konkret? Will ein Nicht-Nuklearstaat einen gewissen Teil seines Kernmaterials für militärische, nichtexplosive Zwecke (andere wären nicht gestattet) verwenden, so muß er gemäß dem NPT-safeguards-system der IAEU eine Ausnahme beantragen (das kann für U-Boot-Reaktoren, für Bunkerreaktoren usw. sein). Er muß dabei den neuen Zweck beschreiben und nach einer genau bestimmten Zeit das Material oder seine Folgeprodukte wieder dem Zyklus zuführen (d.h. in kontrollierte Reaktoren, in kontrollierte Lager, in kontrollierte Wiederaufbereitungsanlagen). So ist es der IAEU durch Messungen möglich, festzustellen, ob alles Material bzw. seine Folgeprodukte wieder zurückgekommen sind oder ob solches fehlt, d.h. möglicherweise für unerlaubte Zwecke verwendet worden ist. Wenn die militärischen Anlagen zum Nachfüllen wieder neues Material brauchen, so bedarf es wieder desselben Verfahrens: Ausnahmegesuch mit genauen Angaben, Rückführung in den zivilen Zyklus usw. Während der abgemachten Zeit der militärischen Nutzung wird das betreffende Material nicht kontrolliert. In den vergangenen Jahren sind die Safeguards zunehmend kritisiert worden.

Die mit dem Irak gemachten Erfahrungen zeigen, daß es einerseits schwierig ist, heimliche Atomprogramme zu entdecken, bevor diese in die Produktionsphase gehen. Andererseits wird deutlich, daß es äußerst schwierig ist, Maßnahmen zu entwickeln, die heimliche Aktivitäten innerhalb von kleinen Forschungseinrichtungen und nicht-deklarierten „dual-use“-Aufbereitungsanlagen aufzudecken vermögen.

Die IAEU kann Ad-hoc-, Routine- und Sonderinspektionen durchführen. Sonderinspektionen liegen dann vor, wenn sie zusätzlich zu einer Routineinspektion durchgeführt wurden oder wenn Zugang zu Installationen oder Informationen gewährt wurde, die nicht durch den Rahmenvertrag für Ad-hoc- bzw. Routineinspektionen abgedeckt sind. Die IAEU hat bis heute noch keine Inspektionen an Orten und Anlagen durchgeführt, die nicht deklariert waren. Dadurch wird der Wert der Safeguards herabgesetzt.

Wie aus dem Fall Nordkoreas ersichtlich ist, ist die gegenwärtige Regelung, um mit Spezialinspektionen heimliche Aktivitäten zu entlarven, ineffizient, da den Vertragsstaaten das Recht zusteht, eine Spezialinspektion auf ihrem Territorium zu verweigern.

## Zu Artikel 4 und 5

Artikel 4 und 5 bestätigen das Recht aller Staaten, die nukleare Energie für friedliche Zwecke gebrauchen zu dürfen

(Artikel 4 und 5). Der NVV bestätigt das Recht, Nuklearenergie für friedliche Zwecke weiterzuentwickeln, und verpflichtet jene Staaten, die hierzu in der Lage sind, mit anderen Staaten zusammenzuarbeiten. Als Gegenleistung für diese Verpflichtung verzichten die Nicht-Nuklearstaaten auf die Durchführung jeglicher Nuklearexplosionen. Damit haben die Nicht-Nuklearstaaten keine Möglichkeit, einen nuklearen Sprengsatz für sogenannte friedliche Zwecke (*peaceful nuclear explosion, PNE*), beispielsweise im Bergbau, zu verwenden. Die Überlegung, die dahintersteckt, ist einfach: Einerseits ist es nicht möglich, zwischen einer militärischen und einer sogenannten friedlichen Zündung zu unterscheiden. Andererseits kann die Auswirkung durchaus dieselbe sein wie bei einer Nuklearwaffe. Würde ein Nicht-Nuklearstaat eine friedliche Sprengung vornehmen, müßte er demzufolge als Nuklearwaffenstaat bezeichnet werden.

Artikel 5, der die Frage der friedlichen Explosionen regelt, widerspiegelt die nukleare Euphorie der 60er Jahre, als man sich große Vorteile von PNEs im Bergbau und bei großen Bauprojekten wie beispielsweise dem Bau von Kavernen für die Lagerung von Naturgas versprach. Eine große Bedeutung erlangte diese Option in den folgenden Jahren jedoch nie. An der 4. Überprüfungskonferenz des NVV 1990 sprachen sich verschiedene Delegationen für die Abschaffung dieses Artikels aus.

## Zu Artikel 6

Artikel 6 nimmt die Vertragsstaaten in die Pflicht, über nukleare Abrüstung zu verhandeln. Dieser Artikel hat eine besondere Bedeutung, da auch er eine Gegenleistung für den Verzicht der Nicht-Nuklearstaaten auf die A-Waffe darstellt. Damit verpflichten sich die Vertragsstaaten, „in redlicher Absicht Verhandlungen zu führen über wirksame Maßnahmen zur Beendigung des nuklearen Wettrüstens in naher Zukunft und zur nuklearen Abrüstung sowie über einen Vertrag zur allgemeinen und vollständigen Abrüstung unter strenger und wirksamer internationaler Kontrolle“. Eine klare Implikation aus diesem Artikel ist, daß der Vertrag sowohl zur globalen konventionellen als auch zur globalen nuklearen Abrüstung aufruft.

Die Implementierung dieses Artikels ist nach Aussagen vieler Vertragsstaaten noch nicht abgeschlossen, obwohl in den letzten Jahren einige wichtige Schritte gemacht worden sind wie beispielsweise das Verbot der Stationierung von Mittelstreckenwaffen, die START-Verträge, die die Zahl der Nuklearwaffen reduzieren, die Schaffung nuklearwaffenfreier Zonen etc. Seit Beginn dieses Jahres wird an der Genfer Abrüstungskonferenz ein umfassendes nukleares Testverbot ausgehandelt, das universell, multilateral und international verifizierbar sein soll. Der Vertrag soll über das Abkommen von 1963 über das Verbot von Kernwaffenversuchen in der Luft, im Weltraum und unter Wasser (PTBT) hinausgehen und auch die bisher noch zulässigen unterirdischen Versuche verbieten. Er würde das bestehende multilaterale nukleare Nichtverbreitungsregime wesentlich stärken und das Fernziel

einer vollständigen Beseitigung der Kernwaffen einen Schritt näher bringen. An der kommenden 5. Überprüfungs- und Verlängerungskonferenz der NVV-Staaten wird der Verhandlungsstand an diesen Verhandlungen ein wichtiger Beurteilungsfaktor für die Implementierung dieses Artikels sein.

Folgende Zwischenbilanz läßt sich ziehen: Trotz der genannten Asymmetrie der Rechte und Pflichten zwischen Nuklear- und Nicht-Nuklearstaaten ist die Beteiligung an diesem Vertrag hoch. Dem NVV sind bis heute über 160 Staaten beigetreten, was rund 90 % aller UNO-Mitglieder entspricht. Nach dem Beitritt Frankreichs und Chinas werden nun im April/Mai 1995 alle fünf offiziellen Nuklearwaffenstaaten an der Überprüfungskonferenz teilnehmen. Von den bisherigen sechs Schwellenländern ist Südafrika mittlerweile dem NVV beigetreten, Argentinien und Brasilien haben ein Abkommen über die ausschließliche friedliche Nutzung der nuklearen Energie sowie die IAEA-Safeguards unterzeichnet. Indien, Israel und Pakistan stehen nach wie vor außerhalb des auf 25 Jahre begrenzten NVV.

Diese 25jährige Dauer läuft im nächsten Frühjahr aus, weshalb der 5. Überprüfungskonferenz eine große Bedeutung zukommt. Sie wird nicht nur das Funktionieren des Vertrages zu beurteilen haben, sondern auch einen Entscheid über die Verlängerung des Vertrages fällen müssen. Artikel 10, 2 gibt Aufschluß über die Verlängerungsoptionen:

*„25 Jahre nach Inkrafttreten dieses Vertrages wird eine Konferenz einberufen, die beschließen soll, ob der Vertrag auf unbegrenzte Zeit in Kraft bleibt oder um eine oder mehrere Fristen verlängert wird. Dieser Beschluß bedarf der Mehrheit der Vertragsparteien.“*

Aus der Sicht eines Nichtjuristen betrachtet, werden die Vertragsstaaten ihrer Verpflichtung nicht nachgekommen sein, wenn sie sich bis zum Konferenzschluß für keine dieser drei Optionen entschlossen haben. Würde dies bedeuten, daß die Konferenz ohne Verlängerungsentscheid nur vertagt, aber nicht beendet werden kann?

Wie steht es aber mit dem Auslaufen des Vertrages? Da Artikel 10, 2 nichts dazu sagt, kann davon ausgegangen werden, daß bis zu einem Verlängerungsentscheid der Vertrag in Kraft bleibt? Es bestehen also Unklarheiten in der Auslegung. Die Überprüfungskonferenz wird sich mit diesen offenen Fragen auseinandersetzen haben.

Folgendes läßt sich kurz zusammenfassen und festhalten, was der NVV verbietet, verlangt und erlaubt:

Der NVV verbietet

- den Nicht-Nuklearstaaten den Besitz von, die Kontrolle über Nuklearwaffen und andere nukleare Sprengsätze;
- den Nicht-Nuklearstaaten, Nuklearversuche durchzuführen;
- Export von nuklearem Material an Nicht-Nuklearstaaten, solange nicht IAEA-Safeguards angewendet werden.

Der NVV verlangt

- für alle friedlichen nuklearen Aktivitäten in einem Nicht-Nuklearstaat die Einhaltung von IAEA-Safeguards.

Der NVV erlaubt

- die Stationierung von Nuklearwaffen auf dem Territorium eines Nicht-Nuklearstaates;
- den militärischen (nicht explosiven) Gebrauch von Nuklearenergie (beispielsweise in U-Booten);
- den Export von nicht den Sicherungsmaßnahmen unterstehenden Gütern in einen Nuklearstaat;
- nicht den Sicherungsmaßnahmen unterstehende Aktivitäten eines Nichtvertragsstaates (beispielsweise Indien, Israel, Pakistan);

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der NVV in Verbindung mit den anderen Pfeilern des Nichtverbrei-

tungsregimes die nukleare Proliferation von Waffen und der dazugehörigen Technologie nicht verhindert, aber zumindest stark eingedämmt hat. Im Frühjahr 1995 werden die Vertragsstaaten über die Verlängerung entscheiden, d.h. sie sind im Moment daran, zu beurteilen, wie dies geschehen soll. Soll er einfach verlängert werden oder sollen Bedingungen an die Verlängerung geknüpft werden? Obwohl das Nichtverbreitungsregime gewiß seine Schwächen hat, sollten an der Konferenz keine radikalen Veränderungen vorgeschlagen werden. Ein solcher Versuch, mit einer Palette von Vorschlägen, Zusätzen und Streichungen, könnte den Vertragstext derart verwässern oder derart rigoros werden lassen, daß er für viele Staaten inakzeptabel wird. Eine unter den gegebenen Umständen möglichst lange Verlängerung des NVV ist aber sicher im Interesse aller Vertragsstaaten.

## Does the Russian Constitution Justify an Offence against Chechnya?

Soili Nystén-Haarala\*

In connection with the Chechenian war *Boris Yeltsin*, the President of Russia, has constantly referred to the Russian Constitution adopted after the referendum of the 12th of December 1993.

### Russian Constitution Emphasizes Civil Rights and Human Rights

The Constitution of the Russian Federation is modern and drafted by specialists. It connects traditional western freedoms of citizens to economic, social and cultural rights which were crucial in the socialist tradition. It declares Russia to be a state governed by law (art. 1, 1), a social state (art. 7, 1) and lists various social rights, including the protection of health, labour, minimum wage (art. 7, 2 and art. 37-43) and affirms crucial rights of the individual in criminal law (art. 47-51). The list of social rights is approximately the same as in the former constitutions (art. 37-67 of the Russian Constitution of 1978). The difference is that the second subsection of each article defines the first one more closely.

Strong emphasis on human rights and civil rights gives the Constitution educational or instructive flavour. The officials and politicians should learn to respect „democratic“ values. In people's minds the Constitution might still have quite a declarative nature, since it always used to be clearly declarative. The war in Chechnya shows that such doubts are justified. According to the Constitution human rights are under special protection of the President (art. 80, 2). A conflict is inevitable as also the unity of the Federation is under the same protection. Chechnya shows that unity is more important for the President than protection of human rights.

Human rights have been protected also by imposing that „*universally recognized norms of international law as well as international agreements of the Russian Federation are an integral part of its legal system. If an international agreement to which the Russian Federation is a party prescribes other rules than those envisaged by law, the rules of the international agreement have precedence*“ (art. 15, 4). This means clear rejection of old Soviet principles and adoption of precedence of international law.

Examining the constitutionality of Russian laws and international agreements is a duty of the Constitutional Court of the Federation. It has neither declared invalid any of the numerous treaties on human rights adopted by Russia, nor the treaty prohibiting the use of chemical weapons. In fact, the Constitutional Court has not worked after *Yeltsin* dismissed its president in October 1993. In default of a new Russian Constitution he applied the Soviet Russian Constitution of 1978 according to which the Parliament being the highest state organ had a right to limit presidential powers (art. 104 and 120 of the Russian Constitution of 1978).

It is not quite unusual that a president anywhere in the world sometimes interprets the Constitution in his own personal way, but in Russia there exists a long tradition of this.

\* *Soili Nystén-Haarala*, L.L.Lic. M.Sc. (Econ.), has specialized on Russian and Caucasian affairs. She has visited Chechnya last September. She works as an Assistant Professor in the Law Faculty of the University of Lapland, Finland. Her main specialities are foreign trade law, contract law and comparative law. She is preparing a doctoral dissertation (habilitation) on comparative contract law (including Russian law).

It does not matter how excellent the Constitution is if laws and agreements are supposed to be binding for the state only when the state leaders find it convenient.

### Russian Constitution Prohibits Propaganda and Agitation Instigating Hatred

According to article 29, propaganda or agitation „instigating social, racial, national or religious hatred and strife are not allowed“. Yet the information machinery of President Yeltsin's administration has labelled the whole Chechen people „bandits“ and criminals. It has even explained the Russian mafia to be an ethnic problem which will be abolished by eliminating the „criminal leader of the Chechen mafia Dzhokar Dudayev“. In reality, the mafia in Russia is a huge problem with a strong footing in the structures of the society. Those who are responsible for that problem are most certainly the former communist leaders in the Kremlin.

One could think that article 29 was designed to protect oppressed minorities, but in reality it has been used as a political weapon by the central power to maintain unity of Russia. The warrant of apprehension on President Dudayev contains not only charges of high treason and encouraging terrorism, but also a charge based on article 29 of the Russian Constitution. Dudayev's crime is that he wanted the Chechens to be able to live respecting their own traditions and controlling their own natural resources according to the principle of self-determination of peoples. The Russian Constitution is used to force the Chechens to be assimilated into the all-union „ethnos“ against their own „nationalistic“ will.

### Russian Constitution Gives a lot of Power to the President

The main federal bodies of state authority are the President, the Federal Assembly consisting of the State Duma and the Council of the Federation, the Government of the Federation and the federal courts (art. 11).

The Russian Constitution can be described as a highly presidential one. The President determines the basic guidelines of both internal and foreign policy (art. 80, 3) and governs foreign policy (art. 86). The President also approves the military doctrine (art. 83 h) and is the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces (art. 87, 1). He has strong nomination powers (art. 83) and a suspending right of veto to federal laws (art. 107). The Russian form of parliamentarism is that if the State Duma votes for no-confidence to the Government, the President can either dismiss the government or dissolve the Duma, if it has voted for no-confidence for a second time within three months (art. 117, 3).

Russian federalism is also original. Article 71 of the Constitution gives a long list of „the jurisdiction of the federation“, article 72 another list of joint jurisdiction. Article 73 simply states that outside these limits the subjects of the federation possess full authority. There is absolutely no clear definition of rights and duties between the federation and its subjects. Talk about new forms of autonomy is more than odd

in connection with the Russian undefined so-called federalism. Though, the doctrine of democratic centralism has been rejected in the Constitution, it still haunts in the minds of the Russian politicians and officials.

When federal laws and laws of federal subjects contradict each other, the federal one is implemented (art. 76, 5). The President has a power to suspend contradicting acts of the executive authority until the issue is solved by a court (art. 85, 2). The President can also solve disputes between bodies of both the state authority of the federation and the subjects of the federation (art. 85). If no decision is reached the dispute is to be submitted to a court. There is reason to believe that the fate of the former President of the Constitutional Court does not encourage traditionally undependent Russian judges to give decisions contradicting the political opinion of the executive authorities.

The Constitution also gives the President the power to form additional state authorities determined by federal law, such as the Security Council (art. 83 g). During the Chechen war the Security Council, headed and formed by the President, has decided on everything concerning the war. The President has neither declared a state of war (art. 87, 2 and 102, 1 b) nor a state of emergency (art. 88 and 102, 1 c) as stipulated in the Constitution. Constant refusal to negotiate with Chechenian state leadership ever since the Declaration of Independence does not correspond to the role of negotiator defined by the Constitution (art. 80, 2 and 85). On the contrary, President Yeltsin has given to the intelligence services a free hand to act in all possible ways including terrorism against Chechnya. He has also several times sent there special troops to „help the opposition“. When this has not been of any help he started a large-scale war.

### Chechnya is not a Constitutional Question of Russia

The structure of the Russian Federation is defined in chapter 3 of the Constitution. All republics and other areas which are called the subjects of the federation are listed in article 65. The list contains also such areas as Chechnya which had refused to participate in the referendum. The result of the referendum has been published only as a total figure, 54,5 % of the votes. The areal distribution of votes was never published.

Chechnya-Ichkeria gave its Declaration of Independence already on the 1st of November 1991. Free presidential election took place on the 19th of October 1991, and general election establishing the Parliament of Chechnya on the 27th of October 1991. All this happened before the new Russian Constitution was brought into force. President Dudayev has neither declared himself a President by usurpation nor seized power by arms like Itar-Tass and other „information“ sources of the Russian government have claimed. Thus, there is no need of any „democratic“ elections to be arranged by the Russians to find out whom the Chechen people support. Western leaders should not approve anything like this. Presence of OSCE observers does not make elections de-

mocratic in Chechnya after bombarding the country into pieces to help the people to decide for whom to vote.

Chechnya-Ichkeria has given its Declaration of Independence during a constitutional vacuum in Russia just like Finland did in 1917. Like Finland Chechnya has been forced to be a part of Russia. Any Constitution enacted outside Chechnya cannot impose on her a duty to be „an essential part“ of Russia. Chechnya has all the elements of *de facto* independence. Only the recognition of its independence by Russia and by the Western countries is lacking.

The Chechenian question is a subject-matter of international law also because of the grave violations of human rights committed by Russia. In the OSCE a doctrine has long since been adopted according to which human rights violations cannot be the internal question of any signatory state. Even earlier, at least such grave violations as genocide have been explained in Western international law not to be an internal question. Genocide is genocide even when the people under aggression try to defend themselves. Using massive armed force with all conventional weapons including chemical ones against civilian population and refusing to negotiate with the other part of the conflict counting on her superior force, Russia has shown to be prepared to exterminate the whole Chechen people to stop their resistance. The decision to move Chechen orphaned children to children's homes of Moscow reported in Moscow radio also shows that the Chechens are to be assimilated to the main population.

Even if Russia from her own point of view is defending the unity of the federation with this massive aggression, it still clearly has been the attacker. From the Chechenian point of view the war is self-defence and fight for self-determination and de-colonialization. By criticizing Russia only for disproportionate use of force the OSCE accepts use of armed force as a normal way of solving so-called internal problems in signatory states. No wonder the visit of the OSCE delegation in Groznyj was effectively used in Russian war propaganda. The chairman of the mission was told to have said for instance that *Dudayev's* bandits are a threat to the whole Europe.

Unfortunately international politics governs international law, and commercial advantages, even potential ones, have priority over human rights. The stronger the attacker is, the more passive is the international community. The same impotence and reluctance to analyse or understand the conflict has been striking already in the Bosnian war. No wonder credibility of the international law is seriously suffering. This causes both depression and cynicism and raises hatred against rich Western countries in the area of the former Soviet Union, especially among Muslims. In the long run this is a dangerous policy.

Atrocities against Chechens are nothing new in Russian history. Russia conquered Chechnya in 1859 after decades of warfare, in style astonishingly similar to *Yeltsin's* latest aggression. During 1918-1920 Chechnya was part of the independent Mountain Republic. In 1944 *Stalin* deported the whole Chechen people extremely violently to Central Asia. They could return in 1957 only to find that their country had

been largely russified and their property had been confiscated. Many of them became victims of pogroms arranged by the new inhabitants. President *Yeltsin* is now re-creating horrors of *Stalin's* times in Chechnya. It is surprising that colonialism is strongly condemned, when exercised in Africa, even in any neocolonial forms, but not in Caucasia or in other non-Russian areas ruled by Russia. The UN Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples of 1960 (GA Res. 1514) should also apply to the colonies of Russia.

Western countries seem to be reluctant to risk their potential Russian market even when a whole nation is being destroyed. One wonders if the Western leaders do consider former Soviet citizens to be human beings at all, since they apparently think that human rights do not apply to them. Both Russian policy to use armed force and the silent acceptance of the Western countries have already become a rule. The military operations in former Soviet republics to help the former communists to stay in power have all been accepted as „peace-keeping operations“. During the Swedish chairmanship in the CSCE, *Margaretha of Ugglas* of Sweden hurried to Tbilisi to support *Eduard Shevardnadze* a few days before Russian troops occupied Western Georgia in autumn 1993. Neither the state terror which started after the coup in Georgia in December 1991, nor the atrocities of the Russian troops against civilians have been condemned by the international society.

If the Chechens had not been able to defend themselves so bravely, and if the Russian mass-media would not have transmitted the war into Russian living-rooms and if some brave Russians like *Sergey Kovalev* would not have stood against the war, the OSCE would hardly have paid attention to the offence against Chechnya. The Western leaders, the EU and the OSCE waited for weeks before they reacted. After the OSCE mission to Groznyj the decision of the permanent council was drafted in such a form that it „objectively“ condemns violations of human rights on both sides of the conflict. An act attributed only to the Russian side was „disproportionate use of force“. It makes one wonder what were the grave violations of the Chechens, especially before the war, and how was the mission able to find them out in such a short time and under Russian protection. When asked *René Nyberg*, a Finnish member of the mission simply answered that they have evidence. According to the information from the Finnish Foreign Ministry, the report of the mission is secret on *Istvan Gyarmathy's*, the mission chairman's request.

South Africa was forced to change her policy by using economic sanctions, but Russia „is not left alone“ no matter what happens. The international society of states should clearly condemn the Russian aggression and use economic sanctions to force Russia to stop the offence. The only durable solution of the conflict is the recognition of the independence of Chechenia-Ichkeria. The conflict is going to continue till Russia understands the situation and starts to de-colonialize. Neither the Russian constitution nor Russian elections which the OSCE recommends to the Chechens are going to offer a just or sustainable solution to Chechnya.

Adopting the unity of Russia as the standpoint and forgetting the self-determination of the Chechen people the OSCE is neglecting its own principles.

## Bibliography:

*Abi-Saab, G.*, Wars of National Liberation and the Laws of War, in: *Falk, R./Kratowich, F./Mendlovitz, S.H.* (eds.), *International Law. A Contemporary Perspective. Studies on a Just World Order 2*. Westview Press, Boulder/London, 1985, pp. 410-437;

*Arzinger, R.*, *Das Selbstbestimmungsrecht im allgemeinen Völkerrecht der Gegenwart*, Berlin, 1966;

*Bassiouni, M.C.*, The Definition of Aggression in International Law: The Crime against Peace, in: *Bassiouni, M.C./Nanda, V.P.* (eds.), *A Treatise on International Criminal Law, Vol. 1*, Springfield, Illinois, 1973, pp. 522-532;

*Bennigsen Broxup, M.*, *The Chechens. Freedom Review*, New York, April 1995;

*Bloed, A./van Dijk, P.*, Human Rights and Non-Intervention, in: *Bloed, A./van Dijk, P.* (eds.), *Essays on Human Rights in the Helsinki Process*, Kluwer, Dordrecht, 1985, pp. 57-78;

*Brownlie, I.*, *Principles of Public International Law*, Oxford, 1979;

*Cassese, A.*, The Self-Determination of Peoples, in: *Henkin, L.* (ed.), *The International Bill of Rights*, New York, 1981, pp. 92-113;

Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act (Helsinki) 1975;

The Constitution of the Russian Federation, *Konstituutioja Rossijskoj Federacii*, Venäjän federation perustuslaki, Finnish Lawyers' Publishing Company, Helsinki 1994;

*Cristescu, A.*, The Right to Self-Determination - Historical and Current Development on the Basis of United Nations Instruments, UN-Doc. E/CN.4/Sub.2/404/Rev.1 (1980);

*Drost, P.N.*, *The Crime of State. Vol. II: Genocide*, Leyden, 1959;

*Fisas, V.*, Désarmement et démilitarisation dans la nouvelle architecture européenne, Peoples' Rights and European Structures, Manresa, 15-20/3/1993, Centre UNESCO de Catalunya, pp. 41-44;

*Gaev, S./Khadisov, M./Cagaeva, T.*, *Khajbakh: Sledstvie prodlzsaetsja, Kniga, Groznyj 1994* (Documents and investigations of the massacre of the inhabitants of the village Khajbakh during Stalin's deportation of the Chechen people);

*Hannikainen, L.*, *Peremptory Norms (Jus Cogens) in International Law*, Finnish Lawyers' Publishing Company, Helsinki, 1988;

*Hannikainen, L.*, Prohibition of War Propaganda, in: *Nordstrem, K.*, *The Mass Media Declaration of Unesco*, Norwood, New Jersey, 1984, pp. 167-181;

*Khasijev, S.-M.*, *Chechens' Ancient Land, Drevnjaja Zemlja Cecencev*, Seda-S Art Publishers, Finland;

Konstituutioja (Osnovnoj Zakon) Rossijskoj Sovetskoj Federativnoj Socialisticeskoj Respubliki, Vedomost' Verchovnogo Soveta RSFSR No. 15 (1017), 13 April 1978;

*Korkeakivi, A.*, Peoples' Rights - An Overview, in: *Finnish Yearbook of International Law, Vol. IV*, 1993, pp. 281-333;

*Krag, H./Funch, L.*, The North Caucasus: Minorities of the Crossroads, Minority Rights Group International Report 1994/5;

*Lane, E.*, Mass Killings by Governments: Lawful in the World of Legal Order?, *New York University Journal of International Law and Politics* 1979, pp. 239-280;

*Leitzinger, A.*, *Tshetsheeni*, Kirja-Leitzinger, Helsinki, 1995;

*Nystén-Haarala, S.*, Imperiumin vastaiskuja. Mitä Georgian tapahtuu, (The Empire strikes back. What is happening in Georgia?), *Kanava* 1994; 9, pp. 551-553;

OSCE, The Permanent Council, Draft Decision, February 3, 1995 (DOC. 154/95 Rev. 1.);

*Partsch, K. J.*, Fundamental Principles of Human Rights: Self-Determination, Equality and Non-Discrimination, in: *Vasak, K.* (ed.), *The International Dimensions of Human Rights, Vol. I*, Westport, Connecticut, 1982, pp. 61-86.

*Rigo Sureda, A.*, *The Evolution of the Right of Self-Determination*, Leiden, 1973;

*Saló, J.*, Self-Determination: An Overview of History and Present State with Emphasis on the CSCE Process, in: *Finnish Yearbook of International Law, Vol. II*, 1991, pp. 268-354;

*Starushenko, G.B.*, Abolition of Colonialism and International Law, in: *Tunkin, G.* (ed.), *Contemporary International Law*, Moscow, 1969, pp. 77-96.

Ternistij put k svobode. Pravitel' stvennye dokumenty Cecenskoj Respubliki, stat' i, interv'ju (Thistly Road to Freedom. Official Documents of the Republic of Chechnya, Articles, Interviews), Vilnius, 1993;

UN Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples (General Assembly resolution 1514 (XV) of 14 December 1960).

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

Hermann Schmitz-Wenzel\*

Wenn im Frühjahr 1994 (Rotes Kreuz, Heft Nr. 3) in einem Beitrag eines Landeskonventionsbeauftragten des DRK - Dr. Daniel Meynen, Badisches Rotes Kreuz - „Menschenrechte im Roten Kreuz - Kernaufgabe - soll sich das Rote Kreuz in Zukunft als Menschenrechtsbewegung verstehen“ darauf hinweist, daß das Thema „Menschenrechte“ im DRK-Bewußtsein bisher keine besondere Rolle spielte, drängt sich die Frage auf, ob dies dem bereits damals erreichten Entwicklungs- und Meinungsstand innerhalb der Bewegung des Internationalen Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes entsprach oder dahinter zurückblieb.

Hierbei ist vorweg wichtig, klarzustellen, daß die Gewährleistung zentraler Menschenrechte in bewaffneten Konflikten bereits zum festen Bestandteil der Genfer Konventionen von 1949 in Verbindung mit den Zusatzprotokollen von 1977 gehört.

Es kann sich bei der von Dr. Meynen in dem vorbezeichneten Beitrag behandelten Problematik also nur um die Frage handeln, ob die Bewegung des Internationalen Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes den Schutz bestimmter Menschenrechte auch in Friedenszeiten als eine ihrer Aufgaben ansieht oder in Zukunft ansehen sollte.

Bis in die jüngste Zeit hat das IKRK immer verhältnismäßig sorgfältig darauf geachtet, daß die Bereiche und Begriffe „Humanitäres Völkerrecht“ und „Schutz der Menschenrechte“ im Interesse der Durchsetzung der Genfer Konventionen nicht verwischt werden. Es war deshalb eine bemerkenswerte Erweiterung des bisherigen Verständnisses von der Bedeutung „Menschenrechte in Friedenszeiten“, wenn der ehemalige Präsident des IKRK, Alexandre Hay, in seiner Ansprache zur Eröffnung der 2. Weltfriedenskonferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes (Aaland-Inseln und Stockholm, 2. bis 7. September 1984) voraussagte,

*„man spüre, daß hinsichtlich der Rolle der Menschenrechte der Zeitpunkt für eine globale Vision und eine globale weitere Behandlung dieser Überlegungen gekommen sei: die humanitären Aktionen, gleichzeitig sowohl verstanden als Beitrag zu einem wirklichen Frieden als auch als Beitrag zum Schutz bestimmter Menschenrechte, bildeten einen schwer voneinander zu trennenden Sachverhalt. Man müßte sich wahrscheinlich daran gewöhnen, beide in einem Gesamtzusammenhang zu betrachten.“*

Schon in der „Déclaration d'Istanbul“, wo 1969 eine Internationale Rotkreuz-Konferenz stattfand, war erstmals auf den Zusammenhang zwischen dem Auftrag und der Verwirklichung der Menschenrechte für alle der Wahrung des Friedens Verpflichteten hervorgehoben worden.

In den „Leitlinien“, die die 2. Weltfriedenskonferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes Anfang September 1984 verabschiedet hat, wird als eine programmatische Aussage festgelegt:

*„Für unsere Bewegung ist Friede nicht nur Abwesenheit eines Krieges. Es ist für uns ein dynamischer Prozeß der Zusammenarbeit unter den Staaten und Völkern, der auf der Freiheit, der Unabhängigkeit, der nationalen Souveränität, der Gleichheit, dem Respekt der Menschenrechte sowie auf einer gerechten und der Billigkeit entsprechenden Verteilung der natürlichen Ressourcen zur Befriedigung der Bedürfnisse der Völker gegründet ist.“*

Im Geiste der Eröffnungsansprache von IKRK-Präsident Alexandre Hay und in konsequenter gedanklicher Fortführung enthalten die „Leitlinien“ der 2. Weltfriedenskonferenz als Teil des Abschnitts „Einen Geist des Friedens herbeiführen“ einen besonderen Unterabschnitt „Rotes Kreuz, Roter Halbmond, Friede und Menschenrechte“, in dem hervorgehoben wird, daß die humanitären Aktionen, die unter Respektierung der Rotkreuz-Grundsätze durchgeführt werden, nicht nur einen Beitrag zum Frieden, sondern in gleicher Weise einen Beitrag zur Respektierung der Grundrechte des Menschen darstellen.

Die „Friedenskommission“ des „Internationalen Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes“, die im Nachgang zu der 1. Weltfriedenskonferenz (Belgrad, 11.-13. Juni 1974) im Jahre 1977 vom Delegiertenrat in Bukarest eingesetzt wurde, hat sich insbesondere seit 1985 auf der Grundlage eines ausdrücklichen Mandats des Delegiertenrates sehr ausführlich mit dem Problembereich „Internationales Rotes Kreuz, Roter Halbmond und Menschenrechte“ befaßt.

Bisher ist von den Rotkreuzgesellschaften des deutschsprachigen Bereiches noch nicht mit der gebotenen Aufmerksamkeit die Tatsache aufgegriffen worden, daß die Präambel der „Statuten der Internationalen Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung“, die im Oktober 1986 von der XXV. Internationalen Rotkreuzkonferenz einstimmig angenommen wurden, mit dem im vorliegenden Zusammenhang weitreichenden Passus abschließt:

*„Die Internationale Konferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes erklärt, daß die Bewegung durch ihr humanitäres Wirken und die Verbreitung ihrer Ideale einen dauerhaften Frieden fördert. Hierunter ist nicht nur der bloße Verzicht auf kriegerische Auseinandersetzungen zu verstehen, sondern auch ein dynamischer Prozeß der Zusammenarbeit aller Staaten und Völker, einer Zu-*

\* Dr. Hermann Schmitz-Wenzel, DRK-Generalsekretär a.D.



sammenarbeit, die auf der Achtung der Freiheit, der Unabhängigkeit, der nationalen Souveränität, der Gleichheit und der Menschenrechte sowie auf einer gerechten und ausgewogenen Verteilung der Ressourcen beruht, wie sie den Bedürfnissen der Völker entspricht."

Es würde den vorliegenden Rahmen sprengen, den Inhalt und die Schwerpunkte der von der „Friedenskommission“ zum Thema „Menschenrechte“ dem Delegiertenrat seit der 2. Weltfriedenskonferenz des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes im Jahre 1984 im einzelnen vorgelegten Berichte bzw. Empfehlungen darzustellen.

Für die Einbeziehung rotkreuzspezifischer Menschenrechte u.a. in die „Verbreitungsarbeit des DRK“ ist die Auffassung von *Hans Haug* („Menschlichkeit für alle - Die Weltbewegung des Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes“, 2. Auflage, 1993) von besonderem Gewicht, daß es nicht richtig wäre, das „Humanitäre Völkerrecht“ in den Bereich „Menschenrechte“ zu integrieren oder die beiden Rechtsbereiche unter dem Titel „Humanitäres Völkerrecht“ zusammenzufassen. Es sei besser, wenn die beiden Bereiche getrennt bleiben, was die gegenseitige Beeinflussung und Bereicherung sowie eine sinnvolle Koordination nicht verhindern. Auch *Dieterich Schindler* („Kriegsrecht und Menschenrechte“, 1979) hält es für angezeigt, beide Bereiche als besondere gleichgeordnete Teile des Völkerrechts zu behandeln.

Es kommt - so *Hans Haug* in seinem unbestrittenen und richtungsweisenden Grundlagenwerk - darauf an, aus dem Gesamtbestand der UNO-Pakte über Menschenrechte diejenigen Artikel zu selektieren, die für die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung relevant sind und in ihrem Aktionsfeld liegen. Sie bilden - so *Hans Haug* - für ihr Wirken eine rechtliche und moralische Grundlage besonders in den Situationen, in denen das humanitäre Völkerrecht nicht zur Anwendung kommt. In Betracht kommt vor allem die Schutz- und die Hilfstätigkeit für die Opfer von Wirren und Spannungen, für Flüchtlinge und Asylsuchende, für Gefangene und Internierte, für auseinandergerissene Familien und für verlassene und sonst gefährdete Kinder; auch dem Recht des Schutzes von Minderheiten könnte in Zukunft eine wachsende rotkreuzspezifische Bedeutung beigelegt werden.

Der Auffassung von *Hans Haug* ist zuzustimmen, daß es, nachdem die Idee der Menschenrechte und ihre Ausgestaltung in völkerrechtlichen Verträgen sich seit dem Zweiten

Weltkrieg verbreitet haben und als gültiges Kriterium gerechter und humaner Ordnung gelten, angezeigt ist, daß sich die Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung das Ideal der Menschenrechte zu eigen macht und sich im Rahmen seiner Grundsätze für seine Verwirklichung einsetzt. Hierbei soll sich der bewußte und explizite Einsatz für die Menschenrechte auf die Bereiche erstrecken, die der humanitären Mission der Bewegung und dem humanitären Völkerrecht nahesteht.

Die Friedensmission der Rotkreuz- und Rothalbmondbewegung würde - auch darin ist *Hans Haug* zu folgen - an Sinn und Kraft noch gewinnen, wenn sie neben den eigenen Grundsätzen und den Prinzipien des humanitären Völkerrechts auch vom Ideal der Menschenrechte getragen und geleitet würde.

Das DRK verfügt über das geistige und personelle Potential, um im Vorfeld der Sitzung des nächsten Delegiertenrates (Genf, Dezember 1995) hierzu eine richtungsweisende Resolution nach sorgfältiger Abstimmung mit möglichst vielen Schwestergesellschaften vorzubereiten. Die Tatsache, daß die „Friedenskommission“ dem Delegiertenrat im 2. Halbjahr 1995 ihren abschließenden Bericht vorlegen wird, erleichtert eine Initiative des DRK in dem dargelegten Sinne; der von der Kommission dem Delegiertenrat in Birmingham (25.-28. Oktober 1993) vorgelegte Bericht und die dort hierzu ergänzend verteilte Studie „The Role of the Red Cross and Red Crescent Movement in Promoting Respect for Human Rights“ stellen eine ebenso umfassende wie wertvolle Grundlage dar.

Der überzeugende Appell im Sinne des von mir dargelegten Anliegens, den der Präsident der Föderation in der Ansprache, mit der er die Tagung des Delegiertenrates in Birmingham eröffnete, zum Ausdruck brachte, kann durchaus so interpretiert werden, daß einer DRK-Initiative ein Erfolg mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht versagt bliebe.

Die Bewegung des Internationalen Roten Kreuzes und des Roten Halbmondes und ihre Komponenten (IKRK, Föderation, Nationale Gesellschaften) müßten sich vor der politischen Weltöffentlichkeit in den nächsten Jahren auch daran messen lassen, ob und in welchen Formen sie die Ankündigungen bzw. Erwartungen in konkretes Handeln umgesetzt haben, die ihre Vertreter (IKRK-Präsident *Dr. Sommaruga* und Generalsekretär *Georges Weber*) im Rahmen der 2. Menschenrechtsweltkonferenz (Wien, 14.-25. Juni 1993) zum Ausdruck gebracht haben.

# Meeting of the Intergovernmental Group of Experts for the Protection of War Victims

Geneva, 23-27 January 1995

## - Report of the President and Recommendations -

### A. Report of the President

In its Final Declaration, the International Conference for the Protection of War Victims (30 August to 1 September 1993) called upon the Swiss Government to convene an open-ended intergovernmental group of experts to study practical means of promoting full respect for and compliance with international humanitarian law (IHL), and to prepare a report for submission to the States and to the next session of the International Conference of the Red Cross and Red Crescent.

The present communication and its annexes constitute the Report of the President of the Group of Experts to the States and the Conference.

A preparatory meeting of the Meeting of the Group of Experts took place in Geneva from 26 to 28 September 1994. The Preparatory Meeting submitted nine Recommendations to the Group of Experts. Those Recommendations are found in Annex II to the present communication.

The Intergovernmental Group of Experts met in Geneva from 23 to 27 January 1995. Representatives of 108 States, 15 intergovernmental organisations and 13 non-governmental organisations took part in the Meeting. At the end of its deliberations, characterized by the positive attitude of all delegations, the Group adopted by consensus the Recommendations in Annex I to the present communication.

(Lucius Caflisch, President of the Intergovernmental Group of Experts for the Protection of War Victims)

### B. Recommendations

#### I.

The experts recommend that

- the International Committee of the Red Cross („the ICRC“) continue its dialogue with States with a view to promoting their adherence to the International Humanitarian Law („the IHL“) the instruments and assisting them in dealing with the issues that arise in this respect;

- the Depositories of IHL instruments appeal to States not party to adhere to such instruments, carry out appropriate promotional activities for that purpose and publish periodically, e.g., in the International Review of the Red Cross and other public sources of information, the list of States Parties;

- in their regular programme of activities, the competent organs of the UN and other intergovernmental organisations, universal and regional, encourage States to adhere to specific IHL instruments;

- the States Parties to IHL instruments support the efforts of the ICRC, the Depositories and the organisations mentioned above, to promote adherence to such instruments;

- the States Parties that have recognised the competence of the International Humanitarian Fact-Finding Commission established under Article 90 of Additional Protocol I to the 1949 Geneva Con-

ventions („the Protocol I“) support, where appropriate, the Commission's efforts to promote recognition of its competence; and that voluntary contributions be encouraged to increase the Commission's funds available for that purpose;

- States consider availing themselves of the services of National Red Cross and Red Crescent Societies („the National Societies“) and national committees referred to in chapter V in the process of adhering to pertinent IHL instruments.

#### II.

The Experts recommend that

- the ICRC be invited to prepare, with the assistance of experts in IHL representing various geographical regions and different legal systems, and in consultation with experts from governments and international organisations, a report on customary rules of IHL applicable in international and non-international armed conflicts, and to circulate the report to States and competent international bodies.

#### III.

The experts recommend that

- the ICRC, with the assistance of National Societies, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies („the International Federation“) and academic institutions, strengthen its capacity to provide advisory services to States, with their consent, in their efforts to implement and disseminate IHL;

- States and National Societies indicate to the ICRC or, as appropriate, to the International Federation the specific needs they may have for such advisory services;

- the ICRC submit reports on its advisory services to the States Parties to the 1949 Geneva Conventions and other interested bodies on an annual basis, and to the International Conference of the Red Cross and Red Crescent („the Conference“);

#### IV.

The experts recommend that

- the ICRC, in carrying out its mandate to disseminate IHL, work together, wherever possible, with other interested bodies including the International Federation, UN organs and specialised agencies, and regional organisations;

- States, on a regional and global basis, promote exchanges of information on dissemination and implementation of IHL;

- the ICRC prepare, in cooperation with experts from various geographical regions, a model manual for armed forces on the law of international and non-international armed conflicts;

- States produce national manuals on the law of armed conflict; use them as an integral part of military training; and, where possible, consult among themselves with a view to harmonising such manuals;

- States increase their efforts, at national and international levels, to train civilian and military instructors in IHL and to train in that law the members of civilian administrations, armed forces, security forces and paramilitary forces, and members of armed forces engaged in international peacekeeping operations, according to their specific ranks and functions;

- States, where appropriate with the assistance of National Societies, increase the civilian population's awareness of IHL, thus contributing to the dissemination of a culture based on respect for the individual and human life, in all circumstances;

- States, in collaboration with National Societies, take advantage of the celebration of World Red Cross and Red Crescent Day to promote the dissemination of IHL;

- States, where appropriate with the assistance of National Societies and academic institutions involved in public education, make every effort to produce specific programmes and teaching materials designed to imbue students of all ages with the principles of IHL and make those programmes available to interested States;

- States, the ICRC, National Societies and the International Federation, encourage the production of audiovisual materials and the organisation of seminars in order to heighten awareness of IHL issues among representatives of the national and international media;

- the ICRC and States make efforts to provide technical assistance in order to ensure that basic documents of IHL are widely available in national languages;

- the Conference note that religious and ethical values foster respect for human dignity and the principles of IHL.

## V.

The experts recommend that

- States be encouraged to create national committees, with the possible support of National Societies, to advise and assist governments in implementing and disseminating IHL;

- States be encouraged to facilitate cooperation between national committees and the ICRC in their efforts to implement and disseminate IHL;

- the ICRC organise a meeting of experts from States having already established national committees and from other interested States, and report on the meeting's conclusions to States interested in the establishment of such committees.

## VI.

The Experts recommend that

- States, in order to comply with their commitments in this regard under IHL instruments,

- be invited by the conference to provide to the ICRC any information which might be of assistance to other States in their efforts to disseminate and implement IHL;

- make every effort to participate in the fullest possible exchange of information on the measures taken to implement their obligations under IHL instruments;

- the ICRC, in order to facilitate these measures,

- continue to participate actively in efforts to disseminate and implement IHL;

- be encouraged to draw up guidelines, from time to time, for the purpose of enhancing the exchanges of information;  
- collect, assemble and transmit the information provided to States and to the Conference.

## VII.

The experts recommend that

- States, in order to fulfil their basic obligation to respect and ensure respect for IHL in all circumstances, and taking into account, in particular, the vulnerability of civilian populations, and the responsibility of States which violate IHL

- act jointly or individually, in situations of serious violations of IHL, in cooperation with the United States and in conformity with the United Nations Charter;

- establish, wherever possible, and in conformity with IHL, safety zones, demilitarised zones, humanitarian corridors and other forms of protection for civilian populations, in situations of armed conflict, and cooperate to ensure respect for decisions adopted by the competent UN organs to that end in accordance with the UN Charter;

- enact and implement rigorously whatever legislation is necessary to give effect to their obligations to ensure that those who commit, or order to be committed, violations of IHL do not go unpunished; and afford one another the greatest measure of assistance in criminal proceedings, including the provision of evidence and information from relevant sources, e.g., refugees;

- participate actively in the on-going discussion within the UN on the establishment of a permanent international criminal court and implement all national measures to ensure the functioning of the ad-hoc tribunals for the former Yugoslavia and Rwanda established by the UN Security Council;

- cooperate with relevant international and regional intergovernmental organisations and, if they so wish, the International Humanitarian Fact-Finding Commission established under Article 90 of Protocol I, in conducting enquiries into violations of IHL, including by providing them, whenever possible, with funds, experts or logistical support;

- the Depositary organise periodical meetings of the States Parties to the 1949 Geneva Conventions to consider general problems regarding the application of IHL.

## VIII.

The Experts call upon the ICRC

a) to analyse measures which could ensure, *inter alia*,

- universal respect for IHL, particularly as it relates to civilians who are more and more often the victim of the use of means and methods of war consisting of systematic and large-scale killings by any armed groups, of "ethnic cleansing" and of other violations of IHL in any armed conflict;

- full protection for women and children from violations of IHL, taking into account any contribution on these subjects which might be available, in particular from the 1995 World Conference on Women and from relevant UN organisations, including UNICEF and UNHCR;

- full protection of the rights of refugees and of displaced persons from violations of IHL and the 1951 Convention relating to the status of refugees and its Protocol, taking into account any information which might be available, in particular from UNHCR;

b) to examine situations where State structures have disintegrated as a result of non-international armed conflicts;

c) to examine, on the basis of first-hand information available to it, the extent to which the availability of weapons is contributing to the proliferation and aggravation of violations of IHL in armed conflicts and the deterioration of the situation of civilians;

d) to prepare, in collaboration with the International Federation, a draft recommendation for consideration by the Conference, encouraging voluntary contributions to support programmes for the dissemination and implementation of IHL, with particular emphasis on the protection of war victims.

## C. Preparatory meeting Geneva, 26-28 September 1994

### Recommendation

In the Declaration it adopted on 1 September 1993, the International Conference for the Protection of War Victims, held in Geneva from 30 August to 1 September 1993, reaffirmed, *inter alia*, the necessity of making the implementation of international humanitarian law more effective.

The Conference accordingly requested the Swiss Government to convene an open-ended intergovernmental group of experts to study practical means of promoting full respect for and compliance with that law, and to prepare a report for submission to the States and to the next session of the International Conference of the Red Cross and Red Crescent.

Pursuant to that request, the Swiss Government will bring together an open-ended intergovernmental group of experts, which will meet in Geneva from 23 to 27 January 1995.

In preparation for this meeting, the Swiss Government invited a number of government experts to hold discussions in Geneva from 26 to 28 September 1994. As a result of the discussions, the experts recommend that the open-ended intergovernmental group should address the points and suggestions set out in the Annex hereto as a basis of discussion.

### Annex

The Preparatory meeting recommends that the experts:

- Explore ways and means of facilitating States' accession to IHL instruments, notably the 1949 Geneva Conventions and their Additional Protocols, the 1980 Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons and its three Protocols, and the 1954 Convention for the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict, taking into consideration the services that, in particular, the ICRC, the National Red Cross and Red Crescent Societies and their Federation and the National Committees referred to below may be able to provide in that regard;

- Consider in this context, ways and means of facilitating States' recognition of the competence of the International Human-

itarian Fact-Finding Commission according to Article 90 of Additional Protocol I;

- Examine ways and means of clarifying the role of customary rules of IHL in the areas of international and non-international armed conflicts;

- Study ways and means whereby bodies dealing with IHL, such as the ICRC, the National Red Cross and Red Crescent Societies and their Federation, may, possibly with the assistance of academic institutions, provide advisory services to States in their efforts to implement IHL and disseminate its rules and principles;

- Examine ways and means of improving dissemination of IHL, putting particular emphasis on the education of students of all ages and increasing media awareness, as well as on the training of armed forces, and the preparation of handbooks on the law of armed conflicts in an effort to harmonise, to the extent possible, the manner in which IHL is disseminated and implemented in different States;

- Explore ways and means whereby governments may benefit from the creation of national committees to advise on and assist in national implementation and dissemination measures;

- Examine ways and means whereby States could report to an international body dealing with IHL, such as the ICRC or the International Conference of the Red Cross and Red Crescent, on their efforts to implement IHL and to disseminate its rules and principles;

- Examine ways and means whereby the international community could react in the face of violations of IHL, as well as the possibilities of improving cooperation between States and the United Nations or other international fora and bodies in order to ensure respect for IHL;

- Explore practical ways and means of dealing with specific violations of IHL and discussing general problems of the application of IHL, e.g., by strengthening the role of the International Conference of the Red Cross and Red Crescent and by making better use for the forum provided for in Article 7 of Protocol I Additional to the 1949 Geneva Conventions;

- Consider recommending to the ICRC

a) the analysis of measures which could ensure, *inter alia*,

- universal respect for IHL, particularly as it relates to civilians who are more and more often the victims of the use of means and methods of war consisting of systematic and large-scale killing by any armed groups, as well as of other violations of IHL in any armed conflict,

- full protection for women and for children from violations of IHL,

- full protection of the rights for refugees from violations of IHL, including the 1951 Convention relating to the status of refugees;

b) an examination of situations where States structures have disintegrated as a result of non-international armed conflicts.

## Konversion - Herausforderung für Wissenschaft und Forschung Bonn, 16. März 1995

Brigitte Reschke\*

Die Konversion wird Thema der Wissenschaften. Dies widerspiegelte die an der Bonner Universität von dem deutschen Wirtschaftsforschungsinstitut RWI (Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung) gemeinsam mit dem internationalen Konversionszentrum BICC (Bonn International Center for Conversion)

veranstaltete Fachtagung, auf der sich Fachleute aus zahlreichen Wissenschaftsdisziplinen, aus der Forschung und aus der politi-

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

schen Praxis trafen. Es zeigt sich immer mehr, daß es sich bei der militärischen Konversion um eine interdisziplinäre Forschungsaufgabe handelt, bei der nicht nur die Folgen einer Abrüstung, sondern auch die Betrachtung der Widerstände, die einer solchen Konversion entgegenstehen, analysiert werden müssen. Die Finanznot der öffentlichen Haushalte sowie die tatsächlichen Folgen begonnener Abrüstung, z.B. im Bereich ziviler Nutzungsmöglichkeiten ehemaliger militärischer Liegenschaften, schaffen gegenwärtig einen neuen Bedarf wissenschaftlicher Expertise zur Begleitung dieser Prozesse.

In ihren einleitenden Worten zu der Tagung betonte die Ministerin für Wissenschaft und Forschung des Landes NRW, *Anke Brunn*, das Ziel der Konversion müsse über die rein industrielle Konversion hinausgehen. Konversion und Sicherheit müßten verbunden werden. Alle Gegenstände von Konversionsbemühungen, Militärbasen, Armeen, Waffen, Rüstungshaushalte, Produktions-einrichtungen, Laboratorien der Rüstungsforschung, seien das Ergebnis von Sicherheitsentscheidungen auf nationaler und internationaler Ebene. Der Wissenschaft komme eine Schlüsselrolle dabei zu, ein gutes Konversionsmanagement zu ermöglichen. Die „besten Köpfe“ hätten in der Vergangenheit an Militärprojekten gearbeitet. Jetzt sollten sie für die Zivilgesellschaft forschen.

Prof. Dr. *Paul Klemmer*, Präsident des RWI kam in seinen Ausführungen zum Thema „Konversion - Dimension eines komplexen Forschungsfeldes“ zu dem Ergebnis, daß Konversion im Spannungsfeld von Sicherheit, Umwelt und Entwicklung gesehen werden müsse. Eine neue Dimension von Konflikten konfrontiere die Welt mit neuen Risiken, denen nur noch bedingt mit militärischer Gewalt begegnet werden könne. Es stelle sich deswegen die Frage nach der weiteren Notwendigkeit für die Vorhaltung von Rüstungsgütern zur Sicherung des Friedens. Wirtschaftliche Hilfestellungen und die Lösung von Umweltproblemen müßten als Ansatzpunkte der Konfliktbewältigung weiter in den Vordergrund treten. Ziel der Konversionsforschung sei es, ein wissenschaftliches Fundament für die Konversionspolitik zu bauen.

Auf die Notwendigkeit, das Know-how der Wissenschaft in neuem Umfang für aus seiner Sicht als langfristig anzulegende Konversionsprogramme einzusetzen, verwies der Direktor des BICC,

*Dr. Herbert Wulf*. Die entwicklungspolitische Forschung sollte in ihren Projekten stärker berücksichtigen, daß eine klare Beziehung besteht zwischen dem Niveau von Spannungen und Konflikten und der Demobilisierung von Armeen. Die Beendigung einer Reihe von Kriegen, z.B. in Afrika, trug zur Reduzierung der Zahl bewaffneter Kräfte bei. Allerdings sei die Integration demobilisierter sozialer Netze besonders schwierig. Gelänge es, die durch Abrüstung frei werdenden Mittel sinnvoll in zivile Projekte zu investieren, wäre damit nicht nur die wirtschaftliche und soziale Entwicklung gefördert, sondern auch die Sicherheit der Menschen erhöht.

In dem am Nachmittag gebildeten Arbeitskreisen befaßten sich die Teilnehmer vertieft mit den Themen Konversion der militärischen Forschung, Konversion der Armeen - Demobilisierung, Konversion der Liegenschaften und Konversion der Rüstungsindustrien einschließlich der Zulieferbetriebe. In der anschließend unter Vorsitz von Prof. Dr. Dr. *h.c. mult. Knut Ipsen* geführten Aussprache wurde aus den Arbeitskreisen berichtet, daß die Frage, welche analytischen und forschungspolitischen Konsequenzen sich aus der globalen Dimension der Konversion ergeben, im Vordergrund der Diskussion stand. Im Arbeitskreis 4 zur Konversion der Rüstungsindustrien wurden als wesentliche Hindernisse der Konversion in der Industrie die unklare Perspektive für die weitere Rüstungsbeschaffung, die Tatsache, daß die Produktion von Rüstungsgütern nach wie vor ein lukratives Geschäft sei, und das Fehlen einer politischen Steuerung des Konversionsprozesses in relevantem Maße angesehen. Gefordert wurde deswegen eine klare beschaffungspolitische Entscheidung für eine langfristige, transparente Auftragsvergabe und die Einrichtung eines Fonds für die Beratung und finanzielle Förderung auf Bundesebene für die großen Systemlieferanten.

In der Aussprache hervorgehoben wurde schließlich das große auch persönliche Engagement der Ministerin *Brunn* für die Belange der Konversion. So sei die Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen zur Etablierung des internationalen Konversionszentrums durchaus bemerkenswert und gehe über das bisher übliche Verständnis von militärischer Konversion hinaus.

Die Veranstalter werden die Ergebnisse der Konferenz im Sommer im Rahmen der Publikationsreihe „BICC Report“ veröffentlichen.

## Lauri Hannikainen/Raija Hanski/Allan Rosas, Implementing Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts, The Case of Finland

Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1992, 192 Seiten, Dfl. 125.00/£ 43.50

Bodo Bernhardt\*

Finnland beginnt als vormalig neutralisierter Staat im neuen Europa seine Position für die Zukunft genauso neu zu determinieren wie das bislang immerwährende neutrale Österreich. Die Beschäftigung mit humanitätsrechtlichen Verbindlichkeiten bzw. friedenserhaltenden Operationen trägt auch der Festigung und Ausprägung der neuen Position Finnlands in einem die Blockbildung aufbrechenden Europa Rechnung. Signifikant für eine neue Determinierung der Stellung Finnlands im Rahmen des humanitären Völkerrechts ist infolgedessen auch die vorliegende Mehrverfasserschrift, die in vier Hauptdarstellungsbereiche ausdifferenziert ist. Zunächst stellt *Hannikainen* die völkerrechtliche, insbesondere die humanitätsrechtliche Zuordnung der Vorgänge des finnischen Bürgerkriegs zwischen 1918 und 1921 dar. *Hanski* geht daraufhin auf die historischen Ereignisse und insbesondere die Involvierung Finnlands in den Zweiten Weltkrieg unter besonderer Berücksichtigung der auf diese Sachverhalte anwendbaren einschlägigen humanitätsrechtlichen Bestimmungen ein. Schließlich beschäftigt sich in einem strukturell anders ausgerichteten Kapitel *Hannikainen* mit der bisherigen Beteiligung finnischer Truppenkontingente an friedenserhaltenden Operationen im Schoße der Vereinten Nationen. Den

gegenwärtigen Status an Verbindlichkeit einschlägiger humanitätsrechtlicher Bestimmungen für Finnland dokumentiert in einem separaten Abschnitt *Rosas*. Neben völkerrechtlichen Darlegungen beinhaltet die vorliegende Mehrverfasserschrift auch einen sich auf die finnische Staatsrechtsordnung beziehenden Teil, in dem wir einerseits etwas über die rechtliche Struktur und die Entstehungsgeschichte des Finnischen Roten Kreuzes erfahren und darüberhinaus die Frage beantwortet bekommen, inwieweit die finnische Rechtsordnung der Umsetzung einzelner signifikanter humanitätsrechtlicher Bestimmungen im Rahmen ihrer nationalen Staatsordnung Rechnung getragen hat, und bekommen Mängel in der Umsetzung des bisher in völkerrechtlicher Dimension für Finnland bereits verbindlich stehenden humanitären Völkerrechts in seiner Umsetzung in die finnische Staatsrechtsordnung dargeboten.

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

1. Nicht nur historische Darstellung, sondern aktive auf die Gegenwart projizierbare Vergangenheitsbewältigung scheint die Problemstellung der Anwendung des damals relevanten humanitären Völkerrechts, man nannte es damals noch Kriegsrecht, auf die Kriegssituation zwischen dem vom Russischen Reich sezessierenden Finnland unter einer weißen Regierung und den darauf folgenden Auseinandersetzungen zwischen Finnland und dem mittlerweile von den Roten, den Bolschewiki, beherrschten russischen Räterepublik in der konkreten Auseinandersetzung über Ostkarelien zu sein. In dankenswerter Weise stellt der Verfasser dieser Passage zunächst die zum damaligen Zeitpunkt heranziehbaren einschlägigen Bestimmungen des Kriegs- und Humanitätsrechtes dar, um dann anschließend auf die Problemstellung einzugehen, inwieweit diese Bestimmungen einerseits auf das noch als Bürgerkriegspartei zu wertende sezessierende Finnland und auf der anderen Seite auf die russische Räterepublik anzuwenden waren, die ausdrücklich den konventionalen Bestimmungen der einschlägigen Haager Bestimmungen von 1899 und 1907 nicht beigetreten war. Kulminationspunkt der Darstellungen sind unabwieslich die wechselseitigen Kriegsverbrechen zwischen der weißen finnischen Regierung und den Bolschewiki im Krieg um Ostkarelien. Insbesondere geht es um die Darstellung der einschlägigen Haager Bestimmungen von 1899 und 1907, die in Art. 23 lit. c die willkürliche Tötung oder Verwendung von feindlichen Truppen untersagen, die sich den anderen Kriegsparteien unterworfen haben. Sowohl auf seiten Finnlands als auch auf seiten der Russischen Revolutionsregierung unter *Lenin* haben derartige Kriegsverbrechen stattgefunden. Der Verfasser kommt zunächst zu dem Ergebnis, daß die konventionalen Bestimmungen auf Völkervertragsrecht zwischen den Parteien nicht anzuwenden gewesen seien, wohl aber inhaltsgleiches Gewohnheitsrecht. Bemerkenswerterweise möchte er die entsprechenden Kriegsverbrechen der finnischen Regierung, obwohl zunächst gegen von ihm erkanntes Völkergewohnheitsrecht verstößend, als Kriegsrepräsentale gerechtfertigt wissen, da die Bolschewiki mit dem Töten oder Verstümmeln von gefangenen finnischen Truppenangehörigen begonnen hätten. Die Zulässigkeit einer solchen völkerrechtlichen Deduktion und Subsumtion mag anzweifeln sein; bemerkenswert ist vor allem, daß man sich im Jahre 1992 befleißigt sieht, finnische Kriegsverbrechen der Jahre 1919 bis 1921 in völkerrechtsdogmatischer Dimension zu rechtfertigen.

2. Dominierend in der Darstellung der humanitätsrechtlichen Situation in Ausrichtung auf Finnland während des Zweiten Weltkrieges ist die signifikante Wendepolitik unter der finnischen Ägide *Mannerheims*, ausdrücklich in der Differenzierung zwischen Winterkrieg 1939 bis 1940, dem Bündniskrieg gegen die Sowjetunion 1941 bis 1944 und dem Lapplandkrieg 1944 bis 1945 gegen das Deutsche Reich. Auch hier wird wieder in völkerrechtsdogmatisch sauberer Weise ausdifferenziert, welche einschlägigen Bestimmungen für welche Kategorien von Kriegsteilnehmern bzw. für welche Kategorien von Kriegsführungsmethoden anzuwenden gewesen sind. Insbesondere wird hervorgehoben, daß die Sowjetunion den einschlägigen Haager Bestimmungen nicht beigetreten war. Dies betrifft insbesondere die Haager Konvention IV und ihre Bestimmungen über den Landkrieg, als auch die Genfer Konvention über die Behandlung von Kriegsgefangenen von 1929, nicht jedoch die Genfer Konvention zur Verbesserung der Bedingungen von Verwundeten und Erkrankten der Streitparteien im Felde von 1929. Der Rückgriff auf gewohnheitsrechtliche Bestimmungen bleibt insoweit bedenklich, als die benannten Konventionen ja gerade eine Entwicklung des humanitären Völkerrechts auf der Grundlage der Haager Vereinbarungen von 1907 bzw. 1899 bedeutet haben. Die Ausdifferenzierung zwischen den einzelnen Tatbeständen leidet etwas daran, daß die einzelnen unterschiedlichen Kriegereignisse in den Jahren zwischen 1939 und 1945 nicht ausreichend ausdifferenziert werden und damit die Subsumtion der einzelnen Sachverhaltsmomente unter die einschlägigen konventionalen bzw. völkergewohnheitsrechtlichen humanitätsrechtlichen Bestimmungen erschwert wird.

Auch die herausgegriffenen Sachverhalte entstammen eben den unterschiedlichen Kriegsführungssituationen und damit auch den

unterscheidbaren politischen Hintergründen der militärischen Konfigurationen und der politisch-ideologischen Hintergründe der jeweiligen Kriegsführungen, in die Finnland mit wechselnden Fronten involviert war.

3. Eine entscheidende Zäsur ist die nachfolgende Darstellung der finnischen Aktivitäten an friedenserhaltenden Operationen in der Nachkriegszeit. Die Verbindung dieser „peace-keeping operations“ mit dem humanitären Völkerrecht erfolgt über die ausdrückliche Aufnahme der Bindung von Blauhelmen an die Prinzipien und den Geist der allgemeinen internationalen konventionalen humanitätsrechtlichen Bestimmungen in den „staff regulations“, die Gegenstand der Vereinbarungen zwischen dem Generalsekretär der Vereinten Nationen und unter anderem auch Finnland als Teilnehmerstaat an solchen Operationen sind. Interessant erscheint die nachfolgende Darstellung der Praxis des humanitären Völkerrechts anlässlich finnischer Beteiligungen an „peace-keeping operations“ und zwar in zweifacher Hinsicht: Einerseits wird die Beachtung der humanitätsrechtlichen Bestimmungen durch die finnischen Blauhelme ausdrücklich hervorgehoben, und zum anderen wird eine Auflistung erstellt, in welchen konkreten Anläßfällen unter Verletzung humanitätsrechtlicher Bestimmungen finnische Blauhelme von den trennenden Streitparteien in völkerrechtswidriger Weise behandelt worden sind. Im anschließenden staatsrechtlichen Abschnitt wird zunächst hervorgehoben, daß Finnland mittlerweile Mitglied der einschlägigen Haager Konventionen von 1907, des Genfer Giftgasprotokolls von 1925, den vier Genfer Konventionen von 1949 und beiden Zusatzprotokollen zu den Genfer Konventionen von 1977 ist und darüber hinaus Teilnehmer an der Konvention von 1954 zum Schutz kulturellen Eigentums in internationalen bewaffneten Konflikten. Da jedoch Finnland in seiner Inkorporationspraxis durchweg der Methode der speziellen Transformation folgt, sind völkerrechtlich ratifizierte internationale Verpflichtungen durch ein jeweils spezielles eigenes finnisches Gesetz in die innerstaatliche Rechtsordnung zu inkorporieren und markieren erst als staatsrechtlich inkorporiert den Verpflichtungsgrund für die innerstaatliche Rechtsordnung. Die Genfer Konventionen bzw. die weiteren erwähnten Zusatzprotokolle und zusätzlichen Vereinbarungen sind also nach dieser Darstellung als spezielle finnische Staatsgesetze in die innerstaatliche Rechtsordnung inkorporiert worden. Da manche dieser Bestimmungen nicht Self-executing-Charakter haben, bedarf es weiter ausführender finnischer Gesetze, die nicht in jedem Falle ergangen sind. Die vorliegende Darstellung bietet einen cursory Überblick, in welcher Dimension die Umsetzung der nicht selbstausführenden konventionalen Bestimmungen durch spezielle finnische Ausführungsgesetzgebungsakte noch nicht erfolgt ist. In positiver Dimension erfahren wir allerdings auch über spezielle Umsetzungsakte im Rahmen der finnischen Strafgesetzgebung bzw. Verwaltungsstrafgesetzgebung und insbesondere über Umsetzungsbestimmungen in Sachen der Militärverwaltungs- und Militärstrafgesetze sowie Disziplinarrechtsgesetzgebung.

4. Im abschließenden Teil erfahren wir einiges über die Struktur des Finnischen Roten Kreuzes, dessen Entwicklungsgeschichte über die Gründung des finnischen Staates herausragt. Bereits im Rahmen des zum Russischen Reich gehörenden Großfürstentums Finnland wurde im Jahre 1878 ein Finnisches Rotes Kreuz gegründet, das allerdings auf internationaler Ebene noch nicht der Liga der nationalen Rotkreuz-Verbände beitreten konnte. Ein auch auf internationaler Ebene repräsentiertes Finnisches Rotes Kreuz wurde im Jahre 1921 ins Leben gerufen und zwar als zunächst private rechtliche Organisation. Eine Verbindung dieses privaten Instituts mit der staatlichen Führung wurde allerdings durch die personale Identität von General *Mannerheim* einerseits als Staatspräsident und zum anderen als Präsident des nationalen Finnischen Roten Kreuzes hergestellt. *Mannerheim* hatte diese Funktion über alle Kurswechsel der finnischen Politik hinweg bis ins Jahr 1950 inne. Die dominierende Person *Mannerheims* in Staat, Politik und wohl auch in der Durchführung der einschlägigen humanitätsrechtlichen Bestimmungen wird durch die historisch profunde vorgetragene Darstel-

lungen des vorliegenden Bandes evident. Erst im Jahre 1950 erfolgt eine neuerliche Umstrukturierung des Finnischen Roten Kreuzes, das sich nun in einer Art Satzungsautonomie Statuten gibt, die auf der Grundlage eines staatlichen Gesetzes in Gestalt einer Rechtsverordnung promulgiert werden. Das gegenwärtige Finnische Rote Kreuz hat demnach körperschaftlich betrachtet eine öffentlich-rechtliche Struktur.

5. Bezüglich seiner Aktivitäten ist besonders hervorzuheben, daß das Finnische Rote Kreuz 1988 ein besonderes Handbuch für die finnischen Soldaten herausgegeben hat, in dem strikte Mindeststandards des soldatischen Verhaltens im Krieg festgelegt werden. Diese sogenannten Soldatenregeln sollen auch an den Schluß dieser Buchbesprechung gestellt werden, da sie über die legislative Umsetzung der auch für Finnland völkerrechtlich verbindlich gemachten völkerrechtlichen Vorschriften ins nationale Recht hinaus einen für den rechtskundigen Soldaten praktikablen Leitfadern für sein Verhalten in Kriegssituationen, aber auch für seine praktische Gestion aus Anlaß von Einsätzen als „peace-keeping soldier“ zu friedenserhaltenden Operationen abgeben. Diese Soldatenregeln enthalten folgende Postulate: Zunächst werden die Soldaten zur Disziplin auferufen, und es wird festgeschrieben, daß nur Kombattanten bekämpft und nur militärische Objekte angegriffen werden sollen. Darüber hinaus sollen Zerstörungen nur im Rahmen der konkret artikulierten militärischen Operationen vorgenommen werden. Ein absolutes Verbot ist in Ansehung des Tötens oder der Verwundung von Feindpersonen für diejenigen ausgesprochen, die sich finnischen Truppen ergeben haben. Darüber hinaus ist den finnischen Soldaten verpflichtend aufgegeben, nicht nur die eigenen, sondern auch fremde verwundete oder kranke Truppenangehörige aufzulesen und einer sanitären Behandlung zuzuführen. Alle in den Gewahrsam finnischer Truppen geratenen Kombattanten und sonstige Angehörige fremder feindlicher Verbände sind ehrenhaft zu behandeln. Kriegsgefangene dürfen zu keinen weiteren Aussagen und Informationen verpflichtet werden als zur Bekanntgabe ihrer Identität. Physische oder psychische Qualen dürfen Kriegsgefangenen in keiner Dimension zugefügt werden. Finnischen Truppen ist es verboten, in jedweder Form Feindseligkeiten zu eröffnen. Sie haben sich aller Akte der Provokation zu enthalten. Ein absolutes Schadenszufügungsverbot ist in bezug auf Personen und Objekte ausgesprochen, die das Emblem des Roten Kreuzes, des Roten Halbmondes oder des Roten Löwens mit Sonne tragen. Die weiße Fahne der Unterwerfung und die Embleme zum Schutz kultureller Güter der

Menschheit sind auch von den kriegsführenden Truppen zu beachten. Das Eigentum von Zivilpersonen ist unbedingt zu achten, Plünderungen sind ausdrücklich verboten. Die finnischen Soldaten werden ausdrücklich ermahnt, die ausgesprochenen Verhaltensregeln unbedingt einzuhalten und Verletzungen von Mitstreitern in bezug auf diese Reglements unverzüglich und unbedingt den zuständigen Dienstvorgesetzten zu melden.

6. In einer abschließenden Zusammenfassung bekennt sich in einem Akt positiver Vergangenheitsbewältigung das Verfassersteam doch zu den Kriegsverletzungen durch finnische Truppen während des Ersten Weltkriegs und insbesondere während des Zweiten Weltkriegs, als Finnland in den Jahren zwischen 1941 und 1944 auf seiten der Achsenmächte, insbesondere des Deutschen Reiches, in den Krieg eingetreten war. Das Bekenntnis bezieht sich ausdrücklich auf Kriegsverbrechen an sowjetischen Kriegsgefangenen im Ersten und Zweiten Weltkrieg. Als Aussichtung auf eine künftige Vermeidung derartiger Kriegsverbrechen wird in rezenter Dokumentation darauf hingewiesen, daß die gegenwärtige praktische und rechtliche Umsetzung der von Finnland eingegangenen einschlägigen Verpflichtungen zur Respektierung der konventionalen humanitätsrechtlichen Vorschriften im internationalen Vergleich auf hervorragende Weise durchgeführt worden ist. Die vorliegende Mehrverfasser-Schrift stellt mithin eine dokumentative und von ihrer historischen Kenntnis des Materials her unübertroffene Darstellung der historischen Verfehlungen und der gegenwärtigen Ambitionen Finnlands zur Beachtung und zur internationalen Verifikation humanitätsrechtlicher Vorschriften in internationalen bewaffneten militärischen Konflikten als streitschlichtende Macht dar. Diese Funktion intendiert Finnland offenbar auch nach dem Ende Nachkriegseuropas und dem Abstreifen des in der Souveränitätssphäre retardierten Status als neutralisiertes Land fortzusetzen. Insbesondere gehen offenbar die Verfasser davon aus, daß Finnland auch im neuen Europa auf eine Einbindung in militärische Blöcke verzichten sollte, und vertreten die Auffassung, daß insbesondere im europäischen Raum auch künftig genügend Nährboden für bewaffnete Konflikte gegeben ist, in denen sich vorbildlich im humanitären Völkerrecht geschulte finnische Truppen als streitschlichtende Akteure in politischer und völkerrechtsrelevanter Dimension bewähren können. Diese finnische Philosophie könnte humanitätsrechtliche Vorreiterfunktion auch für die neue Determinierung der Position Österreichs zur Friedenserhaltung und zur Wahrung und Kontrolle des humanitären Völkerrechts im Rahmen von „peace-keeping“ darstellen.

## Stephanos Stavros, The Guarantees for Accused Persons under Article 6 of the European Convention on Human Rights, International Studies in Human Rights, Vol. 24,

Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London 1993, 388 Seiten, Dfl. 275.00/£ 87.00

Thilo Marauhn\*

Die vorliegende Untersuchung, bei der es sich um eine detaillierte Auseinandersetzung mit der von Art. 6 EMRK gewährleisteten Garantie eines fairen Strafverfahrens handelt, beruht auf einer der *University of London* vorgelegten Dissertation. Abgesehen von der Frage der Gewährung von Verfahrensgarantien in Notstandssituationen, die von dem Verfasser der Studie in einem im *International and Comparative Law Quarterly* erschienenen Aufsatz gesondert behandelt worden ist („*The right to a fair trial in emergency situations*“, ICLQ 41 [1992], S. 343-365), erörtert Stavros fast alle sich bei der Entscheidung über die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage im Sinne von Art. 6 EMRK stellenden Probleme.

Bei Art. 6 EMRK handelt es sich nicht nur um die Bestimmung der Konvention, die vor den Konventionsorganen am häufigsten gerügt, sondern deren Verletzung von Kommission und Gerichtshof auch am häufigsten festgestellt worden ist. Dies ist weniger bemerk-

wenswert, wenn man sich die Bedeutung der Norm, die die Garantie eines fairen Gerichtsverfahrens sichert, vor Augen führt. Zu Recht messen nämlich die Konventionsorgane dem Recht auf ein faires Gerichtsverfahren in der demokratischen Gesellschaft eine zentrale Bedeutung zu. Folgerichtig haben sie denn auch die Anwendbarkeit von Art. 6 EMRK weit ausgelegt und die Garantien von Art. 6 EMRK auf große Bereiche des Verwaltungs- und Disziplinarrechts ausgedehnt. Schon der Anwendungsbereich von Art. 6 EMRK gehört in Anbetracht der sich fallweise fortentwickelnden Spruchpraxis von Kommission und Gerichtshof zu den schwierigsten Fragen des Konventionsrechts. So kommt auch der Verfasser

\* Dr. Thilo Marauhn, M.Phil. (Wales) ist wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg.

der vorliegenden Untersuchung nicht an diesem Problem vorbei, auch wenn er in erster Linie die Gewährleistung von Verfahrensrechten im Rahmen eines klassischen Strafverfahrens („*the traditional field of application*“) untersucht. Zutreffend setzt sich Stavros im ersten Kapitel mit dem Begriff der „*strafrechtlichen Anklage*“ gemäß Art. 6 EMRK auseinander, der von den Konventionsorganen autonom, also unabhängig vom innerstaatlichen Recht, bestimmt wird. Er analysiert die drei von den EMRK-Organen erarbeiteten Kriterien, anhand derer festgestellt wird, ob in einem Verfahren die Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage bestimmt wird, nämlich zum einen die Zuordnung der Zuwiderhandlung zum Strafrecht oder einem anderen Rechtsbereich durch das innerstaatliche Recht, zum zweiten die „*wahre Natur*“ der Zuwiderhandlung und deren Folgen sowie schließlich die Schwere der Sanktion. Kritisch merkt Stavros zur Spruchpraxis der Konventionsorgane an, daß „*policy, rather than legal considerations, usually determine what constitutes a 'criminal charge' for the purposes of the Convention*“ (S. 35) und fordert, daß „*the need of the individual for procedural protection (...) should determine in principle the application of the fair trial clause*“ (ibid.). Die zum Teil fragmentarische Spruchpraxis sollte aus seiner Sicht fortentwickelt und auf „*the entire range of administrative proceedings where penalties or quasi-penalties are imposed*“ (S. 36) ausgedehnt werden.

In einem umfänglichen zweiten Kapitel (260 von insgesamt 360 Seiten Text) setzt sich Stavros dann im Detail mit den einzelnen im Strafverfahren gewährleisteten Garantien auseinander. Dabei orientiert sich seine Vorgehensweise am zeitlichen Ablauf eines Strafverfahrens und nicht in erster Linie am Aufbau der Konventionsbestimmungen. Dies ist im Prinzip zu begrüßen, weil es dem Leser die Bedeutung der Gewährleistungen der Konvention für das Strafverfahren in besonderer Weise vor Augen führt. Auf der anderen Seite verliert die Untersuchung so aber an Übersichtlichkeit, zumal es an einem Index, einem Entscheidungsregister und einer detaillierten Gliederung am Anfang fehlt. So wird beispielsweise das zentrale rechtsstaatliche Prinzip der Unschuldsvermutung an mehreren Stellen immer wieder in Einzelaspekten aufgegriffen (S. 49-52, 67-70, 119-124, 260-262), ohne daß eine zusammenhängende Darstellung erfolgt. Dadurch wird das Auffinden von Kernaussagen der Untersuchung erschwert. Dies ist um so bedauerlicher, als Stavros immer wieder interessante Vergleiche zur AMRK und zum IPBPR zieht, die besser zu bewerten wären, wenn sie zusammenhängend vorgebracht würden.

Beispielhaft für die eingehende Auseinandersetzung mit der Spruchpraxis der Konventionsorgane sind die Ausführungen von Stavros zur Unabhängigkeit und Unparteilichkeit des Gerichts (S. 124-161) sowie zu den besonderen Garantien des Angeklagten nach Art. 6 Abs. 3 EMRK, insbesondere der Unterrichtung über die Beschuldigung (S. 168-175), der Vorbereitung der Verteidigung (S. 175-186), dem Recht auf anwaltschaftliche Vertretung (S. 201-222), dem Beweisrecht (S. 222-252) und schließlich dem Recht auf einen unentgeltlichen Dolmetscher (S. 252-257). Für die Bewertung der Unparteilichkeit des Gerichts ist von besonderer Bedeutung, ob und inwieweit einzelne Richter schon zu einem früheren Zeitpunkt an dem Verfahren beteiligt waren, etwa im Zusammenhang mit Ermittlungstätigkeiten. Stavros differenziert hier zwischen „*exercise of prosecuting functions*“, „*exercise of investigating functions*“ und „*exercise of a purely judicial function*“. Kritisch setzt er sich hinsichtlich der letzten Kategorie insbesondere mit der Spruchpraxis der Konventionsorgane zu von der Rechtsmittelinstanz an das bei der ersten Entscheidung zuständige Gericht zurückverwiesenen Fällen auseinander. So stimmt er zwar im konkreten Fall *Ringens* der Entscheidung des Gerichtshofs zu, merkt aber zugleich grundsätzlich an, daß „*the Convention organs' (...) reluctance to go beyond the limits set by the facts of each case (...) could have detrimental effects for the development of the Convention jurisprudence, placing unwarranted fetters on the powers of supervision*“ (S. 154 f.).

Hinsichtlich der Untersuchung der besonderen Garantien des Angeklagten nach Art. 6 Abs. 3 EMRK verdient der Abschnitt über

die Beweiserhebung und -würdigung besondere Beachtung (S. 222-252). Zutreffend weist Stavros hier auf die unterschiedlichen Verfahrensvorschriften in den einzelnen Konventionsstaaten hin und erklärt damit die Zurückhaltung der Konventionsorgane, allgemeine Prinzipien zu entwickeln. Daß gleichwohl ein Bedarf für solche Prinzipien besteht und die Entwicklung solcher Prinzipien möglich ist, illustriert er am Fall *Unterperinger*. In diesem Fall hatte die Kommission die Auffassung vertreten, daß die Verwertung von vor der Polizei abgegebenen Aussagen von Zeugen, die sich im Prozeß auf ein Aussageverweigerungsrecht beriefen, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, daß die Verurteilung des Beschwerdeführers auch auf andere Beweise gestützt war, Art. 6 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 3 Buchst. c EMRK nicht verletzte. Demgegenüber war der Gerichtshof, der die Situation des Angeklagten als „*unsatisfactory on the whole*“ qualifiziert hatte, zum gegenteiligen Ergebnis gekommen. Stavros bewertet diese Entscheidung als „*a first bold step towards a more probing stance of the almost unlimited discretion of national courts in the field of evidence*“ (S. 252) und sieht diese Rechtsprechungslinie in den Entscheidungen *Barbera, Kostovski* und *Brimont* fortgeführt.

Im dritten Kapitel geht Stavros in Kürze (25 Seiten) auf den „*standard of fairness for quasi-criminal proceedings*“ ein. Hier kommt wieder der unglückliche Aufbau der Untersuchung zum Tragen. Die Ungleichgewichtigkeit zwischen Kapitel 2 und den übrigen drei Kapiteln geht zu Lasten der Ausführungen über Verfahren im Bereich des Verwaltungs- und Disziplinarrechts, die zunehmend an Bedeutung gewinnen. Insbesondere die knappen Überlegungen zum Verwaltungsrecht (S. 320-325) sind unbefriedigend. Auch wird die Bewertung der Spruchpraxis der Konventionsorgane lediglich in den Fußnoten dieses Abschnitts der Problemstellung nicht gerecht. Zudem hätte man die Fragen der Anwendbarkeit und der maßgeblichen Standards im Bereich des Verwaltungs- und Disziplinarrechts zusammenziehen sollen.

Demgegenüber ist das vierte Kapitel, das die Schlußfolgerungen der Untersuchung darlegt, wieder ausgesprochen lesenswert. Während Stavros hier in einem ersten Abschnitt die Ergebnisse der Untersuchung zusammenfaßt und Perspektiven für eine Weiterentwicklung der Spruchpraxis zu Art. 6 EMRK aufzeigt, versucht er in einem zweiten Abschnitt „*to measure the success of international supervision in the area against its object and purpose: the need to protect the rights of the accused where these are encroached upon at the domestic level*“ (S. 340). Insbesondere zeigt der Verfasser hier die Ursachen dafür auf, daß die Konventionsorgane zurückhaltend sind, von nationalen Regelungsmodellen in Anbetracht der Vorgaben des Art. 6 EMRK abzuweichen und Konventionsverletzungen festzustellen. Dem stehen einzelne Fälle gegenüber, welche die Spruchpraxis von Kommission und Gerichtshof genutzt haben, um die Garantien des Art. 6 EMRK weiterzuentwickeln. Einerseits kann Stavros feststellen, daß „*recourse to Strasbourg is an important safety valve against blatant injustices which remain unremedied at the national level*“ (S. 359), andererseits regt er an, daß „*further activism regarding the scope of application of Art. 6 is warranted to extend the salutary effects of European supervision over new areas of importance for the individual*“ (S. 360).

Insgesamt büßt die umfangreiche und aufwendige Untersuchung von Stavros auch durch einen eher deskriptiven und weniger analytischen Stil etwas an Qualität ein. Zudem ist die Arbeit nicht immer klar und übersichtlich. Schließlich gibt Stavros der älteren Spruchpraxis mehr Raum als aktuellen Entwicklungen. Dessunwegen ist das Werk nicht nur für Völkerrechtler, sondern gerade auch für Straf- und Verfassungsrechtler eine wertvolle Hilfe. Zugang zur mittlerweile ausgesprochen komplizierten Spruchpraxis der Konventionsorgane zu Art. 6 EMRK zu finden und sich kritisch damit auseinanderzusetzen.



# Dieter Fleck (Hrsg.), Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten,

C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1994, 476 Seiten, DM 138,00

Manfred Mohr\*

Dieter Fleck, Gratulation für die Herausgabe dieses Werkes! Auf seine Person und sein Wirken geht wesentlich die Idee des Handbuchs zurück, das Resultat eines mehrstufigen Prozesses ist: Es kommentiert und erweitert das im August 1992 für die Bundeswehr als Zentrale Dienstvorschrift (ZdV 15/2) erlassene Handbuch, das bereits auf eine intensive Expertenkooperation zurückgeht und - etwa in der Verbreitungsarbeit - seinen großen Nutzen unter Beweis stellen konnte. Durch die relativ dichten, durchnummerierten Vorgaben des ZdV-Handbuchs (die im Text fettgedruckt erscheinen) erhält das jetzt vorgelegte Werk eine klare Struktur. Im großen und ganzen erweisen sich jene „Grundkommentierungen“ als absolut tragfähig, unbeschadet abweichender Akzentuierungen und auch ganz vereinzelter Kritik durch die Autoren der Handbuch-Kapitel. In Anbetracht der Basisfunktion der ZdV-Aussagen hätte man vielleicht dennoch deren Herkunft und Charakter (Wirkung, Verbindlichkeitsgrad) deutlicher machen können; so erscheint nur ein knapper Hinweis in der Einführung (S. X). Ansonsten betont der Herausgeber in seiner Einführung - zu Recht - die Bedeutung der Durchsetzungsproblematik sowie einer „multikulturellen Verankerung humanitärer Regeln“ (die sich allerdings letztlich wieder in deren allgemeiner, universeller Standard-Wirkung auflöst) (vgl. S. IX f.).

Die Kommentierungen in Kap. 1 (Geschichtliche Entwicklung und Rechtsgrundlagen) und Kap. 2 (Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts) wurden von C. Greenwood verfaßt. Sie bieten insgesamt einen guten Einstieg. Angesichts ihres Grundlageneigenschaften hätte man sich noch einige weiterführende Überlegungen zu Sinn und Funktion des humanitären Völkerrechts gewünscht. So hat die humanitär-völkerrechtliche „Gleichbehandlung“ von Aggressor und Aggressionsopfer nicht nur damit zu tun, daß der Einzelne nicht für seinen Staat verantwortlich gemacht werden kann (S. 7). Es soll vielmehr - über das allgemeine Völkerrecht („ius ad bellum“) hinaus - eine zusätzliche, humanitäre Schutzebene eingeführt werden, die sich auf die Opfer (nicht zu verhindern gewesener) bewaffneter Konflikte erstreckt und insoweit beide Seiten bindet. Dabei sollte man die Auswirkungen des Gewaltverbotes sowie des Prinzips der „militärischen Notwendigkeit“ nicht nur für den Verteidiger und dessen eingeschränkten Handlungsspielraum darstellen (vgl. S. 26 f.). Gerade der Angreifer unterliegt völkerrechtlicher Kritik, und zwar in doppelter Hinsicht: zum einen für die Verletzung des Aggressionsverbotes, zum anderen - zusätzlich - für Verletzungen des humanitären Völkerrechts (denen er aufgrund seiner prinzipiellen Rechtsverletzer-Position sogar nur schwerlich mit dem Einwand der „militärischen Notwendigkeit“ begegnen kann).

Als Anwendungsbereich des humanitären Völkerrechts stellt Greenwood den internationalen bewaffneten Konflikt heraus. Der nicht-internationale Konflikt findet nur am Rande Erwähnung (vgl. S. 8 f.; S. 41 ff.). Bei der aktuellen Relevanz dieses Konflikttyps hätte man m.E. näher auf konzeptionelle Fragen und Probleme seiner humanitär-völkerrechtlichen „Regulierung“ eingehen können (Überschneidung verschiedener Standardbereiche, inkl. den der Menschenrechte; Bindungswirkung, Durchsetzbarkeit der Regeln - worauf z.B. Parisch, S. 307 - hinweist). Lob verdient jedenfalls die in Nr. 211 des ZDv-Werkes enthaltene Feststellung, daß ebenso („... wie ihre Verbindeten (...) Soldaten der Bundeswehr die Regeln des humanitären Völkerrechts bei militärischen Operationen in allen bewaffneten Konflikten, gleichgültig welcher Art, (beachten)“ (vgl. ähnlich Greenwood, S. 42 f.; auch Gasser, S. 168). Damit bekennt sich die Bundeswehr zur Einhaltung eines humanitären Mindeststandards, der in jüngster Zeit - etwa in Bosnien oder in Ruanda - immer wieder gröblichst mißachtet worden ist. Hier er-

wachsen in zunehmendem Maße auch Durchsetzungsfunktionen für UN- und andere internationale Friedenstruppen (mit oder ohne Bundeswehrbeteiligung). Insoweit geht es nicht nur um die Frage der Anwendbarkeit des humanitären Völkerrechts auf derartige Gruppen (behandelt auf S. 40), deren Einsatzszenarien im übrigen immer vielgestaltiger werden.

Kap. 3 ist dem Thema „Kombattanten und Nichtkombattanten“ gewidmet und stammt aus der Feder von K. Ipsen. Er stellt - grundlegend - eine Linie zwischen Kombattanten- bzw. Kriegsgefangenen-Status, Zugehörigkeit zu den Streitkräften und Zuordnung zu einer Konfliktpartei her (vgl. S. 60 f.). Sehr klar arbeitet er die besondere Kategorie von Streitkräfteangehörigen heraus, die, aufgrund innerstaatlicher Festlegungen, keinen Kampfauftrag haben (z.B. Verwaltungsangestellte), also Nichtkombattanten sind (S. 69 ff.). Als Angehörige der Streitkräfte können sie dennoch Objekt militärischer Angriffe sein und erlangen im Fall ihrer Gefangennahme Kriegsgefangenenstatus.

Jene Nichtkombattanten unterscheiden sich grundlegend von der Kategorie des Sanitätspersonals bzw. der Zivilbevölkerung, die einen speziellen Schutzstatus beanspruchen. Von hierher kritisiert Ipsen mit gebotener Schärfe die Passagen im ZDv-Handbuch, die Sanitätspersonal als Unterkategorie von „Nichtkombattanten“ erscheinen lassen (Nr. 314) oder als humanitär-völkerrechtlichen Grundsatz formulieren: „Die am Konflikt beteiligten Parteien unterscheiden jederzeit zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten“ (Nr. 1017) (vgl. S. 75, 85). In der Tat bezieht sich die für das ganze humanitäre Völkerrecht so fundamentale Grundregel (z.B. auch des Art. 48 ZP I) auf die Unterscheidung zwischen **Zivilbevölkerung** und Kombattanten (s.a. S. 56).

Auch Ipsen geht leider nicht näher auf Konstellation und Besonderheiten des nicht-internationalen bewaffneten Konflikts ein (als Konfliktparteien sieht er nur Staaten oder sonstige Völkerrechtssubjekte; vgl. S. 60). Wie Gasser an anderer Stelle hervorhebt, finden die Regeln über den Kombattantenstatus auf solche Konflikte keine Anwendung. Wenigstens hätte er aber den Wunsch, daß Personen, „(...) die sich in einem Bürgerkrieg wie Kombattanten geschlagene haben, eine der Regeln des Kriegsgefangenenrechts entsprechende Behandlung zuteil wird“ (S. 168).

Von S. Oeter stammen die Ausführungen zum Kap. 4: „Kampfmittel und Kampfmethoden“. Sie bestechen durch ihre Gründlichkeit und ihren (aktuellen) Praxisbezug. So finden man instruktive und kritische Darstellungen zur Problematik der „Umweltkriegsschäden“ (S. 97 ff.) sowie der Minen (S. 104 ff.). Die Erörterung der Frage der Nuklearwaffen ist dagegen nach meinem Dafürhalten weniger gelungen. Bereits der Einstieg ist einigermaßen „schief“: Daß „Herstellung und Besitz“ dieser Waffen, ihre „teilweise (!?) Ächtung“ und „Beschränkung“ in erster Linie über Rüstungskontrollverträge reguliert werden müssen (S. 115), ist kein Spezifikum; es betrifft auch andere Waffentypen, einschließlich der konventionellen.

Im weiteren wendet sich Oeter gegen die Meinungsströmung, die von der (absoluten) Unzulässigkeit eines Kernwaffeneinsatzes ausgeht; er unterstellt den entsprechenden Arbeiten, daß sie „eher

\* Prof. Dr. Manfred Mohr, Europa-Universität Viadrina Frankfurt (Oder), Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Völkerrecht.

von humanitärem Pathos denn von positivrechtlichen Argumenten“ geprägt sind (S. 116). Nachdem er dem Grundsatz der Unterscheidung zwischen Kombattanten und Zivilbevölkerung und dem sich daraus ableitenden Verbot der unterschiedslosen Kampfführung „äußerst undeutliche Konturen“ bescheinigt hat, stellt er dann – m.E. widersprüchlich, jetzt aber zutreffend – fest, daß dieses Verbot „gerade auch den Einsatz von Nuklearwaffen erfährt“. Hiernach sei aber der Einsatz moderner, extrem treffgenauer Präzisionswaffen „in dünnbesiedelten Gebieten“ zulässig (S. 116 bzw. 118).

Eine solche Fiktion geht jedoch nach wie vor an der Realität vorbei: Zum einen existieren weiterhin „schwere“ Nuklearwaffen und besteht die aktuelle Hauptgefahr darin, daß Kernwaffen „unkontrolliert“ verbreitet und zu terroristischen Zwecken eingesetzt werden. Zum anderen ignoriert jene Fiktion vom „sauberen“ Nuklearschlag völlig das mit jedem Kernwaffeneinsatz grundlegend verbundene Eskalationsrisiko.

Auch die von Oeter wiederholte Behauptung eines Nuklear- oder (sogar) ABC-Waffen-Konsenses (S. 118 f.; S. 124) vermag weder zu überzeugen, noch ist sie zeitgemäß. Wenn unter den Vertragsparteien des ZP I „zumindest keine Übereinstimmung“ über den Anwendungsbereich der Kampfführungsregeln bestand und deshalb auf die vorbereitenden Arbeiten und Umstände des Vertragsabschlusses zurückgegriffen werden muß (S. 120), kann nicht nur die eine Position oder Behauptung Berücksichtigung finden.

Auf der Basis der Nrn. 441-450 behandelt Oeter das Thema „Militärische Ziele“ (S. 126 ff.). Zu Recht geht er dabei auf die Komplexität moderner Gesellschaftsstrukturen ein. Wenn er dann aber aus der „Kuwaitaktion 1991“ schlussfolgert, die Zerstörung von Telekommunikationsnetzen „in toto“ wäre eine „eindeutig zulässige militärische Zielsetzung“ (S. 132), so vermag ich dies nicht nachzuvollziehen. Für mich liegt das Dilemma des (2.) Golfkrieges gerade darin, daß er zwar allgemein-völkerrechtlich legitimiert war (als Selbstverteidigungs- oder als – was Greenwood [S. 6] annimmt – „UN-Krieg“), andererseits aber die humanitär-völkerrechtlichen Grenzen der Führbarkeit von Kriegen in der heutigen Zeit aufgezeigt hat, selbst wenn „technologisch und organisatorisch hochentwickelte (westliche) Militärapparate“ (S. 130) dahinterstehen.

Schließlich würde ich auch nicht wie Oeter konstatieren, daß es aufgrund des absoluten Repressalienverbotes in bezug auf die Zivilbevölkerung der Staatengemeinschaft an angemessenen Möglichkeiten mangelt, auf Terrorangriffe gegen die Zivilbevölkerung zu reagieren (S. 139). Gerade der Jugoslawien-Krieg zeigt, daß es bei vorhandenem politischen Willen – durchaus Reaktions- und Sanktionierungsmöglichkeiten gibt (vom ökonomischen Boykott bis zum Ad-hoc-Tribunal), ohne daß humanitäre Schutzwirkungen eingeschränkt oder in Frage gestellt werden müssen.

„Gegen Zivilpersonen wird nicht Krieg geführt“, stellt H.-P. Gasser eingangs des Kap. 5 („Schutz der Zivilbevölkerung“) fest (S. 170). Von diesem grundlegenden, zwingend gültigen Gebot des humanitären Völkerrechts ausgehend, leitet er eine „obere Grenze“ für hinzunehmenden Kollateralschaden ab (S. 179). Im Hinblick auf das Beziehungsgefüge militärischer Ziele und ziviler Infrastruktur ergibt sich für ihn das Erfordernis, „(...) einen annehmbaren Kompromiß zwischen militärischen Argumenten und humanitären Überlegungen zu finden“ (S. 180).

Gasser, wie auch der eine oder andere Autor des Werkes, hätte vielleicht noch stärker auf aktuelle Entwicklungstendenzen eingehen können, die u.U. auch über den engeren, kommentierten Normbestand hinausgehen. Hier hätte es sich etwa angeboten, auf neuere Feststellungen (im Rahmen des UN-Systems bzw. der internationalen Rotkreuzbewegungen) zu den Prinzipien und einem Recht der humanitären Hilfe einzugehen. In Bekräftigung und Weiterentwicklung der insbesondere in Art. 69-71 ZP I angelegten Grundsätze hat sich auch über die Besatzungssituation hinaus die Auffassung ausgeprägt, daß Hunger und Not einer Bevölkerung keine „interne

Angelegenheit“ (S. 215) mehr sind. Sie abzustellen ist Recht und Pflicht der internationalen Gemeinschaft; hierauf hat der einzelne Notleidende einen Anspruch.

Kap. 6 („Schutz der Verwundeten, Kranken und Schiffbrüchigen“) von W. Rabus ist leider z.T. etwas kursorischer und nicht ganz ausgewogen geraten. So werden durchaus zentrale Regeln wie die der Nr. 606 (Verbot medizinischer Experimente) und der Nrn. 618/619 (Schutzverlust aufgrund feindseliger Handlungen) nur sehr knapp bzw. gar nicht kommentiert (vgl. S. 240 bzw. 247). Dafür gibt es relativ ausführliche Darstellungen zu Sanitätsluftfahrzeugen (vgl. S. 244 ff.; S. 247 f.).

Zu dürftig erscheint mir dann wieder die Behandlung der Problematik des Schutzzeichens, u.a. hinsichtlich der Differenzierung zum Kennzeichen (Nr. 639), der neueren (internationalen) Verwendungsregeln sowie aktueller Verletzung- und Mißachtungsfälle (z.B. im Jugoslawien-Krieg), die in ihren Ausmaßen eine „Sinnkrise“ für das Rote Kreuz ausgelöst haben. Auch wenn Themen wie die des Kap. 6 oder des Kap. 8 („Seelsorgedienst“), das bis auf eine kurze Vorbemerkung überhaupt nicht kommentiert wurde, nicht zu den „beliebtesten“ rechnen, verdienen sie Beachtung und demgemäß Behandlung.

Von H. Fischer stammt die Bearbeitung von Kap. 7: „Schutz der Kriegsgefangenen“. In solider und überzeugender Weise werden Grundsätze und Einzelregelungen skizziert, wobei historische und aktuelle Beispiele einbezogen werden. Für den zweiten Golfkrieg stellt Fischer Verletzungen in Gestalt der Fernsehvorführung von Kriegsgefangenen auf beiden Seiten fest (S. 267). Andererseits hätte dieser Krieg gezeigt, daß man selbst bei schwersten Verstößen gegen Schutzbestimmungen diese seinerseits einhalten und so vorhandene Repressalienverbote beachten kann (vgl. S. 268).

Für problematisch hält Fischer die Verpflichtung nach dem Statut des Internationalen Jugoslawientribunals, Kriegsverbrecher an das Tribunal bzw. zur Strafverbüßung an einen Staat zu übergeben, ohne daß die Einhaltung der Garantien des III. Genfer Abkommens gewährleistet ist (vgl. S. 266). Interessant sind auch seine Überlegungen zu einer möglichen Ausweitung von Schutzfunktionen, die er darin sieht, daß der Sicherheitsrat dem IKRK Zugangsrechte in Fällen großer Verletzungen des humanitären Völkerrechts ohne Zustimmungserfordernis seitens des Gewahrsamsstaates zubilligt (vgl. S. 270 f.).

Kap. 9 behandelt den Schutz von Kulturgut. K.J. Patsch bietet eine gute Übersicht zu diesem Thema und dessen Schwerpunkten. Er zeigt die Differenzierung zwischen einzelnen Schutzkategorien (allgemeiner Schutz, Sonderschutz, Schutz als zivile Objekte) auf (S. 309 ff.). Beispiel für eine allgemeine, an der Schutzeffektivität orientierte Betrachtungsweise ist es, wenn er die Notwendigkeit von Ausnahmen zum Sonderschutz bezweifelt. Eine „Lockerung“ des Schutzes würde dagegen eintreten, wenn es sich um Fälle von Mißbrauch und Provokation handeln würde (vgl. S. 318 f.).

In seinen Schlußbemerkungen weist Patsch auf Lücken hin. Er sieht sie u.a. in der fehlenden Einrichtung eines Berichtssystems, mit dem die Durchführung der Kulturgutkonvention kontrolliert werden könnte (S. 326). Jedenfalls hat auch auf diesem Gebiet das Kriegsgeschehen im ehemaligen Jugoslawien erschreckende Verletzungsdimensionen offenbart; denkt man etwa an die erschütternden Bilder der zerstörten Brücke in Mostar oder des brennenden Dubrovniks. Immerhin gehört zur Kompetenz des Internationalen Tribunals gemäß Art. 3 (d) des Statuts auch die Zerstörung von Kulturgut.

Die Abhandlung von Kap. 10 („Das Recht des bewaffneten Konflikts zu See“) weist den profunden Kenner aus (W. Heintschel v. Heinegg). Die ausführliche Darstellung hätte durch stärkeren Praxisbezug und aktuelle Beispiele noch gewonnen. Leider fehlt auch eine Gesamtwertung/Schlußbetrachtung, die man sich gerade hier – etwa unter dem „Lücken-Aspekt“ – gewünscht hätte. Wichtig ist.

daß der Autor die Anwendbarkeit der allgemeinen Grundsätze des humanitären Völkerrechts auf den Seekrieg betont. Nach Maßgabe des Art. 49 Abs. 3 können auch die Vorschriften des ZP I herangezogen werden. Die Bestimmung klammert (u.a.) lediglich die Anwendbarkeit des Abschnitts I von Kap. IV auf Seekriegshandlungen aus, soweit diese nicht die Zivilbevölkerung (auf dem Lande) in Mitleidenschaft ziehen (vgl. S. 337 f.). Ein interessantes Spezifikum stellt die Regel dar, wonach der Angriff auf Fahrzeuge verboten ist, die den Widerstand eingestellt haben (vgl. S. 339). Überzeugend ist die Argumentation zur Fortgeltung des Londoner Protokolls von 1936, ausgehend von der Überlegung, daß es mit dem Prinzip der Humanität schwerlich vereinbar wäre, „(...) U-Boote aus bloß praktischen Erwägungen weniger strengen Bestimmungen (zu) unterwerfen als Überwasserschiffe“ (S. 368).

Kap. 11 steht unter der Überschrift „Neutralitätsrecht“ und wurde von M. Bothe bearbeitet. Hervorzuheben ist, daß das Neutralitätsregime einführend als wichtiges völkerrechtliches Instrument der Konfliktbegrenzung gekennzeichnet wird (S. 386). Von hierher hätte es sich angeboten, etwas näher auf die modernen Wurzeln dieses Instituts einzugehen, die über die besondere Problemlage des bewaffneten Konflikts und den klassischen Neutralen-Status hinausreichen und etwa im Gewaltverbot und in der souveränen Gleichheit der Staaten anzusiedeln sind. Bemerkenswert ist, daß Bothe die Frage einer Neukodifikation des Neutralitätsrechts aufwirft; die letzte (umfassende) Kodifikation stammt immerhin aus dem Jahre 1907 (Haager Konventionen) (vgl. S. 388). Es existieren doch wesentliche qualitative Veränderungen; so, wenn das heutige Völkerrecht die Wahlfreiheit der Staaten einschränkt: Unterstützung auf der Seite des Aggressors ist unzulässig, auf der Seite des Angegriffenen (als kollektive Selbstverteidigung) zulässig (S. 389). Auch ohne verbindliche Entscheidung (Feststellung) des Sicherheitsrates ist nach meiner Ansicht - in einem allgemein-rechtlichen Sinne - keine „Neutralität“ oder Nichtbetroffenheit im Falle schwerster Völkerrechtsverletzungen wie der der Aggression mehr möglich. Die konkreten Handlungspflichten differieren natürlich, u.a. in Abhängigkeit davon, ob man einem regionalen Sicherheitssystem angehört.

Zutreffend ist Bothes Feststellung, daß nicht jede Neutralitäts- und völkerrechtswidrige Unterstützung eines Aggressors gleichbedeutend mit einem Angriff ist und - insoweit - die Opfer-Reaktion angemessen sein muß und das Gewaltverbot zu beachten hat. Auch die Neutralitätswidrige Unterstützung des Angegriffenen (im Rahmen kollektiver Selbstverteidigung) würde, so Bothe, eine Repressalienberechtigung auslösen, da für das humanitäre Völkerrecht die Qualität Angreifer/Angegriffener irrelevant sei (vgl. S. 394). Hier verkennt der Autor m.E. allerdings die Auswirkungen erwählter qualitativer Veränderungen auf das Neutralitätsrecht, das doch durch zwingendes allgemeines Völkerrecht stärker „überlagert“ wird und an sich weniger (reines) „humanitäres Recht“ ist.

Im einzelnen werden dann die Neutralitätsregeln - speziell auch für den Seekrieg - dargestellt. Dabei wird der Grundsatz betont, daß

humanitäre Hilfeleistung, die sich am Grad der Not der Konfliktpartei ausrichtet, keine Neutralitätsverletzung sein kann (vgl. S. 396).

Das letzte Kapitel behandelt die so wesentliche Frage der Durchsetzung des humanitären Völkerrechts. Bereits in den Vorbemerkungen stellt R. Wolfrum die neuartige Vorgehensweise des UN-Sicherheitsrates auf humanitärem und menschenrechtlichem Gebiet sowie die Bedeutung internationaler strafrechtlicher Verantwortlichkeit für Kriegsverbrechen heraus (vgl. S. 413-419). Er unterstreicht die Bedeutung der (bloßen) Dokumentation von Verletzungsfällen (am Beispiel Ex-Jugoslawien) und die Rolle der Medien bzw. der öffentlichen Meinung (die positiv oder negativ sein kann!) (vgl. S. 419-421).

Etwas zu kurz kommen mir dagegen die Faktoren der Gegenseitigkeit (Nr. 1204/S. 421 bzw. 420) und der Verbreitung (Nr. 1223 bzw. - in Kap. 1 - Nr. 136-138). Gleiches gilt für das Thema „Internationale Ermittlungen“ (Nr. 1218 f.). An dieser Stelle hätte man - neben dem Verfahren nach Art. 90 ZP I - näher auf die umfangreiche Fact-finding-Praxis der UN und anderer Organisationen sowie sonstige UN-Durchsetzungsaktivitäten (z.B. auch der Generalversammlung) eingehen können.

Anschließend an Nr. 1209 (S. 425 ff.) werden die Kategorien schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts dargestellt. Zu hinterfragen ist die in Nr. 1210 wie im Kommentar dazu (S. 433) aufgestellte Behauptung, die schweren Verletzungen wären (bereits jetzt/voll) vom deutschen Strafrecht erfaßt. Zwar bemüht sich der Kommentar um einen differenzierten Nachweis; es bleibt dennoch zweifelhaft, ob die allgemeinen Straftatbestände - etwa der Sachbeschädigung - das Spezifische schwerer Verletzungen des humanitären Völkerrechts - etwa der Kulturgüterzerstörung - zu erfassen vermögen. Ähnliches gilt für die „normalen“ Tatbestände der Tötungsdelikte oder von Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit, z.B. im Hinblick auf das Aushungern von Zivilpersonen oder den Gebrauch verbotener Waffen.

Mit diesen, bewußt kritisch angelegten (und insoweit hoffentlich „appetitregend“ wirkenden) Zeilen soll es sein Bewenden im Rahmen dieser Rezension haben. Das Buch, für das eine englischsprachige Ausgabe angekündigt ist (vgl. S. X), wird durch einen Anhang abgerundet, in dessen Teil 3 militärische Dienstvorschriften und Rotkreuz-Handbücher zum humanitären Völkerrecht aufgeführt sind. Etwas zu knapp geraten scheint mir das Sachregister (so findet man beispielsweise keinen Eintrag zu „Hilfsaktion“ oder zu „Zivilbevölkerung“).

Um es noch einmal auf den Punkt zu bringen: Das Handbuch ist für jeden mit dem humanitären Völkerrecht Befassen oder daran Interessierten ein „Muß“. Es bietet in umfassender und konzentrierter Form eine Kommentierung dieses Rechtsgebietes und wird insoweit beispielsweise für die Verbreitungsarbeit ein unverzichtbares Hilfsmittel darstellen.

# Konrad Ginther/Gerhard Hafner/Winfried Lang/Hanspeter Neuhold/Lilly Sucharipa-Behrmann (Hrsg.), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag, Duncker & Humblot, Berlin 1994, XXII, 504 Seiten, DM 148,-

Hans-Joachim Heintze\*

Karl Zemanek gehört zu den bekanntesten österreichischen Völkerrechtlern und trat vor allem durch seine zahlreichen Aktivitäten im Bereich der Kodifikation des Völkerrechts durch die Vereinten Nationen hervor. So präsierte er während der Wiener UN-Konferenzen über die Staatennachfolge in Verträge 1977/78 und zum Vertragsrecht internationaler Organisationen 1986. Die vorliegende Festschrift enthält 23 Aufsätze prominenter Völkerrechtler und ist in vier Teile gegliedert: I. Entstehungsprozesse und Struktur des Völkerrechts; II. Internationale Organisationen; III. Staatenverantwortlichkeit und IV. Völkerrecht und Außenpolitik. In ihren Artikeln gehen die Autoren auf Zemaneks Aussagen ein, die durch die Herausgeber jeweils einleitend zu den Teilen referiert werden.

Der erste Teil wird durch einen Artikel von *Rudolf Bernhardt* eröffnet, der sich mit der Rechtsfortbildung und Rechtsschöpfung durch internationale Gerichte beschäftigt und der Frage nachgeht, ob die Schiedsrichter und Richter Regeln des Völkerrechts schaffen dürfen. Die Praxis zeigt, daß sie dies hinsichtlich der Haftung der Staaten über die Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze getan haben. Der Autor hält dies eindeutig für zulässig: „Beides, Rechtsfortbildung und Rechtsschöpfung, sind legitime und notwendige Aufgaben (des nationalen und) des internationalen Richters. Nicht das Ob, sondern das Ausmaß der Rechtsschöpfung bedarf der Diskussion.“ (S. 24). Direkt mit der Rechtsschöpfung befaßt sich der folgende Beitrag von *Franz Cede* zum künftigen Arbeitsprogramm der ILC. Er gibt erst einen kurzen Rückblick auf die bisherige Tätigkeit der ILC, wobei er zutreffend zu dem Schluß kommt, daß die letzten großen Projekte - wie die Staatensukzession - zunehmend durch die Polarisierung der Staatengemeinschaft in Ost, West und Süd gekennzeichnet waren. Die Konsequenz daraus war, daß jeweils die Mehrheit ihre Position durchsetzte, während die Minderheit (d.h. der Westen) das Ergebnis boykottierte. Damit wurde das Ziel der Kodifikation, eine erhöhte Rechtssicherheit und eine fortschreitende Entwicklung des Völkerrechts zu erreichen, verfehlt (S. 30). Das gegenwärtige ILC-Arbeitsprogramm wird durch vier Themen bestimmt, die schon recht lange auf der Tagesordnung stehen (Verbrechenskodex, Staatenverantwortlichkeit, Haftung für schädliche Folgen, nichtschiffahrtmäßige Nutzung) und dringend eines Abschlusses bedürfen. Danach seien dann aber die „großen“ Kodifikationsprojekte abgeschlossen, so daß „für die nächsten Jahre nur ein kleineres Feld zu bestellen sein (wird).“ (S. 41).

Die nicht unberechtigte Kritik *Cedes*, daß die ILC sich von der Schaffung neuen Völkervertragsrechts immer mehr zur Ausarbeitung von juristischen Ratgebern für die Staatenpraxis entwickelt, trifft ziemlich gut die Zukunftsvision dieses Ausschusses (S. 41). Wie stark die Völkerrechtswissenschaft im Augenblick mit dem Thema der Staatenverantwortlichkeit befaßt ist, wird in Teil III. deutlich, der von *Konrad Ginther* betreut wurde. Vier Beiträge analysieren den aktuellen Stand der Diskussion, wobei insbesondere der

des Amerikaners *Robert Rosenstock* zum Thema „Crimes of States - an Essay“ Beachtung verdient, da er sehr ausdrücklich ein wesentliches Ergebnis der ILC-Kodifikationsversuche im Bereich der Staatenverantwortlichkeit, den Artikel 19 des Entwurfs, in Frage stellt. *Rosenstock* hält die Teilung in Delikte und Verbrechen für unsinnig und sieht keinerlei logische oder politische Begründung für eine solche (S. 334). Auch *Ginther* („Verantwortlichkeit, Haftung und Verantwortung im Völkerrecht“) ist gegenüber dem Projekt der Kodifikation der Staatenverantwortlichkeit eher skeptisch und sieht die eigentliche Herausforderung in der Verantwortung, die er im Rahmen des entwicklungspolitischen Handlungsbedarfs ansiedelt (S. 346 ff.).

Aus dem Teil IV. verdienen insbesondere die Beiträge von *Jochen Abr. Frowein* („Demokratie und Völkerrecht in Europa“) und von *Santiago Torres Bernárdez* („The 'Uti Possidetis Juris Principle' in Historical Perspective“) Beachtung, da sie sich mit Aspekten des nunmehr - wieder - große Aufmerksamkeit genießenden Selbstbestimmungsrechts der Völker befassen. Wendet sich *Frowein* der inneren Selbstbestimmung zu, so befaßt sich *Torres Bernárdez* mit territorialen Fragestellungen, also einem äußeren Aspekt. Hinsichtlich des Beitrages zur Demokratie erregt vor allem der Gedanke Aufmerksamkeit, daß in die Betrachtung auch das Verhältnis zwischen der öffentlichen Meinung und dem Völkerrecht einbezogen werden muß. Insbesondere der gesamte KSZE-Prozeß sei „das großartigste Beispiel dafür, wie wenig die öffentliche Meinung in den Staaten und in der Welt bei der Entwicklung der Grundprinzipien der zwischenstaatlichen Beziehungen und des Völkerrechts außer acht gelassen werden darf“ (S. 374). *Torres Bernárdez* legt besonderen Wert darauf, das allgemeine völkerrechtliche „uti possidetis juris“-Prinzip von dem ursprünglich in Lateinamerika angewandten Prinzip abzugrenzen. Am Beispiel der Tätigkeit der *Badinter*-Kommission zum früheren Jugoslawien macht der Autor dann deutlich, daß sich das „moderne“ uti possidetis zu einem eher die Entkolonialisierung hinausgehenden allgemeinen Rechtsprinzip entwickelte (S. 435). Angesichts der Staatenpraxis, z.B. in bezug auf Osttimor oder aber hinsichtlich Eritreas, muß diese These allerdings mit einem Fragezeichen versehen werden.

Insgesamt ist der Sammelband eine sehr gelungene Festschrift, die sich dadurch wohlthuend aus der Flut der Sammelbände heraushebt, daß es den Herausgebern gelungen ist, innerhalb der Themenkomplexe einen roten Faden erkennen zu lassen und einen Bezug zur Tätigkeit des Jubilars herzustellen. Die einzelnen Beiträge sind durchgängig von hohem wissenschaftlichen Wert, der noch dadurch erweitert wird, daß einige Artikel aufeinander aufbauen und sich sinnvoll ergänzen.

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